



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

MEMORANDUMI SHPJEGUES

PËR

PROJEKT LIGJIN PËR

PAGAT

NË

SEKTORIN PUBLIK

1. ÇËSHTJET KRYESORE TË TRAJTUARA:

Projektligji për Pagat (tash e tutje referuar si “Projektligji”) ka për qëllim kryesor përcaktimin dhe rregullimin e sistemit të pagave dhe shpërblimeve për të gjithë të punësuarit që përfitojnë pagë nga buxheti i Republikës së Kosovës. Nga kjo kategori e cila mbulohet me këtë projektligj përjashtohet vetëm Agjencia Kosovare e Inteligjencës, për arsye se ka natyrë tejet specifike të punës.

Projektligji, përmes sistemit të pagave që synon të krijojë, do të rregullojë edhe mënyrën dhe kushtet e pagesës për kategoritë të cilat i rregullon. Në fakt, ky projektligj përjashton mundësitë që mënyra dhe kushtet për pagë dhe shpërblime të rregullohen me akte tjera normative përveç kur parashihet dhe autorizohet shprehimisht me këtë projektligj.

Me qëllim lehtësimi të zbatimit të dispozitave të këtij Projektligji dhe të shmangies së dykuptimësive, projektligji ofron përkufizime për të gjitha shprehjet e përdorura. Për hir të qartësisë dhe sigurisë juridike për punonjësit që përfitojnë pagë nga buxheti i shtetit dhe zbatuesit e këtij Projektligji, kuptimet dhe konceptet për organet e administratës publike dhe për kategoritë e të punësuarve do të përdoren ashtu siç janë vendosur në ligjin përkatës për Zyrtarin Publik dhe ligjin përkatës për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura.

Projektligji ngrit sistemin e pagave mbi parime të përdorura nga praktikat më të mira ndërkombëtare. Për më tepër, këto parime janë në përputhshmëri me zgjidhjet e kërkuara për t’ dalë nga situata aktuale ku janë përdorur sisteme të ndryshme të pagave në mungesë të qasjes parimore. Përkatësisht, ky Projektligj përcakton se parimet në vijim paraqesin parimet mbi të cilat është rregulluar sistemi i pagave:

- **parimi i ligjshmërisë** i cili nënkupton se e drejta në pagë përcaktohet në përputhje me dispozitat e këtij Projektligji dhe me aktet nënligjore, të autorizuara dhe të nxjerra në zbatim të tij. Ky parim tregon se në përcaktimin e të drejtës në pagë do të aplikohet një sistem uniform i vlefshëm për të gjithë punonjësit që përfitojnë pagë nga buxheti i Republikës së Kosovës. Për më tepër, ky parim përcakton se pagesat duhet të kenë bazën ligjore konform rregullave të përcaktuara me këtë Projektligj. Kështu, duke siguruar që e drejta në pagë e punonjësve realizohet konform sundimit të ligjit;
- **parimi i transparencës** i cili nënkupton që përcaktimi i pagave dhe të drejtave të tjera që burojnë nga paga, është informacion me interes publik në pajtim me legjislacionin përkatës për mbrojtjen e të dhënave personale;
- **parimi i parashikueshmërisë** në këtë Projektligj paraqitet në dy situata. Së pari, nënkupton që përfituesit e pagave sipas këtij Projektligji duhet të kenë pritshmëri të ligjshme që niveli i pagës i përcaktuar sipas këtij ligji, nuk mund të ulet përveç në situatë të jashtëzakonshme të vështirësive financiare dhe vetëm në bazë të ligjit. Së dyti, i përgjigjet edhe periudhës tranzitore në rastet kur aplikohet për pagat të cilat parashihet të nivelizohen me këtë Projektligj. Kështu, ky parim është mishëruar në dispozitat e këtij Projektligji me qëllim për të rezultuar, ndër të tjera, në respektimin e parimit të sigurisë juridike.

