

REPUBLIC OF KOSOVO / REPUBLIKA E KOSOVËS
GOVERNMENT OF KOSOVO / QEVERIA E KOSOVËS
MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS / MINISTRIA E PUNËVE TË BRENDSHME
Kabineti i Ministrave / Kabinet Ministra / Cabinet of the Minister
Nr./No. 0879
Date/Datë 10.02.2023
PRISTINE - PRISTINA - PRISTINA



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Ministria e Punëve të Brendshme - Ministarstvo unutrašnjih poslova
Ministry of Internal Affairs

Kabineti i Ministrave – Kabinet Ministra – Cabinet of the Minister

Nr. 0879 / 2023
Datë: 10 / 02 / 2023

Ministri i Ministrisë së Punëve të Brendshme, në mbështetje të nenit 51 të Ligjit Nr. 06/L-113 për Organizmin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura (Gazeta Zyrtare, Nr.07, 1 mars 2019), nenit 11, paragrafi 1, nën paragrafi 1.5. të Ligjit Nr. 08/L-117 për Qeverinë e Republikës së Kosovës, si dhe duke u bazuar në nenin 8, paragrafi 1.4. si dhe Shtojcën 1, pikën 5. të Rregullores Nr.02/2021 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, e ndryshuar dhe plotësuar me Rregulloren Nr. 04/2021, si dhe Rregulloren Nr. 03/2022, nxjerr:

V E N D I M

1. Miratohet Metodologjia për Përgatitjen e Propozimit për Krijimin, Bashkimin dhe Shuarjen e Agjencive.
2. Vendimi hyn në fuqi ditën e nënshkrimit.

Xhelal SVEÇLA

Ministër i Punëve të Brendshme

Vendimi iu dërgohet:

- Ministrave të Qeverisë;
- Sekretares së Përgjithshme të MPB-së;
- Departamentit për Reformën e Administratës Publike të MPB-së;
- Departamentit për Menaxhimin e Zyrtarëve Publik të MPB-së;
- Departamentit Ligjor të MPB-së, dhe
- Arkivit të MPB-së.



Republika e Kosovës

Republika Kosova - Republic of Kosovo

Qeveria - Vlada - Government

Ministria e Punëve të Brendshme - Ministarstvo unutrašnjih poslova - Ministry of Internal Affairs

**METODOLOGJIA
PËR PËRGATITJEN E PROPOZIMIT PËR
KRIJIMIN, BASHKIMIN DHE SHUARJEN E
AGJENCIVE**

Përmbajtja

Hyrje	3
Baza ligjore.....	4
Objektivat.....	4
Fushëveprimi.....	4
Parimet	4
Qasja	5
Grupimet e agjencive	5
Procesi hap pas hapi	5
Definimi i funksioneve	5
Opsionet institucionale	6
Integrimi funksional	7
Struktura organizative.....	7
Shërbimet e përbashkëta mbështetëse.....	8
Njohja e opinionëve dhe interesave të stafit.....	9
Komunikimi dhe transparenca	9
Përgatitja e paketës legjislative	9
Struktura institucionale.....	9

Hyrje

Reforma e administratës publike në përgjithësi dhe racionalizimi i agjencive në veçanti është një nga prioritetet e Qeverisë së Republikës së Kosovës. Strategjia e Reformës së Administratës Publike (SRAP) 2022-2027 në objektivin e përgjithshëm 7.4.1 përcakton si objektiv specifik përmirësimin e organizimit të administratës shtetërore me vija të qarta të llogaridhënies brenda dhe në mes të institucioneve. Përkatësisht, treguesi 3 i këtij objektivi specifik lidhet me arritjen e rezultateve në racionalizimin e agjencive gjatë periudhës së zbatimit të strategjisë.¹

Ky dokument shërben si metodologji e Qeverisë për racionalizimin e agjencive aktuale duke përfshirë bashkimin, ndarjen dhe eventualisht krijimin e tyre sipas Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura (LOFASHAP).² Qëllimi final i metodologjisë dhe vet racionalizimit të agjencive është një organizim sa më racional i administratës publike, rritja e efikasitetit institucional dhe vendosjes së linjave të qarta të llogaridhënies ndërmjet agjencive dhe institucioneve të tyre amë. Kjo metodologji definon hapat që duhen ndjekur në përgatitjen e propozimeve për racionalizimin e agjencive aktuale, por që mund të përdoret edhe në rastet e vlerësimit të propozimeve nga ministratë për krijimin e agjencive të reja.

