



Naša uprava

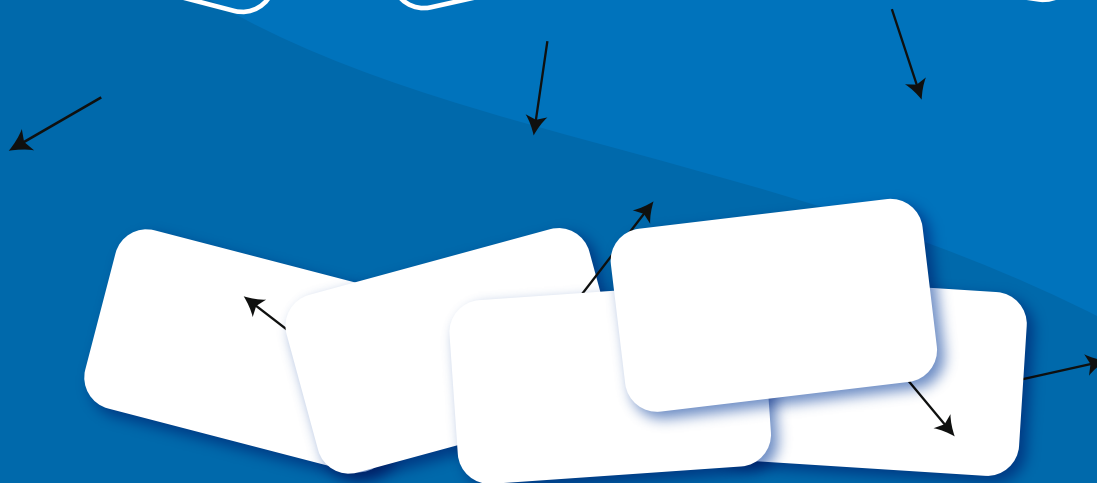
institut alternativa



ADMINISTRATA
E MALIT TË ZI



Organogrami
i kaosit?



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ky projekt financohet nga Bashkimi Evropian në kuadër të programit mbështetës për zhvillimin e organizatave lokale të shoqërisë civile dhe Fondacionit Ballkanik për Demokraci (BTD), projekt i Fondit Marshall të SHBA (GMF)

Titulli i broshurës: **Administrata e Malit të Zi: Organogrami i kaosit?**

Botues: **Institut alternativa**

Bulevardi Xhorxh Vashington 57, Podgoricë, Mali i Zi

Tel/fax: **+ 382 (0) 20 268 686**

E-mail: **info@institut-alternativa.org**

Për Botuesin: **mr Stevo Muk**

Redaktor: **mr Stevo Muk**

Autore: **mr Milena Milošević**

Bashkëpunëtorë në hulumtim: **Miljana Babić, Aleksandra Vavić**

Faqosja dhe dizajni: **Ana Jovović**

Podgoricë, janar 2018.



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Kjo broshurë u krijua në kuadër të projektit „Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: Shërbim dhe Meritë!“, i cili implementohet nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti i Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese dhe financohet nga Bashkimi Evropian në kuadër të programit mbështetës për zhvillimin e organizatave lokale të shoqërisë civile dhe Fondacionit Ballkanik për Demokraci(BTD), projekt i Fondit Marshall të SHBA (GMF). Përmbajtja e kësaj broshure është përgjegjësi vetëm e autorit dhe në asnjë mënyrë nuk paraqet qëndrimet e donatorëve.

PËRMBLEDHJA:

Temë e kësaj analize është riorganizimi i shpeshtë i administratës së Malit të Zi, në raport me angazhimin deklarativ për krijimin e një administrate më efikase, racionale dhe më fleksibile. Gjetjet kryesore tregojnë se procesit të vendimmarrjes i është lënë shumë hapësirë për arbitraritet dhe diskrecion për miratimet e akteve të reja dhe ndryshimeve në legjislacionin ekzistues, për organizimin e brendshëm të organeve administrative, e që nuk janë bazuar në planifikimin e burimeve njerëzore.

Gjatë katër viteve të zbatimit të Ligjit për Zyrtarët dhe Nëpunësit Civilë, deri më tani Qeveria ka miratuar dy plane të burimeve njerëzore - të dy në gjysmat e viteve kalendarike 2015 dhe 2016. Duke mos i miratuar ata në fillim të vitit buxhetor, funksioni i tyre ka qenë kryesisht i pakuptimtë, ndërsa Plani i Burimeve Njerëzore për vitin 2017 nuk është miratuar kurrë. Në anën tjetër, Rregullorja për Organizimin dhe Funkcionimin e Administratës Shtetërore në Malin e Zi është ndryshuar gjithsej 14 herë, gjë që tregon se riorganizimi në administratën e Malit të Zi nuk është çështje përjashtimesh por rregullash.

Në vend që të shërbejë si një mekanizëm për përshtatjen strategjike të administratës ndaj rolit të ri të organeve, riorganizimi i shpeshtë shërben ndër të tjera, si një mjet i mundshëm për politizimin e administratës dhe degradimin e zyrtarëve dhe të punësuarve. Deri në nëntor të vitit 2017, Gjykatës Kushtetuese i janë paraqitur të paktën dy iniciativa për të shqyrtuar ligjshmërinë e ndryshimeve organizative në Administratën Publike. Komisioni i Ankesave, organ ky i shkallës së dytë që ka për detyrë të mbrojë të drejtat e nëpunësve shtetërorë, ka miratuar më shumë se 70% të ankesave për orarin e nëpunësve në organet shtetërore si shkak i riorganizimit.

Korniza ligjore nuk është mjaft e saktë sa i përket bazës ligjore për krijimin dhe heqjen e organeve administrative, si dhe për kushtet e ndryshimeve të organizimit të brendshëm të organeve.