- **Parimi i barazisë dhe mos-diskriminimit** i cili nënkupton se në përfitim të pagës, të gjithë janë të barabartë dhe gëzojnë pa asnjë diskriminim. Ky parim, për më tepër është në linjë me legjislacionin përkatës për mbrojtje nga diskriminimi. Projektligji definon edhe më tej këtë parim duke treguar se të gjithë kanë të drejtë që për punë të barabartë të marrin pagë të barabartë. Ky parim është aplikuar konform Aktgjykimit e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës në rastin nr. KO219/19 (*parashtrues Avokati i Popullit – Vlerësim i kushtetutshmërisë së Ligjit nr. ç6/L-111 për Pagat në Sektorin Publik, 9 korrik 2020*). Përkatësisht, gjatë trajtimit të këtij parimi, ky Projektligj merr parasysh faktorë si natyra e punës, institucionin në të cilin ushtrohet detyra, edukimin dhe trajnimin përkatës që kërkohet, si dhe kushtet tjera të punës.

Projektligji përcakton edhe llogaritjen e pagës. Rrjedhimisht, me këtë Projektligj definohet saktësisht se çka konsiderohet pagë bazë, si kalkulohet dhe mënyra e pagesës e së njëjtës. Së pari, përcaktohet se pagë bazë është ajo pjesë e pagës që përfitohet për punën e kryer me orar të plotë, në një funksion apo pozitë të caktuar. Së dyti, Projektligji parasheh punën me orar të plotë si punë me kohëzgjatje javore prej 40 orësh. Së treti, kalkulimi i vlerës së pagës bazë, rezulton nga shumëzimi i koeficientit të pagës me vlerën monetare të koeficientit. Së katërti, parashihet që paga të paguhet në baza mujore deri në ditën e fundit të punës të atij muaji. Së pesti, përcaktohet se vlera monetare e koeficientit do të vendoset me ligjin vjetor të buxhetit.

Në anën tjetër, Projektligji përcakton mbrojtje ligjore të lartë në raport me uljen e nivelit të pagës. Përkatësisht, Projektligji parasheh plotësimin e tre kritereve në mënyrë që përjashtimisht të mundësohet ulja e nivelit të pagës:

- ulja duhet të bëhet vetëm me ligj, përmes vlerës monetare të koeficientit të përcaktuar sipas këtij Projektligji;
- për shkak të një tronditje makroekonomike e cila rezulton në zvogëlimin e të ardhurave;
- për shkak të një fatkeqësie natyrore sipas kuptimit të nenit 131 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës.

Tutje, Projektligji parasheh pagat për të gjithë punonjësit, ku shpërblimet aplikohen sipas grupimeve adekuate të kategorisë së njëjtë dhe atë si në vijim:

- Paga e funksionarëve publik;
- Paga e nëpunësit civil;
- Paga e nëpunësit të shërbimit publik;
- Paga e krijuesit dhe performuesit të artit dhe kulturës;
- Paga e nëpunësit teknik dhe mbështetës; dhe

- Paga e zyrtarit të kabinetit.

Në kategorinë e funksionarëve publik, Projektligji parasheh gjithashtu edhe rregullimin e shpërblimeve të funksionarëve të cilët ofrojnë shërbimet me kohë të pjesshme. Përkatësisht, kjo aplikohet për anëtarët e organeve drejtuese (këshilla, borde, komisione), kolegjiale, të institucioneve kushtetuese, të agjencive të pavarura dhe të institucioneve të sistemit të drejtësisë, të cilët nuk e ushtrojnë mandatin me kohë të plotë dhe nuk përmenden shprehimisht në Shtojcën relevante të këtij Projektligji.

Projektligji gjithashtu përcakton edhe llojet e shtesave që mund përfitohen:

- shtesa e veçantë për të zgjedhurit;
- shtesa për kushte tregu të punës;
- shtesa e performancës;
- shtesa për kushte specifike të punës;
- shtesa për punën pa orar;
- shtesa për vëllimin e punës;
- shtesa për provimin shtetëror për nëpunësin e arsimit para universitar;
- shtesa për nëpunësin e sistemit shëndetësor;
- shtesa e performancës për krijuesin dhe performuesin e artit dhe kulturës;
- shtesa funksionale.

