



SIGMA

**Support for Improvement in Governance and
Management**

A joint initiative of the OECD and the European Union,
principally financed by the EU

DRAFT- DOKUMENT KONCEPTUAL MBI NJE LIGJ TE RI PER SHERBIMIN CIVIL NE SHQIPERI

**Përgatitur nga z. Zhani Shapo,
me bashkëpunimin e Dr. Hans-Achim Roll
konsulentë të SIGMA-s,
me kërkesë të Departamentit të Administratës Publike (DAP) në Ministrinë e
Brendshme**

1 Tetor 2010

Ky dokument është hartuar me asistencën teknike të Bashkimit Evropian. Pikëpamjet e shprehura këtu janë ato të autorit dhe në asnjë mënyrë nuk duhet të konsiderohen se reflektojnë pikëpamjen zyrtare të Bashkimit Evropian, gjithashtu ato nuk reflektojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e OECD dhe shteteve të saj anëtare apo atë të vendeve përfituese që marrin pjesë në Programin Sigma.

1. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Hartimi i një Ligji të ri për Nëpunësit Civil është nga nga prioritetet e Strategjisë Ndersektoriale për Reformën në Administratën Publike 2009-2013, të Qeverisë Shqiptare. Me kërkesë të Ministrisë së Brendshme Shqiptare, nëpërmjet Departamentit të Administratës Publike (DoPA), ky dokument politikash synon të propozojë zgjidhje për zhvillimin e një sistemi të ri të shërbimit civil, që të jetë me i afte të shërbejë ambicies së vendit për integrimin në Bashkimin Evropian (BE). Propozimet e politikave për një sistem të ri të shërbimit civil, për tu shqyrtuar dhe marrë në konsideratë nga Ministria, paraqiten në mënyrë të përmbledhur në këtë përmbledhje ekzekutive dhe zhvillohen me tej të trupin e këtij dokumenti.

Kjo dokument politikash është përfshirëse sepse përmban të gjithë apo pjesën më të madhe të elementeve që duhet të merren në konsideratë kur përgatitet një sistem i shërbimit civil, por kjo nuk do të thotë se instrumenti kryesor ligjor, pra ligji i ardhshëm i Nëpunësit Civil, do të trajtojë të gjithë këto elemente. Ligji duhet të mbetet i përgjithshëm (kuadër). Sidoqoftë, ky dokument, është relativisht i detajuar sepse propozon të ofrojë një përfaqëse përfshirëse dhe informacion të gjere në dispozicion të politike bërësve në procesin e bërjes së zgjedhjeve të nevojshme, përfshirë këtu anëtarët e parlamentit që do të ftohen të votojnë draftin e ardhshëm të ligjit. Prandaj ky dokument duhet të jetë një dokument shoqëruar dhe të bashkëngjitet procesit vendimmarrës edhe pse opsionet e propozuar do të konkretizohen nëpërmjet disa instrumenteve ligjore: kryesisht ligjit primar kryesor dhe legjislacionit dytësor por edhe udhëzimeve administrative apo menaxheriale të mëpasshme në zbatim të tij

Propozimi 1: Një ligj që të jetë e përgjithshëm (ligj kuadër). Ligji i ri i shërbimit civil duhet të jetë një ligj i përgjithshëm që përcakton parimet dhe vendos standardet e përgjithshme të menaxhimit si dhe përgjegjësitë përkatëse në përputhje me parimet themelore të “hapësirës administrative Evropian”. Detajet procedurale dhe teknike duhet të lihen për tu zgjidhur nga aktet nënligjore. Megjithatë, në mënyrë që Parlamenti të këtë një kuptim me të mirë të sistemit të ardhshëm të propozuar të shërbimit civil, dokumentet shoqëruar të projekt-ligjit, përfshirë këtë dokument duhet të sigurojnë informacion të plotë se si qeveria planifikon të zbatojë ligjin primar.

Propozimi 2: Një ligj që të sigurojë një regjim juridik homogjen të shërbimit civil. Ligji i ri duhet të ofrojë një regjim homogjen juridik për të gjithë pozicionet që ushtrojnë autoritetin publik të dhënë nga ligji publik dhe që kanë përgjegjësi për mbrojtjen e interesit të përgjithshëm publik. Funksionet teknike mbështetëse duhet të vazhdojnë të jenë të përjashtuara nga fusha e veprimit të shërbimit civil.

Propozimi 3: Forcimi i DAP-it. Roli i DAP-it si njësi qendrore e politikave dhe menaxhimi në shërbimin civil duhet të forcohet dhe ligji i ri duhet të parashikojë instrumentet e duhura për përmbushjen e këtij roli. Roli mbikëqyrës i DAP duhet gjithashtu të forcohet, edhe pse ky rol duhet të diferencohet qartë nga i KShC (shih më poshtë). DAP duhet të vazhdojë të jetë pjesë e Ministrisë së Brendshme e cila duhet të marrë, së bashku me Ministrinë e Financave, drejtimin në lidhje me reformën e administratës publike.

Propozimi 4: Forcimi i Komisionit të Shërbimit Civil (KSHC). Forcimi dhe rritja e kompetencave të KSHC-se duke i siguruar atij instrumentet e duhura ligjor për vënien në zbatim dhe ekzekutimin e vendimeve të tij dhe ngritjen e një sistemi eficient dhe të përshtatshëm, të raportimi të vendimeve të menaxhimit që merren nga institucionet.

Propozimi 5: Parimet e shërbimit civil duhet të shtrihen (plotësohen) dhe të bëhen efektive nëpërmjet një sistemi disiplinor. Lista e parimeve të shërbimit civil, në ligjin e ri, duhet të zgjerohet. Këto parime, duhet të pasqyrohen plotësisht në dispozitat konkrete për menaxhimin dhe vendimet në lidhje me nëpunësit civilë dhe gjithashtu duhen reflektuar edhe në kapitullin mbi të drejtat dhe detyrimet e nëpunësve civilë.

Propozimi 6: Punësimi në shërbimin civil duhet të bëhet në baza të përhershme dhe vetëm me nëpunës civil. Punësimi në pozicionet e shërbimit civil duhet të jetë i pranueshëm vetëm me individë me statusin e nëpunësit civil dhe jo në bazë kontraktuale. Në parim, nëpunësit civilë duhet të jenë të punësuar për një periudhë të pacaktuar (përhershëm); punësimi me afat të caktuar duhet të kufizohet në raste të veçanta të jashtëzakonshme të cilat duhet të përcaktohen në parim në legjislacion.

Propozimi 7: Ruajtjen e sistemit aktual të kategorizimit (katër kategoritë), por futjen e tyre në një sistem me të gjere dhe të dyfishte të kategorizimi. Sistemi aktual i klasifikimit në katër nivele/kategori duhet të ruhet. Për më tepër, punësimi për shërbimin civil duhet të kryhet në shërbimin e përgjithshëm administrativ ose në shërbimin e specializuar bazuar në "pozicionin" ndërsa pika qendrore e vendimeve mbi rekrutimin, promovimin, dhe mobilitetin duhet të bëhet "kategoria".

Propozimi 8: Ligji i nëpunësit civil të krijojë mundësinë për krijimin në të ardhmen të Trupës së Drejtuesve të lartë Shërbimit Civil. Në këtë rast, kjo trupe do të duhet të ketë një regjim juridik të posaçëm të punësimi dhe instrumentet përkatës të menaxhimit. Detajet duhet të rregullohen në aktet nënligjore, por tiparet kryesore të regjimit juridik të kësaj trupe duhet të jenë të përcaktuara në ligjin primar dhe të bazohen në parimin e meritës. Kështu rekrutimi në këtë trupe duhet të bëhet nëpërmjet një Konkursi Kombëtar, përpara një Komisioni kombëtar, të përberë nga individë me reputacion që ndërrohen sipas një sistemi rotacioni të alternuar (p.sh anëtarët rinovohen në mënyrë të pjesshme çdo vit). Përzgjedhja në nivelin e drejtuesve të lartë do të jetë, si rregull, e hapur vetëm për nëpunësit civil.

Propozimi 9: Rekrutimi në grup. Kandidatët për pozicionet e "nivelet hyrës" në shërbimin civil duhet të zgjidhen nëpërmjet një konkursi kombëtar vjetor duke synuar krijimin e një apo më shumë grupeve me kandidatë të cilët i plotësojnë kushtet e përgjithshme dhe të posaçme, për tu emëruar në pozicione me kërkesa dhe përgjegjësi të ngjashme ose të krahasueshme në një ministri apo institucionet e tjera. Kandidatët e suksesshëm do të jenë të përshtatshëm për t'u emëruar si nëpunës civilë. Ata do të qëndrojnë në grupin e kandidateve të krijuar për një periudhë 2-3 tre vjeçare. Me mbarimin e kësaj periudhe e drejta për tu emëruar mbaron. Rekrutimi për një pozicion të posaçëm, në nivelet hyrëse, do të jete e mundur në raste të justifikuara.

Propozimi 10: Natyra e konkurrimit. Vlerësimi i kandidateve do të përfshijë një testim me shkrim dhe një intervistë. Testimi me shkrim duhet të ketë më shumë peshë se intervista dhe duhet të vlerësohet duke siguruar anonimitetin. Metodatat e vlerësimit duhet të jenë të përshtatura për

vlerësimin e njohurive, aftësive dhe kompetencave të kërkuara për funksionet/nivelet në fjalë. Standardet e vlerësimit të kandidatëve, veçanërisht standardi minimal (për tu klasifikuar) duhet të vendosen në mënyrë ambicioze.

Propozimi 11: Periudha e provës. Nëpunësit civil të punësuar rishtas duhet të jenë në provë për një periudhë të përshtatshme për të provuar përshtatshmërinë e tyre për shërbimin civil. Megjithatë, kjo duhet të zbatohet vetëm për kandidatët e punësuar për herë të parë në shërbimin civil; nëse një nëpunës civil zgjidhet për një pozicion më të lartë, kalimi në një periudhë prove të re nuk është i nevojshëm.

Propozimi 12: Zhvillimi i karrierës dhe ngritja në detyre. Mekanizmat e zhvillimit të karrierës do të jenë lëvizja paralele (brenda të njëjtës kategori) dhe ngritja në detyre (në një kategori më të lartë). Lëvizja paralele duhet të kryhet nëpërmjet një procedure me *konkurrim të brendshëm të bazuar në pozicionin* (konkurrim për një pozicion të caktuar) me qëllim përzgjedhjen e kandidatit më të mirë të mundshëm brenda shërbimit civil. Ngritja në detyre duhet të bazohet në *një konkurrim hapur, të organizuar për një pozicion të caktuar*; konkurrimi mund të mbështetet në një sistem preferencial bonusi për nëpunësit civil ekzistues ose të konsiderojë nëpunësit ekzistues si të barabartë me kandidatët e jashtëm. Vendimi për të ndërmarrë një nga dy procedurat në fjalë duhet të merret në mënyrë periodike nga qeveria, me propozim të DAP-it bazuar në vlerësimin e situatës dhe të nevojave. Procedura e konkurimit për ngritjen në detyre do të zhvillohet njësoj si një procedure rekrutimi.

Propozimi 13: Mobiliteti. Ligji ri, duhet të parashikojë rotacionin dhe transferimin si instrumente të mobilitetit dhe të pasurimit të karrierës. Detajet të mëtejshme për zbatimin e transferimit dhe zëvendësimit do të duhet të parashikohen në aktet nënligjore.

Propozimi 14: Te drejtat dhe detyrimet. Sistemi i të drejtave dhe detyrimeve duhet të përmirësohet dhe të bëhet konsistent me kërkesat e paanësisë dhe integritetit. Detyrimet që mbështesin sistemin e integritetit duhet të përfshihet në ligjin e nëpunësit civil.

Propozimi 15: Trajnimi. E drejta dhe detyrimi i nëpunësve civil të trajnohen dhe detyrimi i shtetit të sigurojë trajnimin duhet të vazhdojë të parashikohet në ligj. Ligji, duhet gjithashtu të parashikojë që pjesëmarrja e suksesshme në trajnimet e detyrueshme të jetë një element referimi për vendimet mbi personelin, ndërsa, detajet procedurale duhet të mbulohen me akte nënligjore.

Propozimi 16: Disiplina. Sistemi i procedimit disiplinor duhet të përmirësohet. Fillimi i procedurës disiplinore duhet të jetë një detyrim zyrtar për eproret e drejtpërdrejtë; katalogu i sanksioneve disiplinore duhet të jetë i përmirësuar dhe i zgjeruar në mënyrë që të mundësojë proporcionalitetin midis shkeljes disiplinore dhe sanksioneve përkatëse; vendimi disiplinor duhet të jetë përgjegjësi e një komisioni disiplinor kolegjal, ku DAP është i përfaqësuar.

Propozimi 17: Deklarimi i tepërt dhe risistemimi për shkak të ristrukturimit. Nëpunësit civilë, që deklarohen të tepërt për shkak të ristrukturimit ose shkrirjes së institucionit të tyre duhet të ri-emërohen në një tjetër pozicion të se njëjtës kategori në shërbimin civil, brenda 1 muaji. Kalimi në listën e pritjes, për një periudhë me të gjatë (të ndërmjetme) duhet të jete një përjashtim. Procedura për vendimmarrjen për sistemimin në një pozicion tjetër apo kalimin në listën e pritjes duhet të detajohet në aktet nënligjore.

Propozimi 18: Vlerësimi i arritjeve individuale (vlerësimi i performances). Dispozitat e ligjit të ri lidhur me vlerësimin e performances duhet të përmirësohen duke siguruar lidhjen e përshtatshme dhe konsistencën me elemente të tjerë të zhvillimit të karrierës.

Propozimi 19: Regjistri Qendror i Personelit. Ligji i ri i nëpunësit civil duhet të sigurojë një regjistër të vetëm qendror të personelit, që të përfshijë vendimet e menaxhimit në lidhje me nëpunësit civilë dhe duhet, gjithashtu, të shërbejë edhe si një instrument i raportimit të DAP dhe KShC. Detajet duhen zhvilluar me akte nënligjore.

Propozimi 20: Menaxhimi i tranzicionit. Dispozitat transitorë duhet të synojnë të mbrojnë nëpunësit ekzistues nga njëra anë por pa kompromentuar objektivat e reformës nga ana tjetër.

2. PARATHËNIE

Reformat e shërbimit civil në Shqipëri hynë në agjendën e qeverisë për herë të parë në 1995-1996, me miratimin e ligjit të parë të shërbimit civil (ligji nr. 8095/1996). Megjithatë, ligji i 1996 nuk u zbatua. Në 1998, reforma institucionale dhe e shërbimit civil rifitoi vëmendjen e qeverisë dhe u miratua një akt i ri i shërbimit civil (ligji nr. 8549/1999). Ligji i ri u përgatit me asistencën e SIGMA-s, Bankës Botërore dhe Organizatës për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë (OSBE). Ligji ishte në përputhje me shumë nga standardet dhe parimet gjerësisht të pranuar Evropiane, por këto parime nuk u përfshyeshin plotësisht nga aktorët relevantë shqiptarë politikë dhe administrative. Më pas, në periudhën 1999-2002 legjislacioni u plotësua me aktet e hollësishme nënligjore; DAP (njësia qendrore e politikave dhe menaxhimit) u forcua dhe një Komisioni Shërbimit Civil (që i raporton Kuvendit), u ngrit për tu marrë me funksionet e zgjidhjes së ankimeve dhe të mbikëqyrjes së zbatimit të legjislacionin në shërbimit civil.

Pas një periudhe të parë të suksesit të moderuar, në fillimin e zhvillimit të një shërbimi civil profesional dhe në përmirësimin e cilësisë së punës së administratës publike, përparimi i mëtejshëm në reformën e shërbimit civil dhe zbatimin e legjislacionit të shërbimit civil rezultoi të ishte i vështirë, i paqëndrueshëm dhe që “mbeti problematik”¹. Problemet kryesore, të identifikuar nga disa vlerësime mund të përmbledhen si vijon: a) **rekrutimi jo i mbështetur mbi meritën** (kryesisht për shkak të përdorimit të kontratave të përkohshme dhe mungesa e transparencës dhe llogaridhënies në emërimet²; b) **politizimi** dhe **paqëndrueshmëria** (pasqyruar në "qarkullimin politikisht të motivuar³ dhe c) **menaxhimi dhe kontrolli i dobët mbi zbatimin e ligjit** të shërbimit civil.

Qeveria shqiptare ka pranuar shprehimisht problemet dhe nevojën për një shërbim civil profesional, të paanshëm dhe efikas, si dhe rëndësinë e një reforme të shërbimit civil. Qëllimet e kësaj të fundit duhet të jenë rritja e kapacitetit e shtetit për të vazhduar reformat në zhvillim të vendit dhe modernizimin e ekonomisë dhe shoqërisë, si dhe për të përgatitur Shqipërinë për asociimin me BE dhe me tej për anëtarësimin e plote.

¹ Shqipëria 2009 raporti mbi progresin [com (2009) 533] Bruksel, 14.10.2009 dhe Komunikimi nga Komisioni në Parlamentin Evropian dhe Këshillin "Strategjia e zgjerimit dhe sfidat kryesore 2009-2010" Bruksel, 14.10.2009 com (2009) 533.

² Komunikimi nga Komisioni në Parlamentin Evropian dhe Këshillin "Strategjia e zgjerimit dhe sfidat kryesore 2009-2010" Bruksel, 14.10.2009 com (2009) 533, faqe 22.

³ Shqipëria 2009 raporti mbi progresin

Shqipëria ka aplikuar për anëtarësim në BE në prill të 2009. Strategjia e zgjerimit 2009-2010, si dhe Raporti i Progresit 2009, pranojnë se Shqipëria ka bërë progres në reformat kyçe politike dhe mbi kriteret ekonomike, duke vënë në pah nevojën "për të bërë progres, në veçanti në lidhje me sundimin e ligjit dhe sidomos në luftën kundër korrupsionit, si dhe funksionimin e duhur të institucioneve shtetërore, veçanërisht pavarësinë e gjyqësorit. Kapacitetet administrative dhe të zbatimit të ligjit kërkojnë forcim të mëtjshëm⁴. Këto dokumente gjithashtu konsiderojnë forcimin e kapaciteteve administrative si "një sfidë të rëndësishme për vendet e zgjerimit që ka nevojë të adresohet"⁵.

Në këtë kontekst të veçantë, qeveria Shqiptare miratoi në 2009, Strategjinë Ndër-sektoriale për reformat e Administratës Publike 2009-2013⁶ të njohur si SNRAP. Së bashku me analizën dhe njohjen e "problemeve" në reformën e shërbimit civil dhe të zbatimit të ligjit, SNRAP-ja parashikon krijimin e *një shërbimi civil profesional, të qëndrueshëm, efektiv dhe të përgjegjshëm*, si një nga tre objektivat e saj strategjike. SNRAP identifikon nevojën për të përgatitur një ligj të ri mbi nëpunësit civilë që synon përmirësimin dhe përafrimin e sistemit të shërbimit civil me standardet evropiane dhe praktikën më të mira në fushat e mëposhtme:

- a) forcimin e unitetit dhe homogjenitetit të regjimit të punësimit të shërbimit civil;
- b) forcimin e parimit të meritës në rekrutimet;
- c) rritjen e mobilitetit dhe zhvillimit të karrierës brenda shërbimit civil, dhe
- d) përmirësimin e sistemit të trajnimit.

Në kuadër të zbatimit të SNRAP, Departamenti i Administratës Publike (DAP), në varësinë e Ministrisë të Brendshme, kërkoi asistencën e SIGMA-s për përgatitjen e një dokumenti konceptual apo politikash për "Një ligj të ri të shërbimit civil në Shqipëri". Kërkesë kjo që plotësohet nga ky dokument. Dokumenti konceptual është një hap i parë me qëllim identifikimin e çështjeve kryesore dhe zgjidhjeve të përshtatshme për një ligj të ri të shërbimit civil dhe sistemit të shërbimit civil në Shqipëri. Këto çështje dhe zgjidhje janë dhënë në trajtën e propozimeve që do të diskutohen dhe konsultohen në tërësi nga DAP dhe Qeveria me të gjitha palët e interesuara relevante si nëpunësit civilë, politikanë, shoqëri civile dhe partnerë ndërkombëtarë. Nëse miratohen, ato do të shërbejnë gjithashtu për të udhëhequr procesin e përgatitjes së projekt-ligjit të ri mbi shërbimin civil.

Struktura e dokumentit

Dokumentet konceptuale fokusohen në çështjet kyçe që do të adresohen nga ligji i ri i shërbimit civil, domethënë: baza ligjore për një ligj të ri të shërbimit civil; fusha e veprimtari të ligjit të shërbimit civil; strukturat për menaxhimin, koordinimin dhe mbikëqyrjen e shërbimit civil; parimet e sistemit të shërbimit civil; tipet e punësimit; zhvillimi i karrierës, kategoritë dhe klasifikimin; trupe e drejtuesve të lartë në shërbimin civil, rekrutimi dhe përzgjedhja e nëpunësve civilë; ngritjen e detyrës; mobilitetin; të drejtat dhe detyrimet e nëpunësve civilë; sistemin e trajnimit, përfundimin e marrëdhënieve të punësimit; disiplinën; efektet e ristrukturimit dhe shkrirjes së institucioneve; vlerësimin e punës; dosjet e personelit dhe një regjistër qendror të personelit.

Secili nga këto çështje kyçe është i ndarë me tre pjesë, përkatësisht: 1) **Situata aktuale dhe problemet**, që përmban një përmbledhje të kuadrit të tanishëm ligjor dhe probleme të lidhura me ushtrimin e zbatimit të tij); 2) **Objektivat**, që ka për qëllim identifikimin e objektivave për të

⁴ "Strategjia e zgjerimit dhe sfidat kryesore 2009-2010" Bruksel, 14.10.2009 com (2009) 533, fq. 14.

⁵ *Ib idem* fq. 18.

⁶ Strategjia Ndër-sektoriale e reformave të Administratës Publike 2009-2013, në kuadrin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim.

ndjekur në përputhje me SNRAP dhe parimet e së drejtës administrative të "hapësirës administrative Evropiane " dhe 3) **Diskutime dhe zgjidhjet e mundshme**, që fokusohet në rregullimet dhe praktikën e përshtatshme për të arritur objektivat e përcaktuara. Kjo pjesë e tretë, identifikon opsionet më kryesor, si dhe avantazhet dhe disavantazhet e tyre dhe propozon opsionin e konsideruar si më të përshtatshëm në kontekstin shqiptar. Propozimet bazohen në praktiken ndërkombëtare dhe, çfarë është më e rëndësishme, në vlerësimet vjetore të shërbimit civil Shqiptar të kryera nga SIGMA dhe të tjerët gjatë gjithë dekadës së fundit. Duhet të theksohet se diskutimet dhe propozimet kanë të bëjnë kryesisht (megjithëse jo vetëm) me opsionet e politikave që duhet të rregullohen në nivelin e legjislacionit primar, kurse referencat në legjislacionin dytësor kanë për qëllim t'u japin një kuptim më të mirë zhvillimeve të ardhshme të zgjidhjeve të propozuara në atë nivel.

B. OPSIONE E POLITIKAVE PËR NJË LIGJ TË RI MBI SHËRBIMIN CIVIL

1. BAZA LIGJORE PËR SHËRBIMIN CIVIL

1.1. Situata dhe problemet

Kushtetuta Shqiptare (neni 8, pika 2/e) kërkon rregullimin e statusit të nëpunësit civil (termi konkret i përdorur është "funksionarë publikë") nga një ligj organik (të miratuar nga 3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit). Në bazë të kësaj dispozite kushtetuese, ligji nr. 8549 "Statusi i nëpunësit civil" (në tekstin e mëtejshëm si "LNC" (ligji i tanishëm për statusin e nëpunësit civil) u aprovua nga një shumica e tilla. Në anën tjetër, LNC u mendua të ishte një ligj i përgjithshëm që do të shtrihej gradualisht në pjesët e tjera të shërbimit civil. Pavarësisht nga kjo, ai aktualisht ka një fushë veprimi të "ngushtë" (shih më poshtë nr. 2.1) dhe konsiderohet se përmban në një nivel të madhe detaje procedurale të panevojshme në fusha të tilla si rekrutimi, ngritja në detyrë, lëvizja paralele, etj.

Këto dy tiparet e mësipërme të LNC, kombinuar me kërkesën Kushtetuese të një shumicë të cilësuar çojnë në dy probleme kryesore: a) **pamundësinë për të ndryshuar dhe përshtatur LNC** në përputhje me problemet që dalin në zbatimin e tij⁷, dhe b) **fragmentimin** e rregullimit të marrëdhënies së punësimit në shërbimin civil për shkak të miratimit të ligjeve të posaçme që rregullojnë marrëdhëniet e punës në degë specifike të administratës publike.

1.2. Objektivi

Shqipëria është një shtet i vogël, me një administratë të vogël publike dhe një numër të kufizuar të punonjësve publikë. Sektori publik është duke kaluar nëpër reforma shumë dinamike në rrugën drejt integritimit evropian. Duke pasur parasysh kushtet e tilla korniza ligjore në fushën e marrëdhënieve të punësimit në shërbimin civil duhet të synojë: **forcimin e unitetit të shërbimit civil dhe të jetë mjaft fleksibel për të lejuar qeverinë të përshtaste sistemin me ndryshimet e shpejta që po kalon vendi dhe zhvillimin në fushën e kapaciteteve njerëzore.**

⁷ Departamenti i Administratës Publike ka tentuar dy herë të paraqesë amendamentet e ATSC por pa sukses.

1.3. Diskutime e propozime

Korniza ligjore për shërbimin civil ndryshon nga vendi ne vend. Disa nga vendet kanë ligje mjaft gjithëpërfshirëse për shërbimin civil që mbulojnë pjesën më të madhe të punësimit në shërbimin civil dhe nganjëherë një seri ligjesh të veçanta rregullojnë statute të veçantë të punonjësve publikë në degë të ndryshme të shërbimit civil ose pushtetit vendor. Disa shtete kanë legjislacion primar të detajuar dhe disa të tjerë vetëm ligje kuadër (te përgjithshëm), duke ja lënë detajet teknike rregullimit nëpërmjet legjislacionit dytësor.