Në mënyrë që të zvogëlohet hapësira për riorganizim arbitrar dhe pasiguri ligjore të punonjësve në administratë, është e nevojshme të vendoset një lidhje e qartë midis planifikimit të burimeve njerëzore dhe riorganizimit në administratë, në mënyrë që planet e burimeve njerëzore të përfshijnë analizën e profileve të reja të punës dhe profileve të vendeve të punës të cilat nuk janë më të nevojshme. Gjithashtu është e nevojshme të përcaktohen detyrimet për monitorimin e realizimit të këtyre planeve. Duhet të merren në konsideratë shembuj pozitivë të planeve individuale të riorganizimit, kur përcaktohet planifikimi i burimeve njerëzore në Ligjin e ri për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetërorë dhe aktet shoqëruese nënligjore.

HYRJE:

Optimizimi dhe reforma e administratës publike janë procese kryesisht të ngjashme. Optimizimi nënkupton transformimin e administratës në mënyrë që të arrihet funksionaliteti i plotë i saj, pra efektiviteti më i lartë i mundshëm.¹ Në këtë drejtim, ky proces duhet të sigurojë përshtatje me ndryshimet sociale, ekonomike dhe teknologjike.²

Përkundër kornizës strategjike, vlerat e synuara për proceset paralele të lidhura ngushtë me riorganizimin, racionalizimin dhe optimizimin, nuk janë të përcaktuara qartë.³ Për nevojat e kësaj analize, riorganizimi është përcaktuar si proces i ndryshimit të strukturës së brendshme të organeve administrative, domethënë administratës në tërësi, ndërsa racionalizimi duhet të çojë në një reduktim të kostos së përgjithshme të administratës dhe vlerave më të mëdha, të cilat qytetarët do t'i marrin nga paratë që ndajnë për funksionimin e organeve administrative.

Pyetjet kryesore që ne jemi përpjekur t'u përgjigjemi këtu janë: Sa ka kontribuar deri më tani praktika e riorganizimit të administratës në funksionimin e saj më të suksesshëm dhe në uljen e kostove të përgjithshme për qytetarët? Me fjalë të tjera, qëllimi ynë është t'i përgjigjemi asaj se çfarë fshehët pas këtyre termave të mëdha dhe qëllimet e shpallura të Strategjisë së Reformës së Administratës Publike.

Për rëndësinë e kësaj teme flasim të dhënat të cilat e rendisin Malin e Zi në vendet me sektorin publik më të rënduar, i cili sipas të dhënave të fundit numëron më shumë se 51.000 të punësuar.⁴ Nëse kemi parasysh se numri i përgjithshëm i të punësuarve për vitin 2015 ishte 175.6175,⁵ kjo do të thotë se pjesa e sektorit publik në punësimin total në Mal të Zi është të paktën 29%, e që është mbi 10% më shumë se mesatarja e vendeve të OECD-së.⁶

Ndër vendet e OECD-së me numrin më të madh të sektorëve publikë, vendet skandinave mbizotërojnë me pjesëmarrje e sektorit publik në punësimin total deri në 30%, ndërkohë që

1 / Optimizimi i Administratës Publike në Rajonin e Ballkanit Perëndimor: Studimi Krahasues me Analizën Bazë, Shkolla Rajonale e Administratës Publike, 2016.

2 / Njëjtë

3 / Në Strategji argumentohet se është e nevojshme të merren parasysh të gjithë faktorët relevantë për të përcaktuar numrin optimal të punonjësve në organet shtetërore (vëllimi i punës së secilit organ shtetëror, numri ekzistues i të punësuarve, kërkesat e BE në fusha të caktuara). Në këtë aspekt, Strategjia parasheh vetëm miratimin e një metodologjie për përcaktimin e numrit optimal të të punësuarve, por nuk përcakton pikënisje të veçantë për zvogëlimin e numrit të tyre. Shih: Strategjia e Reformës së Administratës Publike për Malin e Zi 2016-2020, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2016, e disponueshme në: <http://media.mojauprava.me/2016/11/Strategjia-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2016-2020.godine.pdf> (13.11.2017).

4 / Video nga konferenca për shtyp pas mbledhjes së 53-të të Qeverisë së Malit të Zi, në dispozicion në: <https://www.youtube.com/watch?v=lwVmUXQYV04> (qasje 14.12.2017.)

5 / Statistika vjetore për vitin 2016, Instituti i Statistikave për Malin e Zi, në dispozicion në: [http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/GODISNJAK%202016%20\(1\).pdf](http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/GODISNJAK%202016%20(1).pdf)

6 / Rreth 18% është mesatarja e pjesëmarrjes e punësimit në sektorin publik, në krahasim me fuqinë punëtore në vendet e OECD-së, shih: OECD: Government at a Glance 2017 Highlights

anëtarët më të vegjël të Bashkimit Evropian në aspektin e madhësisë së sektorit publik sillen rreth ose pak mbi mesataren e OECD-së: p.sh. në Slloveni 17.3%, në Sllovaki 19.3%, ndërsa në Estoni pjesa e sektorit publik është 23%, akoma më e ulët se në Mal të Zi.

Gjithashtu, raporti i fundit vjetor i Institucionit Shtetëror të Auditimit ka treguar se shpenzimet për pagat e të punësuarve në sektorin publik gjatë vitit 2016 arritën shumën e 430 milionë euro, ose 11% më shumë se kufiri i përcaktuar nga Udhëzimet e Politikës Makroekonomike dhe Fiskale për periudhën 2015 – 2018, për shpenzimet për pagat dhe për të ardhurat e tjera personale.⁷

Pesë vjet pasi Qeveria arriti në përfundimin se Mali i Zi ka krijuar një organizim të administratës shtetërore me një mori organesh që nuk kanë kompetenca dhe përgjegjësi të përcaktuara qartë, gjë që reflekton negativisht në produktivitetin dhe stabilitetin e qeverisjes dhe rrezikon sistemin e llogaridhënies dhe zbatimin e planeve afatgjata të reformës⁸, në këtë drejtim kemi ende shumë punë për të bërë. Aktualisht, sektori publik i Malit të Zi përbëhet nga 54 organe të administratës publike⁹, më shumë se 150 ndërmarrje publike në nivel shtetërorë dhe lokal, 23 vetëqeverisje lokale dhe dy komuna urbane me të paktën 58 institucione publike në nivel lokal, mbi 100 sekretariate dhe 27 organe të tjera, e gjitha kjo për 620.000 banorë.

