



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KOMISIONERI PËR MBIKËQYRJEN E SHËRBIMIT CIVIL

RAPORT

PËR

MONITORIMIN E PROCESIT TË RISTRUKTURIMIT NË

MINISTRINË E MBROJTJES

Tiranë, Shtator 2018

RAPORT

Për përmbylljen e procesit të monitorimit në lidhje me zbatimin e ligjit për nëpunësin civil, gjatë procesit të ristrukturimit, në Ministrinë e Mbrojtjes

Hyrje

Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil, në mbështetje të nenit 11, pika 1, si dhe të nenit 14, pikat 1 e 2, të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, nëpërmjet urdhrit nr. 85, datë 9.10.2017, “Për fillimin e monitorimit të zbatimit të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar dhe të akteve nënligjore, gjatë aplikimit të procedurave në lidhje me procesin e riorganizimit të institucioneve të administratës shtetërore (mbylljes dhe ristrukturimit), pas miratimit të përbërjes së Këshillit të Ministrave”, ka vendosur fillimin e monitorimit të zbatimit të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar dhe të akteve nënligjore, gjatë aplikimit të procedurave të ristrukturimit të aparatit të Këshillit të Ministrave dhe Ministrive të linjës.

Bazuar në pikën 3, të tabelës nr. 1, bashkëlidhur urdhrit më sipër, u ngrit grupi i punës me përbërje inspektorët, Behare Hoxha dhe Saimir Muçmataj, të cilët janë autorizuar nga Komisioneri për të monitoruar procesin e ristrukturimit në Ministrinë e Mbrojtjes, i cili filloi në datën 6.2.2018.

Objekti i monitorimit në këtë institucion është procedura e ristrukturimit, që përfshin të gjitha proceset e legjislacionit për nëpunësin civil, që rregullojnë këtë aspekt, ndër të cilat përmendim, hartimin e përshkrimeve të reja të punës; krijimin e Komisionit të Ristrukturimit; veprimtaria e Komisionit të Ristrukturimit, aktet administrative për propozimin e transferimeve të Komisionit të Ristrukturimit; verifikimi i propozimeve për sistemimin e nëpunësve dhe miratimi i tyre nga Departamenti i Administratës Publike; evidentimi i rasteve të lirimit nga shërbimi civil, respektimi i afateve procedurale nga ana e aktorëve që marrin pjesë në këtë procedurë, etj.

Në përfundim të procesit të këqyrjes së akteve dhe administrimit të dokumentacionit të nevojshëm në institucion, grupi i punës përpunoi të dhënat dhe përgatiti raportin e monitorimit në lidhje me administrimin e shërbimit civil, gjatë aplikimit të procedurave të ristrukturimit në Ministrinë e Mbrojtjes, si më poshtë:

Qëllimi i monitorimit

Qëllimi i realizimit të këtij procesi është:

- Monitorimi, kontrolli dhe vlerësimi i zbatimit të nenit 50, të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar; Vendimit nr. 125, datë 17.2.2016, të Këshillit të Ministrave, “Për transferimin e përkohshëm dhe të përhershëm të nëpunësve civilë”; si dhe Udhëzimit nr. 1, datë 1.3.2016, të Departamentit të Administratës Publike, “Për krijimin, funksionimin dhe

kompetencat e komisionit të ristrukturimit për shkak të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit”.

- Paraqitja e konstatimeve dhe fakteve të evidentuara dhe të vlerësuara si parregullsi në lidhje me zbatimin e ligjit për nëpunësin civil para përgjegjësve për administrimin e procesit të ristrukturimit.
- Paralajmërimin e njësisë përgjegjëse, institucionit dhe personave përgjegjës, në rast të konstatimit të parregullsive gjatë zbatimit të ligjit, duke lënë detyrat dhe rekomandimet përkatëse për përmirësimin e situatës, brenda një afati të arsyeshëm, sipas përcaktimeve të bëra në nenin 15, të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar.

Metodologjia e monitorimit

Si metodë pune është përdorur verifikimi i dokumentacionit që ka lidhje me objektin e mbikëqyrjes, i cili administrohet në sektorin e njësisë së menaxhimit të burimeve njerëzore të institucionit, si dhe Departamentit të Administratës Publike. Konkretisht, grupi i punës realizoi veprimet e mëposhtme:

- Fillimisht u organizua një takim dhe bashkëbisedim, në datën 6.2.2018, me ******, me detyrë “Drejtor”, i Drejtorisë së Miradministrimit të Burimeve Njerëzore dhe Shërbimeve, me të cilin u diskutua mbi objektin dhe drejtimit e procesit, si dhe u ra dakord në lidhje me dokumentacionin shkresor që duhej të vihej në dispozicion të grupit të punës për verifikim. Person i kontaktit me grupin e punës në këtë institucion, u caktua nëpunësi ******, i cili kryen detyrën e “Specialistit”, pranë Sektorit të Menaxhimit të Personelit.
- U administrua gjithë dokumentacioni shkresor i konsideruar i nevojshëm për realizimin e këtij monitorimi, e konkretisht: struktura aktuale dhe struktura mëparshme; listë prezencat para dhe pas ristrukturimit; disa modele të formatit të përshkimeve të punës; dokumentacioni që materializon procedurën e ristrukturimit; aktet administrative që materializojnë vendimmarrjen e Komisionit të Ristrukturimit dhe të Departamentit të Administratës Publike; si dhe çdo dokumentacion tjetër që ndihmon realizimin e verifikimit të procesit.

