



Analizë e shkurtër

Efektet në agjendën për integritet evropian dhe reformën e administratës publike nga integrimi i Ministrisë së Integritit Evropian (MIE) në Ministrinë e Punëve të Jashtme (MPJ) dhe Ministrisë së Administratës Publike (MAP) në Ministrinë e Punëve të Brendshme (MPB)

Dhjetor 2019

Mbështetur nga:  **KFOS**
Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur
Kosovo Foundation for Open Society
Kosovska Fondacija za Otvoreno Društvo

Përgatitur nga: **Visar Rushiti**

E drejta e autorit © 2019. Demokraci Plus (D+)

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet, ruhet apo transmetohet në çfarëdo forme apo përmes çfarëdo mjeti elektronik, mekanik, fotokopjohet apo të tjera, pa lejen e D+.

Ky publikim është përkrahur nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri të Hapur (KFOS). Qëndrimet e shprehura këtu jo domosdoshmërisht paraqesin edhe ato të KFOS.

Përmbajtja

Përmbledhje.....	4
Historik i shkurtër mbi MIE dhe MAP	6
Funksionet dhe organizimi.....	7
Ministria e Integritimit Evropian	7
Ministria e Administratës Publike	8
Riorganizimi i ministrive.....	9
Organizimi i MIE në MPJ dhe efekti i mundshëm në agjendën për integritime evropiane	9
Organizimi i MAP në MPB dhe efekti i mundshëm në reformën e administratës publike	10
Opsionet / alternativat e mundshme	12
Ministria e Integritimit Evropian	12
Ministria e Administratës Publike	13
Rekomandime	14

Përmbledhje

- Ministria e Integritimit Evropian mund të bëhet pjesë e Ministrisë së Punëve të Jashtme në kuptim organizativ dhe strukturor, por në kuptim funksional ka efekte negative në agjendën për integritime evropiane sepse e bënë atë pjesë të punëve të jashtme kurse agjenda për integritime evropiane në masë të madhe është agjendë e brendshme e reformave;
- Po ashtu, ulet niveli i përgjegjësisë së ministrive (departamenteve për integritim evropian), komunave dhe institucioneve tjera në zbatimin e mëtejshëm të obligimeve që dalin nga agjenda për integritime evropiane dhe kuadri profesional në MIE mund të shpërndahet nëpër departamentet e MPJ. Me përjashtim të një departamenti teknik në MIE i cili ekziston në secilin ministri, pesë departamentet tjera lidhen me fushëveprimin e MIE dhe të gjitha do të duhej të ruheshin në secilin opsion;
- Derisa MPJ ka fushëveprim prej formulimit deri te zbatimi i politikës së jashtme dhe fushëveprimi i saj është kryesisht në ndërveprim me shtetet dhe organizatat ndërkombëtare, MIE ka funksion primar koordinimin e zbatimit të obligimeve që dalin nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit, koordinimit me donatorë, monitorimin dhe raportimin për zbatimin e masave, etj.
- Ministria e Integritimit Evropian nuk ka funksione politikbërëse dhe funksionet e saj më shumë lidhen me mandatin dhe fushëveprimin që ka një agjenci ekzekutive në kuadër të zyrës së Kryeministrit, pra mbulimin e funksioneve të koordinimit qeveritar apo të natyrës horizontale. Opsion real i organizimit të saj është i agjencisë ekzekutive në kuadër të zyrës së Kryeministrit i cili vetëm forcon agjendën për integritime evropian, ruan kuadrin profesional dhe Kryeministri mund të autorizojë njërin nga zëvendës Kryeministrat që të marrin përgjegjësi në funksionet që lidhen me agjendën e integritimit dhe rrjedhimisht të ketë edhe rritje të nivelit të zbatimit të obligimeve që dalin nga agjenda e integritimit evropian;
- Për dallim nga e kaluara kur agjencitë janë themeluar edhe me vendim, sipas legjislacionit aktual përkatës, agjencia ekzekutive themelohet me ligj dhe organizimi i brendshëm i agjencisë kërkon miratimin paraprak të ministrisë përgjegjëse për administratë publike dhe opinionin e Ministrisë së Financave. Po ashtu, organizimi i brendshëm i agjencisë miratohet me akt nënligjor të nënshkruar nga Kryeministri;
- Ministria e Administratës Publike sipas funksioneve që ka nuk lidhet aspak me funksionet që ka Ministria e Punëve të Brendshme. Derisa MAP ka në fushëveprim shërbimin civil, organizimin dhe funksionimin e administratës, MPB ka të lidhur fushëveprimin e saj me rendin dhe sigurinë publike. Si rrjedhojë, organizimi i MAP në MPB do të ketë ndikim në reformën e administratës publike e cila koordinohet nga MAP dhe do të bije intensiteti i punës së nisur në reformën e nisur të administratës publike deri tani kryesisht përmes miratimit të disa ligjeve esenciale për këtë reformë dhe procesit të racionalizimit të agjencive;
- Ministria e Administratës Publike ka funksione politikbërëse dhe opsioni për akomodimin e saj në agjenci është i pamundur për shkak se funksionet politikbërëse lidhen me ministrinë/departamentet kurse funksionet koordinuese dhe zbatuese të politikave lidhen me agjencitë ekzekutive. Në këtë mënyrë, MAP ose duhet të mbetet ministri dhe eventualisht

