

RAPORT VLERËSIMI

MBI ANALIZËN E SHKAQEVE
QË KANË SJELLË NË VIJIMËSI
VENDE TË PAPLOTËSUARA NË
POZICIONET E PUNËS PJESË E
SHËRBIMIT CIVIL NË
ADMINISTRATËN PUBLIKE



KOMISIONERI PËR MBIKËQYRJEN E SHËRBIMIT CIVIL

RAPORT VLERËSIMI

Mbi analizën e shkaqeve që kanë sjellë në vijimësi vende të paplotësuara në pozicionet punës pjesë e shërbimit civil në administratën publike

Tiranë, Mars 2024

Përmbajtja

I.	PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	2
II.	MBIKËQYRJE E ORIENTUAR NË LIDHJE ME VENDET E PAPLOTËSUARA NË POZICIONET E PUNËS PJESË E SHËRBIMIT CIVIL NË ADMINISTRATËN PUBLIKE	4
1.	Situata e pozicioneve të punës në sistemin e shërbimit civil që rezultojnë të paplotësuara për muajin nëntor 2023	7
2.	Analiza e shkaqeve që kanë sjellë në vijimësi vende të paplotësuara në pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil në administratën publike	7
III.	KONKLUSIONE	18

I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Nisur nga niveli i lartë i pozicioneve vakante të konstatuara ndër vite dhe në zbatim të planit vjetor të punës, Komisioneri, me vendimin nr. 13, datë 10.01.2023, ka vendosur fillimin e mbikëqyrjes së orientuar në lidhje me vendet e paplotësuara në pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil në administratën shtetërore, institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore.

Ky proces është realizuar nëpërmjet komunikimit zyrtar (*me shkresë dhe/ose e-mail*), ku është evidentuar situata konkrete e pozicioneve të shërbimit civil të paplotësuara dhe arsyet e mosplotësimit të tyre në përputhje me strukturën e miratuar të institucionit, si dhe nëpërmjet verifikimit në disa subjekte.

Konkretisht, për realizimin e këtij procesi, Komisioneri ka komunikuar me **187** institucione, duke kërkuar prej tyre një informacion të hollësishëm për analizimin e kësaj situatë që ka sjellë në vijimësi pozicione pune të paplotësuara brenda këtij sistemi.

Sipas të dhënave të raportuara nga institucionet, rezulton se, në të gjithë sistemin e shërbimit civil **17.1%** e pozicioneve të punës pjesë e shërbimit civil janë pozicione vakante në kuptim të ligjit, nga të cilat **10.4%** në administratën shtetërore, **5.9%** në njësitë e qeverisjes vendore dhe **0.8%** në institucionet e pavarura.

Në mënyrë më të hollësishme, shifrat dhe shkaqet e kësaj situatë do të analizohen në vijim të këtij materiali.

II. MBIKËQYRJE E ORIENTUAR NË LIDHJE ME VENDET E PAPLOTËSUARA NË POZICIONET E PUNËS PJESË E SHËRBIMIT CIVIL NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

1. Situata e pozicioneve të punës në sistemin e shërbimit civil që rezultojnë të paplotësuara për muajin nëntor 2023

Në vitin 2021, Komisioneri, në zbatim të detyrës së lënë nga Kuvendi i Shqipërisë në rezolutën për vlerësimin e veprimtarisë së tij për vitin 2020, për hartimin e një analize të detajuar të shkaqeve për vendet e paplotësuara në pozicionet e shërbimit civil në institucionet e pavarura, administratën publike dhe institucionet e vetëqeverisjes vendore, vendosi të kryejë një mbikëqyrje të orientuar për këtë aspekt, duke marrë në analizë periudhën 3-vjeçare 2019 – 2021. Në përfundim të këtij procesi rezultoi se shifrat e vendeve vakante në pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil në të gjithë tipologjinë e institucioneve që përfshihen në fushën e veprimit të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, janë të larta (*mesatarisht rreth 15.5% të pozicioneve të punës pjesë e sistemit*).