Puna dhe angazhimi i qeverisë për reformën e agjencive nuk është diçka e re. Një raport i rishikimit të agjencive në Kosovë ishte përgatitur në vitin 2016 nga ish-Ministria e Administratës Publike.³ Raporti i rishikimit dëshmoi një rritje të pakontrolluar dhe ad-hoc të agjencive që çoi në fragmentimin e administratës publike në Kosovë. Duke u bazuar në rekomandimet e raportit të rishikimit, është hartuar Plani i Veprimit për Racionalizimin e Agjencive i miratuar nga Qeveria në mesin e vitit 2018, me qëllim racionalizimin e agjencive aktuale.⁴ Në anën tjetër, në vitin 2019 është miratuar LOFASHAP si ligj i cili definon organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore përfshirë përcaktimin e rregullave për themelimin e agjencive të reja. Siç theksohet më tutje në këtë metodologji, Plani i Veprimit për Racionalizimin e Agjencive do të përditësohet dhe do të përmbajë objektiva të qarta dhe të matshme për racionalizimin e agjencive.

Metodologjia për racionalizimin e agjencive synon të kontribuojë në zbatimin e Planit të Veprimit 2022-2024 për zbatimin e SRAP 2022-2027 dhe të LOFASHAP, si ligj bazik në fushën e organizimit dhe funksionimit të administratës publike në Kosovë.

¹ Qeveria e Republikës së Kosovës, Vendimi Nr. 07/116 i datës 28.12.2022: <https://bit.ly/3XkNegH>

² Ligji Nr. 06/L-113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura: <https://bit.ly/3QikVgë>

³ Rishikimi i Institucioneve dhe Agjencive të Kuvendit dhe Organeve Qendrore të Qeverisë, dhjetor 2016, shih në: <https://bit.ly/3j21qZV>

⁴ Plani i Veprimit për Racionalizimin e Agjencive, Qershor 2018, shih në: <https://bit.ly/3u5GU00>

Baza ligjore

Baza ligjore për racionalizimin e agjencive duke përfshirë themelimin eventual të agjencive të reja, bashkimin apo shuarjen e tyre, është përcaktuar me Nenin 51 të LOFASHAP.

Objektivat

Janë dy objektiva që nënvizojnë racionalizimin e agjencive, të zbatueshme edhe në rast të propozimeve eventuale për themelimin e agjencive të reja:

1. **Zbatim më i mirë i objektivave strategjike të Qeverisë (afatshkurtra ose afatmesme):** kjo nënkupton një zbatim të objektivave të Qeverisë nga lartë-poshtë, d.m.th. nga niveli i Qeverisë përmes ministrive deri te niveli i agjencive. Objektivat në secilin nivel duhet të jenë të matshme dhe për këtë arsye duhet të shoqërohen me caqe dhe tregues cilësor dhe sasior që tregojnë statusin e arritjes së objektivave.
2. **Përfitimet që vijnë si rezultat i ndarjes së shërbimeve të përbashkëta:** përfitimet në këtë rast kanë të bëjnë me rritjen e efektivitetit në menaxhimin e agjencive përmes ndarjes së shërbimeve të përbashkëta në mes të ministrisë dhe agjencisë. LOFASHAP definon rregullat e ndarjes së shërbimeve në mes të ministrisë dhe agjencisë (shërbimet e përbashkëta mbështetëse).

Fushëveprimi

Kjo metodologji zbatohet për racionalizimin e agjencive, gjegjësisht bashkimin, shuarjen dhe krijim e tyre. Po ashtu, metodologjia do të pasohet nga Plani i rishikuar i Veprimit për racionalizimin e agjencive siç është përcaktuar në Planin e Veprimit 2022-2024 për zbatimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike (SRAP) 2022-2027.

Parimet

Parimet udhëheqëse të procesit të racionalizimit të agjencive janë të lidhura me performancën e agjencisë dhe organizimin racional të administratës publike. Më konkretisht, racionalizimi i agjencive ekzistuese duke përfshirë edhe propozimet për krijimin e agjencive të reja duhet të analizohen kundrejt kriterëve, si në vijim:

