





# **SHFRYTËZIMI I MARRËVESHJEVE PËR SHËRBIME TË VEÇANTA DHE USHTRUESIT E DETYRËS NË SHËRBIMIN CIVIL NË PERIUDHËN 2016-2018**

**Sa respektohen kriteret ligjore në rekrutim  
përmes marrëveshjeve për shërbime të  
veçanta (MSHV) dhe mbulimin e pozitive me  
ushtrues detyre (UD) në shërbimin civil?**

Mars 2019

**PËRGATITUR NGA:** Visar Rushiti

E drejta e autorit © 2019. Democracy 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 mjetei 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 domësdoshmërisht paraqesin edhe ato të KFOS.

# PËRMBAJTJA

<b>TË GJETURAT KRYESORE .....</b>	<b>6</b>
<b>METODOLOGJIA .....</b>	<b>8</b>
<b>BAZA LIGJORE PËR MARRËVESHJET PËR SHËRBIME TË VEÇANTA DHE USHTRUESIT E DETYRËS.....</b>	<b>9</b>
<b>MARRËVESHJET PËR SHËRBIME TË VEÇANTA (MSHV).....</b>	<b>10</b>
REKRUTIMI PËRMES MARRËVESHJEVE PËR SHËRBIME TË VEÇANTA GJATË 2016-2017 .....	10
RESPEKTIMI I AFATIT LIGJOR .....	20
KOSTO BUXHETORE DHE FORMAT E PAGESAVE TË MSHV-VE.....	22
<b>USHTRUESIT E DETYRËS (UD) .....</b>	<b>25</b>
RESPEKTIMI I AFATIT LIGJOR .....	25
<b>ZGJIDHJA E PROPOZUAR ME LIGJIN PËR ZYRTARËT PUBLIKË .....</b>	<b>30</b>
RREGULLIMI I MSHV-VE ME LIGJIN PËR ZYRTARËT PUBLIKË .....	30
RREGULLIMI I UD-VE ME LIGJIN PËR ZYRTARËT PUBLIKË .....	32
<b>PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME .....</b>	<b>33</b>
<b>SHTOJCA 1: INSTITUCIONET QË NUK JANË PËRGJIGJUR NË KËRKESËN E D+ PËR QASJE NË DOKUMENTE ZYRTARE.....</b>	<b>35</b>

# TË GJETURAT KRYESORE

- Kontratat “marrëveshje për shërbime të veçanta (MSHV)” apo siç njihen ndryshe si kontratat mbi vepër janë pak të mbuluara në raporte të institucioneve publike dhe po ashtu pak të hulumtuara deri tani nga organizata të shoqërisë civile në Kosovë;
- Në vitin 2016 janë lidhur 1,372 kontrata, derisa në vitin 2017 rreth 2,906 kontrata mbi vepër në nivel qendror dhe lokal. Ministrinë me numrin më të madh të këtyre kontratave në këto dy vite janë: Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MAShT), Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR), Ministria e Infrastrukturës (MI) dhe Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (MMPH);
- Sa i përket vitit 2018, në bazë të përgjigjeve të 76 institucioneve (nga 132 kërkesa të dërguara) numri i kontratave mbi vepër ka qenë 777. Ky numër do të ishte dukshëm më i lartë nëse do të përfshinim edhe 56 institucionet tjera të cilat nuk janë përgjigjur në kërkesën për qasje në dokumente zyrtare;
- Sa i përket komunave për vitet 2016 dhe 2017, numrin më të madh të kontratave mbi vepër e kanë: Prishtina, Gjalani, Ferizaj, Peja, Prizreni, Suhareka, Fushë Kosova dhe Gjakova;
- Në vitin 2017, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ) ka angazhuar rreth 958 persona me kontrata mbi vepër në Qendrën e Numërimit dhe Rezultateve (QNR). Megjithatë, edhe nëse e heqim këtë numër, dallimi në numër të kontratave në mes të 2016 dhe 2017 është rritur për 576 raste apo 42%;
- Nëse marrim për bazë që të punësuar janë rreth 18,000 nëpunës civilë në nivel qendror dhe lokal dhe i shtojmë numrin prej 1,948 rasteve në vitin 2017 (pa llogaritur 958 të KQZ-së), del që 10% e totalit të të punësuarve në shërbimin civil në vitin 2017 kanë qenë me kontrata mbi vepër;
- Në vitin 2016 dhe 2017 më shumë ka pasur rekrutime me kontrata mbi vepër (861 dhe 991) se sa rekrutime të rregullta (645 dhe 723). Pastaj, një numër i konsiderueshëm i tyre janë lidhur pa procedura të thjeshtëzuara të rekrutimit dhe me kohëzgjatje më shumë se gjashtë muaj;
- Në vitin 2016 dhe 2017 ka pasur raste kur të angazhuarve madje u janë lëshuar akt-emërime me afat të pacaktuar dhe janë futur në listën e pagave në kundërshtim me rregullat e përcaktuara me Ligjin për shërbimin civil;
- Sa i përket respektimit të afatit ligjor prej gjashtë muajve për këto kontrata, sipas përgjigjeve me shkrim nga 76 institucione për vitin 2018, një numër prej 164 rasteve nga 777 të deklaruar gjithsej kanë qenë jashtë afatit ligjor (në të cilën shifër 84 janë të nivelit lokal dhe 80 të nivelit qendror);

- Kontratat mbi vepër nuk paguhen në bazë të koeficientëve nga kategoria e pagave dhe mëditjeve. Ato paguhen me vlera të ndryshme dhe nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve. Vlerat e pagesës janë prej 300 më e ulëta deri në 500 më e larta, si vlerat më të zakonshme të pagesave për këto kontrata. Nëse kalkulohe shpenzimet e buxhetit sipas numrit të kontratave me një vlerë prej 300 deri në 500, del që në vitin 2016 janë shpenzuar në mes të pesë dhe tetë milion euro nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve për këto paga. Në vitin 2017 janë shpenzuar në mes të 10 dhe 17 milionë euro dhe në vitin 2018, vetëm për 777 raste të deklaruara, janë shpenzuar në mes të tre dhe pesë milionë euro;
- Në buxhet dhe tabelat buxhetore nuk ka një kod apo nënkod të veçantë në bazë të të cilit mund të identifikohen të gjitha kontratat e lidhura si kontrata mbi vepër. Pra, e tërë evidenca në këto raste varet nëse institucionet i raportojnë drejtë këto raste apo jo;
- Sa i përket ushtruesve të detyrës (UD), janë gjetur 122 raste në vitin 2018 kur një pozitë mbahet me UD shumë më gjatë se sa përcaktimi ligjor prej tre muajve. Në këto raste, ose mbahet personi i njejtë për vite të tëra ose zëvendësimi me UD kalon nga tre muaj nga një zyrtar në tjetrin dhe kështu pozita nuk shpallet me konkurs për rekrutim të rregullt sipas Ligjit për shërbimin civil;
- Në shumë raste pozitat mbahen më gjatë se tre muaj vetëm për arsye që kjo të llogaritet pastaj si përvojë pune dhe rrjedhimisht arritja e kriterit të përvojës së punës dhe aplikimi më vonë për atë pozitë. Edhe pse nuk është e definuar nëse angazhimi me kontratë mbi vepër llogaritet si përvojë pune, prap se prap shumë institucione e njohin si të tillë;
- Sipas përgjigjeve të 76 institucioneve për vitin 2018, janë gjetur 215 raste me UD nga të cilat 171 në nivel qendror dhe 44 në nivel lokal. Pastaj, nga 171 të nivelit qendror, 75 janë gjetur brenda afatit ligjor kurse 96 jashtë afatit ligjor. Në nivel lokal, nga 44 gjithsej, 18 janë gjetur brenda afatit ligjor kurse 26 jashtë afatit ligjor. Pra në të dy nivelet, më i madh është numri i UD-ve jashtë afatit ligjor se sa brenda afatit ligjor;
- Ligji për zyrtarët publik i cili shfuqizon Ligjin për shërbimin civil ka paraparë lidhjen e kontratave mbi vepër përmes Ligjit të prokurimit publik. Megjithëse, mbetet të shihet zgjidhja e problemit në praktikë, duket që përmes kësaj forme do të ketë transparencë në këtë proces ngase nuk do të jetë e mundur të lidhet asnjë kontratë me vlerë më të lartë se 1,000 euro pa qenë publike. Me këtë bëhet e mundur pastaj vlera e kontratës për person, përshkrimi i detyrave specifike të punës, mundësojnë konkurrencën, kohëzgjatjen e kontratës dhe elemente të tjera që deri sot nuk kanë qenë publike;

# METODOLOGJIA

Hulumtimi për këtë raport është bërë kryesisht përmes analizimit të të dhënave të mbledhura përmes kërkesës për qasje në dokumente publike dhe intervistave me persona relevant në disa ministri. Gjithashtu, raporti bazohet edhe në të dhëna të disa institucioneve publike sikurse Ministria e Administratës Publike (raportet për gjendjen në shërbimin civil), Ministria e Financave (raportet vjetore financiare), Këshilli i Pavarur Mbikqyrës për Shërbimin Civil (raportet vjetore) dhe raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit (raporti i performancës dhe raportet vjetore të auditimit). Në funksion të mbledhjes së të dhënave, janë dërguar 132 kërkesa për qasje në dokumente zyrtare në 132 institucione të nivelit qendror dhe lokal të cilat kanë të punësuar nëpunës civil. Prej 132, janë përgjigjur 76 institucione dhe ky raport përmes shtojcës tregon se cilat institucione nuk janë përgjigjur në kërkesë.



