
PËR GSJP

Grupi për Studime Juridike dhe Politike është institut i pavarur, jo-partiak dhe jo-fitimprurës i politikave publike, me seli në Prishtinë, Kosovë. Misioni ynë është që të zhvillojmë studime kredibile në fushën e politikës, së drejtës, dhe ekonomisë, si dhe të ofrojmë rekomandime politikash që mëtojnë të zgjidhin problemet në fushat e caktuara të politikave publike.

Raport Politikash 02/2013

Reforma në Shërbimin Civil në Kosovë: Një debat mbi konceptet, strategjitë dhe zhvillimet

Shqipe Hajredini

Prill 2013

Opinionet e shprehura në këtë raport janë vetëm të autorit.

Për kontributin e tyre, ne dëshirojmë të falënderojmë recensentët e jashtëm që ofruan komente të shkëlqyeshme në draftet paraprake të analizës së politikave. Stafi i brendshëm i GSJP-së ofroi kontribut shumë të dobishëm, redaktime dhe kontribuoi me mbështetje të shkëlqyeshme hulumtuese.

© Grupi për Studime Juridike dhe Politike, Prill 2013.

Opinionet e shprehura në këtë dokument nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht ato të donatorëve të Grupit për Studime Juridike dhe Politike, stafit, bashkëpunëtorëve ose përfaqësuesve të tyre. Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet ose të transmetohet në çfarëdo forme apo nga çfarëdo mjeti pa leje. Kontaktoni zyrën administrative të Grupit për Studime Juridike dhe Politike për kërkesat e tilla.

Grupi për Studime Juridike dhe Politike
Rr. "Rexhep Luci" 10/5
Prishtinë 10 000, Kosovë
Faqja e internetit: www.legalpoliticalstudies.org
E-mail: office@legalpoliticalstudies.org
Tel/fax.: +381 38 227 944



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo

Ky projekt është financuar nga Zyra Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K) përmes projektit për Promovim të Shoqërisë Demokratike (DSP) që menaxhohet nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Mendimet e shprehura në këtë publikim nuk paraqesin mendimet e Zyrës Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K).

Kjo faqe është lënë qëllimisht e zbrazët

REFORMA NË SHËRBIMIN CIVIL NË KOSOVË: NJË DEBAT MBI KONCEPTET, STRATEGJITË DHE ZHVILLIMET

I. Hyrje

Ky raport, në përgjithësi vlerëson zhvillimin e sistemit të shërbimit civil në Kosovë, dhe identifikon sfidat që vënia në jetë e sistemit të ri ka. Shërbimi civil është një element i rëndësishëm dhe vendimtar në përcaktimin e efikasitetit të institucioneve shtetërore. Kur Max Weber deklaron se "dominimi politik, në jetën e përditshme, do të thotë administratë publike", ai i referohet faktit se funksionet e rëndësishme shtetërore siç janë rendi dhe shteti i së drejtës, përmbushen nga nëpunësit civilë.¹ Vendet në tranzicion demokratike përballen me detyrën e vendosjes së themeleve të një shoqërie demokratike, si me miratimin e kushtetutave të reja, transferimin e pushtetit tek përfaqësuesit e zgjedhur, duke krijuar sistemet shumë partiake, krijimin e një mjedisit të favorshme dhe konkurruese për operatorët në tregun e lirë, duke inkurajuar krijimin e organizatave të shoqërisë civile, si dhe promovimin e pavarësisë së mediave.² Këto detyra, rrjedhimisht kërkojnë transformim e thellë të administratës shtetërore dhe sistemit të përgjithshëm të qeverisjes, dhe sidomos riorientimin e shërbimit civil drejt një institucioni të paanshëm dhe profesional që siguron përdorim jo-arbitrar të autoritetit publik.³

Prandaj, ky raport ofron një pasqyrë të transformimit ligjor dhe institucional të shërbimit civil në Kosovë që nga themelimi i tij në vitin 2000 deri më sot, duke shqyrtuar parimet kryesore dhe institucionet, si gjatë Misionit të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) ashtu dhe ato që karakterizuan periudhën e pas shpalljes së pavarësisë. Në këtë mënyrë, raporti synon të shpjegojë zhvillimin e shërbimit civil në Kosovë dhe sfidat që dalin përpara. Me këtë qëllim, pjesa e parë e raportit sqaron krijimin e sistemit të shërbimit civil, traditën dhe reformimin e tij. Gjithashtu, ky i fundit, shtjellon disa përkufizime të përgjithshme të shërbimit civil dhe i zbaton ato në rastin e Kosovës. Raporti, për më tepër, analizon legjisllacionin e UNMIK-ut që rregullon shërbimin civil dhe përshkruan organet e krijuara për të menaxhuar, mbikëqyrur, monitoruar dhe trajnuar nëpunësit civilë, duke u fokusuar veçanërisht në Komisionin për Emërime të Larta Publike dhe Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës, si dhe Ministrisë së Shërbimit Publik dhe agjencitë e lidhur me të.

Pjesa e dytë, paraqet zhvillimin e sistemit të shërbimit civil pas pavarësisë së Kosovës, duke u fokusuar në reformat kryesore. Veçanërisht, raporti thekson ndryshimet në kuadrin ligjor dhe analizon përfshirjen e institucioneve përkatëse. Në mënyrë të veçantë, raporti ngre pyetje lidhur me ndryshimet legjisllative të paraqitura nga kuadrati i ri, reformat e nevojshme, dhe për fund tregon se cilat ishin përmasat e këtyre reformave dhe nëse këto të fundit do të ndikojnë në strukturën institucionale ekzistuese? Raporti më pas do të analizojë "axhendën evropiane" si një nga stimujt kryesor për ristrukturimin e sistemit të shërbimit civil në Kosovë. Në këtë kuptim, raporti fokusohet në kuadrin aktual rregullues për shërbimin civil; identifikon pikat e forta dhe të dobëta, nxjerrë në pah ndryshimet në aspektin e emërimeve të larta publike dhe mekanizmave mbikëqyrës, si dhe zhvillimin e karrierës dhe vlerësimin e performancës. Së fundi, raporti nënvlerëson procesin e klasifikimit të pozitave brenda shërbimit civil të Kosovës, shpjegon

¹ Derlien, H.,-U., and Peters, B., G., (2008) 'Public Sector Employment in Ten Western Countries. The German public service: between tradition and transformation'. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p.170.

² Kotchegura, A., (2008) 'Civil Service Reform in Post-Communist Countries'. Hague: Leiden University Press, p. 1.

³ Ibid.

modelin e ri të vlerësimit të performancës, thekson sfidat institucionale si dhe tërheq vëmendjen e hartuesve të politikave në implikimet që ndryshimet e fundit mund të kenë në sistemin e administratës shtetërore.

II. Themelimi i Shërbimi Civil në Kosovë

A) Përkufizimi i shërbimit civil dhe konceptet kryesore

Shërbimi civil është kuptuar si "një institucion qeverisës i programuar nga rregullat të cilat janë, sipas përkufizimit, të arsyeshme të qëndrueshme dhe marrin karakterin e roleve, normave dhe dhe pritshmërisë në lidhje me qëndrimet e shërbimit civil, sjelljet dhe funksione në kryerjen e biznesit shtetëror".⁴ Kështu, 'shërbimi civil' i referohet jo vetëm institucioneve shtetërore dhe aktiviteteve profesionale që synojnë të ushtrorjnë autoritetin e organeve shtetërore, dhe nënkupton strukturat e organizuara dhe personelin që synojnë ofrimin e shërbimeve shtetërore. Në shumicën e vendeve, nëpunësit civilë gjenden në zonat autoritative të veprimtarisë publike, duke miratuar vendime të politikave dhe ofruar këshilla dhe/ose zbatuar politikat shtetërore. Megjithatë, në disa vende ka një dallim në mes të "shërbimin publik" dhe "shërbimit civil", ku kjo e fundit është kuptuar si një nëngrup i të parit.⁵ Nëse dallimi ndërmjet shërbimit publik/civil nuk vërehet, ne ose e nënvlerësojnë madhësinë e "shërbimit publik"⁶ ose errësojmë "dallim cilësor midis shërbimit publik, duke përfshirë punonjësit dhe shërbimin civil me funksionin dhe statusin e tij të veçantë".⁷ Ky dokument do të argumentojnë se, në të kundërt të kësaj, legjislacioni i Kosovës që rregullon shërbimin civil (ligji i shërbimit civil i nxjerra pas shpalljes së pavarësisë) adopton një qasje më të ngushtë, e cili përjashton disa kategori të të punësuarve publikë nga zbatimi i ligjit të shërbimit civil.

B) Shërbimi Civil në Kosovë mbas vitit 2000

Krijimi i një shërbimi civil efikas, bazuar në merita dhe me kosto efektive ishte një detyrë shumë e vështirë për të gjithë vendet ish- komuniste.⁸ Duke pasur parasysh këtë fakt, një ndër qëllimet kryesor të Rezolutës 1244⁹ të Këshillit të Sigurisë të Kombeve të Bashkuara për Kosovën ishte krijimi i Institucioneve të Përkohshme për Vetëqeverisjes (IPVQ), si institucione demokratike vetëqeverisëse (përfshirë legjislativin, ekzekutivin dhe gjyqësorin). Në Maj të vitit 2001, UNMIK-u shpalli Kornizën Kushtetuese,¹⁰ e cila shpalosi bazën ligjore për themelimin e IPVQ-ve, dhe përcaktojë përgjegjësitë dhe kompetencat e tyre.¹¹ Gjithashtu, shtjellojë dhe kompetencat e

⁴ Kotchegura, A., (2008) 'Civil Service Reform in Post-Communist Countries'. Hague: Leiden University Press, p. 39.

⁵ Derlien, H.,-U., and Peters, B., G., (2008) 'Public Sector Employment in Ten Western Countries, The German public service: between tradition and transformation'. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p.10

⁶ Ibid., at p. 10.

⁷ Ibid., at p. 10.

⁸ Kotchegura, A., (2008) 'Civil Service Reform in Post-Communist Countries'. Hague: Leiden University Press, p. 11.

⁹ United Nations Security Resolution 1244 was adopted on June 10, 1999, authorizing an international civil and military presence in Kosovo and establishing the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). See UN Doc. S/RES/1244 (1999) of the 10 June 1999, para. 10.

¹⁰, UNMIK Regulation No.2001/9 on Constitutional Framework For Provisional Self-Government adopted in 15 May 2001 (amended by UNMIK Regulation No.2007/29 and UNMIK Regulation No. 2002/9).