1. **Performanca e agjencive:** çdo agjenci e përfshirë në racionalizim do të analizohet kundrejt arritjes së performancës më të mirë si rezultat i ndryshimeve në vija të llogaridhënies, ndarje të përgjegjësi sipas LOFASHAP me qëllim krijimin e një administrate të mirë organizuar dhe racionale;
2. **Përfitimet:** çdo agjenci e përfshirë në racionalizim do të analizohet kundrejt përfitimeve që mund të dalin nga bashkimi i shërbimeve mbështetëse të përbashkëta në mes të ministrisë dhe agjencisë. Po ashtu, çdo agjenci e përfshirë në racionalizim do të analizohet kundrejt legjislacionit dhe praktikave të shteteve anëtare të BE-së;
3. **Funksionet:** çdo agjenci e përfshirë në racionalizim do të analizohet përmes vlerësimit të funksioneve sipas LOFASHAP të ndara për ministrinë dhe agjencinë. Pra, metodologjia do të sigurojë që funksionet e hartimit të politikave mbesin në ministri derisa funksionet ekzekutive ushtrohen në kuadër të agjencisë;
4. **Bashkimi:** çdo agjenci e përfshirë në racionalizim, do të analizohet nëse agjencia ka funksione dhe role të ngjashme ose të mbivendosura me një agjenci tjetër, në këtë rast do të propozohet për bashkim me agjencinë përkatëse.

Qasja

Procesi i racionalizimit të agjencive ndjek qasjen e grupimit të agjencive në radhë të parë sipas ministrisë amë, që do të thotë agjencitë nën një ministri do të analizohen si grup. Mirëpo, kjo nuk do të thotë që agjenci tjera me funksione të ngjashme por aktualisht nën ministri tjetër, nuk mund t'i bashkohen këtij grupi. Pra, natyra e funksioneve që ushtrojnë agjencitë është vendimtare sa i përket formimit të grupeve të agjencive për analizë dhe rishikim me qëllim racionalizimin e tyre. Rishikimi dhe analiza e agjencive do të jetë vendimtare në propozimin nëse agjencia do të bashkohet me një agjenci tjetër, do të mbetet si e tillë, apo do të shuhet. Racionalizimi i agjencive nuk do të thotë shkurtim të numrit të agjencive apo stafit, por do të thotë rishikim i agjencive kundrejt bazës ligjore për organizimin e administratës shtetërore dhe praktikave më të mira të BE-së në këtë drejtim. Meqenëse agjencitë janë themeluar me ligj, ndryshimet legjislative duhet t'i propozohen Qeverisë përmes përgatitjes së koncept dokumentit, konsultimeve paraprake dhe publike, para se t'i dërgohen Qeverisë për miratim. Po ashtu, publiku dhe palët e interesuara do të kenë mundësinë e angazhimit në dhënien e kontributit në konsultime edhe gjatë fazës së shqyrtimit të projektligjit në komisione para miratimit të tij në Kuvend.

Në rastet kur agjenci të caktuara do të duhet të ndryshojnë vetëm linjat e llogaridhënies (raportimit), (për shembull nga raportimi në Kuvend, të raportojnë në Qeveri ose ministri të caktuar), ligji mund të përfshijë ndryshimin e më shumë se një ligji sektorial. Mirëpo, në rastet kur funksionet e agjencisë rishikohen dhe në varësi të rezultateve të rishikimit, propozohet bashkimi i funksioneve me një agjenci tjetër, do të propozohet një ligj i veçantë që ndryshon dhe plotëson ligjin për krijimin e agjencisë specifike.

Grupimet e agjencive

Grupimit të agjencive për racionalizim do t'i paraprijë një konsultim me vendimmarrësit dhe ministrinë relevante për të vazhduar në procesin e analizës/rishikimit me qëllim hartimin e opsioneve për racionalizim të agjencisë apo agjencive.

Procesi hap pas hapi

Definimi i funksioneve

Procesi i analizës do të jetë rigoroz duke siguruar që vendimet për racionalizim janë të bazuara në evidencë dhe analiza të qëndrueshme. Procesi i analizës fillon me definimin e funksioneve të agjencive për të parë se çfarë funksione kryejnë, hartim të politikave apo zbatim të politikave. Funksionet e hartimit të politikave përfshijnë përgjegjësitë dhe detyrat që u caktohen ministrive (departamenteve) dhe ato përfshijnë si: analiza e politikave, hartim dhe zhvillim i politikave, monitorim dhe vlerësimi i politikave. Nga ana tjetër, analizohen funksionet e zbatimit të politikave që sërish janë përgjegjësi dhe detyra që u ngarkohen ministrive, por që me ligj u delegohen agjencive, si mbledhja e tatimeve, kryerja e inspektimeve, ofrimi i shërbimeve për qytetarët, e të tjera.

