



Grupi për Studime
Juridike dhe
Politike

KOMENTE MBI:

PROJEKTLIGJIN PËR PAGAT NË SEKTORIN PUBLIK

Tetor 2022



Grupi për Studime Juridike dhe Politike (GLPS) pas analizimit të Projektligjit për pagat në sektorin publik (në vijim PLPSP) i cili është publikuar në platformën elektronike ofron komentet e mëposhtme. Paraprakisht, GLPS thekson se mospërfshirja e shoqërisë civile në procesin e draftimit fillestar të projektligjit, përkatësisht GLPS-së e cila ka ekspertizë në këtë fushë, dëmton thellësisht procesin e draftimit të ligjit dhe si të tillë e bën të paqëndrueshëm duke lënë shumë hapësirë për përmirësime. Duhet rikujtuar që në vitin 2019, Kuvendi i Republikës së Kosovës ka miratuar një Ligj për Pagat e Sektorit Publik i cili është shpallur si jokushtetues nga Gjykata Kushtetuese për një numër arsyes. Ky vendim duhet të jetë njëra ndër shtyllat kryesore parimore mbi të cilat ndërtohet dhe dizajnohet sistemi i pagave të sektorit publik në vend. Cdo anashkalim i tij e rrezikon që drafti që përgatitet të dështoj në kalimin e testit kushtetues të vendosur nga Gjykata Kushtetuese në Aktgjykimin me nr. KO219/19.

KOMENTI I

Fushëveprimi i ligjit. Projektligji aktual tenton të përfshijë pothuajse të gjitha institucionet publike, mirëpo sado që i njejtë është gjithëpërfshirës prap se prap përjashton në mënyrë të pajustificueshme një kategori të nëpunësve. Bëhet fjalë për nëpunësit e Agjencinë Kosovare për Intelgjencë, fakt ky që veçse është trajtuar në Ligjin e kaluar që ka qenë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese në rastin nr. KO219/19, ku parashtrues ka qenë Avokati i Popullit (Kërkesa për vlerësimin e kushtetutshmërisë së Ligjit nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik (në vijim AGJK-LPSP)).

Vendosja e një “deklarate” për institucionet e pavarura kushtetuese nuk është e mjaftueshme për të përmbushur kërkesat e AGJK-LPSP kur sigurimi i pavarësisë së këtyre në institucioneve duhet të jetë domethënës në nivel vendimmarrje të vet përcaktimit të pagave gjë që nuk adresohet me PLPSP.

KOMENTI II

Mungesa e transparencës. Përkundër që PLPSP numëron si një ndër parimet kryesore parimin e transparencës, i njejtë ka mungesa të mëdha në vetvete. Njëri nga elementet kryesore i këtij projektligj është përcaktimi i pagës bazë. Për përcaktimin e pagës bazë nevojiten koeficienti dhe vlera e koeficientit. Vlera e koeficientit është element i cili nuk është i ditur, dhe e njejtë nuk po përcaktohet në këtë projektligj nën arsyetimin që kjo do të përcaktohet me ligjin vjetor të buxhetit. Një qasje e tillë cenon rëndë parimin e sigurisë juridike dhe ligjshmërisë, të dy këto parime të sundimit të ligjit të cilave ju jepet theks i veçantë në AGJK-LPSP. Për më tepër, një qasje e tillë krijon vështirësi për të ofruar analizë dhe opsione reale se si duhet përcaktuar pagat në këtë sektor, kur elementi kryesor i pagës nuk është i përcaktuar. E njëjta qasje është ndjekur edhe tek disa nga shtesat që parashihen me këtë ligj. Në këtë rast, nuk është përcaktuar se kush do jenë përfituesit e tyre, sa është masa e shtesës dhe cila është procedura e miratimit të saj.

KOMENTI III

Pabarazia. Njëra ndër arsyet kryesore për krijimin e këtij ligji është arritja e barazisë në mes të punonjësve të sektorit publik të cilët kryejnë punën e njejtë (paga e njejtë për punën e njejtë).



Përkundër kësaj, projektligji parasheh edhe disa elemente të këtij parimi siç janë: natyrën e punës, institucioni ku ushtrohet detyra si dhe kualifikimin. Elementet e fundit gjithsesi duhet pasur parasysh, por të njëjtat janë subjekt rregullimi i procesit të klasifikimit të vendeve të punës dhe jo automatikisht mund të përdoren si indikator për përcaktimin e pagës bazë dhe sigurimin e barazisë në paga. Edhe sikur kjo të ishte situata, atëherë parashtrohet pyetja se si do të aplikohen këto kritere (natyra e punës, institucioni ku ushtrohet detyra si dhe kualifikimi) në funksione dhe pozita konkrete në shtojcat e PLPSP. Është e pakuptimtë dhe e pajustificueshme që pozita absolutisht të njëjta të vendosen në koeficiente të ndryshëm të pagës duke marrë parasysh se kriteri mbizotërues është lloji i institucionit!