Përvojat e disa vendeve të BE, veçanërisht vendeve të reja anëtare, ka treguar se ka qene e nevojshme që ligjet e shërbimit civil të kalonin ndryshime të shpeshta për shkak të nevojës për tu përshtatur me situatat transitorë. Sidoqoftë, këto ndryshime të shpeshta kane qene te vështira dhe kundër-produktive, për shkak të diskutimit tejet të politizuar mbi shërbimin civil. Për me shume kjo paqëndrueshmëri ligjore dhe politizim kanë çuar në boshllëqe në zbatim apo thjesht në mos zbatimin e ligjit. Konkluzionet e SIGMA-se bazuar në studimet⁸ e kohëve të fundit sugjerojnë se ... *“paqëndrueshmëria ligjore (p.sh. ndryshimet te shumta të ligjeve të miratuara) në shtetet e reja anëtare sugjeroje se BE duhet të favorizojë hartimin e ligjeve të përgjithshme në vend të atyre te hollësishme, duke ndryshuar praktikën tradicionale në vendet candidate aktuale e te ardhshme. .”*

Praktikisht, debati qëndron në gjetjen e balancës së duhur mes të sigurisë juridike të imponuar nga e drejta administrative dhe nevojës për fleksibilitet menaxherial, sidomos e nevojshme në vendet në tranzicion dhe në të njëjtën kohë për të shmangur një fragmentim të rregullimit të marrëdhënieve të punësimit në degë të ndryshme të shërbimit civil. Adresimi i kësaj ceshtje kërkon bërjen e një zgjedhjeje mbi natyrën dhe strukturën e legjislacionit të shërbimit civil. Në këtë drejtim duhet të merren parasysh dy aspekte: e para, **marrëdhënia midis legjislacionit primar të përgjithshëm dhe atij të posaçëm** (ky e fundit që mbulon rregullon marrëdhëniet e punësimit në degë të veçanta të shërbimit civil) dhe së dyti, **zgjedhja ndërmjet legjislacionit primar dhe atij dytësor**⁹, dhe për këtë ka dy zgjidhje kryesore: a) opsioni 1: një ligj kuadër (i përgjithshëm), i cili përcakton parimet dhe standardet e përgjithshme të menaxhimit të shërbimit civil në përputhje me parimet themelore të “hapësirës administrative Evropiane”, ndërsa detajet procedurale i delegohen për zgjidhje akteve nënligjore/dytësore, ose b) opsioni 2: një ligj i shërbimit civil që përfshin një nivel të konsiderueshëm të detajeve procedurale dhe administrative (të tilla si, procedura të hollësishme rekrutimi, promovimi, etj).

Pothuajse të gjitha argumentet mbështesin opsionin e parë. Një ligj kuadër, është i dëshirueshëm, për arsye se: a) do të lejonte përshtatjen e nevojshme të sistemit me rrethanat e ndryshueshme të vendit dhe zhvillimit të kapaciteteve të përgjithshme njerëzore në vend; b) mund të mundësoje një ligj me një fushe veprimi me të gjere qe do te çonte ne një shërbim civil më të unifikuar duke shmangur fragmentimin e tanishme dhe duke siguruar zbatimin e të njëjtit set standardesh në degë të ndryshme të administratës të cilat, në fund të fundit, duhet të zbatohen të njëjtën *acqui* dhe c) do të reduktonte rrezikun e mbi-rregullimit të menaxhimit të shërbimit civil në ligjet e shërbimit civil dhe politizimin në rritje të debatit të shkaktuar nga paraqitjet e shpeshta për ndryshime në parlament.

Ndërsa opsioni i dytë, do të çonte në nevojën e regjimeve /ligjeve të veçanta (legjislacion primar i posaçëm) për degë të veçanta të shërbimit civil, duke përfshirë ndoshta të njëjtin nivel të detajeve teknike, që do të dëmtonte si unitetin e shërbimit civil ashtu dhe fleksibilitetin e menaxhimit. Në

⁸ Dokumenti i punës SIGMA, A mundet që reforma mbi shërbimin civil të zgjase? Zgjerimi i peste i BE dhe orientimet politike të ardhshme, fq 10.

⁹ Ose me fjale të thjeshta, debati me “fushen e veprimi” e ligjit të shërbimit civil dhe mbi “nivele të detajeve” që duhet të përfshihet në ligj.

përputhje me nenin 8, pika 2 te Kushtetutës, secili prej këtyre ligjeve të veçanta do të kërkonte të shumicën e cilësuar¹⁰ dhe do të përfshinte Kuvendin në miratimin e disa ligjeve që rregullojnë kryesisht të njëjtën marrëdhënie juridike dhe politizimin e debatit për çdo here. Ndërsa opsioni i parë do të lejonte që ligjin e ri për nëpunësin civil të ishte i zbatueshëm për të gjitha degët e shërbimit civil, duke kufizuar nevojën për ligje të veçanta të zbatueshme për degët e veçanta të shërbimit civil.

Propozimi 1: Ligji i ri i shërbimit civil duhet të jetë një ligj i përgjithshëm që përcakton parimet dhe vendos standardet e përgjithshme të menaxhimit dhe përgjegjësitë për te në përputhje me parimet themelore të "hapësirës administrative Evropiane". Detajet procedurale dhe teknike duhet të lihen për tu përcaktuar në aktet nënligjore. Megjithatë, në mënyrë që Parlamenti të ketë një kuptim të plotë të sistemit të ardhshëm të shërbimit civil, dokumentet shoqëruese të projektligjit duhet të sigurojnë informacion të plotë se si qeveria planifikon të zbatojë ligjin primar.

2. FUSHËVEPRIMI I LIGJIT TE SHËRBIMIT CIVIL

2.1. Situata e tanishme dhe problemet

LNC (neni 2) përcakton fushën e tij të veprimit nëpërmjet përfshirjes në të nëpunësve të administratës qendrore apo lokale publike që "ushtrojnë autoritetin publik" në funksionet menaxheriale, organizative, mbikëqyrëse ose me natyrë zbatuese. Dispozitat e mëpasshme të njëjtit nen, përcaktojnë fushëveprimin vertikal, horizontal dhe material të ligjit, si në vijim:

a) *Fushëveprimi vertikal*: ka përcaktuar pozicionin e "Sekretarit të Përgjithshëm" si vijën të sipërme ndarëse midis nëpunësve civilë dhe politikë (të emëruarve politike) dhe respektivisht pozicionin e "specialistit"/ekspertit, si vijën e poshtme ndarëse të shërbimit civil nga stafi mbështetës që kryen detyrat me karakterin teknike, të tilla si sekretarë, operatorët kompjuterik, shoferët, rojet e sigurisë, etj (këto të fundit janë të rregulluara nga Kodi i Punës);

b) *Fushëveprimi horizontal*: në këtë dimension, në nivelin qendror ligji zbatohet për: a) administratën e ministrive, zyrës së kryeministrit (rreth 1500 nëpunës civilë) b) administratën parlamentare dhe të presidencën, si dhe, administratën e institucioneve të pavarura¹¹ që raportojnë drejtpërsëdrejti në Kuvend (rreth 2800 nëpunës civilë). LNC nuk zbatohet për institucionet e vartësisë (dmth: institucionet në varësi/mbikëqyrura ose agjencitë që varen nga ministritë ose nga Zyra e Kryeministrit), ose administratën e prefekturës. Në nivelin vendorë ligji zbatohet në administratën e bashkive (komunat urbane) dhe në Këshillat e Qarkut (rreth 3000¹² nëpunësve civil, gjithsej për të dyja), ndërsa administrata e komunave (komunat rurale), është lënë jashtë fushëveprimit të ligjit.

c) *Fushëveprimi material*: nën këtë dimension, ligji ka rregulluar elementet thelbësore me rëndësi për marrëdhëniet e punës të nëpunësve civil të cilat janë të ndryshme nga ato për punonjësit e tjerë publike, të cilat janë zhvilluar pas kësaj me akte dytësore/nënligjore (koha e punës dhe pushimit,

¹⁰ të cilat janë anashkaluar deri më tani në bazë të një keq interpretimi të Kushtetutës.

¹¹ përveç për disa institucione të caktuara të pavarura apo pozicione për të cilat zbatohet legjislacioni primar i veçantë i ndryshuar (derogime).

¹² shifrat vijnë nga vlerësimet indirekte dhe janë vetëm orientuese.

etj). Në lidhje me disa aspekte të marrëdhënieve të punësimit (p.sh.: mosha e daljes në pension, sigurimi social dhe shëndetësor), LNC përmban një referencë të përgjithshme në legjislacionin e përgjithshëm të punës (Kodi i Punës) si legjislacion plotësues. Disa elemente të tjera thelbësore (deklarimin e pasurive, konfliktin e interesave, skemën e pensioneve plotësuese, etj), gjithashtu të rëndësishme për marrëdhëniet e punësimit të nëpunësve civil janë të shpërndara në legjislacionin e posaçëm i cili zakonisht rregullon të gjithë ose një pjesë më të madhe të punësimit publik.

Kur LNC u miratua, strategjia e parashikuar nga qeveria ishte të adoptonte një koncept të ngushtë të shërbimit civil në mënyrë që të lejonte institucionet për të mësuar me praktikën dhe për të zhvilluar kapacitetet e nevojshme të zbatimit përpara se të ndërmerre një valë të dytë zgjerimi të fushëveprimit për punonjësit e tjerë publik. Në vitet që pasuan, qeveria mori disa iniciativa legjislative për të shtrirë pjesërisht dhe *de facto* fushëveprimin e shërbimit civil drejt grupeve të punonjësve të tjerë publike. Raste të tilla janë për shembull administrata doganore, administrata tatimore, administrata e qendrës kombëtare të regjistrimit, qendrës kombëtare të licencimit, punonjësit civilë e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve, Avokatit të Shtetit, Arkivi i Shtetit, Instituti Kombëtar i Statistikave, Agjencia e Prokurimit Publik, etj. Legjislacioni i miratuar (ligji i zakonshëm apo edhe aktet nënligjore), përfshinte referenca të pjesshme apo tërësore në LNC. Pavarësisht nga qëllimi i mirë i Qeverisë, kushtetutshmëria e këtyre rregullimeve është diskutueshme. Për më tepër ata kanë krijuar një regjim juridik të copëzuar dhe jo-koherent për degë të ndryshme të shërbimit civil (për shembull, është e mjaftueshme për të përmendur se punonjësit e administratës tatimore mund të apelojnë vendimet në lidhje me marrëdhënien e tyre të punësimit pranë KShC, në një kohe kur të tjerë nuk mund të bëjnë këtë, por duhet të shkojnë direkt në gjykatë apo p.sh. që njësisia qendror e menaxhimit (DAP) që nuk ka ndonjë pushtet koordinues ose mbikëqyrës mbi vendimet e menaxhimit në këta sektorë. Së bashku me këto zgjerime të pjesshme *de facto*, ligje të tjera të posaçme që u aprovuan ndërkohë, përcaktojnë regjime të ndryshme të marrëdhënieve të punësimit në sektorë të tjerë si p.sh. nëpunësit e shërbimit të përmbartimit, administratës së mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit, etj.

Si përfundim, regjimi ligjor i marrëdhënies së punësimit mbetet shumë i copëzuar në sektorë të ndryshëm të shërbimit civil shqiptar; rregullimi është e shpërndarë në pjesë të ndryshme të legjislacionit, disa here mbështetur në parime dhe standarde të ndryshme të menaxhimit, gjë që pengon krijimin e një regjimi juridik homogjen të shërbimit civil në shërbim të shtetit dhe qytetareve.

2.2. Objektivi

Objektivi kryesor në lidhje me fushëveprimin e kuadrit të ri ligjor të shërbimit civil duhet të **jetë krijimi i një regjimi homogjen për të gjitha ato pozicione të cilat kanë të bëjnë me ushtrimin e autoritetit publik dhënë nga ligji publik dhe që kanë përgjegjësi për mbrojtjen e interesit të përgjithshëm të shtetit, dhe ku përforcimi i mbrojtjes ligjore të paanshmërisë të nëpunësve civilë është i nevojshëm në mënyrë që të mbrojnë më mirë të drejtat individuale dhe pritshmërinë legjitime të qytetarëve dhe ndërmarrjeve.** Në këtë kuadër, SNRAP shprehimisht njih nevojën që të zgjerohet sferën (fushëveprimin horizontal) e ligjit të shërbimit civil në institucionet në vartësi të Qeverisë dhe të Ministrive, si dhe të administratës komunale.

2.3. Diskutime dhe zgjidhje të mundshme

Përvoja tregon se zgjedhjet e bëra nga legjislacionet e shteteve të tjera evropiane në lidhje me fushëveprimin e ligjit, janë të ndryshme për arsye historike dhe tradicionale. Ka vende që konsiderojnë çdo punonjës publik si një nëpunës civil (koncepti i gjerë i shërbimit civil), ndërsa

vende të tjera kanë zgjedhur një koncept të ngushtë të shërbimit civil, duke konsideruar si nëpunës civil vetëm pjesën e punonjësve publikë të përfshirë në të ashtuquajturën administratë publike "thelbësore" të lidhur në mënyrë rigoroze me ushtrimin e kompetencave të dhëna nga e drejta publike.

2.3.1. Fushëveprimi horizontal e vertikal

Në lidhje me përkufizimet teknike në fushëveprimin (*fushëveprimi vertikal dhe horizontal*), disa vende përcaktojnë një set me kritere ligjore për përfshirjen ose jo të një zonë të caktuar në kuadër të shërbimit civil. Një pjesë e kritereve të përdorura janë **formale** (p.sh. nëpunësit civilë janë ato të përzgjedhur në bazë të këtij ligji), kurse të tjerat janë **funksionale** (p.sh. nëpunësit civilë janë ata që kryejnë funksione, që përfshijnë ushtrimin e autoritetit publik, ruajtjen e sovranitetit kombëtar ose aktiviteteve të lidhura direkt me të), ose se fundi, një kombinim të dyjave. Legjislacione të tjera numërojnë kritere të ndryshme kumulative dhe të hollësishme për të përcaktuar detyrat dhe funksionet të cilat ju rezervohen nëpunësve civilë, ose të tjerët kanë miratuar edhe lista të detajuara të "pozicioneve" të cilat janë të rezervuara për nëpunësit civilë (lista mund të sigurohet brenda vetë ligjit, në ligjin për buxhetin, në rregulloret e brendshëm të institucioneve ose në akte nënligjore).

Fushëveprimi vertikale i LNC **duhet të përcaktoje qartë ndarjen e sipërme dhe të poshtme, përkatësisht midis funksioneve politike, nëpunësve civilë dhe personelit ndihmës.** Te emëruarit politik (këshilltarë politikë dhe stafi tjetër politik) duhet të jenë të punësuar mbi baza kontraktuale në bazë të ligjit të punës (Kodi i Punës) dhe kohëzgjatja e marrëdhënies të punësimit duhet të lidhet me mandatin e eprorit përkatës politik (Kryeministër, Ministër apo të tjerë). Ligji i përgjithshëm i punës duhet të vazhdojë të jetë burimi kryesor juridik për personelin ndihmës.

Fushëveprimi horizontal i ligjit të ri të shërbimit civil **duhet të jetë shumë më e gjerë se ajo e parashikuar nga ligji aktual, por duhet të kufizohet në ato pozicione që kryejnë vetëm detyrat të lidhura me ushtrimin e autoritetit publik.** Një qasje e tillë duket të jetë në natyrën e nenit 81 të Kushtetutës. Dispozita i referohet "funksionarëve publikë", që do të thotë "punonjësit shtetërorë, të cilët kryejnë funksione të autoritetit publik". Gjykata Evropiane e Drejtësisë¹³ ka hartuar, gjithashtu disa kritere të cilat mund të përdoren. Ajo përcakton¹⁴ pozicionet të cilat mund të rezervohen për nëpunësit civilë (kombëtare) si ata pozicione: "që përfshijnë ushtrimin e kompetencave të dhëna nga ligji publik dhe përgjegjësinë për ruajtjen e interesit të përgjithshëm të shtetit apo organeve të tjera publike të lidhura ngushtë me interesin kombëtar, ligjin dhe rendin, sovranitetin e shtetit, për zbatimin e ligjit. ...".

Një përkufizim më i gjerë i tipit funksional do të ishte më fleksibile dhe më lehtë i aplikueshëm për me shume institucione dhe grupe të punonjësve publike që bien nën këtë përkufizim. Si pasojë, fushëveprimi horizontal i ligjit të ri **duhet të përfshijë çdo punonjës publik që përfshihet në këtë përkufizim.** Ai duhet të përfshijë institucionet në varësi të Qeverisë dhe Ministrive, si dhe administratën e komunave. Disa përjashtime duhet të bëhen për sektorë të tillë si gjyqësori, prokurorët, forcat e armatosura, të cilat duhet të vazhdojnë të rregullohen me ligj të veçantë primar. Megjithatë, ligji i ri për shërbimin civil duhet të jetë i zbatueshëm edhe për: nëpunësit jo-gjykatës të gjyqësorit dhe të punësuarit në zyrat e Prokurorisë, stafin civil në forcat e armatosura, shërbimet diplomatike, policinë e shtetit, strukturat e mbrojtjes nga zjarri, policinë e burgjeve, nëpunësit

¹³ ashtu si dhe Komisioni European nepermjet interpretimit.

¹⁴ në kontekstin e çështjeve që kanë të bëjnë me parimin e lëvizjes së lirë të punëtorëve - Neni 39 TKE.

përmbartues, etj, të cilat aktualisht janë të mbuluar nga ligji i përgjithshëm i punës ose kanë statuse të veçanta të drejtës publike, apo janë në proces të përgatitjes të statuseve të tillë.¹⁵

Sigurisht, kjo qasje **nuk duhet të përjashtojë parashikime te posaçme** derogatore mbi rregulla te veçanta të menaxhimit për degë të veçanta të shërbimit civil. Qasja e kombinuar me një ligj (kuadër) të përgjithshëm (shih propozimin 1 më lartë) do të lejojë marrjen në konsideratë te specifikave te degëve të veçanta të shërbimit civil. Për shembull, funksionet në varësi të gjyqësorit duhet të menaxhohen nga gjyqësori, jo qeveria. E njëjta gjë duhet të zbatohet për shërbimet profesionale te parlamentit (administratën përkatëse), te cilat duhet të menaxhohen nga parlamenti e jo nga qeveria apo edhe për administratat e njësisive te qeverisjes vendore. Fleksibiliteti i një ligji kuadër lejon që diferenca te vogla te mund të rregullohen në mënyrë specifike për këto trupa/degë nëpërmjet derogimit në legjislacionin primar (ligj të veçantë ose një dispozitë në vetë ligjin e përgjithshëm te shërbimit civil) dhe ndoshta edhe me akte nënligjore. Megjithatë, shumica e dallimeve në aspektin e detajeve teknike të tilla si sistemi i zhvillimit të karrierës në bazë të “gradave” në shërbimet diplomatike, ose "titujt e punës", etj, duhet të rregullohen me akte nënligjore të nxjerra ne zbatimin te ligjit të ri te shërbimit civil.

Ligji i ri **duhet të përjashtojë, nga fusha e veprimit, punonjësit e "shërbimeve të drejtpërdrejta"** (e tille duket të jetë situata mbizotëruese në vendet e tjera), siç janë punonjësit e strukturave të shëndetësisë¹⁶ (mjekët, infermieret ose punonjësit e tjerë në spitale, ambulanca), punonjësit e sistemit arsimor (mësues, kujdesit ditor dhe stafi tjetër në shkolla, kopshte), ato ne institucionet e kulturës (muzetë, teatrot, qendra kulturore, biblioteka, qendrore ose lokale), te sistemit te kujdesit shoqëror (shtëpitë e te moshuarve, jetimorete, qendrat ditore të kujdesit, etj.) Punonjësit e këtyre sektorëve do të vazhdojnë të jenë objekt i legjislacionit të përgjithshëm të punës (privat) ose të statutit të veçante të ligjeve te drejtës publik në mënyrë që të respektojnë parimin meritokratik në rekrutimin për të gjitha institucionet e financuara nga buxheti publike.

Në terma teknike, ligji i ri duhet të përdore një “përkufizim funksional”, me përjashtime të qarta, ndërsa një listë e detajuar e pozicioneve te nëpunësve civilë mund të rregullohet me akte nënligjore.

2.3.2. Fushëveprimi material

Në lidhje me *fushëveprimin material*, ligji i ri për shërbimin civil duhet të ruajë zgjedhjen e bëre nga ligji në fuqi. Ai duhet të vazhdojë të rregulloje vetëm elementet thelbësore me rëndësi për marrëdhëniet e punës të nëpunësve civil të cilët janë të ndryshme nga ato punonjësit e tjerë publike, dhe qe mund te detajohen me pas me akte nënligjore (pushimet, pushimi mjekësor, leje lindje dhe leje për babain, pushim pa pagese etj), ndërsa detajet duhet të përcaktohen në aktet nënligjore ose trajtohen ne ligjin e përgjithshëm të punës.

Legjislacioni i Punës duhet të ketë vetëm **funksion plotësuese** në lidhje me nëpunësit civilë, ai duhet vetëm të jetë i zbatueshëm në rastet kur ligji i shërbimi civil ose një ligji tjetër primar publik nuk siguron një rregullim për ceshtjen apo kut ligji i shërbimit civil i referohet qartësisht dispozitave të ligjit te Punës (p.sh. në lidhje me të drejtat sociale të nëpunësve civil).

¹⁵ i referohemi projektligjit për "administratën e gjyqësorit" paraqitur në parlament për miratim.

¹⁶ Një studim i kryer nga OECD, SIGMA dhe Puma tregoi se në një mostër prej 34 vendesh, punonjësit e shëndetit, konsiderohen të jenë nëpunësit civilë në 14 raste, punonjësit e arsimit (mësuesit), vetëm në 16 raste.

Për sa i përket **sistemit të shpërblimit**, ligji duhet të vazhdojë të përcaktojë vetëm përbërësit bazë të shpërblimit individual të nëpunësve civil dhe të merret vetëm me parimet që do të aplikohen në këtë kontekst.

Për çështjet e integritetit dhe përfshirjen e dispozitës lidhur me ligjin e ri në shërbimin civil shih nr. 11.2 me poshtë.

Propozimi 2: Ligji i ri i nëpunësit civil duhet të ofrojë një regjim homogjen ligjor për të gjithë pozicionet që ushtrojnë autoritetin publik të dhënë nga ligji publik dhe janë përgjegjës për mbrojtjen e interesit të përgjithshëm publik. Funkcionet teknike mbështetëse duhet të vazhdojnë të jenë të përjashtuara nga fushëveprimi i shërbimit civil.

3. MENAXHIMI I SHËRBIMIT CIVIL

3.1. Situata aktuale dhe problemet

3.1.1. Situata aktuale

Ligji aktual për shërbimin civil i ka dhënë Departamentit të Administratës Publike (DAP), me rolin e një “njësi qendrore klasike të politikave dhe të menaxhimit” në shërbimin civil shqiptar. Ndërsa ministritë dhe kryeministria (sekretar i përgjithshëm, menaxheret e linjës¹⁷) me mbështetjen e drejtorive të menaxhimit të burimeve njerëzore) janë përgjegjës për shumicën e vendimeve të menaxhimit të përditshëm.

Institucionet e pavarura (institucionet e pavarura kushtetuese dhe institucionet e pavarura të krijuara me ligj që raportojnë në Parlament, administrata e Presidentit dhe Parlamentit, qarqet dhe komunat) kanë themeluar njësitë e tyre të menaxhimit të burimeve njerëzore dhe zhvillojnë “nivelin e dytë” të politikave të personelit të tyre (në përputhje me standardet kombëtare të vendosura nga legjislacioni primar apo sekondar), kurse menaxheret e linjës janë përgjegjës për funksionet e menaxhimit të përditshëm.

Funksioni i zgjidhjes së ankimeve dhe mbikëqyrja e zbatimit të legjislacionit të shërbimit civil i takon Komisionit të Shërbimit Civil (KShC, i cili është një institucion i pavarur që raporton në parlament). KShC vepron në emër të parlamentit për zbatimin e funksionit të mbikëqyrjes parlamentare në këtë fushë të caktuar dhe paraqet një raport vjetor mbi situatën e përgjithshme të shërbimit civil.

3.1.2. Problemet

DAP-i: Për shkak të “fushëveprimit të ngushtë” të LNC-se (shih më lart nr. 2.1.) kompetencat e DAP-it për monitorimin e zbatimit të legjislacionit të shërbimit civil janë kufizuar vetëm në ministritë dhe zyrën e kryeministrit. Deri në një masë të caktuar, kjo është e vërtetë edhe në lidhje me rolin e “zhvillimit të politikave”, i cili me përjashtim të zonave të caktuara (p.sh: sistemin e pagave) është disi më i kufizuar në lidhje me politikat që kanë të bëjnë me marrëdhëniet e punësimit për degët e tjera të veçanta të shërbimit civil. Në çështje të tilla si përgatitja e ligjeve dhe akteve nënligjore në lidhje me çështjet publike të punësimit, DAP është pjesë vetëm e procesit të

¹⁷ eprorët e drejtpërdrejtë ashtu siç përcaktohen në nenin 2/5 të LNC.

konsultimit të brendshëm të qeverisë. Mënyra se si kompetencat konkrete të DAP janë artikuluar në LNC, pavarësisht nga pjesëmarrja e saj e drejtpërdrejtë në menaxhimin e përditshëm, të bën të mendosh që roli i tij është më shumë ai i një natyre të koordinuesi të brendshëm dhe mbikëqyrësi, megjithatë instrumentet konkrete ligjore që do të mundësonin të siguronin standarde të barabartë në të zbatimin e legjislacionit (në kuadër të ekzekutivit) dhe një koordinim të duhur, janë mjaft të pakta dhe të dobëta.

KshC: Në praktikë duket se KShC-ja nuk ka eksploruar plotësisht rolin e tij, dhe autoriteti e KShC-se duket të jetë në rënie për arsye të ndryshme. Në lidhje me funksionin e mbikëqyrjes, rezultatet e KShC-se kanë qenë të dobëta deri tani. KShC p.sh: mund të konstatojë mos-respektimin e legjislacionit të shërbimit civil gjatë misioneve të inspektimit të ndërmarrja drejtpërdrejt në institucione. Në rast se gjen një shkelje të legjislacionit KShC vetëm mund ti rekomandojë institucionit përkatës marrjen e masave të duhura dhe në rast të një mos reagimi nga ky i fundit, të paraqesë padi në gjykatë. Ky instrument i fundit duket se nuk është aplikuar deri tani. Një tjetër problem specifik ekziston në lidhje me zbatimin e vendimeve të KShC-se dhënë në favor të nëpunësit civil përkatës. Në përgjithësi këto vendime, nuk zbatohen nga institucioni. Në vend të kësaj, institucioni kundërshton vendimin e KShC-se para gjykatave dhe i zbaton vetëm pas një vendimi përfundimtar të gjykatës.