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) të organizohet në MAP ose departamentet funksionale/politikbërëse të MAP të barten në zyrë të Kryeministrit;

- MAP sipas legjislacionit aktual për zyrtarët publik pritet të bëjë rekrutimin e centralizuar në shërbim civil në nivel të Qeverisë sipas kërkesave të ministrive dhe përfshirja e këtij funksioni në kuadër të MPB, i bje që MPB nga 2020 të bëjë rekrutimin në shërbimin civil. Detyrë kjo që nuk shkon aspak me mandatin që ka MPB të lidhur me rendin dhe sigurinë publike;
- Ruajtja e MAP si ministri mundësohet përmes organizimit të një ministrie tjetër duke mbajtur kështu numrin e premtuar nga LVV dhe LDK në 12 sosh. Ministrinë më të afërta për bashkim janë Minsitria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit me Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë;
- Në rast se mbahet opsioni i organizimit të MAP në MPB, atëherë funksionet politikbërëse dhe teknike do të duhej të ndaheshin në dysh. Funksionet politikbërëse (kryesisht tri departamente) të barteshin në ZKM kurse pjesa tjetër e departamenteve për inxhinieri, regjistrimi të OJQ-ve do të duhej të transferoheshin në MPB. Mirëpo, kjo prodhon komplikime tjera me akomodimin e dy agjencive ekzekutive të MAP, përkatësisht Agjencisë së Shoqërisë së Informacionit dhe Institutit të Kosovës për Admnsitratë Publike të cilat prap nuk lidhen me funksionet e MPB sepse është jo-reale që ngritja e kapaciteteve në shërbimin civil të organizohet nga MPB;
- Organizimi i ministrive si pasojë e uljes së numrit të tyre nga 21 në 12 kërkon kohë dhe ekspertizë në mënyrë që organizimi të prodhojë efikasitet dhe efektivitet në funksionim dhe organizim të administratës në të mirë të ofrimit të shërbimeve për qytetarët;

Historik i shkurtër mbi MIE dhe MAP

Për shkak të procesit të integritimeve evropiane, vendet e Ballkanit Perëndimor kanë formuar struktura institucionale për koordinimin e këtij procesi brenda vendit dhe bashkërendimin e tij me Bashkimin Evropian (BE). Për këtë qëllim, Qeveria e Kosovës ka themeluar Ministrinë e Integritimit Evropian (MIE) në vitin 2010 si pasardhëse e Agjencisë për Koordinimin e Zhvillimit dhe Integritimit Evropian e cila pas 2010 ishte shkruar në MIE. Sipas vendimit të Qeverisë, MIE është përgjegjëse për bashkërendimin e procesit të integritimit të Republikës së Kosovës në BE¹ dhe fushëveprimi më i detajuar i ministrisë është caktuar përmes një vendimi tjetër të Qeverisë të nxjerrë në prill 2010.² MIE me kalimin e kohës ka marrë rol të rëndësishëm në koordinimin e të gjitha institucioneve në zbatimin e masave që dalin nga agjenda për integritime evropiane. Për më shumë, procesi është bërë edhe më kërkuar për t'u koordinuar nga një strukturë qeveritare kur Kosova nënshkruan me BE marrëveshjen kontraktuale në mes të Kosovës dhe BE-së, përkatësisht Marrëveshjen e Stabilitimit Asociimit (MSA) në tetor të vitit 2015.³

MSA pak ditë më vonë është miratuar nga Qeveria dhe Kuvendi i Kosovës duke i hapur rrugë nxjerrjes së planeve për zbatimin e detyrave që dalin nga MSA. Për këtë qëllim, MIE nga viti 2016 ka hartuar Planin Kombëtar për Zbatimin e MSA-së (PKZMSA) i cili po ashtu miratohet në Qeveri dhe Kuvend. Përveç PKZMSA, MIE ka edhe një rol kyç në hartimin e Agjendës për Reforma Evropiane (AER) e cila është hartuar në vitin 2016 dhe Qeveria kohë pas kohë nxjerrë prioritete kyçe dhe afatshkurtëra që dalin nga kjo agjendë dhe cakton afate për institucionet në realizimin e tyre. Secila ministri ka të themeluar Departament për Integritime Evropiane dhe Koordinim të Politikave (DIEKP) dhe po ashtu secila komunë ka një ose më shumë zyrtarë për integritime evropiane. Komunitat raportojnë në DIEKP të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) dhe kjo e fundit përcjellë këtë raportim në MIE për raportim në Qeveri dhe Kuvend rreth zbatimit të PKZMSA.