Në këtë proces, po ashtu bëhet edhe një analizë e agjencisë kundrejt disa dokumenteve, siç janë Kushtetuta, legjislacioni i BE-së, MSA me Kosovën dhe Programi për Zbatimin e MSA-së, praktikat e shteteve anëtare të BE-së duke përfshirë Udhëzuesin për strukturat administrative për zbatimin e legjislacionit të BE-së. Analizimi i funksioneve dhe organizimit të agjencisë kundrejt Kushtetutës është i rëndësishëm sepse në rast se agjencia përmendet në mënyrë eksplicite në Kushtetutë, propozimi për racionalizimin e agjencisë përkatëse duhet të jetë në përputhje me Kushtetutën.

Sa i përket analizës kundrejt legjislacionit të BE-së, analiza do të bëhet gjatë rishikimit të agjencisë, për të parë nëse ka ndonjë kërkesë të vendosur nga legjislacioni i BE-së sa i përket pavarësisë funksionale dhe

organizative të agjencisë apo agjencie përkatëse. Procesi i analizës pasohet me rishikimin e agjencisë dhe propozimeve për racionalizim kundrejt MSA-së me Kosovën, Programit për Zbatimin e MSA-së dhe praktikave më të mira të BE-së në organizimin dhe funksionimin e agjencie përkatëse.

Opsionet institucionale

Pasi të analizohen funksionet, analiza duhet të përfshijë kryerjen e një testi të interesit publik për të vlerësuar nevojën për atë funksion ose funksione dhe strukturën më të mirë institucionale që i përshtatet më së miri funksioneve.

Tabela 1: Shablloni për testin e interesit publik

Funksioni/et	Pyetjet	Përgjigjet	Konkluzioni
Listo funksionet e agjencisë në këtë pjesë	A ka obligim të qartë kushtetues për të kryer këtë funksion?		
	A ka obligim të qartë që rrjedh nga legjislacioni apo politikat e Qeverisë për të kryer këtë funksion?		
	Si kontribuon ky funksion në prioritetet e Qeverisë?		
	Si ndikon ky funksion në punën e ministrisë?		
	A ka ndonjë kërkesë tjetër për ushtrimin e këtij funksioni?		
	Sa është e arsyeshme kryerja e këtij funksioni kundrejt shpenzimeve që bartë?		
	Cilat do të ishin efektet/pasojat nëse një funksion i tillë nuk do të ofrohej?		
	Pse duhet të vazhdojë kryerja e funksionit në fjalë?		
	Si kryhet ky funksion në vende të BE/OBEZH-it?		

Varësisht nga konkluzionet e arritura si më sipër, duhet të merret parasysh niveli dhe struktura institucionale, pra nëse funksioni është i departamentit, agjencisë, ndërmarrjes publike, komunës, etj. Në përcaktimin e opsioneve mbi strukturën, një grup pyetjesh mund të ndihmojnë analizën në këtë drejtim. Për shembull:

- Cilat janë arsyet specifike për të kryer funksionin nëpërmjet ministrisë?
- Cilat janë arsyet specifike për të kryer funksionin nëpërmjet agjencisë?
- A bie/n funksioni/et në kompetencë të komunave sipas Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale? A ka ndonjë kufizim kushtetues apo ligjor që funksioni të ofrohet nga komunat?
- Cilat janë rreziqet dhe sfidat e tjera të mëdha nëse funksioni vendoset të kryhet nga komunat?
- A përfshin funksioni ushtrimin e funksionit publik, nëse propozohet të ushtrohet nga ndërmarrjet publike?
- A ka ndonjë organ tjetër, qoftë në nivel lokal apo qendror, apo ndërmarrje publike që e ushtron këtë funksion?
- Si rregullohet kjo në vendet e BE/OBEZH-it?
- Si i përshtatet kontekstit të Kosovës, funksionimit dhe organizimit të administratës publike?
- A mundet shërbimi të kontraktohet dhe ofrohet nga sektori privat?
- Cilat janë rreziqet dhe sfidat që lidhen me kontraktimin?

Integrimi funksional

Pasi të përcaktohet opsioni institucional për funksionin, duhet të merret parasysh parimi i integritetit të funksioneve. Integrimi funksional nënkupton integrimin e funksioneve të ngjashme të një domeni politikash në një institucion. Për shembull, nëse dy ose më shumë agjenci me funksione të ngjashme janë të organizuara ndaras nën një ministri, bashkimi i tyre në një agjenci ose institucion ku të gjitha funksionet ushtrohen nën të njëjtën ombrellë institucionale nënkupton një integrim funksional. Ky është gjithashtu parim i kryerjes së më shumë punëve me më pak struktura ("ang. doing more with less").