3.2. Objektivi

Objektivi kryesor i ligjit të ri të shërbimit civil duhet të jetë krijimi i **një sistemi koherent menaxhimi, me përgjegjësi të shpërndara në mënyrë të qartë dhe me fuqi e kompetenca të konsoliduar të institucioneve të përfshira, për të propozuar politika të shërbimit civil dhe për të siguruar standarde homogjene të zbatimit.**

3.3. Diskutime dhe zgjidhje të mundshme

Pavarësisht nga fushëveprimi i ligjit të shërbimit civil ose zgjedhja e modelit të tij (pozicioni/karriere), shteti si "punëdhënës" ka një nevojë për rregulla dhe politika që përcaktojnë standardet e menaxhimit të shërbimit civil, ashtu si dhe për mekanizmat dhe instrumentet që sigurojnë zbatimin uniform (ose të paktën të krahasueshëm) të këtyre standardeve. Në përgjithësi, çdo sistem i menaxhimit të shërbimit civil përfshin ekzistencën e disa funksione të ndryshme, të cilat si rregull janë: **a) përcaktimi i politikave dhe standardeve, b) mbikëqyrja dhe zgjidhja e ankesave dhe c) menaxhimi i përditshëm i nëpunësve civil individuale.** Dy funksionet e para zakonisht i përkasin nivelit qendror, ndërsa i fundit është i decentralizuar te institucioni në fjalë.

Kur është fjala për rolin, peshën, përgjegjësitë dhe marrëdhëniet e "aktorëve" që kryejnë funksionet e mësipërme situata ndryshon. Modelet më të decentralizuara sigurojnë për një rol të fortë vendim marres për menaxherët e linjës (institucionet ku nëpunësit civil është i punësuar) në lidhje me shumicën e funksioneve të menaxhimit të personelit të tilla si rekrutimi, trajnimi, vlerësimi i performancës etj, duke e lënë në një nivel qendror përgjegjësinë për përcaktimin e udhëzimeve të politikave, përgatitjen e legjislacionit primar dhe sekondar dhe monitorimin /mbikëqyrjen e performancës së personelit të njëjësive të menaxhimit të decentralizuar. Në modelet me një menaxhim të fortë të centralizuar, funksionet kryesore dhe mbikëqyrja në lidhje me menaxhimin e personelit ushtrohen në nivel qendror.

Situata ndryshon edhe në lidhje me "vendndodhjen" e njësisë së menaxhimit qendror. Ajo mund të jetë një institucion gjysmë-autonom (sidomos nëse ka të bëjë kryesisht me çështjet e menaxhimit), një njësi e vendosur në qendër të qeverisë (Kryeministri), një ministri e veçantë përgjegjëse e

administratës publike ose shërbimit civil, apo pjesë e një tjetër ministrie¹⁸ linje (sidomos në qoftë se ka të bëjë kryesisht me politikën dhe përcaktimin e standardeve). Në disa modele, funksionet e mbikëqyrjes dhe zgjidhjes së ankimeve u janë transferuar organeve të pavarura/komisioneve.

Në terma të përgjithshëm, "sistemi i menaxhimit dhe mbikëqyrjes" të parashikuar nga LNC është në përputhje me qasjen e përgjithshme të rekomanduar dhe të gjitha argumentet japin mbështetje për të ruajtur një "menaxhim të centralizuar", veçanërisht për arsye se: a) Shqipëria është një vend i vogël i prirur për një qeveri të vogël dhe me një numër relativisht të kufizuar të punonjësve publikë (propozimi i këtij dokumenti ruan një fushe-veprimi të moderuar të shërbimit civil); b) ekziston një nevojë e thellë për reforma në shërbimin civil, prandaj nevoja për një "lokomotive" të centralizuar të reformës është dukshme me qëllim që të ndërtohet dhe drejtohet shërbimi civil për të cilin vendi ka nevojë; c) ka traditë në menaxhimin e centralizuar të krijuar tashme gjatë e dhjetë vjetëve të zbatimit të një shërbimi civil të orientuar nga BE-ja; d) studime¹⁹ të shumta, të kohëve të fundit, të përvojave të ndryshme (sidomos në vendet e reja anëtare) të kryera nga SIGMA tregojnë se pjesa dërmuese e reformave në fushën e shërbimit civil arrihen më mirë përmes "paneleve të centralizuar" dhe sa më e madhe të jete nevoja për reforma aq më i centralizuar duhet të jetë menaxhimi.

DAP-i duhet të vazhdojë të ketë rolin e një njësie klasike të menaxhimit qendror (që merret kryesisht me: hartimin e legjislacionit të shërbimit civil (primar dhe sekondar), miratimi i udhëzimeve dhe standardeve për menaxhimin e shërbimit civil, përgatitjen dhe propozimin e politikave të personelit, negocimet me sindikatat e nëpunësve civil në emër të qeverisë (kur është e parashikuar nga legjislacioni përkatës; mbikëqyrja e brendshme e menaxhimit të personelit në sistemin ministror, planifikimi, organizimi dhe menaxhimi i sistemit të trajnimit të përgjithshëm për të gjithë shërbimin civil, mbajtja e një regjistri/ database të nëpunësve civilë dhe këshillimi i institucioneve në çështjet e menaxhimit të shërbimit civil, etj.

Për më tepër, DAP-i duhet të forcojë kapacitetin, burimet dhe të tregojë më shumë vullnet për të zbatuar saktësisht funksionet e tij. DAP duhet gjithashtu të fuqizohet me instrumentet e nevojshme dhe të duhur ligjore për të zbatuar dhe për të siguruar këto përgjegjësi. DAP duhet të: a) ketë kompetenca ligjore për të kërkuar dhe marrë informacione dhe dosje nga ministritë dhe institucionet në vartësi të shtetit, të drejtën të dëgjojë dëshmitarët, dhe të vendosë sanksione në rast të mos-respektimit të rregullave; b) të marrë pjesë në komitetet e brendshme institucionale mbi mobilitetin, disiplinën dhe sistemin e nëpunësve civilë të prekur nga procesi i ristrukturimit, etj; c) në qoftë se propozimi për themelimin e trupe të drejtuesve të lartë të shërbimit civil (shih më poshtë nr. 7) do të pranohet, roli i DAP-së në menaxhimin dhe trajnimin e veçanta të kësaj trupe duhet të rritet dhe më në fund, d) të ketë një rol qendror për "planifikimin e personelit" veçanërisht në lidhje me rekrutimin (shih më poshtë nr. 7), së bashku me krijimin e detyrimit ligjor për çdo institucion të ekzekutivit (sipas fushëveprimit të ri), për të kontribuar në këtë proces. Ai duhet gjithashtu të vazhdojë të organizojë procedurat e rekrutimit si deri me tani.

Në lidhje me raportimin/vendndodhjen e DAP-it, në Shqipëri është diskutuar ndërmjet disa opsioneve në këto vitet e fundit, të tilla si: a) raportimi, si pjesë e zyrës së kryeministrit (si para vitit 2005) dhe b) raportimi një ministri të veçantë si ministri i brendshëm (zgjidhja aktuale). Është argumentuar (bazuar në përvojën e kaluar) që vendndodhja në zyrën e Kryeministrit, do të rriste autoritetin e DAP me pasojë të pasurin e një ndikim të konsiderueshëm në përmirësimin e menaxhimit të shërbimit civil. Megjithatë, kjo do të kufizojë në një masë të caktuar pjesëmarrjen në

¹⁸ pjesë e ministrisë së Financave, Ministrisë së Punës, Ministrisë së Punëve të Brendshme ose të Drejtësisë.

¹⁹ SIGMA Paper, nr 44, "Qëndrueshmëria e reformave në shërbimin civil në Evropën qendrore e lindore 5 vjet pas pranimit", fq. 21 dhe 76.

vendim-marrjen e qeverisë, sepse *de facto* ne zyrën e kryeministrit askush nuk do të mund të avokonte drejtpërdrejte për politiken e profesionalizimit të shërbimit civil

Ne mënyrë alternative, raportimi Ministrit të Brendshëm do të jetë një vend i përshtatshëm për DAP, pasi jo vetëm që do të krijojë qasje në vendimmarrjen e Këshillit të Ministrave dhe mbështetjen politike e një ministri të fuqishëm (si ministri i brendshëm), por gjithashtu do të sigurojë një sinergji me funksione të tjera aktuale të kësaj ministrie, si decentralizimi (i cili në fund të fundit është një çështje e reformës së administratës publike).

Vlerësimet e fundit nga shtetet e reja anëtarë të BE-së kanë treguar se "*çaktimi i përgjegjësisë për politikën e shërbimit civil një anëtar i kabinetit të ministrave, qoftë një ministër i administratës publike ose një ministër tjetër ..., çon në profesionalizimin e shërbimit civil*"²⁰. Për më tepër, ministri i brendshëm do të jetë një vend edhe më mirë nëse qeveria do të pranojë të riformulojë "misionin" e kësaj ministrie.

SNRAP ka pasuruar dukshëm kuadrin e reformës së administratës publike me dy shtylla kryesore: 1) komponentin funksional dhe strukturor të organizimit të administratës publike dhe 2) procedurat administrative, si dhe proceset e modernizimit të shërbimeve. Lidhur me komponentin e parë, DAP ka pasur një rol të kufizuar, kryesisht nga perspektiva e ndikimit që ristrukturimi i institucioneve ka mbi nëpunësit civil në detyrë dhe nga perspektiva e kategorizimit të vendeve të punës.

Tani, qeveria është e angazhuar në procesin e përgatitjes së një ligji të përgjithshëm mbi organizimin dhe funksionimin e administratës publike, i cili pritet të sigurojë parimet dhe standardet e përgjithshme të organizimit, si dhe procedurat e "shqyrtimit të cilësisë" për të siguruar përputhjen e propozimeve të ministrive kundrejt standardeve të përcaktuara.

Nga ana tjetër, procedurat administrative dhe procesi i modernizimit të shërbimeve, që janë funksione horizontale, u janë shpërndarë ministrive apo agjencive të ndryshme (për shembull Ministrisë së Drejtësisë për ligjin e përgjithshëm të procedurave administrative (Kodi i procedurave), Agjencisë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit për çështjet e-government, Ministrisë së Ekonomisë për de-rregullimin dhe barrierat administrative, e kështu me radhë. Nëse këto funksione do të përqendroheshin në një ministri të brendshme të një tipi "të ri", sigurisht që do të ndihmonte që të kishte një qasje gjithëpërfshirëse të reformave të administratës publike dhe do të krijonte sinergjitë e duhura me rolin e tanishëm të DAP-it në menaxhimin e shërbimit civil.

Propozimi 3: Forcimi i rolit të DAP-it si Njësia qendrore e politikave dhe menaxhimi të shërbimit civil dhe sigurimi i instrumenteve ligjore të duhur për zbatimin e këtij roli. Roli mbikëqyrës i DAP, gjithashtu, duhet të forcohet, edhe pse ky rol duhet të diferencohet qartë nga ai i KShC (shih më poshtë). DAP duhet të vazhdojë të jetë pjesë e Ministrisë së Brendshme e cila duhet të marrë, së bashku me Ministrinë e Financave dhe atë të Drejtësisë, drejtimin në lidhje me reformën e administratës publike.

3.3.1. Mbikëqyrja dhe funksioni i zgjidhjes së ankesave

Ekzistenca e KShC është vënë në diskutim nga procesi i ngritjes së një sistemi të drejtësisë administrative (gjykatat administrative). Ne argumentojmë fort për nevojën e ekzistencës së KShC-se apo të një institucioni të ngjashëm të pavarur të paktën në lidhje me "funksionin e mbikëqyrjes".

²⁰ SIGMA Paper, "A mund zgjase reforma e shërbimit civil? Zgjerimi i 5ste i Bashkimit Evropian dhe orientimet e ardhmshme", fq. 5.

Fakti që KShC nuk ka luajtur rolin e tij plotësisht ose me sukses, deri më tani, nuk duhet të shihet si një problem i lidhur me “vendosjen institucionale”, por më tepër i lidhur me mungesën e vullnetit të institucioneve për të zbatuar vendimet e tij dhe mungesa e instrumenteve të duhura për të siguruar zbatimin e vendimeve të KShC dhe ushtrimin më të mirë të funksionit të monitorimit.

KShC duhet të vazhdojë të ekzistojë dhe duhet të forcohet më tej. Ekzistenca e një institucioni të tillë të specializuar paraqet këto përparësi: a) në lidhje me funksionin e tij si një organ që zgjidh ankesat - një institucion i specializuar në fushën e shërbimit civil siguron një trajtim profesional të rasteve²¹ si dhe procedurë jashtë gjykate të shpejtë dhe më të lirë për nëpunësit civil dhe vete institucionet në fjalë; b) në aspektin e funksionit të mbikëqyrjes, një funksion i tillë veçanërisht në lidhje me "institucionet e pavarura" dhe "qeverisjen vendore" mund vështirësisht të sigurohet nga një tipologji e ndryshme institucionale, përveçse asaj që vepron në emër të Kuvendit dhe zbaton funksionin e mbikëqyrjes parlamentare. Një tipologji e ndryshme institucionale do të ngrinte probleme serioze me pavarësinë e institucioneve të mbikëqyrura. Për më tepër, një funksion i tillë mbikëqyrës nuk mund të pushojë së ekzistuari, çdo sistem i shërbimit civil ka nevojë për një funksion të tillë në mënyrë që të sigurojë uniformitet në zbatimin e legjislacionit në pjesët e ndryshme të shërbimit civil dhe mbi administratën territoriale dhe rajoneve të ndryshme. Kjo është veçanërisht e vërtetë në një situatë ku, si në Shqipëri, themelet e shërbimit civil janë në ndërtim e sipër.

KShC duhet, për më tepër, të forcohet në drejtim të kapaciteteve, dhe instrumenteve ligjore për të mundësuar më mirë zbatimin e vendimeve të tij dhe kryerjen e funksionit të mbikëqyrjes. KShC duhet të ketë të drejtën të aplikojë gjopa shtrënguese menaxherëve individuale përgjegjës për mos zbatimin e vendimeve të tij dhe zbatimi paraprak i vendimit të KShC duhet të jetë një parakusht për “pranimin” e fillimit të shqyrtimit të padisë kundër vendimeve të KShC në gjykate. Veprime disiplinore duhet gjithashtu të parashikohen kundër atyre menaxherëve që nuk zbatojnë vendimet e KShC-se apo që i ankojnë atë në mënyrë arbitrare. KShC-se gjithashtu duhet të sigurohet një sistem i raportimit të detyrueshëm në lidhje me vendimet e institucioneve për nëpunësit e tyre civilë. Një sistem i tillë mund të jetë Sistemi i Informacionit të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore (HRMIS), i cili është në proces krijimi nga DAP-i.

Propozimi 4: Forcimi dhe rritja e kompetencave të KShC-se duke parashikuar instrumentet e duhura ligjor për vendosjen e sanksioneve dhe zbatimin e vendimeve të tij dhe krijimi i një sistemi të përshtatshëm raportimit të vendimeve të menaxhimit që merren nga institucionet.

4. PARIMET E SISTEMIT TË SHËRBIMIT CIVIL

4.1. Situata dhe problemet

LNC-ja (neni 3) përmban një listë të parimeve të shërbimit civil, siç janë profesionalizmi, pavarësia dhe integriteti, neutraliteti politik, transparenca, shërbimi ndaj publikut, vazhdimësia e karrierës, përgjegjësia dhe korrektësia në zbatimin e ligjit. LNC trajton në të njëjtin nen, se bashku dy ceshtje të ndryshme: parimet që kanë të bëjnë me marrëdhënia e punësimit të nëpunësve civil dhe ato që kanë të bëjnë me ushtrimin e detyrave nga nëpunësit civil.

²¹ Në favor të këtij argumenti është e mjaftueshm të thuhet se më shumë se rreth 95% të padive të institucioneve përkatëse kundër vendimeve të KShC rrezohen nga gjykatat si jo të bazuara (KShC Raport për Kuvendin 2008).

4.2. Diskutimet dhe zgjidhjet e mundshme

Dy dimensionet e një shërbimi civil të udhëhequr nga ligji nuk duhet të ngatërrohen: në njërin anë shërbimi civil është një "institucion" i rregulluar me ligj dhe në anën tjetër shërbimi civil vepron nën përputhje me ligjin në ekzekutimin e politikave publike. Shumica e ligjeve moderne të shërbimit civil bëjnë dallimin midis dy grupe parimesh të ndryshëm (edhe pse të ndër-lidhur): 1) **Parimet që kanë të bëjnë me statusin dhe me marrëdhëniet e punësimit të nëpunësve civilë**, këto parime lidhen me marrëdhëniet e punësimit në shërbimin civil dhe formësojnë parimet dhe standardet e përgjithshme të menaxhimit të tilla si rekrutimi i bazuar në merita, stabiliteti, etj dhe 2) **Parimet në lidhje me kryerjen e detyrave të nëpunësve civilë**, që janë parimet në lidhje me mënyrën se si nëpunësit civilë kryejnë aktivitetin e tyre (detyrat) dhe duhet të jenë të pasqyruar edhe në kapitullin mbi të drejtat dhe detyrimet e nëpunësve civilë. Këto detyrime dhe të drejta duhet të jenë konsistente dhe në proporcion të asaj që kërkohet nga parimet.

Ligji i ri i shërbimit civil duhet të pasurojë "listën" e parimeve në lidhje me dy aspekte, si në vijim:

- **Parimet që kanë të bëjnë me statusin dhe me marrëdhëniet e punësimit të nëpunësve civil:**
 - marrëdhëniet e punësimit të nëpunësve civil do të rregullohen me ligj ose në bazë të ligjit për të promovuar sigurinë ligjore, përgjegjshmërinë ligjore dhe parashikueshmëri juridike në shërbimin civil;
 - vendime në lidhje me nëpunësit civilë duhet të bazohen në meritat dhe duhen të sigurojnë drejtësi dhe efektivitet në marrëdhëniet e punësimit;
 - stabiliteti i shërbimit civil dhe i marrëdhënieve të punësimit do të jetë i mbrojtur;
 - profesionalizmi i nëpunësve civilë do të sigurohet me zhvillimin e kompetencave të tyre (trajnimet);

- **Parimet që kanë të bëjnë me mënyrën se si nëpunësit civil kryejnë aktivitetin e tyre; detyrimi kryesor për t'iu imponuar nëpunësve civilë në bazë të këtij parimi është të qenurit të paanshëm. Paanshmëria promovohet dhe mbrohet nga një numër parimesh të tjera të tilla si:**
 - **ligjshmëria:** nëpunësit civilë duhet të kryejnë detyrat e tyre në bazë të Kushtetutës, ligjeve, dispozitave të tjera dhe në interes të publikut;
 - **përgjegjshmëria:** nëpunësit civilë do të jenë personalisht përgjegjës për veprimet e tyre; aktivitetet e nëpunësve civil duhet të synojnë sigurimin e efikasitetit dhe efektivitetit;
 - **mos -diskriminimi:** duke zbatuar këtë parim, nëpunësit civilë duhet të sigurojnë që askush nuk është diskriminuar për shkak të fesë, racës, gjinisë, mendimit politik ose tjetër, gjuhës, origjinës kombëtare a shoqërore, ose aftësive të kufizuara; detajet e kësaj politike anti-diskriminimit mund të përfshihen në një Ligj të veçantë kundër diskriminimit (duke zhvendosur Direktivat përkatëse të BE së anti-diskriminimit);
 - **transparenca:** hapja dhe transparenca duhet të sigurohet siç parashikohet në ligj ose në bazë të një ligji;
 - **gatishmëria:** nëpunësit civilë duhet t'iu përgjigjen menjëherë dhe të reagojnë si duhet për çdo kërkesë, iniciativë, ose ankese të dorëzuara nga individët, organizatat private ose organe të tjera të administratës publike;
 - **shmangia e konflikteve të interesit:** nëpunësit civilë nuk do të lejojnë që interesat e tyre private të bien ndesh me pozitën e tyre publike, ata duhet të shmangin kryerjen e çdo veprimtarie private apo publike, që bien ndesh me pozicionin e tyre publik dhe që mund të krijojë konflikt interesi.

"Arsyeja" për parashikimin shprehimisht të këtyre parimeve në ligjin e ri, e nuk është vetëm e natyrës së përgjithshme dhe deklarative, por këto parime duhet të jenë plotësisht të pasqyruara në të gjithë kuadrin ligjor në lidhje me shërbimin civil (jo vetëm ligji i shërbimit civil) dhe duhet të shërbejë si "një udhëzues" për interpretimin e dispozitave të ligjit dhe të akteve nënligjore në të dy aspektet lart përmendur.

Propozimi 5: Lista e parimeve të shërbimit civil duhet të zgjerohet në ligjin e ri të shërbimit civil. Këto parime duhet të pasqyrohen plotësisht në dispozita konkrete për menaxhimin dhe vendimmarrjen në lidhje me nëpunësit civilë dhe gjithashtu duhen reflektuar në mënyrë precize edhe në kapitullin mbi të drejtat dhe detyrimet e nëpunësve civilë.

5. LLOJET E PUNËSIMIT

5.1. Të përgjithshme

Statusi i nëpunësit civil duhet të lidhet me një pozicion të përcaktuar shprehimisht **si një pozicion i shërbimit civil**. Punësimi sipas të drejtës së përgjithshme private (p.sh. me kontrata të përkohshme) mbi pozicionet e shërbimit civil, duhet të jetë i papranueshëm në parim. Në lidhje me statusin e nëpunësit civil mund të dallohen **dy tipe**:
a) Punësim i përhershëm/punësim për një periudhë të pacaktuar dhe b) Punësim me afat të caktuar

Në parim të gjithë nëpunësit civilë duhet të jenë në gjendje të fitojnë statusin e nëpunësit të rekrutuar për një afat të pakufizuar (për të gjithë jetën). Për raste të veçanta punësimi me afat të caktuar si nëpunës civil duhet të jetë e mundur si një përjashtim (p.sh. mund të jete rasti i disa pozicioneve të larta drejtuese si p.sh: titullarët e disa institucioneve të vartësisë, mandati i të cilëve mund të jete i përcaktuar në kohë dhe me mundësi zgjatjeje/përsëritjeje). Për të shmangur keqpërdorimin e këtij instrumenti, kriteret dhe kushtet për punësimin me afat të caktuar në shërbimin civil duhet të jenë të përcaktuara në ligj ose në aktet nënligjore. Sigurisht që edhe në këtë rast, rekrutimi duhet të nënshtrohet procedurave të zakonshme të formalizuara të rekrutimit në shërbimin civil. Duhet theksuar se punësimi me afat të caktuar në shërbimin civil është i karakterit publik dhe jo punësim kontraktual.

Propozimi 6: Punësimi në pozicionet e shërbimit civil duhet të jetë i pranueshëm vetëm me statusin e nëpunësit civil dhe jo në bazë kontraktuale. Në parim, nëpunësit civilë duhet të jenë të punësuar për një periudhë të pacaktuar; punësimi me afat të caktuar duhet të kufizohet në raste të veçanta të jashtëzakonshme të cilat duhet të përcaktohen në parim në legjislacion.

6. KARRIERA NE SHËRBIMIN CIVIL, KLASIFIKIMI DHE KATEGORITË

6.1. Situata dhe problemet

Si rregull, pozicionet në shërbimin civil janë të ndarë në nivele apo kategori. LNC-ja (neni 11) përcakton një sistem klasifikimi bazuar në kriteret e përgjegjësisë/kompleksitetin e pozicioneve, duke dalluar **katër nivelet/ kategori funksionale**:

- nëpunës civilë të nivelit të lartë drejtues /menaxhues (sekretarë të përgjithshëm, drejtorët e departamenteve, drejtor i drejtorive të përgjithshme dhe pozicionet ekuivalente me to);

- nëpunës civilë të nivelit të mesëm drejtues (drejtues të drejtorive dhe pozicione ekuivalente);
- nëpunës civilë të nivelit të ulët drejtues (përgjegjës të sektorëve, përgjegjës të zyrave dhe pozicione ekuivalente), dhe
- nëpunës civilë të nivelit ekzekutues (ekspertë/specialistë).

Çdo kategori ndahet më pas në disa klasa/tituj (1 deri në 3) për të mbuluar të gjitha tipologjitë e ndryshme të pozicioneve në shërbimin civil. Çdo klasë ka një përshkrim të përgjithshëm të punës duke përfshirë edhe kërkesat përkatëse të përgjithshme të punës. Pastaj në bazë të një metodologjie të vlerësimit të punës (që "peshon" çdo pozicion), **çdo pozitë/pozicion ekzistues klasifikohet si pjesë e një klase të caktuar.** Ndërsa klasifikimi është mjaft i qartë në lidhje me nëpunësit civil të nivelit të lartë dhe të mesëm për shkak të rolit të tyre në kuadër të sistemit hierarkik, metodologjia e vlerësimit të punës dhe zbatimin e tij për klasat bazë të dy kategorive më të ulta (të menaxhimit të nivelit të ulët dhe niveli i zbatimit) mbetet "rudimentare", tradicionale dhe është e bazuar kryesisht në praktikën e krijuar gjatë viteve të fundit²².

Sistemi aktual i shërbimit civil është kryesisht i "tipit të bazuar në pozicionin". **Çdo nëpunës civil është rekrutuar për një pozicion të caktuar që i përket një klase të caktuar dhe konsiderohet si i "përshtatshëm" vetëm për këtë pozicion ose për disa pozicione të tjera me të njëjtin përshkrim pune dhe të klasifikuar nën të njëjtën klasë.** Pra, çdo "lëvizje"²³ në një tjetër pozicion të ndryshëm qofte edhe me kërkesa shumë të ngjashme të punës dhe brenda të njëjtës kategori, do të ketë nevojë në parim, për një rekrutim të ri dhe përkatësisht një kohë tjetër prove. Ky "konceptim" ka copëzuar në mënyrë të konsiderueshme shërbimin civil, ka rritur hapat e karrierës, ulur ndjeshëm mobilitetin, dhe ka komplikuar menaxhimin e përditshëm, duke e bërë atë të shtrenjta dhe që kërkon kohë.

6.2. Objektivi

SNRAP konstaton se "kërkesat e punës për një numër të konsiderueshëm të pozicioneve të njëjtit nivel janë mjaft homogjene dhe mundësitë për mobilitetin horizontal janë relativisht të larta" dhe ka vendosur si objektiv për reformat e ardhshme në legjislacionin e shërbimit civil të "*pasuroje (sistemi aktual i tipit të bazuar në pozicion) me më shumë elemente të sistemit të karrierës, duke eliminuar faktorët pengues që ndikojnë në lëvizjen e brendshme dhe në lëvizshmërinë vertikale*"²⁴ si dhe të "*rishikojë disa nga elementet e sistemit të tipit të bazuar në pozicion, të cilat pengojnë lëvizshmërinë dhe rrisin shpenzimet e menaxhimit.*". Sugjerimi është për të krijuar grupe pozicionesh me karakteristika të ngjashme, ku koncepti i rekrutimit në grup dhe lëvizshmëria horizontale pa periudhe prove mund të zbatohet"²⁵.

