

MENAXHIMI EFEKTIV I BURIMEVE NJERËZORE NË NJËSITË E QEVERISJES VENDORE

Në kuadër të projektit: “Fuqizimi i Strukturave të Qeverisjes Vendore në Shqipëri – Faza III”, të realizuar me mbështetjen e Agjencisë Zviceriane për Bashkëpunim dhe Zhvillim, më 7 Qershor 2018, Këshilli i Evropës dhe Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil organizuan seminarin me temë: “Menaxhimi efektiv i burimeve njerëzore në njësitë e qeverisjes vendore, një element kyç suksesi në ofrimin e shërbimeve cilësore ndaj qytetarëve”, me pjesëmarrjen e disa drejtuesve të Njërive të Qeverisjes Vendore dhe përfaqësuesve të njërive të menaxhimit të burimeve njerëzore pranë këtyre institucioneve.



Fjala e Komisionerit për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil:

Të nderuar Zonja e Zotërinj,

Reforma në administratën publike dhe reforma administrativo-teritoriale janë dy reforma shumë të rëndësishme dhe shumë komplekse me të cilat u përball administrata publike, sidomos në nivel vendor. Të dyja këto reforma, përveçse përbëjnë një arritje të madhe në drejtim të rritjes së performancës së administratës publike në përgjithësi dhe qeverisjes vendore, në veçanti, në këto pak vite të implementimit të tyre në praktikë, kanë prodhuar edhe një sërë sfidash.

Duke e vlerësuar si më të qëndrueshme situatën në administratën shtetërore, për shkak të menaxhimit të saj nga Departamenti i Administratës Publike, si dhe duke parë nivelin e lartë të vështirësisë që duhej menaxhuar nga njësitë e administrimit të burimeve njerëzore në njësitë e qeverisjes vendore, Komisioneri, si institucioni që ligjëvënësi e ka ngarkuar me garantimin e ligjshmërisë në administrimin e shërbimit civil, është

përpjekur në mënyrë të vazhdueshme të japë kontributin e tij, jo vetëm në drejtim të konstatimit të shkeljeve ligjore dhe dhënies së rekomandimeve për kthimin e gjendjes së ligjshmërisë, por duke mbështetur dhe orientuar njësitë e menaxhimit të burimeve njerëzore, e duke dhënë kontributin e tij në unifikimin e zbatimit të ligjit.

Konkretisht, në koherencë me zhvillimet që u shënuan përgjatë vitit 2017, Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil e ka fokusuar veprimtarinë e tij për mbikëqyrjen e administrimit të shërbimit civil:

- ✓ në drejtim të monitorimit të sjelljes së nëpunësve civilë gjatë zhvillimit të procesit të zgjedhjeve politike për Kuvendin e Shqipërisë, qershor, 2017, të cilat sollën si pasojë edhe riorganizimin e administratës shtetërore, duke hartuar një raport të veçantë, ku u pasqyruan gjetjet dhe rekomandimet për këtë situatë specifike; si dhe*
- ✓ në drejtim të strukturimit të njësive organizative të administratës vendore, si proces që ndodh në çdo fillim të vitit kalendarik, e në mënyrë të veçantë gjatë këtij viti, kur duhet të hartohen strukturat organizative përfundimtare të njësive të vetëqeverisjes vendore, proces që do të shënojë edhe përfundimin e situatës së tranzicionit të ndërtimit të këtyre institucioneve.*

Një vëmendje e posaçme i është kushtuar orientimit të njësive përgjegjëse, drejt zbatimit të drejtë dhe të unifikuar të procedurave ligjore:

- ✓ në rastet kur nga ana e institucioneve kanë ardhur kërkesa për interpretim ligjor;*
- ✓ në rastet kur problemi është evidentuar gjatë mbikëqyrjes; si dhe,*
- ✓ në rastet kur janë monitoruar nga Komisioneri aspekte të veçanta të administrimit të shërbimit civil.*

Kjo metodë është vlerësuar si e nevojshme dhe është aplikuar sidomos duke marrë parasysh faktin se ligji aktual për nëpunësin civil ka një kohë relativisht të shkurtër që aplikohet, e për pasojë ende nuk është krijuar praktika e unifikuar që të përcaktojë drejt modelet më të mira që duhet të udhëheqin zbatimin e tij. Unifikimi i praktikës i vjen në ndihmë njësive të menaxhimit të burimeve njerëzore, me qëllim që ato të kuptojnë dhe të zbatojnë drejt dispozitat e ligjit në fjalë.