Në anën tjetër, MAP është pasardhëse e Ministrisë së Shërbimeve Publike (MShP) e cila ka funksionuar nga themelimi i Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse deri me shndërrimin e saj në MAP përmes vendimit të Qeverisë. Kjo ministri ka të përcaktuara funksionet e saj përmes Rregullores për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive.⁴ MAP ka qenë ndër vite bartëse e Strategjisë për Reformën e Administratës Publike dhe planeve për zbatimin e saj deri me ndryshimin e vet strukturës së politikave dhe institucionale për reformën e administratës publike. Reforma në administratën publike sot është e ndarë në tri shtylla dhe institucione bartëse: zyra e Kryeministrit (ZKM), Minsitria e Admnsitratës Publike (MAP) dhe Minsitria e Financave (MF). Në vija të trasha, ZKM është përgjegjëse për hartimin dhe koordinimin e politikave, MAP për fushën e shërbimit civil, ofrimin e shërbimeve dhe llogaridhënien kurse MF për menaxhimin e financave publike. Të tri shtyllat kanë strukturën e politikave apo strategjitë përkatëse, Strategjia për hartim dhe koordinim të politikave (bartëse ZKM), Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike (bartëse MAP) dhe Strategjia për Menaxhimin e Financave Publike (bartëse MF). Të tri shtyllat e politikave dhe institucioneve janë

¹ Qeveria e Republikës së Kosovës, Vendimi nr. 2/118 i datës 02.04.2010: shorturl.at/dekDM

² Qeveria e Republikës së Kosovës, Vendimi nr. 6/121 i datës 22.04.2010: shorturl.at/gDHQZ

³ Ministria e Integritimit Evropian, Historiku: shorturl.at/jzGN1

⁴ Rregullore 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, Shtojca 11: shorturl.at/csPYZ

organizuara në atë mënyrë që mbulojnë parimet kryesore të administratës publike të zhvilluara nga OECD/SIGMA.⁵

Krahasuar me të kaluarën, reforma e administratës publike ka marrë rëndësinë e vet dhe gjithnjë më shumë i është kushtuar rëndësi. Derisa në të kaluarën nuk ka ekzistuar as koncepti reformë e administratës, tani reforma e administratës publike merr vëmendje nga Strategjitet e Zgjerimit për Ballkanin Perëndimor të Komisionit Evropian deri te raportet vjetore të Komisionit Evropian për Kosovën. Pra, që nga Strategjia e Zgjerimit e Komisionit Evropian e vitit 2014, reforma e administratës publike renditet si shtylla e tretë pas sundimit të ligjit dhe qeverisjes ekonomike.⁶ Rëndësia e MAP është shtuar edhe më shumë me proceset e tre-katër viteve të fundit përmes nxjerrjes së pakos ligjore për reformën e administratës publike dhe racionalizimit të agjencive.

Funksionet dhe organizimi

Ministria e Integritit Evropian

Siç është thënë më lartë, fushëveprimi i Ministrisë së Integritit Evropian është caktuar me vendim të Qeverisë i cili përshkruan detyrat e saj. Nga detyrat që ka në bazë të këtij vendimi, MIE nuk ka funksione politikbërëse ngase nuk propozon politika (ligje, strategji apo forma tjera) por kryesisht detyrat e saj lidhen me bashkërendimin e punëve në kuadër të procesit të integritimeve evropiane. Konkretisht, fjalët kyçe në fushëveprimin e MIE janë: identifikim dhe definim i prioritetëve që dalin nga procesi i integritit evropian, monitorim dhe raportim mbi zbatimin e obligimeve që dalin nga ky proces, koordinim i hartimit të dokumenteve strategjike, bashkërendon për afrimin e legjislacionit me atë të BE-së dhe vlerëson pajtueshmërinë në këtë aspekt, ndihmon dhe bashkërendon mekanizmat përkatës të koordinimit me donatorë, ofron ndihmë në përgatitjen e programeve për mbështetje financiare nga BE, etj. Në mbështetje të këtyre detyrave, MIE koordinon hartimin e PKZMSA dhe luan rol të rëndësishëm në definimin e proriteteve që dalin nga agjenda evropiane e reformave.

MIE është e organizuar sipas rregulloreve për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës të nxjerrë fillimisht në vitin 2010 (shfuqizuar në vitin 2012 përmes rregullores tjetër) dhe plotësim ndryshimeve të bëra në vitin 2013, 2018 dhe në 2019. Sipas organogramit në plotësim ndryshimin e fundit të rregullorës 08/2019 të gushtit 2019, MIE është e organizuar në shtatë departamente njëri prej të cilëve është përgjegjës për financa dhe shërbime të përgjithshme kurse gjashtë të tjerët mbulojnë detyra të caktuara sipas fushëveprimit të ministrisë.