KOMENTI IV

Përcaktimi jo i saktë i koeficientit të pagës.

Si përcaktuese të pagës janë shtojcat të cilat janë pjesë përbërse të PLPSP. Në këto shtojca janë vërejtur disa të meta, gabime dhe pasaktësi. Filluar nga rubrika “fusha e zbatimit” e që e njëjta krijon një sistem dualist të pagave duke përcaktuar pozita dhe funksione paralele p.sh në shtojcën 10 që rregullon pagat e nëpunësve civil tek klasa “Drejtues i mesëm 1” që është një klasë unike dhe e vetme në gjithë shërbimin civil janë krijuar edhe 5 pozita tjera që dallohen në koeficiente përderisa klasa është e njëjta. Kjo qasje e bën të vështirë procesin e klasifikimit por edhe hap diskutim kushtetues sepse pozita absolutisht të njëjta vendosen në koeficient të ndryshëm të pagës (Drejtori i Departamentit në ministri ka pagë më të lartë se sa Drejtori i Departamentit në një Institucion të pavarur kushtetues).

Përcaktimi i koeficientit në bazë të vëllimit të një pozicioni të përveçëm është një tjetër gabim dhe precedent i rrezikshëm. Ky lloj përcaktimi vie në shprehje sidomos në pjesën e funksionarëve të nivelit lokal ku kriteri i vetëm është numri i popullsisë dhe ky kriter zbatohet nga funksioni i Kryetarit të Komunës e deri tek drejtorët e drejtorive. Kjo qasje hap diskutimin për pozitat tjera në nivelin komunal (udhëheqës i sektorit dhe nivelin profesional) sipas parimit të njëjtte pra numrit të banorëve e jo sistemit të klasifikimit e cila ka për qëllim përcaktimin e secilës klasë dhe secilës pozitë në bazë të rëndësisë, kompleksitetit dhe ndërlikueshmërisë elemente këto që duhet të merren për bazë edhe gjatë përcaktimit të pagës. Ky precedent do të mund të hapet për diskutim edhe në nivelin qendror ku një dallim të bëhet p.sh edhe tek pozitat e ministrave dhe zëvendës ministrave në bazë të numrit të punëtorëve ose edhe kritereve tjera (buxhetit p.sh).

Në PLPS përcaktohet raporti i pagave që është 1 me 18 (1:18) ndërsa në shtojca fillohet nga koeficienti 2.

Në anën tjetër, rritja e pagës sipas përvojës (vjetërsisë) ka disa probleme në vetvete. E para, sepse është automatike dhe pa asnjë kufizim dhe nuk ka ndonjë kufizim si për nga përfituesit, masës por edhe për nga aspekti kohor.

KOMENTI V

Shtesa te paqarta dhe të pajustificueshme.

Në PLPSP vërehet një tendencë e rritjes së shtesave në pagë të cilat si rregull ekzistojnë si përjashtime nën kushte dhe kritere të qarta ligjore duke ulur sa më shumë diskrecionin në dhënien e tyre. Komentet e GLPS për shtesat e përcaktuara në PLPS janë si në vijim:



