

POLICY BRIEF



Vështrim mbi Ligjin e sapomiraturar për nëpunësit publik në Maqedoni

- ... **Hyrje**
- ... **Shikim brenda ligjit**
- ... **Rekomandime**

Hyrje

Kur shikon nga prapa dhe analizon rrjedhën e procesit të reformës së administratës publike në Maqedoni, krijohet një përshtypje që ky proces është shumë kompleks dhe i pafund. Të gjitha garniturat qeveritare deri më tani asnjëherë nuk kanë shprehur lodhjen ose mëdyshjen për vazhdimësinë e reformave. Megjithatë, ky vullnet jo gjithmonë ka qenë i shoqëruar me veprimet dhe strategjitë e sakta që do të “inkarnonin” idenë për një sistem ideal të administratës publike. Betejat për pushtet ndërmjet forcave politike shumë herë e kanë anashkaluar interesin e përgjithshëm. Si rrjedhojë e kësaj, kritikantët e faktorit ndërkombëtar (i cili e ndjek nga afër këtë proces), ndaj mënyrës dhe qasjes së zhvillimit të reformës kanë qenë të arsyeshme.

Vullneti i qeverisë aktuale për t'i dhënë prioritet Agjendës së UE-së kryesisht vjen në shprehje përmes hartimit dhe miratimit të ligjeve në përputhshmëri me Aquis Communautaire të UE-së. Njëri prej tyre gjithashtu është edhe Ligji (tashmë i miraturar) për nëpunësit publik, i propozuar nga Ministria e drejtësisë. Iniciativa për hartimin e ligjit hasi në reagime kundërthënëse, përderisa propozuesit shfaqnin kritika pozitive, opozita shprehu kundërshtim të ashpër ndaj dispozitave të parashkuara me këtë ligj.

Hyrje¹

Kur shikon nga prapa dhe analizon rrjedhën e procesit të reformës së administratës publike në Maqedoni, krijohet një përshtypje që ky proces është shumë kompleks dhe i pafund. Të gjitha garniturat qeveritare deri më tani asnjëherë nuk kanë shprehur lodhjen ose mëdyshjen për vazhdimësinë e reformave. Megjithatë, ky vullnet jo gjithmonë ka qenë i shoqëruar me veprimet dhe strategjitë e sakta që do të “inkarnonin” idenë për një sistem ideal të administratës publike. Betejat për pushtet ndërmjet forcave politike shumë herë e kanë anashkaluar interesin e përgjithshëm. Si rrjedhojë e kësaj, kritikantët e faktorit ndërkombëtar (i cili e ndjek nga afër këtë proces), ndaj mënyrës dhe qasjes së zhvillimit të reformës kanë qenë të arsyeshme.

Vullneti i qeverisë aktuale për t'i dhënë prioritet Agjendës së UE-së kryesisht vjen në shprehje përmes hartimit dhe miratimit të ligjeve në përputhshmëri me Aquis Communautaire të UE-së. Njëri prej tyre gjithashtu është edhe Ligji (tashmë i miratuar) për nëpunësit publik, i propozuar nga Ministria e drejtësisë. Iniciativa për hartimin e ligjit hasi në reagime kundërtë, përderisa propozuesit shfaqnin kritika pozitive, opozita shprehu kundërshtim të ashpër ndaj dispozitave të parashkuara me këtë ligj.

Ekspertët në veçanti, si dhe ata që artikulonin zërin e opozitës, shprehën një sërë kritika negative në lidhje me qasjen mbi tërë procedurën e miratimit të ligjit.

“Ky ligj duhet krejtësisht të tërhiqet dhe të përgaditet një ligj krejtësisht i ri, në të cilin do të mundësohet konsultim sa më i gjerë i gjithë palëve të interesuara. Në fakt, lëshimet më serioze të bëra gjatë përgaditjes së ligjit kanë të bëjnë me mospërfshirjen e Lidhjes së sindikatave në procesin e konsultimeve. Gjithashtu, miratimi i këtij ligji do të krijojë funksionim paralel me Ligjin për nëpunës shtetërorë, që nuk është praktikë e zakonshme për asnjë shtet tjetër. Ligji nuk e trajton aspak çështjen e rrogave për nëpunësit publik si dhe nuk udhëzon në dispozita tjera që do të rregullonin këtë çështje”.²

Duke komentuar mbi tekstin e propozuar, Pece Grujoski nga Lidhja e sindikatave u shpreh se “ndryshe nga rasti i Maqedonisë, përgaditjet për ligjin e njejtë në Slloveni kanë zgjatur thuajse 4 vite, në koordinim të vazhdueshëm ndërmjet qeverisë dhe Lidhjes së sindikatave.