Duke u ndalur në një aspekt në dukje teknik të qeverisjes në Malin e Zi, i cili i referohet parakushteve organizative, kjo analizë shqyrton hapësirën për vendimmarrje arbitrare që iu është lënë vendimmarrësve dhe mungesën e ndërlidhjes me planifikimin e burimeve njerëzore. Në këtë analizë, veçanërisht jemi përqendruar në nivelin qendror- shtetëror. Në pjesën e parë, ofrojmë një pasqyrë të praktikës aktuale të (ri)organizimit të administratës së Malit të Zi dhe pas saj shpjegojmë se si mungesa e kornizës ligjore pasqyron praktika të këqija në këtë fushë. Pjesa e tretë përmban një prezantim të mangësive të planifikimit të burimeve njerëzore në Mal të Zi, si dhe mungesën e lidhjes së tyre me organizimin e punës në administratën publike. Pjesa e katërt tregon disa hapa të veçantë, të cilat mund të ofrojnë mësim të caktuara për hartimin më të mirë të rregulloreve për këtë fushë. Përfundimi kryesor i analizës është se ndryshimet në organizimin e administratës duhet të bazohen në argumentet e bazuara të planifikimit të burimeve njerëzore.

⁷ / Udhëzimet e Politikës Makroekonomike dhe Fiskale për periudhën 2015 - 2018 përcaktuan limitin e shpenzimeve për të ardhurat bruto, për kontributet që paguhen nga punëdhënësi dhe për të ardhurat e tjera personale me vlerë prej 390.99 milionë euro. Shih: Raportin vjetor mbi auditimet dhe aktivitetet e Institucionit të Auditimit të Malit të Zi për periudhën tetor 2016 - tetor 2017, Institucioni Shtetëror i Auditimit, në dispozicion në: <http://www.dri.co.me/1/doc/Godisnj%20izvjestaj%20o%20izvrshim%20revizijama%20Drzavne%20revizorske%20institucije%20za%20period%20%20oktobar%202016%20do%20oktobar%202017%20godine.pdf> (7.11.2017).

⁸ / Analiza ligjore-institucionale e organizimit të sistemit të administratës publike për Malin e Zi me propozim zgjidhjet për të ardhmen, Ministria e Punëve të Brendshme dhe Ministria e Financave, Podgoricë, 23 dhjetor 2011.

⁹ / Gjithsej 18 ministri, 21 organe në përbërje dhe 15 organe të pavarura.

RIORGANIZIMI I ADMINISTRATËS: NDRYSHIM I VAZHDUESHËM, POR JO I JASHTËZAKONSHËM

Urdhëresa aktuale për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore për Malin e Zi është ndryshuar gjithsej 14 herë¹⁰, gjë që mbështet tezën tonë fillestare se riorganizimi në Mal të Zi nuk është çështje përjashtimesh, por rregullash.

Asnjë nga ndryshimet e analizuara nuk përmban shpjegime se pse, për shembull, Agjencia për Mbrojtjen e Mjedisit pushon së qeni një organ i pavarur administrativ dhe bëhet organ administrativ brenda Ministrisë së Zhvillimit të Qëndrueshëm dhe Turizmit në mars të vitit 2017, ose pse Drejtoria për Diasporë është themeluar si organ në kuadër të Ministrisë së Punëve të Jashtme në prill të vitit 2013. As në mbledhjet e Qeverisë, përkatësisht në konkluzionet që miraton Qeveria, nuk ka baza të dukshme për ndryshimet organizative, të cilat kanë disa implikime për funksionimin e përgjithshëm të administratës. Përkatësisht, riorganizimi i administratës shtetërore, por edhe i organeve administrative të veçanta, mund të shërbejë si: një mekanizëm për përshtatjen e administratës e punëve dhe roleve të reja të organeve, si një shprehje autentike e orientimit strategjik të administratës; mekanizëm për shpërndarjen e pozicioneve ndërmjet partive në pushtet dhe, në këtë drejtim, si një mjet i mundshëm për politizimin e administratës.

Rregullorja në fuqi mbi Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore është modifikuar 14 herë gjatë periudhës janar 2012 deri në mars 2017.

Sipas Ligjit për Administratën Shtetërore, Qeveria e Malit të Zi është përgjegjëse për krijimin e organeve të administratës shtetërore, përcaktimin e organizimit dhe mënyrës së punës së administratës shtetërore. Tri format themelore të organeve administrative janë: ministritë, organet e pavarura administrative dhe organet administrative në kuadër të ministrisë. Organet e pavarura të administratës duhet të krijohen në raste të jashtëzakonshme, kur “për kryerjen e

detyrave profesionale dhe administrative është e nevojshme të aplikohen metoda shkencore dhe profesionale të punës dhe njohurive të veçanta, ose kur në një fushë të veçantë administrative nuk ka kushte për krijimin e një ministrie, si dhe në rastet kur është e paraparë me ligj të veçantë”.¹¹ Organet në përbërje, nga ana tjetër, kryejnë “detyra për zbatimin e ligjeve dhe rregulloreve të tjera, çështjeve administrative dhe profesionale në fushat administrative kur vëllimi dhe natyra e punëve nuk kërkojnë organizim të veçantë dhe pavarësi në punë”.¹²

¹⁰ / Rregullorja për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore (“Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, Nr. 005/12 i datës 23.01.2012, 025/12 i datës 11.05.2012, 044/12 i datës 09.08.2012, 061/12 i datës 07.12.2012, 020/13 i datës 26.04.2013, 017/14 i datës 04.04.2014, 006/15 i datës 10.02.2015, 080/15 i datës 31.12.2015, 035/16 i datës 03.06.2016, 041/16 i datës 06.07.2016, 061 / 16 i datës 26.09.2016, 073/16 i 25.11.2016, 003/17 i datës 13.01.2017, 019/17 i datës 27.03.2017).