# BAZA LIGJORE PËR MARRËVESHJET PËR SHËRBIME TË VEÇANTA DHE USHTRUESIT E DETYRËS

Marrëveshjet për shërbime të veçanta (MSHV) njihen me emrin si kontrata mbi vepër të cilat janë një mënyrë e rekrutimit me afat të caktuar në shërbimin civil. MSHV-të janë kontrata të cilat lidhen në mes të institucionit dhe një personi i cili ka një specializim të lartë për një fushë dhe rekrutohet për të dhënë ekspertizën përkatëse për një periudhë jo më gjatë se gjashtë (6) muaj. Ligji për shërbimin civil e trajton këtë element në kuadër të kategorive të të punësuarve në shërbimin civil. Sipas këtij ligji, “emërimet me afat të caktuar për një periudhë më të shkurtër se gjashtë (6) muaj do të bëhen në bazë të kontratave të quajtura ‘Marrëveshje për shërbime të veçanta’ të cilat i nënshtrohen Ligjit për marrëdhëniet e detyrimeve dhe për të cilat zbatohet një procedurë e thjeshtëzuar e rekrutimit”.<sup>1</sup> Përveç këtij neni, ligji përkatës nuk e trajton më gjerë këtë element dhe në një mënyrë e lë të hapur për interpretim. Po ashtu, nuk ka një rregullore apo legjislacion sekondar i cili specifikon procedurat për rekrutim të thjeshtëzuar sipas specifikimit të Ligjit për shërbimin civil.

Në anën tjetër, Ligji për marrëdhëniet e detyrimeve<sup>2</sup> nuk ka ndonjë nen specifik që adreson dhe të njëjtën kohë qartëson këtë element. Ligji përkatës trajton krijimin e detyrimeve, lidhjen e kontratës, elementet e saj që duhet të ndjekin nga punëdhënësi dhe punëmarrësi, por nuk ka një specifikë sa i përket kontratave mbi vepër në shërbimin civil në institucionet publike. Me një fjalë, Ligji si tërësi duhet të aplikohet gjatë lidhjes së kontratës, mirëpo nuk ka diçka specifika që e adreson vetëm këtë element. Në aspekt të krijimit apo lidhjes së marrëdhënies së punës, një ligj tjetër me rëndësi është edhe Ligji i punës. Me këtë ligj themelohet marrëdhënia e punës për të gjitha kategoritë tjera të zyrtarëve publikë (jashtë shërbimit civil). Sa i përket sektorit publik, dispozita të caktuara të këtij ligji janë me rëndësi në fushën e kontratave mbi vepër: tek llojet e kontratave, e sidomos kontratat për punë dhe detyra specifike dhe tek elementi i konkursit publik, i cili obligon çdo institucion publik të shpallë konkurs sa herë që pranon një punëmarrës dhe themelon një marrëdhënie pune.<sup>3</sup>

Sa i përket bazës ligjore për ushtruesit e detyrës (U.D.), Ligji për shërbimin civil e adreson këtë element përmes zëvendësimit të nëpunësit civil në rast të mungesës. Sipas neni 30, pika 4 e këtij ligji, “në rast të mbetjes së një pozite të lirë në shërbimin civil, ushtrues i detyrës nuk mund të emërohet më gjatë se tre (3) muaj”.<sup>4</sup> Kjo do të thotë që një nëpunës civil në pozitë më të ulët mund të zëvendësojë një nëpunës civil të një pozite më të lartë (kur ky i fundit e liron atë pozitë), por koha e zëvendësimit nuk duhet të jetë më e gjatë se tre muaj.

1 Ligji nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, Neni 12, pika 4: <https://bit.ly/1D2CvaE>

2 Ligji nr. 04/L-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve: <https://bit.ly/2PUQfGI>

3 Ligji nr. 03/L-212 i Punës, Neni 8 dhe 10: <https://bit.ly/2jx6Pc3>

4 Ligji për Shërbimin Civil, Neni 30, pika 4.

# MARRËVESHJET PËR SHËRBIME TË VEÇANTA (MSHV)

## Rekrutimi përmes marrëveshjeve për shërbime të veçanta gjatë 2016-2017

Për numrin e rekrutimeve gjatë viteve (apo edhe për një vit) nuk ka të dhëna të sakta apo një regjistër të vetëm përmes të cilit dihet se sa ka pasur rekrutime përmes MSHV-ve. Për më shumë, është edhe më e vështirë ndarja se sa prej këtyre rekrutimeve janë jashtë afatit ligjor apo më shumë se gjashtë (6) muaj. Megjithatë, disa të dhëna që dallojnë nga njëra tjetra për vitet 2016 dhe 2017 janë siguruar nga disa institucione relevante në këtë temë.

Ministria e Financave (MF) ka bërë në dy vitet e fundit një evidentim të rasteve të kontratave mbi vepër përmes raporteve financiare për 2016 dhe 2017. MF ka nxjerrë këtë të dhënë bazuar në raportimet e organizatave buxhetore në këtë ministri, mirëpo janë një numër i institucioneve të cilat nuk kanë raportuar. Fakti që nuk kanë raportuar nuk do të thotë që nuk kanë persona të rekrutuar me kontratë mbi vepër. Tabela në vazhdim ofron një pasqyrë të numrit të të angazhuarve me kontratë mbi vepër në Qeveri, Kuvend dhe zyrë të Presidentit.



Ministria e Financave (MF) ka bërë në dy vitet e fundit një evidentim të rasteve të kontratave mbi vepër përmes raporteve financiare për **2016** dhe **2017**

**TABELA 1:** Numri i kontratave për shërbime të veçanta në Qeveri, Kuvend dhe zyre të Presidentit

Nr.	Qeveria	2016	2017
1	Zyra e Kryeministrit	28	S/R <sup>5</sup>
2	Ministria e Financave	72	59
3	Ministria e Administratës Publike	2	23
4	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	115	102
5	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë	13	19
6	Ministria e Infrastrukturës	57	83
7	Ministria e Shëndetësisë	S/R	7
8	Ministria e Kultures, Rinisë dhe Sporteve	S/R	63
9	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	44	366
10	Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	21	26
11	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor	39	54
12	Ministria e Komuniteteve dhe Kthimit	S/R	S/R
13	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal	4	1
14	Ministria e Zhvillimit Ekonomik	12	13
15	Ministria e Punëve të Brendshme	6	6
16	Ministria e Drejtësisë	S/R	6
17	Ministria e Punëve të Jashtme	S/R	9
18	Ministria për Forcën e Sigurisë së Kosovës	1	5
19	Ministria për Integritet Evropian	S/R	3
20	Ministria e Diasporës	35	6
21	Ministria e Zhvillimit Rajonal	S/R	5
22	Ministria e Inovacionit dhe Ndërmarrësisë	S/R	S/R
<b>Nën-totali</b>		<b>452</b>	<b>857</b>
23	Kuvendi	2	S/R
24	Zyra e Presidentit	4	5
<b>Total</b>		<b>458</b>	<b>862</b>

Burimi: Ministria e Financave, Raporti financiar 2017<sup>6</sup>

5 S/R do të thotë që organizuata buxhetore nuk ka raportuar ("ska raportuar").

6 Ministria e Financave, raporti vjetor financiar për 2017, f. 85 dhe 86: <https://bit.ly/2PSAGyK>

Nëse analizojmë tabelën më lartë, e para që lehtë vërehet është rritja gati dyfish e numrit të rekrutimeve përmes kontratave mbi vepër në mes të 2016 dhe 2017, përkatësisht prej 458 raste në vitin 2016, në 862 raste në vitin 2017. Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT) ka numrin më të lartë të rekrutimeve me kontrata mbi vepër, përkatësisht 44 në vitin 2016 dhe 366 në vitin 2017. Në rend të dytë është Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) me 115 në vitin 2016 dhe 102 në vitin vitin 2017, pastaj Ministria e Infrastrukturës me 57 në 2016 dhe 83 në 2017, Ministria e Financave me 72 në 2016 dhe 59 në 2017, Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor me 39 raste në 2016 dhe 54 kontrata mbi vepër në vitin 2017, etj.

Fakti që është me rëndësi të dihet në këto shifra është nëse këto shifra janë ende prezente në këto ministri, dmth nëse personat e rekrutuar për nga gjashtë (6) muaj vazhdojnë të jenë ende të punësuar në këto ministri, e kanë përfunduar punën apo janë shndërruar në nëpunës civil të rregullt të punësuar përmes konkurseve publike më vonë? Në numrin sipas ministrive, është po ashtu interesant rasti i Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sportit (MKRS) e cila në vitin 2016 nuk ka raportuar ndonjë rast ndërsa në vitin 2017 ka pasur gjithsej 63 raste.

Grupi i dytë i institucioneve në nivel qendror për të cilat ka të dhëna Ministria e Financave përmes raportit të njëjtë, janë institucionet dhe agjencitë e pavarura. Edhe pse numri i tyre me status të organizatës buxhetore është më i madh, të dhëna janë mbledhur për 19 prej tyre.



Nëse analizojmë tabelën më lartë, e para që lehtë vërehet është rritja gati dyfish e numrit të rekrutimeve përmes kontratave mbi vepër në mes të **2016** dhe **2017**, përkatësisht prej **458** raste në vitin **2016**, në **862** raste në vitin **2017**.