¹¹ See UNMIK Regulation No.2001/9 on Constitutional Framework For Provisional Self-Government, Chapter 8.

rezervuara për Përfaqësuesin Special të Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP).¹² Rregullorja 2001/19 përcaktoi ushtrimin e pushtetit ekzekutiv nga IPVQ-të,¹³ duke përshkruar parimet e përgjithshme të shërbimit civil.¹⁴ Qëllimi ishte të krijohet një sistem i shërbimit civil i de-politizuar, i përshtatura dhe modifikuar për nevojat e Kosovës. Në mënyrë që kjo të arrihej, hartuesit konsultuan disa modele të organizimit të shërbimit civil dhe strukturat e tyre institucionale, sidomos sistemin Britanik.¹⁵ Në këtë mënyrë, për të kuptuar arsyet e sistemit të Kosovës, një referencë e shkurtër duhet bërë për disa nga tiparet dalluese të sistemit Britanik. Tipar i parë i rëndësishëm i shërbimit civil Britanik është mungesa e ligjit publik;¹⁶ me fjalë të tjera, nuk ka një përkufizim ligjor të punësimit publik apo çfarë nënkuptonte koncepti i shërbimit civil.¹⁷ Një tipar i dytë është se koncepti i 'nëpunësit civil' është i ngushtë në krahasim me shumë vende të Evropës, duke u kufizuar në punonjësit e drejtpërdrejtë të qeverisë qendrore (duke e lënë mënjanë problemin e përkufizimit se çfarë janë ato).¹⁸

Në vitin 2001, PSSP-ja miratoi Rregulloren 2001/36 për Shërbimin Civil të Kosovës, e cila renditi parimet themelore të shërbimit civil, si: a) barazia, b) paanshmëria dhe objektiviteti politik, c) integriteti, d) ndershmëria dhe përgjegjësisë, e) transparencë, f) merita, g) jo-diskriminim dhe h) gjithë-përfshirja.¹⁹ Bazuar në këtë rregullore, një nëpunës civil ishte çdo punonjës (që punon në një institucion publik), i cili paguhet nga buxheti i Kosovës.²⁰ Megjithatë, rregullorja liron disa kategori të të punësuarve (anëtarët e Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës, të emëruarit politikë dhe anëtarët e Trupave Mbrojtëse të Kosovës) nga përfshirja në shërbimin civil. Fushëveprimi i shërbimit civil ishte tepër i gjerë, duke përfshirë disa kategori të të punësuarve publikë që nuk ishin kategorizuar në mënyrë specifike. Përveç kësaj, në këtë rregullore nuk bëhej dallimi në mes të nëpunësve civilë të karrierës dhe atyre të kontraktuar, edhe pse, në përgjithësi, aplikohet një sistem punësimi i bazuar në kontratë për të gjitha kategoritë e nëpunësve civilë. Kontrata e punësimit ishte për një periudhë deri në tre vjet me mundësi vazhdimi.

Pozitat më të larta drejtuese në shërbimin civil - ato të sekretarëve të përhershëm dhe kryeshefave ekzekutivë - përgjigjeshin direkt te ministri përkatës, si dhe ishin përgjegjës për menaxhimin dhe administrimin e shërbimit civil në ekzekutiv.²¹ Ata kanë luajtur një rol kyç në krijimin e një shërbimi civil efektiv dhe profesional, dhe ishin përgjegjës për të siguruar që rekrutimi i stafit të ministrive dhe/ose agjencive ekzekutive të ishte i bazuar në kualifikimet profesionale, aftësi dhe meritë, si dhe të realizohej përmes konkurrimit të hapur dhe të drejtë. Kjo la të kuptohet që një sekretar i përhershëm ose kryeshef ekzekutiv mund të marrë porosi nga anëtarët e qeverisë, institucioni apo personat me autoritet mbi ministrinë e tij/saj ose agjencinë ekzekutive. Përveç kësaj, këto dispozita nënkuptonin gjithashtu se postet e sekretarit të

¹² The Special Representative of the Secretary General was the final decision making body, and therefore according to the Constitutional Framework he/she was the final authority that could overrule every decision of PISG-s.

¹³ See Regulation No.2001/19 on the Executive branch of the Provisional Institutions of Self Government in Kosovo.

¹⁴ Regulation No.2001/19 on the Executive branch of the Provisional Institutions of Self Government in Kosovo, art. 4.

¹⁵ Interview with Mr. Alexander Borg-Olivier Special Advisor to Prime Minister of Kosovo and Former-Chief of United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) Legal Office, September 2010.

¹⁶ Derlien, H.,-U., and Peters, B., G., (2008) 'Public Sector Employment in Ten Western Countries, Public employment in Britain: from working in to working for the public sector?'. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p.19

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Regulation No.2001/36 on the Kosovo Civil Service, section 2, para.1, sub-paras.a, b, c, d,e, f, g and h.

²⁰ Regulation No.2001/36 on the Kosovo Civil Service, section 1.

²¹ Regulation No.2001/19 on the Executive Branch of the Provisional Institutions of Self Government in Kosovo, section 5, para. 2.

përherëshëm dhe shefi ekzekutiv mund të ushtrohen vetëm nga nëpunësit civilë me kualifikime profesionale.

C) Komisioni për Emërimet të Larta Publike

Roli i PSSP-së në kuadër të shërbimit civil ka qenë monitorimi i zbatimit të rregullores mbi shërbimin civil dhe sigurimi i përfaqësimit të drejtë të komuniteteve. Ideja kryesisht lidhjen me krijimin e një shërbimi civil që ishte objektiv, efektiv dhe jo të politizuar.²² Për këtë qëllim, bazuar në legjislacionin që rregullon shërbimin civil u themeluan dy institucione të rëndësishme: Komisioni për Emërimet të Larta Publike (KELP)²³ dhe Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Kosovës. Ky i fundit u krijua për të dëgjuar dhe vendosur për ankesat kundër vendimeve të autoriteteve punëdhënëse për të gjithë shërbyesit civil, me përjashtim të atyre të emëruar nga KELP.²⁴

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.²⁵ Këto emërimet përfshinin në radhë të parë sekretarët e përherëshëm të ministrave, kryeshefat ekzekutiv dhe poste të tjera të përcaktuara nga PSSP-ja.²⁶ Përbërja e KELP ishte interesante: 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 ndërkombëtarë. Tre qytetarë e Kosovës dhe tre anëtarë ndërkombëtarë emëroheshin nga PSSP-ja. Për më tepër, në kuadër të këtij procesi PSSP-ja kishte pushtetin përfundimtar vendimmarrës mbi ndërprerjen e postet e larta, përfshirë edhe shkarkimin e një anëtari të KELP të emëruar nga ai.²⁷ Fuqia e vendimeve të PSSP-së nganjëherë ndihmonte vendimet e marra nga KELP.²⁸ Sistemi i votimit i KELP nuk ishte shumë i zhvilluar, dhe pengonte punën në marrjen e vendimeve efektive. Edhe pse vendimet do të duhej të merreshin me konsensus, kjo ka ndodhur shumë rrallë në praktikë. Për tu arritur kuorumi i nevojshme në KELP nevojiteshin shtatë anëtarë, duke përfshirë ministrin e dytë dhe të paktën një anëtar që përfaqëson komunitetin jo-shqiptarë.²⁹ Kur kuorumi nuk arrihej, Kryeministri duhej ta shtynte takimin dhe dakordohesh për një datë alternative.³⁰ Emërimet dhe vendimet e tjera thelbësore kërkonin mbështetjen e së paku gjashtë anëtarëve të pranishëm dhe që votojnë. Në rast të votave të barabarta, kryesuesi kishte votën vendimtare.³¹ Meqenëse anëtarët e komuniteteve dhe ndonjë prej ministrave mungonin shpesh tregoi se sa e vështirë ishte për KELP të mbledhje në një takim dhe të arrinte të merrte vendime për çështje të rëndësishme. Raste të tilla ishin shfaqur gjatë punës së KELP.³²

²² Interview with Mr. Alexander Borg-Olivier Special Advisor to Prime Minister of Kosovo and Former -Chief of United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) Legal Office, September 2010.

²³ Regulation No.2001/19 on the Executive branch of the Provisional Institutions of Self Government in Kosovo, section 2, para. 1, sub-para. e, and annex I, point E, Regulation No.2001/36 on the Civil Service, chapter IV.

²⁴ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service, chapter III, section 10, para. 1 and 2.

²⁵ Administrative Instruction 09/2006 implementing procedures for the operation of the Senior Public Appointments Committee of Kosovo, article 2, para.1, sub para. IV.

²⁶ Regulation No.2001/19 on the Executive branch of the Provisional Institutions of Self Government in Kosovo, section 2, para.1, sub-para. e, and Annex I, point E, and point IV, and c.

²⁷ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service, chapter IV, section 18.

²⁸ Interview with Mr. Alexander Borg-Olivier Special Advisor to Prime Minister of Kosovo and Former -Chief of United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) Legal Office, September 2010.

²⁹ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service, chapter IV, section 19, para.2.

³⁰ Ibid

³¹ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service, chapter IV, section 19, para. 4.

³² See Transcript of SPAC meeting, May 2006.