Megjithatë, kur integrohen funksionet e ngjashme të një domeni politikash në kuadër të një institucioni, duhet të merren parasysh disa elemente. Për shembull, duhet të shmanget përzierja e funksioneve që krijojnë konflikt nën një institucion, p.sh. funksionet rregullatore me funksionet e ofrimit të shërbimeve. Në terma praktikë, funksioni i rregullatorit të energjisë nuk duhet përzier me funksionin e prodhimit ose shpërndarjes së energjisë. Një element tjetër për t'u marrë parasysh është bashkimi i funksioneve të ofrimit të shërbimeve në një institucion, për shembull, mbledhja e tatimeve brenda vendit dhe përmes doganës bie nën të njëjtën fushë dhe bashkimi i dy administratave (funksioneve) në një është integrim funksional.

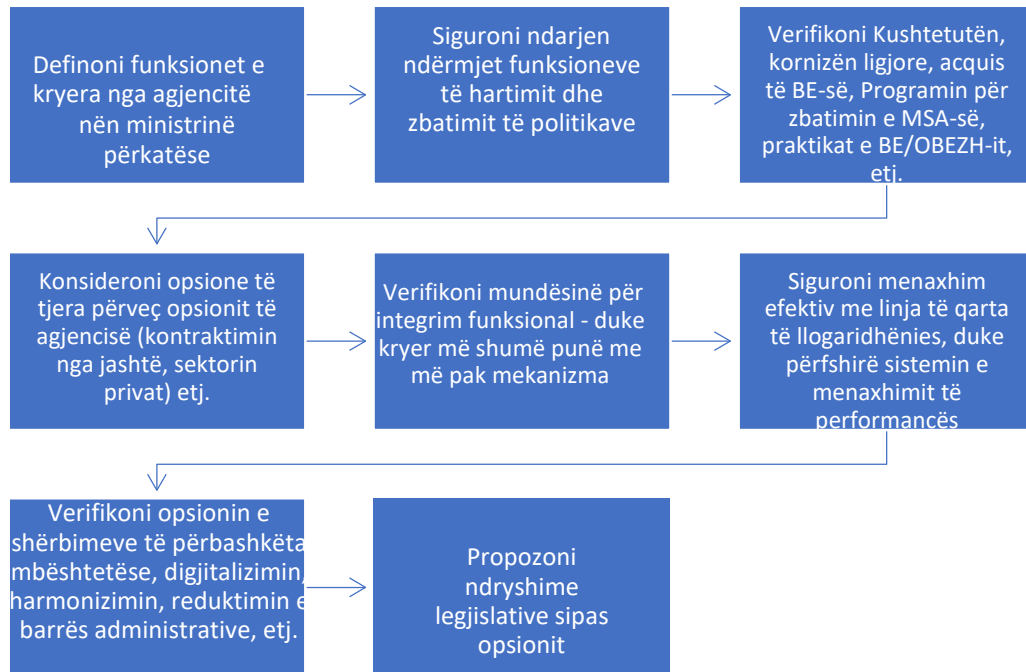
Struktura organizative

Nëse opsioni i propozuar gjatë analizës së funksioneve të agjencive përfshin bashkimin e dy agjencive, atëherë organizimi i agjencisë së re duhet të bëhet sipas LOFASHAP. Ky ligj përcakton dy lloje të agjencive, agjencitë rregullatore të vendosura nën ekzekutiv me lidhje funksionale me ministrinë sipas fushës së politikave, dhe agjencitë ekzekutive të vendosura nën sistemin ministror. Një lloj tjetër i organeve i përcaktuar nga LOFASHAP është administrata e shërbimeve publike që korrespondon me organet e ofrimit të shërbimeve publike si shkollat, universitetet, spitalet etj. Pra, tipi i agjencisë duhet të zgjidhet varësisht prej funksioneve siç u tha më sipër dhe pasi të jetë kryer analiza e sipërpërmendur.

Shërbimet e përbashkëta mbështetëse

Nëse agjencia nuk plotëson pragun e vendosur nga LOFASHAP për krijimin e shërbimeve të veta administrative/mbështetëse, propozohet të përdorë shërbimet e ofruara tashmë në kuadër të ministrisë (shërbimet e përbashkëta mbështetëse).