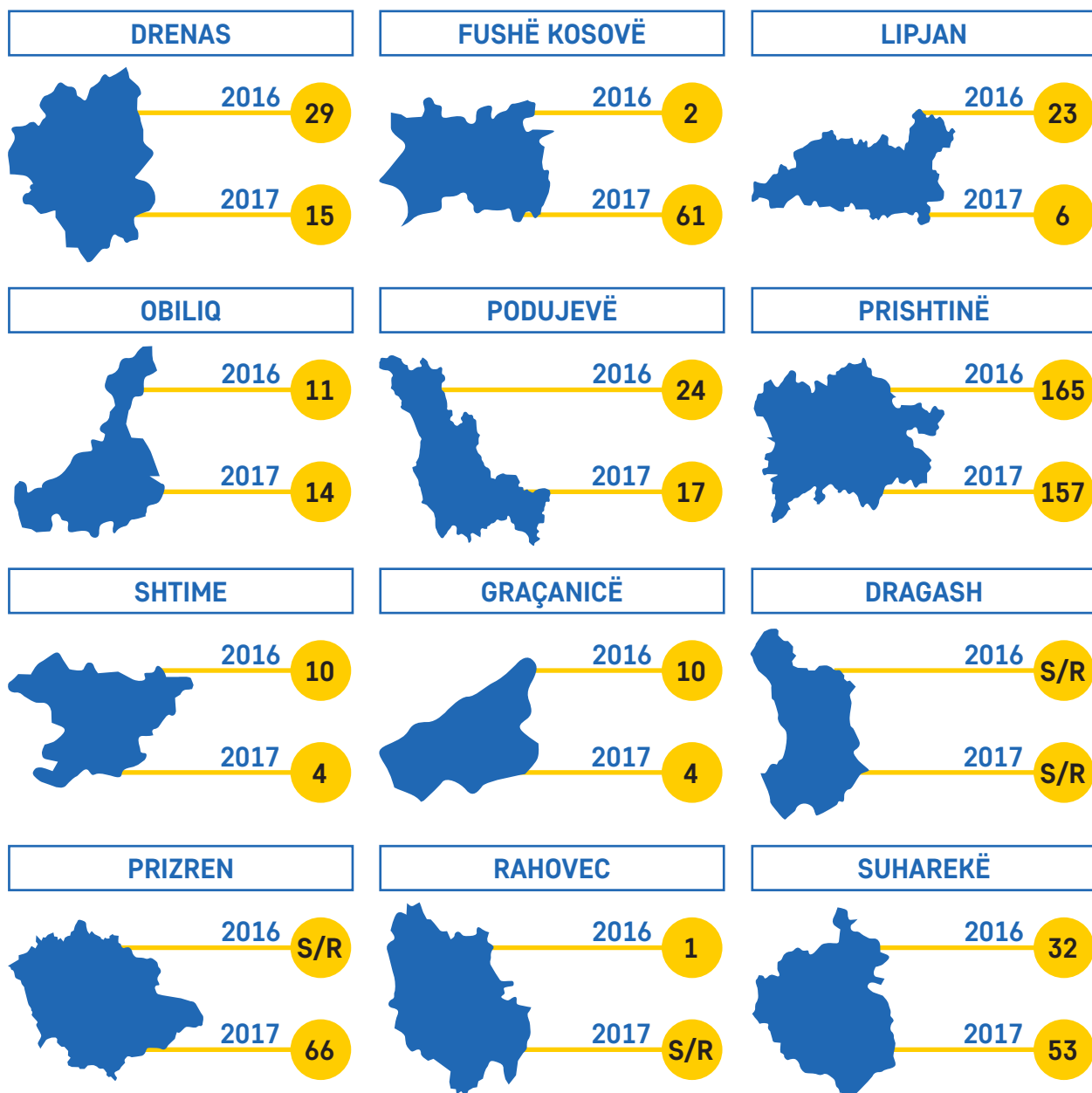
**TABELA 2:** Numri i kontratave mbi vepër në 19 institucione dhe agjenci të pavarura

Nr.	Institucionet dhe agjencitë e pavarura	2016	2017
1	Akademia e Shkencave dhe Arteve e Kosovës	S/R	1
2	Autoriteti Rregullativ i Komunikimeve Elektronike dhe Postare	1	1
3	Agjencia Kundër-Korrupsionit	1	0
4	Agjencia Kosovare e Privatizimit	20	S/R
5	Organi Shqyrtues i Prokurimit	3	2
6	Gjykata Kushtetuese e Kosovës	3	S/R
7	Autoriteti Kosovar i Konkurrencës	S/R	1
8	Këshilli i Kosovës për Trashëgimi Kulturore	4	S/R
9	Paneli Zgjedhor për Ankesa dhe Parashtresa	S/R	9
10	Këshilli Prokurorial i Kosovës	11	S/R
11	Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Dhënave Personale	S/R	3
12	Agjencia për Menaxhimin e Komplekseve Memoriale	2	S/R
13	Zyra Kombëtare e Auditimit	6	4
14	Autoriteti i Aviacionit Civil	1	S/R
15	Komisioni i Pavarur i Mediave	2	5
16	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	54	958
17	Institucioni i Avokatit të Popullit	1	8
18	Këshilli Gjygjësor i Kosovës	41	8
19	Agjencia Kosovare për Krahasim dhe Verifikim të Pronës	1	1
<b>Total</b>		<b>151</b>	<b>1,001</b>

Në këtë grup të institucioneve, ajo që verëhet lehtë është rritja nga 151 raste gjithsej në 2016 në 1,001 raste gjithsej në 2017. Në këtë grup dallim të madh përbën Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ) i cili në vitin 2016 ka pasur 54 raste kurse në vitin 2017 gjithsej 958 raste dhe kjo shifër e përbënë edhe dallimin e madh në mes të 2016 dhe 2017.

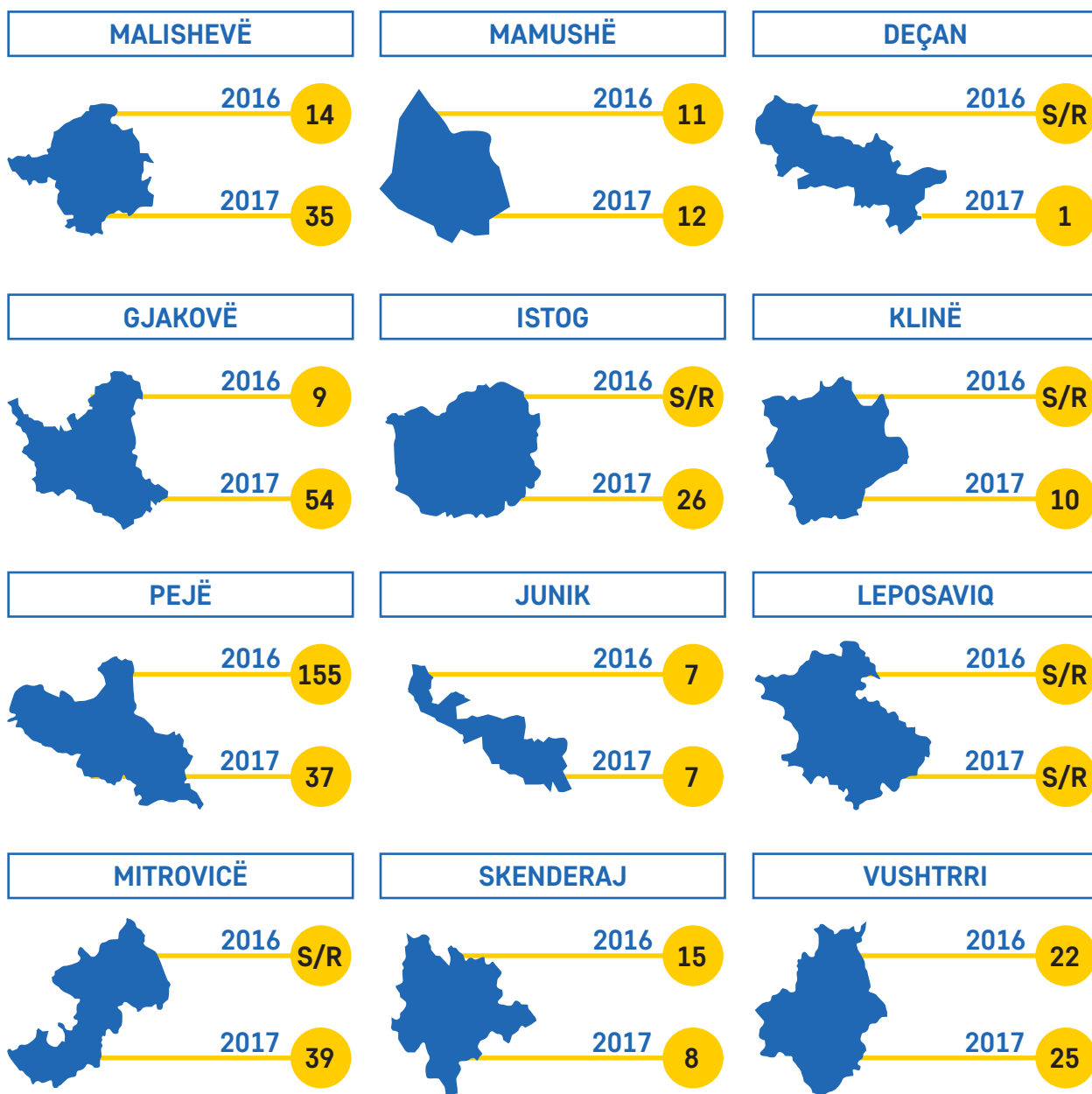
Megjithatë, numri është rritur kaq shumë për shkak të zgjedhjeve të përgjithshme të mbajtura në 2017 ku persona me kontrata mbi vepër janë angazhuar të punojnë për një periudhë të caktuar në Qendrën e Numërimit dhe Rezultateve