¹¹ / Ligji mbi Administratën Shtetërore, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi», nr. 038/03, i datës 27 qershor 2003, “Gazeta Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 022/08 i datës 02.04.2008, 042/11 i datës 15.08.2011, 054/16 i datës 15.08.2016.

¹² / Njëjtë

Përcaktime të tilla ligjore lënë mjaft hapësirë për interpretim të lirë, pasi nuk ka kritere të qarta që do të bënin dallimin midis organeve të pavarura dhe organeve në përbërje. Në draft analizën e efekteve funksionale dhe financiare të prezantimit të institutit "Organet e Administratës në kuadër të ministrisë" në sistemin administrativ të Malit të Zi, Ministria e Administratës Publike gjithashtu argumenton se futja e një organi administrativ brenda Ministrisë sipas Rregullores së vitit 2012 nuk ka krijuar efektet e lidhjes më të mirë funksionale të organeve të administratës shtetërore, forcimit të përgjegjshmërisë në administratën publike dhe efikasitetit në punë të administratës shtetërore.¹³

KORNIZA LIGJORE E PASAKTË - POTENCIAL PËR POLITIZIM?

Pas shpërbërjes së aleancës politike shumëvjeçare të Partisë Demokratike të Socialistëve dhe Partisë Social Demokrate, është vërtetuar se paqartësia e kornizës ligjore mund të "shkojë në favor" të politikanëve që duan të kenë një ndikim të padrejtë në punën e administratës. Ndër të tjera, dy organe të pavarura administrative (Zyra e Pronësisë Intellektuale dhe Agjencia për Mbrojtjen e Mjedisit) u bënë organe në përbërje, duke siguruar një bazë ligjore për shkarkimin e drejtorëve të cilët ishin dhe mbetën funksionarë të lartë në PSD-në e sotme opozitare.

Paqartësia në kornizën ligjore lë hapësirë për riorganizimin e organeve administrative, të cilat nuk bazohen në vlerësimin e vëllimit dhe kompleksitetit të punës. Këto zbraçetira ligjore shpesh rezultojnë në ndërprerjen e marrëdhënies së punës dhe emërimin e punonjësve pa kritere të sakta.

Ish-drejtori i Entit për Pronësi Intellektuale ka paraqitur një iniciativë për të vlerësuar ligjshmërinë e urdhëresës për Ndryshimet dhe Plotësimet e Rregullores mbi Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore, me të cilën Enti për Pronësi Intellektuale është i pozicionuar si organ administrativ në kuadër të Ministrisë së Ekonomisë. Ai pohoi në iniciativë se me dhunë ligjore dhe arbitraritet, Qeveria

përdoroi të drejtën ndërkombëtare konvencionale në fushën e pronësisë intelektuale, Kushtetutën e Malit të Zi dhe një sërë ligjesh, përfshirë Ligjin mbi Administratën Shtetërore. Në përgjigje të kësaj nisme, megjithatë, Qeveria pretendoi se, në këtë situatë, Entin për Pronësinë Intellektuale e pozicionoi si një organ brenda Ministrisë së Ekonomisë, duke zbatuar kompetencat e përcaktuara ligjore për organizimin e administratës shtetërore.¹⁴

Gjatë vitit 2017, filloi një tjetër nismë për të shqyrtuar kushtetutshmërinë e riorganizimit - këtë herë në nivel të administratës.¹⁵ Pikërisht, ish-kryeinspektorja e veterinarisë në Drejtorinë për

¹³ / Analiza e efekteve funksionale dhe financiare të futjes së institutit të "organit administrativ në kuadër të ministrisë" në sistemin administrativ të Malit të Zi - drafti, Ministria e Administratës Publike, Qeveria e Malit të Zi, tetor 2017.

¹⁴ / Propozim mendimi mbi Iniciativën e Entit për Pronësinë Intellektuale për të filluar procedurën për shqyrtimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë së nenit 3, paragrafi 2 të Rregullores për Organizimin dhe Mënyrën e Funksionimit të Administratës Shtetërore (pa shqyrtim), Qeveria e Malit të Zi, 7 shtator 2017.

¹⁵ / Deri në finalizimin e kësaj analize, nuk kanë përfunduar ende procedurat në Gjykatës Kushtetuese.

Çështje të Inspektimit ka nisur një iniciativë për të shqyrtuar kushtetutshmërinë e Rregullores mbi Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural. Fillimisht, vendi i saj u hoq nga Drejtoria për Çështje të Inspektimit, dhe punët i kaluan Ministrisë. Ajo beson se Rregullorja e re e Ministrisë është e paligjshme, sepse nuk parasheh detyrat e kryeinspektorit, ndërsa Qeveria, në një deklaratë mbi nismën pretendon se Ministria duhet të përcaktojë tituj të veçantë të inspektoratit “varësisht nga vëllimi dhe kompleksiteti i punëve”.¹⁶

Megjithatë, nuk ekziston asnjë metodologji për përcaktimin e vëllimit dhe kompleksitetit të punës, sepse planifikimi i burimeve njerëzore në Administratën e Malit të Zi, siç do ta shohim në pjesën tjetër të analizës, nuk u jetësua asnjë herë. Iniciativat për vlerësimin e ligjshmërisë së riorganizimit janë një ilustrim i mënyrës sesi me mos ekzistimin e kriterëve dhe arsyetimeve të qarta në raport me atë se si Qeveria mund të ndryshojë organizimin e administratës, lë hapësirë për interpretime të ndryshme të kornizës ligjor, e cila në fund mund të vënë në rrezik besimin në punën e administratës.