Një prej aspekteve më të rëndësishme të bashkëpunimit gjatë këtij viti, ka qenë edhe sigurimi i mbështetjes së veprimtarisë së njësive përgjegjëse në të gjitha bashkitë e vendit, gjatë procesit të hartimit dhe miratimit të strukturës organizative të institucionit, për pozicionet e punës që hyjnë në fushën e veprimit të ligjit për nëpunësin civil.

Në lidhje me nivelin e zbatimit të këtij ligji, gjatë procesit të hartimit dhe miratimit të strukturës së institucionit, situata ka qenë kaotike, pasi janë konstatuar qasje të ndryshme në zhvillimin e strukturave organike dhe të paargumentuara. Strukturimi i njësive bazë mbi të cilat funksionon shërbimi civil ndryshon në mënyrë rrënjësore në

institucione të ndryshme të qeverisjes vendore, megjithëse janë institucione që përfshihen në shërbimin civil dhe rregullohen nga i njëjti ligj, e po kështu edhe në kushtet kur ligjet mbi të cilat ato kryejnë funksionet e tyre janë të njëjta. Këto njësi të qeverisjes vendore, si pjesë e shërbimit civil, kanë detyrimin që të zbatojnë në mënyrë të unifikuar ligjin për nëpunësin civil, si dhe aktet nënligjore që kanë dalë në zbatim të tij, çka gjatë mbikëqyrjes, tashmë në 3 vite, të kryer në më shumë se 80% të bashkive të vendit, nuk rezulton të jetë respektuar.

Për këtë arsye, Komisioneri i është drejtuar këtyre institucioneve, për të zbatuar detyrimet e tyre ligjore, si dhe për të rritur nivelin e bashkëpunimit si midis tyre, ashtu edhe me Komisionerin, me qëllim që të sigurohet mbështetja e nevojshme për të zbatuar ligjin për nëpunësin civil.

Një aspekt shumë i rëndësishëm që do të ndihmojë zbatimin e standardeve më të mira në këtë drejtim, është edhe shtrirja e Sistemit Informatik të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore (HRMIS) në të gjitha institucionet e administratës shtetërore pjesë e shërbimit civil, institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore, gjë e cila kërkon një angazhim serioz nga ana e njësive përgjegjëse të këtyre institucioneve.

Komisioneri është në sfidë të vazhdueshme për të rregulluar të gjitha problematikat e konstatuara në drejtim të administrimit të shërbimit civil në institucionet e administratës vendore. Kjo sfidë ka filluar që në momentin e krijimit të institucionit dhe përballja me të do të vijojë me të njëjtin ritëm, me gjithë vështirësitë që hasen në këtë drejtim, të cilat janë të natyrave të ndryshme, si të natyrës objektive, ndër të cilat mund të evidentojmë mungesën e kapaciteteve njerëzore dhe atyre financiare, në disa prej këtyre njësive, kryesisht ato që kanë nën administrim më pak se 20.000 banorë, (si shembull përmendim Bashkitë Këlcyrë, Pustec (me rreth 5 mijë banorë), Finiq, Konispol, Dropull, etj.) të cilat trajtohen nga ligji për nëpunësin civil, në të njëjtat kushte me institucionet e tjera, me aftësi më të mira në këtë drejtim; ashtu edhe të natyrës subjektive, si në disa raste, mungesa e vullnetit të drejtuesve të këtyre njësive, për të vepruar në mënyrën e duhur.

Duke vlerësuar faktin që viti 2018, është afati ligjor që do të shënojë edhe fundin e strukturave transitore për njësitë e vetëqeverisjes vendore, për të shkuar më tej drejt strukturave të qëndrueshme dhe funksionale, kemi planifikuar takime me karakter trajnues, me pjesëmarrjen e njësive përgjegjëse të këtyre institucioneve, si dhe të aktorëve të tjerë në këtë proces.