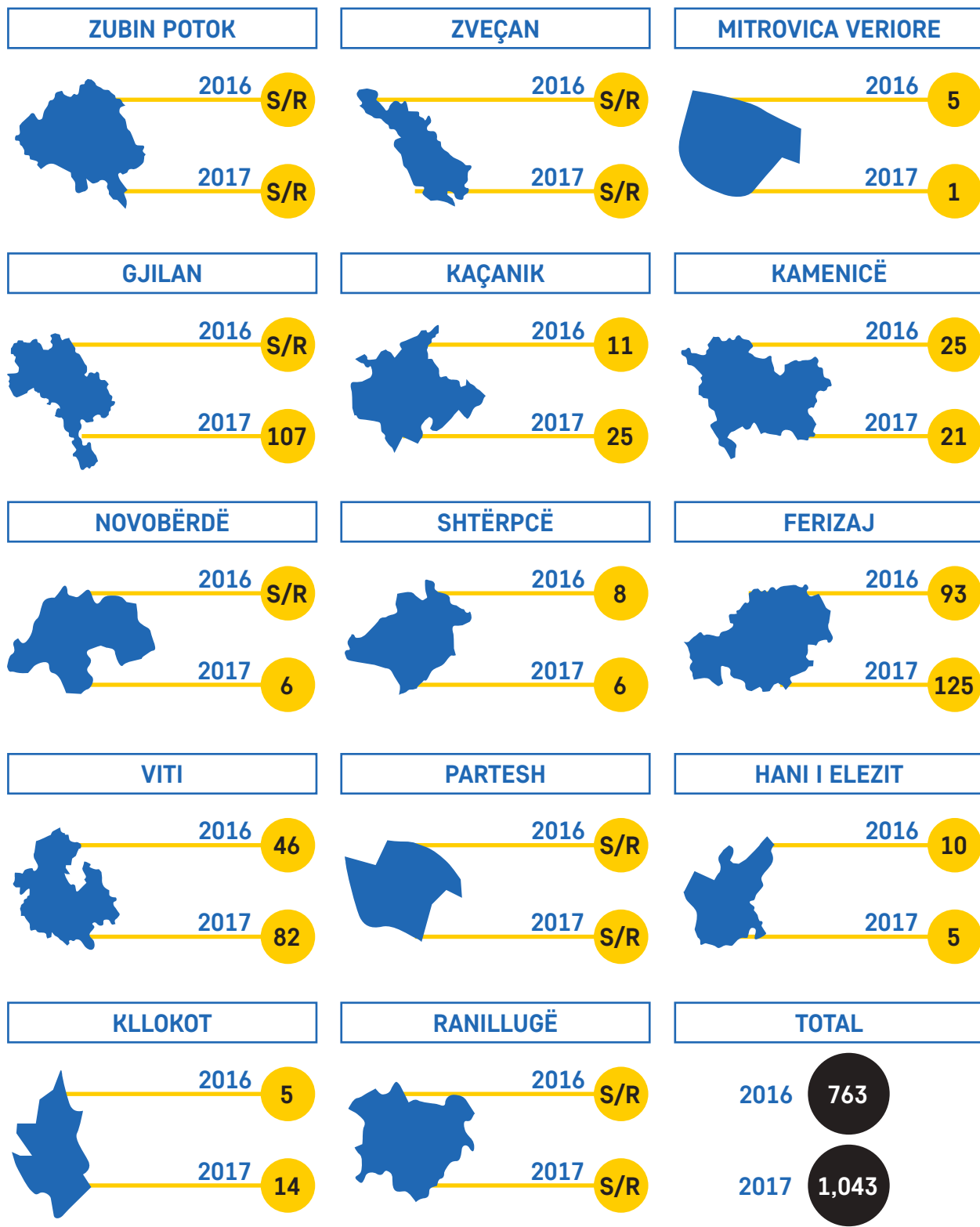
**TABELA 3:** Numri i kontratave mbi vepër në 38 komuna



(QNR) në Fushë Kosovë. Në rend të dytë vjen Agjencia Kosovare e Privatizimit me 20 raste në vitin 2016, edhe pse nuk ka raportuar asnjë rast në 2017.

Grupi i tretë i institucioneve janë 38 komunat përfshirë katër komunat në pjesën veriore, edhe pse me përjashtim të Mitrovicës së Veriut, tri komunat tjera nuk kanë raportuar për raste të mundshme në vitet 2016 dhe 2017.



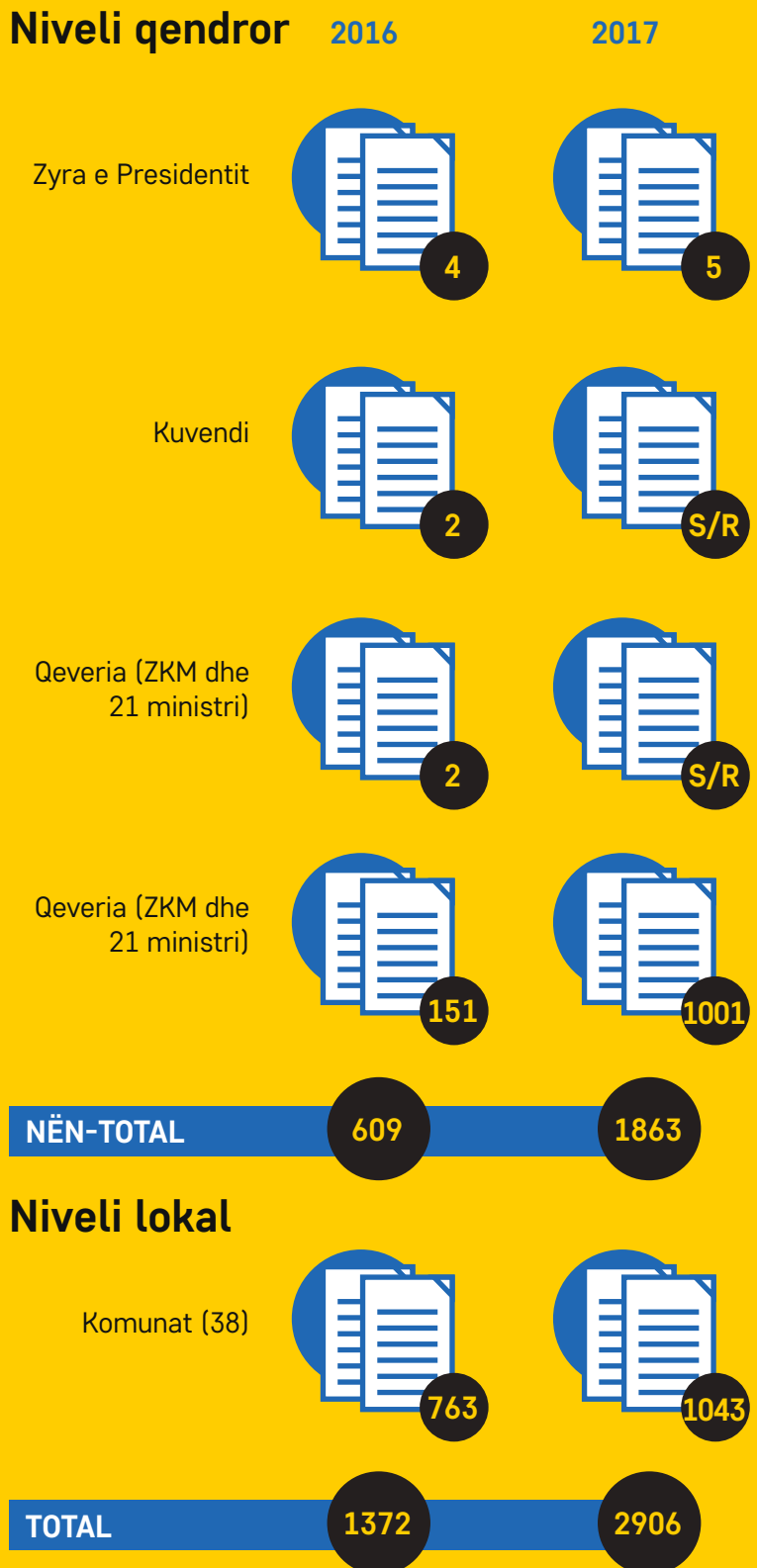




Sikur në dy grupet më lartë, edhe në nivel lokal vërehet rritje e numrit të rekrutimeve nga 2016 në 2017, d.m.th nga 763 raste në 2016 në 1,043 në vitin 2017. Në mesin e komunave me numrin më të madh të rekrutimeve të tilla janë Prishtina me 185 në 2016 dhe 157 në 2017, Peja me 155 në 2016 dhe 37 në 2017, Ferizaj me 93 në 2016 dhe 125 në 2017 dhe Vitia me 46 në vitin 2016 dhe 82 në vitin 2017.

Nëse të dhënat nga tri grupet e institucioneve i mbledhim për të parë numrin gjithsej të lidhjes së kontratave mbi vepër gjatë 2016 dhe 2017, shohim se në vitin 2017 numri është rritur për mbi 100%. Edhe nëse numrit prej 2,906 në vitin 2017 i heqim numrin prej 958 rasteve të KQZ-së për shkak të zgjedhjeve të përgjithshme në këtë vit, prap ka pasur një trend në rritje për 42% në mes të 2016 dhe 2017.

**TABELA 4:** Numri i kontratave mbi vepër në tri grupet e institucioneve 2016-2017







Nëse të dhënat nga tri grupet e institucioneve i mbledhim për të parë numrin gjithsej të lidhjes së kontratave mbi vepër gjatë 2016 dhe 2017, shohim se në vitin 2017 numri është rritur për mbi 100%.

Nëse e marrim për bazë totalin e vitit 2017 në tri grupet e institucioneve prej 1,948 (duke mos llogaritur 958 rastet e KQZ-së) dhe pa llogaritur rastet e mundshme në institucione tjera që punësojnë shërbyesë civilë si administratat e Gjykatave, Universiteteve, etj, dhe e krahasojmë me totalin e nëpunësve civilë në Kosovë (rreth 18,000 me kontrata të rregullta), atëherë del që 10% e të punësuarve në shërbimin civil në vitin 2017 kanë qenë me kontrata mbi vepër.

Një trend në rritje dhe shqetësues është paraqitur edhe në raportet për gjendjen në shërbimin civil për 2016 dhe 2017. Sipas raportit për vitin 2017, më shumë ka pasur raste të rekrutimit në shërbimin civil përmes kontratave mbi vepër se sa që ka pasur rekrutime të rregullta. Pastaj, një numër i konsideruar i këtyre kontratave janë lidhur pa ndjekur procedurat e thjeshtëzuara të rekrutimit të përcaktuar me Ligjin për shërbimin civil dhe në shumë raste nuk është respektuar afati i caktuar prej gjashtë (6) muajve. Po ashtu, në shumë raste përmes kontratave mbi vepër janë plotësuar pozita të rregullta në shërbimin civil.<sup>7</sup>

**TABELA 5:** Rekrutime të rregullta dhe përmes kontratave mbi vepër gjatë 2016 dhe 2017

Viti	Rekrutime të rregullta	Rekrutime me kontrata mbi vepër
2016	 <b>645</b>	 <b>861</b>
2017	 <b>723</b>	 <b>991</b>











Burimi: raportet për gjendjen në shërbimin civil, MAP, 2015 dhe 2016

Këto të dhëna janë mbledhur nga Departamenti për Administrimin e Shërbimit Civil (DASCH) në Ministrinë e Administratës Publike (MAP) bazuar në raportimet që i kanë bërë institucionet në nivel qendror dhe lokal që kanë të punësuar nëpunës civil<sup>8</sup>. Megjithatë, nëse e krahasojmë me totalin e rekrutimeve për dy vitet me të dhënat nga Ministria e Financave, këto janë dukshëm më të vogla. Gjithashtu, raporti për gjendjen në shërbimin civil ka dhënë edhe një ndarje sipas kategorive funksionale të nëpunësve civil në nivel qendror dhe lokal që kanë pasur raste të rekrutimit me kontrata mbi vepër.