Përmbajtja e Raportit:

Me miratimin e përbërjes së Këshillit të Ministrave, që përkon me mbarimin e procesit zgjedhor të vitit 2017, rezulton se është riorganizuar i gjithë aparati shtetëror. Nga ky proces, u shkrinë 8 ministri të mëparshme, funksionet e të cilave iu bashkuan 11 ministrive të mbetura, si dhe u shtuan 2 ministri të reja, duke e reduktuar numrin nga 19 ministri, që ishin para zgjedhjeve, në 13 ministri.

Për pasojë, Ministria e Mbrojtjes, e cila është subjekt i këtij monitorimi, si dhe gjithë ministrinë e tjera, kaluan në proces ristrukturimi.

Në përfundim të procesit të monitorimit rezultoi si më poshtë:

I. Analiza e Procesit të Ristrukturimit

Me konstituimin e përbërjes së Këshillit të Ministrave, pas procesit zgjedhor (*Qershor, viti 2017*), u miratuan, aktet nënligjore që përcaktojnë fushën e përgjegjësisë së ministrive të linjës.

Në lidhje me veprimtarinë e Ministrisë së Mbrojtjes, ka dalë vendimi nr. 501, datë 13.9.2017, i Këshillit të Ministrave “*Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të Ministrisë së Mbrojtjes*”, i ndryshuar me vendimin nr. 9, datë 12.1.2018, të Këshillit të Ministrave.

Më tej, me urdhrin nr. 167, datë 5.10.2017, të Kryeministrit “*Për disa ndryshime në urdhrin nr. 94, datë 30.4.2010, “Për Miratimin e strukturës dhe të organikës së Ministrisë së Mbrojtjes dhe Shtabit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura”, të ndryshuar*”, është miratuar struktura dhe organika e re, sipas skemës 1 e 2, bashkëlidhur këtij urdhri.

I. Analiza e ndryshimeve të Strukturës Organizative.

a) Struktura e re Organizative

Nga krahasimi i strukturës organizative aktuale me strukturën organizative të mëparshme, rezulton se institucioni është riorganizuar duke ndryshuar rrënjësisht mënyrën e organizimit strukturor të njësive të tij organizative (*Drejtorive të Përgjithshme, Drejtorive dhe Sektorëve*), e cila është pasuar me ndryshim të skemës organizative, të hierarkisë e llogaridhënies, të emërtesave, të përbërjes dhe të nivelit të kategorive të pagës të pozicioneve të punës.

Nga analiza e strukturës së re organizative, u konstatua se, institucioni ka aplikuar një qasje drejt një organizimi të ri, duke e ndërruar aparatit nën varësinë e Sekretarit të Përgjithshëm, në tre shtylla kryesore që kanë të bëjnë me:

- ✓ politikat dhe zhvillimin e sektorëve nën fushën e përgjegjësisë;
- ✓ aspektin rregullator dhe përputhshmërinë në sektorët që mbulojnë; dhe,
- ✓ aspektin ekonomik dhe shërbimet mbështetëse,

të cilave i përgjigjen respektivisht tre njësi të strukturës:

- ✓ Drejtoria e Përgjithshme e Politikave të Mbrojtjes;
- ✓ Drejtoria e Përgjithshme Rregullatore dhe Përputhshmërisë në Fushën e Mbrojtjes;
- ✓ Drejtoria e Përgjithshme Ekonomike dhe Shërbimeve Mbështetëse.

Ndarja në nivelin e parë (*Drejtori e përgjithshme*), vijon më tej me ndarjen në nivelin e dytë, Drejtori dhe rezulton se çdo Drejtori e Përgjithshme ndahet në disa Drejtori, nën varësinë e të cilave vijon niveli i tretë, i cili grupohet mbi bazën e Sektorit.

Pra, ashtu si vërehet, është krijuar një model i ri i organizimit funksional, me ndryshime konceptuale, e cila synon minimizimin e parcelizimit të strukturës dhe pasojave që vijnë prej saj, konfliktet, harxhimin e burimeve, zbehjen e funksioneve të planifikimit, mospasje kapacitetesh etj. Po kështu, kjo strategji është ndjekur me qëllim që të unifikohet mënyra e organizimit të aparateve ekzekutive, të thjeshtohet struktura, të shmangen funksionet e përsëritura, si dhe për të nxjerrë në pah funksionet prioritare që ka institucioni.

b) Krahasimi i strukturës aktuale, me strukturën e mëparshme në lidhje me ndryshimet e numrit të përgjithshëm dhe të statusit të pozicioneve të punës.

Nga krahasimi i strukturës së re me atë të mëparshmen rezulton se, struktura aktuale ruan numrin e përgjithshëm të punonjësve të institucionit (142 punonjës), por ka pësuar ndryshime në numrin e pozicioneve të punës pjesë e shërbimit civil.

Nisur nga specifika e Ministrisë së Mbrojtjes, e cila në realizimin e misionit të saj mbështetet në ligjin specifik nr. 64/2014 “Për pushtetet dhe autoritetet e drejtimit e të komandimit të forcave të armatosura të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, rezulton se pozicionet e punës, të cilat kryejnë funksione publike janë të ndarë sipas statusit: “Ushtarak”, “Ushtarak - Nëpunës civil” dhe “Nëpunës civil”.