Nisur nga risqet që paraqet kjo situatë, Komisioneri vendosi ta përfshijë sërish në planin e punës për vitin 2023 këtë proces. Për këtë arsye, me vendimin nr. 13, datë 10.01.2023, Komisioneri vendosi fillimin e mbikëqyrjes në lidhje me vendet e paplotësuara në pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil në administratën shtetërore, institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore.

Mbikëqyrja në këtë rast ka karakter orientues, që synon njohjen e situatës duke analizuar në mënyrë të detajuar shkaqet për vendet e paplotësuara në pozicionet pjesë e shërbimit civil në institucionet e mbikëqyrura, me qëllim që të evidentohen rastet më problematike që kërkojnë një mbikëqyrje të thelluar nga ana e Komisionerit.

Për realizimin e këtij procesi, Komisioneri ka komunikuar (*me shkresë dhe/ose e-mail*) me **187** institucione të administratës publike pjesë e shërbimit civil, duke kërkuar prej tyre një informacion të hollësishëm për analizimin e kësaj situatë që ka sjellë në vijimësi pozicione pune të paplotësuara brenda këtij sistemi.

Referuar tipologjisë së këtyre institucioneve, ato grupohen si më poshtë:

- ❖ **85** institucione të administratës shtetërore, ku bëjnë pjesë **12** institucione qendrore: Kryeministria dhe 11 Ministritë e linjës, si dhe **73** institucione të varësisë së administratës shtetërore;
- ❖ **12** prefekturat e qarkut;
- ❖ **61** institucione të vetëqeverisjes vendore (*bashki*);
- ❖ **12** këshillat e qarkut; si dhe
- ❖ **17** institucione të pavarura.

Për organet e qeverisjes vendore (*bashkitë dhe këshillat e qarkut*) janë analizuar të dhënat e dërguara prej tyre elektronikisht pranë inspektorëve të Komisionerit sipas qarqeve që mbulojnë.

Njëkohësisht, me autorizimin nr. 1047 prot., datë 27.10.2023 dhe nr. 154 prot., datë 12.02.2024, grupet e punës të caktuar nga Komisioneri kanë kryer verifikimin e situatës në lidhje me objektin e mbikëqyrjes në disa subjekte (*bëhet fjalë për 8 njësi të qeverisjes vendore, e konkretisht: 2 këshilla qarku: Këshilli i Qarkut Fier dhe Këshilli i Qarkut Berat dhe 6 bashki: bashkitë Berat, Mallakastër, Pogradec, Librazhd, Peqin dhe Cerrik; si dhe ministrinë e linjës*).

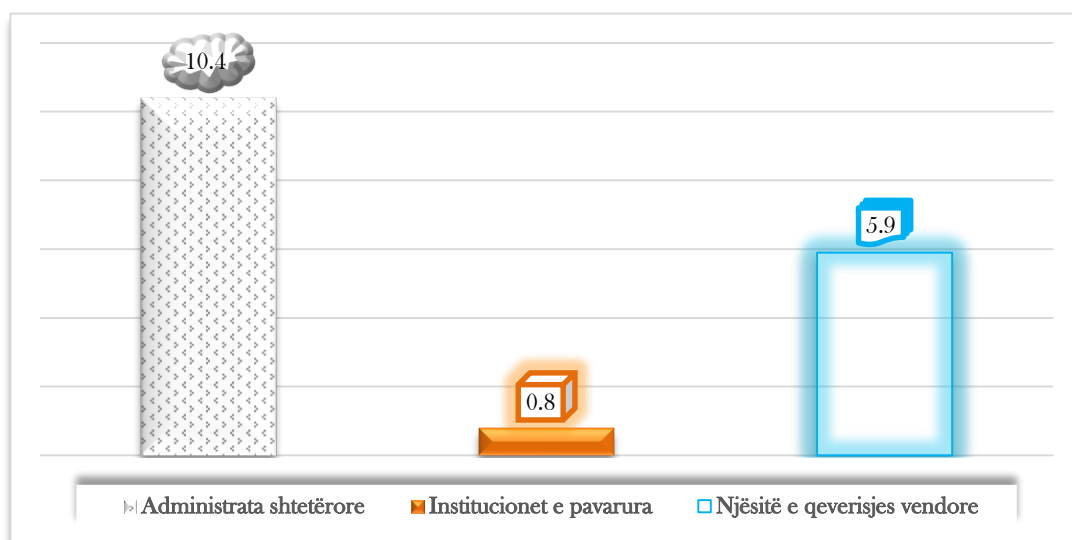
Me qëllim krijimin e një baze të dhënash sa më të plotë, në shërbim të analizës së situatës konkrete të pozicioneve të shërbimit civil të paplotësuar apo të plotësuar në kundërshtim me ligjin dhe arsyet e mosplotësimit të tyre në përputhje me strukturën e miratuar të institucionit, Komisioneri e vlerësoi të nevojshme që për këtë studim të kërkojë nga institucionet e referuara më lart informacionin dhe të dhënat e tyre për muajin nëntor 2023.