Për shtesat e përmendura më sipër, Projektligji parasheh se Qeveria ka autorizim që përmes akteve nënligjore të përcaktojë masat, vlerat dhe procedurat për shtesat relevante. Këtë kompetencë, kur kjo është e aplikueshme, Projektligji ia njeh edhe Kuvendit të Republikës së Kosovës, Presidentit të Republikës së Kosovës, Sistemit të Drejtësisë, Gjykatës Kushtetuese dhe Institucioneve të Pavarura sipas Kapitullit XII të Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Thënë këtë, përderisa Projektligji përcakton kategoritë se ku aplikohen shtesat dhe kufirin e sipërm të tyre, institucionet e lartcekura kanë autorizimin për të përcaktuar masat, vlerat dhe procedurat për shtesat që janë të aplikueshme. Kështu, të gjitha institucionet (përfshirë Qeverinë) do të kenë diskrecionin e njëjtë për çështjet e lidhura me këtë Projektligj.

Në fushëveprimin e këtij Projektligji, hyjnë edhe kompensimet. Kompensimet që mund të përfitohen në bazë të projektligjit janë:

- kompensimi për kujdestari;
- kompensimi për punë gjatë natës dhe jashtë orarit të punës;
- kompensimi për punë gjatë fundjavës dhe ditëve të festave zyrtare;
- Kompensimi për udhëtime dhe shpenzimet e reprezentacionit;
- Kompensimi për anëtarët e shërbimit të jashtëm dhe stafin tjetër të administratës që punojnë jashtë vendit.

Duke marrë parasysh parimin e parashikueshmërisë dhe parimin e përgjithshëm të sigurisë juridike, Projektligji parasheh edhe situatat në raste kur individit, zyrtari apo funksionari publik ka përfituar pagë që është më e madhe se paga e parashikuar me këtë Projektligj, ai do ta përfitojë një shtesë transitorë të barabartë me diferencën ndërmjet pagës së vjetër dhe pagës së re dhe atë si në vijim:

- 100% të shtesës transitorë të posaçme, gjatë vitit të parë pas hyrjes në fuqi të këtij ligji;
- 75 % të shtesës transitorë të posaçme, gjatë vitit të dytë pas hyrjes në fuqi të këtij ligji;
- 50 % të shtesës transitorë të posaçme, gjatë vitit të tretë pas hyrjes në fuqi të këtij ligji;
- 25 % të shtesës transitorë të posaçme, gjatë vitit të katërt pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

2. OBJEKTIVAT DHE NDËRLIDHJA E TYRE ME PRIORITETET E QEVERISË:

Objektivi i Qeverisë së Republikës së Kosovës është që të miratojë Projekt Ligjin për Pagat në Sektorin Publik, me qëllim të plotësimit të kornizës ligjore në reformën e administratës publike, duke e harmonizuar plotësisht ligjin për paga me rekomandimet e Gjykatës Kushtetuese, në mënyrë që të vendoset një sistem i drejtë i pagave, që siguron pagë të njëjtë për punë të njëjtë.

Kjo është e përcaktuar edhe në Programin e Qeverisë së Republikës së Kosovës 2021-2025, konkretisht pika 2.4.4 e këtij Programi.

3. OPSIONI I REKOMANDUAR:

Qeverisë së Republikës së Kosovës i propozohet miratimi i Projektligji për Paga në Sektorin Publik në versionin si është i draftuar. Projektligji është i bazuar në praktikën më të mirë të sistemeve të pagave në shtete të ndryshme dhe me rregullim të përafërt me atë të Republikës së Kosovës. Po ashtu, Projektligji bazohet edhe në situatën ekzistuese të vendit. Ky opsion trajton të gjitha çështjet e ndërlidhura me pagën e punonjësve të sektorit publik. Projektligji po ashtu është bazuar edhe në praktikën gjyqësore të vendit duke ofruar siguri juridike për parimet bazë të cilat aplikohen.