6.3. Diskutime dhe zgjidhje të mundshme

Duhet kuptuar se sistemi i përgjithshëm i kategorizimit është një element thelbësor i çdo sistemi të shërbimit civil dhe administratës. Ai ka një implikim të dyfishtë: 1) duhet të reflektojë dhe të jetë në përputhje me skemën organizative të standardizuar për organet e

²² Klasifikimi i çdo pozicioni në një klasë të caktuar (3 klasa për menaxhimin e nivelit të lartë; 1 klasë për menaxhimin e nivelit të mesëm; 2 klasa për kategorinë e menaxhimit të nivelit të ulët dhe 3 klasa të nivelit menaxhim të ekzekutimit) është i miratuar zyrtarisht si pjesë e organigramës së institucionit (nga ana e Kryeministrit për institucionet qeveritare, nga Parlamenti për institucionet e pavarura dhe nga këshillat e zgjedhur për shërbimin civil të administratës komunale).

²³ pavarësisht nga instrumenti: lëvizje paralele, ngritje në detyrë, ri-sistemim për shkak të ristrukturimit.

²⁴ Shih 2.1.1 (fq. 24) dhe

²⁵ Shih 3.1.1. (fq. 30).

ndryshme administrative të vendit²⁶ dhe duhet të synojë mbështetjen e krijimit të një organizimi të sheshtë dhe që shmang inflacion të pozicioneve të larta hierarkike, dhe në të njëjtën kohë 2) ai është në “qendër” të sistemit të menaxhimit, ndikon drejtpërdrejt dhe i jep formë çdo vendimi në lidhje me nëpunësit civilë: rekrutimin, mobilitetin, transferimin e brendshëm dhe atë detyrueshëm, risistemimin për shkak të ristrukturimit, pagat, etj.

Sistemi aktual i klasifikimit në kategoritë dhe klasat e sipërpërmendura është mjaftueshmerisht në përputhje me përvojat e mira, dhe duhet përgjithësisht të ruhet, por duhet gjithashtu të përshtatet me nevojën për pasurimin e sistemit me elemente të caktuara të sistemit të karrierës, mundësinë e rekrutimit në grup dhe rritjen e mobilitetit/lëvizshmërisë. Prandaj, ne propozojmë dy të reja kryesore të cilat ndikojnë në mënyrë të konsiderueshme në sistemin e ri të propozuar:

- a) **ndarja e shërbimit civil në dy pjese: një shërbim civil më i përgjithshëm** (me më shumë elemente të një sistemi të karrierës) për pozicionet e përgjithshme të administrimit dhe **një shërbim civil të specializuar bazuar në pozicionin** (e orientuar me shumë drejt sistemit të pozicionit) për pozicione të specializuara, dhe
- b) **rritja e “rëndësisë” e “kategorive” kundrejt asaj të "klasave"** më të vogla, duke e bërë të parin "qendrën" e vendimeve të menaxhimit të nëpunësve civilë.

Shërbimi civil i përgjithshëm/shërbimi civil të specializuar bazuar në pozicionin: Po behet gjithnjë e më shumë i njohur (gjithashtu në shërbimin civil shqiptar²⁷) që së bashku me nëpunësit civilë "të përshtatshëm" për një pozicion të vetëm, çdo administrate duhet të ketë një grup të nëpunësve civilë në gjendje të shërbejnë një vargu më të gjerë të pozicioneve që kërkojnë aftësi dhe kompetenca të ngjashme²⁸. Pozicionet në shërbimin civil mund të klasifikohen si pjese e shërbimit të përgjithshëm (me disa grupe) ose të atij të specializuar të bazuar në pozicionet. Në shërbimin e përgjithshëm, mund të bëjmë dallimin e mëtejshëm të "**shërbimit të përgjithshëm administrativ**" dhe **grupeve të ndryshme të "shërbimeve të veçanta"**. Shërbimi i përgjithshëm administrativ duhet të mbulojë shumicën e aktiviteteve të ministrive pavarësisht nga fusha e caktuar (këshillim politik, zbatimin e legjisllacionit, monitorimin, shërbimet ligjore, auditin dhe kontrollin financiar etj), kurse grupet e shërbimeve të posaçme do të duhet të përcaktohen në bazë të kërkesave praktike (p.sh. shërbimet teknike dhe shkencore, mjedisore, shërbimet bujqësore, të inxhinierisë etj). Së fundmi, shumë pak pozicione të veçanta, që kanë kërkesa pune shumë specifike dhe të veçanta mund të klasifikohen në shërbimin civil të specializuar të bazuar në pozicionin.

Rritja e rëndësisë " të kategorisë " kundrejt "klasave" të vogla: Brenda një kategorie të veçantë, niveli i përgjegjësisë është shumë i ngjashëm ose të paktën i krahasueshëm, e njëjta gjë ndodh me kërkesat e përgjithshme të punës. Për shembull, në kuadër të nivelit të lartë të menaxhimit, përgjegjësia përfshin menaxhimin e organizimit, koordinimin horizontal, ofrimi i këshillimit politik, udhëheqjen në zhvillimin e planeve dhe buxhetit, etj, ndërsa në nivelin e nëpunësit civil ekzekutues, niveli i përgjegjësisë përfshin mbledhjen e të dhënave, analizave, prezantim raportesh, etj, në mënyrë të ngjashme niveli i arsimimit, aftësive të nevojshme,

²⁶ Sipas një projekti të përbashkët të BE/GTZ " Mbeshtetja në Departamentin e Administratës Publike Shqiptare", DAP është i angazhuar në procesin e përgatitjes së një projektligji "për organizimin dhe funksionimin e administratës publike", e cila mund të ketë një ndikim në propozimet e kësaj pjese të dokumentit tone. Duhet të shqyrtohet në përputhje me rrethanat kur projektligji do të jetë në një stad të avancuar.

²⁷ kjo është pjesërisht për situatën aktuale në dogana, administratën tatimore dhe shërbimin diplomatik.

²⁸ kjo vlen si një rregull për nivelin e zbatimit të nëpunësve civil (ekspertë/specialistë); në masë të caktuar për nivelin e ulët të menaxhimit të shërbimit civil, si dhe për menaxhimin e nivelit të lartë dhe nuk duhet të përjashtohet edhe paraprakisht nivelin e mesëm të menaxhimit të nëpunësve civil.

eksperienca brenda kategorisë është shumë e ngjashme. Kategoria duhet të behet "qendra" e vendimeve të menaxhimit.²⁹

Kombinimi i dy propozimeve të lart përmendura do të çonte në një situatë në të cilën, për shembull do të rekrutoni kandidatë të aftë për të kryer **detyra të klasave relativisht të ndryshme brenda të njëjtës kategori që i përkasin të grupimeve të njëjta** ("shërbimet e përgjithshme administrative" dhe grupin e "shërbimeve të veçanta"). Ky ndryshim do të plotësonte objektivat e SNRAP dhe do të sillte këto përparësitë e: a) lëvizja brenda "kategorisë dhe grupimit" ("shërbimet e përgjithshme administrative" dhe "shërbimet e specializuara") duke përmirësuar se bashku: pritshmërinë e zhvillimit të karrierës për nëpunësit civilë dhe cilësinë e vete administratës; b) ngritja në detyra do të jetë me e thjeshtë (nga një kategori në tjetrën, por me më pak hapa) që ndikojnë në atraktivitetin e shërbimit civil; c) do të bënte të mundur "rekrutimin në grup"; d) do të rriste gamën e pozicioneve në të cilat nëpunësit civilë që janë shkurtuar mund të rrimërohen dhe e) menaxhimi i përditshëm do të jete me i thjeshtë.

Detajet duhet të përcaktohen në aktet nënligjore, por në çdo rast numri i shërbimeve të veçanta dhe pozicionet e veçanta duhet të jenë të kufizuara për të shmangur copëzimin e shërbimit civil. Fusha e çdo shërbimi të veçante duhet të përcaktohet sipas nevojave të administratës në bazë të një vlerësimi të kujdesshëm. Titujt në shërbimin e përgjithshme civil dhe në shërbimet e veçanta nuk duhet të jenë identike. Kërkesat formale për të hyrë në secilën kategori duhet të paraqiten në detaje në akte nënligjore; këto kërkesa duhet të përfshijnë kualifikimet arsimore dhe, ndoshta, përvojë pune.

Propozimi 7: Sistemi aktual i klasifikimit në katër nivele/kategori duhet të ruhet. Për më tepër, punësimi për shërbimin civil duhet të kryhet në karrierën/shërbimin e përgjithshëm civil ose në një shërbim të veçantë të specializuar dhe pika qendrore e vendimeve mbi rekrutimin, ngritjen në detyra, dhe risistemimin duhet të bëhet "kategoria".

7. Nëpunësit e Nivelit të Lartë Drejtues (DL)

7.1. Situata aktuale dhe problemet

LNC-ja (neni 11) "njeh" ekzistencën e nëpunësve civil të nivelit të lartë drejtues (te përbërë nga: sekretarë të përgjithshëm, drejtorët e departamenteve, drejtor i drejtorive të përgjithshme dhe pozicionet ekuivalente të administratës qendrore dhe lokale). Megjithatë këtë njohje "formale", ligji aktual nuk bën dallime midis këtij niveli dhe niveleve të tjera të nëpunësve civilë në ndonjë aspekt tjetër të "regjimit juridik të punësimit"; të gjitha janë subjekt i një regjimi juridik dhe menaxhial të njëjtit (mënyrën e njëjtë e rekrutimit, promovimit, mobiliteti, trajnimit, menaxhimit, etj.)

Vlerësimet për situatën në Shqipëri kanë treguar se niveli i lartë drejtues i shërbimit civil mbetet i politizuar shumë dhe ka pësuar ndryshim të tepruar të stafit në periudhën menjëherë pas ndryshimit të qeverisë ose ministrave. Situata bëhet veçanërisht problematike për shkak të pasojave që kjo paqëndrueshmëri sjell: 1) **nëpunësi i nivelit të lartë** në qoftë se nuk "pranohet" nga ana e ekzekutivit politik, në një mënyrë apo një tjetër, **nixirret plotësisht jashtë shërbimit civil** (me fjale të tjera, sistemi i humbet vazhdimisht kapacitetet e saj, edhe kështu të pakta); 2) **rekrutimi në vendet e lira të krijuara fillon të dominohet me shume nga lidhjet partiake ose personale sesa**

²⁹ Në anën tjetër, ndarja më e hollësishme në "klasa" do të vazhdojë të ruajë rëndësinë e vet, për qëllimin e pagës. Nëpunësi civil që punon në një pozicion të caktuar do të marrë pagën korrespondente për klasën në të cilën është klasifikuar pozicioni i tij. Kjo natyrisht mund të ketë nevojë për të përshtatur pjesërisht sistemin aktual të pagave.

nga kriteret e aftësive apo meritës dhe procedurat e rekrutimit (ne rastet kur zhvillohen) bëhen thjesht për formalitet ndërsa rezultati i tyre është i paracaktuar; 3) aplikimi i një sistemi të bazuar rreptësisht ne pozicionin, në këtë nivel, ka cenuar perspektivën ndër-institucionale të nëpunësve civilë.

7.2. Objektivi

Si në çdo vend tjetër dhe sidomos në një vend në tranzicion, në Shqipëri, ka një nevojë të dukshme për një grup koheziv drejtuesish/menaxherësh të nivelit të lartë që të drejtojnë, menaxhojnë dhe monitorojnë procesin e modernizimit dhe që në të njëjtën kohë të sigurojë vazhdimësinë, kujtesën institucionale e aftësitë e institucionit si dhe të sigurojnë qëndrueshmërinë ne ofrimin e shërbimeve. Dhjetë vitet e deritanishme të zbatimit të LNC kanë treguar se ky objektivi është larg nga të qenit i arritur. Kështu lind nevoja për krijimin e një regjimi të përshtatshëm juridik për marrëdhëniet e punësimit të nëpunësve civile të nivelit të lartë drejtues që të synojnë ne drejtim të profesionalizmit të kësaj trupe.

7.3. Diskutime dhe zgjidhje të mundshme

Bihet përgjithësisht dakord se nëpunësit civilë të nivelit të lartë drejtues, (këtej e tutje ne tekstin e këtij dokumenti "drejtuesit e lartë" (DL), kanë një rol të veçantë në kuadër të sistemit të administratës publike dhe kanë përgjegjësi të veçanta në krahasim me nëpunësit e tjerë civil. DL-te: 1) janë urat që lidhin institucione të ndryshme dhe administratën publike në procesin e zhvillimit të politikave, konsultimeve ndërqeveritare dhe koordinimit - si pasojë, në njëërën anë: përgjegjësitë e tyre dhe përkatësisht aftësitë e nevojshme për të kryer këto funksione të nivelit të lartë, janë shumë të ndryshme (standarde shumë të larta profesionale dhe rëndësi në rritje të "aftësive menaxhuese" kundrejt aftësive të specialitetit) nga ato ne nëpunësve të tjerë civil dhe në anën tjetër: ata duhet të jenë një grup, bazuar në një kulturë korporative të vlerave të përbashkëta në gjendje të "menaxhojnë" përmes institucione dhe programeve të ndryshme duke tejkuluar te menduarit e fragmentuar ne baze drejtorive apo institucionit; b) janë të vendosur midis shërbimit civil dhe ekzekutivit politik dhe veprojnë si një ndërmjetës midis këtyre dy fushave - që i bën këto pozicione "politikisht të ndjeshme", për shkak të një besimi të nevojshëm nga ana e udhëheqjes politike.

Disa vende kanë krijuar një grup të veçantë³⁰ të nëpunësve civilë, të dallueshëm nga pjesa tjetër e shërbimit civil dhe me një regjim të veçantë të punësimit (duke përfshirë: procedurat e veçanta të përzgjedhjes, lëvizshmëri më të lartë në të gjithë institucionet, procedura të veçanta të vlerësimit të rezultateve, sistem planifikimi dhe programimi të veçantë të trajnimit etj). Aktualisht, një trupë e tille speciale e nëpunësve të shërbimit civil ekziston në disa vende anëtare të BE-se, si në Mbretërinë e Bashkuar, Belgjikë, Holandë, dhe Itali (deri në një masë të caktuar³¹), shtetet e reja anëtare, veçanërisht Estonia dhe Rumania kanë futur (ose janë në proces e sipër të futjes) aspektet e një trupe të drejtuesve të lartë të shërbimit civil.

Ne lidhje me aspektin e vendosjes ndërmjet shërbimit civil dhe politikës, zgjidhjet duken të jenë më të vështira. Disa vende kanë një procedurë shume specifike dhe tradicionale për përzgjedhjen dhe

³⁰ Te quajtur me mera të ndryshem, të tilla si: nëpunësit e lartë civilë, drejtuesit e lartë të nëpunësve civilë, etj

³¹ Studimi i fundit i rasteve që gjenden në botimet e OBEZH-it, Shërbimi Civil i lartë në Qeverinë Kombëtare të vendeve të OECD-së, 31 janar 2008 (Qeverisja Publike dhe Drejtoria e Zhvillimit territoriale, Komisioni i Qeverisjes Publike).

për emërimin në pozicionet e DL³², në bazë të meritës. Shumë sisteme te vendeve të tjera, përpiqen të balancojnë rekrutimin të bazuar në meritën me realitetin politik. Ata kanë vendosur sisteme të përziera në të cilat kërkesa për meritën, mbivendoset nga konsiderata subjektive politike³³. Disa prej tyre kufizojnë gjykimin politik duke zgjedhur stafin e larte drejtues nga brenda shërbimit civil, ndërsa të tjerë përdorin një regjim “të përzier” (edhe nga jashtë, në varësi të gradave), por sidoqoftë ne në bazë "kritereve te përshtatshmërisë" shumë mirë të përcaktuar. Në lidhur me “stabilitetin” ne detyre, zgjidhjet gjithashtu ndryshojnë, zgjidhja më e zakonshme për problemin e shkarkimit është një "sistem grupi", ne te cilën vendosen nëpunësit që mënjanojnë dhe nga ku mund të jete kandidatë te mundshëm për riemërim ne pozicion te tjera.

Në gjetjen e një zgjidhje në kontekstin shqiptar, krijimi i një trupe te veçantë te DL ofron një model për t'u eksploruar, megjithëse duhet treguar kujdes ekstrem. Krijimi i një trupe te DL-ve te menaxhuar ndryshe, mundëson ndërtimin e një kulturë korporative me vlera dhe sjellje të përbashkëta, e cila kapërcen fragmentimin dhe të menduarit vetëm ne kuadër te një institucioni, gjë që është me të vërtetë e nevojshme ne modernizimin e shërbim civil. Krijimi i një trupe te tille mund te përbeje gjithashtu **një mënyrë të mirë për të balancuar "ndjeshmërinë politike" dhe parimet e meritës në rekrutimin dhe përzgjedhjen e këtyre nëpunësve civilë, por në të njëjtën kohë për të siguruar stabilitetin e tejet te nevojshëm ne shërbimin civil dhe për të shmangur humbjen e burimeve të vlefshme njerëzore.**

Ne përgjithësi SIGMA³⁴ ka qene e “ kujdesshme” në rekomandimin e krijimit te një “trupe” të tille. Me te vërtetë, ngritja e një trupe DL mund të jetë mjaft e vështirë në Shqipëri, qe është një shtet i vogël, me burime të kufizuara, shumë e politizuar dhe me një kulturë lidhjesh ndër-personale të forta. Por pikërisht të njëjtat arsye e bëjnë të nevojshme eksplorimin dhe synimin e një zgjidhje e tille sigurisht ne një qasje te matur dhe graduale. Pra, propozimi ynë më poshtë duhet pare si një grup objektivash të vogla që do të ndiqen nëpërmjet disa hapave të mirë-menduara për arritjen e objektivit afat – gjatë te profesionalizimit te plote te menaxhimit publik. Këto propozime duhet të diskutohen me aktorët përkatës në Shqipëri, gjatë fazës së konsultimeve të këtij dokumenti politikash, dhe të miratohen apo hidhen poshtë në përputhje me rrethanat.

Një regjim i mundshëm për trupën e DL mund të përshtatet si në vijim:

a) ligji i ri për shërbimin civil **do të krijojë trupën e DL ose të mundësojë krijimin e saj.** Trupa e DL duhet të kenë një status "të veçantë", por te bazuar kryesisht në të njëjtat parime te punësimi në shërbimin civil. Detajet duhet të rregullohen në legjisllacionin sekondar.

b) madhësia e trupës DL: madhësia e trupës duhet të jetë e vogël dhe mirë e kufizuar. Në vende të ndryshme³⁵, ajo ndryshon nga disa qindra në disa mijëra nëpunës kryesisht në varësi të madhësisë së shërbimit përkatës civil. Madhësia, në rastin tonë nuk duhet të kalojë disa "dhjetëra" persona. Ky numër duhet të jetë në përputhje me numrin e **pozicioneve të rregullta** te punës ne këtë nivel (pra me numrin e pozicioneve te punës për sekretarë të përgjithshëm, drejtorë të departamenteve, drejtorëve të përgjithshëm dhe pozicionet ekuivalente në institucionet në vartësi, titullarët i

³² Rekrutimi ne Francë të shërbimit civil behet nga Ecole National d'Administratëon, Mbretëria e Bashkuar zgjedh per pozicionet më të lartë kryesisht nga brenda shërbimit civil, nëpërmjet procedurave të veçanta.

³³ Emërimet publike nga patronazhi në merita, Wily McCourt, Universiteti i Manchester.

³⁴ Dokumenti i punes SIGMA, A mundet qe reforma mbi shërbimin civil te zgjase? Zgjerimi i peste i BE dhe orientimet politike te ardhshme, fq 11.

³⁵ Disa vende kanë zgjedhur të mbështeten në një elite të vogël në aspektin e madhësisë se trupit (për shembull në Spanjë disa 276), dhe disa grupe të tjera janë duke krijuar një numër te madh (në Mbretërine e Bashkuar 3500).

institucioneve te vardise nën fushëveprimin e zgjeruar te ligjit te nëpunësit civil). Madhësia e trupës duhet të përcaktohen nga legjislatiioni³⁶.

c) Rekrutimi në trupën e DL bazuar ne meritat: anëtarët e trupës DL do të rekrutohen vetëm në bazë të parimit meritës, nëpërmjet një Konkursi Kombëtare të organizuar periodikisht (për detaje në planifikimin, rekrutimin, vlerësimin e kandidatëve, komisioni i përzgjedhjes, etj, shih më poshtë nr. 8.3.4). Rekrutimi dhe përzgjedhja bazuar ne meritat ne nivelin drejtues është një nga karakteristiket me te rëndësishme te këtij koncepti. Rekrutimi bazuar ne meritat duhet te ruhet edhe nëse ky koncept e trupës se drejtuesve te larte apo elemente te caktuara te tij nuk adoptohen.

d) Përshtatshmëria: një numër i paracaktuar i kandidatëve te suksesshëm (ne konkursin kombëtar) do të emërohen si nëpunës civilë, anëtare të trupës se DL; ata do te konsiderohen te përshtatshëm dhe kanë të drejtë të caktohen në çdo **pozicion të rregullt te caktuar brenda trupës të DL** apo mund ti ngarkohet një mision i caktuar *ad hoc* (si p.sh: menaxhimi i grupeve ndërministrorë të punës, zbatimi i projekteve të veçanta, përfaqësimi i institucioneve në negociata të ndryshme, etj) në përputhje me nevojat e veçanta të qeverisë.

e) emërimi në një pozicion të rregullt te caktuar: emërimi në pozicionet e rregullta (p.sh: sekretar i përgjithshëm ne ministrinë x) do te mund të bëhet vetëm nga radhët e anëtarëve të trupës, çdo emërim tjetër nga jashtë trupës duhet të konsiderohet si i pavlefshëm; anëtarët mund të zgjidhen për tu emëruar në pozicione të rregullta³⁷ nga institucioni me vende të lira, nëpërmjet procedurave te përzgjedhjes **joformale** apo **një procedure formale** (për detaje në përzgjedhjen shih më poshtë nr. 8.3.4).

f) mobiliteti brenda trupës DL: lëvizja e anëtarëve të trupës midis pozicioneve të ndryshme duhet te jete mjaft fleksibile dhe e bazuar kryesisht në vendimin e ekzekutivit politik dhe pëlqimin e anëtarit përkatës, si dhe përfshirjen e DAP.

g) përfundimi i marrëdhënieve te punësimit nga trupa: përfundimi i punësimit nga trupat duhet të jetë e mundur në rastet dhe në përputhje me dispozitat e parashikuara nga ligji. Mund te dallojmë ndërmjet dy opsioneve për përfundimin e marrëdhënieve te punësimit: 1) **opsioni 1:** përfundimi i punësimit nga trupa duhet të jetë e mundur në rastet dhe në përputhje me dispozitat e parashikuara nga ligji njëlloj si për çdo nëpunës civil te çfarëdo niveli tjetër. Ne këtë rast një komision qendror i posaçëm i themeluar për trupat DL, duhet të jetë i përfshirë në çështjet disiplinore, vlerësimin e punës, etj. Ky opsion do te siguronte me shume stabilitet ne këtë trupe; dhe 2) **opsioni 2:** përfundimi i punësimit ne rastet e parashikuara ne opsionin 1 dhe për me shume, marrëdhëniet e punësimit te anëtareve te trupës, përfundojnë, kur këta nuk kane mundur te caktohen ne një pozicion te caktuar te rregullt për një periudhe deri ne 3 vjet (apo 4 vjet), ne mënyrë konsekuative apo kumulative. Me përfundimin e marrëdhënies një vend tjetër i një kategorie me te ulet duhet ti ofrohet ish-anëtarit te trupës.

h) mandati (kohëzgjatja) i qëndrimit ne një pozicion te rregullt te caktuar: Anëtarët e trupës se DL, duhet te jene nëpunës civil te përhershëm. Ndërsa marrëdhënia e tyre me një pozicion te rregullt te caktuar mund te ketë ose jo një afat te përcaktuar dhe te paracaktuar; mund te dallojmë dy opsione: 1) **opsioni 1:** një mandat i kufizuar 3 vjeçar ne një pozicion te caktuar, me mundësinë e përsëritjes; ne rastin e këtij opsioni brenda periudhës se mandatit, anëtari i DL nuk mund te shkarkohet nga pozicioni, përveçse për shkelje te renda te disiplinës apo dy vlerësime te

³⁶ Psh: ne ligjin vjetor te buxhetit apo ne aktet nenligjore per zbatimin e ligjit te nepuensit civil.

³⁷ Trupat DL janë propozuar për të përfshirë vetëm ekzekutivin, institucionet e pavarura, do të vazhdojnë të përdorin procedurat individuale/kombinime rekrutimi për pozicionet e nivelit të lartë. Sigurisht që këto institucione do tu njihet me ligj e drejta për të zgjedhur nga anëtarët e trupit dhe madje edhe të inkurajohen në këtë drejtim.

njëpasnjëshme negative te performances ne punës. Ne te dyja këto raste kjo do te thotë përfundim i marrëdhënieve te punës nga trupa (shiko me lart). Ata mund te largohen nga pozicioni gjithashtu edhe me marrëveshje te përbashkët te institucionit përkatës, vete nëpunësit dhe DAP-it, dhe 2) opsioni 2: mandati i papërcaktuar ne kohe; ne rastin e këtij opsioni, ekzekutivi politik, mund te vendose te largoje nëpunësin nga një pozicion i rregullt, nëpërmjet një vendimi te motivuar; ne këtë rast si dhe ne rast largimi me marrëveshje te përbashkët sipas opsionit 1, nëpunësi largohet nga pozicioni dhe kthehet e behet pjese e trupës virtuale te DL-se, duke qene i përshtatshëm për tu përzgjedhur nga ekzekutiv tjetër politik për një pozicion tjetër te rregullt.

i) trajnimi: anëtarët e trupave duhet të marrin pjesë në trajnim të detyrueshëm, fillestare dhe periodike, sipas një programi të zhvillimit vjetor dhe shumëvjeçar.

j) menaxhimi i trupës se DL: DAP do të ketë detyrën e krijimit dhe forcimit te trupës dhe menaxhimin e tij efektiv, duke përfshirë planifikimin e fuqisë punëtore (procesi i rekrutimit), zhvillimi e një "kornize kompetencash", si dhe planifikimin dhe programimin e trajnimit.

