

LIGJI I RI PËR PAGAT NË KOSOVË: çfarë mungon dhe çfarë nevojitet për të siguruar një politikë të barabartë, efikase dhe jodiskriminuese të pagave

Janar 2021



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES

Grupi për Studime Juridike dhe Politike

është një organizatë e pavarur,
jopartiake dhe jofitimprurëse e
politikave publike me seli në Prishtinë,
Kosovë.

Misioni ynë është të kryejmë kërkime
të besueshme politikash në fushat e
politikës, ligjit dhe ekonomisë dhe të
shtyjmë përpara zgjidhjet e politikave
që adresojnë dështimet dhe/ose
trajtimin e problemeve në fushat e
politikave në fjalë.

legalpoliticalstudies.org

Analizë e Politikave 02/2021

Ligji i ri për pagat në Kosovë: çfarë mungon dhe çfarë nevojitet për të siguruar një politikë të barabartë, efikase dhe jodiskriminuese të pagave

Autore: Rreze Hoxha Zhuja

Janar 2021

© Grupi për Studime Juridike dhe Politike, Janar 2021.

Opinionet e shprehura në këtë dokument nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht ato të donatorëve të Grupit për Studime Juridike dhe Politike, stafit të tyre, bashkëpunëtorëve ose Bordit(eve). Të gjitha të drejtat janë të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet ose transmetohet në asnjë formë ose në çfarëdo mënyre pa leje. Për kërkesa të tilla kontaktoni zyrën administrative të Grupit për Studime Juridike dhe Politike.

Grupi për Studime Juridike dhe Politike

Rr. "Rexhep Luci", 16/1

Prishtinë 10 000, Kosovë

Website: www.legalpoliticalstudies.org

E-mail: office@legalpoliticalstudies.org

Tel/fax.: +381 38 234 456

* Hulumtuese, Grupi për Studime Juridike dhe Politike

LIGJI I RI PËR PAGAT NË KOSOVË: ÇFARË MUNGON DHE ÇFARË NEVOJITET PËR TË SIGURUAR NJË POLITIKË PAGËSORE TË BARABARTË, EFIKASE DHE JO DISKRIMINUESE TË PAGAVE

I. HYRJJE

Paga, rroga ose pagesa konsiderohet si një shpërblim i rëndësishëm për motivimin e punëtorëve dhe sjelljen e tyre drejt qëllimeve të punëdhënësit.¹ Politika e pagave e sektorit publik është thelbësore për arritjen e qëllimeve operacionale të qeverisë duke pasur parasysh se paga është shpërblimi më i prekshëm për performancën, produktivitetin dhe aftësinë.² Sektori publik është pjesa e ekonomisë së një vendi që kontrollohet ose mbështetet financiarisht nga qeveria.³ Nëse qeveria gjen një mënyrë për të siguruar se karriera në qeveri është një alternativë tërheqëse punësimi, nëse ofron stabilitet dhe/ose shpërblim më të lartë se sektorët e tjerë, mund të tërheqë punëtorë me kualifikim të lartë dhe të inkurajojë ata të papunë që të synojnë punë në sektorin publik.⁴ Dështimi i qeverisë për të ofruar shpërblim konkurrues, siguri në punë, etj., shkakton rënie të vazhdueshme të interesit për karrierë në shërbimin publik. Mënyra se si një vend rregullon pagat e sektorit publik është shumë e rëndësishme në shumë aspekte ekonomike dhe profesionale, dhe politikat e pagave duhet gjithmonë që të synojnë të sigurojnë që karriera e shërbimit publik të vlerësohet në shoqëri.

Rregullimi i sistemit të pagave është një çështje ndjeshme në të gjitha ekonomitë e tregut. Pagat në sektorin publik mund të rregullohen në disa mënyra. Dy më të zakonshmet janë përmes një politike specifike e cila do të krijonte një sistem të unifikuar pagash dhe, së dyti, përmes disa akteve ligjore, qofshin këto ligje dhe akte nënligjore, të cilat do të krijonin një sistem të fragmentuar pagash. Modeli i unifikuar, në varësi të politikës kombëtare, do të përfaqësonte një skemë pagash për të gjithë sektorin publik - siç është për shembull modeli i politikave sllovene. Ky model ka krijuar një skemë të unifikuar pagash për të gjithë sektorin publik të Sllovenisë, duke filluar nga zyrtarët në institucionet më të larta shtetërore (Presidenti, parlamentarët, ministrat/et, etj.) e deri te punonjësit publikë të rangut më të ulët. Ligji slloven përcakton rregullat për përcaktimin, llogaritjen dhe pagesën e pagave të tilla, si dhe rregullat për përcaktimin e shumës së mjeteve për paga. Ligji përcakton një bazë të përbashkët për sistemin e listës së pagave të sektorit publik dhe synon të zbatojë parimin e pagës së barabartë për punë në pozicione të krahasueshme pune, për të arritur dhe siguruar transparencën e sistemit të listës së pagave.⁵

Në anën tjetër, një model i fragmentuar përfaqëson një sistem ku pagat e sektorit publik do të rregulloheshin me baza të ndryshme ligjore ose pa baza ligjore fare, dhe jo në mënyrë të unifikuar. Ky model përshkruhet më së miri si një grumbull sistemesh.⁶ Ai kategorizohet si një

¹Oshagbemi, T. (2000). "Dallimet Gjinore në Kënaqshmërinë në Punë të Mësimdhënësve të Universitetit". *Revista Gratë në Menaxhim*, Vëll. 15 Nr. 7

² Akti i Pagave të Shërbimit Publik 2013. "Raporti i Komisionit të Rishikimit të Pagave të Shërbimit Publik, i disponueshëm në: http://dpa.gov.sc/sites/default/files/documents/Public_Service_Salary_Review_Report_2018_copy.pdf

³ Def. i sektorit publik: Sektori publik është pjesa e ekonomisë së një vendi që kontrollohet ose mbështetet financiarisht nga qeveria. Fjalor i Avancuar, i Bashkëndërtuar i Nxënësve, Botimi i 8-të. I disponueshëm në: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-sector-wages>

⁴Oshagbemi, T. (2000). "Dallimet Gjinore në Kënaqshmërinë në Punë të Mësimdhënësve të Universitetit". *Revista Gratë në Menaxhim*, Vëll. 15 Nr. 7

⁵ Vlerësimet e OBZhE-së për Qeverisjen Publike. (2011). "Sistemi i Pagave në Sektorin Publik në Slloveni". I disponueshëm në: https://ebrary.net/66138/economics/slovenia_s_public_sector_salary_system

⁶ Risher, H. (2019). "Sistemi i Pagesave të Qeverisë është i Fragmentuar Keq". I disponueshëm në: <https://www.govexec.com/management/2019/11/governments-pay-system-badly-fragmented/161044/>

sistem që nuk siguron parimin e pagesës së barabartë për punë të barabartë për të gjithë punonjësit e sektorit publik për shkak se është i rregulluar me akte të ndryshme ligjore dhe politika rregullatore. Ky sistem është më i zakonshëm në vendet federale si Shtetet e Bashkuara, por jo vetëm. Edhe Serbia ka një model të fragmentuar. Sistemi i Serbisë bazohet në klasifikimet standarde të vendeve të punës, por në praktikë nuk arrin pagë të barabartë për punë të barabartë në të gjithë spektrin e sektorit publik. Një skemë e shpërblimit të performancës lejon disa shtesa jo të detyrueshme, të cilat nuk janë në përputhje me një sistem pagash transparent dhe të drejtë.⁷ Ekzistojnë diferenca të pabaza në paga në sektorin publik në Serbi. Në vitin 2016, vendi miratoi një ligj të ri për sistemin e pagave në sektorin publik, i cili prezantoi parimin e pagës së barabartë për punë të barabartë për të gjithë punonjësit e sektorit publik. Megjithatë, zbatimi i tij është shtyrë për në vitin 2020 dhe modeli i fragmentuar mbetet në fuqi.⁸

Modeli i fragmentuar rregullon pagat edhe në sektorin publik në Kosovë, ku politika e pagave në administratën publike është e decentralizuar. Nuk ka asnjë ligj horizontal si një politikë specifike që krijon një sistem të unifikuar pagash. Ligji për Buxhetin autorizon ndarjet buxhetore të sektorit publik në Kosovë si shumë të përgjithshme.⁹ Përafërsisht 30% e buxhetit të Kosovës është paraparë për pagat e sektorit publik.¹⁰ Afërsisht 50 milionë euro është fatura mujore e pagave të sektorit publik dhe rreth 600 milionë në vit.¹¹ Këto shuma parashikohen për rreth 81,550 persona të punësuar në sektorin publik. Për më tepër, paga mesatare në sektorin publik sipas Agjencisë së Statistikave të Kosovës në vitin 2018 ishte 573 euro.¹² Çdo ndarje buxhetore propozohet nga kreu i institucionit publik dhe si i tillë miratohet. Ligji për Buxhetin nuk e parasheh mënyrën e ndarjes dhe shpërndarjes së këtyre mjeteve. Janë aktet ligjore të institucioneve që përcaktojnë shpërndarjen e tyre, si në nivel horizontal ashtu edhe në atë vertikal. Si rezultat i një politike të tillë rregullatore, pagat rregullohen ndryshe në institucionet e pavarura dhe agjencitë dhe nuk ka bazë ligjore unike për skemën e pagave. Skemat janë të veçanta dhe të ndryshme nga përcaktimi i koeficientit të pagës në shërbimin civil. Në disa institucione statusi i nëpunësit është ai i nëpunësit civil sipas legjislacionit në fuqi për shërbimin civil.¹³ Skema e pagave është e ndryshme kështu që punonjësit trajtohen veçmas për shkak të karakteristikave të punës së institucionit apo agjencisë. Në disa institucione të tjera, paga përcaktohet nga një koeficient për të cilin aplikohen shtesat, por megjithatë ndryshojnë në varësi të pozicionit dhe shumës. Për më tepër, kompensimet e pagave gjatë ushtrimit të detyrës ose punës jashtë orarit sigurohen nga disa institucione.¹⁴ Sistemi siç është tani është vlerësuar se është në kundërshtim me parimin e drejtësisë, pagës së barabartë dhe mosdiskriminimit.¹⁵

Një klasifikim i standardizuar është bërë në vitin 2010 kur është miratuar Ligji për Pagat e Nëpunësve Civilë (LPNC) dhe ka rregulluar pagat e vetëm një kategorie të punonjësve që paguheshin nga buxheti i Kosovës (d.m.th. shërbimi civil), dhe jo edhe pagat e punonjësve të tjerë të

⁷ Raporti i BE-së për Serbinë (2015). I disponueshëm në: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/report_serbia_15.pdf

⁸ Po aty.

⁹ Kuvendi i Kosovës. (2020). 'Ligji Nr.07/L-001 për Ndarjet Buxhetore i Republikës së Kosovës'. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=27690>

¹⁰ Po aty.

¹¹ Draft koncept dokumenti për pagat që paguheshin nga Buxheti i Republikës së Kosovës. Shikuar në Nëntor 2020 në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40275>

¹² Gazeta Blic (2019). "Jo të gjithë i gëzohen Ligjit për pagat". I disponueshëm në: <https://gazetablic.com/jo-te-gjithe-i-gezohen-ligjit-per-pagat/>

¹³ GAP (2016). "Intitucionet dhe Agjencitë e Pavarura: Marrëdhënia e Punës, Sistemi i Pagave, Organizimi i Brendshëm dhe Llogaridhënia". I disponueshëm në: https://www.institutigap.org/documents/77948_Agjencionet%20e%20Pavarura.pdf

¹⁴ Po aty.