Projektligji përmban një reformë rrënjësore të sistemit të pagave në sektorin publik të Republikës së Kosovës. Kjo reformë, e paraqitur nga nevoja e krijimit të bazës së mirëfilltë ligjore, adreson çështje të cilat deri më tani nuk ishin adresuar.

Opsioni i rekomanduar arrin qëllimin e krijimit të një koncepti të ri për zbatimin e reformës në lëminë e pagës dhe kompensimeve tjera për të punësuarit të cilët përfitojnë pagë nga buxheti i shtetit.

4. ARSYETIMI I PROPOZIMIT, DUKE PËRFSHIRË NJË SHPJEGIM TË NIVELIT TË PËRAFRIMIT ME LEGJISLACIONIN E BE-SË:

Mungesa e një baze ligjore e cila do të rregullonte sistemin e pagave në sektorin publik ka rezultuar në një situatë kaotike, sikundër edhe në forma të tjera të anomalive. Përcaktimi i pagës me akte të veçanta ka bërë që dallimet mes pagave të jenë mjaft të larta, si dhe të krijohen praktika të përfitimeve dhe privilegjeve në mënyrë të pabarabartë dhe shpeshherë abuzive. Kjo ka ndodhur për shkak se institucionet kanë ndjekur standarde përmbajtësisht të ndryshme. Rrjedhimisht, sistemi aktual i pagave në sektorin publik ka dëshmuar të jetë i fragmentuar dhe i paefektshëm në masë të madhe. Tutje, mungesa e një sistemi adekuat, ka rezultuar që shumica dërrmuese e pozitave në sektorin publik të mos jenë atraktive për qytetarët të cilët plotësojnë kushtet e pranimit. Mungesa e këtij sistemi ka rezultuar edhe në shkelje të parimit “*pagë të barabartë për punë të njëjtë*”, ku dallimet për pozita të barasvlershme apo të përafërta janë paguar, në disa raste, për disa herë më shumë.

Përveç asaj që u tha më lart, numri i shumtë i akteve të veçanta ligjore, akteve nënligjore dhe vendimeve të ndryshme, ka rezultuar edhe në mungesë të transparencës nëpër institucione shtetërore. Kjo dukuri e aplikuar tek paga bazë dhe tek shtesat të cilat, në disa raste, kanë kaluar edhe vlerën e pagës bazë.

Kjo mënyrë e përcaktimit të pagës ka rezultuar në dallime të mëdha mes sektorëve të ngjashëm dhe të ndryshëm. Këto dallime tutje kanë rezultuar në trajtim jo të favorshëm të disa profesioneve.

Duke marrë parasysh se përcaktimi i njëanshëm i pagave në institucione të ndryshme ka krijuar dallime të mëdha mes profesioneve por edhe mes pozitave të barasvlershme, andaj ka lindur nevoja për një sistem i cili nivelizon vlerën e pagave. Kështu, ky Projektligj përcakton paga të cilat bazohen në parime, duke ruajtur edhe pavarësinë e institucioneve përkatëse.

Nivelizimi i pagave i cili vjen si rezultat i këtij Projektligji, nuk duhet në asnjë mënyrë të interpretohet si ndërhyrje e institucioneve në institucione tjera. Neni 4, paragrafi 1, i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton se “*Kosova është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimi në mes tyre [...]*”.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës si dhe praktika e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, njohin pushtetin legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor. Për më tepër, vend të veçantë i japin Presidentit të Republikës së Kosovës dhe Gjykatës Kushtetuese. Tutje, këto njohin edhe pavarësinë e institucioneve sipas Kapitullit XII. Është me rëndësi të theksohet se Kushtetuta e Republikës së

Kosovës njeh pushtetet klasike si të ndara nga njëra tjetra, të cilat kontrollojnë njëra tjetrën dhe janë të balancuara mes vete. Përkatësisht, Kushtetuta i trajton të gjitha pushtetet njëjtë për nga pavarësia e tyre dhe nuk i jep asnjërës prej tyre status i cili do ta veçonte nga dy të tjerat.