Ligji në fuqi për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetërorë gjithashtu rregullon sistematizimin e zyrtarëve për shkak të heqjes së një organi ose të një pune, por jo mjaft saktë. Kriteret e planifikimit lënë hapësirë për interpretim arbitrar, i cili pasqyrohet në një numër relativisht të madh ankesash. Në vitin 2016, ankesat për sistematizim paraqesin një të dhjetën e të gjitha ankesave të paraqitura në Komisionin për Ankesa, organ i shkallës së dytë përgjegjës për mbrojtjen e të drejtave të nëpunësve shtetërorë.¹⁷

Problemi kryesor është se ligji lë hapësirë të mjaftueshme për interpretimin e kushteve sipas të cilave punonjësit mund të sistematizohen. Sistematizimi i përhershëm për shkak të riorganizimit të organeve shtetërore, bëhet në vende që korrespondojnë me nivelin e kualifikimit të arsimit dhe për të cilat plotësojnë kushtet e tjera të përcaktuara. Ekziston një dispozitë shtesë që parasheh se pozicionet e mëparshme dhe vlerësimet në tri vitet e fundit duhet të merret në konsideratë, por nuk jep hollësi se në çfarë mënyre. Në praktikë, kjo rezulton në një sistematizim arbitrar dhe madje edhe me pushimin e marrëdhënies së punës. Në 73% të rasteve, Komisioni i Ankesave anuloi vendimin për sistematizim për të cilin janë paraqitur ankesa gjatë vitit 2016.¹⁸

¹⁶ / Propozim mendimi për fillimin e procedurës për vlerësimin e ligjshmërisë së Rregullores për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, të paraqitur nga Mirjana Drashkoviq nga Podgorica (pa shqyrtim), Qeveria e Malit të Zi, 21 shtator 2017

¹⁷ / Komisioni për Ankesa, Raporti vjetor për periudhën 1 janar - 31 dhjetor 2016, Podgoricë, prill 2017.

¹⁸ / Njëjtë

RIORGANIZIMI DHE PLANIFIKIMI I BURIMEVE NJERËZORE: LIDHJA QË MUNGON

Me qëllim përmirësimin e menaxhimit të burimeve njerëzore, Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetërorë i vitit 2013 parashikoi obligimin e miratimit të planit të burimeve njerëzore në nivel të Qeverisë, i cili duhet të përbëhet nga të dhënat e grumbulluara dhe individuale të të punësuarve në organet shtetërore dhe nevojën për vende të reja pune në vitin për të cilin miratohet plani i burimeve njerëzore. Ky plan duhet të miratohet për një vit kalendarik brenda 30 ditëve nga data e miratimit të Ligjit për Buxhetit për atë vit.¹⁹ Zgjidhjet e tilla ligjore vuajnë nga disa mangësi të cilat vijnë në shprehje në praktikë, përveç në riorganizimet në reformat "stihike" të administratës (të përshkruara më parë), pasqyrohen në miratimin e mëvonshëm, formalist të planeve të burimeve njerëzore, ose në mos aprovimin e tyre.

Planifikimi i burimeve njerëzore, si një koncept i përdorur nga shumica e vendeve më të zhvilluara, përkufizohet si "një proces dinamik që siguron që organizata të ketë numrin e duhur të njerëzve, me aftësitë e duhura, në vendin e duhur, në kohën e duhur, për të përmbushur qëllimet organizative afatshkurtra dhe afatgjata".²⁰ Ky përkufizim në disa aspekte tejkalon kufirin aktual të planifikimit të burimeve njerëzore në Mal të Zi, sepse:

- plani i burimeve njerëzore për administratën publike në Mal të Zi duhet të miratohet sapo të krijohet buxheti, prandaj është e pamundur të ndërhyhet në planifikimin e shpenzimeve për trajnimin dhe angazhimin e punonjësve;
- mungon një lidhje e qartë në mes të planeve të burimeve njerëzore dhe qëllimeve afatgjata, dhe kështu edhe lidhja me vizionin e organizimit të punës në një organ të caktuar.

Deri më tani, gjatë katër viteve të zbatimit të Ligjit për Zyrtarë dhe Nëpunës Shtetërorë, Qeveria ka miratuar dy plane të burimeve njerëzore - të dy në gjysmat e viteve kalendarike, në qershor 2015 dhe në maj 2016.²¹ Kjo e bëri funksionin e tyre më të pakuptimtë, ndërkohë që Plani i Burimeve Njerëzore për vitin 2017 nuk u miratua aspak.

Në Informacionin e miratuar nga Qeveria e Malit të Zi, në shkurt të vitit 2017, u theksua se Drejtoria e Burimeve Njerëzore nuk kishte mundësi për të përgatitur një plan, ndër të tjera,

¹⁹ / Ligji mbi Punonjësit dhe Nëpunësit Shtetërorë, "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 039/11 i datës 04.08.2011, 050/11 i datës 21.10.2011, 066/12 i datës 31.12.2012, 034/14 i datës 08.08.2014, 053/14 i datës 19.12.2014, 016/16 i datës 08.03.2016.

²⁰ / Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwwb-en>

²¹ / Plani i burimeve njerëzore i organeve të administratës shtetërore dhe shërbimeve të Qeverisë së Malit të Zi për vitin 2015, Qeveria e Malit të Zi, Qershor 2015, dhe Plani i burimeve njerëzore i organeve të administratës shtetërore dhe shërbimet e Sekretariatit të Përgjithshëm të Qeverisë për vitin 2016, Qeveria e Malit të Zi, maj 2016.

për shkak se disa ministri nuk i kishin miratuar rregulloret për sistematizim ose nuk ishin harmonizuar me Rregulloren për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Publike. Qeveria pastaj arriti në përfundimin se plani duhet të përgatitet urgjentisht deri në fund të marsit, por as kjo nuk u bë.²²

Planifikimi i burimeve njerëzore në Mal të Zi nuk u realizua kurrë. U miratuan vetëm dy plane të burimeve njerëzore në nivel të administratës shtetërore, në mes të viteve kalendarike (2015 dhe 2016), gjë që e bëri funksionin e tyre të pakuptimtë.