KELP ishte mjaft i dobishme në fillim të procesit, dhe u zhvillua gradualisht gjatë implementimit të Kornizës Kushtetuese.³³ Faza fillestare e KELP-it u karakterizua nga përzgjedhja dhe emërimi profesionale dhe pak i politizuar i nëpunësve të lartë civil. Kjo ishte gjithashtu një rezultat i ekspertizës ndërkombëtare të ofruar.³⁴ Procedura e përzgjedhjes kryhej nga një panel i cili shqyrtonte aplikimet. Paneli përbëhej nga Sekretari i Përhershëm i Ministrisë së Shërbimeve Publike, Sekretari i Përhershëm i Ministrisë në të cilën kandidati për emërim do të shërbente, një qytetar i Kosovës, dhe një anëtar ndërkombëtar i KELP. Pas shqyrtimit të aplikimeve dhe intervistës, paneli i rekomandonte KELP-it tre kandidatë përfundimtare.³⁵ Ministrat kishte një rol në emërimin, por që ishte e kufizuar në bazë të kriterëve objektive.³⁶

Garantimi i transparencës, një ndër parimet kryesore mbi të cilat shërbimi civil u themelua, ishte vendimtare për punën e KELP-it. Një vlerësim i drejtë i kandidatëve për emërim të larta publike, në bazë të meritave dhe pa paragjykim, ishte një sfidë në vetvete.³⁷ Për më tepër, prioritetet e institucioneve ishin të ndryshme nga periudha kur Kosova kishte për të përmbushur detyrimet ndërkombëtare, të cilat në një shkallë të caktuar e devijonin punën e KELP.³⁸ Gjithashtu, u krijua një vakum mbi punën e KELP-it për shkak të mos përmbushjes së kuorumin. Për më tepër, presioni politik apo tentativat për të ndërhyrë në procesin e përzgjedhjes janë vërejtur në raste të ndryshme, kryesisht në përzgjedhjen e sekretarëve të përhershëm.³⁹

Rishikimi i performancës së nëpunësve civilë rregullohet me akte nënligjore. Për pozita të larta (të tilla si sekretarë e përhershëm ose kryeshefat ekzekutiv), procedurat kërkojnë që të ndërmerrej një vlerësim mbi një bazë vjetore. Ministrat ishin përgjegjës për vlerësimin e zyrtarëve të lartë, pas njoftimit nga ana e Sekretariatit të KELP-it. Zakonisht kjo procedurë ka zgjatur për 20 ditë, përveç nëse kjo ka ndodhur në fund të periudhës së kontratës, kur ajo zgjat 70 ditë. Procedurat ishin të gjata dhe në shumicën e rasteve nuk përfundonin me një zgjidhje apo vendim. Përveç kësaj, ka pasur procedura të ndryshme që rregullonin përfundimin e kontratave të sekretarëve të përhershëm dhe kryeshefave ekzekutiv, dhe performanca e tyre nuk vlerësohej, megjithëse ishte e rëndësishme për postet vakante, rishpërndarjen dhe pozicionet e përkohshme

Megjithatë, procedurat të caktuara nuk ishin të rregulluar me akte nënligjore,⁴⁰ duke përfshirë këtu pezullimin dhe shkarkimin e një zyrtari të lartë drejtues. Ishte vetëm një referencë indirekte në rregullore që trajtonte pezullimin, e cila lidhet me procedurën që qeveriste pozicionet e përkohshme: një ministër mund të emëronte ushtrues detyre të sekretarit të përhershëm ose kryeshefit ekzekutiv, me kusht që kjo e fundit të miratohej nga KELP brenda 30 dite nga koha e mungesës, nëse sekretari i përhershëm ose kryeshefi ekzekutivë 'suspendohej mbi bazën e procedurës disiplinore të aprovuar nga KELP'.⁴¹ Megjithatë, procedurat disiplinore nuk ishin miratuar në atë kohë, dhe nuk kishte asnjë kuptim të qartë se si rastet disiplinore duhet të

³³ Interview with Mr. Alexander Borg-Olivier Special Advisor to Prime Minister of Kosovo and Former -Chief of United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) Legal Office, September 2010

³⁴ Interview with Ruzhdi Halili, Former-consultant on reformation of Public Administration in Kosovo, September 2010.

³⁵ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service, chapter IV, section 20, para. 3.

³⁶ Interview with Mr. Alexander Borg-Olivier Special Advisor to Prime Minister of Kosovo and Former -Chief of United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) Legal Office, September 2010

³⁷ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service, Chapter IV, Section 21.1

³⁸ Ibid.

³⁹ See the decisions on the appointment of Senior staff, transcripts from the SPAC meeting, 20.08.2008

⁴⁰ Administrative Instruction 09/2006 implementing procedures for the operation of the Senior Public Appointments Committee of Kosovo, and Regulation No.2001/36 on the Kosovo Civil Service.

⁴¹ Administrative Instruction 09/2006 implementing procedures for the operation of the Senior Public Appointments Committee of Kosovo, Article 18, para. 2, point. IV.

silleshin para KELP. Në fakt, një rast i ngjashëm kishte ndodhur kur një sekretar i përhershëm u shkarkua.⁴² Në atë rast, KELP u përball me mungesën e mbështetjes ligjore dhe rasti i Sekretarit të Përhershëm të shkarkuar u vazhduan më tej në proces gjyqësor. Edhe pse disa akte nënligjore u hartuan, ata nuk u miratuan për shkak të mungesës së kuorumit.

D) Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës

Një institucion tjetër që merret me vlerësimin e shërbimit civil dhe punon për të siguruar zbatimin e Ligjit për Shërbimin Civil është Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës (në tekstin e mëtejshëm "Këshilli"). Këshilli u krijua fillimisht si një organ autonom në kuadër të Ministrisë së Shërbimeve Publike, në bazë të një numri aktesh nënligjore,⁴³ 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.⁴⁴ 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 ndërmerre një vlerësim vjetor të autoriteteve punëdhënëse, si dhe të përgatiste një raport vjetor për Kryeministrin dhe PSSP-në.⁴⁵ 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 civil të emëruar nga KELP. Procesi i apelit trajtonte kryesisht ankesat që kishin të bënin me shkeljen e procedurave për vendet e lira të punës, ndërprerja e kontratave, mos zgjatja e kontratave, çështjet e kompensimit, dhe pezullimin.⁴⁶ Gjatë viteve, numri i rasteve u rrit gradualisht.⁴⁷ Vendimet e Këshillit ishin të detyrueshme.

Fillimisht, Këshilli u krijua si një njësi e pavarur në kuadër të Ministrisë së Shërbimeve Publike, një çështje që ngriti pikëpyetje lidhur me pavarësisë e tij. Kjo edhe për faktin se Këshilli ishte financiarisht dhe institucionalisht i varur nga Ministria e Shërbimeve Publike. Megjithatë, në vitin 2008 me ndryshimet e bëra në legjislacionin⁴⁸ Këshilli duhet të raportonte drejtpërdrejt në Kuvendin e Kosovës. Gjithashtu, ligji i ri siguroi që pagat e anëtarëve të Këshillit të ishin të paktën të barabarta me disa pozicione të larta drejtuese brenda institucioneve të Kosovës. (d.m.th. ligji përcaktoi se niveli i pagës së Kryetarit të Këshillit duhet të jetë i barabartë me atë të Kryetarit të Gjykatës Supreme të Kosovës dhe niveli i pagave të anëtarëve të tjerë të Këshillit duhet të jetë ekuivalente me atë të gjyqtarit të Gjykatës Supreme të Kosovës).⁴⁹ Tanimë, anëtarët e Këshillit emërohen dhe shkarkohen nga Kuvendi i Kosovës. Megjithatë, si me rregulloren e mëparshme, legjislacioni i ri nuk specifikon qartë formën dhe fuqinë e vendimeve të Këshillit.

⁴² Interview with Former-Permanent Secretary, who required being anonymous, October, 2010.

⁴³ See Administrative Instruction No. 2003/2 implementing UNMIK Regulation no. 2001/36 on the Kosovo Civil Service; Administrative Instruction 2005/1 of MPS; Administrative Instruction 2005/2 of MPS, and Law No. 02L/28 on Administrative Procedure.

⁴⁴ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service,, chapter III, section 8, para. 1.

⁴⁵ Regulation No.2001/36, on the Kosovo Civil Service , chapter III, section 10, para. 1, sub-para. a, b, c, d.

⁴⁶ See Independent Oversight Board of Kosovo, Annual Report 2005, available at: http://www.ks-gov.net/kpmk/document/english/publications/Report_2005.pdf

⁴⁷ See Independent Oversight Board of Kosovo, Annual Reports 2005, 2006, 2007, 2008 and 2009, available at: <http://www.ks-gov.net/kpmk/>

⁴⁸ Regulation No. 2008/12 amending UNMIK Regulation 2001/36 on the Kosovo Civil Service.

⁴⁹ Ibid.

E) Efikasiteti dhe menaxhimi në strukturat e shërbimit civil (IKAP dhe DASHC)

Rregullorja për shërbimin civil krijoi një sistem të centralizuar të menaxhimit, ku Ministria e Shërbimeve Publike (MSHP) ishte përgjegjëse për "zhvillimin, koordinimin dhe zbatimin e politikave për trajnimin dhe zhvillimin e kapaciteteve të Shërbimit Civil".⁵⁰ Nga ana tjetër, u themelua Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP). IKAP ishte përgjegjëse për trajnimin e nëpunësit civil të Kosovës. Legjislacioni në fuqi në atë kohë nuk siguronte kushte të qarta për zhvillimin e karrierës,⁵¹ dhe nuk kishte asnjë lidhje në mes të arsimit, vlerësimit të performancës dhe gradës profesionale. Kjo shpesh ka rezultuar në uljen e interesit për punësim në shërbimin civil, kreativitet të kufizuar, performancë të ulët dhe rritjen e interesimit për një punë plotësuese/dytësore.⁵²

IKAP nga 2004 deri në 2006 organizoi 107 programe trajnimi, me një total prej 5863 pjesëmarrësish.⁵³ Megjithatë, IKAP nuk ka qenë në gjendje të vlerësojë ndikimin që kanë pasur trajnimet. Për shembull, në vitin 2008, 91% e temave të trajnimit ishin "standarde" ose "horizontale", që do të thotë që janë dedikuar për nëpunësit civilë të organizatave të ndryshme. Në kuadër të paketës së trajnimeve të ofruara për vitin 2008, vetëm trajnimet në Prokurim Publik (PP) dhe investimet kapitale publike (IKP) ishin në kategorinë e "trajnimeve të nevojshme".⁵⁴ Megjithatë, në shumicën e rasteve praktikave dhe metodat e mësuara në trajnime nuk janë aplikuar në vendet e tyre të punës, si pasojë e mungesës së mekanizmave të monitorimit, procedurave të vlerësimit dhe mekanizmave ndëshkuese.⁵⁵

Bazuar në legjislacioni përkatës 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 mbikëqyrë zbatimin e politikave që lidhen me shërbimin civil. Si

⁵⁰ Regulation No.2001/19 on the Executive branch of the Provisional Institutions of Self Government in Kosovo, annex IX.