Konstatohet se, në strukturën e re, pozicionet e punës me status “Ushtarak - Nëpunës civil” dhe “Nëpunës civil”, janë shtuar, ndërsa pozicionet e punës me statusin “Ushtarak”, janë pakësuar.

Konkretisht, ndryshimet pasqyrohen në tabelën më poshtë:

Tabela nr. 1 Krahasimi i strukturës organizative aktuale me atë të mëparshme.

Funksionet administrative sipas niveleve	Struktura organizative e mëparshme	Struktura organizative aktuale
Funksionar politik	13	13
Punonjës administrativ	8	6
Ushtarak	22	3
Ushtarak - Nëpunës civil	17	31
Nëpunës civil	82	89
Total	142	142

Bazuar në strukturën e miratuar, pozicionet e punës me statusin “ushtarak”, kryejnë funksione publike, por nuk janë pjesë e shërbimit civil. Ndërsa, pozicionet e punës me statusin “ushtarak – nëpunës civil”, kryejnë funksione publike dhe në këtë rast, statusi aplikohet në varësi të mënyrës se si është plotësuar pozicioni i punës

Nisur nga analiza e realizuar më sipër, Komisioneri arrin në konkluzionin se, me miratimin e strukturës së re, Ministria e Mbrojtjes ka kaluar në një proces ristrukturimi, për arsye se është riorganizuar struktura e saj organizative, duke ristrukturuar dhe ndryshuar funksionet e kriteret specifike të pozicioneve të punës.

II. Analiza e procesit të ristrukturimit

Instituti i ristrukturimit rregullohet në mënyrë të hollësishme në nenin 50, të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar; vendimin nr. 125, datë 17.2.2016, të Këshillit të Ministrave, “Për transferimin e përkohshëm dhe të përhershëm të nëpunësve civilë”; si dhe udhëzimin nr. 1, datë 1.3.2016, të Departamentit të Administratës Publike, “Për krijimin, funksionimin dhe kompetencat e komisionit të ristrukturimit për shkak të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit”.

Në këto dispozita përcaktohen në mënyrë specifike aktorët që marrin pjesë gjatë një procedure ristrukturimi, kompetencat për vendimmarrje dhe procedura që duhet ndjekur deri në finalizimin e këtij procesi.

Në kuadër të drejtimeve të mbikëqyrjes, u verifikua dokumentacioni i vënë në dispozicion në lidhje me procedurën e ristrukturimit në Ministrinë e Mbrojtjes, nga analiza e të cilit rezultoi si më poshtë vijon.

a) Përshkrimet e punës

Sipas përcaktimeve të pikës 14, të kreut IV “Procedura dhe formati i përshkrimit të punës”, të vendimit nr. 142, datë 12.3.2014, të Këshillit të Ministrave, “Për përshkrimin dhe klasifikimin e pozicioneve të punës në institucionet e administratës shtetërore dhe institucionet e pavarura”, i ndryshuar, përshkrimet e punës hartohen kur krijohen institucione të reja, kur ndryshon mënyra e organizimit të institucionit, apo kur kanë ndodhur ndryshime ose miratime të legjislacionit specifik mbi bazën e të cilit funksionon institucioni.

Në rastin konkret, rezulton se institucioni i mbikëqyrur ka ndryshuar mënyrën e organizimit të tij, për shkak të procesit ristrukturimit të ministrive dhe riorganizimit të institucionit. Në këto kushte, si dhe bazuar në dispozitat e përmendura më lartë, institucionit i lind detyrimi për të hartuar përshkrimet e reja të punës, për çdo pozicion të shërbimit civil.

Në vijim të kësaj analize, bazuar në pikën 8, paragrafi “Hapi 2”, të udhëzimit nr. 1, datë 1.3.2016, të Departamentit të Administratës Publike “Për krijimin, funksionin dhe kompetencat e Komisionit të Ristrukturimit për shkak të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit”, Komisioni i Ristrukturimit, përpara se të marrë vendimin përfundimtar për sistemimin e punonjësve të prekur nga ristrukturimi, duhet të verifikojë përshkrimet e reja të punës, për të evidentuar kriteret e veçanta për secilin pozicion dhe pastaj “Hapi 3”, të verifikojë dosjet personale të nëpunësve civilë, në mënyrë që të dalë me një

konkluzion objektiv në lidhje me përputhshmërinë e kriterëve të veçanta që kërkohen nga pozicioni i punës, me kriteret e veçanta që gëzon nëpunësi civil.

Gjatë procesit të monitorimit, për të gjitha pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil, u verifikuan përshkrimet e punës. Nga verifikimi i dokumentacionit të administruar, si dhe nga sqarimet e specialistit të Sektorit të Menaxhimit të Personelit, i caktuar si person kontakti me grupin e punës, rezultoi se, në momentin e verifikimit të kryer në subjekt, institucioni kishte hartuar përshkrime pune të pjesshme. Në këtë rast, institucioni është kujdesur që për çdo pozicion të shërbimit civil, të cilit i ka ndryshuar funksioni, të përcaktojë në mënyrë të përmbledhur detyrat që realizon pozicioni përkatës si dhe kriteret e posaçme. Këto materiale i janë dërguar në mënyrë elektronike edhe njësisë përgjegjëse (DAP).