¹⁵ Draft koncept dokument për pagat që paguheshin nga Buxheti i Republikës së Kosovës. Shikuar në Nëntor 2020 në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40275>

sektorit publik.¹⁶ Këta të fundit ende i nënshtroheshin sistemeve të ndryshme të pagave, gradave, koeficientëve dhe vlerave të përcaktuara nga baza të ndryshme ligjore - kryesisht të llojit organizativ dhe funksional apo akteve nënligjore. LPNC ka paraparë që Institucionet e Administratës Publike të Republikës së Kosovës duhet të paguajnë të njëjtën pagë për punë me vlerë të barabartë, por ligji nuk është zbatuar asnjëherë për shkak të mungesës së buxhetit.¹⁷ Kjo situatë fatkeqë sigurisht ka thelluar më tej pabarazinë e pagave duke qenë se politikat aktuale nuk parashikojnë pagesë të barabartë për punë të barabartë në vend.¹⁸

Të gjitha **problemet dhe polemikat e shkaktuara nga sistemi aktual krijuan domosdoshmërinë për të hartuar një politikë të re për të adresuar boshllëqet ekzistuese** dhe për të krijuar një sistem të ligjshëm, të drejtë, të barabartë dhe jodiskriminues. Në fillim të vitit 2019, Kuvendi i Kosovës miratoi Ligjin për Pagat në Sektorin Publik (LPSP) si përpjekje e parë për të krijuar një sistem uniform të pagave në vend.¹⁹ Gjashtëmbëdhjetë muaj më vonë, ligji u konstatua si antikushtetues nga Gjykata Kushtetuese.²⁰

Kjo analizë e politikave synon të shqyrtojë sistemin e pagave në përgjithësi, Ligjin për Pagat në Sektorin Publik, qëllimin dhe fushëveprimin e tij, si dhe mënyrat e mundshme për të adresuar gjetjet e Gjykatës Kushtetuese për këtë çështje. Së pari, analiza ofron një pasqyrë të sistemit aktual dhe mangësive kryesore të tij, përkatësisht vendimit të Gjykatës Kushtetuese për antikushtetutshmëri. Së dyti, analiza do të fokusohet në mënyrën se si të adresohen dhe shmangen problemet kushtetuese të identifikuar në lidhje me Ligjin për Pagat nga Gjykata Kushtetuese, dhe rrugën e duhur përpara. Përfundon duke ofruar një sërë rekomandimesh për politikat për ta bërë politikën e pagave në Kosovë më të barabartë, efikase dhe jodiskriminuese.

II. PËR SISTEMIN E PAGËS NË PËRGJITHSI: KOSOVA SI RAST

a) *Cila është baza për sistemin aktual?*

Një moment kyç në analizimin e çështjes së sistemit të pagave në Kosovë përfshin hedhjen e një vështrimi në vitin 2015. Në atë vit, në Strasburg u nënshkrua Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA) ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Kosovës.²¹ MSA vendosi një marrëdhënie kontraktuale që përfshin të drejta dhe detyrime të ndërsjella dhe mbulon një gamë të gjerë sektorësh. MSA-ja fokusohet në respektimin e parimeve kryesore demokratike dhe elementeve thelbësore që janë në qendër të tregut të përbashkët të BE-së. Ndër të tjera, MSA do të ndihmojë gjithashtu zbatimin e reformave të dizajnuara për të arritur miratimin e standardeve evropiane nga ana Kosovës. Neni 120 i MSA-së kërkonte një kuadër ligjor të konsoliduar për Reformën e Administratës Publike (RAP). Programi Kombëtar për Zbatimin e MSA-së (PKZMSA), i miratuar nga Kuvendi i Kosovës në mars 2016, theksoi konsolidimin e plotë të kornizës ligjore dhe zbatimin e politikave

¹⁶ Kuvendi i Kosovës. (2010), "Ligji Nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civil". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2678>

¹⁷ Loxha. A. (2019). "Ligji i Ri Për Pagat: Një Vlerësim i Efekteve të Mundshme Socio-Ekonomike". Grupi për Studime Juridike dhe Politike. Analizë e Politikave 08/2019. E disponueshme në: <http://www.legalpoliticalstudies.org/new-law-on-salaries-an-examination-of-potential-socio-economic-effects/>

¹⁸ Draft koncept dokument për pagat që paguhen nga Buxheti i Republikës së Kosovës. Shikuar në Nëntor 2020 në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40275>

¹⁹ Kuvendi i Kosovës. (2019). "Ligji Nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18683>

²⁰ Gjykata Kushtetuese e Kosovës. (2020). "Vlerësimi i Kushtetutshmërisë së Ligjit Nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik". Lënda Nr. KO 219/19. I disponueshëm në: <https://gjk-ks.org/en/decision/vleresim-i-kushtetutshmerise-se-ligjit-nr-06-l-111-per-pagat-ne-sektorin-publik-3/>

²¹ Njoftimi për shtyp i KE-së. (2015). "Nënshkruhet Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA) ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Kosovës". I disponueshëm në: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27/kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>

dhe legjislacionit në tërësi në administratën publike, me qëllim të krijimit të një shërbimi civil jopolitik, profesional dhe i bazuar në merita.²²

Çështjet kryesore të identifikuara nga strategjia e zgjerimit të Komisionit Evropian, të paraqitura në detaje nga OECD/SIGMA përmes parimeve të administratës publike, janë përdorur në hartimin e qasjes së reformës. Pikërisht, qeveria e Kosovës u zotua të funksionojë në bazë të parimit SIGMA-s, siç është korniza strategjike për reformën e administratës publike, zhvillimin dhe koordinimin e politikave, shërbimet publike dhe menaxhimin e burimeve njerëzore, llogaridhënien, ofrimin e shërbimeve dhe menaxhimin e financave publike.²³

Qeveria e Kosovës, bazuar në programin PKZMSA, u zotua **të finalizojë kornizën ligjore përmes plotësimit dhe amendamenteve** të: 1) Legjislacionit për Shërbimin Civil; 2) Legjislacionit të Administratës Publike, dhe 3) Ligjit për Pagat, si paketë. Këto ligje u konsideruan të ndërlydhura pasi do të garantonin elemente të tillë të rëndësishme si plotësimi i kuadrit ligjor horizontal për administratën publike, sigurimi i zbatimit të kuadrit ligjor dhe vlerësimi i duhur i performances. Paketa e ligjeve do të siguronte gjithashtu një sistem të klasifikimit të vendeve të punës në shërbimin civil dhe sistemin e ri të pagave për të gjithë punonjësit në sektorin publik dhe në fund do të përfshinte të gjitha institucionet kryesore në shtrirjen horizontale të shërbimit civil.²⁴

Këto tre ligje u konsideruan si mjete për zgjidhjen e çështjeve të pagave bazuar në parimin e pagesës së barabartë për punë të barabartë. Ligji për Pagat në mënyrë specifike ishte menduar të krijonte një sistem të unifikuar të pagave për të gjitha pagat e paguara nga buxheti i Kosovës. Kërkesa për MSA-në dhe reforma e administratës publike në përgjithësi morën mbështetje dhe përkushtim të nivelit të lartë politik nga të gjitha partitë politike në Kosovë.²⁵

b) Një pikëvështirm lidhur me problemin e zbatueshmërisë

Sistemi ekzistues i fragmentuar i pagave është krijuar në vitin 2000 përmes Udhëzimit Administrativ JIAS / PS / AI / 2000/2 të Misionit të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK). Sistemi është bazuar në koeficientët nga punët më pak të kualifikuara e deri në pozicionet drejtuese, duke ndjekur një shkallë gradash prej dhjetë pikësh. Megjithatë, udhëzimi nuk ofronte një kualifikim të mirëfilltë pune, duke lejuar shumë institucione të ndajnë koeficientët pa përdorur të njëjtat kritere për të njëjtat punë. Përveç kësaj, disa institucione dhe agjenci të pavarura kanë aplikuar koeficientë jashtë sistemit të gradave me dhjetë pikë të vendosur nga UNMIK-u. Kjo praktikë ka krijuar situata të pafavorshme për pozicione të barasvlershme në institucione të ndryshme publike dhe nuk ka garantuar pagesë të barabartë për pozicione të njëjta Prandaj, punonjësit e sektorit publik paguhen ndryshe për pozita të njëjta ose të krahasueshme në institucionet publike dhe pagat aktuale nuk janë të rregulluara sipas parimit 'paga e barabartë për punë të barabartë'. Siç theksonte raporti i monitorimit të SIGMA-s 2017: "Dallimet e konsiderueshme në pagat totale për pozicione të ngjashme vazhdojnë, veçanërisht ndërmjet ministrive dhe agjencive dhe institucioneve të pavarura".²⁶

LPNC, siç u shpjegua më lart, rregullon vetëm pagat e rreth 18,000 të punësuarve si nëpunës civilë në total, dhe këtë e bën duke përfshirë të gjithë komponentët nga paga bazë,

²² Ministria e Integrimeve Evropiane. (2016). "Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (PKZMSA)". I disponueshëm në: https://www.mei-ks.net/repository/docs/1_pkzmsa_miratuar_nga_kuvendi_final_.pdf

²³ Po aty. Faqe 28.

²⁴ Po aty. Faqe 29.

²⁵ Raporti i BE-së për Kosovën*(2015). I disponueshëm në: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf

²⁶ SIGMA, "Parimet e Administratës Publike", Kosovë*, Nëntor 2017, Faqe 53. I disponueshëm në: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf>

shtesat dhe kompensimet.²⁷ **Paga bazë përcaktohet nga një proces klasifikimi i vendeve të punës.**²⁸ Rregullorja për klasifikimin e vendeve të punës përcakton kriteret dhe procedurën e saj, si dhe gradat dhe shkallët e gradimit për nëpunësit civilë.²⁹ Rregullorja parasheh gjithsej 14 grada dhe për çdo gradë të klasifikuar të pagës rregullorja ka përcaktuar një koeficient.³⁰ Raporti i koeficientëve është 1 me 5.³¹ Paga bazë përcaktohet duke shumëzuar koeficientin me vlerën e koeficientit, i cili nga ana tjetër përcaktohet nga ligji i buxhetit vjetor me propozim të qeverisë.³² Gradat e pagave, përveç koeficientit fillestar, përmbajnë edhe koeficientë të tjerë të cilët vendosen si shkallë.³³ Grada 1 deri në 14 ka 5 shkallë dhe grada 2 deri në 13 ka 12 shkallë.³⁴ Një nëpunës civil parashikohet të ngjitet përgjatë shkallëve në varësi të performancës së tij. Ligji ka rregulluar gjithashtu shtesat për nëpunësit civilë duke përfshirë ato për punë me turne dhe jashtë orarit, ato për kushte specifike të punës dhe shtesat për kushtet e tregut.³⁵ Një problem tjetër i identifikuar nga raporti i monitorimit të SIGMA-s në 2017 ishte problemi i mbetur i klasifikimit të vendeve të punës dhe disa aspekte të zhvillimit të karrierës në shërbimin civil, i cili vazhdoi të rregullohej paralelisht me Ligjin për Shërbimin Civil, Ligjin për Pagat e Nëpunësve Civil dhe aktet e tjera nënligjore.³⁶ Sipas këtij raporti, të tria rregulloret përfshijnë dispozita pjesërisht të mbivendosura për procedurat për propozimin dhe miratimin e gradave të pozitave dhe llogaritjen e pagës bazë. Ato rregullore janë: 1) Rregullorja Nr. 03/2010, Neni 9, dhe rregullorja Nr. 05/2012, Nenet 28-29, 2) Rregullorja Nr. 05/2012 për Klasifikimin e Vendeve të Punës, dhe 3) Rregullorja Nr. 06/ 2012 për Pozitat e Larta Drejtuese, dhe Rregullorja Nr. 06/2010 për Procedurat e Emërimeve në Pozitat e Larta Drejtuese në Shërbimin Civil. Rregullorja e fundit parashtrohet në dy akte të ndryshme nënligjore që përfshijnë edhe nene të mbivendosura.³⁷

Kategoritë tjera të punëtorëve të paguar nga buxheti i Kosovës, rreth 63,550 punëtorë, nuk kishin ndonjë metodë qendrore të rregullimit të pagave. Rreth 58 dokumente ligjore rregullojnë sistemin e pagave në institucione individuale.³⁸ Pagat e disa prej këtyre kategorive rregullohen me ligje që themeluese të institucioneve ku ata janë të angazhuar. Në këtë kategori bëjnë pjesë gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, gjyqtarët e gjykatave të rregullta dhe prokurorët e shtetit. Ligjet e veçanta, si Ligji për Gjykatat dhe Ligji për Prokurorin e Shtetit, rregullojnë pagat e gjyqtarëve dhe prokurorëve duke iu referuar pozitave të mbajtura nga pushteti ekzekutiv.³⁹ Shembull ilustrues është Neni 35 i Ligjit për Gjykatat që specifikon se Kryetari i Gjykatës Supreme do të marrë pagë jo më pak se ajo e Kryeministrit të Republikës së Kosovës.⁴⁰ Paga e kryeministrit të Kosovës nuk është e përcaktuar me asnjë ligj apo dokument ligjor, por në bazë të

²⁷ Kuvendi i Kosovës. (2010), "Ligji Nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civil". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2678>

²⁸ Po aty. Neni 6.

²⁹ Po aty.

³⁰ Po aty.

³¹ Po aty. Neni 11.

³² Po aty. Neni 5.

³³ Po aty. Neni 6.

³⁴ Po aty.

³⁵ Po aty. Neni 14.

³⁶ SIGMA, "Parimet e Administratës Publike", Kosovë*, Nëntor 2017, Faqe 60. I disponueshëm në: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf>

³⁷ Po aty. Fusnota 257.