⁵¹ For more on information on sublegal acts which the Ministry of Public Services functioned see: Regulation No. 2001/36 on the Kosovo civil service regulates the employment and the terms of employment for civil servants in Kosovo. The Administrative Direction 2003/2, 25 January 2003 has been issued for the implementation of this Regulation. In this direction are prescribed the detailed provisions on the civil servants employment procedures and terms. Also, for the implementation of the administrative direction 2003/2 – implementation of the UNMIK Regulation No. 2001/36 on the Kosovo Civil Service, the following Administrative Instructions have been issued: MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/01 recruitment procedures; MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/02 contract procedures; MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/03 probation period procedures; MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/04 disciplinary procedures; MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/05 appealing procedures; MPS/DCSA Administrative Instruction No. 2003/06 procedures of terminating the work relation; MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/07 job description procedures; MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/08 performance evaluation procedures; MPS/DCSA Administrative Instruction No. 2003/09 work and presence at work procedures; MPS/DCSA Administrative Instruction No. 2003/10 leave procedure; MPS/DCSA Administrative Instruction No. 2003/11 personnel files procedure; MPS/ DCSA Administrative Instruction No. 2003/12 equal opportunity procedures;

⁵² See Report on the Status of Public Administration in Kosovo, prepared by Group of Experts for Public Administration Reform. Ministry for Civil Services, February 2007.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Report of Activities, Kosovo Institute for Public Administration, January 2009, p. 5, available at http://ikap.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Publications&Default.aspx?PID=Publications&CID=IKAP_Raportet&LID=1&PCID=-1&PanID=BodyMiddle&CtlID=~/iaCtls/Raportet.ascx

⁵⁵ However, Article 12 of the Administrative Instruction 2003/02 required the establishment of such bodies, see for more Report on the Status of Public Administration in Kosovo, prepared by Group of Experts for Public Administration Reform. Ministry for Civil Services, February 2007, p.22.

Strategjia për Reformën e Administratës Publike 2007-2012 ashtu dhe Plani i Veprimit e zgjeruan rolin e DASHC. Të dy këto dokumente, të cilat hartuan udhëzimet për reformën e administratës publike në Kosovë, u zhvilluan pas një analize të plotë të gjendjes së administratës publike në Kosovë. Sipas strategjisë, Departamenti i Administratës të Shërbimit Civil duhet të jetë institucioni qendror përgjegjës për menaxhimin, koordinimin dhe raportimin e progresit të zbatimit të reformës së administratës publike. Për të arritur këtë qëllim, departamenti duhet të bashkëpunonte ngushtë me të gjitha ministritë dhe institucionet e ngarkuara në kuadër planit të veprimit për zbatimin e reformës.⁵⁶

III. Shërbimi Civil pas Pavarësisë

Shpallja e Pavarësisë në shkurt 2008 i hapi rrugën miratimit të Kushtetutës së Kosovës,⁵⁷ neni 101 i Kushtetutës shpall se përbërja e shërbimit civil duhet të pasqyrojë shumëllojshmërinë e popullit të Kosovës dhe të marrë parasysh parimet e njohura ndërkombëtarisht të barazisë gjinore.

Reforma e shërbimit civil e parashikuara në Strategjinë për Reformën në Administratën Publike përfshiu një afat kohor të përgjithshëm brenda të cilit këto reforma duhet zbatohen. Duke pasur parasysh situatën dhe ndryshimet që rezultuan nga transferimi i kompetencave tek institucionet e Kosovës, pjesa e aktiviteteve që u zbatuan gjatë dy viteve të para pas aprovimit të dokumentit, përkatësisht në 2007-2008 ishin të shumta.⁵⁸

Disa prioritetë u identifikuan: a) zhvillimi dhe miratimi i legjislacionit themelor në fushën e administratës publike, b) zhvillimi i një sistemi unik kontabël në përputhje me standardet ndërkombëtare për të siguruar regjistrimin e saktë të të ardhurave dhe shpenzimeve, si dhe trajnimi i personelin për përdorimin e tij, c) rishikimin funksional i institucioneve dhe zbatimi i rekomandimeve; d) krijimi i Agjencisë së Shoqërinë së Informacionit, e) zhvillimin e Strategjisë për Komunikim me Publikun, duke përfshirë zbatimin e Ligjit për qasje në dokumentet zyrtare dhe identifikimin e shërbimeve qeveritare që mund të ofrohet nëpërmjet internetit, si dhe f) funksionalizimin e mekanizmave që monitorojnë zbatimin e legjislacionit.⁵⁹

Një ndër prioritetet kryesore të reformës së administratës publike ishte arritja e prioritetëve evropiane.⁶⁰ Për ti orientuar aspiratat e Kosovës drejt perspektivës evropiane, nga viti 2003 institucionet e Kosovës morën disa detyrime nëpërmjet Mekanizmit Përcjellës të Stabilizim-Asociimit (MPSA). Nga ana e tjetër, institucionet e Bashkimi Evropian (BE), në përputhje me legjislacionin e BE dhe duke pasur parasysh kriteret e Kopenhagës e drejtuan

⁵⁶ Strategy for Public Administration Reform in Kosovo 2007–2012, 15 February 2007, p. 7, available at: <http://www.fridomks.org/media/01%20Draft%20Strategjia%20RAP.pdf>.

⁵⁷ The Constitution of the Republic of Kosovo ratified on 9 April 2008 and entered into force on 15 June 2008. Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (the so-called "Ahtisaari Plan") included constitutional provisions, rights of communities and their members, decentralization of local government, justice system, religious and cultural heritage, international debt, property and archives, Kosovo security sector, International Civilian Representative, European Rule of Law Mission, International Military Presence and legislative agenda. See Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement of 2007, UN Doc. S/2007/168/Add. I, 26 March 2007.

⁵⁸ See Strategy for Public Administration Reform in Kosovo 2007–2012, 15 February 2007, p. 7, available at: <http://www.fridomks.org/media/01%20Draft%20Strategjia%20RAP.pdf>.

⁵⁹ See Strategy for Public Administration Reform in Kosovo 2007–2012, 15 February 2007, p. 7, available at: <http://www.fridomks.org/media/01%20Draft%20Strategjia%20RAP.pdf>.

⁶⁰ At that time a separate European Integration Agency was established within the Office of the Prime Minister. See Administrative Instruction 2006/06 and Administrative Instruction 2004/18.

nevojën për reformimin e shërbimit civil në raportet e tyre të progresit. Duhet përmendur fakti se në pothuajse të gjitha raportet në lidhje me vendet candidate⁶¹ theksohet krijimi i një shërbimi civil të unifikuar, forcimi i tij, pavarësia dhe profesionalizmi; si dhe çështja e reformës së administratës publike. Në këtë rrjedh, Raporti i Komisionit Evropian për Kosovën (2008) theksoi se nëpunësit civilë vazhdojnë të jenë të prekshme nga ndërhyrja politike, korrupsion dhe nepotizmi. Në atë kohë, Komisioni Evropian kërkonte që një ligj i ri për shërbimin civil të miratohet, i cili, ndër të tjera do të mishëron parimet e një shërbimi civil modern, të paanshëm, profesional dhe bazuar në meritë.⁶² Veçanërisht, sipas vlerësimeve të FIRDOM, për të zbatuar riorganizim e shërbimit civil në të gjitha organet qeveritare, Ligjit për Shërbimin Civil dhe aktet nënligjore, institucionet e Kosovës duhet të planifikojnë instrumente financiare praktike dhe të qëndrueshme për transferimin e disa funksioneve jo-thelbësore, duke i lejuar stafit të fitojnë kualifikime të reja, si dhe të përfitojnë nga skemat e pensioneve të parakohshme.⁶³

Nga ana tjetër, disa veprime për reformën e shërbimit civil u përpunuan edhe në Planin e Veprimit për Partneritet Evropian për Kosovën.⁶⁴ Ndër të tjera, ky plan kërkonte miratimin e ligjeve themelore për reformimin e administratës publike, ndarjen e kompetencave institucionale, si dhe emërimin e njerëzve në pozita të larta drejtuese. Sfidat për reformimin e shërbimit civil janë adresuar edhe në Raportin e Progresit të Komisionit Evropian të vitit 2009, i cili identifikojë krijimin e një administrate publike profesionale, të përgjegjshme, të lirë nga ndërhyrjet politike si prioriteti kryesor të Partneritetit Evropian. Ishte vërejtur se këto funksione nuk ishin garantuara plotësisht nën sistemin e atëhershëm (legjislacioni i UNMIK-ut),⁶⁵ dhe se kapaciteti i administratës publike të Kosovës kishte mbetur i dobët.⁶⁶ Përveç kësaj, niveli i ulët i pagave ishte një problem i qëndrueshme, i cili pengonte përpjekjet për të krijuar një shërbim civil profesional dhe për të tërhequr punonjës të mirë arsimuar dhe kompetent në sektorin publik. Gjithashtu, një grup tjetër vështirësish lidheshin me dallimin në mes të emërimeve politike dhe shërbyesve civil dhe mundësive të kufizuara për avancim në karrierë dhe në qarkullim në postet e larta drejtuese.⁶⁷

Disa nga këto shqetësime u rishfaqën në Raportin e Progresit për Kosovën në 2010, ndonëse kishte edhe dëshmi për përparimi.

⁶¹ See the Progress Reports of 2008 of Croatia, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Turkey, available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2695:FIN:EN:PDF>; and

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf

⁶² Sigma 'Kosovo Public Service and the Administrative Framework Assessment'. May, 2008, p. 3, available at: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/48/31/41637624.pdf>,

⁶³ The Whole-of-Government Review, November 2008, FRIDOM, available at: http://map.rks-gov.net/userfiles/file/FRIDOM/Rishikimi_i_Gjithe_Qeverise/Raportin_e_plote_mundeni_ta_shkarkoni_ne_formatin_20.pdf

⁶⁴ European Partnership Action Plan for Kosovo 2009, 2010, available at: http://www.mei-ks.net/repository/docs/EPAP_2009.pdf

⁶⁵ Commission Staff Working Document: 'Kosovo under UNSCR1244/99 2009 Progress Report'. Commission of the European Communities, SEC(2009) 1340, Brussels.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Sigma 'Kosovo Public Service and the Administrative Framework Assessment'. May, 2008, p. 3, available at: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/48/31/41637624.pdf>.