1. Departamenti i Koordinimit të Procesit të Stabilizim Asocimit (PSA)
2. Departamenti i Kriteve Politike
3. Departamenti Kriteve Ekonomike dhe Tregut të Brendshëm
4. Departamenti i Politikave Sektoriale
5. Departamenti i Asistencës Zhvillimore
6. Departamenti i të Drejtës së BE-së

⁵ OECD/SIGMA, Parimet e Administratës Publike: shorturl.at/inFP9

⁶ Strategjia e Zgjerimit dhe Sidat Kryesore 2014-15, Tetor 2014, Bruksel: shorturl.at/ahmoD

7. Departamenti i Financave dhe Shërbimeve të Përgjithshme

Mbi nivelin e departamenteve, MIE ka katër divizioneve, tri me raportim te Sekretari i Përgjithshëm dhe një te kabineti i Ministrit. Nën nivelin e departamenteve, me përjashtim të departamentit të koordinimit të PSA-së, departamentet tjera kanë divizione nga dy më së paku në katër më së shumti. Sot MIE numëron rreth 83 punëtorë mirëpo në bazë të pozitive të parapara të plotësohen, MIE planifikon të ketë 96 të punësuar në vitin 2020.⁷

Ministria e Administratës Publike

Ministria e Administratës Publike ka funksione politikbërëse ngase në radhë të parë është përgjegjëse për hartimin e politikave në shërbimin civil dhe bën mbikëqyrjen e zbatimit të atyre politikave. Për më shumë, MAP harton politika edhe sa i përket organizimit dhe funksionimit të administratës shtetërore, qeverisjes elektronike dhe rregullimin e pagave në sektorin publik. Sipas rregullorës e cila përcakton fushat e përgjegjësisë së MAP, fjalët kyçe në detyrat e saj janë: hartim i politikave, identifikim i prioriteteve në reformën e administratës publike, koordinon reformën e administratës publike, bënë ngritjen e kapaciteteve të shërbimit civil dhe kryen disa punë tjera teknike që lidhen me administrimin e regjistrimit qendror të personelit në shërbimin civil, bënë regjistrimin e OJQ-ve, shërbime në inxhinieri dhe ndërtim për institucionet e Kosovës, vendos standardet dhe shërbimet e IT-s, etj. Një funksion i tjetër i cili i është dhënë së fundi me Ligjin për zyrtarët publik është edhe rekrutimi i centralizuar në nivel të Qeverisë i cili pritet të mbulohet nga Departamenti për Menaxhimin e Zyrtarëve Publik (DMZP) në kuadër të MAP.

MAP është e organizuar sipas rregullorës 02/2018⁸ por e cila nuk mbulon aktualisht edhe DMZP dhe kjo do të duhej të plotësohej në të ardhmen. Aktualisht MAP ka gjashtë departamente, pesë prej të cilëve mbulojnë detyrat që ka MAP dhënë me rregullore kurse departamenti i gjashtë është ai për financa dhe shërbime të përgjithshme.

1. Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil
2. Departamenti për Reformën e Administratës Publike dhe Integriteteve Evropiane
3. Departamenti për Politika të Inxhinieringut dhe Menaxhimit të Ndërtesave Qeveritare
4. Departamenti Ligjor
5. Departamenti për Organizata Qeveritare
6. Departamenti për Financa dhe Shërbime të Përgjithshme

Mbi nivelin e departamenteve, MAP ka tri divizione, dy me raportim te Sekretari dhe një te kabineti i Ministrit, kurse nën nivelin e departamenteve, secili prej tyre ka nga dy më së paku në tri divizione më së shumti në kuadër të departamentit. Po ashtu, MAP ka në përbërje edhe dy agjenci ekzekutive:

⁷ Raporti vjetor financiar për vitin 2018, të dhënat e punësimit, f. 86: shorturl.at/eknxB

⁸ Rregullore nr. 02/2018 për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Vendeve të Punës në MAP: shorturl.at/jmsLO

Agjencia për Shoqërinë e Informacionit (ASHI) dhe Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP). Sipas raportit financiar të Ministrisë së Financave për vitin 2018, MAP në tërësi ka 266 të punësuar.⁹

Riorganizimi i ministrive

Në bazë të rezultateve të zgjedhjeve të parakohshme për Kuvendin e Kosovës të organizuara me 6 tetor 2019, Lëvizja Vetëvendosje (LVV) është renditur si partia e parë fituese me 26,270% të votave, e pasuar nga Lidhja Demokratike e Kosovës (LDK) e renditur si partia e dytë fituese me 24,548% të votave.¹⁰ Edhe pse ende nuk ka një marrëveshje në mes të këtyre dy subjekteve për formimin e Qeverisë, nga ajo që është komunikuar deri tani në opinionin publik, duket se këto subjekte politike do të arrijnë tek një marrëveshje për formimin e Qeverisë. Gjatë fushatës zgjedhore, të dy subjektet politike kanë premtuar një riorganizim të Qeverisë, përkatësisht të ministrive, duke ulur numrin nga 21 sa janë sot në 12 sosh. Kombinime të organizimit të ministrive nuk janë dhënë zyrtarisht mirëpo nga ajo që është komunikuar në media, në mesin e nëntë ministrive që do të integrohen në 12 ministri, janë edhe MIE dhe MAP. E para është diskutuar të integrohet në MPJ për shkak të afërsisë në funksione dhe fusha të punës kurse e dyta (bashkë me MAPL) të integrohet në MPB.