Në lidhje me këtë aspekt, Komisioneri është duke bashkëpunuar me Këshillin e Evropës, në kuadër të projektit “Forcimi i Strukturave të Qeverisjes Vendore në Shqipëri – Faza III”, për të cilin jemi mbledhur të diskutojmë edhe sot, në ndihmë të zbatimit të Reformës Territoriale dhe Administrative (RTA) në drejtim të fuqizimit të kapaciteteve të burimeve njerëzore në njësitë e vetëqeverisjes vendore, duke i fokusuar aktivitetet e këtij projekti dhe produktin e tij, drejt trajtimit të problemeve konkrete, të evidentuara. Ky qëndrim vlen për rastin e strukturimit të institucioneve dhe standardizimit të përshkrimeve të vendit të punës, si edhe për aspekte të tjera të administrimit të

shërbimit civil, që shënojnë parregullsi, të konstatuara gjatë procesit të mbikëqyrjes, duke synuar harmonizimin e proceseve të menaxhimit të burimeve njerëzore në nivele të ndryshme të administratës në Shqipëri.

Procesi i hartimit të përshkrimeve të punës për pozicionet e punës që janë pjesë e shërbimit civil është një proces shumë i rëndësishëm, i cili ka lidhje me një sërë institutesh të tjera të ligjit për nëpunësin civil, të tillë: si rekrutimi, ristrukturimi, vlerësimi i punës, sistemi i karrierës, etj.

Për këtë arsye, e kemi çmuar të nevojshme ta vendosim në vëmendjen e njësisve të burimeve njerëzore të pushtetit vendor, duke vlerësuar se gjatë mbikëqyrjeve të zhvilluara në këto institucione, ka rezultuar se nuk ka përfunduar miratimi i formularit të përshkrimit të punës, çka ka qenë edhe një prej detyrave kryesore në vendimet paralajmëruese të Komisionerit. Njëkohësisht, jemi përpjekur t'i asistojmë këto njësi, duke i orientuar edhe mbi procedurën që duhet të ndjekin dhe elementët që duhet të përmbajë ky akt. Akti i përshkrimit të punës, duhet të përmbajë jo vetëm detyrat e nëpunësit, por edhe vendin që zë pozicioni në sistemin e shërbimit civil të institucionit, pra pozicioni organizativ, pozicionimi në shkallën përkatëse, misioni i institucionit, qëllimi i përgjithshëm i pozicionit të punës, përgjegjësia për organizimin e punës dhe detyrat kryesore, zgjidhja e problemeve, vendimmarrja, mjedisi menaxherial, mbikëqyrja, stafi në varësi (në rastet kur ka), kushtet e punës dhe kërkesat e posaçme. Këta elementë të rëndësishëm kanë një vlerë të veçantë, sidomos për përzgjedhjen e kandidatëve më të kualifikuar në momentin e rekrutimit, për të kontrolluar aktivitetin e nëpunësve në funksion të mbarëvajtjes së punëve të institucionit, për të vlerësuar performancën e tyre, me qëllim bërjen sa më efektiv të sistemit të vlerësimit të punës në fund të vitit kalendarik, apo për sistemin e karrierës.

Përshkrimet e punës janë shumë të rëndësishme edhe në momentin e ristrukturimit. Ky proces, i cili përveç se është një detyrim ligjor që rregullon veprimtarinë e administratës, rrit efikasitetin dhe nuk lejon mbivendosjen e detyrave, aktualisht merr një rëndësi të veçantë për faktin se, ekzistenca e përshkrimeve të punës, të hartuara në përputhje me ligjin, është një kusht, pa të cilin nuk mund të kryhet transferimi i përhershëm apo lirimi nga shërbimi civil i nëpunësve, pas ristrukturimit.

Kjo për faktin se veprimtaria e Komisionit të ristrukturimit, është e lidhur ngushtë me shqyrtimin e mundësive të sistemit të çdo nëpunësi civil, në vendet e lira ekzistuese dhe propozimin e transferimit të nëpunësit në një pozicion të lirë të së njëjtës kategori, apo përfundimin e marrëdhënies në shërbimin civil të nëpunësit, çka nuk mund të arrihet, nëse mungojnë përshkrimet e punës të pozicioneve, sipas strukturës së institucionit, para dhe pas ristrukturimit, ku përcaktohen edhe kërkesat specifike në lidhje me njohuritë që duhet të ketë nëpunësi që do të emërohet pas ristrukturimit.