A) Drejt reformës: miratimi i sistemit të ri të shërbimit civil

Ligji i ri për Shërbimin Civil (LSHC) hyri në fuqi në Qershor 2010 së bashku me Ligjin për Pagat e Nëpunësve Civilë.⁶⁸ LSHC rregullon statusin e shërbyesve civilë, termat dhe kushtet e punësimit të tyre. Kuadri i rishikuar paraqet një numër risish krahasuar me sistemin e UNMIK-ut. Së pari, fushëveprimi i LSHC u ngushtua duke përfshirë tanimë punonjësit e administratës së Kuvendit, Zyrën e Presidentit, Zyrën e Kryeministrit dhe ministritë, agjencitë ekzekutive, agjencitë rregullatore të pavarura dhe administratën komunale. Një numër i të punësuarve publikë janë lënë jashtë fushëveprimit të ligjit,⁶⁹ duke lënë hapësirë për tu rregulluara me aktet e tjera ligjore, kryesisht me ligjin e punës. Kështu, ligji i ri përjashtoi stafin mësimdhënës, personelin e institucioneve shëndetësore, oficerët e policisë dhe doganave, si dhe anëtarët e Forcës së Sigurisë së Kosovës. LSHC gjithashtu përjashtoi të emëruarit politikë të të gjitha institucioneve dhe personelin e punësuar në kabinetet e funksionarëve publikë. Këto ndryshime e kanë reduktuar numrin e nëpunësve civil me më shumë se gjysma. Së dyti, LSHC e përkufizon nëpunësin civilë, si një punonjës publik i cili ushtron autoritet publik administrativ, merr pjesë në hartimin dhe zbatimin e politikave, në monitorimin e zbatimit të rregullave dhe procedurave administrative, si dhe siguron zbatimin e politikave të miratuara.⁷⁰

Dispozita të reja janë paraqitur mbi parimet e shërbimit civil, të cilat pohojnë se nëpunësit civilë duhet të kryejnë detyrat e tyre në përputhje me parimet e ligjshmërisë, jo-diskriminimit, efektivitetit dhe efikasitetit, përgjegjshmërisë, paanësisë dhe pavarësisë profesionale, transparencës, si dhe mundësive të barabarta për komunitete dhe gratë. Për më tepër, LSHC bën dallimin në mes të nëpunësve civil dhe zyrtarëve publik: të parët përfshijnë zyrtarë në pozita të zgjedhura në institucionet e administratës publike, ndërsa të dytët përfshijnë zyrtarë të emëruar nga zyrtarët e zgjedhur në pozita të caktuara. Gjithashtu, ky ligj, bën dallimin ndërmjet nëpunësve civilë të karrierës dhe të jo karrierës: nëpunësit civilë të karrierës ushtrojnë funksionet e tyre mbi një bazë të vazhdueshme/përhershme⁷¹ ndërsa nëpunësit civilë të jo karrierës i ushtrojnë funksionet e tyre për një periudhë kohore deri në dy vjet.⁷² Ky dallim hap diskutimin mbi një numër çështjesh të ndryshme, si promovimi i tyre në faza të ardhshme dhe njohja e përvojës së punës.

Organi kryesor përgjegjës për orientimin dhe zbatimin e politikave të shërbimit civil është Qeveria, nëpërmjet Ministrisë së Administratës Publike.⁷³ Përgjegjësitë e saj përfshijnë: a) hartimin dhe mbikëqyrjen e zbatimit të politikave për shërbimin civil; b) propozon dhe nxjerr akte nënligjore nga fusha e shërbimit civil, c) përcakton normat dhe standardet për organizimin funksional të institucioneve që janë pjesë e shërbimit civil; d) i propozon qeverisë politika lidhur me pagat dhe shpërblimet në institucionet e administratës publike; si dhe e) është kompetente të zhvillojë mbikëqyrjen, koordinimin dhe implementimin e trajnimeve, edukimit dhe politikave të ngritjes së kapaciteteve në shërbimin civil të Kosovës.⁷⁴

⁶⁸ The Law on Salaries of Civil Servants entered into force at the same date as the Law on Civil Service (on 25.06.2010 both Laws were published in the Official Gazette).

⁶⁹ See Law No.03/L –149 on the Civil Service of the Republic of Kosovo, art. 4.

⁷⁰ Law No.03/L –149 on the Civil Service of the Republic of Kosovo, art. 2, paras. 1 and 2.

⁷¹ Law No.03/L –149 on the Civil Service of the Republic of Kosovo, art. 12, para. 1.

⁷² Ibid.

⁷³ The Ministry of Public Services after the entry into force of the Constitution and other relevant legislation has been transformed to the Ministry of Public Administration.

⁷⁴ Law No.03/L –149 on the Civil Service of The Republic of Kosovo, art. 6.

Sipas ligjit, procesi i rekrutimit dhe pranimi në shërbimin civil duhet të kryhet në përputhje me parimet e meritës, aftësive profesionale, paanshmërisë, mundësive të barabarta, jo-diskriminimit dhe përfaqësimit të barabartë, dhe në bazë të konkursit publik.⁷⁵ Kushtetuta dhe një numër i ligjesh përfshijnë dispozita të veçanta për përfaqësimin e komuniteteve, të cilat garantojnë se një minimum prej 10% të pozicioneve do të jenë të rezervuara për pjesëtarët e komuniteteve. Procedura dhe pragu duhet të rregullohet më tej përmes legjislacionit dytësor, por udhëzimi administrativ hartuar nga MAP-i i mungojnë dispozitat mbi përfaqësimin e komuniteteve në shërbimin civil.

Ligji gjithashtu bën dallimin midis pranimit në shërbimin civil të nëpunësve civil të karrierën dhe atyre të jo karrierës. Pranimi në Shërbimin Civil për pozicionet e karrierës është i hapur për të gjithë kandidatët, me përjashtim të pozitave drejtuese në të gjitha institucionet,⁷⁶ të cilat mbulohen me anë të promovimit të nëpunësve civil ekzistues. Nëse nuk ka aplikime nga nëpunësit civilë ekzistues, ose nëse aplikantët konsiderohen të papërshtatshme, konkurrimi për pozitën e larta drejtuese hapet për të gjithë personat e interesuar.⁷⁷ Në anën tjetër, pranimi në shërbimin civil për pozitën të jo karrierës është i hapur për të gjithë kandidatët pa përjashtim. Për pozitën menaxhuese, pranimi bëhet përmes avancimit të nëpunësve civil ekzistues. Me vendosjen e këtyre kriterëve, mundësitë e pranimit të një kandidati të jashtëm në pozitën të larta drejtues janë të pakta.

Disa dispozita rregullojnë marrëdhëniet e punës, punën provuese, zhvillimin e karrierës dhe procedurat për avancimin dhe performancë, kushtet e punës, të drejtat e nëpunësve civilë, parimet dhe kushtet e sjelljes profesionale të nëpunësve civilë, masat disiplinore dhe mosmarrëveshjet, pezullimin, ndërprerjen dhe daljen në pension. Për më tepër, të gjitha çështjet e përmendura më sipër kërkojnë rregullim shtesë nga aktet nënligjore. Përgjegjësia kryesore bie për qeverinë dhe Ministrinë e Administratës Publike. Në total, ka pasur 19 akte nënligjore që duhet të miratoheshin nga qeveria, si dhe disa të tjera që bien brenda mandatit të MAP. Megjithatë, në kohën e shkrimit shumica e akteve ishin miratuar.⁷⁸

B) Emërimet e Zyrtarëve të Lartë, Mbikëqyrja dhe Menaxhimi

Me përfundimin e mandatit të anëtarëve të shoqërisë civile dhe atyre ndërkombëtarë në përbërje të KELP u ngritën disa shqetësime lidhur me funksionimin e tij. Anëtarët e rinj të shoqërisë civile u emëruan me lehtësi, por emërimi i anëtarëve ndërkombëtarë ishte sfidues në kontekstin Deklaratës së Pavarësisë. Në prill të vitit 2008, qeveria miratoi një Udhëzim Administrativ⁷⁹ të ri që synonte të adresonte vakumin e përmendura më lart, duke përcaktuar disa procedura të cilat nuk ishin të mbuluara nga legjislacioni i mëparshëm. Megjithatë, ky akt ligjor dështoi në adresimin e disa çështjeve të pazgjidhura,⁸⁰ siç ishte edhe përfshirja e PSSP-së në procesin e emërimeve të zyrtarëve të lartë dhe emërimeve të reja në postet e lira.⁸¹ Deri në fund të Qershorit 2008, KELP përbëhej nga dhjetë anëtarë, duke përfshirë ministrat, tre anëtarë të shoqërisë civile

⁷⁵ Law No.03/L –149 on the Civil Service of the Republic of Kosovo, art. 11, para. 1.

⁷⁶ Law No.03/L –149 on the Civil Service of the Republic of Kosovo, art.18, paras. 3 and 6.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Interview with Senior Legal Officer in the Ministry for Public Administration, who asked to remain anonymous, October, 2010 and Interview with Director of the Legal Department in the Ministry of Public Administration, October, 2010.

⁷⁹ Administrative Instruction No.11/2008 on Implementing Procedures of the Senior Public Appointments Committee, which establishes practical rules for the effective operation of the Senior Public Appointments Committee

⁸⁰ Interview with Hajzer Salihu, Former-Director of SPAC Secretariat, October 2010.

⁸¹ Interview with Hajzer Salihu, Former-Director of SPAC Secretariat, October, 2010.

në Kosovë, dhe tre anëtarë ndërkombëtarë të emëruar nga PSSP-ja. Sekretariati i KELP adresoj këtë çështje vazhdimisht me Kryeministrin, duke kërkuar amendimin e dispozitave ligjore.⁸² Më vonë, përmes miratimit të një rregulloreje të UNMIK-ut,⁸³ e cili përfundoi mandatin e tre (3) anëtarëve ndërkombëtarë të KELP, u hap rruga për autoritetet e Kosovës për ta nacionalizuar KELP-in. Megjithatë, kjo nuk ishte e mjaftueshme për të zgjidhur hendekun. Qeveria kërkoj një zgjidhje të përkohshme për të mundësuar KELP të funksionojë duke dërguar një projekt-vendim në Kuvend. Megjithatë, Kuvendi nuk e miratoj këtë propozim, duke argumentuar se KELP duhet të rregullohen përmes ligjeve përkatëse (Ligji për Qeverinë dhe Ligjin për Shërbimin Civil).⁸⁴ Në vitin 2009 KELP nuk arriti të mblihet në asnjë takim, pasi nuk kishte kuorum, megjithëse nënkomisionet disiplinore u mbledhën ashtu siç kërkohet me Udhëzimin Administrativ.⁸⁵ Kur mandati i një zyrtari të lartë përfundonte, ministri dorëzonte një kërkesë për vlerësimin, por çështja bllokohej kur KELP duhej të nënshkruante një kontratë për rinovim.⁸⁶