Në këto kushte, në momentin e realizimit të procesit të ristrukturimit, Komisioni i Ristrukturimit, në marrjen e vendimit përfundimtar për sistemin e nëpunësve, është mjaftuar me informacionin që përmbanin përshkrimet e punës të hartuara në mënyrë të pjesshme. Kjo praktikë pune, vlerësohet si parregullsi në administrimin e shërbimit civil, për arsye se ligji specifik që rregullon këtë aspekt kërkon që procesi i hartimit të përshkrimeve të punës duhet të përfundojë përpara se të fillojë procesi ristrukturimit.

Por nga ana tjetër, konstatohet, janë ekstraktuar kërkesat e posaçme për çdo pozicion pune, sipas kushteve të reja të krijuara, të cilat i kanë shërbyer Komisionit të Ristrukturimit për të vlerësuar përmbushjen e tyre nga punonjësit aktual.

Përshkrimet e reja të punës, duke vlerësuar kompleksitetin e procesit, kërkojnë një angazhim të madh nga nëpunësit përgjegjës të cilëve ligji iu ka ngarkuar detyrën për hartimin e tyre dhe miratimin e tyre.

Në kushtet kur në kuadër të ristrukturimit, eprori direkt nuk ishte sistemuar në pozicionin përkatës, kjo parregullsi nuk e cenon procesin edhe për faktin se kriteret e veçanta që kërkohen për çdo pozicion pune pjesë e shërbimit civil, rezultojnë se ishin përcaktuar përpara se procesi i ristrukturimit të fillonte. Por, kjo problematikë është evidentuar nga Komisioneri, në mënyrë që në të ardhmen aktorët që marrin pjesë në këtë proces, të tregojnë kujdes lidhur me realizimin të gjitha procedurave që kërkon procesi i ristrukturimit.

b) Krijimi i Komisionit të Ristrukturimit dhe procedura e realizuar prej tij

Departamenti i Administratës Publike, në cilësinë e njësisë përgjegjëse, me urdhrin nr. 104/2, datë 9.10.2017, “Për krijimin e Komisionit të Ristrukturimit në kuadër të ristrukturimit të Ministrisë së Mbrojtjes”, ka krijuar Komisionin e Ristrukturimit të përbërë nga:

- ***** (kryetar i komisionit), me detyrë “Specialiste”, në Sektorin e Procedurave të Rekrutimit, në Drejtorinë e Politikave të Rekrutimit të Administratës Publike, në cilësinë e përfaqësueses së njësisë përgjegjëse (DAP);

- ***** (anëtar), me detyrë “Drejtori i Përgjithshëm”, në Drejtorinë e Përgjithshme të Politikave dhe Mbrojtjes, pranë Ministrisë së Mbrojtjes, në cilësinë e nëpunësit më të lartë civil të ministrisë, (pasi pozicioni i punës Sekretar i Përgjithshëm është vend vakant);
- ***** (anëtar), me detyrë “Drejtori i Përgjithshëm”, në Drejtorinë e Përgjithshme Rregullatore dhe Përputhshmërisë në Fushën e Mbrojtjes, (pasi pozicioni i punës Drejtor i Përgjithshëm i Ekonomisë dhe Shërbimeve Mbështetëse është vend vakant).

Nisur nga fakti se, pozicionet e punës “Sekretar i Përgjithshëm” dhe “Drejtor i Përgjithshëm i Ekonomisë dhe Shërbimeve Mbështetëse”, ishin vende vakante, për krijimin e Komisionit të Ristrukturimit, njësia përgjegjëse (DAP), nga radhët e ministrisë, ka zgjedhur si anëtarë nëpunësit më të lartë civil. Në këto kushte, vlerësohet se njësia përgjegjëse ka vepruar drejt në krijimin e Komisionit të Ristrukturimit.

Në momentin e ristrukturimit, institucioni kishte **66** nëpunës civil, për të cilët janë rivlerësuar dhe ndryshuar kriteret specifike të pozicioneve të punës, ku ata kryenin veprimtarinë para ristrukturimit e për pasojë i janë nënshtruar procesit të ristrukturimit.

Komisioni i Ristrukturimit, pasi ka analizuar strukturën dhe organikën e re të miratuar për administratën e Ministrisë së Mbrojtjes, si dhe strukturën dhe organikën e mëparshme, ka shqyrtuar mundësinë e sistemit të çdo nëpunësi civil në vendet e lira ekzistuese.

Në realizimin e këtij procesi, Komisioni i Ristrukturimit ka marrë parasysh përputhshmërinë e të dhënave individuale të nëpunësve me kërkesat e posaçme të vendeve të punës, duke u bazuar në udhëzimin nr. 1, datë 1.3.2016, të Departamentit të Administratës Publike, “Për krijimin, funksionimin dhe kompetencat e komisionit të ristrukturimit për shkak të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit”, i ndryshuar.