Shoqëria civile në përgjithësi përkrah riorganizimin e ministrive për një Qeveri me efikase, efektive dhe me shpenzime më të vogla qeveritare. Mirëpo, organizimi i ministrive me qëllim të uljes së numrit nga 21 në 12 mund të bëhet sipas opsioneve të ndryshme me qëllim të racionalizimit të strukturave qeveritare dhe maksimalizimit të efikasitetit dhe efektivitetit në ofrimin e shërbimeve për qytetarë. Për këtë qëllim, D+ ka hartuar këtë punim të shkurtër duke përfshirë në këtë fazë vetëm dy ministri, MIE dhe MAP, të cilat nëse organizohen sipas diskutimeve deri sot, mund të prodhojnë efekte negative në agjendën për integritet evropian dhe reformën e administratës publike.

Organizimi i MIE në MPJ dhe efekti i mundshëm në agjendën për integritet evropian

Ministria e Punëve të Jashtme sipas detyrave që ka të përcaktuara me ligj, ka portfolio shumë të gjerë që nga formulimi deri te zbatimi i politikës së jashtme dhe të gjitha detyrat e saj lidhen me ndërveprimin ndaj shteteve tjera dhe organizatave ndërkombëtare. Po ashtu, MPJ përfaqëson Kosovën në vende tjera dhe organizata ndërkombëtare, lidhë marrëveshje dhe traktate me shtete dhe organizata ndërkombëtare, ofron ndihmë konsullore shtetasve të Kosovës në vende tjera dhe kryen edhe detyra tjera të parapara me ligj.¹¹ Për ushtrimin e funksioneve që ka MPJ, janë krijuar tri departamente funksionale dhe drejtoria e përgjithshme në varësi të Ministrit me tetë departamente tjera derisa numri i të punësuarve në MPJ është 144 (pa llogaritur stafin në shërbime diplomatike dhe konsullore).

Sa i përket integritetit të funksioneve që ka MIE në MPJ apo shkrirjen e MIE në MPJ, e para që duhet thënë është se opsioni i tillë është i mundshëm. Nëse shohim vendet e rajonit të cilat janë në të njëjtin proces me Kosovën sa i përket integriteteve evropiane sepse të gjitha kanë caktuar si objektivë

⁹ Raporti vjetor financiar për vitin 2018, të dhënat e punësimit, f. 86: shorturl.at/eknxB

¹⁰ Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ), Rezultatet përfundimtare sipas subjekteve politike: shorturl.at/akqO1

¹¹ Ligji nr. 03/L-044 për Ministrinë e Punëve të Jashtme, Neni 3: shorturl.at/cmuOY

integrimin në BE, Mali i Zi dhe Shqipëria janë dy vende të cilat funksionet e ministrive për integrimet evropiane i kanë integruar në MPJ. Në rastin e Kosovës, në kuptim të strukturës, me përjashtim të departamentit të administratës dhe shërbimeve të përgjithshme, asnjë prej departamenteve që ka MIE nuk është i afërt me funksionet e departamenteve që ka MPJ dhe gjashtë departamentet e MIE do të duhej të integroheshin në MPJ duke shtuar numrin e departamenteve në nivelin e Sekretarit të Përgjithshëm në nëntë, numrin e të punësuarve nga 144 në 227 pa llogaritur pozitat duplikuese që kryesisht do të krijoheshin në mes të departamenteve për financa dhe shërbime të përgjithshme.

Mirëpo, integrimi i MIE në MPJ mund të ketë pasoja në disa drejtime që lidhen me aspektin funksional dhe aspak organizativ e që ato mund të përmbliidhen në disa pika:

1. Procesi integruar hyn nën kuadrin e punëve të jashtme dhe nuk shihet më si një prioritet strategjik dhe i ndarë i Kosovës;
2. Fokusi i Ministrisë do të jenë punët e jashtme dhe detyrimisht procesi integruar mbetet anash, pra si pjesë e një tërësie por jo i ndarë;
3. Ministrinë (DIEKP-të) dhe komunat mund të ulin nivelin e përgjegjësisë dhe përgatitjes në zbatimin e obligimeve që dalin nga PKZMSA dhe detyrimisht kemi rënje të nivelit të zbatimit të PKZMSA;
4. Stafit aktual i MIE mund të humb interesimin të merret me proceset integruar, të transferohet më vonë në departamente tjera në MPJ dhe ekziston mundësia që të bëhen pjesë e rotacionit (sistemit) për angazhim në misione diplomatike dhe konsullore me çka do të dobësoheshin burimet njerëzore profesionale me profil në integrimet evropiane;
5. Jep sinjal të keq që lidhet me të qenit jo serioz në agjendën për integrimet evropiane;
6. Krijon një shpërndarje të burimeve që sot janë brenda MIE, në MPJ dhe krijon vështirësi të kthimit mbrapa nëse Qeveritë e ardhshme zgjedhin të kenë një strukturë të ndarë që merret vetëm me procesin e integritit evropian;

Pra, këto ndryshime që prodhohen nga organizimi i MIE në MPJ kanë efektin negativ në agjendën për integrimet evropiane dhe rrjedhimisht ndikojnë në ulje të nivelit të zbatimit të obligimeve që dalin nga PKZMSA.