Ligji i ri për Shërbimin Civil ka prezantuar një procedurë të re për emërimin dhe shkarkimin e zyrtarëve në pozita të larta drejtuese në shërbimin civil të Kosovës, duke i dhënë fund në këtë mënyrë funksionimit të KELP. Bazuar në ligj, krijohet Këshillit për Pozita të Nivelit të Lartë Drejtues dhe komisioni për vlerësimin të kriterëve (si një organ ad hoc) brenda Ministrisë së Administratës Publike. Për më tepër, të dhënat mbi punën e komisioneve dhe procedurave që lidhen me emërimin e stafit të lartë drejtues rregullohet me akte nënligjore. Ligji përcakton se pozitat e lartë drejtuese përfshijnë ato të Sekretarit të Përgjithshëm të Zyrës së Kryeministrit, sekretarët e përgjithshëm të ministrive dhe kryeshefat ekzekutiv në pozicionet ekuivalente në agjencitë e pavarura ekzekutive dhe rregullatore. Kështu procedura për emërimin e stafit të lartë drejtues në degën ekzekutive tani mbetet nën drejtimin e Këshillit për Pozita të Nivelit të Lartë Drejtues.⁸⁷ Këshilli përbëhet nga shtatë anëtarë, duke përfshirë një zëvendës-kryeministër, Ministri i Administratës Publike, Ministri i Financave, Ministri për Komunitete dhe Kthim dhe tre anëtarë të tjerë nga radhët e sekretarëve të përgjithshëm apo pozicioneve të barasvlershme të emëruar nga Kryeministri.⁸⁸ Nga ana tjetër, Ministria e Administratës Publike mbetet përgjegjëse për ofrimin e mbështetjes administrative në themelimin e Komisionit të Vlerësimin të Kriterëve. Ky komision është i përbërë nga tre sekretarë të përgjithshëm, një profesor nga lëmia përkatëse dhe një anëtar nga shoqëria civile, dhe është përgjegjës për shqyrtimin e kërkesave të kandidatëve për pozicionin vakant, si dhe të propozojë tre kandidatët më të mirë Ministrit të Administratës Publike.⁸⁹ Pas përfundimit të procedurës Ministri i Administratës Publike e dërgon

⁸² Interview with Hajzer Salihu, Former Director of SPAC Secretariat, October, 2010.

⁸³ Regulation No. 2008/20 amending UNMIK Regulation no. 2001/19, as amended, on the executive branch of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo, foresees in Article 1.I "Paragraph I (ii) (e) of Annex I to UNMIK Regulation No. 2001/19, as amended, regarding the appointment of the international members in SPAC shall be deleted." This Regulation entered into force on 01 July 2008.

⁸⁴ Periodical Reports of SPAC Secretariat to the Agency for the Coordination of Development and European Integration, Challenges for Office of the Prime Minister, internal document.

⁸⁵ Interview with Hajzer Salihu, Former Director of SPAC Secretariat, October, 2010.

⁸⁶ Interview with Hajzer Salihu, Former Director of SPAC Secretariat, October, 2010.

⁸⁷ Regulation No.06/2010 on the Procedures for Appointments to Senior Management Positions in the Civil Service, art. 6, para. 1.

⁸⁸ Regulation No.06/2010 on the Procedures for Appointments to Senior Management Positions in the Civil Service, art.7, para. 1.

⁸⁹ Regulation No.06/2010 on the Procedures for Appointments to Senior Management Positions in the Civil Service, art. 11, para. 1.

emrin kandidatin të preferuar nga titullari i institucioneve përkatëse për miratim në qeveri. Nëse miratohet, kandidati emërohet nga qeveria në pozicionin përkatës me një mandat tre-vjeçar.⁹⁰

Masa disiplinore kundër një nëpunësi të lartë civil mund të iniciohet përmes dy procedurave: një procedurë disiplinore (kur një zyrtar në pozitë të lartë drejtues dyshohet ose akuzohet se ka kryer një shkelje), ose një procedurë për performancë të dobët. Në të dyja rastet, Kryeministri duhet të emërojë një komision ad-hoc.⁹¹ Komisioni disiplinor përbëhet nga pesë anëtarë, duke përfshirë një Zëvendëskryeministër, Ministrin e Administratës Publike, një ministër nga radhët e komuniteteve, dhe dy anëtarë nga radhët e sekretarëve të përgjithshëm apo pozicioneve të barasvlershme. Masat disiplinore që mund të miratohen përfshijnë: vërejtje me shkrim, transferimi në një detyrë tjetër të shërbimit civil me më pak përgjegjësi drejtuese; ulja në grade ose përfundimi i marrëdhënieve të punës.⁹²

Nga ana tjetër, Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës është autoriteti përfundimtar administrativ përgjegjës për shqyrtimin e vendimeve të autoriteteve punëdhënëse. Mandati dhe kompetencat e Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës janë përcaktuar përmes Ligjit për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës.⁹³ Këshilli mbetet një organ i pavarur që i raporton direkt Kuvendit të Kosovës,⁹⁴ dhe ka funksionet e mëposhtme: a) të shqyrtojë dhe të përcaktojë ankesat e paraqitura nga nëpunësit civilë kundër vendimeve të autoriteteve punëdhënëse në të gjitha institucionet e shërbimit civil, b) të përcaktojë nëse emërimet e shërbyesve civilë në nivel të udhëheqësve të departamenteve janë bërë në përputhje me rregullat dhe parimet e parashtruara në Ligjin për Shërbimin Civil, dhe c) të mbikëqyrë zbatimin e rregullave dhe parimeve të legjislacionit të Shërbimit Civil.⁹⁵ Për më tepër, sipas Ligjit për Shërbimin Civil, nëpunësit civilë në nivelet e larta drejtues të cilët nuk janë të kënaqur me vendimin e komisionit disiplinor kanë të drejtë të ankohet para Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës brenda 30 ditëve nga dita e marrjes së vendimit.⁹⁶ Kjo dispozitë forcon rolin e Këshillit dhe zgjeron fushën e veprimtarisë së tij. Vendimet e Këshillit janë vendime përfundimtare administrative dhe duhet të zbatohen nga zyrtari i lartë drejtues apo personin përgjegjës në institucion.⁹⁷

Nga ana tjetër, Strategjia e Rishikuar e Reformës së Administratës Publike në Kosovë⁹⁸ thekson se disa aktivitete janë kompletuar në tërësi dhe se veprimet të mëtejshme duhet ndërmerren. Një nga objektivat kryesore të Strategjisë së Rishikuar është riorganizimi i ekzekutivit në përputhje me Ligjin e Shërbimit Civil dhe Ligji për Administratën Publike.⁹⁹ Përveç kësaj, me miratimin e Planit Strategjik të Zhvillimit,¹⁰⁰ IKAP synon të zhvillojë një kornizë për bashkëpunim dhe koordinim me institucionet e tjera në lidhje me trajnim të shërbimit civil.

⁹⁰ Regulation No.06/2010 on the Procedures for Appointments to Senior Management Positions in the Civil Service, art. 14, para. 3.

⁹¹ Law No.03/L-149 on The Civil Service of the Republic of Kosovo, art. 72.1.

⁹² Law No.03/L-149 on The Civil Service of the Republic of Kosovo, art. 77.

⁹³ Law No.03/L-192 on Independent Oversight Board for Civil Service of Kosovo, promulgated by the Decree of the President of Republic of Kosovo No. DL-040-2010, dated 02.08.2010.

⁹⁴ Interview with Mehdi Geci, The Chairman of the Independent Oversight Board, October, 2010.,

⁹⁵ Law No.03/L-192 on Independent Oversight Board for Civil Service of Kosovo, art. 10, paras., 1.1, 1.2, 1.3

⁹⁶ Law No.03/L-149 on The Civil Service of the Republic of Kosovo, art. 78.

⁹⁷ Law No.03/L-192 on Independent Oversight Board for Civil Service of Kosovo, art. 13.

⁹⁸ Revised Strategy on the Reform of the Public Administration in Kosovo 2010-2013, has been approved on 15 September 2010 by the Government of Kosovo. It revised the actions foreseen in Strategy for Public Administration Reform in Kosovo 2007-2012.,

⁹⁹ The Draft law on Public Administration is currently being discussed in the Commission for Public Administration of the Assembly of Kosovo.

¹⁰⁰ Strategic Development Plan 2010-2014, Kosovo Institute for Public Administration.

Objektivat aktuale strategjike përfshijnë: a) zhvillimin e kapaciteteve të nëpunësve civilë për të përmbushur me sukses kërkesat e reformës së administratës publike dhe integrimin e vendit në Bashkimin Evropian, b) forcimin e rolit të IKAP-it si një institucion kyç për trajnimin e shërbyesve civilë në Kosovë, dhe c) përmirësimin e vazhdueshëm të cilësisë së programeve trajnuese.¹⁰¹ Një ligj i ri për IKAP-in është duke u hartuar dhe nuk është e sigurt se si ky ligj do të përshtat objektivat strategjike të IKAP-it. Edhe pse DASHC do të vazhdojë të funksionojë si organ kryesor në kuadër të Ministrisë së Administratës Publike përgjegjës për mbikëqyrjen e zbatimit të politikave për shërbimin civil, kapacitetet profesionale dhe teknike të këtij trupi do të duhet të zgjerohen.

Së fundi, dispozitat e reja në Ligjin për Shërbimin Civil në mënyrë eksplicite përcaktojnë procedurat në lidhje me pezullimin dhe përfundimin e punësimit në shërbimin civil. Më parë, këto çështje ishin rregulluar me akte nënligjore. Ligji i ri adreson disa çështje të rëndësishme, të tilla si kategorizimin e shërbyesve civilë, procedurat e pranimit, procedurat e zhvillimit të karrierës, kushtet e punës, masat disiplinore. Të gjitha këto parashikojnë krijimin e një shërbimi civil konkurrues dhe bazuar në meritë. Në seksionin e mëposhtëm do të përqendrohem në procesin e klasifikimit të pozitive në shërbimin civil të Kosovës, do të shpjegojmë modelin e ri të vlerësimit të performancës, dhe do të theksojmë sfidat që sistemi i ri mund të ketë.

C) Bashkëjetesa me Sidat: klasifikimin i pozitive, vlerësimi i performancës dhe avancimin në karrierë i nëpunësve civilë

Sistemi i ri i shërbimit civil në Kosovë është ende duke u formuar. Aktualisht, shërbimi civil në Kosovë është duke kaluar nëpërmjet procesit të klasifikimit të vendeve të punës dhe ndikimi i tij në zhvillimin e karrierës së nëpunësve civilë konsiderohet se do të jetë i madh.