Një rregullim i tille i statusit të veçantë të trupës se DL, do të ketë përparësitë e mëposhtme: a) Do te garantonte një procedurë rekrutimit vetëm në bazë të kriterëve të meritës; b) do të lejonte një "nivel të arsyeshëm" te ndikimit të nivelit politik (Kryeministri, ministrat) në lidhje me zgjedhjen e ekipeve të tyre të menaxhimit dhe si pasojë rritjen e besimit të tyre; c) do te rriste standarde e cilësisë dhe besimin e përgjithshëm në procesin e rekrutimit nëpërmjet një rekrutimi më mirë të planifikuar, shpallur dhe menaxhuar nëpërmjet një konkursi kombëtare; d) do të reduktonte kohën për të plotësuar një pozicion të rregullt te lire (për përparësi të tjera shih gjithashtu: avantazhet e përgjithshme e te rekrutimit ne grup nën nr. 8.3.2); e) do të siguronte stabilitetin dhe vazhdimësinë e anëtarëve DL brenda shërbimit civil; f) do të siguronte mobilitetin ndërmjet institucioneve te ndryshme të anëtarëve te DL ne pozicione të ndryshme të rregullte, i përkthyer në vlerë te shtuar për shërbimin civil të përgjithshëm për shkak të një mirënjohje të punës në shumë institucione dhe pritjet të ndikojë direkt në përmirësimin e këshillimit dhe koordinimit ndër-qeveritare; g) do ti lejonte të qeverisë mundësinë që të punësojnë anëtarë të trupës në misione të veçanta në përputhje me nevojat.

Rreziqet kryesore të sistemit të lart propozuar është politizimi i njëanshëm i trupit në fazën fillestare të krijimit të tij nga qeveria e ditës dhe një rritje e caktuar në faturën financiare për tu paguar për anëtarët e trupës. Në mënyrë që të minimizojnë këto rreziqe mund të merren disa masa transitore sigurie (për shembull, trupi mund të përfundojë se krijuari plotësisht ne mënyrë graduale brenda një mandati më të gjatë se ai normal i qeverisë; kjo do të përfshinte që për një periudhë kalimtare dy sistemet e rekrutimit dhe zgjedhjes te bashkëjetonin apo ndoshta qe një përqindje të numrit te përgjithshëm të grupit të plotësohet gjatë një periudhe të caktuar kohe). Një masë shtesë që do të ndihmonte në shmangien e rrezikut të politizimit është sigurimi dhe zbatimi strikt i rregullit qe anëtarët e trupës të vijnë (rekrutohen) nga nëpunësit civilë ekzistues të nivelit menjëherë me të ulët).

Propozimi 8: Ligji i ri i shërbimit civil duhet të njohë apo të lejojë krijimin ne faza te trupës të nëpunësve te drejtuesve te larte me regjim te veçante të menaxhimit te punësimin. Detajet duhet të rregullohen në legjislacionin sekondar sipas linjave të përcaktuara më lart në piken 7.3, por tiparet kryesore të sistemit duhet të jenë të përcaktuara në ligjin primar. Për me tepër rregullimet e këtij institucioni te ri duhet të bashkërendohen me procesin e hartimit e politikave dhe draftimin e ligjit për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore, ku përhapja e posteve politike mbi shërbimin civil duhet të jetë rreptësisht e ndaluar.

8. REKRUTIMI DHE PËRZGJEDHJA E NËPUNËSVE CIVILE

8.1. Situata dhe problemet

Sipas LNC-se, procedura e rekrutimit kryhet individualisht për çdo pozicion të lirë. Rekrutimi është i organizuar nga DAP për ministrinë e linjës (duke përfshirë edhe administratën e Këshillit të Ministrave) dhe veçmas nga njësia e menaxhimit të burimeve njerëzore në secilën prej "institucioneve të pavarura". Zbatimi i tanishëm ligjor dhe praktik i ligjit të shërbimit civil paraqet të metat e mëposhtme:

- fakti se rekrutimi nevojitet të organizohet veçmas për secilin pozicion të lire, e bën sistemin të kushtueshëm dhe të vështira dhe kohën e nevojshme me të gjate për të plotësuar pozicionet e lira;
- duke përfutuar nga disfavori i fundit, institucionet plotësojnë pozicionet e lira me kontrata të përkohshme, të cilat janë bërë mekanizëm i rregullt punësimi, duke shmangur procedura konkurruese normale të rekrutimit të përcaktuara me ligj; disa vlerësime të ndryshme tregojnë se në shumicën e rasteve kandidatet të kontraktuar paraprakisht nga ana e institucioneve, arrijnë të menaxhojnë të zgjidhen në procedurat e punësimit të organizuara më pas;
- sistemi aktual është i bazuar në parimin e zgjedhjes së tre nga (kandidatët) më të mirë të ofruar/dispozicion pa ndonjë prag të cilësisë minimale;
- metoda e vlerësimit është e orientuar kryesisht drejt njohurive;
- e njëjta metodë vlerësimi dhe sistem rezultatesh është përdorur për të gjitha kategoritë e nëpunësve civilë, nga zbatimi në pozicionet menaxheriale;
- anëtarëve të komitetit të përzgjedhjes *ad hoc* (sidomos një nga institucionet me vende të lira) zgjidhen mbi një bazë *ad hoc* dhe u mungon trajnimi i posaçëm për të bërë një vlerësim cilësor;
- gjykimi nga ana e eprorit direkt në fazën e zgjedhjes përfundimtare (nga lista e shkurtër e renditjes së tre më të mirëve), është konsideruar si i padrejtë; intervista nuk është kryer dhe akti final i përzgjedhjes është paksa i motivuar;
- për shkak të faktorëve të sipër-përmendur, besueshmëria ndaj procedurave të rekrutimit ka rënë dukshëm në opinionin e publikut dhe midis kandidatëve të mundshëm; kjo është e dukshme nga ulja e numrit të kandidatëve për pozicionet dhe dështimit shumë të shpeshtë të procedurës së rekrutimit për shkak të mungesës së kandidatëve të interesuar.

8.2. Objektivi

Objektivi kryesor i sistemit të rekrutimit duhet të jetë **sigurimi i një sistemi të bazuar vetëm në meritë dhe ulja e kohës së nevojshme për plotësimin e vendeve vakante**. SNRAP njih vështirësitë që rekrutimi për secilin pozicion të veçantë ka sjellë në praktikën e përditshme (plotësimi i vendeve vakante). Ai gjithashtu pranon se "rekrutimi në grup, i bazuar në nevojat e parashikuara" duhet të fillojë të përbëjë mënyrën kryesore të "rekrutimit për nivelin e hyrjes në pozicione me kërkesave të njëjta ose të ngjashme pune"³⁸. Ndërsa rekrutimi rast pas rasti për nivelin hyrës ende mund të përdoret për pozicione të veçanta të cilat kërkojnë arsim apo aftësi shumë të veçanta.

³⁸ SNRAP 2.2.1.

8.3. Diskutime dhe zgjidhje te mundshme

8.3.1. Parimet e përgjithshme dhe standardet e rekrutimit

Për sa i përket rekrutimit dhe procedurës së përzgjedhjes duhet të bëhen dallimet mëposhtme: a) rekrutimi dhe përzgjedhja **për pozicionet hyrëse në shërbimin civil** (niveli ekzekutues i nëpunësve civilë); b) rekrutimi dhe përzgjedhja e **nivelet të ulët dhe të mesëm të menaxhimit**, dhe c) rekrutimi dhe përzgjedhja për **trupën e DL**.

Përvoja nga vendet e tjera në aspektin e rekrutimit janë të ndryshme. Pavarësisht nga kjo, këto përvoja si dhe parimet administrative "të hapësirës administrative Evropiane " nënkupton në nivelin e parimit se **rekrutimi dhe procesi i përzgjedhjes në shërbimin civil, pavarësisht nga niveli duhet të bazohet qartë në parimin e meritës**.

Parimet e procedurës së rekrutimit, kushtet e përgjithshme të pershtatshmerisë së kandidatëve, dhe veçanërisht ato dispozita që sigurojnë cilësinë e procesit, duhet të parashikohen në ligjin e ri të shërbimit civil, ndërsa detaje (p.sh. përbërja e komiteteve të përzgjedhjes, metoda e vlerësimit, sistemi i pikëve, etj) duhet të mbulohen kryesisht nga aktet nënligjore. Ligji duhet të dekurajojë qartësisht përpjekjet për të kaluar çdo formë tjetër rekrutimi dhe përzgjedhje jo në bazë të meritave, p.sh: duke i konsideruar ato të pavlefshme *ex tunc*. Kjo përfshin që çdo emërim në shërbimin civil, me një procedurë të paligjshme (kontrata të përkohshme ose të tjera) duhet të konsiderohet shprehimisht si i pavlefshëm ligjërisht.

Kërkesat formale për pranimin në shërbimin civil në çdo nivel duhet të paraqiten në detaje në akte nënligjore; këto kërkesa duhet të përfshijnë kualifikimet arsimore dhe, ndoshta, përvojën e punës.

8.3.2. Rekrutimi për pozicionet e nivelit hyrës

Në rekrutimin për kategorinë e pozicioneve hyrëse (nëpunësit civil të nivelit ekzekutues/të zbatimit³⁹), zbatimi i **parimit të meritës** si dhe **parimi i shanseve të barabarta të aksesit, profesionalizmit dhe efikasitetit**, përfshin elementët e mëposhtëm⁴⁰ që duhen mishëruar në sistemin e rekrutimit të ri: a) **konkurrencë të hapur** e cila përfshin: kritere të paravendosura objektive të rekrutimit dhe shpallja e detyrueshme dhe e gjere e vendeve të lira të punës⁴¹; b) një **sistem testimi**, që bëhet në mënyrë objektive dhe transparente, para një komisioni të përzgjedhjes të paanshëm⁴², zakonisht përfshin provime me shkrim (kryesisht i favorizuar si me objektivi) dhe/ose të provimeve me gojë apo intervista; c) **metoda vlerësimit** që korrespondojnë me kërkesat e një shërbimi modern civil dhe janë në gjendje të vlerësojnë dhe të rendisin kandidatët, në përputhje me njohuritë e tyre, aftësi, zotësi dhe sjelljen; d) "**një prag cilësie**" **ambicioz** dhe kërkues në mënyrë që të sigurojë që vetëm kandidatët që kanë kompetencën dhe aftësinë për të bërë këtë punë (renditet mbi një prag të caktuar) do të jenë të pranueshëm për të hyrë në shërbimin civil.

Në nivelin e hyrjes, **rekrutimi në grup për një numër pozicionesh me kërkesa dhe përgjegjësi të ngjashme ose të krahasueshme, duhet të përbejë rregullin në procedurën e rekrutimit**,

³⁹ Te cilat aktualisht përfshijnë tre klasa: specialist i III, specialist i II, specialist i I.

⁴⁰ Keto elemente janë në përgjithësi, të vlefshme edhe për punësimin në nivelet e tjera, sepse mundohen të zbatohen meritën dhe profesionalizmin.

⁴¹ SIGMA Paper nr. 44 "Qëndrueshmëria e reformave në shërbimin civil në Evropën qendrore e lindore pesë vjet pas hyrjes në BE". Maj 2009, e disponueshme në www.sigmaweb.org

⁴² *Ibidem*.

kurse **rekrutimi veçmas për çdo pozicion duhet të jetë përjashtimi**, qe do të zbatohet në raste shumë mirë të arsyetuara për pozita që kërkojnë një arsim apo aftësi shumë të veçanta. **Procedurat për punësimin ne grup duhet të përfshijnë disa grupe:** një grup i administratorëve të përgjithshëm dhe një numër të caktuar të grupeve për shërbime të veçanta (shih më lart 6.3).

Konkursi Kombëtar: Për secilin nga grupet e themeluar (te përgjithshme ose të veçanta), duhet të organizohet një Konkurs Kombëtar. Ai do të kryhet nën përgjegjësinë e DAP-it. Konkursi duhet të shpallet publikisht në gjithë vendin për të siguruar transparencë dhe duhet të shoqërohet nga një fushatë intensive shpalljesh dhe teknikash të tjera të njoftimit publik me qëllim për të tërhequr sa më shumë kandidate të mundshëm.

Planifikimi: Frekuenca e konkurseve kombëtare për çdo grup mund të përcaktohet në bazë të nevojave të planifikimit të personelit, e cila duhet të kryhet nga DAP duke marrë parasysh normat mesatare të qarkullimit në nivelet përkatëse të 3/5 viteve të mëparshme dhe planin e qeverisë për të reduktuar ose rritur stafin. Rekrutimit në grup do të lehtësohet nëse ligji do të përcaktojë detyrimin për institucionet të përgatisin një plan vjetor të personelit që do të përmbledh nevojat për rekrutim të parapara nga të gjitha institucionet për vitin e ardhshëm fiskal. Nevojat e rekrutimit duhet të debatohen dhe miratohen çdo vit së bashku me buxhetin e shtetit.

Komisionet e përzgjedhjes: vlerësimi i kandidatëve të mundshëm nuk do të kryhet nga komisionet e tanishme *ad-hoc*, por nga një lloj i ri komisioni (i caktuar ndoshta për disa vite për çdo grup). Përbërja e komisionit/komisioneve të ri të përzgjedhjes do të përfshijë persona me ekspertizë të veçantë dhe përvojë në proceset e vlerësimit/përzgjedhjes dhe në vlerësimin e aftësive të ndryshme, si dhe përfaqësues të institucioneve dhe të DAP-it. Ndjekje, udhëzim dhe trajnim duhet të sigurohet për anëtarët e komisionit në lidhje me procedurat e vlerësimit të përmbushjes së kërkesave të një shërbimi modern civil.

Kandidatët e suksesshëm dhe përshtatshmëria e tyre: Të gjithë kandidatët e suksesshëm pa ndonjë kufizim numerik të cilët e plotësojnë pragun e vendosur ambicioz (p.sh. 70-80% nga piket maksimale⁴³) duhet të përfshihen në renditjen e listës së kandidatëve të suksesshëm sipas rezultatit të arritur. Kandidatët e suksesshëm të përzgjedhur për secilin grup nuk duhet të konsiderohen si të punësuar në shërbimin civil; ata janë, megjithatë, të pranueshëm për punësim në cdo një nga pozicionet në grupet përkatëse. Ata do të qëndrojnë në këtë listë, deri sa të janë të punësuar ose përkatësisht për një periudhë të caktuar kohore. Në përcaktimin e periudhës, mund të konsiderohen dy opsione: 1) opsioni 1: qëndrimi në liste për 2-3 vjet (ata do të vazhdojnë të jenë pjesë e grupit së bashku me kandidatët nga konkursi e vitit të ardhshëm sipas ri-renditjes përkatëse), ose 2) opsioni 2: qëndrimi në grup derisa të këtë përfunduar rekrutimi tjetër në grup. Megjithatë, duke qëndruar në listë deri në rekrutimin e ardhshëm në grup, mund të ketë ndikim dekurajues mbi kandidatët dhe mund të çojë që eprori direkt të shtyje zgjedhjen në pritje të rekrutimit të ardhshëm në grup. Ne do të sugjerojmë opsionin 1 si më të favorshëm dhe me të ndershëm

Përzgjedhja përfundimtare: vendet e lira që dalin gjatë periudhës së vlefshmërisë së grupeve do të mund të plotësohet vetëm nga anëtarët e grupit të cilët ende nuk janë të punësuar diku tjetër. Listat e kandidatëve të mundshëm, së bashku me listën e vendeve të lira do të bëhen publike dhe të përditësohet në përputhje me rrethanat. Lidhur me përzgjedhjen finale, opsionet e mëposhtme duhen

⁴³ Pragu minimal duhet të jetë subjekt i një shqyrtimi periodik i DAP bazuar në përvojën e zbatimit, në mënyrë që të gjei ekuilibrin e duhur midis një pragu që nuk dekurajon kandidatet dhe një që siguron cilësinë e nevojshme për profesionalizëm.

dalluar: 1) opsioni 1 - legjislacioni dytësor përcakton një procedurë formale të detyrueshme për t'u ndjekur nga institucionet, kjo procedurë formale mund të përfshijë ftesën për aplikim për anëtarët e grupit dhe një intervistë ose provim me shkrim duke u përqendruar në nevojat specifike të institucionit përkatës (para eprorit direkt me përfshirjen e Njësisë së menaxhimit të burimeve njerëzore ose nga një komitet i brendshëm përzgjedhjeje) dhe vendimet përfundimtare duhet të jenë të motivuara; dhe 2) opsioni 2 - kandidati më mirë i renditur ka të drejtë për të zgjedhur midis pozicioneve të lira në dispozicion ku të emërohet. Opsioni 1, konsumon me shumë kohë, por është transparente, siguron uniformitet në procedurat e përzgjedhjes dhe një stad përfundimtar të drejtë; ky opsion teorikisht siguron një përshtatje më të mirë midis kandidatit dhe kërkesave të punës për pozicionet e veçanta të lira. Opsioni 2, në mënyrë të qartë rrit legjitimitetin social të procedurës së rekrutimit duke ofruar më shumë siguri dhe besim në procedurën e rekrutimit dhe përzgjedhjes; por kandidati i mirë do të preferonte vetëm disa pozicione në bazë të reputacionit të institucionit ose në baze të pagës së ndryshme. Megjithatë të dy opsionet janë të vlefshme dhe të drejta.

Procedura e rekrutimit në grup e formësuar sipas shpjegimit më lart ka një numër të konsiderueshëm avantazhesh: 1) një konkurs kombëtar që kryhet 1-2 herë në vit, do të kontribuonte në një reklamim më të gjerë në zbatimin e standardeve moderne dhe unitar të vlerësimit, duke rritur respektin për të drejtën për shanse të barabarta në pranimin në shërbimin civil; 2) do të theksonte konkurrencën dhe objektivitetin e procesit, dhe ndoshta do të mobilizonte dhe më shumë kandidate të kualifikuara; 3) gjithashtu do të siguronte shërbimin civil me staf të përshtatshëm për një spektër të gjerë të pozicioneve; 4) gjithashtu do të zvogëlonte kohën e nevojshme për të plotësuar vendet e lira, sepse institucionet mund të përdorin grupet kur pozicioni bëhet vakante, duke minimizuar rrezikun e punësimit të përkohshëm; dhe 5) do të zvogëlonte koston e procedurës së rekrutimit dhe mundësia e zgjedhjes nga institucioni do të bëhej në përgjithësi shumë më e madhe.

Megjithatë, kjo procedurë mund të sjellë disa disavantazhe, si p.sh: institucionet mund të joshen, në fund të vlefshmërisë së grupit, të presin grupin e ri; kandidaturat më të mira në grup duhet të zgjidhen për mbushjen e vendeve të lira shumë shpejt, ose, nëse jo, ndoshta do të gjejnë pozicione diku tjetër; institucioni me vendet e lira do të ketë shanse më të mira për të pasur kandidatët e cilësisë më të lartë brenda grupit, edhe në qoftë se atyre nuk ju nevojitet cilësi e lartë, kurse në fund të periudhës së vlefshmërisë së grupit, shanset do të kufizohen midis kandidatëve të mbetur në grup në atë kohë.

Rekrutimi i veçantë për një pozicion (në rastet e kufizuara kur do të zbatohet) duhet të bazohet në të njëjtat standarde të mësipërme për kërkesën e grupit (të tilla si një komision më të përhershëm për përzgjedhjen, provimi me shkrim dhe intervistë, prag minimal ambicioz, etj). Institucioni që kërkon plotësimin e një vendi vakant duhet të përfaqësohet në komisionin e përzgjedhjes. **Kandidati më mirë i renditur, nga komisioni i përzgjedhjes, do të emërohet si nëpunësit civil i ardhshëm.**

8.3.3.Për rekrutimin dhe përzgjedhjen për pozitat e nivelit të ulët dhe të mesëm të menaxhimit shihni më poshtë në 9.3.

8.3.4.Rekrutimi dhe përzgjedhja për trupën e DL

Numri total i anëtarëve të trupës që do të rekrutohen në vit në konkursin kombëtar të DL, do të përcaktohen në bazë të një vlerësimi të parashikimit të vendeve vakante dhe do të bëhet publik

përpara konkursit. Konkursi kombëtar për nëpunësit civile te niveli të lartë drejtues mund të jetë një: 1) opsioni 1: konkurrim i brendshëm (ndërmjet individëve që janë tashme nëpunës civil) ose 2) opsioni 2: konkurrim i hapur

Është e preferueshme që të jetë një konkurrim i brendshëm, ku do të jene te pranueshëm për te marre pjese vetëm nëpunësit civilë ekzistues te nivelit menjëherë më poshtë (nëpunës civilë të nivelit të mesëm të menaxhimit). Kjo do të përbënte një garanci shtesë për zhvillimin e karrierës për zyrtarët dhe për mos- politizimin nga qeveria e ditës. Për me tepër kjo do të siguronte eksperiencën menaxhuese të kandidatëve për pozicionet e DL . Ne kuadër te opsionit 1, ideja mund të zhvillohet dhe tej, duke parashikuar që nëpunësit civil të ulet te drejtimit të kenë gjithashtu të drejtë të marrin pjesë në konkurrim, në raste të veçanta, me miratimin e DAP (në një lloj karriere –te përshpejtuar,, rregullat e te cilët duhet të detajohen në legjislacionin dytësor). Ne opsionin 2, nëpunësit civil në detyrë konkurrojnë me kandidatet e pranueshëm (që plotësojnë kushtet sipas kuadrit te kompetencës) nga jashtë duke qene ne pozita te barabarta. Ligji duhet të lejojë të dyja opsionet, duke parashikuar që konkurrimi i brendshëm është rregulla dhe ai i hapur është një përjashtim ne rastet kur nga një vlerësim kontekstual të situatës në shërbimin civil rezulton nevoja për të nxitur kandidatët nga sektori privat. **Vendimi për te vepruar sipas përjashtimit (konkurrim) duhet ti lihet Qeverise.**

Një “kuadër competence” për trupën e DL-se do të përdoret në procesin e rekrutimit dhe vlerësimit. Në lidhje me përshtatshmërinë për te marre pjese ne konkurrim, sipas këtij opsioni, parimi i meritës në lidhje me përkufizimin e përvojës se punës, do të kërkonte që përvoja përkatëse e punës relevante për pozicionin në fjalë (e fituar brenda ose jashtë shërbimit civil) te merrej parasysh dhe te vlerësohet ne mënyrën e duhur.

Vlerësimi i kandidatëve do të kryhet nga një Komision Kombëtar i përzgjedhjes, që mundësisht do të krijohet mbi bazë të përhershme. Një bord i përhershëm mund të sigurojë standardet më të larta dhe uniforme gjatë viteve dhe të sigurojë kontrollin ndaj ndërhyrjeve të papërshtatshme nga politikanët. Megjithatë, ekziston edhe rreziku që bordi i përzgjedhjes do të mund të "plotësohet " nga qeveria e ditës, duke synuar ndoshta një përzgjedhje politikisht të njëanshme. Ky dizavantazh mund të zbutet, duke siguruar për terma e ndryshme mandatit te anëtareve për bordin e parë, për shembull një anëtar për një vit, një anëtar për dy vjet, një anëtar për tre vjet, një anëtar për pesë vjet i ndjekur nga një mandat 5-vjeçar për të gjithë anëtarët e emëruar pas kësaj. Komiteti kombëtar i përzgjedhjes duhet të përfshijë përfaqësuesit e institucioneve, DAP-i, anëtarë te hershem te trupës DL, ekspertët me reputacion të lartë, etj.

Emërimi në një pozicion të rregullt te caktuar: Ne lidhje me përzgjedhjen e kandidatëve që kanë fituar të drejtën për një pozicion te DL në procedurën e mësipërme për ti emëruar ne një "pozicion të rregullt")p.sh: sekretar i Përgjithshëm ne Ministrinë x) mund të dallohen këto opsione: 1) opsioni 1: një procedurë jo formale e përzgjedhjes: pa njoftimin zyrtar për aplikim dhe pa ndjekur një procedure formale, ekzekutivi politik (Këshilli i Ministrave, Kryeministri, ose ministri), ka te drejtën për të zgjedhur secilin nga anëtarët e trupës për ti emëruar ne një pozicion te caktuar (ose misione *ad hoc*). Nëpunësit civilë e përfshirë do të konsultohen formalisht; dhe 2) opsioni 2: një procedurë formale e përzgjedhjes (shih me lart ne nr. 8.3.2). Opsioni 1, lejon një menaxhim të thjeshtë dhe diskret te rekrutimit dhe përzgjedhjes për këto pozicione. Procedura e formalizuar në opsionin 2 siguron me shume transparencë dhe objektivitet.

8.3.5. Metodatat e vlerësimit ne procesin e përzgjedhjes

Metodat e vlerësimit, pavarësisht nga pozicioni apo lloji i konkurrimit (ne grup apo pozicion të veçantë), duhet të jenë të projektuara në mënyrë të tillë që të sigurojnë **dy qëllime kryesore: 1) objektivitetin dhe 2) cilësinë e procesit te rekrutimit për zgjedhjen e kandidatëve me cilësorë.**

Në të njëjtën kohë, metoda e testimit **duhet të përshtatet ne varësi te llojit te pozicionit** (grupit të pozicioneve ose apo pozicion) për t'u plotësuar. Metodatat e testimit duhet të jenë të përshtatura më shumë për të vlerësuar rezultatet potenciale të ardhmen e kandidatëve në bazë të arritjeve të shikuara (në rastin e rekrutimit të brendshëm) dhe kompetencat e kërkuara për funksionin/nivelin në fjalë; kjo përfshin, natyrisht, njohuritë relevante, por ne te njëjtën kohe edhe një seri të aftësive dhe zotësive të tjera duke përfshirë aftësitë ndër-personale. Vlerësimi natyrisht, duhet të marre parasysh edhe CV-ne duke përfshirë dhe kualifikimin akademike dhe përvojën e pune te mëparshme.

Në parim, çdo vlerësim i kandidatëve duhet të përfshijë **një pjesë të detyrueshme me shkrim dhe me gojë**. Testet me shkrim duhet të jenë te standardizuar dhe duhet të përbëhen nga dy pjesë: një më shumë e përgjithshme dhe një më shumë specifike sipas kërkesave te punës (metodat nuk duhet të kufizohen në një format me zgjedhje të shumëfishta). Testet me shkrim duhet të rishikohen nga përzgjedhësit në mënyrë anonime. Intervista e realizuar nga paneli i vlerësimit duhet të synojë vlerësimin e kritereve minimale të mëposhtëm: motivimi, aftësitë komunikuese, aftësive, njohurive profesionale dhe menaxheriale dhe kompetencën e kandidatëve. Pjesa me shkrim duhet të ketë më shumë peshë se pjesa me gojë, sepse objektiviteti është me mire i siguruar në një test me shkrim ku anonimati i kandidatëve ruhet. Një standard minimal i cilësisë në përzgjedhje duhet të futet si një parakusht për të kaluar në fazën e zgjedhjes së ardhshme. Është e rëndësishme qe standardi minimal te jete vendosur ne mënyrë kërkesë dhe ambicioze.