Organizimi i MAP në MPB dhe efekti i mundshëm në reformën e administratës publike

Ministria e Punëve të Brendshme është e lidhur me rendin dhe sigurinë publike dhe bënë hartim dhe monitorim të zbatimit të politikave në këtë fushë. Po ashtu, MPB mbikëqyrë Policinë e Kosovës, mbikëqyrë dhe koordinon punën e agjencive tjera ekzekutive sikurse Agjencinë për Menaxhim të Emergjencave, Inspektoratin Policor të Kosovës, Agjencinë për Forenzikë, Akademinë për Siguri Publike, Agjencinë e Regjistrimit Civil, është përgjegjëse për kontrollin e kufirit, pastaj çështjet që kanë të bëjnë me migrimin, azilin, rripranimin, etj.¹² MPB është e organizuar në shtatë departamente ku tri prej tyre nuk lidhen me funksionet e MPB por janë departamentet që përsëriten në shumicën e ministrive, si departamenti ligjor, departamenti për integrimet evropiane dhe koordinim të politikave dhe

¹² Rregullore 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, Shtojca 3.

departamenti për financa dhe shërbime të përgjithshme. Mbi niveli e Sekretarit të Përgjithshëm dhe me raportim të drejtpërdrejtë te Ministri janë edhe gjashtë agjenci të specializuara në fusha të caktuara të rendit dhe sigurisë publike.¹³

Sa i përket organizimit të MAP në MPB, e para që vërehet lehtë është dallimi i madh në mes të funksioneve të MAP dhe MPB. Pra, derisa MAP harton politika për shërbimin civil, MPB harton politika në fushën e sigurisë publike, derisa një agjenci e MAP ka për detyrë ngritjen e kapaciteteve në shërbimin civil, një agjenci e MPB merret me menaxhimin e emergjencave. Derisa një agjenci tjetër në MPB merret me qeverisjen elektronike, një agjenci tjetër në MPB merret me forenzikë apo mbikëqyrë punën e policisë. Pra, janë funksionet ato që e bëjnë MAP dhe MPB shumë të ndryshme si ministri derisa organizimi teknik-strukturor i MAP në MPB është i mundshëm ashtu sikurse është i mundshëm për secilën ministri. Trajtim më të veçantë kërkon duplikimi i pozitave të cilat krijohen si pasojë e bashkimit të departamenteve që nuk janë funksionale dhe disa divizioneve që shkojnë me raportim qoftë te Ministri qoftë te Sekretari i Përgjithshëm.

Në anën tjetër, organizimi i MAP në MPB ku është diskutuar të organizohet edhe MAPL, e bënë situatën edhe më të komplikuar. Megjithatë, organizimi i MAPL në MPB nuk është objekt trajtimi në këtë punim. Organizimi i MAP në MPB ka efekte negative në reformën e administratës publike e cila siç është cekur më lartë, nga perspektiva e BE-së shihet si shtylla e tretë pas sundimit të ligjit dhe qeverisjes ekonomike dhe ku duhet bërë reformë. Në këtë kuadër, vlenë të përmendet që MAP, në mesin e disa ligjeve tjera me rëndësi në reformë, ka hartuar së fundi ligje esenciale për reformën e administratës publike (Ligji për procedurën e përgjithshme administrative, Ligji për zyrtarët publik, Ligji për pagat në sektorin publik dhe Ligji për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe agjencive të pavarura), është në mbikëqyrje të zbatimit të tyre dhe ka nisur procese tjera të cilat janë në këtë funksion. Një prej proceseve është ai racionalizimit të agjencive të pavarura dhe ekzekutive i nisur në 2016 sipas Planit të Veprimit për Racionalizimin e Agjencive, ka themeluar strukturat e reformës së administratës publike dhe pritet sipas Ligjit për zyrtarët publik të organizojë dhe administrojë rekrutimin e centralizuar në nivel të Qeverisë sipas kërkesave të institucioneve nga viti 2020. Po ashtu, MAP është një prej tri institucioneve bartëse të reformës së administratës publike përmes Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike.