- Zbatimi i metodës së pikëzimit

Komisioni i Ristrukturimit ka aplikuar metodën e pikëzimit në **2 raste**, e konkretisht në rastin e Sektorit i Pagave dhe Sektorit të Zhvillimit, Arsimimit dhe Kualifikimit të Personelit, të cilët pësuan ndryshime në kuadër të miratimit të strukturës së re. Më konkretisht konstatohet se:

- ✓ Sektori i Pagave, i cili është shkurtuar me një pozicion specialist (nga 4, në 3 pozicione), ndërkohë që Sektori i Financave është shtuar me një pozicion specialist (nga 3, në 4 pozicione), e për pasojë, për 4 specialistët e Sektorit të Pagave, është aplikuar metoda e pikëzimit, me anën e të cilës rezulton se, specialistja ***** , nuk mundi të sistemohej në këtë sektor për shkak se është vlerësuar në nivel më të ulët me pikë, por rezulton se ajo është transferuar në Sektorin e Buxhetit, ku rezultoi një vend vakant për të cilin ajo i plotësonte kërkesat e posaçme.

- ✓ Sektori i Zhvillimit, Arsimimit dhe Kualifikimit të Personelit, i cili u krijua me strukturën e re nga bashkimi i Sektorit të Arsimit dhe Kualifikimit dhe Sektorit të Zhvillimit të Personelit. Në këtë rast është kryer vlerësimi me pikëzim i dy përgjegjësve të sektorëve që u bashkuan dhe në përfundim, për shkak se është vlerësuar në nivel më të ulët me pikë, Përgjegjësja e Sektorit të Arsimit dhe Kualifikimit, nëpunësja *****, u transferua në pozicionin Përgjegjëse e Sektorit të Përkujdesjes Sociale të Ushtarëve, pasi plotësonte kriteret e posaçme të këtij pozicioni.
- Raste të nëpunësve, të cilët kanë pësuar ndryshim të kategorisë së pagës

Për sa i përket nivelit të kategorisë së pagës rezulton se në **5 raste**, nëpunësit kanë pësuar ulje të kategorisë së pagës, për shkak të ndryshimeve të përcaktuara me strukturën e re.

Rezulton se, ulje në kategorinë e pagës kanë pësuar punonjësit e Sektorit të Pagës e konkretisht, “Përgjegjësi i Sektorit”, nëpunësi *****, ka kaluar nga niveli i kategorisë III-a në III-a/1, ndërsa pozicioni i punës “Specialist”, ka pësuar unifikim të nivelit të kategorisë së pagave III-b dhe IV-a, tashmë të gjitha këto pozicione kalojnë në kategorinë e pagës IV-a, e për pasojë specialistja ***** ndryshon nivelin e kategorisë nga III-b, në IV-a.

Gjithashtu, Specialistët e Sektorit të Financës, nga niveli IV-a, zbresin në nivelin IV-b, e për pasojë specialistët *****, ***** dhe ***** kanë pësuar ulje të nivelit të kategorisë së pagës.

Ndërsa, ngritje në nivelin e kategorisë nga *IV-a*, në *III-b*, në total janë evidentuar **11 raste**.

Referuar fakteve të përmendura më sipër, vlerësojmë se, dispozitat që rregullojnë institutin e ristrukturimit, në rastet kur për shkak ristrukturimi pozicioni i punës nuk ekziston më, apo nuk përmban karakteristikat e mëparshme, shprehen vetëm për detyrimin e njësisë përgjegjëse, për ruajtjen e kategorisë së pozicionit të punës, sipas konceptimit që i bën këtij elementi të marrëdhënies së punës në shërbimin civil, pika 2, e nenit 19, të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil” i ndryshuar. Në këtë vështrim, në rastin e transferimit për shkak të ristrukturimit të pozicionit të punës, të një nëpunësi civil të kategorisë ekzekutive, sipas ligjit, ekziston detyrimi që pozicioni i ri i punës ku do të transferohet, të jetë gjithashtu pozicioni i kategorisë ekzekutive, pa u lidhur me ndonjë detyrim të një natyre tjetër, si paga, kushtet e punës, etj.

Problemi i pagesës dhe niveleve të pagës, rregullohet nga neni 34, i ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil” i ndryshuar. Në pikën 2 të tij, përcaktohen përbërësit e pagës: “Paga e nëpunësit civil përbëhet nga paga bazë e kategorisë, shtesa për klasën së cilës i përket pozicioni, dhe shtesa për kushtet e punës” dhe në pikën 4, të po këtij neni, përcaktohet kompetenca e organit që përcakton strukturën dhe nivelin e pagës për çdo pozicion. Në ‘të thuhet shprehimisht: “Këshilli i Ministrave miraton aktet nënligjore për strukturën dhe nivelet e pagave sipas këtij neni”, kompetencë e cila materializohet, për

çdo rast dhe institucion, nëpërmjet urdhrave të Kryeministrit për miratimin e strukturës dhe nivelit të pagave.