Duhet pasur parasysh se Republika e Kosovës është ndër vendet e rralla që ende nuk e ka të rregulluar me ligj çështjen e pagave në sektorin publik. Kjo ka krijuar hapësirë që në të kaluarën të ndërmerren veprime *ad hoc*. Por, ky fakt po ashtu nënkupton se me miratimin e projektligjit për paga nuk po ndërhyhet në një sistem/skemë ekzistuese të pagave, por për herë të parë po krijohet një sistem i tillë, unik dhe gjithëpërfshirës.

Gjatë përcaktimit të koeficienteve janë marrë parasysh kriteret më të përshtatshme për vlerësim. Përfshirë këtu edukimin e kërkuar për pozitat përkatëse si kriter të parë si dhe përvoja dhe kualifikimet e tjera të kërkuara. Kriter tjetër që është marrë për bazë në përcaktim të koeficienteve, ka qenë natyra e punës, për të cilën janë vlerësuar kushtet specifike për profesione dhe pozita përkatëse si dhe është marrë parasysh edhe institucioni në të cilin ushtrohet detyra.

Sa i përket numrit të shtesave, nga analizat paraprake ka rezultuar se kanë ekzistuar shtesa të njëjta të cilat janë emërtuar ndryshe, gjë që ka pamundësuar ekzistimin e një sistemi të mirëfilltë të vlerësimit të tyre nga autoriteti kompetent financiar.

Qëllimi i Projektligjit në lidhje me shtesat është unifikimi i sistemit të shtesave përmes përkufizimit të tyre, përcaktimit të autoriteteve kompetente për shpërndarje si dhe mënyrës së shpërndarjes. Përkatësisht, Projektligji parashihet se nuk mund të krijohen shtesa të reja nga asnjë institucion përveç kur parashihet me këtë Projektligj. Për më tepër, Projektligji përcakton edhe kufirin e epërm të shtesave kur këto janë të aplikueshme dhe në anën tjetër, rregullat dhe mënyra e shpërndarjes i lihen në diskrecionin institucioneve relevante. Sistemi i paraparë me këtë Projektligj krijohet përmes një qasje parimore dhe të aplikueshme njëjloj për të gjithë ata të cilët përfitojnë pagë nga buxheti i Republikës së Kosovës. Kjo garanton trajtim të barabartë në përfitimet e shtesave përmes një sistemi ligjor dhe në respektim të pavarësisë së institucioneve të pavarura.

Duke u nisur nga kjo situatë, është e domosdoshme dhe e rëndësishme të miratohet ligji i përgjithshëm që përcakton parime dhe vendos standarde të përgjithshme të një regjimi homogjen juridik në lëminë e pagave në administratën publike të Kosovës. Projektligji për pagat ofron zgjidhje në bazë të praktikave dhe përvojave më të mira të vendeve të cilat kanë bërë reforma në lëminë e pagave. Andaj, me të krijimit të një kornizew ligjore për pagat dhe duke vepruar në pajtim me standardet e vendeve të Bashkimit Evropian, propozojmë miratimin e Projektligjit për Pagat në Sektorin Publik.

5. ELEMENTET KRYESORE TË LEGJISLACIONIT OSE POLITIKËS SË PROPOZUAR (PËRMBAJTJA, INSTRUMENTET E POLITIKAVE, KOSTOJA, PROCEDURAT ADMINISTRATIVE):

Projektligji për paga përmban gjithsej gjashtë (6) kapituj, dyzetë e dy (42) nene dhe pesëmbëdhjetë (15) shtojca, të cilat i bashkëngjiten dhe janë pjesë përbërëse e projektligjit, përmes të cilëve

rregullohet sistemi i pagave dhe shpërblimeve për të gjithë zyrtarët të cilët përfitojnë paga nga buxheti i shtetit.