<sup>7</sup> Ministria e Administratës Publike (MAP), Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil (DASCH), raporti për gjendjen në shërbimin civil për vitin 2017, publikuar në Maj 2018, f. 49-50: <https://bit.ly/2KBnUPd>

<sup>8</sup> Takim/intervistë me Tefik Mahmuti, Drejtor i Departamentit të Administrimit të Shërbimit Civil në Ministrinë e Administratës Publike, (MAP), datë 11.02.2019.

**TABELA 6:** Ndarja sipas kategorive funksionale në nivel qendror dhe lokal të rekrutimeve me kontrata mbi vepër

Kategoria funksionale	Niveli qendror	Niveli lokal
Niveli i lartë drejtues	 0	 0
Niveli drejtues	 0	 5
Niveli profesional	 319	 384
Niveli tekniko-administrativ	 114	 169
<b>Total</b>	 <b>433</b>	 <b>558</b>

▼  
Burimi: raporti për gjendjen në shërbimin civil, MAP, 2017

Situatë dhe trend i njëjtë në këtë aspekt është paraqitur edhe në raportet vjetore të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil (KPMSHC) për 2016 dhe 2017. Sipas raportit vjetor për 2017, Këshilli ka konstatuar se në institucionet e administratës publike në nivel qendror dhe lokal janë angazhuar mbi një mijë (1,000) persona me kontrata mbi vepër prej të cilave një numër i konsiderueshëm janë angazhuar në pozita të rregullta të përcaktuara për nëpunës civil. Të njëjtat

elemente sikur më lartë hasen edhe në këtë raport, si: një numër i madh i këtyre kontratave janë lidhur pa aplikuar procedurat e thjeshtëzuara të rekrutimit, në shumë raste janë shkelur afatet ligjore dhe angazhimet janë bërë në pozita apo vende pune jo për punë specifike (ku kërkohet ekspertizë e lartë). Madje, Këshilli kishte konstatuar se në disa raste, të punësuarve me kontratë mbi vepër u janë dhënë akt- emërime dhe janë futur në listën e pagave në kundërshtim me Ligjin për shërbimin civil.<sup>9</sup> Në aspektin e rekrutimit pa ndjekur procedurat e thjeshtëzuara të rekrutimit, në Ministri të Kulturës, Rinisë dhe Sportit janë gjetur 104 raste<sup>10</sup> dhe në Ministri të Punës dhe Mirëqenies Sociale janë gjetur 32 raste<sup>11</sup>.

## Respektimi i afatit ligjor

Lidhur me respektimin e afatit ligjor që sipas ligjit është i caktuar gjashtë (6) muaj për kohëzgjatjen e kontratës mbi vepër, D+ ka dërguar 132 kërkesa për qasje në dokumente zyrtare në të gjitha institucionet publike të nivelit qendror dhe lokal. Pyetja që është adresuar në këto kërkesa sa i përket temës së kontratave mbi vepër ka qenë: *sa është numri aktual i të punësuarve me kontratë mbi vepër dhe cila është kohëzgjatja e këtyre kontratave?*

Bazuar në përgjigjet e 76 institucioneve (56 të tjera nuk janë përgjigjur), në vitin 2018 janë gjetur 777 raste në nivel qendror dhe lokal të punësuar me kontrata mbi vepër, prej të cilave 613 janë brenda afatit ligjor, derisa 164 të tjera janë jashtë afatit ligjor. Këto shifra të ndara sipas nivelit qendror dhe lokal janë paraqitur në tabelën në vijim.

**TABELA 7:** Të punësuarit me kontratë mbi vepër në 2018 brenda dhe jashtë afatit ligjor në nivel qendror dhe lokal

Kontrata mbi vepër	Total	Brenda afatit ligjor	Jashtë afatit ligjor
Niveli qendror	342	262	80
Niveli lokal	435	351	84
<b>Total</b>	<b>777</b>	<b>613</b>	<b>164</b>

9 Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil (KPMShC), Raporti vjetor i punës për 2017, f. 54: <https://bit.ly/2TJYbbH>

10 Zyra Kombëtare e Auditimit, raporti i auditimit për pasqyrat financiare të Minsitrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sportit për 2017, f. 17: <https://bit.ly/2DNDCE2>

11 Zyra Kombëtare e Auditimit, raporti i auditimit për pasqyrat financiare të Minsitrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale për 2017, f. 15: <https://bit.ly/2S19Jk8>

Në këtë aspekt, duhet të kemi parasysh se shifrat e paraqitura në tabelën më lartë janë të dhëna të bazuara në vullnetin e atyre institucioneve që kanë deklaruar se sa kanë raste të kontratave mbi vepër në 2018 dhe sa prej tyre janë jashtë afatit ligjor. Meqenëse fokusi në këtë pjesë është mbi kontratat jashtë afatit ligjor, më poshtë paraqiten institucionet që kanë personel të rekrutuar/anagazhuar me kontratë mbi vepër jashtë afatit ligjor prej gjashtë (6) muajve.



Bazuar në përgjigjet e 76 institucioneve (56 tjera nuk janë përgjigjur), në vitin 2018 janë gjetur 777 raste në nivel qendror dhe lokal të punësuar me kontrata mbi vepër, prej të cilave 613 janë brenda afatit ligjor derisa 164 tjera janë jashtë afatit ligjor.

**TABELA 8:**

Institucionet e nivelit qendror dhe lokal me të punësuar me kontratë mbi vepër në 2018 jashtë afatit ligjor

## Niveli qendror

### Numri i kontratave mbi vepër jashtë afatit ligjor

Zyra e Kryeministrit



Ministria e Kultures, Rinisë dhe Sportit



Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale



Agjencia për Produkte dhe Pajisje Medicinale



Agjencia për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar



Institucioni i Avokatit të Popullit



**NËN-TOTAL**

**80**

## Niveli lokal

DRENAS

JUNIK

KAMENICË

VUSHTRRI



GJILAN

KAÇANIK

M. VERIORE

NOVOBËRDË



**NËN-TOTAL**

**84**

**TOTAL**

**164**

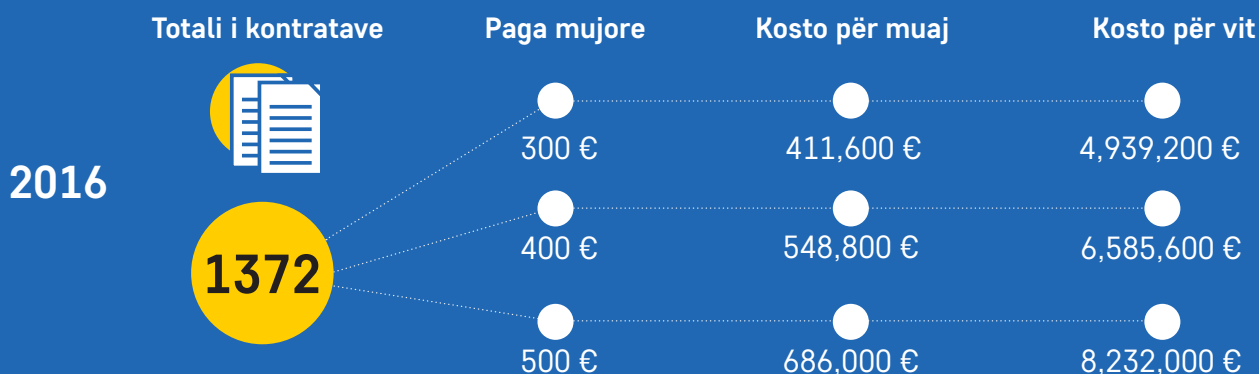
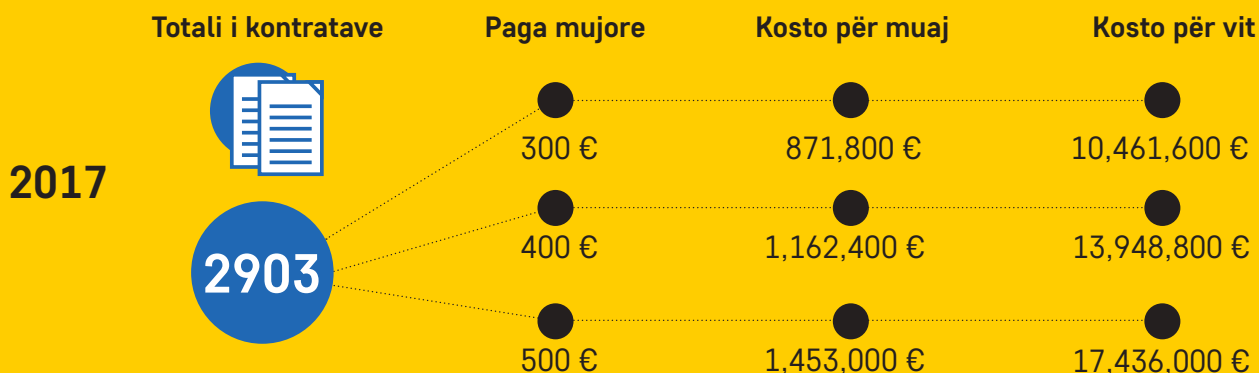
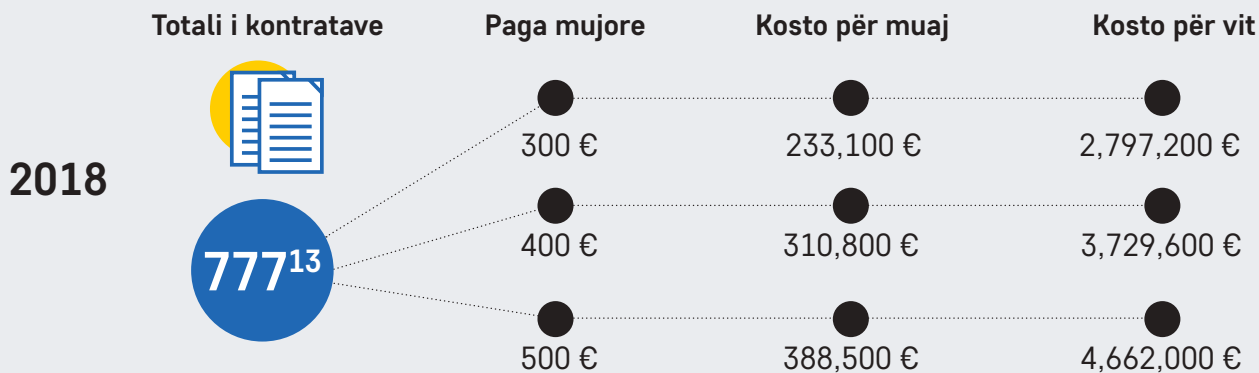
## Kosto buxhetore dhe format e pagesave të MSHV-ve