Ligji për Shërbimin Civil pranon se nëpunësit civilë të karrierës në Kosovë mund të kalojnë në një kategori më të lartë funksionale dhe/ose në një gradë më të lartë brenda të njëjtës kategori funksionale. Në mbështetje të nenit 33 të Ligjit për Shërbimin Civil, vlerësimi i performancës duhet të kryhet në fund të çdo vitit nga të gjithë institucionet. Vlerësimi i performancës përcakton nëse një nëpunës civil mund të konsiderohet për promovim apo jo. Vlerësimi i performancës synon të rrisë efektivitetin dhe të sigurojë përmirësimin gradual të kapaciteteve profesionale dhe cilësisë së nëpunësve civilë.¹⁰²

Nga viti 2001 deri në 2012 vlerësimi i performancës së nëpunësve civil në Kosovë bëhej në bazë të Udhëzimit Administrativ për procedurat e performancës.¹⁰³ Këto vlerësime janë përdorur kryesisht për planifikimin e nevojave për trajnim të nëpunësve civilë dhe nuk kishin asnjë ndikim mbi pagat dhe promovimin e nëpunësve civilë. Pas miratimit të LSHC, Qeveria ka miratuar një numër të rëndësishm aktesh nënligjore që lidhen me performancën dhe promovimin e nëpunësve civil. Këto akte nënligjore kanë formësuar sistemin e ri të shërbimit civil dhe kanë krijuar një model të ri të vlerësimit të performancës dhe promovimin.

Rregullorja e parë, për Klasifikimin e Vendeve të Punës në shërbimin civil përcakton kriteret dhe procedurat për klasifikimin e vendeve të punës, gradat dhe hapat e gradave për nëpunësit civilë në institucionet e nivelit qendror dhe lokal¹⁰⁴ dhe ndan pozitat në institucionet e nivelit qendror dhe lokal në katër kategori funksionale: niveli i lartë drejtues, niveli drejtues, niveli

¹⁰¹ Strategic Development Plan 2010-2014, Kosovo Institute for Public Administration.

¹⁰² Law on the Civil Service of the Republic of Kosovo, No. 03/L-149. (2010). Art 33, para. I.

¹⁰³ Administrative Instruction no. MPS/DCSA 2003/08 – Assessment of performance Procedures

¹⁰⁴ Regulation No. 05/2012 on Classification of Jobs in Civil Service, Art I.

profesional dhe niveli administrativ-teknike. Në përgjithësi ka pesë kritere për klasifikimin e vendeve të punës: a) përgjegjësia, b) kompleksiteti, c) aftësi komunikuese ndër-personale, d) kualifikimet, dhe d) përvoja profesionale. Përveç kësaj, klasifikimi i punës në Kosovë bëhet edhe më i ndërlikuar po të kemi parasysh se ligji për pagat e nëpunësve civilë përcakton 14 grada të pagave, secila prej të cilave ka 5 deri në 12 hapa të pagës respektivisht.¹⁰⁵

Bazuar në këto grada, ligji dhe rregullorja klasifikon tre kategori të pozicioneve në nivel të lartë drejtues dhe në nivelin profesional, si dhe katër kategoritë pune në nivel drejtues dhe atë administrative. Thënë këtë, tre janë shqetësimet që mund të bëjë procesin e klasifikimit të pozicioneve sipas kësaj rregulloreje sfidues. E para lidhet me numrin e lartë të pozitave brenda shërbimit civil. Si pasoj, modeli aktual nuk siguron një format të qartë se si pozitat ekzistuese mund të përshtatet në skemën e re. Së dyti, procesi i klasifikimit të punës kryesisht mbështetet në institucionet individuale dhe preferenca subjektive. Edhe pse procesi i klasifikimit të punës do të mbikëqyret dhe pozitat do të vendosen në fund nga një komision i përbashkët ministror, rreziqet që procesi do të jetë i gjatë dhe nuk do të rezultojë me një listë të unifikuar të pozitave brenda administratës shtetërore është jashtëzakonisht i lartë. E treta ka të bëjë me shkallën në të cilën kjo rregullore mund të 'detyrojë' institucionet tjera jashtë sferës së Qeverisë t'i nënshtrohet të njëjtit proces. Kështu, mund të jetë problematike se si administrata e gjyqësorit, e komunave, si dhe agjencitë e pavarura dhe zyrat rregullatore mund të klasifikojnë pozitat e tyre në përputhje me kushtet dhe nivelet e përcaktuara nga Qeveria.

Rregullorja e dytë e rëndësishme ka të bëjë me pozita e larta drejtuese në shërbimin civil të Kosovës. Kjo rregullore përcakton vlerësimin e performancës dhe procedurat disiplinore, si dhe vendos kushtet për pushimin e zyrtarëve të lartë drejtues.¹⁰⁶ Duke u fokusuar në vlerësimin e performancës, rregullorja thekson që çdo zyrtar i lartë drejtues duhet të vendos një grup objektivash për vitin e ardhshëm (në bashkëpunim me ministrin e ministrisë përkatëse), dhe vlerësimin vjetor do të bazohet në këto objektiva. Vlerësimi vjetor i zyrtarëve të lartë drejtues, duhet të bëhet në fund të vitit të punës, dhe çdo ministër duhet të jetë përgjegjës që vlerësimet e zyrtarëve të lartë drejtues të përfundojnë brenda afatit të vendosur në rregullore. Nëse, gjatë vlerësimit Ministri konsideron se ecuria nuk është e kënaqshme, ai/ajo duhet të deklarojë këtë në komentin e tij, dhe të iniciojë kundër zyrtarit të lartë drejtues procedurën për performancës të dobët. Për më tepër, Ministri, Kryeministri dhe Këshilli për Pozita të Nivelit të Lartë Drejtues mund të iniciojë procedurë për performancë të dobët kundër zyrtarit të lartë drejtues nëse ai/ajo nuk i plotëson objektivat e performancës siç kërkohet nga kjo rregullore, kufizon të drejtave të përcaktuara në nenet 42 - 50 të LSHC, ose shkel standardet e sjelljes profesionale.¹⁰⁷ Në raste të tilla, kryeministri duhet të emërojë një Komision për Hetimin e Performancës, i cili duhet të përgatisë një raport me shkrim mbi punën e zyrtarit të lartë drejtues brenda 15 ditëve pune, që tregon hapat e ardhshëm që duhet të ndërmerren, nëse performanca e zyrtarit të lartë drejtues është e pakënaqshme. Në këtë rast të veçantë shkarkimi i drejtuesve të lartë mbështetet në rezultatet e hetimit të ndërmarra nga Komisioni për Hetimin e Performancës, i cili përbëhet nga dy ministra dhe një sekretar i përgjithshëm, të emëruar nga Kryeministri. Përsëri, rregullorja përforcon supozimet se drejtimi i pozicioneve të lartë i nënshtrohet kontrollit politik. Përveç kësaj, nëpunësit e lartë civilë mund të shkarkohet edhe përmes hetimit të komisionit disiplinor për pozitat e nivelit të lartë drejtues. Përbërja e komisionit disiplinor për pozitat e nivelit të lartë drejtues pasqyron të njëjtin model politik. Ai përbëhet nga një zëvendëskryeministër, ministri

¹⁰⁵ Regulation No. 05/2012 on Classification of Jobs in Civil Service, Art.6.

¹⁰⁶ Regulation No. 06/2012 on Senior Management Positions in the Civil Service of Republic of Kosovo, Art. I.

¹⁰⁷ Regulation No. 06/2012 on Senior Management Positions in the Civil Service of Republic of Kosovo, Art. 10

përgjegjës për administratë publike, një ministër nga radhët e komuniteteve dhe dy anëtarë nga radhët e sekretarëve të përgjithshëm apo pozicioneve të barasvlershme, dhe ka të drejtë ti propozojë Qeverisë shkarkimin e nëpunësit civil. Megjithatë, mbetet të shikohet nëse puna e këtyre trupave do të provojë se kriteret e vlerësimit të meritës dhe profesionalizmi mund të mbizotërojnë mbi preferencat politike.

Rregullorja e tretë e rëndësishme, për vlerësimin performancës të nëpunësve civilë përcakton kriteret dhe procedurat për vlerësimi e performancës për shërbyesit civil (duke përjashtuar nivelin e lartë drejtues).¹⁰⁸ Kjo rregullore saktëson se vlerësimi i performancës përbëhet nga dy lloje vlerësimi. Së pari, vlerësimi i arritjes së objektivave, i cili përbën 60% të rezultatit përfundimtar, dhe së dyti, vlerësimi i aftësive profesionale që tregohen gjatë zbatimit të objektivave (aftësitë profesionale/drejtuese dhe aftësitë personale), të cilat përbëjnë 40% të rezultatit të vlerësimit përfundimtar. Numrat nga 1 (ose 'dobët') në 5 (ose 'shkëlqyeshëm') shërbejnë si bazë për vlerësimin e nëpunësit civil dhe rezultati përfundimtar i vlerësimit llogariten bazuar në mesataren e fituara në secilin nga seksionet e përmendura më sipër. Sipas legjislacionit të shërbimit civil, vetëm vlerësimi 'dobët' konsiderohet si vlerësim negativ. Dy vlerësime të njëpasnjëshme të dobëta të performancës, rezultojë në ndërprerjen e menjëhershme të marrëdhënieve të punës për nëpunësin civil. Gjithashtu, rregullorja paraqet limite për çdo institucion në lidhje me rezultatet e vlerësimit të performancës. Për secilën nga tri kategoritë funksionale të nëpunësve civilë në një institucion (përjashtuar nivelin e lartë drejtues), rezultatet përfundimtare të vlerësimit të performancës nuk mund të kalojë 5% të numrit të përgjithshëm të nëpunësve civilë vlerësuar si "të shkëlqyera", 15% si 'shumë mirë' dhe jo më shumë se 30% e vlerësimeve si 'mirë'.¹⁰⁹ Gjithsesi, duhet thënë që kjo dispozitë e rregullores përcakton kuota artificiale. Këto kuota mund të sugjerojnë se procesi i vlerësimit të performancës jo gjithmonë do të bazohet në modelin e kërkuar nga rregullorja, por në kufijtë e përcaktuara nga ajo. Sipas rregullores, mbikëqyrësi i drejtpërdrejtë i nëpunësit civil duhet të plotëson formularin e vlerësimit të performancës të bazuar në arritjen e objektivave dhe aftësive të personit të vlerësuar. Nëse nëpunësi civil nuk është i kënaqur me vlerësimin, ai/ajo mund të paraqesë një kërkesë të udhëheqësi i lartë administrativ i institucionit përkatës, për më tepër nëpunës civil ka të drejtë të ankohet nëse nuk është i kënaqur me vlerësimin e bërë.¹¹⁰ Por këtu përsëri, kuotat artificiale mund të kufizojë institucioneve për të vlerësuar në mënyrë sa më të drejtë dhe të barabartë punën e nëpunësit civilë. Kjo çështje mund të bëhet problematike edhe në aspektin e planifikimit të nevojave për trajnim të nëpunësve civilë. Në anën tjetër, çdo vlerësim duhet të specifikojë zonën ku trajnimi është i nevojshme dhe njësia e personelit duhet të hartojë planin e nevojave për trajnim dhe t'ia dërgojë Ministrisë së Administratës Publike. Në përgjithësi, rregullorja zbaton një grup të parimeve të vlerësimit që jo domosdoshmërisht janë të bazuara në kriteret objektive dhe të matshme. Kuotat artificiale brenda të cilave institucionet duhet të japin rezultatet e tyre të vlerësimit mund rrezikojnë objektivitetin e këtij procesi. Së fundi, sfidë tjetër mbetet fakti që 40% e vlerësimit të bazohet në vlerësimin e aftësive personale, që kryesisht mbështetet në kriteret subjektive të vlerësuesit.