³⁸ Loxha. A. (2019). "Ligji i Ri për Pagat: Një Vlerësim i Efekteve të Mundshme Socio-Ekonomike". Grupi për Studime Juridike dhe Politike. Analizë e Politikave 08/2019. E disponueshme në: <http://www.legalpoliticalstudies.org/new-law-on-salaries-an-examination-of-potential-socio-economic-effects/>

³⁹ Kuvendi i Kosovës. (2018). "Ligji Nr. 06/L-054 për Gjykatat". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18302> dhe "Ligji Nr. 03/L-225 për Prokurorin e Shtetit". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2710>

⁴⁰ Kuvendi i Kosovës. (2018). "Ligji Nr. 06/L-054 për Gjykatat", Neni 35. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18302>

rasteve me vendime të Zyrës së Kryeministrit.⁴¹ E njëjta gjë vlen edhe për gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese. Ligji për Gjykatën Kushtetuese rregullon pagat e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese.⁴² Më konkretisht, ligji parasheh që shpërblimi i gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese të jetë 1.3 herë e pagës së gjyqtarëve të Gjykatës Supreme të Republikës së Kosovës.⁴³

Nga ana tjetër, **pagat e kategorive të caktuara të sektorit publik përcaktohen me akte nënligjore**. Një shembull për t'u marrë parasysh është paga e Auditorit të Përgjithshëm të Republikës së Kosovës. Ligji për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës, përmes Nenit 4, shpjegon që niveli i pagave të Auditorit të Përgjithshëm të përcaktohet me ligjin përkatës që rregullon pagat e zyrtarëve të lartë publik.⁴⁴ Deri në përshtatjen e ligjit përkatës që rregullon pagat e zyrtarëve publikë, paga e Auditorit të Përgjithshëm caktohet nga Kuvendi.⁴⁵ Nuk ka asnjë ligj për zyrtarët e lartë publikë të miratuar në Kosovë, dhe aktualisht paga e Auditorit të Përgjithshëm është përcaktuar nga Kuvendi me akt nënligjor, siç specifikohet me ligj. Një shembull tjetër janë pagat e këshilltarëve juridikë të Gjykatës Kushtetuese.⁴⁶ Neni 13 i Ligjit për Gjykatën Kushtetuese specifikon se pagat e këshilltarëve juridikë do të përcaktohen në përputhje me legjislacionin në fuqi.⁴⁷ Ligji nuk specifikon legjislacionin konkret që do të zbatohet në këtë rast. Kësaj kategorie i përkasin edhe bashkëpunëtorët, praktikantët, përkthyesit, interpretuesit dhe ekspertët profesionalë të gjykatave të rregullta në Kosovë.⁴⁸ Ligji për Gjykatat parasheh, në Nenin 38, se Këshilli Gjyqësor i Kosovës me akt nënligjor ndër të tjera përcakton masën e shpërblimit të punës së tyre.⁴⁹ Ligji për Avokatin e Popullit ofron një mënyrë tjetër për të rregulluar pagat e punonjësve të tyre. Neni 34 i ligjit parasheh që pagat e Institucionit të Ombudspersonit të rregullohen me Ligjin në fuqi për Pagat nga buxheti i Republikës së Kosovës.⁵⁰ Aktualisht nuk ka asnjë ligj të aplikueshëm për pagat në Kosovë. Pagat e mbetura të punonjësve të tjerë të sektorit publik, të cilat nuk rregullohen nga LPNC, as nga ligjet themeluese të institucioneve ku angazhohen, e as me akte nënligjore, ende rregullohen me Udhëzimin Administrativ JIAS / PS / AI / 2000/2, miratuar nga UNMIK-u në vitin 2000.⁵¹

Siç u shpjegua më lart, **sistemi aktual lejon paga asimetrike**. Si i tillë, ai lejon shuma të mëdha për disa punonjës të institucioneve publike. Ai cenon tërësisht parimin e pagesës së barabartë për punë të barabartë dhe është diskriminues në thelb. Një përfundim i tillë mund të kuptohet më mirë me shembuj konkretë ku pozitat e barabarta paguhën në mënyra të ndryshme në institucione të ndryshme publike, dhe shembuj se si institucionet e pavarura kanë tejkaluar kufijtë logjikë për pagat e sektorit publik në Kosovë. Duhet të merret parasysh raporti i Agjencisë së Statistikave të Kosovës për statistika sociale dhe nivelin e pagave në vitet 2012-2018, ku

⁴¹ Vendimi i Qeverisë Nr.04/20, 20 Dhjetor, 2017. I disponueshëm në: http://www.kryeminsitri-ks.net/repositoty/docs/Vendimet_e_mbedhjes_20.pdf

⁴² Kuvendi i Kosovës. (2009). "Ligji Nr. 03/L-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2614>

⁴³ Po aty. Neni 15.

⁴⁴ Kuvendi i Kosovës. (2016). "Ligji Nr. 05/L-055 për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës", Neni 4. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12517>

⁴⁵ Po aty.

⁴⁶ Kuvendi i Kosovës. (2009). "Ligji Nr. 03/L-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës", Neni 13. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2614>

⁴⁷ Po aty.

⁴⁸ Kuvendi i Kosovës. (2018). "Ligji Nr. 06/L-054 për Gjykatat". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18302>

⁴⁹ Po aty. Neni 38.

⁵⁰ Kuvendi i Kosovës. (2015). "Ligji nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit", Neni 34. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10922>

⁵¹ Draft koncept dokument për pagat që paguhën nga Buxheti i Republikës së Kosovës. Shikuar në nëntor 2020 në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40275>

thuhet se paga mesatare e punonjësve të sektorit publik në vitin 2018 ishte 573 Euro (bruto).⁵² Duke pasur parasysh këtë, nuk mund të anashkalohet fakti se ka zyrtarë të sektorit publik që punojnë për institucione të pavarura të cilët paguhen 6000 euro në muaj. Paga të tilla i kalojnë edhe pagat e kryeministrit dhe presidentit të Kosovës.

Aktualisht, **pagat më të larta të siguruara nga buxheti i Kosovës janë ato për Institucionin e Trustit të Kursimeve Pensionale të Kosovës (Trust), institucion administrues i Bankës Qendrore të Kosovës (BQK).**⁵³ BQK-ja është një nga institucionet e pavarura të themeluara me Kapitullin XII të Kushtetutës së Kosovës.⁵⁴ Paga e drejtorit menaxhues të Trustit, së bashku me shtesat dhe shpërblimet, arrin në 6000 euro në muaj, me pagë fikse për këtë pozitë të paraparë 4980 euro në muaj.⁵⁵ Në anën tjetër, pagat e parapara për BQK-në si organ mbikëqyrës i Trustit janë më të ulëta se ato të Trustit. Paga e guvernatorit të BQK-së është 4120 euro në muaj. Për më tepër, pagat për këto dy institucione janë në disproporcion me pagat e tjera të sektorit publik.⁵⁶ Mund të bëhet një paralele duke krahasuar pagat me pozicione të njëjta të institucioneve të ndryshme dhe të kuptojmë çekuilibrin dhe pabarazinë ekzistuese midis punonjësve të sektorit publik. Në vitin 2016, paga mujore bazë/pozita e një zyrtari të lartë ligjor varionte nga 465 euro në një ministri, duke u rritur në 863 euro për Ombudspersonin dhe akoma më shumë në 1046 euro në Agjencinë e Privatizimit.⁵⁷ Shembull tjetër është paga e Zyrtarit të Prokurimit, e cila në një ministri do të ishte 423 euro, në Këshillin Juridik të Kosovës 453 euro, për Avokatin e Popullit 585 euro dhe për Gjykatën Kushtetuese 786 euro. Të gjitha të lartpërmendurat në parim kanë të njëjtën përgjegjësi dhe kompetencë. Për më tepër, raporti vjetor i Bordit të Pavarur Mbikëqyrës (BPM) për vitin 2016 i cituar në raportin e monitorimit të SIGMA-s 2017, erdhi në përfundimin se në disa raste nëpunësit civilë marrin shtesa plotësuese të mbi 50% të pagave të tyre bazë. Kjo është në kundërshtim me Rregulloren Nr. 33/2012. Shtesat e tregut të punës ndonjëherë u jepen edhe nëpunësve civilë që nuk janë të punësuar në vendet e punës për të cilat është krijuar shtesa, si teknologjia e informacionit, inxhinierët, etj.⁵⁸

Për arsytet e lartpërmendura, ka qenë shumë i nevojshëm hartimi dhe miratimi i një ligji të përgjithshëm i cili përcakton parimet dhe standardet e përgjithshme të një kornize homogjene në fushën e pagave në sektorin publik në Kosovë. Në fillim, një rregullore e tillë mund të duket si një instrument mbi-rregullues, veçanërisht me institucionet e pavarura të përfshira. Megjithatë, siç u përmend më lart, këto institucione për vite me radhë kanë tejkaluar çdo kornizë dhe limit, duke tejkaluar pagën e çdo dege në Kosovë, duke përfshirë pozitën e profilit të lartë, pozitën drejtuese dhe ato ekzekutive. I kalojnë të gjitha tavanet logjike për pagat e sektorit publik në vend. Prandaj, një politikë rregullatore për këtë çështje është e nevojshme për të adresuar shqetësimet e ngritura.

⁵² Agjencia e Statistikave të Kosovës (2018). "Niveli i pagave në Kosovë 2012-2018". I disponueshëm në: <https://ask.rks-gov.net/media/5118/niveli-i-pagave-n%C3%AB-kosov%C3%AB-2012-2018.pdf?fbclid=IwAR2io7Psg9PoQ5AclZqDzY95UVcMYgFwXqBTcUbxIna2QPgsMXTuHKV8ZXA>

⁵³ Zëri. (2018). "Kërkohet ulja e rrogave të drejtuesve të Trustit". I disponueshëm në: <https://zeri.info/ekonomia/190559/kerkohet-ulje-e-rrogave-te-drejtuesve-te-trustit/>

⁵⁴ Kuvendi i Kosovës. (2008). "Kushtetuta e Republikës së Kosovës", Kapitulli XII. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702>

⁵⁵ Zëri. (2018). "Kërkohet ulja e rrogave të drejtuesve të Trustit". I disponueshëm në: <https://zeri.info/ekonomia/190559/kerkohet-ulje-e-rrogave-te-drejtuesve-te-trustit/>

⁵⁶ Po aty.

⁵⁷ SIGMA, "Parimet e Administratës Publike", Kosovë*, Nëntor 2017, Faqe 73. I disponueshëm në: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf>

⁵⁸ Po aty.

III. PROCESI I HARTIMIT TË LIGJIT PËR PAGAT

Procesi i hartimit të Ligjit për paga ka filluar kur Ligji për paga është bërë pjesë e Planit Vjetor të Punës së Qeverisë për vitin 2017.⁵⁹ Zhvillimi i koncept dokumentit dhe projektligjit është përfunduar nga Ministria e Administratës Publike.⁶⁰ Drafti është konsultuar me publikun nëpërmjet Platformës për Konsultimet Publike dhe debateve publike me palët e interesuara qeveritare dhe joqeveritare.⁶¹ Ekspertët e jashtëm nga Zyra e BE-së në Kosovë dhe ekspertët e OECD/SIGMA kanë kontribuar vazhdimisht me komente për hartimin dhe finalizimin e projektligjit.⁶²

Në shtator 2018, drafti i parë i ligjit i është dorëzuar Kuvendit të Kosovës së bashku me një memorandum shpjegues për projektligjin, deklaratën financiare dhe opinionin ligjor për pajtueshmërinë me standardet e BE-së.⁶³ Drafti rregullonte sistemin e pagave dhe shpërblimeve për të gjithë punonjësit që paguhen nga buxheti i shtetit, përfshirë zyrtarët publikë dhe funksionarët, si dhe ofronte rregulla minimale për qeverisjen e pagave të punonjësve të ndërmarrjeve publike. Asnjë institucion publik nuk është përjashtuar nga fusha e zbatimit të ligjit.⁶⁴ Është rregulluar edhe shpërblimi i funksionarëve që janë të angazhuar me kohë të pjesshme në organet drejtuese – si këshilla, borde, komisione, institucionet kushtetuese, agjencitë e pavarura dhe institucionet e sistemit të drejtësisë.⁶⁵ Ndërmarrjet publike – për shembull BQK-ja dhe Trusti – nuk janë përfshirë në fushëveprimin e ligjit pasi që nuk financohen drejtpërdrejt nga Buxheti i Republikës së Kosovës dhe nuk kanë një status të përcaktuar qartë. Gjithashtu, është përjashtuar edhe Radio Televizioni i Kosovës (RTK), i cili financohet drejtpërdrejt nga buxheti i shtetit. Kjo u kritikua shumë nga Gjykata Kushtetuese, çështje e cila do të shtjellohet më tej. **Gjashtë parime rregullojnë hartimin e draftit të parë:** 1) Ligjshmëria; 2) Kapitali; 3) Paga e barabartë; 4) Transparenca; 5) Mosdiskriminimi dhe 6) Parashikueshmëria.⁶⁶ Ligji përcaktonte se pagat dhe përbërësit e tyre rregulloheshin vetëm me këtë ligj dhe aktet nënligjore të tij; ato duhet të përfaqësojnë një shpërblim të drejtë për kompleksitetin e punës; do të paguhej paga e barabartë për punë të barabartë; paga, niveli dhe administrimi i saj do të ishin transparente; asnjë marrës page nuk do të diskriminohet në pagë; dhe niveli i pagës i përcaktuar me këtë ligj nuk mund të ulet përveç në situata të jashtëzakonshme të vështirësive financiare.⁶⁷ **Me këtë ligj janë identifikuar gjashtë kategori:** 1) nëpunësit civilë; 2) funksionarët publikë; 3) funksionarët publikë me status të veçantë; 4) punonjës i kabinetit; 5) punonjës i shërbimit publik; dhe 6) punonjësit e ndërmarrjeve publike. Pesë kategoritë e para janë përcaktuar në Ligjin për Zyrtarët Publikë.⁶⁸ Duhet theksuar se drafti parashikonte uljen e shpërblimit të funksionarëve publikë me status të veçantë tre vjet pas hyrjes në fuqi të ligjit.⁶⁹ Gjyqtarët dhe prokurorët e gjykatave të rregullta, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, kryetarët e KGJK-së dhe KPK-së bien nën përkufizimin e funksionarëve publikë me status të veçantë.