Kjo pjesë synon të ofrojë disa skenarë të koston buxhetore të kontratave mbi vepër, konkretisht sa i kushtojnë buxhetit të shtetit kontratat mbi vepër në dy nivelet. Lidhur me këtë janë dhënë disa kalkulime bazuar në atë se nga cili kënd është analizuar problemi? Për shembull, për vitet 2016 dhe 2017 janë marrë totalët e kontratave mbi vepër në nivel qendror dhe lokal nga Ministria e Financave, mirëpo për këto vite nuk kemi të dhëna se sa prej tyre janë jashtë afatit ligjor. Pastaj, për vitin 2018 kemi relativisht numër më të vogël të kontratave mbi vepër, sepse nga 132 kërkesa apo të dhëna nuk kemi për 56 institucione. Po ashtu, edhe të dhënat e Ministrisë së Financave ofruar përmes raporteve financiare sa i përket numrit të MSHV-ve nuk janë definitive pasi që nuk ka një kod apo nënkod të ndarë vetëm për këtë kategori. Kontratat “marrëveshje për shërbime të veçanta”, janë pjesë e kategorisë së shërbimeve kontraktuale ku këtu hyjnë edhe shërbime tjera që kontraktohen, në mesin e të cilave mund të jetë edhe përkthimi.<sup>12</sup> Për këtë arsye, në këto rrethana është e pamundur të evidentohet një numër i saktë i këtyre kontratave edhe përmes raporteve financiare, edhe pse këto paraqesin shpenzimet në të gjitha kategoritë ekonomike për të gjitha organizatat buxhetore në Kosovë.

Problem tjetër është paga e një të angazhuari me kontratë mbi vepër që paguhet me një shumë fikse dhe lartësia e shumës caktohet nga institucioni përkatës rekrutues. Megjithatë, ajo çfarë dihet është se personat e angazhuar me kontrata mbi vepër paguhen zakonisht në mes të 300 dhe 500 euro bruto, që me anë të koeficientëve i bie të angazhohen me koeficientin 4.5 më së paku (paga 302.42 bruto) deri në koeficientin 8 (paga 514.34 euro bruto).

Pra, për llogaritjen e koston buxhetore të kontratave mbi vepër për 2016 dhe 2017 kemi marrë të dhënat nga Ministria e Financave derisa për vitin 2018 kemi përdorur të dhënat e mbledhura nga përgjigjet në kërkesat për qasje në dokumente zyrtare dhe me këtë kemi zhvilluar tri skenarë në bazë të tri niveleve të pagave. E para me pagë 300 euro bruto, e dyta me pagë 400 euro bruto dhe e treta me pagë 500 euro bruto.

12 Takim/intervistë me Xhevat Zejnullahu, zv. Drejtor i Thesarit dhe Shyqyri Hyseni, Drejtor i Departamentit të Financave dhe Shërbimeve të Përgjithshme, Ministria e Financave, datë: 12 shkurt 2019.

**TABELA 9:** Kosto buxhetore e kontratave mbi vepër në 2016, 2017 dhe 2018 sipas tre skenarëve**Skenari 1: viti 2016 sipas tri niveleve të pagës****Skenari 2: viti 2017 sipas tri niveleve të pagës****Skenari 3: viti 2018 sipas tri niveleve të pagës**

13 Shifra duhet të jetë dukshëm më e lartë, sepse në këtë shifër mungojnë të dhëna edhe për 56 institucione tjera në nivel qendror dhe lokal.

Sipas kalkulimeve në tabelat më lartë, i bie që në vitin 2016 të jenë shpenzuar në mes të 5 dhe 8.2 milionë euro, në vitin 2017 të jenë shpenzuar në mes të 10.5 dhe 17.4 milionë dhe në vitin 2018 të jenë shpenzuar në mes të 2.8 dhe 4.6 milionë euro në pagat e personave të angazhuar me kontrata mbi vepër. Nëse kësaj i shtojmë faktin që një numër i konsiderueshëm janë jashtë afatit ligjor dhe janë angazhuar persona jo për punë specifike për çka do të duhej të shërbenin këto kontrata, atëherë i bje që një shumë e konsideruar e buxhetit të shtetit nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve janë shpenzuar për paga apo pagesa të personave të angazhuar në këtë formë.

Sa i përket mënyrës së pagesave në rastet e kontratave mbi vepër, ato nuk mund të paguhen nga kategoria e pagave dhe mëditjeve, por të gjitha janë paguar nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve. Nga kategoria e pagave dhe mëditjeve nuk mund të paguhen ngase buxheti nuk ka qenë i miratuar për këto paga në këtë kategori dhe institucionet zakonisht gjejnë mundësinë e punësimit me kontrata mbi vepër dhe pagesat për to mbulohe nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve.



## USHTRUESIT E DETYRËS (UD)

Sipas Ligjit për shërbimin civil cekur më lartë, në rast të mbetjes së një pozite të lirë në shërbimin civil, ushtruesi i detyrës (U.D.) nuk mund të emërohet si zëvendësimit më gjatë se tre (3) muaj në atë pozitë. Zakonisht një ushtrues detyre caktohet në pozita drejtuese apo të nivelit të lartë drejtues, për shembull, një drejtor departamenti, apo drejtorati mund të caktohet U.D. në një pozitë të nivelit të lartë drejtues (Sekretar i Përgjithshëm në Ministri apo Drejtor i Përgjithshëm në agjenci), apo një udhëheqës divizioni (apo sektori në agjenci) mund të caktohet si U.D. në një pozitë të drejtorit të një departamenti (apo të drejtoratit në agjenci), etj.

Ajo çfarë ndodh në shumicën e rasteve në institucionet publike të nivelit qendror dhe lokal është mbajtja e pozitave me U.D. më gjatë se kjo periudhë me të njëjtin person apo kalimi i këtij statusi nëpër një numër të zyrtarëve për nga tre (3) muaj. Kjo është në kundërshtim me Ligjin për shërbimin civil dhe në vend që të hapet konkursi i brendshëm (apo i jashtëm në rast të mos plotësimit nga brenda) dhe aplikimit të konkursit për rekrutim, institucionet mbajnë këto pozita “peng” me anë të U.D.-ve. Sipas raportit për gjendjen në shërbimin civil për vitin 2017, shumica e vendimeve për caktimin e U.D.-ve kanë rezultuar të jenë në kundërshtim me Ligjin për shërbimin civil, përkatësisht Neni 30, pika 4 e këtij ligji.<sup>14</sup>

Sipas raportit të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil (KPMSHC), në aspektin e zëvendësimit të nëpunësve civilë janë gjetur disa parregullsi. Për shembull, janë gjetur raste kur pozita me U.D. janë mbajtur më gjatë se tre muaj me qëllim që kandidatët përkatës të arrijnë kriterin e përvojës menaxheriale dhe pastaj të kenë të drejtën në aplikim dhe të emërohen në këto pozita; në disa raste procedurat e rekrutimit as që kanë filluar edhe pse ka qenë koha e duhur për nisje të procedurave për të mos ardhur deri te kohëzgjatja më shumë se tre muaj; ka pasur raste kur U.D. janë caktuar nëpunës nga njësitë tjera duke anashkaluar nëpunësit e njësisë ku ka mbetur pozita e lirë dhe raste të caktimit të U.D.-ve edhe për pozitat e niveleve profesionale dhe tekniko-administrative.<sup>15</sup>

## Respektimi i afatit ligjor

Raportet në fjalë nuk përmbajnë të dhëna të detajuara me numër të rasteve sipas institucioneve apo edhe të dhëna mbi numrin e tyre jashtë afatit ligjor. Për të pasur qasje në këto të dhëna, D+ në kërkesat për qasje në dokumente zyrtare për rastet e kontratave mbi vepër, ka përfshirë edhe një pyetje sa i përket elementit apo temës së U.D.-ve. Në 132 kërkesat e dërguara për qasje në dokumente zyrtare është përfshirë edhe pyetja për U.D.: *Sa është numri i pozitave me U.D. në institucionin tuaj dhe sa është kohëzgjatja e tyre në ato pozita?* Numri i përgjigjeve në këtë pyetje ka qenë i njejtë sikurse i përgjigjeve në pyetjen për numrin e kontratave mbi vepër, do të thotë 76 përgjigje gjithsej. Në bazë të këtyre përgjigjeve, janë evidentuar 215 raste të pozitave me U.D. prej të cilave 171 në nivel qendror dhe 44 në nivel lokal. Tabelat në vazhdim tregojnë institucionet e nivelit qendror dhe lokal me pozita të mbajtura nga U.D. brenda dhe jashtë afatit ligjor.