Sipas të dhënave të raportuara nga institucionet, rezulton se, në të gjithë sistemin e shërbimit civil **17.1%** e pozicioneve të punës pjesë e shërbimit civil janë pozicione vakante në kuptim të ligjit, nga të cilat:

- ❖ **10.4%** në administratën shtetërore, ku: 2.6% e zënë Kryeministria dhe Ministrinë e linjës; 0.1% Prefekturat e Qarkut; dhe 7.7% institucionet e tjera të varësisë;
- ❖ **5.9%** në njësitë e qeverisjes vendore, ku: 0.1% e zënë Këshillat e Qarkut; dhe 5.8% bashkitë;
- ❖ **0.8%** në institucionet e pavarura.

Sa më sipër, paraqitet grafikisht si më poshtë:

Grafiku nr. 1 Të dhëna në lidhje me pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil të paplotësuar për muajin nëntor 2023, sipas grup-institucioneve të administratës publike

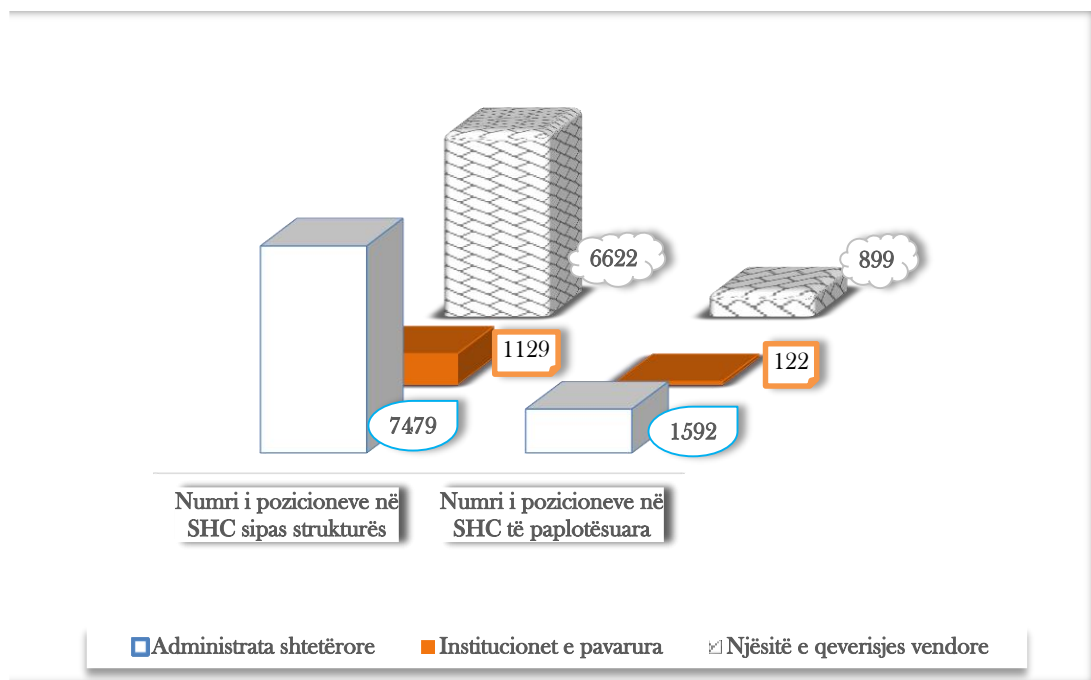


Konkretisht, nga **15230** pozicione pune pjesë e shërbimit civil të raportuara nga institucionet e administratës publike, referuar strukturave të tyre (nga të cilat 7479 pozicione pune në administratën shtetërore qendrore dhe institucionet në varësi të tyre, 1129 pozicione në institucionet e pavarura dhe 6622 pozicione në njësitë e qeverisjes vendore), rezulton se **2613** pozicione pune janë të paplotësuara ose të plotësuara në kundërshtim me ligjin, nga të cilat:

- ❖ **1592** pozicione pune në administratën shtetërore qendrore dhe institucionet në varësi të tyre;
- ❖ **122** pozicione në institucionet e pavarura; dhe
- ❖ **899** pozicione në njësitë e qeverisjes vendore.

E shprehur në trajtë grafike, kjo situatë paraqitet si më poshtë:

Grafiku nr. 2 Të dhëna në lidhje me pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil të paplotësuara për muajin nëntor 2023, sipas grup-institucioneve të administratës publike