Së katërti, Rregullorja për Avancimin në Karrierë të nëpunësit civil karrierës përcakton kriteret dhe procedurat për promovimin.¹¹¹ Kjo rregullore rithekson se promovimi i nëpunësit civil duhet të jetë transparente dhe i ndershme, bazuar në merita dhe procedura të rregullta.

¹⁰⁸ Regulation No. 19/2012 on Civil Servant's Performance Appraisal Results

¹⁰⁹ Regulation No. 19/2012 on Civil Servant's Performance Appraisal Results, Art.8.

¹¹⁰ Regulation No. 19/2012 on Civil Servant's Performance Appraisal Results, Art.15.

¹¹¹ Regulation No. 21/2012 on Civil Servant's Career Promotion

Rregullorja kërkon që njoftimi për promovimin duhet bërë së pari brenda njësisë së institucionit. Nëse nuk aplikojnë kandidatë të mjaftueshme, ajo mund të shpallet në nivel institucional. Në mënyrë që të avancojë nga një gradë më e ulët në një gradë më të lartë ose nga një kategori funksionale më e ulët në një kategori më të lartë, nëpunësi civil duhet të kalojë një kohë minimale në gradën e tij aktuale (2 vjet në rastet kur performanca e nëpunësit civil është vlerësuar 'shkëlqyer' dhe 3 vjet kur nëpunësi civil është vlerësuar 'mirë' dhe 'shumë të mirë'), me kusht që vlerësimi i performancës të jetë i mirë, shumë i mirë ose e shkëlqyer. Për më tepër, ata duhet të përmbushin kërkesat profesionale, të kalojnë një test me shkrim dhe me gojë, dhe nuk duhet të janë dënuar me ndonjë masë disiplinore në tre vitet e fundit.¹¹² Megjithatë, duke pasur parasysh se avancimi i nëpunësve civilë është një element i rëndësishëm i karrierës së tyre, mbështetja e procesit të promovimit vetëm me poste në dispozicion, e bën të vështirë për nëpunësit civil të talentuar marrjen e pozitave që ata synojnë.

Në përgjithësi, duhet thënë që sistemi i tanishëm i shërbimit civil i përgjigjet, në disa fusha, kërkesave që shërbimi civil ndër-vite ka pasur. Përkundër zhvillimeve të fundit, kjo pjesë e raportit identifikon një numër sfidash me të cilat institucionet përgjegjëse mund të ballafaqohen gjatë zbatimit të sistemit të ri të klasifikimi të pozitave dhe vlerësimit të performancës. Përveç kësaj, raporti poashtu tregon që pikërisht këto sfida mund të ndikojnë që vendosja e një sistemi profesional të shërbimit civil mund të kërkojë ndryshime tjera.

IV. PËRFUNDIM

Ky raport shqyrtoi procesin e krijimit dhe transformimit të shërbimit civil në Kosovës gjatë dekadës së fundit. Krijimi i një shërbimi civil profesional dhe të qëndrueshëm, pas një periudhe të gjatë pa përvojë në administratën publike nuk ka qenë një detyrë e lehtë për Kosovën. Përveç kësaj prezenca e bashkësisë ndërkombëtare, e cila veçoi si një qeveri e përkohshme para pavarësisë, e bëri procesin dhe më të ngadalshme. Kjo për faktin se eksperiencat dhe praktikat e mira, ndryshojnë nga një sistem tek tjetri, dhe krijimi i sistemit të shërbimit civil në Kosovë nuk ju përshtat nevojave të veçanta të Kosovës. Vitet e para, kur përkufizimi i shërbimit civil ishte shumë i gjerë dhe përfshinte pothuajse të gjitha punonjësit publikë, shërbimi civil nuk funksionojnë në mënyrë efektive. E njëjta logjikë aplikohet dhe në rastet e mekanizmave të ankimit dhe të kontrollit, të cilat perceptoheshin si tepër të ngarkuara me procedurat burokratike.

Paketa e re e legjislacionit të shërbimit civil është përpjekur të kapërcejë sfidat e kaluara, dhe të sjell zhvillime të reja në një numër të rëndësishëm fushash. Nocioni i shërbyesit civil dhe i shërbimit civil është zvogëluar (më pak se 50% janë në kategorinë e shërbyesve civilë), statusi i ndryshuar është kategorizuar dhe tani ka mundësi për rregullime nëpërmjet rregulloreve të veçantë ose Ligjit të Punës. Një ndër ndryshimet më të rëndësishme është dallimi midis shërbyesit civilë të karrierës dhe të jo karrierës, i cili ka hapur diskutimin për një numër të rëndësishëm dimensionesh, duke përfshirë promovime, marrëdhëniet e punësimit, etj. Një zhvillim tjetër i rëndësishëm është përjashtimi i të emëruarve politikë të punësuar në kabinetet e funksionarëve publikë. Megjithatë, nga pikëpamja e kornizës legjislative, një numër aktesh nënligjore u miratuan në mënyrë që paketa e legjislacionit të shërbimit civil, veçanërisht Ligji për Shërbimin Civil, të bëhet plotësisht funksional.

¹¹² Regulation No. 21/2012 on Civil Servant's Career Promotion

Për sa i përket emërimeve të zyrtarëve të lartë, kuadri aktual synon të zvogëlojë hapësirën për politizimin e shërbimit civil, megjithëse mbetet për tu parë nëse kjo do të jetë e suksesshme. Një mekanizëm mbikëqyrës është vendosur nga sistemi i mëparshëm, dhe është forcuar më tej nëpërmjet legjislacionit të ri. Në të ardhmen, puna e tij duhet të monitorohet nga afër dhe përgjegjësia duhet të shqyrtohet nga parlamenti. Një nga prioritetet e mekanizmit aktual institucional për trajnimin e nëpunësve civilë duhet të jetë ndërtimi i kapaciteteve dhe trajnimi/profilizimi i duhur.

Për sa i përket klasifikimit të vendeve të punës në shërbimin civil të Kosovës, raporti nënvizon një numër shqetësimesh që e bëjnë sfidues procesin e klasifikimit të pozitave. Shqetësimi i parë lidhet me numrin e lartë të pozitave brenda shërbimit civil të Kosovës, për të cilën modeli aktual nuk jep asnjë shembull të qartë se si pozita specifike mund të përshtatet me skemën e re. Së dyti, procesi i klasifikimit të punëve mbështetet në dorë të institucione individuale dhe preferencat subjektive rrezikojnë që procesi të jetë i gjatë dhe se nuk do të rezultojë në një listë të unifikuar të pozitave brenda administratës. Rreziku i tretë që raporti identifikon, ka të bëjë me shkallën në të cilën kjo rregullore mund ti detyrojë institucionet e tjera jashtë sferës së Qeverisë t'i nënshtrohet të njëjtë procesit.

Kuadri i ri ligjor gjithashtu përcakton një model të ri të vlerësimit të performancës. Raporti në veçanti përcakton se kuotat artificiale (kuota që përcaktojnë se sa nëpunësit civilë mund të vlerësohen si p.sh. të shkëlqyer në një institucion të caktuar) mund të rrezikojnë transformimin e procesit të vlerësimit të performancës në një vlerësim subjektiv dhe artificial. Së fundi, në përputhje me Axhendën Evropiane, qeveria dhe institucionet e saj përkatëse duhet ti marrin shumë seriozisht rekomandimet për të krijuar një shërbim civil profesional në Kosovë. Kuadri i ri ligjor dhe i politikave që rregullon shërbimin civil është një hap i rëndësishëm, por progresi në zhvillimin e kuadrit ligjor dhe standardeve të pranimit, vlerësimit dhe zhvillimit profesional dhe në karrierë duhet të vazhdojnë gjatë viteve të ardhshme.

RAPORTET E POLITIKAVE

Raportet e Politikave janë dokumente të cilat shërbejnë si mjete/forume për analiza të detajuara dhe sistematike në sfera të ndryshme të politikave publike, që janë të dizajnuara të ofrojnë zgjidhje politikash, të mirë-informuara, për probleme të rëndësishme të politikave publike. Në përgjithësi, Raportet e Politikave ofrojnë argumente të bazuara në vlera, propozojnë zgjidhje të veçanta në sferën e politikave publike, duke vënë në përdorim faktet dhe praktikën e mira si mjete për të avancuar argumentet gjithëpërfshirëse dhe të qëndrueshme të organizatës sonë. Në veçanti, ato identifikojnë çështjet themelore të politikave nëpërmjet metodologjisë së qëndrueshme, të cilat mundësojnë vënien në pah përbërjen dhe strukturën e politikave të caktuara. Raportet e Politikave, për më tepër, janë kompozime analitike; mbi këtë bazë, ato jo vetëm që ofrojnë fakte por edhe vlerësojnë politikën publike për të zhvilluar pyetje për analiza, dhe ofrojnë alternativa/zgjidhje politikash në një perspektivë gjithëpërfshirëse. Raportet e Politikave shërbejnë si mjete për të ndikuar në procesin e vendim-marrjes dhe për të ftuar në veprim grupet dhe palët e interesit në rastet e dhëna.