Renditja e kandidatëve duhet të bazohet në objektivitetin dhe krahasueshmërine, dhe mbi të gjitha: sistemi duhet të jetë i përshtatshëm për identifikimin dhe vlerësimin e kompetencave të dëshiruara. Kjo kërkon rregulla të qarta që kanë të bëjnë me peshën relative të pjesëve me shkrim dhe me gojë të vlerësimit, si dhe te vlerësimit te komponentëve të tjerë (CV, përvojës pune,e etj).

8.3.6.Emërimi dhe periudha e provës

Nëpunësi civilë i përzgjedhur do të emërohet nga DAP për ekzekutivin apo nga institucioni i autorizuar në rastet e institucioneve të pavarura. Një periudhë prove për të punësuarit rishtas si nëpunës civilë duhet të jetë e **detyrueshme**. Megjithatë, nëse dikush është i emëruar në pozitë/funksion më të lartë (shih më lart nr. 7.3) i cili është tashmë një anëtar i shërbimit civil, një periudhë të dytë prove nuk duket të jetë e nevojshme për shkak se personi në fjalë ka shërbyer tashmë një kohë të tillë në fillim te karrierës së tij/saj. Në rast se emërimi është për një periudhë të pacaktuar (deri në moshën e pensionimit) periudha prove duhet të ketë një kohëzgjatje që është e përshtatshme për të provuar në praktikë nëse nëpunësit civil të punësuar rishtas është e përshtatshme. Një alternativë mund të jetë **një ose dy vjet**. Gjatë kësaj periudhe marrëdhëniet e punës mund të ndërpriten me paralajmërim 6 mujor.

Propozimi 9: Kandidatët për pozicionet e "nivelit hyrës" në shërbimin civil duhet të zgjidhen në një konkurs kombëtar vjetor duke synuar krijimin e një apo më shumë grupeve me kandidatët të cilët i plotësojnë kushtet për punësim për pozicionet me kërkesa dhe përgjegjësi të ngjashme ose të krahasueshme në një ministri apo institucione tjetër. Kandidatët e suksesshëm do të jenë te përshtatshëm për t'u emëruar si nëpunës civilë. Ata do të qëndrojnë në liste për një periudhë 2-3 tre vjeçare ose derisa të punësohen (nëse punësohen me pare). Rekrutimi dhe përzgjedhja për një pozicion të veçantë në nivelin e hyrës do te jete përjashtim.

Propozimi 10: Vlerësimi do të përfshijë një provim me shkrim dhe një intervistë. Testi me shkrim duhet të ketë më shumë peshë se intervista dhe duhet të rishikohet në mënyrë anonime. Metodat e vlerësimit duhet të jenë të përshtatura për vlerësimin e kompetencave të nevojshme për funksionet/nivelet në fjalë. Standardet e sidomos standardeve minimal e duhet të jetë vendosur në mënyrë ambicioze.

Propozimi 11: Nëpunësit civil të punësuar rishtas duhet të jenë në provë për një periudhë të përshtatshme për të provuar përshtatshmërinë e tyre për shërbimin civil. Megjithatë, kjo duhet të zbatohet vetëm për kandidatët e punësuar për herë të parë në shërbimin civil, në qoftë se një nëpunës civil i zgjedhur për një pozitë më të lartë nuk është e nevojshme një periudhë prove e re.

9. PROMOVIMI

9.1. Situata dhe problemet

LNC (neni 15) përcakton dy instrumente të zhvillimit të karrierës në shërbimin civil: i) lëvizjen paralele dhe ii) ngritjen në detyre. Në të dyja rastet LNC kërkon **një procedurë konkurruese**. Praktikisht pozicioni vakant është hapur në fillim për nëpunësit civil të njëjtit nivel (për të gjithë shërbimin civil) me procedurat e lëvizjes paralele dhe vetëm kur nuk ka kandidate të pranueshëm (ose eprori direkt nuk zgjedh asnjë prej tyre) vendi vakant është i hapur për përzgjedhjen midis zyrtarëve nëpunës civilë të nivelit të ulët të menjëhershëm përmes një procedure konkurruese të ngritjes në detyre. Në qoftë se niveli i kërkuar i konkurrencës (të paktën katër kandidatë të pranueshëm) nuk është ende i plotësuar, vendi vakant është i hapur për një konkurrim të hapur publik, në të cilën kandidatët në kuadër të shërbimit civil (nëse ka) konkurrojnë (pa prioritet apo përparësi) ndaj kandidatëve të jashtëm, duke bërë të mundur për sistemin punësimin nga jashtë.

Procedura e lëvizjes paralele është mjaft e thjeshtë, pasi është eprori i drejtpërdrejtë i cili, përmes një krahasimi të aplikimeve dhe një interviste përzgjedh mes kandidatëve dhe vjen me një vendim të motivuar. Procedura konkurruese për ngritjen në detyre ndjek rregullat e rekrutimit (komitet ad hoc, provim në dy faza dhe zgjedhjen përfundimtare nga eprori direkt). Pas emërimit në pozicionin e ri, nëpunësi civil i nënshtrohet një periudhe prove të re të njëjta sikurse kur hynë në shërbimin civil për herë të parë.

Dispozitat lidhur me ngritjen në detyre dhe lëvizjen paralele duket se nuk është kuptuar saktë dhe në përputhje me rrethanat nuk zbatohen siç duhet. Zbatimi i tyre është i bazuar në një interpretim të ngushtë, në të cilën një lëvizja paralele kuptohet si një lëvizje në një tjetër pozicion të se njëjtës klasë në vend të se njëjtës kategori (shih më lart nr. 6.1 të kategorive dhe klasave), ndërsa ngritja në detyre është kuptuar si një lëvizje në një klasë (menjëherë) më të lartë atëherë në vend të një lëvizje në një kategori me të lartë. Si pasojë, lëvizja paralele u shndërrua në një instrument të rënduar mobiliteti në vend të një instrumenti të zhvillimit të karrierës që duhej të ishte. Në dhjetë vjet që nga miratimi i ligjit, rastet në të cilat lëvizja paralele dhe procedurat e ngritjes në detyre janë shumë të rralla ; vendet vakante janë të plotësuara kryesisht nga rekrutimi të hapur.

9.2. Objektivi

Të dy instrumentet, ngritja në detyre dhe lëvizja paralele duhet të shihen me objektiva të dyfishtë: së pari, ato janë instrumente të motivimit dhe tërheqjes për nëpunësit civilë dhe shërbejnë për të përmbushur aspiratat individuale të tyre dhe se dyti ato janë instrumente menaxhimi që i shërbejnë

administratës të menaxhimit me qëllim përmirësimin e efikasitetit të institucionit duke rritur kompetencat e anëtarëve të stafit për t'i shërbyer më mirë interesit publik dhe ofrimit të shërbimeve cilësore. Qëllimi i ligjit të ri duhet të jetë gjetja e ekuilibrit të duhur midis interesit të menaxhimit për të zgjedhur kandidatin më të mirë të disponueshëm dhe aspiratave individuale të nëpunësve ekzistues dhe se fundi ligji duhet të sigurojë që vendimet përkatëse janë të bazuara vetëm në merite.

9.3. Diskutime dhe zgjidhje të mundshme

9.3.1.Parime dhe standarde të përgjithshme për promovimin

Në lidhje me zhvillimin e karrierës mund të dallohen dy lloje të ndryshme: **promovimi funksional** (avancimin në një pozicion më të lartë) dhe **promovimin në page** (i referohet lëvizjes lart në shkallën e pagës pa lëvizur në një pozicion të ndryshëm). Megjithatë, është në kuadër të promovimit funksional mund të dallojmë elementet e mëtejshme të mëposhtme të zhvillimit të karrierës: 1) **promovimi horizontal** (në tekstin e mëtejshëm "lëvizja paralele"), i referohet përparimit të nëpunësve civilë në një pozicion të së njëjtës klasë ose më të lartë, por brenda të njëjtës kategori (si për shembull nga specialist III specialist II apo specialist I/nga shef, ose nga përgjegjës II në përgjegjës sektori I); dhe 2) **promovimi vertikal** (në tekstin e mëtejshëm "ngritja në detyrë"), i referohet përparimit të nëpunësit civil në një pozicion të një kategorie më të lartë (si për shembull nga niveli i zbatimit drejt nivelit të ulët të menaxhimit apo nga ky i fundit në nivelin e mesëm të menaxhimit).

Promovimi funksional, ashtu si rekrutimi në shërbimin civil duhet të **bazohet qartësisht në parimin e meritës dhe duhet të jetë jo-partiak**. Kjo kërkon që këto pozicione të plotësohen nëpërmjet një "procedurë konkurruese" e cila duhet të bëhet në mënyrë të drejtë dhe transparente dhe të bazohet në një vlerësim të kompetencës dhe aftësisë së kandidatëve për të kryer punën.

Procedura konkurruese duhet të organizohet veçmas për secilin vend të lirë pune (për çdo pozicion). Së bashku me procedurën për çdo pozicion, kur të jetë e mundur dhe në bazë të një parashikimi dhe planifikimi më të mirë të vendeve vakante që shfaqen në këto nivele, kombinimi i disa procedurave konkurruese duhet të inkurajohet për të plotësuar disa vende të lira me kërkesa të njëjta ose të ngjashme.

9.3.2.Lëvizja paralele

Lëvizja paralele **duhet të jetë e aplikueshme për secilën nga kategoritë e shërbimit civil që kanë disa klase** (DL është përjashtuar për shkak të regjimit të veçantë⁴⁴). **Konkurrimi duhet të jetë i brendshëm** (brenda institucionit ose në kuadër të shërbimit civil). Konkursi do të shpallet përmes një sistemi "lajmërimi të brendshëm" dhe kandidatëve të përshtatshëm do t'u jepet mundësia për të shprehur interesin e tyre (të aplikojnë) për vendin e lirë. Nëse kjo procedurë dështon, institucioni do të ndërmarrë një procedurë të ndryshme konkurruese (për shembull: në rastin e nëpunësve civilë të nivelit ekzekutues, në qoftë se procedura dështon, institucioni duhet të zgjedh nga grupi i kandidatëve në dispozicion që vjen nga rekrutimit në grup, në rastin e nivelit të ulët/ të mesëm drejtues, institucioni duhet të shpallet një procedurë konkurruese të ngritjes në detyrë (shih më poshtë nr. 9.3.3).

⁴⁴ Në qoftë se propozimi për themelimin e trupit DL nuk do të pranohet, ai duhet të zbatohet edhe për pozicionet e nivelit të lartë të menaxhimit.

Përzgjedhja e kandidatëve duhet të bëhet nga një **panel i brendshëm**, krijuar brenda institucionit që ka vendin e lire. Paneli duhet të përfshijë një përfaqësues nga DAP, një përfaqësues i njësisë së menaxhimit të burimeve njerëzore të institucionit dhe përfaqësues të tjerë të institucionit. Këta të fundit duhet të ketë së paku të njëjtin rang me pozicionin për t'u plotësuar, natyrisht, niveli drejtues i institucionit përkatës duhet të përfaqësohet në panel. Nuk do të ketë ndonjë kufizim për numrin minimal të kandidateve të nevojshëm për zhvillimin e procedurës. Siç u përmend, nuk do të ketë periudhe provës pas emërimit në pozicionin e ri. Vlerësimi i kandidatëve **nuk do të kërkojë një qasje me testim**; përzgjedhja e kandidatit me të mire duhet të bazohet në një intervistë dhe vlerësim të dokumenteve të kandidatëve. Kandidati më i mirë i renditur do të emërohet si nëpunës civil i ardhshëm.

Konfirmimi i procedurës së lëvizjes paralele dhe riorganizimi i tij si më sipër, do të paraqesë këto avantazhe: 1) do të rrisë aspiratat për zhvillim të karrierës në detyrë të nëpunësit civil; 2) mund të rrisë mobilitetin e përgjithshëm të sistemit; 3) nuk do të ndikojë në cilësinë e nëpunësve të përzgjedhur (për shembull në nivelin ekzekutues, kandidatet do të vijnë nga individët tashme të rekrutuar, ne procedurën në grup apo për një pozicion të veçantë, në bazë të standardeve të njëjta dhe që janë të përshtatshëm për pozicionet që i përkasin grupit).

Kushtet e kualifikimit për të marrë pjesë në procedurën e lëvizjes paralele, do të përcaktohen nga legjislacioni dytësor dhe mund të pasurohen me kriteret e përshtatshmërisë të tilla si: përkatësia në një grup të caktuar (shërbime të përgjithshme/ të veçanta), rezultatet e fundit të vlerësimit të punës, si dhe pjesëmarrja në programet e mobilitetit (shih më poshtë nr. 10.3) apo kryerja me sukses e programeve të trajnimit. Legjislacioni sekondar duhet të detajojë metodat e vlerësimit dhe sistemin e pikëve në përputhje me "kuadrin e kompetencave" për pozicionin.

9.3.3. Ngritja në detyrë/rekrutimi në nivelin e ulët dhe të mesëm të menaxhimit

Ngritja në detyrë/rekrutimi duhet të jetë i zbatueshëm për plotësimin e vendeve vakante vetëm të kategorive të nivelit të ulët dhe lartë të drejtimit. Konkurrimi **duhet të jetë i hapur dhe duhet të ndjehet rregullat e procedurës së rekrutimit**. Në mund të bëjnë dallimin midis dy opsioneve: 1) opsioni 1: Konkurs i hapur, duke i dhënë përparësi kandidateve të brendshëm nga nivelet më të ulëta (p.sh. nëpunësit ekzistues mund të kenë të drejtë për një "bonos" në krahasim me kandidatët e jashtëm, të shprehur në formën e pikëve shtese apo mënyrës së vlerësimit), dhe 2) opsioni 2: Konkurs i hapur po ndonjë prioritet për nëpunësit civil ekzistues; vendi i lirë plotësohet përmes konkursit të hapur në të cilin kandidatet e brendshëm dhe ata kandidatë të jashtëm janë në pozita të barabarta.

Opsioni 1 do të përbente një mekanizëm promovimi dhe do të ishte në interes të nëpunësve ekzistues dhe një nxitje e fuqishme për ta. Mund gjithashtu të jetë në interes të institucionit. Opsioni 2 do të siguronte më shumë aplikime dhe mundësi zgjedhje më të madhe për institucionet, por mund të dëmtojë moralin e atyre që tashmë janë brenda shërbimit civil. Megjithatë, duhet theksuar se zgjedhja nëse do të përdorim një opsion apo tjetrin (me fjale me të thjeshta nëse do të zgjidhet të forcohen aspiratat e zhvillimit të karrierës së nëpunësve ekzistues apo asaj të nxitjes së zgjedhjes së kandidatit me të mire të disponueshëm nga brenda dhe jashtë) duhet të jetë një "zgjedhje menaxheriale" e bazuar në një vlerësim periodik të situatës (p.sh. çdo tre apo pesë vjet) në shërbimin civil në veçanti dhe në tregun e burimeve njerëzore në përgjithësi. Kjo kërkon që ligji i ri mbi shërbimin civil duhet të jetë "mjaf fleksibël" që të lejojë qeverinë "të zgjedhe" në një periudhë të caktuar për zbatimin e njërit opsion apo tjetrit.

Në të dy opsioneve, vlerësimi i kandidatëve **do të kërkojë një qasje me testim**. Kandidati më i mirë i renditur (mbi pragun minimal ambicioz të kërkuar) duhet të caktohet automatikisht nga DAP si

nëpunës civil. Në elementet e tjerë të procedurës (përbërja e komisionit të përzgjedhjes, një komision më i përhershëm, metodat e vlerësimit, etj) duhet të zbatohen rrjedhimisht rregullat e përmendura më sipër për procedurën e rekrutimit.

Propozimi 12: Instrumentet kryesor i zhvillimit të karrierës do të jetë lëvizja paralele (në kuadër të kategorisë) dhe ngritja në detyre (menjëherë në kategorinë të larta). Lëvizja paralele duhet të bazohet në një procedurë konkurrimi të brendshme për çdo pozicion me qëllim për të zgjedhur kandidatin më të mirë të mundshëm. Ngritja në detyre/rekrutimi në nivelin e ulët dhe të mesëm të menaxhimit duhet të bazohen në një konkurrim të hapur që mund të sigurojë një sistem preferencial bonusi për nëpunësit ekzistues apo të konsiderojnë ata në pozita të barabartë me kandidatët e jashtëm. Vendimi për të ndërmarrë një nga procedurat në fjalë duhet të merret në mënyrë periodike nga qeveria, me propozim të DAP-it bazuar në vlerësimin e situatës dhe të nevojave. Konkurrimi i hapur në këtë rast duhet të kryhet si një procedurë rekrutimi.

10. Mobiliteti

10.1. Situata dhe problemet

Ligji aktual për shërbimin civil specifikon dy instrumente të ndryshme të mobilitetit: i) transferim të përkohshëm në kuadër të institucionit (zëvendësimi), ii) transferim i detyrueshëm për një periudhë të caktuar të shkurtër.

Transferimi i përkohshëm i brendshëm (zëvendësimi) është një instrument që parashikohet në nenet 9 dhe 10 të ligjit të shërbimit civil. Ai ka qenë konsideruar si një mjet për zgjidhjen e mungesës së përkohshme të personelit të institucionit duke caktuar një nëpunës civil ekzistues në një tjetër pozicion të rëndësishëm të institucionit deri në zgjidhjen përfundimtare të problemit, përmes plotësimit të vendit. Megjithatë, dispozitat ekzistuese ligjore për rregullimin e këtij instrumenti janë shumë të kufizuara. Ato nuk shpallin rregulla të posaçme për transferimet e përkohshme të brendshme dhe afatet kohore përkatëse. Ato nuk përcaktojnë pozicionet (klasat/kategoritë), për të cilat ky lloj transferimi mund të aplikohet, as nuk kanë të përcaktuar nivelin e pagës të punonjësit në pozicionin e ri të përkohshëm. Për shkak të këtyre problemeve ligjore, instrumenti është përdorur shumë rrallë dhe vetëm në rastet e nevojave të përkohshme të institucionit që rrjedhin nga lejet e përkohshme të të punësuarve (leje lindje, trajnime afat-gjatë).

Transferimi i detyrueshëm është i parashikuar në nenin 17 të Ligjit të shërbimit civil. Ai konsiston në transferimin në një tjetër institucion brenda shërbimit civil. Ai është menduar si një mënyrë për zgjidhjen e nevojave të përkohshme të një institucioni (për një periudhë deri në gjashtë muaj) dhe është menduar të përdoret për pozicionet ku është i nevojshëm një nivel i lartë i ekspertizës që ekziston në një institucion tjetër. Ky instrument është përdorur shumë rrallë (2-3 raste të raportuara).

Legjislacioni aktual nuk parashikon transferimin e nëpunësve civilë shqiptarë në organizatat ndërkombëtare ku Shqipëria është një shtet anëtar.

10.2. Objektivi

Dispozitat e ligjit të ri mbi shërbimin civil duhet të synojnë rritjen e përdorimit të formave të ndryshme të këtij instrumenti (mobilitetit) dhe duke i bërë ata më fleksibël dhe në të njëjtën kohë duke siguruar ekuilibrin e duhur midis fleksibilitetit në interes të menaxhimit në lidhje me lëvizjen e stafit, në njërin anë, dhe në anën tjetër mbrojtjen e duhur të nëpunësve civil kundër vendimeve të mundshme arbitrare.

10.3. Diskutime dhe zgjidhje të mundshme

Praktikat më të mira kanë sjellë argumente në favor të një sistemi mobiliteti me të mire në shërbimin civil, veçanërisht nga pikëpamja e zgjerimit dhe diversifikimit të njohurive dhe të përvojës të punonjësve, si dhe krijimin e një kulture universale të punës në administratën publike. Përvoja nga vendet e tjera ofron instrumente të ndryshme të mobilitetit të tilla si: 1) **transferimi i përhershëm ose i përkohshëm** i nëpunësve civil të caktuar në një pozicion të lire të caktuar (nëpunësi civil i transferuar bëhet plotësisht pjesë e njësisë organizative ose e administratës marrëse); 2) **zëvendësimi i përkohshëm** i një nëpunësi të civil të caktuar në një pozicion të lire të caktuar (nëpunësi civil merret "hua" nga njësi organizative ose administrata marrëse në nivel kombëtar ose ndërkombëtar); dhe 3) **rotacioni** (rotacioni i referohet lëvizjes kolektive periodike të disa nëpunësve civilë në pozicione të tjera koresponduese).

Dispozitat aktuale të LNC-se, tashmë përfshijnë dy nga instrumentet e mësipërme dhe si të tilla duhet kryesisht të ruhen. Përveç kësaj, ligji i ri duhet ta njohë "rotacionin" si një instrument të ri i mobilitetit dhe të sqarojë më tej dhe rregullat mbi transferimin dhe zëvendësimin, përfshirë atë në organizatat ndërkombëtare.

Rotacioni: rotacioni (kryesisht brenda institucionit, por edhe ndërmjet institucioneve), duhet të shtohet si instrument i mobilitetit në dispozicion të institucionit. Ai duhet të jetë i përkohshëm (3-6 muaj për një periudhë 2-4 vjeçare) dhe të synojë që nëpunësit civilë të punojnë në pozicione të ndryshme të ngjashme dhe të kuptojnë më mirë mënyrën se si punojnë institucionet në tërësinë e tyre. Ai duhet t'i referohet vetëm lëvizjes horizontale të nëpunësit civil në një pozicion me funksione të ngjashme dhe (në shumicën e rasteve) me të njëjtën klasë. Rotacioni duhet të jetë i bazuar në iniciativën e institucionit përkatës (në bazë të një plani të brendshëm të zhvillimit njerëzor), ose sipas kërkesës së nëpunësit civil përkatës. Në bashkëpunim me institucione të ndryshme, DAP mund të miratojë planet për rotacion të përgjithshëm për shërbimin civil. Nëse bihet dakord të krijohet trupa e DL, rotacioni mund të bëhet i detyrueshëm për anëtarët e kësaj trupe të shërbimit civil çdo tre ose pesë vjet.

Transferimi dhe zëvendësimi: transferimi dhe zëvendësimi duhet të zbatohet vetëm si lëvizje horizontale e nëpunësit civil në një pozicion me funksione të ngjashme dhe (në shumicën e rasteve) të se njëjtës klasë në të njëjtin institucion apo një enjë institucion tjetër. Dispozitat duhet të sigurojnë që transferimi të përfshirë edhe një transferim të përkohshëm në organizatat ndërkombëtare ku vendi është anëtar. Ligji duhet të parashikojë këtë instrument të ri dhe të drejtën e nëpunësit civil për t'u rikthyer në pozitën e tij të mëparshme ose të ngjashme, sapo mbaron detyra e tij në organizatën ndërkombëtare. Përveç kësaj, kjo do të lehtësojë praninë e shqiptarëve në organizatat ndërkombëtare.

Si transferimi ashtu dhe zëvendësimi, duhet të bëhen mbi iniciativën e institucionit ose me kërkesë të nëpunësit civil përkatës; duhet të jenë të kufizuara në kohë, dhe askush nuk duhet të jenë i detyruar të punojë jashtë vendit, ose në vende të largëta; vendimi i transferimit duhet të merret nga institucioni përkatës. DAP do të jetë i përfshirë në këtë proces duke dhënë pëlqimin e tij.

Hartimi dhe zbatimi i praktikave për mobilitetin e nevojshëm brenda institucioneve dhe në të gjithë administratës do të jenë shumë më të vështira. Kjo do të kërkojë dispozita të hollësishme me akte nënligjore dhe për më tepër një qasje proaktive në lidhje me mobilitetin e mbështetur nga udhëzimet përkatëse të lëshuara nga DAP dhe planet e zhvillimit të personelit në secilin institucion të veçantë.

Propozimi 13: Kuadri ligjor për mobilitetin duhet të njoh rotacionin si një nga instrumentet e mobilitetit dhe, përveç kësaj, duhet të qartësojë më tej parimet e zbatimit të transferimit të përkohshëm dhe të zëvendësimit, brenda apo ndërmjet institucioneve përfshire dhe në organizatat ndërkombëtare.

11. STATUSI I NËPUNËSVE CIVILE (TE DREJTAT DHE DETYRIMET)

11.1. Të përgjithshme dhe objektivi

Çdo ligj i shërbimit civil duhet të përmbajë një sërë dispozitash që kanë të bëjnë me të drejtat dhe detyrimet e nëpunësve civilë. Këto dispozita synojnë garantimin e etikes profesionale të nëpunësve civil nga njëra anë dhe garantimin e neutralitetit, paanshmërisë dhe integritetit të nëpunësit civil, si dhe detyrat dhe përfitimet përkatëse si dhëna nga shteti si institucioni i punësimit nga ana tjetër.

Është tashme e pranuar gjerësisht se nëpunësit civilë duhet të kenë të njëjtat të drejta si çdo qytetar. Në këtë kontekst: **të drejtat politike** (pjesëmarrjen në jetën politike, anëtarësia në partitë politike, kandidimi në zgjedhje), **të drejtat kolektive** (pjesëmarrjen në sindikata, të drejtën e grevës, pjesëmarrjen në vendimmarrje për shërbimin civil), **të drejtat ekonomike** (punësim i dytë, aktiviteti ekonomik) **si dhe të drejtat në punësimin në shërbimin civil** (e drejta për trajtim të drejtë dhe të barabartë nga institucioni në lidhje me të gjitha aspektet e menaxhimit të personelit, zhvillimin e karrierës, pagës dhe mbrojtjen ligjore në lidhje me përfundimin e punësimit), janë elementet më të diskutuar në literaturën e specialitetit për shkak të shqetësimit për garantimin e neutralitetit, paanshmërisë dhe integritetit si vlera themelore të shërbimit civil.

Në parim, ushtrimi i këtyre të drejtave mund të kufizohet për nëpunësit civil për hir të interesit publik, nëse kufizimi i të drejtave kushtetuese lejohet nga kushtetuta; ky ushtrim duhet të rregullohet në mënyrë të tillë që të jenë në përputhje me "detyrimet" e nëpunësit civil dhe rëndësinë që kanë detyrat e tij në kuptimin e "besimit të publikut". Megjithatë, kufizimet në ushtrim duhet të jenë në përputhje me parimin e proporcionalitetit.