Ashtu si duket edhe nga ky grafik, si institucione me numrin më të lartë të pozicioneve të paplotësuara, paraqiten Kryeministria dhe ministrinë me institucionet e varësisë me **1592** pozicione ose **10.4%** të pozicioneve të punës pjesë e shërbimit civil në të gjithë sistemin.

2. Analiza e shkaqeve që kanë sjellë në vijimësi vende të paplotësuara në pozicionet e punës pjesë e shërbimit civil në administratën publike

Vështruar sa u evidentua më sipër në këtë kapitull, vlen të theksohet se shifrat e vendeve vakante vazhdojnë të mbeten të larta. Kjo shifër prej **17.1%** që rezultoi në fund të këtij procesi është rritur me **1.6%** krahasuar me rreth **15.5%** që rezultoi në fund të procesit të

mbikëqyrjes së kryer në vitin 2021, ku të dhënat u administruan për një periudhë 3-vjeçare (2019-2021).

Me qëllim për të vlerësuar shkaqet që kanë sjellë një situatë të tillë me pozicione pune pjesë e shërbimit civil të paplotësuara apo të plotësuara në kundërshtim me ligjin, krahas përfundimeve të arritura gjatë mbikëqyrjeve, ku evidentimi i tyre ka qenë gjithmonë një aspekt i programit të punës së Komisionerit, në këtë rast analiza e mëposhtme bazohet edhe në komunikimin me Departamentin e Administratës Publike dhe disa nga njësitë e menaxhimit të burimeve njerëzore në institucionet e përfshira në këtë proces. Po kështu, janë vlerësuar edhe zhvillimet që kanë ndodhur gjatë periudhës objekt raportimi dhe që kanë pasur ndikim në këtë situatë, siç ishin zgjedhjet vendore apo reforma e pagave, për shkak të të cilave një pjesë e konsiderueshme e institucioneve (*kryesisht në njësitë e vetëqeverisjes vendore dhe institucionet e administratës shtetërore*) iu nënshtruan procesit të ristrukturimit, proces i cili nuk ka përfunduar ende në një pjesë të mirë të tyre. Gjatë këtij procesi është rivlerësuar edhe nevoja e pozicioneve të punës në shërbimin civil në raport me detyrat që kryen institucioni, për të përcaktuar me saktësi numrin e nëpunësve civilë në strukturën e institucionit.