Një arsye tjetër, është edhe fakti se, mungesa e këtyre akteve të rëndësishme (formularët e përshkrimit të punës), pengon veprimtarinë e institucioneve kontrolluese, të tilla si Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil, gjatë mbikëqyrjes së procesit të ristrukturimit, apo të Gjykatës Administrative, gjatë gjykimit të rasteve që do të

adresohen për zgjidhje nga nëpunësit civil në institucionet që do të krijohen pas procesit të ristrukturimit.

Përpos këtyre aspekteve, gjatë vitit 2017, Komisioneri ka kontrolluar nëpërmjet mbikëqyrjes së përgjithshme 27 bashki të vendit, si dhe marrëdhëniet e punësimit të nëpunësve civilë në 137 njësi administrative, të cilat aktualisht janë në përbërje të tyre, e më parë kanë qenë të organizuara si komuna. Objekti i mbikëqyrjes në këto raste ka qenë i përgjithshëm dhe ka përfshirë të gjitha institutet e ligjit, ndër të cilat deklarimi i statusit të punësimit, rekrutimi, transferimi dhe ristrukturimi, ecuria disiplinore, vlerësimi dhe përshkrimi i punës, si dhe dosja e regjistri i personelit.

Problemet e evidentuara në njësitë e vetëqeverisjes vendore në lidhje me administrimin e shërbimit civil kryesisht kanë pasur të bëjnë me:

- ✓ Mospërmbushjen e kriterit të nivelit arsimor për të qenë nëpunës civilë. Pavarësisht këtij fakti punonjësit vazhdonin të ishin akoma të punësuar në pozicione pune të shërbimit civil.*
- ✓ Mosrespektimin e procedurave ligjore që rregullojnë procesin e ristrukturimit.*
- ✓ Pozicioni i punës, pa të drejtë, nuk është konsideruar si pjesë e shërbimit civil.*
- ✓ Emërimet në pozicione pune të shërbimit civil, nëpërmjet kontratave të përkohshme, pa zhvilluar më parë procedurën e konkurrimit.*
- ✓ Moszbatimi i procedurave ligjore gjatë ecurisë disiplinore.*

*Ndërkohë, janë përfshirë në inspektime tematike 13 institucione të qeverisjes vendore (12 bashki dhe 1 Këshill Qarku). Objekti i inspektimit ka qenë verifikimi i rasteve të emërimeve në kundërshtim me ligjin, duke pasur parasysh fenomenin e fillimit të marrëdhënies së punës nëpërmjet kontratave të përkohshme apo akteve të thjeshta të emërimit, të nxjerra nga drejtuesi i institucionit, në pozicione pune që janë pjesë e shërbimit civil, duke mos respektuar procedurat e kërkuara nga ligji, i cili parashikon emërimin në shërbimin civil, vetëm nëpërmjet konkurrimit dhe se çdo akt i nxjerrë në kundërshtim me të, konsiderohet si absolutisht i pavlefshëm. Në përfundim të këtij procesi, në njësitë e qeverisjes vendore janë konstatuar **96** raste të emërimeve në kundërshtim me ligjin.*

Sa i takon rekrutimit në shërbimin civil, ai është një proces i rëndësishëm që ka lidhje të drejtpërdrejtë me nivelin e cilësisë së prurjeve të reja në shërbimin civil.

Edhe pse ligji aktual për nëpunësin civil e konsideron si absolutisht të pavlefshëm aktin e emërimit, pa kryer më parë procedurat e konkurrimit, përsëri kjo praktikë aplikohet në një nivel relativisht të lartë, sidomos në institucionet e administratës vendore, pasi në administratën shtetërore ku administrimi i shërbimit civil kryhet nga Departamenti i Administratës Publike, ky proces është vendosur në korniza ligjore.

Rekrutimet e grupuara, si edhe sistemi elektronik i rekrutimit, i japin mundësinë Komisionerit që të monitorojë në vend këtë proces, në institucionet e administratës shtetërore, ku ky proces administrohet nga DAP, ndërkohë që nuk ka mundësi objektive

që të zhvillojë të njëjtin proces në institucionet e administratës vendore apo në institucionet e pavarura, për arsye se ato nuk kanë një bazë të dhënash për procesin e rekrutimit, ku të publikojnë dokumentacionin që e materializon procedurën e realizuar në këto raste.