Për sa i përket detyrimeve, pjesa dërrmuese e ligjeve të shërbimit civil i referohen detyrimit në lidhje me respektimin e parimeve të përcaktuara me ligj **për mënyrën se si nëpunësit civilë duhet të kryejnë aktivitetin e tyre** (shih më lart nr. 4.2). Përveç kësaj, një sërë mekanizmesh janë bërë të njohur gjatë dy dekadave të fundit në kuadrin e strategjive kundër korrupsionit të tilla si kodet e etikës, si dhe sistemet e lidhur me deklarimin e pasurisë së zyrtarëve publik⁴⁵ dhe të sistemeve për të shmangur konfliktin e interesit dhe për të siguruar paanësinë.

⁴⁵ SIGMA Paper nr 44, Qëndrueshmëria e reformave në shërbimin civil në Evropën qendrore e lindore 5 vjet pas pranimit, fq.

LNC-ja përmban një listë të drejtave dhe detyrimeve të cilat mund të konsiderohen në përgjithësi në përputhje me praktikën e vendeve të tjera Evropiane. Rregullimi i sistemit të deklarimit të pasurisë, konfliktit të interesit (në tekstin e mëtejshëm "çështje të integritetit") dhe etikes janë të rregulluara me ligje të tjera speciale (zakonisht me fushëveprim më të gjerë që përfshin pjesën më të madhe të zyrtarëve publikë, përfshirë edhe politikanet). Më poshtë, do të kufizojmë diskutimet vetëm për disa aspekte të cilat i konsiderojmë si të përshtatshme për t'u përfshirë ose për tu trajtuar ndryshe në ligjin e ri të shërbimit civil në mënyrë që të krijohet një balancë e nevojshme në mes të drejtave dhe detyrimeve të nëpunësve civilë dhe për të siguruar një rregullim unitar të të gjitha aspekteve relevante të statusit të nëpunësit civil në (brenda) ligjin e ri të shërbimit civil.

11.2. Diskutime dhe propozimet

Të drejtat politike dhe të drejtat e shprehjes: neutraliteti dhe paanësia politike duhet të përforcohen në ligjin e ri të shërbimit civil, nëpërmjet dispozitave që kanë të bëjnë me kufizimet lidhur me aktivitetet politike. Nëpunësit civilë duhet të vazhdojnë të lejohen për t'u bashkuar me partitë politike; dhe kjo do të përjashtojë në përgjithësi nëpunësit civilë të bëhen nëpunës të lartë të partisë së tij/saj. Përveç kësaj, ata duhet të jenë të detyruar që të përmbahen nga çdo aktivitet politik ndërsa kryerjen detyrat e tyre zyrtare ose gjatë kohës punës. Për sa i përket manifestimit të pikëpamjeve të tyre politike dhe besnikërisë në jetën e tyre private, ata duhet të ushtrojnë vetë-kontroll.

E drejta e grevës: Ligji aktual i shërbimit civil njehtë drejtën e nëpunësve civil për të krijuar dhe për të qene anëtar të sindikatave dhe/ose organizatave profesionale (neni 20/d), kurse ndalon të drejtën për grevë (neni 19/f) dhe përpiqet ta kompensojë këtë ndalim duke parashikuar që drejtën sindikale (neni 20/d) në shërbimin civil, duhet të ushtrohet në përputhje me një ligj të veçantë (i cili nuk u miratuar kurrë). Këto dispozita ligjore janë gjykuar të jenë të papërshtatshme nga Komiteti Evropian për të Drejtat Sociale, i cili konsideron se nuk janë të në linjë me nenin 6 të Kartës Sociale Evropiane. Sidoqoftë nga një perspektivë evropiane krahasuese, kjo kritike është e diskutueshme.

Në legjisllacionin e Bashkimit Evropian nuk ekziston "*acquis*" eksplicit në lidhje me të drejtën për grevë në shërbimin civil, kurse në vende të ndryshme, e drejta për grevë trajtohet ndryshe, duke filluar nga: ndalimi total (p.sh. në shërbimin civil në Gjermani, nëpunësit e përhershëm civilë nuk kanë të drejtën për grevë), kufizim të pjesshëm për sektorët e saj të veçantë, ose të një rregulloreje strikte në mënyrën e ushtrimit të tij në disa sektorë.

Në përgjithësi mund të themi se e drejta për grevë të "karakterit politik" është e ndaluar përgjithësisht në shërbimin civil. Ndërsa e drejta për grevë (grevë jo-politike), është në përgjithësi, e njohur për punonjësit e sektorit publik, përveç atyre të punësuar forcat e armatosura dhe në ato që quhen "shërbime thelbësore" ose lejimi është i kufizuar në detyrimin për sigurimin e shërbimit "minimale të natyrës urgjente" që nuk lejon paralizimin e sektorit, ose nuk krijon në rrezik jetën, shëndetin apo sigurinë kombëtare.

Ndalimi i plotë është "jo-proporcional" dhe duhet të përjashtohet. **Ligji i ri i shërbimit civil duhet të njohë si rregull të drejtën e grevës për nëpunësit civil.** Sigurisht, në qoftë se është pranuar propozimi për një ligj të përgjithshëm me një hapësirë të gjerë, degë të veçantë në shërbimin civil që konsiderohen të jenë "shërbime thelbësore"⁴⁶ duhet të kenë të ndaluar grevën ose kjo e drejtë

⁴⁶ në përputhje me Organizatën Ndërkombëtare të Punës (ILO), koncepti i shërbimeve thelbësore përfshin: transportin, televizionin publik, furnizim me ujë, gaz dhe energji elektrike, administrata e burgjeve, të drejtësisë, shërbimet

duhet në kufijtë e ofrimit të shërbimeve "minimale të natyrës urgjente" . Këto përjashtime mund të përfshihen shprehimisht në ligjin e ri për shërbimin civil, ose në legjislacionin e veçante që mbulon sektorin e veçantë. Kriteret për të mire-përcaktimin e përjashtimeve dhe kufizimeve përkatëse proporcionale⁴⁷ të së drejtës për grevë janë të mirë artikuluar në një sërë dokumentesh zyrtare të organizatave ndërkombëtare si Organizata Ndërkombëtare e Punës (ILO) dhe Këshilli i Evropës.

Transparenca dhe konfidencialiteti: transparenca në shërbimin civil është një nga parimet kryesore të "hapësirës administrative Evropiane". Si i e tilla, detyrimi i transparencës duhet të shtohet në katalogun e detyrimeve të nëpunësit civil. Ligji i ri duhet shprehimisht të përcaktojë që transparenca është parimi thelbësor i veprimtarisë së nëpunësit civil dhe konfidencialiteti është i zbatueshëm vetëm në rastet e përcaktuar shprehimisht në ligj (sekreti shtetëror, ligji për mbrojtjen e të dhënave personale). Nga ana tjetër legjislacioni i posaçëm që rregullon këto përjashtime duhet të rishikohet në mënyrë që të sigurojë që detyrimi i transparencës dhe nevoja e konfidencialitetit balancohen në mënyrë të ndershme në favor të se pares.

Pjesëmarrja e personelit: përvoja nga vendet evropiane tregon se shumë sisteme të shërbimit civil sigurojnë pjesëmarrjen e sindikatave dhe shoqatave profesionale përfaqësuese të nëpunësve civilë në proceset e konsultimit të vendimmarrjes. Kjo ka pasur një ndikim të madh në situatën sociale dhe ekonomike të stafit, si për shembull në rastin e legjislacionit të ri, çështjet e rrogave, zvogëlimin e personelit, etj. Gjithashtu, disa legjislacione parashikojnë për përfshirjen e përfaqësuesve të sindikatave dhe shoqatave profesionale në "menaxhimin" e nëpunësve civilë. Pjesëmarrja në proceset e menaxhimit kryhet zakonisht nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur të stafit (kryesisht anëtarëve të sindikatave), të cilët përfaqësojnë nëpunësit civilë në procesin e konsultimit të brendshëm ose janë pjesë e vendimeve për çështje të menaxhimit të tilla si rekrutimi individual, promovimi, vlerësimi i punës, procedurat disiplinore, etj).

Disa elemente të pjesëmarrjes së personelit duhet të jenë pjesë e dispozitave të ligjit të ri të shërbimit civil, e cila duhet të mbështesë të drejtën e nëpunësve civilë individuale për të mandatuar anëtarë të sindikatave dhe shoqatave të tjera profesionale për të përfaqësuar interesat e tyre në shumicën e çështjeve të punësimit. Futja e këtij parimi duhet të kufizohet në nenet kushtuar të drejtave dhe detyrimeve individuale, dhe legjislacioni i mëtejshëm duhet të miratohet për të rregulluar të drejtat kolektive të nëpunësve civile.

Sistemi i integritetit: dispozitat mbi integritetin janë pjesë e shtyllave të çdo sistemi të shërbimit civil dhe një nga fushat të cilat kanë pasur vëmendjen e shteteve të reja anëtare. Masat reformuese përgjithësisht kanë synuar: të sigurojnë stimuj, orientim dhe këshilla për të inkurajuar standarde të larta të pajtueshmërisë me vlera të shërbimit publik (p.sh. kodet e mirësjelljes); të parandalojnë situatat e konfliktit interesash (p.sh. ligjet për konfliktin e interesit); të sigurojnë zbulimin e papajtueshmërive, dhe të ekspozojnë shkeljet nëpërmjet kontrollit të brendshëm dhe atij të jashtëm apo proceseve të monitorimit si dhe të sigurojnë pasojat disiplinore për shkeljen e këtyre detyrimeve.

Në disa vende dispozitat ligjore që kanë të bëjnë me sistemin e integritetit të nëpunësve civilë, posaçërisht me konfliktin e interesave, janë të përfshira në ligjin përkatës të shërbimit civil, Vende

kombëtare të mbrojtjes, shërbimeve shëndetësore urgjente; Sipas Kartës Sociale Evropiane të Këshillit të Europës, ECSR (KEDSh) ka zgjeruar nocionin e "shërbimeve thelbësore" (të përmendura më lart) edhe për furnizimin me ushqime, kontrollit të trafikut ajror.

⁴⁷ Kufizimi për të drejtën e grevës në sektorin e "shërbimeve thelbësore" konsiderohet si i ligjshëm, nëse në pajtim me paragrafin G të gjysmës së dytë të Kartës Sociale Evropiane, që do të thotë nëse kufizimi në të drejtën e grevës është: ajo është dhënë nga ligji; ndjek një qëllim legjitim të dhënë nga Karta (dmth. që kanë për qëllim respektimin e të drejtave dhe lirive të të tjerëve ose për mbrojtjen e interesit publik), dhe është e domosdoshme në një shoqëri demokratike (i korrespondon një kërkesë sociale dhe janë në përpjesëtim me objektivin e ndjekur).

te tjera kanë miratuar ligje të veçanta të konfliktit të interesit (Shqipëria ka miratuar një ligj për parandalimin e konfliktit të interesit , që mbulon të politikanët, nëpunësit civilë dhe punonjës të tjerë publik). Vlerësimi më i fundit i SIGMA⁴⁸ i sistemit të integritetit në shërbimin civil shqiptar ka theksuar faktin se një qasje e tillë çon në probleme në lidhje me koherencën e sistemit. Ka dallime konceptuale dhe praktike midis sistemeve të integritetit për politikanët nga njëra anë dhe nëpunësit civil në anën tjetër. **Dallimet kryesore qëndrojnë në faktin se kërkesat e integritetit, si dhe pasojat dhe procedurat për trajtimin e shkeljeve të integritetit janë të ndryshme.**

Në fakt, ndarja midis këtyre dy sferave, përben një nga parimet e një shërbimi publik modern⁴⁹. Është e këshillueshme që dispozitat për krijimin e sistemit të integritetit për nëpunësit civilë të përfshihen në legjisllacionin e shërbimit civil për aq sa ato janë përbërëse e statusit apo sistemit të drejtave dhe detyrimeve të nëpunësit civil. Kjo është një domosdoshmëri për koherencën e sistemit të ri të shërbimit civil dhe është veçanërisht e vlefshme për dispozitat mbi papajtueshmërinë, punësim i dyte, dhuratat dhe përfitime të tjera, deklarimi pasurisë, etj.

Propozimi 14: Sistemi i të drejtave dhe detyrimeve duhet të përmirësohet në përputhje me nevojat e identifikuarat më lart. Sistemi i integritetit për nëpunësit civilë duhet të përfshihet në ligjin e shërbimit civil dhe të ndahet nga ai i politikaneve.

12.SISTEMI I TRAJNIMIT

12.1. Situata

LNC përcakton detyrimin e shtetit për të siguruar (me shpenzimet e tij) për nëpunësit civilë, trajnim gjate pune në mënyrë të rregullt, si një nga të drejtat e nëpunësit civil (neni 20/h), dhe, detyrimin e nëpunësit civil të marrin pjesë në aktivitetet trajnuese të organizuara (neni 19/ç). Ai, gjithashtu parashikon detyrimin e nëpunësit civilë që t'i nënshtrohen trajnimit të detyrueshëm gjatë periudhës prove dhe në rast të një ndryshimi në përshkrimin e punës. Trajnimit kryhet nga Instituti i Trajnimit et Administratës Publike (ITAP) si institucioni i specializuar i themeluar për këtë qëllim. ITAP është drejtuar nga një bord i përbërë nga sekretarët e përgjithshëm të ministrive dhe përfaqësuesit e universiteteve. Ai i kryen aktivitetet nën mbikëqyrjen e drejtpërdrejtë të DAP që miraton programet vjetore dhe shumëvjeçare të punës së ITAP dhe raportet vjetore për trajnimet që ITAP ka dorëzuar. Staf i ITAP janë menaxherët e trajnimit, jo trajnerët, të gjithë ekspertët e saj dhe ligjëruesit janë me kontratë. Trajnerët janë rekrutuar nga institucionet publike, profesioniste (60%), universitet (20%) dhe shoqërisë civile (20%).

Është vënë re se gatishmëria e nëpunësve civilë për të marrë pjesë në aktivitetet e trajnimit dhe ajo e institucioneve për ti dërguar ata në këto veprimtari nuk është i lartë.

12.2. Objektivi

Trajnimi është një nga mekanizmat më të rëndësishëm në nxitjen e zhvillimit të karrierës së nëpunësve civilë, për të përmirësuar kompetencat e tyre, për të punuar më mirë dhe për të bërë shërbimin civil më tërheqës dhe efektive. Duke pasur parasysh këtë rëndësi, SNRAP-i ka vendosur

⁴⁸ Vlerësimi i Shërbimit Publik nga SIGMA, Shqipëri, 2009.

⁴⁹ Dokumenti i punës SIGMA, A mund të zgjidhet reforma e shërbimit civil? Zgjerimin i 5 i Bashkimit Evropian dhe orientimet e ardhshme, fq. 13.

si objektiv kryesor në lidhje me sistemin e trajnimit "*rritjen e stimujve më të mirë individuale dhe institucionale (n.a.: interesi për trajnim)*".

12.3. Diskutime dhe propozimet

Përmirësimi i trajnimit është më shumë një çështje praktike se ligjore. Megjithatë, legjislacioni për shërbimin civil duhet të mbulojë aspektet e mëposhtme:

- Çdo nëpunës civil duhet të ketë të drejtën të marrë trajnime **me shpenzimet e punëdhënësit (shtetit)**. Trajnimi duhet të synojë përmirësimin e aftësive të kërkuara për pozicioni aktuale dhe zhvillimin e kapaciteteve të nëpunësit civil në fjalë.
- Trajnimi duhet të zbatohet në bazë të një **programi (vjektor)** të përgatitur nga organi qendror përgjegjës për çështjet e trajnimit. Ky organ dhe jo ministritë e veçanta duhet të organizojë, të monitorojë dhe vlerësojë aktivitetet e trajnimit. Trajnimi duhet të kryer kryesisht nga praktikante, dhe të plotësohet nga ana e sektorit privat dhe universiteteve.
- Institucioni përgjegjës mund të jetë **njësi qendrore e menaxhimit** (ose një organ që raporton njësisë qendrore të menaxhimit) ose një organ i specializuar dhe i pavarur.

Dispozitat e LNC mbi trajnimin janë në përputhje me parimet e përmendura më sipër dhe duhet të ruhen si të tillë. Megjithatë, stimujt për të marrë pjesë në aktivitetet e trajnimit mbeten mjaft të pakta. Kështu, ligji i ri për shërbimin civil shprehimisht duhet të përcaktojë se pjesëmarrja e suksesshme në trajnimet e detyrueshme duhet të jete (së bashku me faktorët e tjerë) në bazë të vendimeve të menaxhimit për nëpunësin civil në fjalë (përshtatshmëria për një grup apo pozicion, ose ndonjë kritere të vlerësimit për promovimin, rekrutimin, etj). Detajet duhet të rregullohen me akt nënligjore dhe duhet të synojnë për të bërë pjesëmarrjen në trajnim të vlefshëm dhe në lidhje me zhvillimin e karrierës.

Propozimi 15: E drejta dhe detyrimi i nëpunësve civil të trajnohen dhe detyra e shtetit për furnizimin e trajnimit duhet të vazhdojë të përfshihet në ligj. Ligji gjithashtu duhet të sigurojë që pjesëmarrja e suksesshme në trajnimet e detyrueshme të jetë një element i referimit për vendimet mbi personelin. Ndërsa, detajet e procedurës duhet të mbulohen me akte nënligjore.

13. PËRFUNDIMI I MARRËDHËNIEVE TË PUNËSIMIT NË SHËRBIMIN CIVIL

Përfundimin e marrëdhënieve të punësimit në shërbimin civil shqiptar është i mundur vetëm për një nga arsyet dhe në përputhje me procedurat e parashikuara nga ana e ligji i shërbimit civil. LNC e (neni 21 neni. 23 dhe neni 24) dallon këto shkaqe për përfundimin e kësaj marrëdhënie: (i) përfundimin për shkak se individ nuk plotëson me kërkesat e përgjithshme për punësim në shërbimin civil (shtetësinë p.sh., dënim penal), (ii) mbarim për shkak të daljes në pension, (iii) mbarimin për shkak të dorëheqjes së nëpunësit civil, (iv) pushimin nga puna si sanksion disiplinor, (v) përfundimin si pasojë e dy vlerësimeve të njëpasnjëshme të performancës individuale, (vi) lirim nga detyra si rrjedhim i mospajtit me vendin e punës për shkak të ndryshimeve në kërkesat e punës pas periudhës së adaptimit dhe (vii) ndërprerjen për shkak të shkurtimit të vendit të punës (nëse nuk mund të rrimërohen në rastet e ristrukturimit ose në rastet e shkrirjes së një institucioni).

LNC është përgjithësisht në përputhje me praktikat e mira për merren e rregullimit të përfundimit të punësimit në shërbimin civil. Ai plotëson dy kushte themelore në pajtim me këto përvoja: a) përfundimi i punësimit është i mundur vetëm për arsyet e përcaktuara në shprehimisht në ligj, dhe b) për secilën nga arsyet veçmas, ligji parashikon parimet e procedurës që duhet të ndiqet për përfundimin e marrëdhënies të punësimit. Disa përmirësime në lidhje me ndërprerjen për shkak të ristrukturimit dhe si pasoje e procedimit disiplinor janë të nevojshme, për me shume detaje shikoni më poshtë në nr. 14 dhe nr. 15.

14. PROCEDURA DISIPLINORE

14.1. Situata aktuale dhe problemet

LNC (neni 25) parashikon që procedimi disiplinor me iniciativën e eprori direkt kryesisht apo për shkak të ankesës apo informatave nga ndonjë individ i interesuar. Në diskrecionin e tij/saj, eprori vendos për fillimin apo jo të procedurës disiplinore dhe njofton zyrtarisht punonjësit për: fillimin e procedurës; shkeljen praktike dhe ligjore të vërejtur; të drejtën e paraqitjes së komenteve me shkrim; të drejtën e mbrojtjes personalisht apo përmes një përfaqësuesi të autorizuar; të drejtën për të ftuar në seancën dëgjimore persona të tjerë të cilët kanë informata për rastin dhe datën e saktë dhe kohën e seancës dëgjimore për shkeljen e pretenduar. Pas dëgjimit zyrtar, eprori direkt⁵⁰ vendos të marrë një nga masat disiplinore të specifikuar në ligjin e shërbimit civil. Në parim, kjo procedurë është e "mbyllur" brenda vendim-marrjes të "eprorit direkt". Vendimi i eprorit direkt mund të apelohej drejtpërdrejt me KShC, i cili, pas shqyrtimit të ligjshmërisë, mund të vendosë për shfuqizimin ose të marrë një masë më pak të rënde disiplinore për nëpunësin përkatës.

Raportet e fundit të vlerësimit⁵¹ kanë evidentuar tre probleme kryesore që hasen në kuadrin ligjor dhe zbatimin praktik të rregullave disiplinore; 1) mos respektimi i procedurës disiplinore nga institucioni; 2) mungesa e proporcionalitetit midis shkeljeve dhe sanksioneve/masave të marra, dhe 3) ekzistenca paqartësive në disa dispozita të caktuara (kryesisht në legjislacionit sekondar) si dhe pamundësia praktike për të zbatuar disa nga masat disiplinore të parashikuara me ligj.

14.2. Objektivi

Dispozitat disiplinore në ligjin e ri të shërbimit civil duhet të kenë një objektiv të dyfishtë: 1) **forcimin e përgjegjshmërinë** brenda shërbimit civil, si një instrument për të sanksionuar shkeljet me dashje ose nga neglizhenca e detyrimeve të nëpunësit civil, dhe 2) **sigurimi i rregullave të qarta dhe garancive të nevojshme për të shmangur vendimet arbitrare të padrejta që mund të ndikojnë në stabilitetin e shërbimit civil.**

14.3. Diskutime dhe propozimet

⁵⁰ Në përputhje me LNC, eprori direkt për specialistin apo përgjegjës të sektorit është drejtori i drejtorisë, për drejtorin dhe drejtorin e përgjithshëm është sekretari i përgjithshëm i institucionit, dhe për këto të fundit meshtar ministri apo titullari.

⁵¹ Banka Botërore, "Shërbimi Civil në Shqipëri; Një vlerësim i zbatimit" Administrata Publike Nderkombetare/Instituti për Studime Bashkëkohore, Shqipëri, 2008.

Përvojat më të mira nga sistemet e tjera ligjore dhe vlerësimin e tyre tregon se në përgjithësi dispozitat e lidhura me disiplinën adresojnë tre ceshtjet e mëposhtme:

- a) **shkeljet që përbejnë shkelje disiplinore** - identifikuar në mënyrë adekuatë në marrëdhënie me detyrimin ligjor të nëpunësve civil dhe kodin e sjelljes; disa legjislacione bëjnë një ndarje ndërmjet parregullsive të vogla disiplinore dhe shkeljeve të rënda disiplinore.
- b) **parimet e procedurës disiplinore që duhen ndjekur** - e cila duhet të garantojë prezumimin e pafajësisë; hetim të paanshëm të fakteve; të drejtën për të dëgjuar dëshmi, dëgjim të ndershëm, të drejtën për të marrë ndihmë ligjore dhe, të drejtën e ankimit dhe dëgjimit gjatë shqyrtimit të ankimit, etj;
- c) **organet e përfshira në fillimin e procedurës disiplinore, marrjen e vendimit dhe zgjidhjen e ankimit;**
- d) **një katalog të sanksioneve/masave disiplinore** – i cili duhet të jetë mjaftueshëm i gjere sa për të siguruar proporcionalitetin midis masave disiplinore dhe shkeljeve të detyrimeve zyrtare, dhe
- e) çështje të tjera të tilla si pezullimi në pritje të rezultateve të procedurës disiplinore dhe të drejtat e tyre gjatë këtij pezullimit në qoftë se nuk shpallet fajtor, tipet e kufizimeve, etj.

Dispozitat e LNC lidhur me procedurën disiplinore korrespondojnë përgjithësisht me praktikën e zakonshme. Megjithatë, ka disa mangësi ligjore të cilat duhet të trajtohen më mirë në ligjin e ri të shërbimit civil dhe, në vijat e mëposhtme:

- fillimi i procedurës disiplinore duhet të jetë një detyrim zyrtar për eprorin e drejtpërdrejtë, nëse ka shenja aktuale për sjellje të keqe dhe nuk duhet të jete në diskrecionin e tij.
- në mënyrë që të zbatohet parimi i proporcionalitetit midis shkeljes disiplinore dhe sanksionit, ligji duhet të parashikojë në mënyrë të qartë faktorët që do të sigurojnë proporcionalitetin (rëndësinë e shkeljes, pasojat dhe rrethanat e shkeljes, llojin e fajit dhe sjelljen e përgjithshme në krye të detyrës, si dhe për të pasur apo jo të masave disiplinore të mëparshme);
- masa disiplinore "vërejtje me paralajmërim" duhet të sqarohet më tej dhe të renditet si masa me peshe më të ulët dhe të përcaktohet se është një paralajmërim me gojë ose këshillim i karakterit parandalues, në kuptimin që në rast të shkeljeve të tjera të vogla, punonjësi përkatës i nënshtrohet procedurave disiplinore për një prej masave të tjera më të rënda.
- masa disiplinore "transferim në një pozicion të nivelit më të ulët për një periudhë prej 30 ditësh deri në 1 vit⁵²" duhet të ndryshohet, sepse zbatimi i këtij "sanksioni" do të pengonte veprimtarinë e vete organit përkatës administrativ;
- katalogu i masave/sanksioneve disiplinore duhet të pasurohet me sanksione të tjera në mënyrë që të rritet mundësia e zgjedhjes dhe për të siguruar proporcionalitetin si një mënyrë për të shmangur sanksionet drejtpërdrejtë ekstreme (një shembull i sanksioneve shtesë mund të jene gjobat, të cilat duhet të lidhen kryesisht me gabimet financiare).
- duhet të bëhet dallimin midis parregullsive të vogla disiplinore dhe shkeljeve të rënda disiplinore; kjo do të lejojë pezullimin e nëpunësit civil gjatë procedurës në rastet e

⁵² I parashikuar në nenin 25 të LNC-se.

shkeljeve të rënda si një masë parandaluese; ligji duhet gjithashtu të rregullojë të drejtat e nëpunësit civil gjatë pezullimit në qoftë se nuk shpallet fajtor ne përfundim te procedurës.