14 Ministria e Administratës Publike (MAP), Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil (DASHC), raporti për gjendjen në shërbimin civil për vitin 2017, publikuar në Maj 2018, f. 10: <https://bit.ly/2KBnUPd>

15 Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil (KPMSHC), Raporti vjetor i punës për 2017, f. 58: <https://bit.ly/2TJYbbH>

**TABELA 10:** Institucionet e nivelit qendror me pozita U.D. brenda dhe jashtë afatit ligjor

<b>Institucioni</b>	<b>Brenda periudhës tre mujore</b>	<b>Jashtë periudhës tre mujore</b>
Zyra e Kryeminsitrit		2
Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal	3	2
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	1	3
Ministria e Diasporës dhe Investimeve Strategjike	1	2
Ministria e Drejtësisë	3	
Ministria e Tregtisë dhe Industrisë		11
Ministria e Integritimit Evropian		3
Ministria e Punëve të Brendshme	3	7
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë		4
Ministria e Kthimit dhe Komuniteteve		2
Agjencia e Regjistrimit Civil	6	5
Agjencia e Forenzikës		1
Agjencia e Menaxhimit të Emergjencave		6
Policia e Kosovës	11	4
Inspektorati Policor i Kosovës		
Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor		7
Shërbimi Korrektues i Kosovës	1	7
Ministria e Financave	3	
Ministria e Forcës së Sigurisë së Kosovës	3	
Ministria e Infrastrukturës	9	9
Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit	5	1
Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	1	2

Agjencia e Punësimit të Kosovës	2	3
Akademia e Kosovës për Siguri Publike	1	1
Ministria e Punëve të Jashtme	2	1
Agjencia e Kosovës për Produkte dhe Pajisje Medicinale	2	2
Ministria e Zhvillimit Ekonomik	4	
Ministria e Zhvillimit Rajonal	2	1
Agjencia për Barazi Gjinore		1
Sekretariati i Këshillit të Sigurisë së Kosovës		1
Agjencia e Shërbimeve të Navigacionit Ajror	2	
Agjencia Kosovare e Privatizimit		7
Akademia e Drejtësisë		1
Autoriteti Kosovar i Konkurrencës	4	
Gjykata Kushtetuese e Kosovës	1	
Këshilli i Kosovës për Trashëgimi Kulturore	1	
Komisioni Rregullativ për Prokurim Publik	1	
Organi Shqyrtues i Prokurimit	1	
Paneli Zgjedhor për Ankesa dhe Parashtresa	2	
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>96</b>

Burimi: përgjigjet sipas kërkesave për qasje në dokumente zyrtare

Siç shihet nga tabela më lartë, janë evidentuar **39 institucione** në nivel qendror me pozita U.D. dhe numri i këtyre pozitave jashtë afatit ligjor është më i lartë se sa i pozitave brenda afatit ligjor, përkatësisht **96** me **75**.

**TABELA 11:** Institucionet e nivelit lokal me pozita U.D. brenda dhe jashtë afatit ligjor

Institucioni	Brenda periudhës tre mujore	Jashtë periudhës tre mujore
Drenas	2	3
Istog	1	
Junik		1
Kamenicë	1	2
Shtime	1	
Vushtrri	1	
Ferizaj		2
Gjilan	1	1
Graçanicë		
Hani i Elezit	1	1
Kaçanik		2
Mitrovicë e Veriut		1
Mitrovicë	7	2
Pejë		3
Universiteti i Pejës	3	1
Universiteti në Ferizaj		1
Universiteti i Prizrenit		3
Gjykata Themelore në Gjilan		3
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>26</b>

Burimi: përgjigjet sipas kërkesave për qasje në dokumente zyrtare

Sipas të dhënave në tabelën më lartë bazuar në përgjigjet e këtyre institucioneve, numri i pozitave me U.D. në nivel lokal jashtë afatit ligjor është më i madh se sa i atyre brenda afatit ligjor, përkatësisht 26 me 18. Në përgjithësi mund të thuhet se numri i pozitave të mbajtura me U.D. si brenda ashtu edhe jashtë afatit ligjor është dukshëm më i lartë mirëpo kjo është vështirë të evidentohet pasi 56 institucione nuk janë përgjigjur në kërkesën për qasje në informata zyrtare.

**TABELA 12:** Numri i institucioneve në nivel qendror dhe lokal me U.D. brenda dhe jashtë afatit ligjor

Viti 2018	Brenda afatit ligjor	Jashtë afatit ligjor	Total
Niveli qendror	75	96	171
Niveli lokal	18	26	44



Sipas të dhënave në tabelën më lartë bazuar në përgjigjet e këtyre institucioneve, numri i pozitave me U.D. në nivel lokal jashtë afatit ligjor është më i madh se sa i atyre brenda afatit ligjor, përkatësisht **26** me **18**.

# ZGJIDHJA E PROPOZUAR ME LIGJIN PËR ZYRTARËT PUBLIKË

Ligji për zyrtarët publikë i hartuar nga Ministria e Administratës Publike (MAP), është miratuar nga Kuvendi i Kosovës me 02 shkurt 2019.<sup>16</sup> Ky ligj shfuqizon Ligjin për shërbimin civil dhe rrjedhimisht përfshinë edhe dy elemente të cilat burojnë nga ligji aktual: MSHV-të dhe UD-të.<sup>17</sup> Ligji është publikuar në Gazetën Zyrtare më 11 mars 2019 gjatë kohës së përfundimit të këtij raporti dhe pritet të hyjë në fuqi gjashtë (6) muaj pas publikimit në Gazetën Zyrtare<sup>18</sup>.

## Rregullimi i MSHV-ve me Ligjin për zyrtarët publikë

Sipas rregullimit në këtë ligj, MSHV-të e lidhura sipas Ligjit për shërbimin civil dhe para hyrjes në fuqi të këtij ligji, do të vlejnjë deri në afatin e përcaktuar në ato marrëveshje në pajtim me dispozitat e ligjit përkatës. Pas kësaj periudhe, MSHV-të lidhen sipas legjislacionit përkatës të prokurimit publik.<sup>19</sup> Derisa, ligji aktual për shërbimin civil ka përcaktuar një afat gjashtë (muaj) të këtyre kontratave dhe kjo të rregullohet me Ligjin për marrëdhëniet e detyrimeve, Ligji për zyrtarët publik, nuk i referohet ndonjë kohëzgjatjeje të MSHV-ve dhe çështjen në tërësi e lë të rregullohet sipas Ligjit përkatës të prokurimit publik. Në bazë të rregullimit aktual ligjor, pra me Ligjin për shërbimin civil i cili përcakton periudhën gjashtë mujore për vlefshmërinë e këtyre kontratave, dhe Ligjit për zyrtarët publikë, i cili njeh vlefshmërinë e këtyre kontratave deri në afatin e përcaktuar me to pas hyrjes në fuqi të Ligjit për zyrtarët publikë, del që MSHV mund të lidhen deri një ditë para hyrjes në fuqi të Ligjit për zyrtarët publikë. Për më shumë, nëse ligji përkatës do të publikohej në Gazetën Zyrtare në fillim të marsit dhe të hynte në fuqi në mes të të njëjtit muaj, i bie që kontrata MSHV do të mund të lidhen në administratën publike deri në mes të shtatorit 2019. Pastaj, nëse ato kontrata do të kishin afatin secila nga gjashtë muaj siç lejohet me ligj, del që fenomenin e MSHV-ve ta kemi në praktikë deri në mes të marsit 2020.

Megjithatë, në bazë të legjislacionit që rregullon prokurimin publik, mund të thuhet që një numër i elementeve sa i përket MSHV-ve janë më mirë të rregulluara në krahasim me praktikën e gjertanishme dhe kjo mund të përmbledhet në disa pika:

- derisa sot ka fare pak konkurse dhe procedurë të thjeshtëzuar të rekrutimit për të anagazhuar persona me MSHV, kontratat MSHV të lidhura sipas legjislacionit përkatës të prokurimit publik nuk do të mund të realizohen pa qenë në radhë të parë publike;

16 Transkripti i seancës plenare të Kuvendit të Kosovës, 02.02.2019: <https://bit.ly/2tl25Mg>

17 Takim/intervistë me Naser Shamolli, Drejtor i Departamentit Ligjor në Ministrinë e Administratës Publike (MAP), datë 12.02.2019

18 Ligji nr. 06/L-114 për Zyrtarët Publikë: <https://bit.ly/1D2CvaW>

19 Ligji nr. 06/L-114 për zyrtarët publikë, Neni 84.

- derisa përshkrimi i detyrave sot për kontratat MSHV nuk dihet (si pasojë e mos publikimit të thirrjes), në të ardhmen përshkrimi i detyrave do të bëhet publike si rezultat i publikimit të thirrjes për lidhje të këtyre kontratave. Publikimi i tyre do të mundësojë që të vlerësohet nëse përshkrimi i detyrave është për punë specifike dhe ekspertizë të cilat nuk mund të mbulohen nga zyrtarët e punësuar aktual, apo nëse thirrja për MSHV është për pozita të rregullta në shërbimin civil;
- derisa sot nuk ka transparencë sa i përket pagesës së personave që angazhohen me kontrata mbi vepër, në të ardhmen do të dihet pagesa e saktë për këto kontrata;
- derisa sot si pasojë e lidhjes së këtyre kontratave në shumicën e rasteve pa konkurse, në të ardhmen këto kontrata do të nxisin konkurrencën në aplikim dhe rrjedhimisht jo vetëm personi/at e parapëlqyer nga dikush do të mund të konkurrojnë;
- derisa kohëzgjatja e këtyre kontratave sot nuk është transparente si pasojë e mos publikimit të thirrjes për aplikim, me kontratat e lidhura përmes legjislacionit mbi prokurimin publik, do të mundësohet identifikimi i kohëzgjatjes së këtyre kontratave;
- derisa çështja e ankesës sot është e pamundur për shkak të mos publikimit të thirrjeve për lidhje të MSHV-ve, e drejta e ankesës për personat që kanë aplikuar, por nuk janë zgjedhur për t'u angazhuar me MSHV, sipas legjislacionit përkatës për prokurimin publik, atyre iu mundësohet e drejta e ankesës në Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP);

Këto janë elemente pozitive që mund të thuhet në këtë fazë në bazë të rregullave që kërkohen nga legjislacioni për prokurimin publik, sepse në rastet e lidhjeve të MSH-ve do të ketë transparencë më të madhe dhe si rezultat i transparencës, shumë elemente do të mund të mbikqyren. Po ashtu, rregullimi i kësaj çështjeje përmes prokurimit publik do të mundësojë monitorimin nga shoqëria civile të këtyre kontratave dhe nëse rregullat në fjalë janë duke u respektuar. Megjithatë, ligji nuk është zgjidhja e plotë e problemit nëse institucionet e administratës publike kanë për qëllim keqpërdorimin e tyre dhe rrjedhimisht përdorimin e MSHV-ve për punësime ashtu siç ka ndodhur në shumicën dërmuese të rasteve deri më sot. Pastaj, mos definimi i kohëzgjatjes së MSHV-ve me Ligjin për zyrtarët publikë mund të jetë problematik pasi institucionet mund t'i mbajnë personat e angazhuar me MSHV për periudha edhe më të gjata kohore se sa aktualisht, sepse Ligji për prokurimin publik e lejon kohëzgjatjen e këtyre kontratave deri në 3 (tre) vite. Po ashtu, derisa pagesa e një personi të angazhuar me MSHV është sot në mes të 300 dhe 500 euro duke qenë rreth vlerave të koeficientëve 4 deri 8, vlera e kontratës apo pagesat që mund të jepen në të ardhmen mund të jenë shumë më të larta.