Ky është kuptimi që i jep ligji detyrimeve të institucionit për ruajtjen e statusit të nëpunësve civilë, në rastet kur pozicionet e tyre preken nga ristrukturimi. Nisur nga parimi kushtetues, i shpërblimit sipas sasisë dhe cilësisë së punës, kuptohet që një nëpunës kur pranon të punojë në një pozicion pune të shërbimit civil, qoftë në momentin e pranimit në shërbimin civil, ashtu dhe në rastin e transferimit në një pozicion tjetër të të njëjtës kategori, për shkaqe ligjore, është i detyruar të marrë parasysh që, do të paguhet sipas pagës së përcaktuar nga organi kompetent për atë pozicion pune. Organi kompetent për përcaktimin e pagës për pozicionet e punës është Këshilli i Ministrave, i cili nxjerr aktet e nevojshme nënligjore për strukturën dhe nivelet e pagave, të cilat siç u tha dhe më lart, materializohen nëpërmjet urdhrave të Kryeministrit për miratimin e strukturës dhe nivelit të pagës për çdo institucion dhe pozicion konkret pune.

Qëndrimin e mësipërm e ka mbështetur dhe gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, në vendimin e saj nr. 80-2018-497, datë 15.2.2018, kur ka rrëzuar kërkesën e palës paditëse për ruajtjen e pagës së vendit të mëparshëm të punës, pavarësisht veprimit të drejtë të njësisë përgjegjëse, për ruajtjen e kategorisë së pozicionit të punës në një rast transferimi për shkak të shkurtimit të vendit të mëparshëm të punës. Në këtë vendim, gjykata arsyeton si më poshtë:

“... Pala paditëse kundërshton vendimin e transferimit të saj për shkak se, në vendin e ri të punës i ka ndryshuar niveli i pagës nga III-b në IV-a. Në bazë të nenit 50 pika 1, të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil” i ndryshuar, thuhet që kur për shkak të mbylljes ose të ristrukturimit të institucionit, pozicioni i mëparshëm i punës së një nëpunësi civil nuk ekziston më, ai transferohet në një pozicion tjetër të shërbimit civil të së njëjtës kategori

Nga shqyrtimi i akteve të marrë në gjykim, rezulton se transferimi i palës paditëse është bërë në një pozicion të shërbimit civil brenda të njëjtës kategori, asaj ekzekutive, në përputhje me parashikimet e nenit 19 dhe 50, të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar.

Ndryshimi i pagës në këtë rast, nga klasa III-b në IV-a, nuk i ndryshon palës paditëse kategorinë, pasi të dyja këto kategori pagash i përkasin kategorisë ekzekutive, specialist.

Për sa më sipër, pretendimi i palës paditëse se transferimi i saj është bërë në kundërshtim me parashikimet e nenit 50/1, të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, është e pabazuar në ligj e në prova. Gjithashtu dhe pretendimi i saj për kundërshtëpërblimin për dëmin e krijuar nga ulja e pagës dhe dëmi moral, është i pabazuar në ligj dhe në prova.....” .

- Transferime për shkak të ndryshimit të kritereve të veçanta të pozicionit të punës

Në lidhje me përputhshmërinë e të dhënave individuale të nëpunësve me kërkesat e posaçme të vendeve të punës, u evidentuan **2 raste**, ku punonjësit nuk plotësonin kriteret sipas përshkrimeve të reja të punës.

Konkretisht bëhet fjalë për nëpunësen *****, me detyrë “*Specialist*”, pranë Sektorit të Buxhetit, e cila zotëron diplomën “*Bachelor*”, në Shkenca Ekonomike, por për shkak se pozicionit të saj i’u ndryshua kategoria e pagës nga *IV-a*, në *III-b*, i’u ndryshuan dhe kërkesat lidhur me nivelin e dplomës, duke u kërkuar që nëpunësi të zotërojë diplomën “*Master Profesional*”, në Shkenca Ekonomike, e për këtë arsye kjo, nëpunëse u transferua në pozicionin “*Specialist*”, në Sektorin e Financës ku plotësonte kërkesat.

Gjithashtu, nga ndryshimi i kriterëve të posaçme është prekur edhe nëpunësi *****, me detyrë “*Specialist*” në Sektorin e Zhvillimit, Arsimimit dhe Kualifikimit të Personelit. Ky sektor është krijuar nga bashkimi i Sektorit të Arsimit dhe Kualifikimit me Sektorin e Zhvillimit të Personelit. Nëpunësi në fjalë, zotëron diplomë “*Bachelor*”, në Shkenca të Mbrojtjes dhe Sigurisë, ndërsa në sektorin e krijuar, për specialistët kërkohet “*Master Profesional*”. Për këtë arsye, punonjësi ***** u transferua në “*Sektorin e Përkujdesjes Sociale të Ushtarakëve*”, ku ai i plotësonte kërkesat e posaçme për vendin e punës.

Pas kryerjes së këtyre procedurave, Komisioni i Ristrukturimit, për nëpunësit e prekur nga ristrukturimi, ka propozuar me shkrim transferimin e tyre në një pozicion pune, në të cilin ata plotësonin kërkesat specifike. Praktika e Komisionit të Ristrukturimit, mbi bazën e së cilës është bërë propozimi për transferimin e **66** nëpunësve civilë, materializohet me shkresën nr. 6684, datë 7.11.2017, e cila i është përcjellë njësisë përgjegjëse, Departamentit të Administratës Publike, për veprime të mëtejshme.

III. Roli i Departamentit të Administratës Publike

Departamenti i Administratës Publike, me shkresën nr. 6404/1, datë 8.11.2017, “*Mbi transferimin e nëpunësve për shkak të ristrukturimit në Institucionit të Ministrisë së Mbrojtjes*”, ka vijuar me procesin e nxjerrjes së vendimit të transferimit. Vendimet individuale të transferimit i janë njoftuar çdo nëpunësi të prekur nga ristrukturimi dhe janë administruar në dosjet e personelit.