Gjatë këtij procesi janë konstatuar **801** raste ose **95%** të numrit të total të rasteve (nga 839 raste në total), të emërimeve të parregullta, të kryera duke mos respektuar procedurat e rekrutimit (ose rreth **30%** e pozicioneve të punës pjesë e shërbimit civil, kanë qenë të lidhura nëpërmjet një akti të thjeshtë emërimi, të nxjerrë nga titullari i institucionit, në kundërshtim me ligjin). Kjo shifër është vlerësuar si shqetësuese nga Komisioneri dhe për të rregulluar situatën, për të gjitha këto raste është kërkuar konstatimi i tyre, si akte absolutisht të pavlefshme dhe rregullimi i pasojave, duke ndërprerë marrëdhëniet e punës për punonjësit e emëruar në kundërshtim me ligjin dhe duke shpallur konkurrimin për plotësimin e këtyre pozicioneve.

Krahas aplikimit të mjetit ligjor, që është detyrimi për të zbatuar ligjin nëpërmjet vendimeve paralajmëruese, jemi duke i mbështetur njësitë e menaxhimit të burimeve njerëzore të bashkive edhe me asistencë teknike me qëllim që fillimisht të kuptohen procedurat nga subjektet e ngarkuara me zbatimin e tyre, për të mundësuar vendosjen e administrimit të shërbimit civil në korniza ligjore.

Ligji nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar (Kreu XI, neni 62), përcakton detyrimin e institucioneve për të vlerësuar punën e çdo punonjësi që kryen funksione në një pozicion pune pjesë e shërbimit civil. Përveç vlerësimit vjetor, tashmë nëpunësit vlerësohen periodikisht, edhe për përfitim dhe përditësimin e njohurive shtesë të nevojshme për realizimin e funksioneve të tyre, në përputhje me kategorinë/grupin e administrimit të përgjithshëm/posaçëm ku bëjnë pjesë. Nëpunësi mund të vlerësohet në një nga nivelet: **a)** shumë mirë (1); **b)** mirë (2); **c)** kënaqshëm (3); **ç)** jo kënaqshëm (4).

Pavarësisht përpjekjeve për të përdorur të gjitha nivelet e vlerësimit, vlerësoj se ky institut i ligjit është kthyer në një proces formal, i cili nuk e ka kryer rolin e tij në funksion të qëllimit të ligjit (vlerësimin në nivele të larta (shumë mirë dhe mirë), e merr pothuajse çdo nëpunës civil në institucion).

Në këto rrethana, mendoj se ka ardhur momenti që të gjenden mekanizma efikase për ta orientuar këtë institut të ligjit drejt arritjes së qëllimit të tij, të cilët mund të jenë si në drejtim të shpërblimit financiar për punonjësit që performojnë më mirë, ashtu edhe në drejtim të përcaktimit të raportit që duhet të zbatohet eprori direkt, gjatë aplikimit të të gjithë spektrit të vlerësimeve, me numrin e përgjithshëm të nëpunësve civilë.

Në gjykimin tim, përmirësimet ligjore në këtë institut të ligjit, do të sjellin motivimin e nëpunësve për të përmirësuar cilësinë e punës, si dhe do të detyrojnë eprorin drejt një vlerësimi të drejtë dhe objektiv. Po kështu, ndryshimi i ligjit në këtë rast, do të ndikojë pozitivisht në uljen e nivelit të korrupsionit në radhët e shërbimit civil.

Në përfundim, vlerësoj se respektimi i legjislacionit të shërbimit civil dhe monitorimi i

tij janë aspekte thelbësore që sigurojnë suksesin e reformës në shërbimin civil, si pjesë e rëndësishme e administratës publike. Sfida e Komisionerit mbetet që të sigurojë një proces të pavarur dhe efikas mbikëqyrjeje, me qëllim që të parandalojë shkeljen e ligjit dhe të rregullojë paligjshmërinë në rastet kur ka ndodhur, nëpërmjet mjeteve që i ka dhënë ligji.

Faleminderit për vëmendjen!

KOMISIONERI

Pranvera Strakosha