Pagat e këtyre kategorive u rritën aksidentalisht në dhjetor 2017, me vendimin e kryeministrit të atëhershëm të Kosovës, Ramush Haradinaj, për rritjen e pagave të kabinetit të tij

⁵⁹ Qeveria e Kosovës, Plani Vjetor i Punës për vitin 2017.

⁶⁰ Draft koncept dokument për pagat që paguhen nga Buxheti i Republikës së Kosovës. Shikuar në Nëntor 2020 në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40275>

⁶¹ I disponueshëm në: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40275>

⁶² Po aty.

⁶³ I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/Ligjinr06L-111_TgJBmC48t4.pdf

⁶⁴ Qeveria e Kosovës, Memorandum Shpjegues i Projektligjit për Pagat në Sektorin Publik. I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/111memorandumishpjegues_bJB25RGde6.pdf

⁶⁵ Qeveria e Kosovës, "Projektligji për Pagat në Sektorin Publik", Neni 11. I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/111PLperpagat_h4K9apBaxG.pdf

⁶⁶ Po aty. Neni 3.

⁶⁷ Po aty.

⁶⁸ Po aty. Neni 2.

⁶⁹ Po aty. Neni 28.

për 100%.⁷⁰ Dispozitat e projektligjit parashikonin të kundërtën. Si e tillë, kjo çështje paraqet një nga pikat kryesore të debatit nga partitë politike dhe palët e tjera të interesuara, siç shpjegohet më poshtë.

Në tetor 2018, projektligji u miratua në parim nga Kuvendi.⁷¹ Në nëntor 2018, Komisioni Parlamentar për Qeverisje Lokale, Administratë Publike, Zhvillim Rajonal dhe Media në Kosovë shqyrtoi draftin dhe ofroi rekomandime. Shumica e rekomandimeve ishin teknike, të fokusuara në strukturën e draftit, përkufizimet e ofruara dhe, më e rëndësishmja, në dispozitat kalimtare që rekomandojnë hyrjen në fuqi të draftit gjashtë muaj pas publikimit në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës.⁷² Drafti është shqyrtuar nga Komisioni Parlamentar për Buxhet dhe Financa, Komisioni për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve dhe Kthim, Komisioni për Legjislacion, Mandatet, Imunitetet dhe Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit dhe Komisionit për Integritet Evropian. Komisioni Parlamentar për Buxhet dhe Financa deklaroi se projektligji përmban kosto të përballeshme për Buxhetin e Republikës së Kosovës.⁷³ Komisioni për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve dhe Kthim deklaroi se projektligji nuk cenon apo i ndikon të drejtat dhe interesat e komuniteteve.⁷⁴ Komisioni për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregullore të Kuvendit dhe Mbikëqyrje të Agjencisë Kundër Korrupsionit deklaroi se projektligji është në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet në fuqi.⁷⁵ Së fundi, Komisioni për Integritet Evropian deklaroi se fushëveprimi i ligjit për pagat në sektorin publik nuk është i rregulluar në mënyrë specifike me legjislacionin e BE-së.⁷⁶

Më vonë, në janar 2019, Komisioni Parlamentar për Qeverisje Lokale, Administratë Publike, Zhvillim Rajonal dhe Media në Kosovë miratoi projektligjin me gjithsej 77 amendamente dhe ia kaloi Kuvendit.⁷⁷ Përfshirja e Agjencisë Kosovare të Inteligjencës (AKI) dhe Forcave të Sigurisë së Kosovës (FSK) nga fushëveprimi i ligjit dhe përfshirja e Radio Televizionit të Kosovës dhe Trustit, ishin dy nga amendamentet.⁷⁸ U argumentua se FSK-ja ka ligjin e vet që rregullon pagat, dhe përfshirja e saj do të dëmtojte sekretin e organizimit dhe strukturës së saj të brendshme.⁷⁹ Si të tilla, të dyja krijuan shumë përplasje mes partive politike, deputetëve dhe institucioneve publike. Një tjetër pikë përplasjeje ishte ulja e parashikuar e shpërblimit për gjyqtarët dhe prokurorët. Ajo u kundërshtua nga AAK, partia kryesore politike e koalicionit të

⁷⁰ Vendim i Qeverisë Nr.04/20, 20 Dhjetor, 2017. I disponueshëm në: http://www.kryeminsitri-ks.net/repository/docs/Vendimet_e_mbedhjes_20.pdf dhe PortalB. (2018). "Haradinaj: Nga rrita e pagave më së shumti fitojnë gjyqtarët dhe prokurorët. I disponueshëm në: <https://portalb.mk/533498-haradinaj-nga-rritja-e-pagave-me-se-shumti-fitojne-gjyqtaret-dhe-prokuroret/>

⁷¹ I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/111Vendimpermiratimneparim_DwYsTfqV4.pdf

⁷² I disponueshëm në http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/RaportpreliminarperPLperpagatnesektorinpublik_bHU4cYdtWy.pdf

⁷³ I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/71RaportmerekomandimeneProjektligjinnr06L-114perPagat.lek_TS3enWSGnT.pdf

⁷⁴ I disponueshëm në: <http://www.kuvendikosoves.org/shq/projektligjet/projektligji/?draftlaw=131&fbclid=IwAR3VlW0vzJwVev67ARvgRsLNlIXGhmYPnIH567HBq1yTFB5U44cLZTR50k#info-div>

⁷⁵ I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/60-PLperpagat.shqip_W2heWdMjWM.pdf

⁷⁶ I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/RekomandimiperP-Lperpagatnesektorinpublik_Ae2HMny62G.pdf

⁷⁷ Gazeta Express. (2019). "Miratohet projektligji për Pagat". I disponueshëm në: <https://www.gazetaexpress.com/lajme-miratohet-projektligji-per-pagat-620961/>

⁷⁸ I disponueshëm në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/Ligjinnr06L-111_TgJBmC48t4.pdf

⁷⁹ Gazeta Express. (2018). "Pse AKI-ja po kërkon përjashtim nga Ligji për pagat". I disponueshëm në: <https://www.gazetaexpress.com/lajme-pse-aki-ja-po-kerkon-perjashtim-nga-ligji-per-pagat-584040/>

atëherëshëm qeverisë, me argumentin se do të cenonte pavarësinë e gjyqësorit.⁸⁰ U kundërshtua shumë nga Këshilli Gjyqësor i Kosovës dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës dhe i gjithë sistemi në përgjithësi. Kreu i Sindikatës së Shërbimit Civil të Kosovës tha se nëpunësit civilë ndihen të diskriminuar dhe nuk trajtohen në mënyrë të barabartë me këtë ligj.⁸¹ Edhe përfshirja e RTK-së shkaktoi shumë diskutime. Sindikata e Punëtorëve të RTK-së kundërshtoi ashpër përfshirjen e RTK-së në ligjin për paga nga Komisioni për Administratë Publike, Pushtet Lokal dhe Media. U argumentua se do ta kthente RTK-në në një medium shtetëror dhe krahasuan gazetarët me nëpunësit civilë në Republikën e Kosovës. Sindikata argumentoi se RTK-ja ka ligjin dhe statusin e saj si agjenci e pavarur, dhe kështu komisioni ka bërë shkelje ligjore kur e ka përfshirë RTK-në në ligjin e pagave.⁸²

Pavarësisht kritikave të shumta ndaj draftit, në shkurt 2019 **Kuvendi miratoi projektligjin me amendamentet** e diskutuara më sipër. Me 63 vota pro dhe 1 abstenim ligji u publikua në Gazetën Zyrtare.⁸³ Presidenti i Kosovës, z. Thaçi, nuk e ka dekretuar ligjin.⁸⁴ Ai nuk zgjodhi as ta kthejë dhe as ta dekretojë, por e la të hyjë në fuqi në heshtje.⁸⁵

IV. LIGJI PËR PAGAT

a) *Fushëveprimi i ligjit*

Me qëllim të krijimit të një rregullimi të thjeshtë, homogjen, të drejtë dhe transparent të sistemit të pagave në të gjithë administratën publike duke rregulluar pagat, shtesat, shpërblimet dhe përfitimet, LPNC i miratuar nga Kuvendi ka përcaktuar sistemin e pagave dhe shpërblimeve në sektorin publik.⁸⁶ Sektori publik përfaqëson pjesën e ekonomisë të përbërë nga të gjitha nivelet e qeverisë dhe ndërmarrjet e kontrolluara nga qeveria. Ai nuk përfshin kompanitë private, organizatat vullnetare dhe amvisërinë.⁸⁷ Ligji përcaktonte rregullat për përcaktimin e pagave për punëtorët e ndërmarrjeve publike në Kosovë. Gjithashtu u përcaktuan kriteret e pagës kalimtare dhe përfitimeve të tjera pas përfundimit të funksionit të funksionarëve publikë me status të veçantë, si dhe për ish-funksionarët e lartë. Ligji përjashtoi dy agjenci, AKI-në dhe FSK-në, nga fushëveprimi i tij.⁸⁸ Të dyja janë agjenci shtetërore - AKI-ja është agjenci e përcaktuar në nenin 65 (1) dhe nenin 129 të Kushtetutës së Kosovës, dhe FSK-ja është themeluar nga Kuvendi në bazë të kompetencave të nenit 65 (1) të Kushtetutës.⁸⁹

Gjashtë parimet dhe gjashtë kategoritë e shtjelluara më sipër rregullonin ligjin. Paga më e ulët mujore e paraparë me ligj ishte 322 euro. Paga e mësuesit të shkollës së mesme ishte

⁸⁰ KOHA. (2018). "Haradinaj kundër vendimit të Komisionit parlamentar për pagat". I disponueshëm në: <https://www.koha.net/arberi/142392/haradinaj-kunder-vendimit-te-komisionit-te-parlamentar-per-pagat/>

⁸¹ Gazeta Blic. (2019). "Jo të gjithë i gëzohen Ligjit për Pagat." I disponueshëm në: <https://gazetablic.com/jo-te-gjithe-i-gezohen-ligjit-per-pagat/>

⁸² Gazeta Express. (2019). "Sindikata e Punëtorëve kundërshton përfshirjen e RTK-së në Ligjin e Pagave". I disponueshëm në: <https://www.gazetaexpress.com/lajme-sindikata-e-punetoreve-kundershton-perfshirjen-e-rtk-se-ne-ligjin-per-pagat-619397/>

⁸³ Kosovainfo. (2019). "Miratohet projektligji për zyrtarët publik". I disponueshëm në: <https://kosova.info/miratohet-projektligji-per-zyrtaret-publike/>

⁸⁴ Zëri. (2019). "Thaçi nuk e dekreton Ligjin për Pagat". I disponueshëm në: <https://zeri.info/aktuale/241885/thaci-nuk-e-dekreton-ligjin-per-paga/>

⁸⁵ Po aty.