Në shpjegimet e dy planeve të miratuara të burimeve njerëzore, janë paraqitur ndryshimet në Rregulloren për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizim, si bazë për punësim të ri. Megjithatë, nuk ka asnjë analizë dhe orientim të qartë strategjik që do të shpjegonte arsyet për riorganizim, me përjashtim të formulimeve të përgjithshme si “vëllim i shtuar i punës” dhe “nevoja për një organizim të ri në nivel të

organeve për të arritur një cilësi të lartë dhe përmbushje efikase të detyrimeve dhe punëve”.²³ Një pengesë e madhe për krijimin e një planifikimi efektiv të burimeve njerëzore është fakti se nuk është arritur asnjëherë përditësimi i Regjistrit Qendror të Burimeve Njerëzore, një sistem informacioni, i cili duhet të përmbajë të gjitha informatat relevante për të punësuarit, si dhe fakti se ende pritet bashkimi i këtij regjistri me regjistrin e pagave të drejtuar nga Ministria e Financave. Si rezultat i riorganizimit dhe punësimit “stihik”, kemi rritje të shpenzimeve për pagat nga buxheti i shtetit - më shumë se 50 milionë euro nga viti 2011 deri në vitin 2017.²⁴

22 / Informacion mbi zbatimin e institutit të planifikimit të burimeve njerëzore në organet e administratës shtetërore dhe Sekretariatit e Përgjithshëm të Qeverisë së Malit të Zi, Drejtoria e Burimeve Njerëzore, shkurt 2017.

23 / Shpjegimi i planit të burimeve njerëzore të administratës shtetërore dhe Qeverisë së Malit të Zi, Qeveria e Malit të Zi, qershor 2015, në dispozicion në: <http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/KADROVSKI%20PLAN/Kadrovski%20plan%20OBRAZLO%20C5%20BDENJE.pdf> (qasje 08/11/2017).

24 / Ligjet mbi Llogarinë Përfundimtare të Buxhetit të Malit të Zi për vitin 2011, 2012, 2013, 2014 dhe 2015 (Gazeta Zyrtare e Malit të Zi, nr.066/12 i datës 31.12.2012, nr. 160/13 i datë 27.12.2013, nr. 060/14 i datës 31.12.2014, nr. 078/15 i datës 31.12.2015, nr. 001/17 i datës 01/09/2017); Projektligji për Llogarinë Përfundimtare të Buxhetit të Malit të Zi për vitin 2016, Ministria e Financave, Maj 2017, në dispozicion në: <http://www.mif.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=292026&rType=2&file=Predlog%20Zakona%20o%20zavrsnom%20C4%208Dunu%20Bud%20C5%20BEta%20CG%20za%202016.%20godinu.docx> (qasje më 13 nëntor 2017).

NGA REORGANIZIMI NË OPTIMIZIM: DISA AVANCIME

Sipas OECD-së, planifikimi i mirë i burimeve njerëzore, ndër të tjera, nënkupton harmonizimin reciprok të strategjive institucionale dhe të planifikimit të burimeve njerëzore.²⁵ Një shembull pozitiv në Mal të Zi mund të përfaqësojë, në nivelin e formulimit, Plani për Riorganizimin dhe Forcimin e Kapaciteteve Administrative për sektorët e mjedisit dhe ndryshimeve klimatike në Malin e Zi (2017-2020).²⁶

Ky plan si pikënisje ka parimet e mëposhtme: (de)burokratizimin dhe optimizimin e procesit, që nënkupton përdorimin efikas të burimeve ekzistuese, trajnimin e vazhdueshëm profesional dhe avancimin e punonjësve dhe nëpunësve, menaxhimin e burimeve njerëzore me qëllim optimizimin e numrit të të punësuarve në sektorin publik, që nënkupton një pamje realiste të kapaciteteve ekzistuese dhe ridrejtimin e tyre në mes të institucioneve, për të arritur shfrytëzimin optimal.

Karakteristikat pozitive të këtij plani bazohen në analizën e vlerësimit të kapaciteteve të të gjithë punonjësve në këtë sektor, si dhe në vlerësimin e fuqizimit të kapaciteteve administrative, jo vetëm në kuptimin numerik të të punësuarve të rinj, por edhe në nevojën për trajnim të mëtejshëm dhe marrjen e të punësuarve ndërmjet institucioneve të ndryshme. Ajo që përjashtohet në praktikën e Malit të Zi gjatë përcaktimit të Planit është edhe zbatimi i procedurës së konsultimit të udhëheqësve, të punësuarve në institucionet e përfshira. Përveç kësaj, në bazë të konsultimeve me udhëheqësit, është përgatitur një profil i vendeve të reja të punës, prandaj organizimi i ardhshëm i punës në këtë sektor pritet të jetë më i parashikueshëm dhe i bazuar pikërisht në analizat e kryera më parë. Kështu, në lidhje me praktikën dominuese që planet e burimeve njerëzore të miratohen në bazë të ndryshimeve të Akteve për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizim, Plani ofron mundësinë që profile të reja pune të jenë bazë për riorganizim.

Është ende herët të gjykohet zbatimi i Planit, pasi që ai u miratua në korrik të vitit 2017, por standardet sugjerojnë se monitorimi i zbatimit të planeve është po aq i rëndësishëm. Konkretisht, OECD sugjeron që praktika e mirë duhet të përfshijë tregues kryesorë të performancës që të vlerësohet siç duhet zbatimi i planeve të burimeve njerëzore dhe rregullimi i tyre. Këta tregues duhet të përfshijnë reduktimin dhe rritjen e vëllimit të punës, mungesat e paparashikuara, dorëheqjet / shkarkimet, nivelin e kënaqësisë së punonjësve e kështu me radhë.²⁷

25 / Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwwb-en>

26 / E disponueshme në: <http://www.mrt.gov.me/rubrike/spi/spi-planovi/174669/Plan-reorganizacije-i-jacanja-administrativnih-kapaciteta-za-sektore-zivotne-sredine-i-klimatskih-promjena-u-Crnoj-Gori-2017-202.html> (qasje 8.11.2017).