Organizimi i MAP në MPB ka efekte negative në reformën e administratës publike dhe këto do të mund të përmbledheshin në disa pika:

1. Funksionet MPB dhe MAP nuk janë të afërta dhe bashkimi i tyre krijon një strukturë artificiale apo të pa natyrshme;
2. Zbehjen e reformës së filluar në administratën publike dhe ngadalësimi i procesit;
3. Mund të ndikojë në uljen e interesimit të institucioneve ndërkombëtare në përkrahjen edhe financiare të reformave në administratën publike;
4. MPB i bije që të bëjë rekrutimin e centralizuar në shërbimin civil nga viti 2020 përmes DMZP, detyrë e cila nuk shkon me profilin e MPB të lidhur me sigurinë publike;

¹³ Rregullore nr. 36/2013 për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Vendeve të Punës në MPB: shorturl.at/amtE3

5. Humb fokusi i reformës së administratës publike marrë parasysh sektorin e madh siç është siguria publike (por edhe vetëqeverisja lokale nëse MAPL kalon në MPB siç është propozuar apo diskutuar);
6. Humbjen e kuadrit profesional në MAP si pasojë e shpërndarjes në MPB;

Pra, ndryshimet që prodhohen me organizimin e MAP në MPB detyrimisht ndikojnë në reformën e administratës publike dhe rrjedhimisht ngadalësimin e reformave në këtë fushë.

Opsionet / alternativat e mundshme

Ministria e Integrimit Evropian

Ministria e Integrimit Evropian mund të organizohet në kuadër të administratës shtetërore duke përjashtuar opsionin e organizimit të saj në MPJ. Në këtë mënyrë, meqenëse MIE nuk ka funksione politikbërëse, por koordinuese, monitoruese, të koordinimit me donatorë, etj, opsion i mundshëm dhe real i organizimit të saj në formë më unike është organizimi i saj në formën e agjencisë ekzekutive në kuadër të zyrës së Kryeminsitrit. Ky opsion mundëson që kuadri profesional të ruhet sepse të njejtit transferohen në agjenci, agjenda e integrimit evropian përfshihet në kuadër të zyrës së Kryeministrit dhe potencialisht rritë përgjegjësinë e institucioneve përgjegjëse në zbatimin e masave që dalin nga PKZMSA dhe dokumentet tjerë.

Themelimin e agjencisë ekzekutive në kuadër të zyrës së Kryeminsitrit për mbulimin e funksioneve të koordinimit qeveritar apo të natyrës horizontale e mundëson Ligji për organizimin e administratës shtetërore dhe agjencive të pavarura.¹⁴ Mirëpo, për dallim nga e kaluara, ligji përkatës kërkon që agjencia ekzekutive të themelohet me ligj, pra jo me vendim të Qeverisë. Po ashtu, organizimi i agjencisë ekzekutive sipas ligjit kërkon miratimin e ministrisë përgjegjëse për administratën publike dhe opinionin e Ministrisë së Financave. Agjencia ekzekutive udhëhiqet nga Drejtori Ekzekutiv i cili është nëpunës civil i kategorisë së lartë drejtuese dhe në rastin e agjencive të mëdha dhe me funksione komplekse, në ligjin e themelimit të agjencisë mund të përcaktohet që drejtori mbështetet nga dy (2) zëvendës drejtorë. Po ashtu, meqenëse MIE ka një numër mbi 80 të të punësuarve, e arrinë kriterin që agjencia do të kishte të organizuara edhe shërbimet e veta.

Sipas këtij opsioni dhe në përputhje me ligjin përkatës, Drejtori Ekzekutiv do të raportonte drejtpërdrejtë te Kryeministri mbi zbatimin e agjendës evropiane të Qeverisë dhe rrjedhimisht PKZMSA. Në anën tjetër, Kryeministri mund të autorizojë njërin nga zëvendës Kryeministrat që të marrin përgjegjësi në funksionet që lidhen me agjendën e integrimit dhe kështu agjenda e integrimit evropian të trajtohet me prioritet të lartë në kuadër të Qeverisë.¹⁵ Ky opsion përfshinë riorganizimin e zyrës së Kryeministrit dhe përmes procesit të racionalizimit të agjencive, disa agjenci siç janë Agjencia e Ushqimit

¹⁴ Ligji nr. 06/L-113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura, shih rregullimin mbi themelimin, udhëheqjen, organizimin dhe elemente të tjera që lidhen me agjencitë ekzekutive: shorturl.at/hlmM7

¹⁵ Rregullore 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, Neni 7, pikat 1.6 dhe 2.

dhe Veterinarisë, Agjencia për Mbrojtje nga Rrezatimi dhe Siguria Bërthamore, etj të transferohen në ministri me funksione të afërta dhe të bëheshin po ashtu plotësim ndryshimet e nevojshme në ligjet që themelojnë këto agjenci.¹⁶

Ministria e Administratës Publike

Për shkak të funksioneve politikbërëse që ka MAP, opsioni i organizimit të saj në formën e agjencisë ekzekutive nuk është i mundur. Kjo sepse ligji përkatës për rregullimin e organizimit të administratës shtetërore definon qartë se kush bënë politika dhe kush i zbaton ato, pra ministria (që mendohen departamentet) bëjnë politika kurse agjencia koordinon dhe zbaton politika. Edhe agjencia mund të ketë departamente, vetëm se këto të fundit janë vetëm në funksion të koordinimit të agjendës (sikurse do të ishte në rastin e agjencisë për integritet evropiane në ZKM) apo zbatimit të politikave.