- Shtesa e veçantë për të zgjedhurit (neni 23), jepet në emër të funksionit që ushtrojnë deputetët (si pjesë e komisioneve parlamentare) dhe anëtarët e Kuvendit Komunal në vlerë deri në 30% të pagës bazë. E njejta konsiderohet si e panevojshme dhe e pajustificueshme për faktin se të njëjtit kanë një pagë bazë fikse e cila jepet nën supozimin e mbulimit të të gjitha shpenzimeve për të zgjedhurin.
- Shtesa për kushte specifike të punës (neni 26) e ngatërruar si për nga koncepti ashtu edhe nga fushëveprimi (zyrtaret publik dhe punësuarit tjerë, kush është kategoria dytë?). Rregullimi është mjaft i ngatërruar sepse fillimisht në paragrafin 1 këtë lloj shtese e dedikon për pozitën, e më vonë në paragrafin 5 për profesionin. Gabimi thelbësor në mos dallimin në mes pozitës së punës dhe profesionit është mjaft problematik dhe kundërthënës dhe i pazbatueshëm në praktikë.
- Shtesa për punën pa orar të paracaktuar (neni 27) është e pa qartë për nga fushëveprimi (zyrtarët politik kush janë këta?) si dhe e pajustificueshme për faktin se nuk mbështetet në asnjë rrethanë të justifikueshme që nuk mund të përfshihej përmes pagës bazë.
- Shtesa për vëllimin e punës (neni 28), është e paqartë si për nga fushëveprimi por edhe ligjërish e pamundshme sepse rregullimi në paragrafin 1 është në kundërshtim me ligjin përkatës për menaxhimin e financave publike dhe ligjin për ndarjet buxhetore (nuk është e ligjshme që fondet e ndara për pozita të rregullta të punës të destinohen më vonë për shtesa të tilla).
- Ndarja e punëve në sektorin publik supozohet të bëhet në bazë të rregullave të detyrueshme që kanë për bazë edhe përballueshmërinë e vet nëpunësve brenda një orari të rregullt të punës. Për punën jashtë orarit kur kjo është e nevojshme dhe e justifikueshme (gjithherë si rregull e jo përjashtim) mund të aplikohet neni 36 të PLPSP, përkatësisht me kompensimin për punën jashtë orarit. Diskrecioni i pakufizuar në paragrafin 3 është mundësi reale për keqpërdorim.
- Shtesa për provim shtetëror për nëpunësin e arsimit para universitar (neni 29), është e pakuptimtë dhe e panevojshme. Përmbushja e kërkesave të obligueshme siç është dhënja e provimit shtetëror është kusht ligjor për mbajtjen e pozitës dhe ushtrimin e një profesioni të rregulluar (nëse është rasti) por asnjëherë nuk duhet dhënë shtesë për këtë qëllim.
- Shtesa për nëpunësin e sistemit shëndetësor (neni 30) sipas formulimit i dedikohet mbajtjes dhe stimulimit të stafit prandaj nuk ka nevojë për rregullim shtesë sepse veç është rregulluar në nenin 24 (Shtesa për kushtet të tregut të punës).

KOMENTI VI

Diskrecion i pa kufizuar në caktimin e kompensimeve. Edhe pse është caktuar një kufi ligjor në paragrafin 4 të nenit 36 të LPSP menjëherë në paragrafin 5 parashihet përjashtimi i cili mund të ndodh në situata emergjente (pa dhënë asnjë parashikimi se cilat mund të jenë ato). Tejkalimi i kufirit ligjor me një akt të Qeverisë ose një Institucioni të pavarur më të ulët se ligji është diskutim në veti dhe në kundërshtim me parimin e ligjshmërisë.



KOMENTI VII

Cenimi i parimit të sigurisë juridike dhe parashikueshmërisë, pjesërisht është trajtuar tek pjesa e mungesës së transparencës ndërsa në këtë pjesë komentet do të fokusohen tek ulja e pagës. Fillimisht është për t'u vlerësuar rregullimi në nenin 40 të PLPSP që parashikon shtesën tranzitore për ata persona të cilët marrin një pagë më të madhe se ajo e parashikuar me koeficientet e PLPSP. Kjo shtesë fillon të zvogëlohet çdo vit me nga 25% për katër vite radhazi. Problemi lind kur edhe pas 4 viteve ka një zvogëlim të pagës për disa kategori vitale të përfituesve të pagës e ku më së shumti cenohen të drejtat e fituara të sistemit gjyqësor si dhe kategori tjera deficitare të cilat kanë ndikimit të drejtpërdrejt në ushtrimin e funksioneve shtetërore (specialistët e navigimit ajror, IT-të etj) . Ulja e pagës përmes shtesës tranzitore është kundërthënëse edhe me vet nenin 10 të PLSPS në të cilin parashikohen dy shkaqe për ulje të pagës: 1.tronditja makroekonomike e cila rezulton në zvogëlimin e të ardhurave dhe 2. fatkeqësia natyrore sipas kuptimit të nenit 131 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës

KOMENTI VIII

Kohë e shkurtë për përgatitje të hyrjes në fuqi (vocatio legis). PLPSP parasheh afatin 8 muajor për t'u përgatitur hyrja në fuqi e këtij ligji. Gjatë kësaj periudhe (brenda 6 muajve) parashikohen që të hartohen dhe miratohen rreth 22 akte nënligjore, ndërsa për zbatim mbeten edhe 2 muaj, gjë kjo e pamundur marrë parasysh se nevojitet një proces klasifikimi i pozitave në shërbimin civil i cili është mjaft kompleks dhe që merr kohë. Përveç zgjatjes së periudhës së zgjatjes së vocatio legis duhet konsideruar edhe hyrjen graduale në fuqi ndërsa për pagat që bazohen në proces të klasifikimit duhet të jetë i detyrueshëm përfundimi i këtij procesi.