Në formën e një diagrami, procesi i analizës që duhet ndjekur duket si më poshtë:



Njohja e opinioneve dhe interesave të stafit

Në procesin e racionalizimit të agjencisë, është mirë të njihen opinionet dhe interesat e stafit gjatë procesit të racionalizimit të agjencisë apo agjencive nën një ministri. Në disa raste, mund të ekzistojë tendenca e agjencisë që të rrisë më tej strukturën, të përfitojë nga linjat e dobëta të llogaridhënies, nga moszbatimi i skemës së menaxhimit të performancës e kështu me radhë. Mirëpo, të njëjtës duhet t'i komunikohet se qëllimi i racionalizimit nuk është reduktimi i stafit, por krijimi i një mjedisi për ngritjen e efikasitetit të punës së tyre dhe krijimin e mundësive të reja të zhvillimit të stafit. Gjithsesi, shërbimi ndaj qytetarëve duhet të jetë qëllimi final dhe të gjithë duhet të kërkojnë mënyra dhe mundësi se si të arrihet ky qëllim në mënyrë sa më efikase dhe efektive.

Komunikimi dhe transparenca

Procesi i racionalizimit të agjencisë është i hapur dhe transparent për publikun. Është i lansuar dhe zbatuar nga Qeveria, duke përfshirë Këshillin Ministror të RAP-it dhe Departamentin e Reformës së Administratës Publike (DRAP). Procesi do të përfshijë edhe Kuvendin, veçanërisht komisionet funksionale të Kuvendit përmes komunikimit dhe bashkëpunimit kur kjo është e nevojshme.

Agjencitë duhet të informohen dhe duhet të jenë në kontakt të rregullt me ekipin që kryen rishikimin për të zbutur rezistencën institucionale. Parimet, objektivat dhe rezultatet e pritshme duhet të komunikohen dhe të jenë të qarta për të gjitha palët, veçanërisht agjencitë. Procesi i komunikimit siguron gjithashtu reagime dhe ide për procesin. Propozimet bëhen publike përmes koncept dokumentit gjatë procesit të konsultimit publik dhe sipas nevojës, duhet të organizohen edhe konsultime specifike me akterët e ndikuar. Me miratimin e koncept dokumentit, publiku angazhohet edhe gjatë konsultimeve publike për projektligjin deri në miratimin përfundimtar të tij në Kuvend, me që publiku në përgjithësi, bizneset, organizatat e shoqërisë civile përfshihen gjatë procesit të shqyrtimit të projektligjeve nga Kuvendi përmes dëgjimeve publike apo instrumenteve të tjera parlamentare.

Përgatitja e paketës legjislative

Pasi opsi i rekomanduar të miratohet nga Qeveria përmes miratimit të koncept dokumentit, duhet të iniciohet paketa legjislative siç kërkohet nga Rregullorja e Punës së Qeverisë. Siç u tha në pjesën e komunikimit dhe transparencës, projektligji duhet të përgatitet dhe të konsultohet brenda dhe jashtë Qeverisë. Komentet e pranuar duhet të adresohen dhe të bëhen publike përmes raportit të konsultimit publik të publikuar përmes platformës së konsultimeve publike të Qeverisë. Projektligji duhet të shoqërohet me dokumente të nevojshme siç parashihet me Rregulloren e Qeverisë me rastin e propozimit të legjislacionit të ri.

Struktura institucionale

Zyra e Zëvendëskryeministrit të Parë do të sigurojë mbështetjen politike të Qeverisë për racionalizimin e agjencive përmes Këshillit Ministror për RAP. Si mekanizëm ndërinstitucional, Qeveria në tetor të vitit 2017 i ka dhënë Këshillit Ministror për RAP mandatin për të racionalizuar agjencitë në kuadër të administratës publike.⁵ Megjithatë, Ministria e Punëve të Brendshme si ministri përgjegjës për administratën publike është institucioni lider sa i përket zhvillimit të analizës, propozimeve dhe rekomandimeve për racionalizim, tek KMRAP. Po ashtu, Këshilli Ministror i RAP sipas vendimit të Qeverisë

⁵ Qeveria e Kosovës, Vendimi 07/07 për organizimin dhe funksionimin e Këshillit Ministror për Reformën e Administratës Publike dhe strukturave të tjera koordinuese, në dispozicion në: <https://bit.ly/3qXqx4b>

mbështetet nga Departamenti për Reformën e Administratës Publike (DRAP) në kuadër të MPB-së i cili funksionon si sekretariat i tij.