Njëkohësisht, përgjatë veprimtarisë së tij në zbatim të ligjit, Komisioneri ka konstatuar se një pjesë e shkaqeve që kanë sjellë një situatë të tillë janë të karakterit objektiv, ashtu siç janë evidentuar dhe analizuar edhe në një sërë raportesh vjetore që Komisioneri ka paraqitur përpara Kuvendit të Shqipërisë, në zbatim të detyrimit ligjor të përcaktuar në pikën 5, të nenit 11, të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar.

Dinamikat që ndodhin me marrëdhënien e punës së nëpunësve civilë vijnë si për shkaqe të karakterit objektiv, që lidhen me aplikimin e një sërë instituteve të ligjit, ashtu edhe për shkaqe të një natyre subjektive.

Konkretisht, konsiderohen si të tilla: **a)** arsyet ligjore, **b)** arsyet që për shkak të dinamikave që ndodhin me marrëdhënien e punës së nëpunësve civilë, është e pamundur të parashikohen dhe planifikohen në fillim të vitit, si dhe **c)** arsyet që nuk varen nga veprimet apo mosveprimet e nëpunësve apo funksionarëve që ushtrojnë autoritet administrativ, publik, si më poshtë vijon:

1. Ruajtja e vendeve vakante për punonjësit me status të veçantë, për të cilët, në përfundim të detyrës së tyre, ligji i posaçëm parashikon emërimin e tyre në pozicionet vakante pjesë e shërbimit civil apo në zbatim të vendimeve gjyqësore të formës së prerë për rikthimin në detyrë të nëpunësve civilë.
2. Dorëheqjet dhe pezullimet nga shërbimi civil për një kohëzgjatje më shumë se 3 muaj.
3. Mobiliteti i nëpunësve civilë brenda sistemit të shërbimit civil nëpërmjet aplikimit të institutit të lëvizjes paralele, ngritjes në detyrë apo transferimit të përhershëm.

4. Largimi nga shërbimi civil për shkak të masave disiplinore apo lirimi nga shërbimi civil për çdo rast tjetër të parashikuar nga ligji.
5. Zhvillimi i fushatës elektorale për zgjedhjet vendore.
6. Përshtatja e pozicioneve të punës me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 325, datë 31.5.2023, *“Për miratimin e strukturës së pagave, niveleve të pagave dhe shitesave të tjera mbi pagë të zëvendësministrit, funksionarëve të kabineteve, prefektit, nënprefektit, nëpunësve civilë dhe nëpunësve në disa institucione të administratës publike”*.
7. Numri i ulët ose mungesa e aplikantëve që zotërojnë diploma në fusha specifike ose mungesa e interesit për pozicione pune në vende të caktuara, jashtë qyteteve apo në bashki të nivelit të dytë dhe të tretë për shkak të pagave të ulëta apo largësisë me qendrën e banimit, të cilat çojnë në përfundimin e procedurave të rekrutimit pa asnjë fitues.
8. Mosplotësimi në kohë i mangësive në dokumentacion nga ana e kandidatëve të paraqitur.
9. Migrimi i popullsisë.

Krahas shkaqeve të sipërpërmendura, nga ana e institucioneve janë paraqitur edhe një sërë shkaqesh të tjera të cilat Komisioneri i vlerëson si të një natyre subjektive, të cilat duhet të tejkalohen. Konkretisht:

1. Plotësimi i moshës për pensionin e plotë të pleqërisë konsiderohet si shkak subjektiv, pasi momenti kur plotësohet ky kusht nuk është një fakt i paditur nga ana e njësisë përgjegjëse që administron dosjet e personelit të nëpunësve civilë në çdo institucion të administratës publike pjesë e shërbimit civil, e cila duhet t'i përfshijë pozicione të tilla në planin e rekrutimit që në fillim të vitit.
2. Vonesat në publikimin e pozicioneve vakante, mosplanifikimi i nevojave të mirëfillta dhe të pandryshueshme në fillim të çdo viti kalendarik, si dhe vonesat e pasaktësitë/mungesat në përcjelljen e informacionit/hedhjen e të dhënave në HRMIS dhe platformën administrata.al nga njësitë e burimeve njerëzore për një pjesë të konsiderueshme të pozicioneve vakante *(në institucionet e administratës shtetërore)* janë çështje të natyrës organizative, planifikuese dhe të performancës së subjekteve që ligji iu ka ngarkuar këtë detyrë, e për këtë arsye konsiderohen si shkaqe subjektive. Në këtë drejtim nevojitet një angazhim dhe bashkëpunim i vazhdueshëm dhe i qëndrueshëm midis njësisë përgjegjëse, Departamentit të Administratës Publike, ministrive të linjës dhe institucioneve të tyre të varësisë, pjesë e shërbimit civil, si dhe një përkushtim maksimal i burimeve njerëzore, për një planifikim sa më të mirë, në kohë dhe me cilësi të nevojave të tyre për rekrutim. Po kështu duhet të planifikohen edhe trajnime specifike në

bashkëpunim me Shkollën e Administratës Publike, për të rritur kapacitetet e njësive të administrimit të burimeve njerëzore.

3. Plotësimi i një pozicioni me anë të procedurës së transferimit të përkohshëm për arsye emergjence. Kjo është një zgjidhje që ligjvënësi e ka menduar të nevojshme për shkaqet e përmendura në nenin 48 të ligjit nr. 152/2013, ku rastet e emergjencës mund të klasifikohen si një nga rastet e parashikuara nga germa a) e pikës 1 të këtij neni, “*në interes të institucionit*”, për një kohëzgjatje deri në 6 muaj gjatë 2 viteve. Menjëherë pas zgjidhjes së emergjencës, njësia e burimeve njerëzore e institucionit duhet të vijojë me futjen e pozicionit në planin e rekrutimit dhe shpalljen sa më shpejt të tij për të vijuar me procedurat e rekrutimit, duke qenë se në këtë rast është plotësuar një pozicion për nevoja të punës, por është lënë vakant përkohësisht një pozicion tjetër.
4. Ndryshimi i strukturës organike, i cili shoqërohet me ristrukturim në periudha të afërta kohore, që vërehet kryesisht në institucionet e vetëqeverisjes vendore (*bashki*), është një fenomen negativ i evidentuar nga Komisioneri përgjatë gjithë viteve të veprimtarisë së tij institucionale. Edhe ky shkak konsiderohet si subjektiv pasi është manifestim i vullnetit politik të titullarëve të këtyre subjekteve.

III. KONKLUZIONE

Për sa analizuam në këtë material, Komisioneri vlerëson se, situata e krijuar në lidhje me pozicionet e punës, që janë pjesë e shërbimit civil të paplotësuara përgjatë vitit 2023, në të gjitha institucionet që përfshihen në fushën e veprimit të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar, në disa momente është e përligjur, për shkaqet e natyrës objektive të evidentuara më sipër.

Por nga ana tjetër, shifra prej **17.1%** që përfaqëson këtë fenomen në të gjithë sistemin e shërbimit civil, vlerësohet e lartë dhe ndikon drejtpërdrejt në veprimtarinë institucionale dhe ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve, duke krijuar gjithashtu hapësira për veprime të kundërligjshme. Për këtë arsye, duhen marrë masa të menjëhershme për stabilizimin e saj në disa drejtime:

1. Nga ana e institucioneve nuk është evidentuar detyrimi që ka njësia përgjegjëse për të zhvilluar rekrutimin në grup dhe për pasojë, evidentimin e fituesve me pikë mbi kufirin minimal, që nuk mund të emërohen, në një listë pritje të fituesve, të cilët në një rast emergjence, mund të emërohen pa konkurrim. Nëse kjo listë do të administrohej në përputhje me ligjin, institucionet do të kishin gjithmonë mundësinë për të plotësuar vendet e lira nga kjo shportë, e cila duhet të bëhet efektive për të gjithë sistemin e shërbimit civil, nëpërmjet bashkëpunimit institucional.
2. Një tjetër mjet efikas për plotësimin e pozicioneve të lira është edhe përdorimi i listës së nëpunësve civilë gjyqfitues, të cilët kanë fituar të drejtën për t’u kthyer në një pozicion pune të shërbimit civil. Detyrimi i institucioneve për të administruar këtë listë sjell më tej edhe mundësinë e rekrutimit pa konkurrim, e për më tepër eliminon dëmin në buxhetin e shtetit, pasi punonjësit e regjistruar në këtë listë, paguhën si të ishin duke kryer një punë konkrete. Edhe në këtë aspekt nevojitet bashkëpunimi ndërmjet të gjitha institucioneve që janë pjesë e shërbimit civil.
3. Trajnimi specifik i punonjësve që kryejnë detyra të njësisë përgjegjëse, e po ashtu edhe i eprorit direkt dhe analistit të punës, në lidhje me HRMIS-in; platformën e bashkëpunimit administrata.al; strukturimin e institucionit; planifikimin dhe realizimin e konkurrimeve; hartimin e një plani të saktë të rekrutimit, e në veçanti, me hartimin e përshkrimeve të punës sepse, si problem, të gjitha tipologjitë e institucioneve paraqesin faktin se parashikohen kritere të ndryshme për pozicione të njëjta pune. Ky është një drejtim që duhet të ketë vëmendjen e Shkollës Shqiptare të Administratës Publike, pasi nëpunësit e nivelit të mesëm dhe të lartë drejtues janë në rolin e eprorit direkt që duhet t’i evidentojnë këto kritere. Në trajnimet për shërbimin civil nuk duhet të përfshihen vetëm punonjësit e personelit, por edhe aktorët e tjerë që ligji i ngarkon me detyra specifike në administrimin e shërbimit civil.

4. Rekrutimi në grup, i cili është një proces që në mjaft institucione sidomos ato të pavarura dhe të administratës vendore, nuk është eficient, duke sjellë si pasojë shtimin e numrit të konkurrimeve për një pozicion pune, çka llogaritet në kohë, energji dhe buxhet financiar të shpërdoruar. Për këtë arsye, duhet të vlerësohet situata dhe të kryhen rekrutimet në grup pozicionesh, të cilat nuk kanë asnjë pengesë ligjore që të kryhen edhe në bashkëpunim, midis institucioneve që kanë një numër të ulët të pozicioneve të punës.

Komisioneri vlerëson se nevojitet një nivel më i lartë bashkëpunimi, midis institucioneve që janë pjesë e shërbimit civil, të tipologjive të ndryshme, për t'u koordinuar midis tyre, me qëllim që të vihen në efikasitet institute të ligjit, për të cilat nuk ka asnjë pengesë që të përdoren në të gjithë sistemin e shërbimit civil. Pavarësia institucionale nuk ka asnjë cenim, nëse institucionet bashkëpunojnë midis tyre në fushën e shërbimit civil, për aspekte të cilat ligji për shërbimin civil, i tejkalon kufijtë dhe i vlerëson ato si pjesë të një sistemi.

Komisioneri do jetë gjithmonë në mbështetje të institucioneve për t'i asistuar dhe për të evidentuar dhe përshtatur praktikën më të mirë në funksion të zgjidhjes së këtij problemi të evidentuar ndër vite.

KOMISIONERI

Pranvera STRAKOSHA

Punoi: E. Hebibasi, Drejtor i Zbatimit të Vendimeve Paralajmëruese dhe Koordinimit

Miratoi: A. Basha, Drejtor i Përgjithshëm i Inspektimit dhe Mbikëqyrjes