27 / Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwwb-en>

Në Mal të Zi, detyrimi për të paraqitur një raport mbi zbatimin e planit të burimeve njerëzore nuk është i përcaktuar, përveç detyrimit të përgjithshëm të Drejtorisë së Burimeve Njerëzore për të monitoruar dhe vlerësuar zbatimin e programit të trajnimit “dhe programeve të tjera të zhvillimit të kuadrove”. Nga ana tjetër, siç njihet në Strategjinë e Reformës së Administratës Publike, ende nuk matet rregullisht niveli i kënaqësisë së punonjësve dhe zyrtarëve në organet ku ata veprojnë, dmth. nuk ka as matje as analizë të klimës organizative.²⁸

PËRFUNDIM

Administrata e Malit të Zi ende nuk ka krijuar një sistem efikas të planifikimit të burimeve njerëzore, zbatimi i të cilit mund të përcaktojë profilet e nevojshme të punës dhe kështu të kufizojë praktikën e riorganizimit arbitrar në nivel të të gjithë administratës shtetërore dhe në nivel të organeve të veçanta administrative.

Koncepti i deritanishëm i planifikimit të burimeve njerëzore ka qenë kryesisht i destinuar të dështojë për shkak të faktit se ai nuk ishte i lidhur me proceset paralele dhe të rëndësishme të planifikimit të buxhetit. “Koordinimi” i dobët e bëri të pakuptimtë këtë institut. Gjithashtu, as detyrimi për të bërë planet e burimeve njerëzore në baza vjetore nuk është plotësisht i justifikuar, duke pasur parasysh thelbin e planifikimit që duhet të harmonizohet me objektivat afatshkurtra dhe afatgjata të organit. Për këtë arsye, përshkrimi “ambicioz” i detyrimeve se planet të miratohen çdo vit në vetvete, pa insistuar në përputhshmërinë e tyre me programet e zhvillimit profesional dhe dokumenteve strategjike afatmesme, me sa duket nuk ka dhënë rezultate në praktikë.

Në anën tjetër, Qeveria i njohu problemet në pozitën e organeve në përbërje, por ende nuk është e sigurt se cilin drejtim do marrin ndryshimet e kornizës ligjore përkatëse, kryesisht, Ligji për Administratën Shtetërore dhe Ligji për Punonjësit dhe Nëpunësit Shtetërorë. Në kuadër të ndryshimeve të shpeshta të rregulloreve për organizimin e brendshëm dhe sistematizim, veçanërisht dispozitat e papërpunuara për sistematizimin e punonjësve, mund të kërcënojnë sigurinë e tyre ligjore.

Pesë vjet pas fillimit të negociatave me Bashkimin Evropian, përpara fazës përfundimtare të negociatave, është e nevojshme të krijohet një organizim më i përhershëm i administratës shtetërore, i cili nuk do të varet nga përbërja aktuale e qeverisë dhe konstelacioneve të forcave politike, por në mënyrë të parashikueshme të arrijë funksionet themelore të administratës në shërbim të qytetarëve. Në këtë kuptim, ky proces duhet të ndërmerret me mbështetjen e rrethit të gjerë të ekspertëve të komunitetit, shoqërisë civile dhe Kuvendit.

²⁸ / Strategjia e Reformës së Administratës Publike në Mal të Zi 2016-2020, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2016, në dispozicion: <http://mojauprava.me/strategjia-reforme-javne-uprave-u-okviru-strategjije/> (qasje 8.11.2017).

REKOMANDIME:

- Qeveria duhet të krijojë një lidhje të qartë në mes të planifikimit të detyrueshëm të burimeve njerëzore dhe riorganizimit të administratës, duke përfshirë kështu një analizë të profileve të reja të punës dhe profileve të punës që nuk janë më të nevojshme.
- Është e nevojshme të përshkruhet detyrimi për të gjitha organet shtetërore individuale për përgatitjen e raporteve vjetore për realizimin e planeve të burimeve njerëzore;
- Një zgjidhje më e përshtatshme dhe fleksibile do të ishte që planet e burimeve njerëzore të miratohen për disa vite dhe të përditësohen në baza vjetore, në lidhje me raportet vjetore mbi zbatimin e planit dhe në lidhje me analizat e nevojave të organit shtetëror lidhur me miratimin, zbatimin, monitorimin dhe vlerësimin e ndikimit të politikave publike, ose përmirësimin e ofrimit të shërbimeve për qytetarët dhe bizneset;
- Është e nevojshme që në kuadër të hulumtimit të kënaqësisë së punonjësve dhe planifikimit të burimeve njerëzore, të përfshihen çështjet lidhur me ngarkesën e punonjësve dhe propozimet për përmirësimin e organizimit të punës në një organ të caktuar;
- Shembuj pozitivë të planeve individuale të riorganizimit në nivel të organeve të veçanta duhet të merren parasysh gjatë përcaktimit të planifikimit të burimeve njerëzore në Ligjin e Ri për Punonjësit dhe Nëpunësit Shtetërorë dhe aktet nënligjore shoqëruese.

BURIMET:

- Analiza e efekteve funksionale dhe financiare e futjes së institutit të "Organit Administrativ në Kuadër të Ministrisë" në sistemin administrativ të Malit të Zi - plani, Qeveria e Malit të Zi, tetor 2017;
- Raporti vjetor mbi auditimet e kryera dhe aktivitetet e Institucionit të Auditimit Shtetërorë për periudhën tetor 2016 - tetor 2017, Institucioni Shtetëror i Auditimit, Mali i Zi, në dispozicion në: <http://www.dri.co.me/1/doc/Godisnji%20izvjestaj%20o%20izvrshim%20revizijama%20Drzavne%20revizorske%20institucije%20za%20period%20%20oktobar%202016%20do%20oktobar%202017%20godine.pdf>
- Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries“, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwwb-en>