⁸⁶ Kuvendi i Kosovës. (2019). "Ligji Nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik". I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18683>

⁸⁷ J.-E. LANE. (2000). "Sektori Publik: Konceptet, Modelet dhe Qasjet" B. GUY PETERS. (2001). "Politika e Burokracisë". I disponueshëm në: <https://www.britannica.com/topic/public-sector>

⁸⁸ Kuvendi i Kosovës. (2019). "Ligji Nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik". Neni 1. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18683>

⁸⁹ Kuvendi i Kosovës. (2008). "Kushtetuta e Republikës së Kosovës", Neni 65. E disponueshme në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2538>

paraparë të ishte 621 euro, paga e kryeprokurorëve 1912 euro dhe e kryeministrit 2751 euro.⁹⁰ Kompensime shtesë, si puna jashtë orarit ose rreziku, supozohej t'u jepeshin kategorive të caktuara. Paga bazë pasqyron pjesën e shpërblimit të marrë për punë me kohë të plotë në një funksion të caktuar dhe vlera e saj llogaritet duke shumëzuar koeficientin e klasës së pagës me vlerën monetare të koeficientit. Koeficienti është një raport prej dhjetë (1:10), i shpërndarë në gjashtëdhjetë e nëntë (69) nivele të gjasave. Koeficienti më i lartë është 10, pozitë që e mban vetëm Presidenti i Republikës së Kosovës. Pastaj niveli 9 përfshin Kryesuesin e Kuvendit, Kryeministrin dhe Kryetarin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës. Niveli 8.5 përfshin Zëvendës Kryesuesin e Kuvendit, Zëvendëskryeministrat, Zëvendës Kryesuesin e Gjykatës Kushtetuese dhe Niveli 8 vlen për Ministrat, Kryetarët e Komunave dhe deputetët e Kuvendit, Kryesuesin e Gjykatës Supreme, Kryesuesin e KGJK-së dhe KPK-së, Kryeprokurorin e Shtetit, Drejtorin e Përgjithshëm të Policisë, Kryetarin e Akademisë së Shkencave, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, Kryetarin e Dhomës së Posaçme, Avokatin e Popullit dhe Auditorin e Përgjithshëm të Kosovës. Në koeficientët nga 1.85 në 2.25 janë pozicionet e ndryshme të nëpunësve civilë. Ndërkohë në pozicionet nga 1.7 deri në 2.5 përfshihen përfaqësues të sistemit arsimor së bashku me edukatorët e kopshteve dhe drejtorët e shkollave të mesme.⁹¹

Më konkretisht, ligji përcaktonte se paga e nëpunësit civil, si kategoria e parë e përmendur në këtë ligj, përbëhet nga paga bazë dhe shtesat.⁹² Paga bazë e nëpunësit civil është pjesa e pagës së marrë për punën e kryer dhe përcaktohet nga klasa e pagës së cilës i përket pozicioni përkatës i punës.⁹³ Klasifikimi i një pozicioni specifik të shërbimit civil bëhet në bazë të rregullës për vlerësimin dhe klasifikimin e vendeve të punës në përputhje me legjislacionin për nëpunësit publikë.⁹⁴ Klasa së cilës i përket pozita përcaktohet në rregulloren për organizimin e brendshëm të institucionit, të miratuar sipas Ligjit për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe agjencive të pavarura.⁹⁵ Në rastin e **nëpunësve civilë me status të veçantë**, Qeveria me propozim të ministrit përgjegjës për administratën publike dhe për kategorinë e punonjësve ku aplikohen gradat personale, miraton barazimin e pozitës me notën me akt nënligjor.⁹⁶ Pjesa e dytë e pagës, shtesat, merren për profesione të veçanta në pozicione të veçanta kyçe profesionale të shërbimit civil. Rekrutimi ose mbajtja e punonjësve në këto pozicione është objektivisht e pamundur sepse tregu privat ofron të paktën 50% paga më të larta.⁹⁷ Kjo shtesë quhet shtesa për kushtet e tregut dhe nuk mund të jetë më e lartë se 50% e pagës bazë.⁹⁸ Lloji i dytë i shtesave është kompensimi i performancës, i cili merret në bazë të rezultateve vjetore të vlerësimit të performancës dhe nuk mund të jetë më i lartë se 50% e pagës bazë të muajit.⁹⁹ Lloji tjetër i shtesave është shtesa speciale, të cilën e marrin vetëm zyrtarët e Administratës Tatimore dhe inspektorët e hetimit të Autoritetit Kosovar të Konkurrencës, kujdestarët në shërbimin korrektues, zjarrfikësit në operacione të rrezikshme dhe nëpunësit civilë që punojnë në Agjencinë Kundër Korrupsionit.¹⁰⁰ Kjo lloj shtese nuk mund të jetë më e lartë se 40% e pagës bazë, me përjashtim të nëpunësve civilë që ushtrojnë funksione në Agjencinë Kundër Korrupsionit. Në këtë të fundit mund të përfitojnë kompensim deri në 20% të pagës bazë. Lloji i fundit i shtesës së parashikuar për nëpunësit civilë është shtesa jashtë orarit. Puna jashtë

⁹⁰ Kuvendi i Kosovës. (2019). "Ligji Nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik". Shtojca 1. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18683>

⁹¹ Po aty.

⁹² Po aty. Neni 4.

⁹³ Po aty. Neni 5.

⁹⁴ Po aty.

⁹⁵ Po aty.

⁹⁶ Po aty.

⁹⁷ Po aty. Neni 6.

⁹⁸ Po aty.

⁹⁹ Po aty. Neni 7.

¹⁰⁰ Po aty. Neni 8.

orarit kompensohet me 50% pushim dhe 50% pagë.¹⁰¹ Me kërkesë të punonjësit, nëpunësi mund të përfitojë pushim kompensues mbi 50%.

Pagat e kategorisë së dytë të referuar në këtë ligj, të funksionarëve publikë, janë rregulluar të jenë paga fikse të barabarta me pagën bazë për funksionin, e përcaktuar nga kategoria e pagave.¹⁰² Nuk parashikohen shtesa për funksionarët publikë përveç shtesave për deputetë. Deputetët përfshijnë kryetarin e Kuvendit, Nënkryetarin e Kuvendit, Kryesuesin e komisionit parlamentar, nënkryetarin e komisionit parlamentar dhe shefin e grupit parlamentar.¹⁰³ Deputetët kanë të drejtën e kompensimit për pjesëmarrjen në seancë plenare, për pjesëmarrjen në mbledhjet e komisioneve parlamentare, si dhe për shpenzimet mujore. Nuk mund të kalojë 30% të pagës bazë. Anëtarët e Kuvendit të Komunës, pjesëmarrës në komisionet e përhershme, mund të marrin kompensim të veçantë prej 30% të pagës bazë të caktuar për anëtarët e Asamblesë. Kompensimi jepet një herë në muaj dhe paguhet vetëm nëse anëtarët e kuvendit të komunës marrin pjesë në mbledhjet e kuvendit të komunës, përkatësisht në mbledhjet e komisioneve të përhershme komunale. Nga ana tjetër, ligji përcakton shpërblimet për funksionarët me kohë të pjesshme si anëtarët e organeve drejtuese të tipit kolegjal (këshillat, bordet dhe komisionet), institucionet kushtetuese, agjencitë e pavarura dhe institucionet e sistemit të drejtësisë, të krijuar me ligj, të cilët nuk ushtrojnë një mandat me kohë të plotë. Ata shpërblehen me 20% të pagës së kryetarit të organit kolegjal me kohë të plotë.¹⁰⁴ Në rastin kur kryesuesi i organit drejtues është edhe punëtor me kohë të pjesshme, shpërblimi i tyre do të jetë 30% e pagës së sekretarit të përgjithshëm të institucionit për Kryetarin dhe 20% për anëtarët. Shpërblimi nuk merret çdo muaj, i nënshtrohet pjesëmarrjes në mbledhjet e organeve kolegjiale, por jo më pak se një herë në muaj.¹⁰⁵

Pagat e **funksionarëve publikë me status të veçantë**, si kategoria e tretë, janë paga fikse të barabarta me pagën bazë të funksionit përkatës, e cila përcaktohet sipas klasës ose shkallës së pagës.¹⁰⁶ Funksionarët e tjerë me status të veçantë nuk përfitojnë kompensim mbi pagën bazë, me përjashtim të punonjësve të policisë që kryejnë detyra në sektorë ose operacione rreziku, inspektoratit policor, doganierëve dhe nëpunësve të administratës tatimore.¹⁰⁷ Shtesa e posaçme që marrin punonjësit e policisë nuk mund të jetë më e lartë se 40% e pagës bazë. Shtesa e posaçme e marrë nga inspektorati policor, doganierët dhe zyrtarët e administratës tatimore nuk mund të jetë më shumë se 20% e pagës bazë.¹⁰⁸

Pagat e **punonjësit të kabinetit**, si kategoria e katërt e rregulluar me ligj, janë paga fikse të barabarta me pagën bazë. Çdo titull i punonjësit të kabinetit do të përcaktohet nga një kategori pagash. Krahas pagës bazë, punonjësi i kabinetit, me përjashtim të këshilltarëve politikë, mund të përfitojë edhe një shtesë të veçantë. Kjo shtesë nuk mund të kalojë 20% të pagës bazë.

Kategoria e pestë e punonjësve të sektorit publik që rregullon ligji i pagave është **punonjësi i shërbimit publik dhe personeli administrativ dhe mbështetës**.¹⁰⁹ Pagat e tyre përbëhen nga paga bazë, e përcaktuar sipas kategorisë së pagës dhe shtesat. Lloji i parë i kompensimit është kompensimi për kushte të vështira dhe të dëmshme të punës. Për t'u kualifikuar për këtë lloj shtese, punonjësi i shërbimit publik dhe personeli administrativ dhe

¹⁰¹ Po aty. Neni 9.

¹⁰² Po aty. Neni 10.

¹⁰³ Po aty. Neni 12.

¹⁰⁴ Po aty. Neni 11.

¹⁰⁵ Po aty.

¹⁰⁶ Po aty. Neni 13.

¹⁰⁷ Po aty. Neni 14.

¹⁰⁸ Po aty.

¹⁰⁹ Po aty. Neni 16.

mbështetës duhet të plotësojnë disa kritere.¹¹⁰ Kriteret e para që duhet të plotësohen është që kryerja e punës normale të përfshijë rrezikun për lëndim, sëmundje ose problem shëndetësor të menjëhershëm ose të mëvonshëm, si rezultat i ekspozimit në një mjedis pune ku janë të pranishëm elementë të dëmshëm kimikë, fizikë, biologjikë, psikologjikë. Kriteri i dytë është kushti që rreziku shëndetësor të jetë i vazhdueshëm, potencial dhe serioz, pavarësisht se institucioni merr masa për përmirësimin e situatës. Ky lloj shtese nuk mund të jetë më i lartë se 10% e pagës bazë. Lloji i dytë i shtesës që duhet të sigurohet për punonjësit e shërbimit publik dhe personelin administrativ dhe ndihmës është shtesa e performancës për punonjësit e sistemit arsimor parauniversitar. Ky lloj kompensimi parashikohet për ata që tregojnë rezultate të veçanta në punë. Lloji i tretë i shtesës për këtë kategori është shtesa e posaçme për punonjësit e arsimit universitar.¹¹¹ Profesorët universitarë që kryejnë funksione si Rektori, Zëvendës Rektori, Dekani dhe Zëvendësdekani, si dhe Drejtuesi i Departamentit përfitojnë një shtesë të veçantë. Vlera e shtesës nuk mund të kalojë 20% të pagës bazë. Së dyti, profesorët e universitetit mund të përfitojnë 10% ndihmë speciale për mentorimin e tezës së diplomimit për të gjitha nivelet e studimit. Së treti, personeli akademik në arsimin universitar që ofron shërbime shëndetësore në SHSKUK do të ketë një kompensim 30% për punën me kohë të plotë. Lloji i fundit i shtesave për këtë kategori të sektorit publik është shtesa e posaçme për punonjësit e sistemit shëndetësor.¹¹² Profesionistët shëndetësorë në QKUK dhe QKMF që ushtrojnë funksione drejtuese përfitojnë një shtesë të veçantë 30% për ushtrimin e funksionit përkatës, ku parashikohet që punëdhënësi duhet të garantojë këtë shërbim publik përkatës. Punonjësit profesionistë të sistemit shëndetësor që kryejnë detyrën e tyre në disa profesione të specializuara, në zona të rralla apo në lokacione të largëta përfitojnë gjithashtu një kompensim special 20% mbi pagën bazë.