Nga verifikimi i dokumentacionit rezulton se, pëlqimet e punonjësve të transferuar janë të administruara në dosjet e personelit, në mënyrë shkresore në formën e deklaratave. Nuk konstatohet asnjë rast refuzimi në lidhje me vendimin e transferimit të nëpunësve, si rezultat i ristrukturimit, e cila është një drejtë ligjore e nëpunësit civil, që parashikohet në dispozitat ligjore.

Gjithashtu rezulton se, në këtë institucion nuk është liruar nga shërbimi civil asnjë nëpunës civil, si pasojë e ristrukturimit sipas përcaktimeve të nenin 50, ligjit nr. 152.2013, “*Për nëpunësin civil*”, i ndryshuar.

IV. Respektimi i afateve gjatë aplikimit të procedurës së ristrukturimit nga Komisioni i Ristrukturimit dhe Departamenti i Administratës Publike

Një moment tjetër i mbikëqyrjes së procesit të ristrukturimit të aplikuar pranë Ministrisë së Mbrojtjes është verifikimi i afateve të përcaktuara në legjislacionin specifik që rregullon këtë aspekt.

Si rregull, njësia e burimeve njerëzore e institucionit, në momentin e miratimit të aktit të ristrukturimit apo mbylljes së institucionit, njofton individualisht nëpunësit për fillimin e procedurës së transferimit apo përfundimit të marrëdhënies në shërbimin civil për shkak të ristrukturimit apo mbylljes së institucionit. Efektet financiare për nëpunësit që do të transferohen apo do t'Û përfundojë marrëdhënia e punësimit, fillojnë jo më shpejt se 1 (një) muaj nga momenti i njoftimit. (pika 15 e kreut II, të VKM nr. 125, dt. 17.2.2016). Rezulton se ky afat është respektuar nga Departamenti i Administratës Publike.

Më tej, është parashikuar se, nëpunësi më i lartë civil i institucionit në ristrukturim, jo më vonë se 2 ditë pas hyrjes në fuqi të aktit që ka miratuar ristrukturimin, i kërkon njësisë përgjegjëse (DAP), nxjerrjen e aktit për krijimin e Komisionit të Ristrukturimit. Njësia përgjegjëse (DAP), brenda 2 ditëve nga marrja e kërkesës krijon Komisionin e Ristrukturimit (sipas përcaktimeve të pikave 1, 1/1 e 2, të kreut II, të udhëzimit nr. 1, datë 1.3.2016, të Departamentit të Administratës Publike).

Pasi krijohet nga njësia përgjegjëse, Komisioni Ristrukturimit brenda 15 ditëve, nga momenti i krijimit të tij, i propozon njësisë përgjegjëse (DAP), vendimet mbi transferimin e nëpunësve civil (sipas përcaktimeve të pikës 16, të kreut II, të udhëzimit nr. 1, datë 1.3.2016, të Departamentit të Administratës Publike).

Në vazhdim, njësia përgjegjëse, brenda 10 ditëve, nga data e marrjes së propozimit për transferimin e nëpunësve civil nga Komisioni i Ristrukturimit, vendos për miratimin e propozimeve në fjalë, ose kthimin e akteve Komisionit në rastet kur vërteton parregullsi ligjore, i cili e rishqyrton brenda 5 ditëve (sipas pikës 20, Kreu II, të vendimit nr. 125, datë 17.2.2016, të Këshillit të Ministrave, si dhe pikës 18, të udhëzimit nr. 1, datë 1.3.2016, të DAP).

Në këtë rast, aktet nënligjore kanë parashikuar edhe njoftimin e vendimit të transferimit nëpunësit civil që transferohet dhe marrjen e mendimit të tij me shkrim brenda 5 (pesë) ditëve nga marrja e njoftimit; të drejtën e nëpunësit që të refuzojë vendimin dhe të dëgjohet nga njësia përgjegjëse brenda 5 ditëve dhe pas kësaj, rikthimin e akteve për rivlerësim Komisionit, i cili duhet të japë mendimin e tij brenda 5 ditëve (sipas pikës 20 e 21 të kreut II, të vendimit nr. 125, datë 17.2.2016, të Këshillit të Ministrave, si dhe pikës 19, 20 e 21 të udhëzimit nr. 1, datë 1.3.2016, të DAP).

Në këto rrethana, nëse do të aplikoheshin të gjitha fazat e procesit të ristrukturimit, si dhe afatet procedurale të ankimit, si dhe duke llogaritur vonesat në marrjen e njoftimit nga subjektet e përcaktuara në aktet rregullative të përmendura më sipër, atëherë i gjithë ky proces parashikohet që të kryhet brenda një afati kohor që zgjat rreth 60 ditë kalendarike.

Referuar bazës ligjore si më sipër, rezulton se gjatë kryerjes së veprimeve administrative në kuadër të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit, duhet të respektohen edhe afatet procedurale të parashikuara për këtë rast.