Duke pasur këtë parasysh, kemi dy opsione: e para, MAP të mbetet si ministri dhe eventualisht MAPL të integrohet në MAP, e dyta, departamentet funksionale politikbërëse të MAP të barten në kuadër të zyrës së Kryeminsitrit. Këto departamente janë: departamenti për menaxhimin e zyrtarëve publik, departamenti për menaxhimin e reformës së administratës publike dhe departamenti për hartimin e politikave dhe koordinimin në ofrimin e shërbimeve administrative në nivel të vendit (ky i fundit funksion i ri dhe departament i ri). Nëse mbetet si ministri, duhet shqyrtuar opsionin e integritet/organizimit të Minsitrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sportit në Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë dhe numri i ministrive të mbetet prap në 12. Opsioni i dytë nënkupton që pjesa tjetër te MAP të bartet në MPB, mirëpo ajo çfarë e bënë të vështirë është pozicioni i Agjencisë së Shoqërisë së Informacionit dhe Institutit të Kosovës për Administratë Publike, pra funksionet e tyre prap nuk do të lidheshin me funksionet dhe misionin e MPB. Në këtë rast, do të duhej menduar një opsion i tjetër vetëm për kalimin e këtyre agjencive qoftë në ZKM bashkë me tri departamentet funksionale qoftë në një ministri tjetër. Sidoqoftë, nëse do të zgjedhej opsioni i ndarjes së MAP në mes të ZKM dhe MPB, pjesa e riorganizimit të agjencive do të duhej të trajtohej në kudër të racionalizimit të agjencive dhe trendi i racionalizimit të agjencive është ai i lirim të ZKM nga përgjegjësitë e menaxhimit me agjenci.

¹⁶ Për më shumë informata rreth racionalizimit të agjencive përfshirë ato nën ZKM, shih Planin e Veprimit për Racionalizimin e Agjencive, qershor 2018: shorturl.at/ahp02

Rekomandime

- Qeveria e ardhshme duhet të fillojë punën me 12 ministri sipas fushave që lidhen me programin e përafuar në mes të LVV dhe LDK por racionalizimi dhe organizimi i nëntë të tjerave duhet të bëhet ngadalë dhe i shoqëruar me ekspertizë vendore dhe ndërkombëtare në mënyrë që ndryshimet të prodhojnë efikasitet dhe efektivitet në funksion dhe organizim të administratës shtetërore;
- Ministria e Integriteteve Evropiane duhet të organizohet si agjenci ekzekutive me funksione koordinuese horizontale në kuadër të zyrës së Kryeministrit. Ky opsion eliminon të gjitha efektet negative në agjendën për integritete evropiane që potencialisht mund të ketë integrimi i MIE në MPJ;
- Agjencia ekzekutive duhet të themelohet me ligj sipas legjislacionit përkatës për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe agjencive të pavarura;
- Kryeministri duhet të autorizojë njërin nga zëvendës Kryeministrat të merret më afër me agjendën e integriteteve evropiane dhe reformën e administratës publike dhe që të dy agjendat të shënojnë progres të mirë gjatë viteve në vazhdim;
- Ministria e Administratës Publike duhet të mbetet ministri për shkak të funksioneve dhe rolin qendror që ka në reformën e administratës publike. Ky opsion do të sigurojë vazhdimësi të punëve që janë nisur në reformën e administratës publike përfshirë procesin e racionalizimit të agjencive të pavarura dhe ekzekutive;
- LVV dhe LDK duhet të shikojnë opsione tjera të bashkimit të ministrive sipas ngjashmërisë së funksioneve në mënyrë që numri i premtuar prej 12 ministrive të mbetet i tillë. Opsion i mundshëm është bashkimi i Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sportit me Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë;
- Qeveria, përkatësisht Kryeministri duhet të dëshmojë vullnet politik dhe mbështetje në reformën e administratës publike e cila përfshinë edhe riorganizimin e ministrive, agjencive dhe vet zyrës së Kryeministrit;
- Qeveria gjatë riorganizimit të ministrive nuk duhet të shoh opsionin e largimit të nëpunësve civil nga puna si zgjidhje e numrit të madh të të punësuarve në administratën publike. Edhe pse administrata publike është e mbingarkuar me staf, ulja e numrit të tyre mund të bëhet përmes formave tjera, për shembull duke ngrirë punësimin në administratë publike për një kohë të caktuar dhe të aplikojë transferin e nëpunësve sipas nevojave dhe kërkesave për staf deri në shterrjen e kësaj mundësie;
- Riorganizimi i MIE dhe çdo ministrie tjetër duhet të merr parasysh funksionet e ministrive dhe dallimet në legjislacion në mes të ministrive/departamenteve, agjencive ekzekutive dhe administratave të shërbimeve publike;