Kategoria e fundit e përmendur me ligj është kategoria e punonjësve të ndërmarrjeve publike.¹¹³ Ligji parashikon që organet kolegjiale drejtuese të ndërmarrjeve publike me mbi 50% të kapitalit shtetëror miratojnë një nivel pagash të përcaktuar nga qeveria, brenda koeficientit minimal 1 dhe koeficientit maksimal 7, sipas vlerës së koeficientit të përcaktuar me këtë ligj. Për shtesat, organet drejtuese kolegjiale të ndërmarrjeve publike me mbi 50% të kapitalit shtetëror miratojnë një shumë të kompensimit të performancës, por jo më shumë se një pagë vjetore në muaj, pas publikimit të rezultateve financiare vjetore pozitive dhe me miratimin nga komiteti ndërmarrësor për ndërmarrjet publike. Ligji shkoi më tej duke parashikuar që, për ndërmarrjet publike që operojnë me humbje ose të subvencionuara nga shteti, Qeveria, me propozim të komisionit ndërmarrësor për ndërmarrjet publike, miraton nivelin e pagave dhe shtesat e performancës për punonjësit, me akte të veçanta. Komiteti Komunal i Aksionarëve, për ndërmarrjet publike me mbi 50% të kapitalit në pronësi të komunave, përcakton nivelin e pagave të punonjësve të tyre. Kjo duhet të bëhet brenda koeficientit minimal 1 dhe koeficientit maksimal 5, sipas vlerës së koeficientit të përcaktuar me këtë ligj. Përveç specifikimit të pagave të sektorit publik në Kosovë, ligji parasheh edhe mënyrën se si bëhet llogaritja dhe pagesa e pagës bazë. Ligji parashikon procedurën e përcaktimit të vlerës së koeficientit dhe fondit të shtesave. Për më tepër, ligji parashikon procedurën që përcakton kompensimin për shpenzimet e udhëtimit dhe shpenzimet e përfaqësimit, si dhe kompensimin për personelin e shërbimit diplomatik.

b) Aspektet problematike të ligjit

Siç u elaborua më lart, Agjencia Kosovare e Inteligjencës (AKI) dhe Forcat e Sigurisë së Kosovës (FSK) ishin përjashtuar nga fushëveprimi i ligjit. Pagat e punonjësve të sektorit publik që punojnë

¹¹⁰ Po aty. Neni 17.

¹¹¹ Po aty. Neni 19.

¹¹² Po aty. Neni 20.

¹¹³ Po aty. Neni 27.

në këto institucione do të rregulloheshin me politika të ndryshme publike. Banka Qendrore e Kosovës (BQK) është institucion i pavarur i krijuar me Kushtetutë dhe i themeluar me ligj të veçantë. Ndryshe nga BQK-ja, institucionet tjera si Gjykata Kushtetuese, Avokati i Popullit, Auditori i Përgjithshëm, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve dhe Komisioni i Pavarur për Media, **nuk binin nën fushëveprimin e ligjit**. Ligji për Pagat në Sektorin Publik (LPSP) kishte ulur pagat e disa institucioneve të sektorit publik dhe kishte rritur të disa tjerave.¹¹⁴ Pa miratimin e akteve nënligjore për të cilat ligji parashikonte, ishte e pamundur të identifikoheshin ndryshime në lidhje me nëpunësit civilë. Ministria e Financave dhe Transfereve sqaroi se pagat e rreth 42% të pozitave të paguara nga buxheti i shtetit do të dihen vetëm pas miratimit të akteve nënligjore.

Gjithashtu, LPSP ka përcaktuar se **nuk do të lejohen ndryshime në strukturën, komponentët apo nivelet dhe koeficientët e pagave**.¹¹⁵ Në rast se krijohet një pozicion i ri i gjithë procesi kalon përmes Ministrisë së Administratës Publike dhe Ministrisë së Financave.¹¹⁶ Këto dy ministri do të përcaktojnë kategorinë e pagave të aplikueshme për atë funksion, pozicion ose titull pune në bazë të ekuivalencës. Ligji parashikonte që Ministria e Administratës Publike dhe Ministria e Financave, me marrjen e një kërkesë nga institucioni, të vlerësonin funksionin, pozicionin ose titullin e barasvlershëm me ekuivalencën bazë me parimet e ligjit të kundërshtuar. Më pas ata bëjnë propozimin për miratimin e Qeverisë për aplikimin e kategorisë së pagave.

Parimet e LPNC-së u kundërshtuan nga shumë palë të interesuara kombëtare dhe ndërkombëtare. Avokati i Popullit ka pranuar gjithsej 35 ankesa individuale nga institucione dhe subjekte të ndryshme se LPNC shkel normat kushtetuese dhe disa të drejta dhe liri.¹¹⁷ **Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ)** pohoi se LPNC në mënyrë joadekuate e ka kategorizuar institucionin e tyre. KQZ-ja argumenton se ato janë institucione të pavarura të krijuara sipas Kapitullit XII të Kushtetutës, së bashku me Avokatin e Popullit, Auditorin e Përgjithshëm, Bankën Qendrore të Kosovës dhe Komisionin e Pavarur për Media. Në këtë drejtim, KQZ-ja argumentoi se LPNC duhet të respektojë pavarësinë kushtetuese të KQZ-së dhe të mbajë pagat dhe gradat aktuale sipas rregulloreve të brendshme të KQZ-së.¹¹⁸

Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGJK) dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK) argumentuan se ligji shkel parimin kushtetues të ndarjes së pushteteve dhe rrjedhimisht shkel të drejtat e punonjësve të KGJK-së dhe KPK-së. KGJK-ja gjithashtu argumentoi se, duke pasur parasysh pavarësinë e gjyqësorit, pagat duhet të përcaktohen sipas rolit dhe peshës së sistemit gjyqësor. Dhe, rrjedhimisht, të administrohen në kuadër të sistemit kushtetues të Republikës së Kosovës.¹¹⁹ Policia e Kosovës argumentoi se ligji nuk parasheh që zyrtarët policorë të kenë të drejtën e kompensimit për kushtet e tregut.¹²⁰ Inspektorati Policor i Kosovës (IKP) pretendoi se punonjësit e tij janë të kategorizuar si punonjës me status të veçantë sipas Ligjit për Zyrtarët Publikë, ndërsa ligji i kontestuar përfshin vetëm pozitën e inspektorit policor dhe asnjë pozitë udhëheqëse në hierarkinë e IPK-së.¹²¹ Ankesat e tjera kanë të bëjnë më së shumti me nivelin e renditjes së institucionit, përcaktimin e koeficientëve dhe përqindjes së përfitimeve të veçanta të

¹¹⁴ Kuvendi i Kosovës. (2019). "Ligji Nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik". Shtojca 1. I disponueshëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18683>

¹¹⁵ Po aty. Neni 32.

¹¹⁶ Po aty.

¹¹⁷ Telgrafi.com. (2019), "Avokati i Popullit ende s'ka vendosur rreth Ligjit për Paga, pranon edhe tre ankesa". I disponueshëm në: <https://telegrafi.com/avokati-popullit-ende-ska-vendosur-rreth-ligjit-per-paga-pranon-edhe-tri-ankesa/>

¹¹⁸ Gjykata Kushtetuese e Kosovës. (2020). "Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit Nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik". Lënda Nr. KO 219/19. Para. 74. I disponueshëm në: <https://gjk-ks.org/en/decision/vleresim-i-kushtetutshmerise-se-ligjit-nr-06-l-111-per-pagat-ne-sektorin-publik-3/>

¹¹⁹ Po aty. para. 75 dhe 76.

¹²⁰ Po aty. para. 79.

¹²¹ Po aty.

shtesave, apo faktin se janë agjenci të pavarura me buxhetin e tyre.¹²² Ankesa të tilla më vonë iu dorëzuan Gjykatës Kushtetuese përmes Avokatit të Popullit, i cili kërkoi vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjit. Kjo është zgjeruar më poshtë.

V. VENDIMI I GJYKATËS KUSHTETUESE PËR KUSHTETUESHMËRINË E LIGJIT PËR PAGAT NË SEKTORIN PUBLIK

a) Kërkesa e Avokatit të Popullit

Më 12 dhjetor 2019, Avokati i Popullit parashtrroi një kërkesë në Gjykatën Kushtetuese për vlerësimin e kushtetutshmërisë së LPNC-së. Kërkoi nga Gjykata vendosjen e masës së përkohshme për *'pezullimin e menjëhershëm'* të ligjit të kontestuar. Gjykata Kushtetuese e miratoi dhe më pas e zgjati deri në marrjen e vendimit mbi bazën e pretendimit.¹²³

Avokati i Popullit kërkoi që Gjykata të konstatojë **se ligji, ndër të tjera, nuk pasqyron parimin e: 1) ndarjes së pushteteve, 2) barazisë para ligjit, 3) garantimit të të drejtave pronësore, 4) sundimit të ligjit, siç përcaktohet me Kushtetutë.**¹²⁴ Ai vlerësoi se shkelja e ndarjes së pushteteve reflektohet në mungesën e dallimit të qartë ndërmjet tri pushteteve dhe institucioneve të pavarura të përcaktuara me Kushtetutë.¹²⁵ Ligji i ka dhënë "të drejtën e nxjerrjes së akteve nënligjore vetëm Qeverisë dhe në raste të caktuara Kuvendit" dhe në këtë mënyrë ligji zbatonte të njëjtat kritere për të gjitha autoritetet publike, pavarësisht renditjes dhe ndarjes së pushteteve. ose statusin kushtetues të subjekteve të sektorit publik.¹²⁶ Në veçanti, ligji nuk merr parasysh që shumë institucione, veçanërisht institucionet e pavarura, kanë ligjet e tyre me dispozita specifike që rregullojnë në mënyrë specifike të drejtat dhe detyrimet e punonjësve.¹²⁷

Avokati i Popullit argumentoi se **Kushtetuta dhe ligjet përkatëse nënkuptojnë respektimin e degëve të pavarura të pushtetit dhe kërkojnë garanci për pavarësinë institucionale, organizative dhe financiare të institucioneve të pavarura të përcaktuara në Kapitullin XII të Kushtetutës, si dhe për vetë Gjykatën Kushtetuese.**¹²⁸ Avokati i Popullit konsideroi se shkelja e parimit të barazisë para ligjit është reflektuar në dështimin e ligjit për të siguruar *'pagë të barabartë për punë të barabartë'* në të gjithë sektorin publik. Ligji krijoi një situatë të ndryshme për pozicionet ekuivalente, pasi institucione të ndryshme shfaqnin nivele të ndryshme pagash për pozicione të njëjta ose të krahasueshme.¹²⁹ Avokati i Popullit vlerësoi se është reflektuar shkelje e parimit të sundimit të ligjit ku është shkelur neni 7 i Kushtetutës, i cili e përcakton sundimin e ligjit si një nga vlerat e rendit kushtetues në vend.¹³⁰ Në këtë kontekst, parimi i sigurisë juridike, parimi i respektimit të të drejtave të njeriut dhe ndalimi i diskriminimit dhe barazisë para ligjit, u prezantuan si koncepte të shtetit të së drejtës dhe u argumentuan se ishin shkelur.¹³¹ Shkelja përfundimtare e argumentuar ishte ajo e parimit të mbrojtjes së pronës. Është reflektuar në uljen e pagave në një sërë subjektsh në sektorin publik për shkak të përcaktimeve

¹²² Po aty. para. 71 – 108.

¹²³ Po aty.

¹²⁴ Po aty. para. 57.

¹²⁵ Po aty. para 58 and 60.

¹²⁶ Po aty. para 59.

¹²⁷ Po aty. para 61.

¹²⁸ Po aty. para 62.

¹²⁹ Po aty. para 66.

¹³⁰ Po aty. para 63.