Për sa është parashtruar në përmbajtje të këtij Raporti, rezulton se, ristrukturimi i Ministrisë së Mbrojtjes është bërë me urdhrin nr. 167, datë 5.10.2017, të Kryeministrit, “*Për disa ndryshime në urdhrin nr. 94, datë 30.4.2010, “Për miratimin e strukturës dhe të organikës së Ministrisë së Mbrojtjes dhe Shtabit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura”, të ndryshuar*”. Komisioni i ristrukturimit është ngritur në datën 9.10.2017. Procedurat e sistemimit të nëpunësve nëpërmjet transferimit të përhershëm; nxjerrja e akteve të përfundimit të marrëdhënies në shërbimin civil për shkak të ristrukturimit; si dhe, njoftimi i nëpunësve përkatës pozicionet e të cilëve janë prekur nga ristrukturimi kanë përfunduar në datën 8.11.2017. (*Në tërësi procedura është realizuar për 34 ditë*).

Në dispozitat ligjore që rregullojnë procedurën e ristrukturimit, ligjvënësi ka përcaktuar të vendosë afatet procedurale të përmendura më sipër, për të disiplinuar këtë proces me qëllim që procesi të mos zvarritet. Afati i mësipërm ligjor shërben si një garant në kushtet e zhvillimit të një procesi ristrukturimi në rrethana të zakonshme. Në rastin konkret, për sa është pasqyruar në përmbajtjen e këtij Raporti, rezulton se ndodhemi në kushtet e riorganizimit tërësor të aparatit shtetëror, i cili është shoqëruar me ndryshim thelbësor të mënyrës së funksionimit të ministrive, misionit të tyre si dhe të ri formatimit të njësisë organizative, fakt që kërkon një periudhë më të gjatë kohore për të realizuar procedurën e ristrukturimit.

Në rastin konkret Komisioneri vlerëson se, aplikimi i procesit të ristrukturimit nga aktorët e caktuar nga ligji është realizuar brenda afateve ligjorë, duke përmbyllur këtë proces pa zvarritje.

V. Konkluzione

Nga gjithë sa analizuam më sipër, Komisioneri vlerëson se, ngritja e Komisionit të Ristrukturimit, procedura e ndjekur prej tij për nxjerrjen e akteve administrative për propozimin e transferimit të 66 nëpunësve civilë, për të cilët pozicionet e punës janë prekur si rrjedhojë e ristrukturimit të administratës së Ministrisë së Mbrojtjes, si dhe procedurat e kryera nga Departamenti i Administratës Publike, deri në nxjerrjen e akteve administrative individuale për miratimin e transferimeve në fjalë, janë kryer në përputhje me përcaktimet e nenit 50, të ligjit nr. 152/2013, “*Për nëpunësin civil*”, i ndryshuar; e vendimit nr. 125, datë 17.2.2016, të Këshillit të Ministrave, “*Për transferimin e përkohshëm dhe të përhershëm të nëpunësve civilë*”; si dhe kërkesat e udhëzimit nr. 1, datë 1.3.2016, të Departamentit të Administratës Publike, “*Për krijimin, funksionimin dhe kompetencat e komisionit të ristrukturimit për shkak të mbylljes apo ristrukturimit të institucionit*”, i ndryshuar.

Komisioneri konstaton se, nëpunësit civil të përfshirë në ristrukturim, në asnjë rast nuk e kanë refuzuar vendimin përfundimtar për transferimin në kuadër të ristrukturimit, ç’ka provohet me dakordësinë e shprehur në deklaratat e depozituara pranë Drejtorisë së Miradministrimit të Burimeve Njerëzore dhe

Shërbimeve, për të cilat Departamenti i Administratës Publike është vënë në dijeni me shkresën nr. 6940 prot., datë 17.11.2017, të Ministrisë së Mbrojtjes.

VI. Detyrat e lëna dhe Rekomandimet

Në përfundim të procesit të monitorimit lidhur me veprimet administrative që janë kryer në kuadër të ristrukturimit të Ministrisë së Mbrojtjes, Komisioneri vlerëson se nga ana e institucionit duhet të kryhen këto detyra:

- ✓ Njësia e burimeve njerëzore e institucionit në bashkëpunim me njësinë përgjegjëse DAP, të finalizojë procesin e hartimit të përshkrimeve të punës, sipas rregullave dhe procedurave të përcaktuara në vendimin nr. 142, datë 12.3.2014, të Këshillit të Ministrave, *“Për përshkrimin dhe klasifikimin e pozicioneve të punës në institucionet e administratës shtetërore dhe institucionet e pavarura”*, i ndryshuar dhe lidhjeve pjesë e këtij vendimi.

*
* *

Këto ish-in rrethanat e konstatuara gjatë procesit të monitorimit të procedurave të kryera në kuadër të ristrukturimit të institucionit Ministria e Mbrojtjes, në lidhje me zbatimin e ligjit nr. 152/2013, *“Për nëpunësin civil”*, i ndryshuar dhe akteve nënligjore të dala në bazë e për zbatim të tij.

Njësia e menaxhimit të burimeve njerëzore dhe njësia përgjegjëse, duhet të marrin masat për të realizuar detyrat e lëna nga Komisioneri në këtë Raport, për të finalizuar sa më shpejt procesin e hartimit dhe miratimit të përshkrimeve të punës, me qëllim përmirësimin e situatës në administrimin e shërbimit civil në institucionin e mbikëqyrur.

KOMISIONERI

Pranvera Strakosha