- Informacione mbi aplikimet e institutit të planifikimit të burimeve njerëzore në organet e administratës shtetërore dhe Sekretariatit të Përgjithshëm të Qeverisë së Malit të Zi, Administrata e Burimeve Njerëzore, shkurt 2017;
- Raporti për Zbatimin e Planit të Riorganizimit të Brendshëm të Sektorit Publik për vitin 2015, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2016, fq. 136, i disponueshëm në: <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=268664&rType=2&file=Izvjestaj%20o%20sprovo%C4%91enju%20unutra%C5%A1njeg%20Plana%20reorganizacije%20javnog%20sektora%20u%202015.%20godini.pdf>
- Planifikimi i Burimeve Njerëzore të Organeve të Administratës Shtetërore dhe i Shërbimeve të Qeverisë së Malit të Zi për vitin 2015, Qeveria e Malit të Zi, qershor 2015;
- Planifikimi i Burimeve Njerëzore të Organeve të Administratës Shtetërore dhe i Shërbimeve të Sekretariatit të Përgjithshëm të Qeverisë për vitin 2016, Qeveria e Malit të Zi, maj 2016;
- Komisioni për Ankesa, Raporti i Punës për periudhën 1 janar - 31 dhjetor 2016, Podgoricë, prill 2017;
- Shpjegimi i Planit të Burimeve Njerëzore të Organeve të Administratës Shtetërore dhe i Shërbimeve të Qeverisë së Malit të Zi, Qeveria e Malit të Zi, qershor 2015, në dispozicion: <http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/KADROVSKI%20PLAN/Kadrovski%20plan%20OBRAZLO%C5%BDENJE.pdf>
- Plani për riorganizimin dhe forcimin e kapaciteteve administrative për sektorët e mjedisit dhe ndryshimeve klimatike në Malin e Zi, Ministria e Zhvillimit të Qëndrueshëm dhe Turizmit, korrik 2017, në dispozicion në: <http://www.mrt.gov.me/rubrike/spi/spi-planovi/174669/Plan-reorganizacije-i-jacanja-administrativnih-kapaciteta-za-sektore-zivotne-sredine-i-klimatskih-promjena-u-Crnoj-Gori-2017-202.html>
- Analiza ligjore - institucionale e organizimit të sistemit të administratës publike në Mal të Zi me propozim - zgjidhjet për të ardhmen, Ministria e Punëve të Brendshme dhe Ministria e Financave, Podgoricë, 23 Dhjetor 2011;
- Propozim mendimi për iniciativën e Entit për Pronësi Intelektuale për fillimin e procedura për shqyrtimin e kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë së nenit 3, paragrafi 2 të urdhëresës për ndryshimet dhe plotësimet në Rregulloren për Organizimin dhe Funkionimin e Administratës Publike (pa shqyrtim), Qeveria e Malit të Zi, 7 shtator 2017;

- Propozimi i Opinionit për iniciativën e fillimit të procedurës për vlerësimin e ligjshmërisë së Rregullores për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, të paraqitur nga Mirjana Drashković, Podgoricë (pa shqyrtim), Qeveria e Malit të Zi, 21 shtator 2017;
- Raporti statistikor për vitin 2016, Enti Statistikore e Malit të Zi, në dispozicion në: [http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/GODISNJAK%202016%20\(1\).pdf](http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/GODISNJAK%202016%20(1).pdf)
- Strategjia e Reformës së Administratës Publike për Malin e Zi 2016-2020, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2016, në dispozicion në <http://media.mojauprava.me/2016/11/Strategjia-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2016-2020.godine.pdf>
- Rregullorja për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore ("Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", Nr.005/12 i datës 23.01.2012, 025/12 i datës 11.05.2012, 044/12 i datës 09.08.2012, 061/12 i datës 07.12.2012, 020/13 i datës 26.04.2013, 017/14 i datës 04.04.2014, 006/15 i datës 10.02.2015, 080/15 i datës 31.12.2015, 035/16 i datës 03.06.2016, 041/16 i datës 06.07.2016, 061/16 i datës 26.09.2016, 073/16 i datës 25.11.2016, 003/17 i datës 13.01.2017, 019/17 i datës 27.03.2017);
- Ligji mbi Punonjësit dhe Nëpunësit Shtetërorë, "Gazeta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 039/11 i datë 04.08.2011, 050/11 i datës 21.10.2011, 066/12 datë 31.12.2012, 034/14 i datës 08.08.2014, 053/14 i datës 19.12.2014, 016/16 i datës 08.03.2016;
- Ligji mbi Administratën Shtetërore, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi", nr. 038/03, datë 27 qershor 2003, Gazeta Zyrtare e Malit të Zi ", nr. 022/08 i datës 02.04.2008, 042/11 i datës 15.08.2011, 054/16 i datës 15.08.2016;
- Ligjet për Buxhetin e Malit të Zi për vitet 2011, 2012, 2013, 2014 dhe 2015. (fl. zyrtare e Malit të Zi, nr.066/12 i datës 31.12.2012, nr. 160/13 i datës 27.12.2013, nr. 060/14 i datës 31.12.2014, nr. 078/15 i datës 31.12.2015, nr. 001/17 i datës 09.01.2017).

PËR INSTITUTIN ALTERNATIVA

Ky institut vepron si Think Tank, përkatësisht si një qendër kërkimore dhe në punën e vet merret me qeverisjen e mirë, transparencën dhe llogaridhënien. Fushat në të cilat IA punon dhe vepron janë të strukturuar brenda këtyre programeve: administrata publike, financat e përgjegjshme publike, programi parlamentar, siguria dhe mbrojtja. Në kuadër të këtyre programeve merret edhe me monitorimin e procesit të negociatave për anëtarësimin në BE, duke marrë pjesë aktive në grupet punuese për kapitujt 23 dhe 32. Aktivitet i veçantë i kësaj organizate është Shkolla e Politikave Publike që organizohet prej vitit 2012. IA është licencuar nga Ministria e Shkencës, në vitin 2013 si një institut për kërkime shkencore.

Projekti “Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: Shërbim dhe Meritë!” financohet nga Bashkimi Evropian, në kuadër të programit mbështetës për zhvillimin e shoqërisë civile dhe Fondit Ballkanik për Demokraci (FBD), një projekt i Fondit Gjerman Marshall (FGM). Projekti implementohet nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti I Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese. Qëllimi i këtij projekti është përmirësimi i praktikës së qeverisjes së mirë në Mal të Zi.

MOJA UPRAVA

WWW.MOJAUPRAVA.ME