¹³¹ Po aty. para 64.

të ligjit.¹³² Avokati i Popullit argumentoi se ligji nuk ka gjetur një ekuilibër të drejtë ndërmjet interesit publik dhe të drejtave dhe lirive themelore të individit.¹³³

b) Përgjigja e Ministrisë së Administratës Publike

Në përgjigjen e saj ndaj pretendimit të Avokatit të Popullit lidhur me shkeljen e parimit të ndarjes së pushteteve, Ministria e Administratës Publike (MAP) argumentoi se Avokati i Popullit nuk ka bërë të ditur se si duhet të rregullohet çështja e pagave në bazë të parimit të ndarjes së pushteteve. dhe se për më tepër nuk ka treguar se ku ka ndodhur shkelja e Kushtetutës.¹³⁴ Argumenti se parimi i kontrollit dhe ekuilibrit është shkelur për shkak se ky i fundit nuk ka marrë parasysh rregullore të veçanta me ligje të veçanta që rregullojnë disa institucione, veçanërisht institucionet e pavarura, është shumë i gjerë dhe nuk kufizohet në të drejtën për t'u paguar dhe, si i tillë, nuk është i vërtetë.¹³⁵ Shumë nga ligjet e marra si shembuj jo vetëm që nuk kanë ndonjë dispozitë specifike, por gjithashtu theksojnë se pagat duhet të rregullohen me ligj për pagat i cili, nga ana tjetër, i përket Ligjit të kontestuar që është miratuar nga Kuvendi.¹³⁶ MAP-ja argumentoi se *“Ligjet speciale siç pretendojnë ankuesit, nuk janë ligje të tyre, sepse rregullojnë themelimin, organizimin dhe funksionimin e institucioneve të tyre si institucione të pavarura. Ligji për pagat si ligj i veçantë që rregullon pagat e punëtorëve në institucionet e Republikës së Kosovës, përveç Ligjit Nr. 03/L-147 për pagat e nëpunësve civil - nuk ka ekzistuar në sistemin juridik të Kosovës. Pra, ligji i kontestuar është i vetmi ligj special që rregullon pagat e të gjithë punëtorëve në institucionet e Republikës së Kosovës.”*¹³⁷ Në lidhje me ndarjen e pushteteve, MAP-ja pohoi se LPNC është një ligj i miratuar nga Kuvendi i cili *“në mënyrë homogjene synon të vendosë rregulla për menaxhimin e parasë publike në lidhje me pagat e funksionarëve dhe zyrtarëve publikë.”* Për më tepër, ai gjithashtu vë në dukje se Kushtetuta parasheh që Kuvendi të ushtrojë kompetenca legjislative, kështu që, së bashku me nxjerrjen e LPNC-së, Kuvendi ushtroi mandatin e tij kushtetues.¹³⁸

Më tej MAP-ja pohoi se nuk ka pengesa kushtetuese apo ligjore për qëllime të interesit publik për të rregulluar mjedisin ligjor të pagave të sektorit publik përmes legjislacionit të ri. Në përputhje me praktikën gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, parimi i ndarjes së pushteteve e detyron Gjykatën Kushtetuese të respektojë politikat e përcaktuara nga ligjvënësi. Përveç kësaj, për shkak të pozitës së Kuvendit dhe legjitimitetit demokratik, ai është në pozicion më të mirë se Gjykata për të përcaktuar dhe avancuar politikat socio-ekonomike të vendit.¹³⁹ MAP-ja argumentoi se të tre degët duhet të ushtrojnë kompetencat e tyre në mënyrë të balancuar pa cenuar dhe ndërhyrë në kompetencat e njëra-tjetrës.¹⁴⁰ Argumenti tjetër i MAP-së ishte se Kushtetuta nuk përcakton se si do të vendosen pagat dhe as elementët që e përbëjnë atë. Megjithatë, Kuvendi është i detyruar të respektojë kërkesat kushtetuese kur rregullon këto marrëdhënie, veçanërisht ato që rrjedhin nga parimet e shtetit të së drejtës dhe ato që mbrojnë vlerat kushtetuese.¹⁴¹

Në lidhje me **sundimin e ligjit**, MAP-ja argumentoi se barazia nuk është thjesht një kriter formal, por duhet të rezultojë në trajtim të barabartë. Për të arritur këtë qëllim, diferencimet

¹³² Po aty. para 68.

¹³³ Po aty. para. 69.

¹³⁴ Po aty. para 112.

¹³⁵ Po aty. para 113.

¹³⁶ Po aty.

¹³⁷ Po aty. para 113.

¹³⁸ Po aty. para 114 dhe 115.

¹³⁹ Po aty. para 115.

¹⁴⁰ Po aty. para 116.

¹⁴¹ Po aty. para 118.

mund të kenë nevojë të tolerohen dhe madje të kërkohen.¹⁴² Për barazinë para ligjit, MAP-ja argumentoi se dallimet ligjore dhe diskriminimi vendosen vetëm për sigurimin e pagave në bazë të ndarjes së pushteteve, dhe ligji në fakt e ka adresuar këtë situatë. Diskriminimi ka ekzistuar deri në miratimin e ligjit dhe argumentohet se të njëjtat pozita në institucione të ndryshme, si zyrtarët e certifikimit për financa dhe prokurim, marrin paga të ndryshme sepse punojnë në institucione të pavarura - ose "në zhargonin e tyre, në institucione specifike".¹⁴³ Në lidhje me shkeljen e të drejtave pronësore, MAP-ja argumenton se pretendimet e Avokatit të Popullit fokusohen tërësisht në uljen e pagave që u paguhen individëve dhe grupeve të individëve përmes ligjit të kontestuar. Në këtë pikë, MAP argumenton se duhet të vlerësohet nëse pagat e këtyre individëve janë në përputhje me parimin e barazisë dhe mosdiskriminimit dhe janë në raport të arsyeshëm me pozita të njëjta ose të krahasueshme.¹⁴⁴ Lidhur me argumentet për ndërmarrjet publike, MAP-ja theksoi se vlen të rikujtohet praktika e vendeve të tjera, ku parimet lidhur me pagat, përfitimet dhe të drejtat e tjera materiale të anëtarëve të organeve qeverisëse rregullohen me të njëjtën politikë.¹⁴⁵

c) Vendimi i Gjykatës Kushtetuese

Në qershor 2020, Gjykata Kushtetuese konstatoi se **LPNC, në tërësi, është antikushtetues dhe e shpalli atë të pavlefshëm**. Sipas Gjykatës Kushtetuese, ligji ka shkelur dispozitat themelore të Kushtetutës. Ndër të cilat: 1) formën e qeverisjes dhe ndarjen e pushtetit dhe vlerat e rendit kushtetues në lidhje me parimet e përgjithshme të sistemit gjyqësor; 2) organizimin dhe juridiksionin e gjykatave dhe të Këshillit Gjyqësor dhe Prokurorial të Kosovës; 3) organizimin e Gjykatës Kushtetuese; dhe 4) të gjithë kapitullin që rregullon institucionet e pavarura.¹⁴⁶ Gjykata gjeti **gjithsej nëntë probleme**. Problemet e mëposhtme përfshijnë:

1. Ligjvënësi në mënyrë të paarsyeshme dhe arbitrare ka bërë përjashtime për disa institucione (d.m.th. FSK-në, AKI-në, Agjencinë Kosovare të Privatizimit, Bankën Qendrore të Kosovës dhe Kuvendin) dhe ka kundërshtuar qëllimin e tij për harmonizimin e pagave në nivel të gjithë sektorit publik. Kjo krijoi diferencime të paarsyeshme, të paprovuara dhe arbitrare;
2. Ligjvënësi përjashtoi pavarësinë e pushtetit gjyqësor dhe institucionit të pavarur duke mos lënë asnjë kompetencë vetërregulluese për çështje që lidhen me zbatimin e pavarësisë "funktionale, organizative dhe buxhetore";
3. Ligji, përkundër që thekson se pagat janë këtu, redukton rregullimin ligjor për shumë çështje në nivel të akteve nënligjore. Pra, duke i dhënë mundësinë e rregullimit nënligjor vetëm Ekzekutivit dhe Legjislativit;
4. Nga gjithsej 18 kompetenca për nxjerrjen e akteve nënligjore, 16 janë për Qeverinë dhe dy për Kuvendin, dhe nuk është paraparë kompetencë vetërregulluese për Gjyqësorin apo Institucionet e Pavarura;
5. Gjyqësorit dhe institucioneve të pavarura nuk iu dha kompetenca vetërregulluese për të gëzuar pavarësinë e tyre "institucionale, organizative, strukturore dhe buxhetore"

¹⁴² Po aty. para 121.

¹⁴³ Po aty. para 123.

¹⁴⁴ Po aty. para 125.

¹⁴⁵ Po aty. para 128.

¹⁴⁶ Po aty. para 295.

- për organizimin e brendshëm dhe stafin e tyre. Situata e krijuar nga ligji dikton që, nëse gjyqësori dhe institucionet e tjera të pavarura duhet të krijojnë poste të reja, duhet të kërkojnë leje nga qeveria;
6. Është miratuar vetëm një nga aktet nënligjore për t'u miratuar brenda periudhës 9-mujore të periudhës adaptive, përkatësisht më 1 dhjetor 2019;
 7. Ligji nuk parashikonte paga për rreth 42% të pozitive, pasi këto përfundimisht do të përcaktohen nga klasifikimet përkatëse në aktet nënligjore të Qeverisë;
 8. “Kostoja buxhetore shtesë” e ligjit të kundërshtuar “nuk është pjesë e projeksioneve buxhetore 2019-2021”;
 9. Edhe sikur ligji i kontestuar të hynte në fuqi sot, ai nuk do të mund të zbatohet plotësisht në mungesë të akteve nënligjore.¹⁴⁷

Sipas Gjykatës, **ligji ka krijuar padyshim një çekuilibër në ndarjen e pushteteve**, të cilin fryma dhe përmbajtja e Kushtetutës nuk e aspiron.¹⁴⁸ Kjo është bërë duke pasur parasysh përjashtimin e parashikuar në Kuvend që të gjitha çështjet e shtesave apo shpërblimeve të punonjësve, stafit të rregullt dhe politik dhe deputetëve të rregullohen me “akte të veçanta” të miratuara nga Kryesia e Kuvendit. Sipas Gjykatës, një rregullim i tillë paraqet një nga problemet më serioze kushtetuese të ligjit në fjalë. Këto përjashtime janë parashikuar vetëm për një degë dhe, si të tilla, janë antikushtetuese. Në lidhje me këtë, Gjykata vuri në dukje se ligji parashikon se e vetmja degë tjetër e autorizuar për të rregulluar çështje të caktuara me akte nënligjore është Qeveria, përkatësisht Ekzekutivi. Gjyqësori dhe Institucionet e Pavarura janë përjashtuar tërësisht me ligj.¹⁴⁹

Gjykata kritikoi gjithashtu procesin legjislativ duke e deklaruar të pakujdesshëm. Ajo argumenton se kjo çon në një situatë të papranueshme të pasigurisë ligjore që në asnjë mënyrë nuk mund të jetë në përputhje me Kushtetutën dhe vlerat e saj.¹⁵⁰ Gjykata iu referua faktit se pa miratimin e akteve nënligjore është e pamundur të dihen pagat për shumë pozicione që aktualisht paguhen nga buxheti i shtetit. Për këtë arsye ligji cenon parimin kushtetues të sigurisë juridike.

Gjykata vuri në dukje se, nëse për këtë çështje hartohet një ligj i ri, ligjvënësi është i detyruar të marrë parasysh parimet e theksuara në këtë aktgjykim. “Pavarësia institucionale, funksionale, organizative dhe buxhetore” e gjyqësorit dhe institucioneve të pavarura duhet të njihet dhe çdo nismë ligjore duhet të respektojë këtë pavarësi.¹⁵¹ Gjykata përfundimisht vendosi se ligji është antikushtetues.

VI. RRUGA PËRPARA: SI TË ADRESOHEN GJETJET E GJK-së NË LIGJIN E RI PËR PAGAT

Siç është shqyrtuar në të gjithë këtë punim, rregullimi i të gjitha pagave në të gjithë sektorin publik me një ligj është **një ndërmarrje ambicioze**. Mungesa e bazave ligjore për pagesën e pagave dhe pagat e ndryshme për të njëjtën punë, mbeten çështje kyçe për t'u adresuar si problem në administratën publike të Kosovës.

Për të adresuar gjetjet dhe rekomandimet e Gjykatës Kushtetuese, si dhe shqetësimet e ngritura nga sindikatat e mësuesve, stafi i kujdesit shëndetësor dhe grupet e tjera të prekura, qeveria duhet të hartojë legjislationin që **adreson të gjitha pikat e identifikuar nga të gjitha**

¹⁴⁷ Po aty. para. 310.

¹⁴⁸ Po aty. para 315.

¹⁴⁹ Po aty. para 314.

¹⁵⁰ Po aty. para 316.

¹⁵¹ Po aty. para 330.

palët e interesuara. Nuk mund të ketë një sistem të unifikuar pagash të thjeshtë, homogjen, të drejtë dhe transparent nëse institucionet publike përjashtohen nga legjislati.

Politika që rregullon pagat në sektorin publik duhet të sigurojë pavarësinë e tri degëve në Kosovë dhe për më tepër, **pavarësinë e institucioneve të pavarura.** Duhet të njihet “pavarësia institucionale, funksionale, organizative dhe buxhetore” e pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor dhe këtë duhet ta respektojnë të gjitha nismat ligjore. Ky parim duhet të zbatohet edhe për institucionet e pavarura. Të gjashtë institucionet e pavarura janë krijuar me Kushtetutë konkretisht me rregullore dhe garanci të veçanta. Prandaj, kur krijohen nisma legjislative, ato duhet të kenë parasysh pavarësinë e tyre në ushtrimin e detyrave të tyre publike dhe të sigurojnë që legjislati të mos krijojë “ndërrhyje” në pavarësinë e tyre në nivel kushtetues. Megjithatë, vlen të përmendet se pavarësia buxhetore nuk mund të interpretohet si një autoritet i pafund për politikën e pagave.