- Një tjetër diskutim lidhur me procedurat disiplinore ka të bëjë me vendim-marrjen: ka dy opsione në këtë drejtim: 1) opsioni 1: zgjidhja aktuale - "eprori direkt" i nëpunësve përkatës civile si autoriteti i vendimmarrjes për masat disiplinore dhe 2) opsioni 2: çdo institucion krijon një komision të brendshëm disiplinor, i cili shqyrton shkeljet dhe vendos për sanksionet mbi procedurën e iniciuar nga eprori i drejtpërdrejtë të drejtpërdrejtë apo qe vepron, kryesisht (*ex officio*) në rast se ky i fundit nuk vepron ne rast te konstatimit te shkeljeve zbulohen gabimet. DAP duhet të përfaqësohet në të gjitha komisionet disiplinore si dhe duhet te ketë përfaqësues të mandatuar të sindikatave apo shoqatave te nëpunësve. Opsioni i parë është një alternativë e vlefshme dhe është në përputhje me rolin e përgjithshëm te eprorit te drejtpërdrejtë, i cili është një nga shtyllat e modelit të shërbimit civil. Opsioni i dytë rrit mbrojtjen e nëpunësit civil për shkak të faktit se vendim-marrja kolegjiale është zakonisht më shumë objektive se sa një vendim individual sidomos në strukturat organizative të vogla siç është dhe ky rast ynë. Ajo do të kontribuojë më tej për të siguruar zbatimin e standardeve të njëjta disiplinore në shërbimin civil dhe përkatësisht një përfaqësim më të mirë të interesit kolektiv te nëpunësve civil për shkak të pjesëmarrjes së DAP-it dhe përfaqësuesve të sindikatës. Lidhur me disiplinën e anëtarëve të trupës se DL (nëse propozimi pranohet) trupi disiplinore duhet të jetë një organ i përhershëm disiplinor i përberë në mënyrë të ngjashme me Komisioni Kombëtar te Përzgjedhjes.
- statusi i kufizimeve ne rastin e kur ndaj nëpunësit është marre një masa disiplinore duhet te shtrihet për një periudhe 1-2 vjeçare ne varësi te rëndësisë se shkeljes dhe masës.
- Lidhur me shtrirjen e dispozitave për procedurën disiplinore, ne ligjin e ri të shërbimit civil , ky duhet te përfshije elementet thelbësore te procedurës siç përcaktohen ne paragrafin 14.3/a-d më lart, ndërsa detajet teknike duhet të mbulohen dhe detajohen ne aktet nënligjore.

Opsioni 16: Sistemi për procedurën disiplinore duhet të përmirësohet. Fillimi i procedurës disiplinore duhet të jetë një detyrë zyrtare për eprorët e drejtpërdrejtë; katalogu i sanksioneve disiplinore duhet të përmirësohet dhe zgjerohet në mënyrë që të lejojë proporcionalitetin midis shkeljeve dhe sanksioneve përkatëse; vendimi disiplinore duhet të jetë përgjegjësi e një Komiteti disiplinor kolegjial, ku DAP është i përfaqësuar. Kufizimet gjate periudhës qe nëpunësit vuan masën duhen te kenë një kohëzgjatje gjate dhe ne përputhje me rëndësinë e shkeljes.

15.RISTRUKTURIMI DHE MBYLLJA E ORGANEVE TE ADMINISTRATËS

15.1. Situata dhe problemet

LNC (neni 23) trajton pasojat e mbylljes dhe ristrukturimit te një institucioni mbi statusin e punonjësve të prekur nga këto masa. Në rast të një shkrirje te plotë të një institucioni, nëpunësit civilë deklarohen të tepërt dhe punësimi ne shërbimin civil përfundon automatikisht. Ndërsa në rastin e ristrukturimit ekziston detyrimi për ti ofruar të punësuarit, pozicioni i te cilit është deklaruar i tepërt, një tjetër pozicion te rangut të njëjtë (kategori) brenda institucionit ose në një tjetër institucion dhe, në rastet kur kjo është e pamundur, nëpunësit mund ti ofrohet një pozicion i një niveli më të ulët (kategori). Në rastin kur edhe kjo është e pamundur, si mjeti i fundit, nëpunësi civil kalon në listën e pritjes. Kur një nëpunës është në listën e pritjes, është DAP ai që pas marrjes së kërkesës për të shpallur një pozicion vakant, kërkesat e te cilit plotësohen nga një ose nga disa të nëpunës në listën e pritjes, ka detyrimin te emërojë nëpunësin në pozicionin vakant. Nëse janë disa

nëpunës ne liste pritje qe i plotësojnë këto te drejta, DAP i jep paraprakisht mundësinë eprorit direkt te zgjedhe ndërmjet tyre. Nëpunësi civil vazhdon të gëzojë të drejtat e tij të mëparshme deri sa ti ofrohet një tjetër pozicion (i një te njëjtë nivel /më të ulët), por jo më shumë se një vit. Nëse ai refuzon të pranojë vendin e ofruar, humbet te drejtat e tij si nëpunës civil.

Vlerësime të ndryshme⁵³ kanë konfirmuar tre gjetje të rëndësishme: a) ka pasur ristrukturime shumë te shpeshta në institucionet e administratës qendrore, b) ka një mendim te përhapur dhe pjesërisht të drejte se ristrukturimi është përdorur për largimin pa të drejtë te nëpunësve nga pozicionet e tyre dhe c) rrimërimet direkt nga lista e pritjes nga DAP kane hasur reagime të fuqishme mosmiratimi nga institucionet dhe DAP ka arritur të akomodoje vetëm një numër te kufizuar të punonjësve nga lista e pritjes (qe përbëjnë një numër te pakonsiderueshem krahasuar me numrin e madh të nëpunësve në listën e pritjes).

15.2. Objektivi

SNRAP pranon se *"ministritë nuk kanë një koncept të qartë për çfarë ata synojnë që të arrihet, kur ata propozojnë ndryshime strukturore ... dhe kjo ka çuar në ndryshime të shpeshte strukturore në intervale shumë të shkurtra mes këtyre ndryshimeve, duke krijuar kështu paqëndrueshmëri strukturore, e cila u reflektua më pas edhe në përshatjen me detyrat e reja të nëpunësve, si dhe në uljen praktike të volumit dhe cilësisë se punës ... "*

Administrata publike shqiptare është duke iu nënshtruar reformave të rëndësishme funksionale të cilat janë të lidhura me krijimin e institucioneve të reja si dhe shkrirjen dhe ristrukturimin e pjesshëm të institucioneve kryesore. Këto ndryshime institucionale kane një ndikim në statusin e nëpunësve civil përkatës. Objektivi në këtë situatë do te duhet te jete i dyfishte: së pari, përcaktimi i rregullave dhe standardeve të qarta për organizimin dhe ristrukturimin e institucioneve, si dhe procedurat përkatëse për të siguruar që ndryshimet e tilla institucionale te jene të bazuara në zgjedhje të shëndosha dhe të pasqyrojnë një vizion afatgjatë të zhvillimit institucionale në Shqipëri dhe, së dytë, përcaktimin e rregullave të qarta, procedurave dhe përgjegjësive institucionale për të siguruar qe kalimi i personelit në listën e pritjes dhe përfundimi i marrëdhënieve te punësimit, te jete ne praktike vetëm si mjeti i fundit, në mënyrë që të ruhen njohuritë institucionale përkatëse te nëpunësve civil dhe për të mbështetur investimet e bëra për këtë nëpunës civil. Objektivi i parë duhet të ndiqet nëpërmjet kuadrit të ri ligjor për organizimin e administratës publiku, ndërsa i dyti duhet te gjeje zgjidhje dispozitat e ligjit të ri të shërbimit civil.

15.3. Diskutime dhe propozime

Shkrirja dhe ristrukturimi i institucioneve kërkojnë një procedurë të shëndoshë dhe kritere te drejtë se si të trajtohen nëpunësit civilë të prekur nga këto masa. Parimet e procedurës duhet të parashikohen nga ligji ndërsa dispozitat zbatuese duhet të detajohen ne aktet nënligjore. Ndryshimet e propozuara duhet të përqendrohen në parashikimin e të drejtës se risistemimit te nëpunësit në rast të shkrirje te institucionit dhe jo ne përfundimin e marrëdhënieve te tyre te punës si dhe në zhvillimin e procedurave të mirë- artikuluar dhe kritereve për vendimet dhe risistemimin apo kalimin ne listën e pritjes.

⁵³ Banka Boterore dhe Vlerësimi vjetor për shërbimin civil i SIGMA, 2006, 2007, 2008, 2009.

Dispozitat e ligjit të ri të shërbimit civil duhet të njohin të drejtën e nëpunësit civil (dhe në përkatësisht detyrimin e shtetit) që të risistemohet apo të kalojë në listën e pritjes në rast të shkrirjes së institucionit (ashtu si në rastin e ristrukturimit). Në rastin e shkrirjes së një institucioni opsionet e ri-sistemimit duhet të jetë si më poshtë: 1) në rastin e integritit të plotë të një institucioni ose të pjesëve të veçanta të tij në një tjetër institucion, nëpunësit civil në fjalë duhet të bëhet **staf i institucionit marres ex lege**; 2) në rastin e integritit të gjithë ose të pjesëve të veçanta të një ose më shumë autoriteteve në disa autoritete të tjera, një mundësi për nëpunësit civilë në fjalë mund të jete **shpërndarja proporcionale** në institucioneve të tjera në bazë të një plani të integritit; 3) **një procedurë e ngjashme** mund të zbatohet në qoftë se një a më shumë institucione bashkohen në një institucion të ri, në qoftë se një ose më shumë institucione të reja janë formuar nga një institucion (ose pjesë e tij), ose në qoftë se përgjegjësitë e një autoriteti janë transferuar plotësisht ose pjesërisht në një ose më shumë autoritete të tjera; 4) dispozita ligjore që përcakton shkrirjen, bashkimin, etj duhet të përcaktojnë në mënyrë të qartë zbatimin e një prej opsioneve të mësipërme dhe një komision i përbashkët, duhet të krijohet në çdo rast, i përbërë nga DAP dhe institucionit në fjalë për t'u marrë me ri-sistemimin e nëpunësve.

Kriteret dhe kushtet: kushtet dhe kriteret për ri-sistemimin duhet të formësohen si më poshtë:

- nëpunësit civilë të prekur nga ristrukturimit duhet të rrimërohen në një pozicion me përgjegjësi të krahasueshme me përgjegjësitë e tyre të mëparshme dhe të se **njëjtës kategori**, dhe mundësisht të se njëjtës klase dhe grup (administratorët e përgjithshëm/shërbime të veçanta), nga institucionit i ri apo marres; ose në qoftë se ri-sistemimi në një pozicion të ngjashme është i pamundur nëpunësi civilë përkatës mund të emërohet në një pozicion të një klase më të ulët (por brenda të njëjtës kategori) edhe pa pëlqimin e tij/saj.
- në rast të rrimërimin në një pozicion të një klase më të ulët, nëpunësit civilë duhet të kenë të drejtë për pagës të pozicionit të mëparshëm, pagese që mund të vazhdojë për një vit (i njëjtë me kohëzgjatjen e listës së pritjes) dhe duhet të kenë përparësi për të rrimëruar në kuadër të institucionit në një pozicion të se njëjtës klase në rastin e shfaqjes të një vendi vakant.
- nëpunësit civilë kalojnë në listën e pritjes vetëm si mjeti i fundit në rastet kur risistemimi nuk është i mundur.
- aktet nënligjore duhet të përcaktojnë kriteret e hollësishme mbi të cilën vendimi mbi ri-sistemimin apo kalimin në listën e pritjes, duke përfshirë kriteret dalluese për vendimin mbi më shumë se një nëpunës civil në situata të krahasueshme (për shembull: mosha, gjinia, fëmijët, ecurinë e punës, etj) në mënyrë që vendimmarrja të jete më objektive dhe transparente.

Procedura: Për risistemimin apo kalimin në listën e pritjes, rregullat procedurale duhet të formësohen si më vijon: 1) përgjegjësinë për vendimin e sistemimit apo të kalimit në listën e pritjes nuk duhet të takojë vetëm menaxhereve institucionale, por duhet të takojë një komiteti që duhet të përfshijë institucionet e përfshira, DAP dhe përfaqësuesit e mandatuar të sindikatave apo shoqatave; 2) në rastet e integritit të plotë ose të pjesëshëm ose transferimin e funksioneve institucionit tjetër, ri-sistemimi duhet të bazohet në planin e integritit të miratuar nga komiteti; 3) çdo vendim individual i risistemimit apo i kalimit në listën e pritjes duhet të jetë rezultat i një procedimi administrativ me të gjitha garancitë e ofruara nga ky procedim në përputhje me Kodin e Procedurës Administrative. 4) procedurat e hollësishme, përbërja e detajuar dhe vendim-marrja në komision duhet të rregullohet me akt nënligjor.

Propozimi 17: *Nëpunësit civilë, duke u shkurtuar për shkak të ristrukturimit ose shkrirjes së institucionit të tyre duhet, si rregull, të rrimërohen në një tjetër pozicion të se njëjtës kategori në*

shërbimin civil. Lista e pritjes duhet të jetë një përjashtim. Procedura te mirë detajuarë për marrjen e një vendimi në lidhje me risistemimin ose kalimin ne listën e pritjes duhet të jenë të detajuarë në aktet nënligjore.

16. VLERËSIMI I PERFORMANCES

16.1. Situata

LNC (neni 16) përcakton detyrimin e institucioneve për të vlerësuar nëpunësit e tyre civilë çdo vit si rregull (pas gjashtë muaj, në rast të ndryshimit të përshkrimit të punës). Vlerësimi i performances ka pasoja të rëndësishme për një nëpunës civil: a) konfirmim i nëpunësit civil, në fund të punës prove, dhe, përcaktimi nëse nëpunësi civil është "i përshtatshëm" në rast të një ndryshimi në përshkrimin e punës, varet nga rezultatet e vlerësimit të punës, b) dy vlerësime vjetore "dobët" radhazi mund të çojnë në ndërprerjen e marrëdhënies së punës, c) është zbatuar një sistem bonusi vjetor lidhur me performancën (nëpunësit civil te vlerësuar me shenjën e 1-“shkëlqyer” - marrin një bonus vjetor të pagës së një muaji, ndërsa te vlerësuar me shenjat e 2-“mirë” dhe të 3-të “mjaftueshme” marrin përkatësisht 70% dhe 50% të pagës së një muaji, dhe d) një vlerësim pozitiv është një faktor qe favorizon lëvizjen paralele dhe ngritjen ne detyre dhe ndikon në një masë të caktuar ne vendimin për risistemimin ne rast ristrukturimi (kur ka një nevojë për të bërë një zgjedhje midis dy nëpunësve civil në kushte të barabarta, vlerësimi pozitiv gjatë dy viteve të fundit mund të jetë faktori përcaktues në zgjedhjen e cilit nëpunës civil do të risistemohet).

Megjithatë, në praktikë, skema e vlerësimit të performances nuk ka arritur asnjë nga rezultatet e pritura. Procesi është kryer vetëm formalisht dhe mbetet shumë subjektiv: mbizotëron marrëdhënia personale midis nëpunësit civil dhe eprori direkt. Të dhënat tregojnë se një përqindje e lartë e nëpunësve civil, mbi 90% vazhdojnë të jenë të vlerësuar (çdo vit) në të dy kategoritë më të mira të ecurisë ne pune (e shkëlqyer dhe e mirë). Për shkak të kufizimeve buxhetore, shpërblimi është shpërndarë rrallë në përputhje me rezultatet e vlerësimit të performancës.

16.2. Objektivi

Përprjekjet e reformës në shumë vende të tjera tregojnë se suksesi, ne këtë fushe, ka qenë i kufizuar dhe pritshmëritë në lidhje me një sistem të vlerësimit nuk duhen ekzagjeruar. Megjithatë, objektivi duhet të jetë një përmirësim gradual i sistemit te vlerësimit, në mënyrë që të bëj atë objektiv, të matshëm dhe të besueshëm. Në afat-gjatë, duhet të hulumtohet mundësia për lidhjen e vlerësimit të performances me elementet e tjera të menaxhimit te burimeve njerëzore.

16.3. Diskutime dhe propozime

Reforma e propozuar, nuk mund dhe nuk duhet të zëvendësojnë sistemin aktual të vlerësimit me një tërësisht te ri, por duhet të synojnë përmirësimin e tij, sepse përprjekje të konsiderueshme janë bere për futjen e këtij instrumenti. Në thelb, organizimi i sistemit të vlerësimit është çështje e legjislacionit dytësor. Ligji i ri i shërbimit civil duhet të kufizohet ne përcaktimin shprehimisht qe rezultatet e vlerësimit të punës duhet të përbëjnë (së bashku me faktorët e tjerë) bazën për marrjen e vendimeve në lidhje me çështjet e personelit të nëpunësit civil në fjalë (ngritja ne detyre, lëvizjes paralele, etj). Përfundimi i marrëdhënieve te punësimit pas dy rezultateve radhazi te dobëta të vlerësimit të ecurisë se punës, duhet te ruhet edhe ne ligjin e ri. Detaje mbi “peshën” qe rezultatet e

vlerësimin të punës kane mbi vendimet në çështjet e personelit duhet të rregullohen me legjislacionin përkatës dytësor. Përmirësimet në legjislacionin dytësor duhet kryesisht të synojnë: 1) duhet të vendoset një lidhje midis punës së institucionit dhe vlerësimin të performancës individuale të nëpunësve; Lidhja duhet të jetë e dyfishtë: e para - performanca e përgjithshme e institucionit duhet të ndikojë në vendosjen e objektivave të punës (që më vonë do të formojnë bazën për vlerësimin) dhe e dyta - fondet e dedikuara për shpërblimin e rezultateve të mira; 2) udhëzimet për përcaktimin e objektivave të punës të nëpunësit dhe zhvillimin e intervistave të vlerësimin të performancës duhet të synojnë nxitjen e një dialogu informal mbi vlerësimin, si mjet për të përfshirë me shume nëpunësit civil në drejtim të arritjes së objektivave të institucionit.

Vendimi i vlerësimin të performancës duhet të merret nga eprori menjëherë me sipër atij që vlerësohet, duhet të kalojë për një verifikim "cilësie" të njësisë e burimeve njerëzore dhe të kundërfirmoset nga eprori direkt (ky opsion është shume i ngjashëm në atë aktualin).

Propozimi 18: Dispozitat lidhur me vlerësimin e performancës sipas legjislacionit aktual janë në përputhje me praktikën e përgjithshme. Legjislacioni sekondar duhet të përmirësohet pas linjës të përcaktuar në 16.3.

17. DOSJET E PERSONELIT DHE REGJISTRI I QENDROR

17.1. Situata dhe problemet

LNC (neni 26) rregullon "dosjet e personelit", të cilat duhet të përmbajnë të dhënat profesionale relevante dhe të karrierës për nëpunësit civilë. I njëjti nen përcakton edhe "regjistrin qendror të personelit". Në fakt dispozitat e fundit i referohen dy llojeve të ndryshme regjistrash: regjistri qendror i personelit i administruar nga DAP dhe "regjistri i personelit" që administrohet nga secili institucion i pavarur. Që nga viti 2001 DAP është përpjekur për krijimin e regjistrin qendror - sistemi i informacionit të menaxhimit të burimeve njerëzore (HRMIS), por me sukses të kufizuar sidomos në raport me popullimin me të dhëna dhe të përditësimin të tyre nga institucionet.

17.2. Objektivi

Regjistri qendror (HRMIS) duhet të shërbejë jo vetëm si një instrument përmes të cilit njësisë qendrore e politikave dhe menaxhimit të qeverisë shqiptare (DAP) merr informacion, mbi bazën e të cilit kryen analiza që i shërbejnë, me pas, qëllimit të përmirësimin të politikave të burimeve njerëzore, por, në të njëjtën kohë, duhet të jetë një instrument "miqësor" nëpërmjet të cilit DAP (për administratën qendrore të shërbimit civil) dhe KShC (për shërbimin civil në përgjithësinë e tij) mund të kenë qasje në informacione të sakta për të ushtruar funksionet e tyre mbikëqyrëse dhe monitoruese.

17.3. Diskutime dhe propozime

Sigurisht që pjesa më e madhe e dispozitave në lidhje me përmbajtjen dhe administrimin e dosjeve të personelit dhe HRMIS-it duhet t'i takojnë legjislacionit dytësor. Ligji i ri i shërbimit civil, përveç detyrimit për të mbajtur dhe përditësuar dosjet e personelit, duhet të bëjë të qarta këto parime: 1) regjistri qendror i personelit (HRMIS) është një instrument unik për qëllim të përgjithshme të punësimit në administratën publike, i cili përbëhet nga regjistrat e personelit e të gjitha institucioneve (duke përfshirë ato të pavarura, njësitë e qeverisjes vendore dhe çdo institucion tjetër ose shërbim edhe jashtë sferës së shërbimit civil); 2) DAP duhet të jetë përgjegjëse për krijimin dhe menaxhimin e regjistrin qendror, ndërsa çdo institucion administron regjistrin e tij të personelit (i

cili praktikisht është pjesë e regjistrit qendror); 3) regjistri qendror i personelit duhet të përmbajë të dhënat përkatëse (të gjitha vendimet e menaxhimit në lidhje me nëpunësit civilë: rekrutimin, emërimin, promovimin, procedurën disiplinore, etj - që do të përcaktohen përmes akteve nënligjore) që do të mundësonin DAP (për administratën qendrore të shërbimit civil) dhe KShC (për tërësinë e shërbimit civil) të ushtrorin funksionet e tyre mbikëqyrëse dhe monitoruese; 4) popullimi me të dhëna dhe përditësimi i regjistrit duhet të jetë i detyrueshëm (çdo institucion, përfshirë edhe institucionet e pavarura dhe të qeverisë lokale duhet hedhin në të dhënat përkatëse të detyrueshme për pjesën e tyre të regjistrit qendror); 5) regjistri qendror duhet të përfshijë sistemin e raportimit të pagave dhe të lidhet me sistemin e thesarit; 6) KShC duhet të ketë të drejtë të vendosë gjopa mbi personat përgjegjës për mosrespektimin detyrimeve për të mbajtjes dhe përditësimin të regjistrit; 7) dosjet e personelit, si dhe regjistri qendror duhet të jenë konfidenciale dhe duhet të përdoret vetëm për qëllime të menaxhimit të burimeve njerëzore në administratën shtetërore. Sigurisht, nëpunësit civil në fjalë duhet të kenë të drejtën për të konsultuar dosjen dhe të kenë qasje në të dhënat e tyre në regjistrin qendror. Për palët e treta, përmbajtja duhet të zbulohet vetëm me pëlqimin e nëpunësit civil në fjalë apo në bazë të një vendimi gjyqësor; 8) detajet në lidhje me dokumentet dhe informacionet që duhet të përfshihen në dosjen e personelit si dhe në regjistrin qendror dhe çështjet administrative duhet të përcaktohen në aktet nënligjore.

Propozimi 19: Ligji i ri për shërbimin civil duhet të parashikojë një regjistër të vetëm qendror të personelit që të përmbajë të gjitha të dhënat relevante profesionale për nëpunësit civilë, duke përfshirë vendimet e menaxhimit në lidhje me nëpunësit civilë dhe duhet të shërbejë edhe si një instrument i raportimit të DAP dhe KShC. Detajet duhen zhvilluar në aktet nënligjore.

18. DISPOZITAT KALIMTARE

Miratimi i një ligji të ri, veçanërisht me karakter të tillë si ligji i shërbimit civil, ngre probleme të konsiderueshme lidhur me tranzitimin nga regjimi i mëparshëm në atë të ri. Qëllimi i këtyre dispozitave (transitore) **duhet të jetë mbrojtja e zyrtarëve në njërin anë pa kompromentuar objektivat e reformës në anën tjetër**. Problemet kryesore kanë të bëjnë me aspektet e mëposhtme dhe duhet të trajtohen si vijon:

Statusi i procedurave në vazhdim (të tilla si punësimi, promovimi, disiplina dhe ankesat). Në këtë drejtim, në parim, të gjitha dispozitat procedurale të ligjit të ri duhet të fillojnë të zbatohen menjëherë me hyrjen e tij në fuqi, sidoqoftë, **disa përjashtime** janë të nevojshme (si p.sh. rekrutimet e reja, vlerësimi: bërja e dispozitave kalimtare për të gjitha procedurat të filluara pas pasivitetit ndryshimet ligjore janë bere efektive, ndërsa procedurat e rekrutimit në proces duhet të ndjekin dispozitat "e vjetra"). Pasojë e kësaj qasje do të ishte që në një masë të caktuar të kufizuar, ligji i vjetër do të aplikohet ende në paralel me ligjin e ri gjatë periudhës së tranzitimit.

Tranzicioni i të punësuarve publike ekzistues që i nënshtrohen Kodit të Punës apo ligjeve e posaçme sipas sistemit aktual (që kanë nevojë për mbrojtjen e të drejtave të fituara dhe në lidhje me retro-aktivitetin) në regjimin e ri do të jete automatik. Nëpunësit ekzistues do të "konvertohen" në nëpunës me statusin e nëpunësit civil, pa ju kërkuar të kalojnë në ndonjë testim apo provim shtese. Një komision, i përberë nga përfaqësuesit e institucioneve përkatëse dhe DAP, do të krijohet për të shqyrtuar dhe vendosur mbi emërtesat, kategorinë/klasat për pozicionin në të cilin nëpunësi konvertohet. Avantazhi i kësaj zgjidhjeje është që vetëm një ligj zbatohet për të gjithë marrëdhëniet e punës dhe në një kohe të shkurtër nga hyrja në fuqi.

Tranzicioni i nëpunësve civil ekzistues te nivelit te larte drejtues nën regjimin e ri (te trupës te DL). Dispozitat që kanë të bëjnë me nëpunësit civilë të nivelit të lartë (të rekrutimit, menaxhimit) do të zbatohen menjëherë për të gjithë nëpunësit civil që rekrutohen për herë të parë në këtë nivel, pas hyrjes ne fuqi te ligjit te ri. Nëpunësit ekzistues te nivelit te larte drejtues te rekrutuar nëpërmjet procedurave normale të LNC-se do të përfshihet në regjimin e ri, pa qenë i detyruar të kalojë në procesin e ri përzgjedhjes (konkurs kombëtar). Nëse do te vendoset qe trupa e DL te përfshije edhe pozicionet ekuivalente në institucionet në vartësi te ministrive dhe KM-se, procedurat e ligjit te ri do te zbatohen vetëm pasi që pozicioni te mbetet vakant. Kjo do te thotë qe ligji i vjetër do te zbatohet paralelisht me atë te riun ne disa raste.

Propozimi 20: Dispozitat transitore duhet te synojnë te mbrojnë nëpunësit ekzistues nga njëra ane por pa kompromentuar objektivat e reformës nga ana tjetër.