- **Kapitulli i I-rë** përmban dispozitat e përgjithshme dhe përcakton ndër të tjera qëllimin dhe fushëveprimin e këtij Projektligji.

Me qëllim të lehtësimit të leximit dhe zbatimit të Projektligjit, i njëjti ofron edhe përkufizimet e shprehjeve dhe termeve që përdoren përgjatë këtij ligji si dhe përcakton parimet udhëheqëse të sistemit të pagave që krijohet përmes këtij Projektligji.

- **Kapitulli i II-të** vendos rregullat e përgjithshme të llogaritjes së pagës për zyrtarët që paguhen nga buxheti i Republikës së Kosovës si dhe mënyrën se si bëhet pagesa e pagës sipas normave të këtij Projektligji.

Në kapitullin e II-të, gjithashtu përcaktohet edhe llogaritja e pagës në rast të funksionit shtesë si dhe përcaktohen shprehimisht rastet se kur mund të bëhet ulja e pagës e përcaktuar me këtë Projektligji.

- **Kapitulli i III-të** vendos parimet dhe rregullat bazë për pagat e funksionarëve publik si dhe përcakton rregullat për shpërblim të funksionarëve për kohë të pjesshme.
- **Kapitulli i IV-të** është i ndarë në pesë (5) nënkapituj dhe rregullon pagat e zyrtarëve publik, sipas kategorizimit që të njëjtit kanë në ligjin përkatës për zyrtarët publik.

Nënkapitulli I rregullon pagën bazë të nëpunësit civil në institucionet publike;

Nënkapitulli II rregullon pagën bazë të nëpunësit të shërbimit publik në institucionet publike

Nënkapitulli III rregullon pagën bazë të krijuesit dhe performuesit të artit dhe të kulturës;

Nënkapitulli IV rregullon pagën bazë të nëpunësit teknik dhe mbështetës në institucionet publike; dhe

Nënkapitulli V rregullon pagën bazë të zyrtarit të kabinetit.

- **Kapitulli i V-të** rregullon shtesat dhe kompensimet që mund të përfitohen në bazë të këtij ligji.
- **Kapitulli VI** përcakton dispozitat kalimtare dhe përfundimtare përmes së cilave përcaktohet periudha transitore e parashikueshmërisë së diferencës së pagës, përcaktimi i ekuivalencës si dhe afati për nxjerrje të akteve nënligjore.

6. LISTËN E PLOTË TË AKTEVE LIGJORE TË BE-SË QË DUHET TË PËRFSHIHEN NË PROJEKT AKTIN LIGJOR SI BURIME INFORMUESE:

Ky Projektligj nuk ka *acqui* të BE-së.

7. VLERËSIMI I NDIKIMIT FINANCIAR TË OPSIONIT TË PROPOZUAR:

Për zbatimin e këtij Ligji, kosto buxhetore do të përcaktohet në Deklaratën Financiare për Kosto.

8. NJË TABELË KU LISTOHEN KOMENTET E MARRA NGA INSTITUCIONET TJERA, KU PËRSHKRUEHEDHE ARSYET NËSE JANË MARRË APO NUK JANË MARRË PARASYSH REKOMANDIMET:

Tabela me komente do të bashkangjitet si shtojcë e Memorandumit Shpjegues, pas përfundimit të procesit të konsultimeve.

9. MËNYRA E KOMUNIKIMIT TË POLITIKËS SË RE PËR PUBLIKUN:

Projektligji do të kalojë procedurat e konsultimeve paraprake dhe publike si dhe pas miratimit do të publikohet në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës.

10. PROJEKT VENDIMI I QEVERISË:

- Aprovohet Projekt Ligji për Pagat në Sektorin Publik.
- Vendimi hyn në fuqi ditën e publikimit në Gazetë Zyrtare.