## Rregullimi i UD-ve me Ligjin për zyrtarët publikë

Derisa Ligji për shërbimin civil në një pikë në kuadër të zëvendësimit të nëpunësit civil në rast të mungesës ka definuar emërimin e UD-ve për një periudhë jo më të gjatë se tre (3) muaj<sup>20</sup>, Ligji për zyrtarët publikë e trajton këtë element në kuadër të marrëdhënies së punës në shërbimin civil dhe pritet të definojë rregullat për zbatimin e tij me akt nënligjor të miratuar nga Qeveria. Sipas Ligjit për zyrtarët publikë, *“një pozitë e rregullt pune në shërbimin civil mund të plotësohet në rast të nevojës së zëvendësimit apo mungesës së përkohshme të një nëpunësi civil varësisht nga rasti, për një periudhë jo më të gjatë se 12 (dymbëdhjetë) muaj”*<sup>21</sup>. Në vazhdimësi të kësaj pike qëndron ajo që mund të quhet risi në krahasim me Ligjin për shërbimin civil, sepse derisa me këtë të fundit zëvendësimi është bërë nga nëpunësi tjetër civil, me Ligjin për zyrtarët publikë do të ketë rekrutim dhe procedurat e pranimit do të zhvillohen nga Njësia e Burimeve Njerëzore për nëpunësin administrativ dhe mbështetës.

Megjithatë, ajo që nuk është e qartë të paktën deri në momentin e definimit me akt nënligjor, është fakti se si një pozitë të rregullt pune në shërbimin civil, që mund të jetë e kategorisë profesionale apo drejtuese, mund t’a zëvendësojë një person i cili rekrutohet sipas rregullave të përcaktuara për nëpunësin administrativ dhe mbështetës. Sipas Ligjit për zyrtarët publikë, marrëdhënia e punës ndërmjet institucionit dhe nëpunësit administrativ dhe mbështetës rregullohet me legjislacionin e punës<sup>22</sup>. Sa i përket kohëzgjatjes së marrëdhënies së punës me qëllim të zëvendësimit në rast të mungesës së përkohshme të një nëpunësi të përhershëm, ligji për zyrtarët publikë përcakton një kohëzgjatje prej një (1) viti. Kohëzgjatja deri në një (1) vit është pozitive për shkak të eliminimit të problemeve praktike që kanë dalur deri tani sa i përket pushimeve të lindjes (6 + 3 + 3 muaj), pushimeve mjekësore pa pagesë dhe disa rasteve tjera praktike të mungesës së përkohshme të nëpunësit civil.

20 Neni 30, pika 4.

21 Ligji nr. 06/L-114 për zyrtarët publikë, Neni 32, pika 4.

22 Ligji nr. 06/L-114 për zyrtarët publikë, Neni 79, pika 2.



# PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Një prej përfundimeve kryesore të këtij hulumtimi ka të bëjë me faktin që MSHV-të apo kontratat mbi vepër janë duke u përdorur kryesisht për punësim dhe jo për qëllimin e specifikuar me ligj. Shfrytëzimi i MSHV-ve për punësim është shkelje ligjore ngase bie në kundërshtim me Ligjin për shërbimin civil. Megjithëse ky raport ofron disa shifra reale mbi numrin e MSHV-ve dhe UD-ve në institucione publike, sfida mbetet hulumtimi në tërësi i të gjitha elementeve që lidhen me dy aspektet. Për shembull, në mungesë të të dhënave, është e pamundur të evidentohet se cilat MSHV janë bërë për pozita të rregullta në shërbimin civil, cila ka qenë pagesa e saktë për to, sa kohë një person ka shërbyer me MSHV, etj. Pra, siç është cekur më lartë në raport, nga 132 kërkesa për qasje në dokumente zyrtare të dërguara sipas Ligjit për qasje në dokumente publike, 56 prej tyre nuk janë përgjigjur në këtë kërkesë. Përveç kësaj, edhe në raportin financiar të Ministrisë së Financave, fakti që një organizatë buxhetore s'ka raportuar (S/R) për të punësuar me MSHV, nuk do të thotë që nuk ka të tillë. Angazhimi i stafit përmes MSHV-ve është bërë problem sa i përket rekrutimit në shërbimin civil ngase pozita të rregullta janë duke u plotësuar me MSHV. Në bazë të këtij përfundimi, mund të jepen një numër i rekomandimeve:



Nga **132** kërkesa për qasje në dokumente zyrtare të dërguara sipas Ligjit për qasje në dokumente publike, **56** prej tyre nuk janë përgjigjur në këtë kërkesë.

## Rekomandimet

### Për Zyrën e Kryeministrit:

---

- Kryeministri duhet të marrë vendim përmes të cilit ndalon përdorimin e kontratave “Marrëveshje për Shërbime të Veçanta (MSHV)” me qëllim të punësimit në administratë publike;
- Kryeministri përmes vendimit duhet të kërkojë që personat aktualisht të angazhuar përmes MSHV të përfundojnë kontratat sipas afateve të tyre dhe institucionet të mos tentojnë t’i kthejnë ata në të punësuar të rregullt në shërbimin civil;
- Kryeministri përmes vendimit duhet të përfshijë kërkesën për krijimin e një kodi të ndarë në buxhet, i cili është specifik vetëm për MSHV sipas kuptimit të Ligjit për zyrtarët publikë;
- Kryeministri përmes vendimit të kërkojë nga ministrat që të raportojnë për zbatimin e këtij vendimi;

### Për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil:

---

- Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil (KPMSHC) sipas mandatit duhet të mbikëqyrë të gjitha institucionet që kanë të punësuar nëpunës civilë për angazhimin përmes MSHV nëpërmjet monitorimit të të gjitha dosjeve të personelit dhe jo vetëm sipas mostrës;

### Për Zyrën Kombëtare të Auditimit:

---

- Zyra Kombëtare e Auditimit duhet të bëjë auditime më të shpeshta të performancës mbi angazhimin përmes MSHV dhe auditimi të përfshijë mostër më të madhe të institucioneve apo të gjitha institucionet;

### Për Ministrinë e Financave:

---

- Ministria e Financave duhet të përfshijë në raportin financiar tre mujour, gjashtë mujour dhe nëntë mujour të dhënat edhe për numrin e rasteve me MSHV;
- Ministria e Financave duhet të krijojë një kod të ndarë buxhetor vetëm për MSHV;

### Për Ministrinë e Administratës Publike:

---

- Ministria e Administratës Publike duhet të përgatisë dhe të dërgojë një qarkore administrative tek të gjitha institucionet publike me anë të së cilës sqaron se për çfarë shërbimesh apo çfarë rastesh mund të përdorën MSHV-të;

# SHTOJCA 1: INSTITUCIONET QË NUK JANË PËRGJIGJUR NË KËRKESËN E D+ PËR QASJE NË DOKUMENTE ZYRTARE

Nr.	Institucionet që nuk janë përgjigjur në kërkesën për qasje në dokumente zyrtare
1	Kuvendi i Kosovës
2	Zyra e Presidentit të Republikës së Kosovës
3	Ministria e Arsimit, Shkencës, dhe Teknologjisë
4	Ministria e Integritit Europian
5	Ministria e Inovacionit dhe Ndërmarrësisë
6	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor
7	Ministria e Punëve të Brendshme
8	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë
9	Ministria për Komunitete dhe Kthim
10	Ministria e Shëndetësisë
11	Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë
12	Agjencioni Pyjor i Kosovës
13	Administrata Tatimore e Kosovës
14	Agjencia Qendrore e Prokurimit
15	Thesari
16	Agjencia Kadastrale e Kosovës

---

17	Agjencia e Kosovës për Forenzikë
18	Agjencia e Menaxhimit Emergjent
19	Inspektorati Policor i Kosovës
20	Policia e Kosovës
21	Agjencia e Statistikave të Kosovës
22	Agjencia e Ushqimit dhe Veterinarisë
23	Agjencia e Kosovës për Akreditim
24	Agjencia Kosovare për Krahasim dhe Verifikim të Pronës
25	Agjencia Kundër Korrupsionit
26	Agjencia për Ndihmë Juridike Falas
27	Autoriteti i Aviacionit Civil
28	Autoriteti Rregullativ i Hekurudhave
29	Autoriteti Rregullativ i Komunikimeve Elektronike dhe Postare
30	Biblioteka Kombëtare e Kosovës 'Pjetër Bogdani'
31	Gjykata e Apelit
32	Gjykata Themelore në Prishtinë
33	Këshilli Prokurorial i Kosovës
34	Komisioni i Pavarur i Mediave
35	Komisioni i Pavarur i Minierave dhe Mineraleve
36	Universiteti i Gjakovës 'Fehmi Agani'
37	Universiteti i Prishtinës
38	Komuna e Deçanit

---

39	Komuna e Fushë Kosovës
40	Komuna e Lipjanit
41	Komuna e Mamushës
42	Komuna e Obiliqit
43	Komuna e Parteshit
44	Komuna e Suharekës
45	Komuna e Graçanicës
46	Komuna e Klinës
47	Komuna e Klllokotit
48	Komuna e Leposaviqit
49	Komuna e Malishevës
50	Komuna e Podujevës
51	Komuna e Prishtinës
52	Komuna e Ranillugut
53	Komuna e Shtërpcës
54	Komuna e Vitisë
55	Komuna e Zubin Potokut
56	Komuna e Zveçanit

Katalogimi në botim - (CIP)  
Biblioteka Kombëtare e Kosovës "Pjetër Bogdani"

342.98(496.51)"2016/2018"  
354.08(496.51)"2016/2018"

Shfrytëzimi i marrëveshjeve për shërbime të veçanta dhe  
ushtruesit e detyrës në shërbimin civil në periudhën 2016-2018  
/ përgatitur nga Visar Rushiti. – Prishtinë : Democracy Plus,  
2019. - 40 f. : ilustr. ; 28 cm.

1.Rushiti, Visar

ISBN 978-9951-758-19-2