Sa i përket **ndarjes së pushteteve dhe parimeve të përgjithshme të sistemit gjyqësor,** ekzistojnë tri alternativa për të adresuar çështjen e 'përrjashtimit të paarsyeshëm dhe arbitrar të disa institucioneve, përfshirë FSK-në, AKI-në dhe Bankën Qendrore të Kosovës nga fushëveprimi i ligjit' dhe shtyrjen e zbatimit të ligjit për Agjencinë Kosovare të Privatizimit. E njëjta gjë vlen edhe për 'pavarësinë e hequr të pushtetit gjyqësor dhe institucionit të pavarur', siç identifikohet nga Gjykata.

1. Së pari, për të harmonizuar të gjitha pagat e sektorit publik, ligji mund të përfshijë të gjitha institucionet që konsiderohen si sektor publik, pa përjashtim. Në vend që të parashikojë një pagë të saktë, ligji mund të vendosë kufijtë minimalë dhe maksimalë. Në këtë mënyrë sigurohet pavarësia kushtetuese ndërsa pagat do të autorizoheshin nga një politikë e përgjithshme e miratuar nga Kuvendi, si organ legjislativ i Kosovës.
2. Alternativa e dytë do të ishte përjashtimi i institucioneve të sektorit publik me status të veçantë sipas Kushtetutës ose që financohen tërthorazi nga shteti. Kjo për shembull, do të përjashtonte institucionet e pavarura nga fusha e veprimtimit të ligjit. Duhet të kujtojmë se drafti i parë i MAP-së nuk përfshinte institucionet si Radio Televizioni i Kosovës (RTK) dhe Institucioni i Trustit të Kursimeve Pensionale të Kosovës (Trust), pasi që nuk financohen drejtpërdrejt nga shteti, por kjo alternativë me të vërtetë do të përfshijë edhe ato. Amendamenti i draftit për përjashtimin e AKI-së dhe FSK-së dhe përfshirja e RTK-së dhe Trustit ngatërroi kategorizimin tashmë të ofruar dhe ndryshoi politikën në thelb të saj. Si i tillë, drafti nuk parashikonte një politikë jodiskriminuese duke pasur parasysh se disa institucione publike të të njëjtit status ishin të përjashtuara nga ligji dhe disa jo, ose anasjelltas.
3. Alternativa e tretë konsiston në ekzistimin e ligjeve të veçanta për kategori të caktuara. Të gjitha ligjet do të hartoheshin në bazë të të njëjtave parime dhe do të rregullonin çështjen e shpërblimit sipas statusit kushtetues të një institucioni të caktuar. Ligjet duhet të përcaktojnë kufijtë minimalë dhe maksimalë në mënyrë konsistente për të gjitha pagat e sektorit publik në Kosovë. Megjithatë, alternativat dy dhe tre janë kundër synimit kryesor për të pasur një politikë të unifikuar pagash për të gjithë administratën publike, e cila do të hartohet mbi parimin e pagës së barabartë për punë të barabartë, pasi do të kishte më shumë se një ligj që do të rregullonte pagat e punonjësve të sektorit publik.

Në aspektin e organizimit dhe juridiksionit të gjyqësorit, Gjykata Kushtetuese, institucionet e pavarura dhe MAP duhet të shqyrtojnë të gjitha alternativat për të siguruar kompetencën e tyre vetërregulluese për çështjet që lidhen me zbatimin e pavarësisë “funksionale, organizative dhe buxhetore”. Rregullorja e paraparë me Ligjin për paga në asnjë mënyrë nuk duhet të ndërhyjë në

funkcionin dhe organizimin e tyre si institucione. Ligji i ri duhet të sigurojë kompetenca vetërregulluese për institucionet e pavarura dhe gjyqësorin, ashtu siç parashikonte qeveria në draftin e diskutuar. Këtu përfshihet kompetenca për nxjerrjen e akteve nënligjore për adresimin e çështjeve organizative dhe funksionale të çdo institucioni sipas kushteve dhe limiteve të përcaktuara me ligj. Sa i përket pavarësisë buxhetore, siç u argumentua më lart, ligji i ri ose duhet të parashikojë rregulla minimale për rregullimin e pagave të punonjësve, të parashikojë që çdo institucion duhet të miratojë aktet e tij nënligjore duke marrë parasysh pavarësinë e tij kushtetuese, ose ligji i ri duhet të rregullojë sistemin e pagave pa përjashtime, të cilat do të ishin një opsion më pak i favorshëm.

Nga pikëpamja e domosdoshmërisë së sigurisë juridike, është një parim shumë i rëndësishëm në çdo proces legjislativ, veçanërisht në rregullimin e pagave. Ekzistojnë dy alternativa për procesin e hartimit të ligjit të ri.

1. Ligji i ri, vetëm pasi t'i japë pushtetit gjyqësor dhe institucioneve të pavarura kompetenca vetërregulluese, duhet të parashikojë periudhën e vacatio legis (koha kur duhet të miratohen aktet nënligjore për të gjitha pozicionet), e cila nuk do të jetë e mundur të deshifrojë pagën sepse kjo e fundit do të përcaktohet përfundimisht nëpërmjet klasifikimeve përkatëse me akte nënligjore të institucionit përkatës. Nëse zvogëlohen pagat, qeveria duhet të jetë në gjendje të argumentojë se kjo ka ndodhur në bazë të një "situate të jashtëzakonshme" apo "vështirësive financiare". Përndryshe një ulje nuk duhet të ndodhë. Ligji duhet të përcaktojë rregullat minimale për rregullimin e pagave të punonjësve në këto institucione dhe të sigurojë paga të vazhdueshme përpara hyrjes në fuqi të ligjit me anë të dispozitave kalimtare. Nëse diferencat e parashikuara pas klasifikimeve përkatëse me akte nënligjore janë në favor të tyre, punonjësit duhet të paguhën në mënyrë retroaktive.
2. Qeveria, në bashkëpunim me institucionet përkatëse që miratojnë aktet nënligjore për klasifikimin e pozitave të punonjësve, hartojnë ligjin dhe aktet nënligjore njëkohësisht. Në këtë mënyrë, me hyrjen në fuqi të ligjit, pagat e të gjithë punonjësve përcaktohen lehtësisht dhe ruhet parimi i sigurisë juridike. Si e tillë, Qeveria do të jetë në gjendje të adresojë shqetësimin e Gjykatës për parashikimet e alokimeve buxhetore për vitin aktual dhe atë të ardhshëm. Ligjvënësi do të përcaktonte qartë pagat e të gjithë punonjësve të institucioneve publike, qoftë duke përdorur dispozita kalimtare, qoftë duke hartuar akte nënligjore për të gjitha pozicionet e paguara nga buxheti i shtetit, paralelisht me ligjin. Çdo ulje rroge do të justifikohet mbi bazën e çdo "situate të jashtëzakonshme" apo "vështirësi financiare". Përndryshe, një ulje e tillë do të konsiderohet arbitrare dhe pa asnjë arsytim.

Duke marrë në konsideratë këto alternativa, qeveria do të krijonte një politikë rregullatore drejt një sistemi të unifikuar pagash që përfaqëson një skemë pagash për të gjithë sektorin publik. Ajo aty do të adresonte shqetësimet e Gjykatës Kushtetuese.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

a) Marrë parasysh të gjitha, rekomandimet e politikave për Qeverinë janë si më poshtë:

Reforma e administratës publike, duke përfshirë edhe ndryshimet e sistemit aktual të pagave, duhet të dizajnohet në bazë të realiteteve në Kosovë. Kjo përfshin kulturën e punës, strukturën

institucionale dhe kapacitetet në dispozicion, rekomandim ky nga grupi special i RAP-së 2018.¹⁵² Më e rëndësishmja, një reformë e tillë duhet të sigurojë konsultim të gjerë publik, duke përfshirë sindikatat e mësuesve, stafin e kujdesit shëndetësor dhe grupet e tjera të prekura. Konsultimet e tilla duhet të shmangin mungesën e projektit më të gjerë të reformës.¹⁵³

Ligji i ri duhet të synojë të vendosë parime të përbashkëta për pagat e sektorit publik, një proces të klasifikimit të vendeve të punës, të zbatojë sistemin e pagave në të gjithë sistemin e shërbimit publik dhe të prezantojë masa korigjuese për të siguruar drejtësi dhe koherencë të brendshme - një rekomandim tjetër nga grupi special i RAP-së 2018.¹⁵⁴

b) Projektligji i ri duhet:

- **Të adresohen të gjitha pikat e ngritura nga Gjykata Kushtetuese**, përkatësisht zbatimin pa mëdyshje të parimit të barazisë para ligjit, parimit të drejtësisë, mosdiskriminimit, parashikueshmërisë dhe ligjshmërisë. Kjo mund të bëhet duke përfshirë të gjitha institucionet e sektorit publik, pa përjashtim, në një politikë rregullatore.
- Në mënyrë që të respektohet më thelbësisht **parimi i kontrollit dhe balancimit të ndarjes së pushteteve**, ligji i ri nuk duhet të përjashtojë sistemet e pagave të institucioneve të pavarura nga rregullimi. Megjithatë, ai duhet të sigurojë që parimet bazë të zbatueshme për këto institucione të jenë të dizajnuara mirë dhe pavarësia e tyre financiare të respektohet në mënyrë adekuate. Kjo anashkalon, për shembull, mënyrat fikse për caktimin e pagave në institucionet e pavarura, tavanet e përgjithshme të zbatueshme për stafin e tyre, mënyrat për të siguruar që stafi trajtohet në mënyrë të barabartë me anëtarët e tjerë të sektorit publik (barazia para ligjit), pagesa në bazë të punës dhe kompetencave të tyre në mënyrë të barabartë me pozitat e njëjta në institucionet e tjera publike (parimi i drejtësisë dhe mosdiskriminimit), të dinë masën e pagës të përcaktuar me ligj (parimi i parashikueshmërisë), dhe së fundi të ketë një bazë ligjore për pagën e tyre (parimi i ligjshmërisë).
- Projektligji duhet të jetë në përputhje më të rreptë me parimin e sigurisë juridike për të minimizuar lirinë e veprimit të qeverisë në përcaktimin e taveve të pagave përmes nënligjeve. Projektligji duhet të ofrojë kritere të qarta që qeveria duhet t'i respektojë gjatë miratimit të akteve nënligjore. Kritere të tilla duhet të eliminojnë shqetësimet se liria e veprimit të qeverisë është aq e lartë sa që e bën ligjin vetë të parëndësishëm.
- Projektligji duhet t'i **pajisë institucionet e pavarura me kompetencë rregullatore për politikën e pagave**, të ngjashme me atë të qeverisë sipas ligjit të mëparshëm. Megjithatë, projektligji duhet të respektojë autoritetin e qeverisë për të vepruar si thesari i shtetit, me autoritetin për t'u treguar institucioneve të pavarura nëse një kërkesë e caktuar për pagë/pozicion është e pranueshme sipas ndarjeve ligjore buxhetore. Projektligji duhet të pajisë edhe gjyqësorin, Kuvendin dhe Gjykatën Kushtetuese me të njëjtën liri të verpimit për politikën e pagave.
- Projektligji duhet të përcaktojë më qartë parimin e fushëveprimit të sektorit publik. Shënimi i dallimeve ndërmjet nënsektorëve – si administrata shtetërore dhe arsimit, gjyqësori, etj. – është e rëndësishme për të respektuar më mirë parimin e barazisë para ligjit.

¹⁵² Grupi special i RAP (2018). "Përparimi i Kosovës në Reformën e Administratës Publike". I disponueshëm në: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44545/kosovos-progress-public-administration-reform_en

¹⁵³ Po aty.

¹⁵⁴ Po aty.

Analizë e Politikave

Analiza e politikave në përgjithësi është një dokument këshillimi për politikën e cili synon veçanërisht të ndikojë në mjetet kryesore përmes të cilave merren vendimet e politikave si në nivelin lokal ashtu edhe në atë qendror të qeverisjes. Qëllimi i Analizës së Politikave është të trajtojë, më në thellësi, një problem të veçantë, të shqyrtojë argumentet që lidhen me një politikë në fjalë dhe të analizojë zbatimin e politikës. Përmes Analizës së Politikave, Grupi për Studime Juridike dhe Politike kërkon të nxisë një debat më të gjerë gjithëpërfshirës mbi çështjen e caktuar nëpërmjet prezantimit të zgjedhjeve dhe rekomandimeve të informuara lidhur me politikën për palët kryesore të interesuara dhe palët e interesit.



**GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES**

legalpoliticalstudies.org