¹ Ky raport i shkurtë u përgadit në bashkëpunim me Znj. Dijana Mijoviç, Avokat dhe ish-zëvendës Prokuror i Republikës së Maqedonisë.

² Ana Pavlova Daneva, Ligji për nëpunës publik urgjentisht të tërhiqet nga Parlamenti (Zakonot za javni sluzbenici itno da se povlece od Sobranieto), *Utrinski Vesnik*, No. 3226, 06.03.2010, <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=FDC35E6984409449B482B05688EB5A82>

Ajo që është për tu habitur është se askush nga të punësuarit në sektorin publik nuk ka informata rreth ligjit dhe se çfarë ndryshimesh dhe implikime do të sjellë ky ligj ndaj vendeve të tyre të punës”.³

Një reagim tjetër i dërguar nga Lidhja e sindikatave kishte të bënte me kompensimin prej vetëm 30 % në rastet kur nëpunësi është i suspenduar, si dhe për mundësinë e largimit nga puna pas marrjes së notës “pamjaftueshëm” dy herë brenda katër muajve. Nëpunësi publik mund të transferohet nga njëri vend në tjetrin vend pune, pa asnjë kufizim kohor dhe gjeografik. Më tej, e drejta për transferim të nëpunësit do të jetë e drejtë ekskluzive e eprorit, gjë që në praktikë do të jetë shumë e keqpërdorur.

Shikim brenda ligjit

Ligji për nëpunësit publik është pa dyshim një hap para kah rrjedha e reformës së Administratës publike në Maqedoni. Rëndësia e tij konsiston ekskluzivisht në faktin që i dedikohet zgjidhjes së statusit të mijërave të punësuarve në administratën publike dhe që nuk përfshihen në grupin e nëpunësve shtetërorë. Ligji parasheh rregullim të statusit të të punësuarve në sektoret si shëndetësi, arsim, kulturë, mbrojtje sociale, si dhe të atyre që punojnë në ndërmarrjet publike.

Marrë parasysh numrin e madh të nëpunësve të ndikuar nga ky ligj, autoritetet e Maqedonisë duhet të kishin përgaditur fushën për ndërmarrjen e kësaj iniciative disa vite më herët. Mënyra e aprovimit të ligjit brenda një afati kohor shumë të shpejtë, e bën të pamundur të besosh që të gjithë palët e interesuara si dhe të gjithë nëpunësit janë konsultuar në kohë të duhur për këtë iniciativë. Hartuesit e ligjit nxorrën në pah se gjatë përgaditjes dhe hartimit të ligjit, janë konsultuar me ligjin e Sllovenisë dhe i cili ka shërbyer si model për ligjin e Maqedonisë.

Sinjalet e dërguara nga Lidhja e sindikatave, ekspertëve vendas, si dhe në një masë të caktuar nga ana e opozitës, edhe pse të perceptuara si të arsyeshme nga ana e opinionit, hasën kryesisht në vesh të shurdhër. Për të pasqyruar këtë, duhet vetëm të hidhet një shikim mbi amandamentet e refuzuara që u dorëzuan nga ana e opozitës.⁴ Kjo çoi deri të bojkotimi i procesit të votimit, me çka ligji u miratua nga koalicioni qeverisës, pa konsensus të gjerë. Ligji do të aplikohet një vit pas miratimit nga ana e parlamentit. Andaj, efektet që do të prodhohen nga këto dispozita ligjore mbetet të shihen dhe ndjehen në një të ardhme të shkurtë.

³ Pece Grujoski, Ibid

⁴ Gjatë leximit të dytë të ligjit që zhvilloheshte në Komisionin për sistem politik dhe marrëdhënie ndëretnike u dorëzuan 38 amandamente. Prej tyre, 31 u refuzuan.

<http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=36eb8aba-44f0-49f7-b102-51dc2611d319>

Gjërat që duhen rishikuar me qëllim të përmirësimit të dispozitave ligjore:

1. Rekrutimi në sektorin publik

Ligji parasheh që vendet e lira të punës mund të plotësohen përmes:

- konkursit të jashtëm;
- konkursit të brendshëm;
- emërimit të nëpunësve publik në një pozitë tjetër brenda institucionit të njejtë;
- transferimi i nëpunësve nga një institucion në një tjetër.⁵

Siç mund të shihet, dispozitat janë shumë sipërfaqësore dhe nuk jepen kritere të qarta në të cilat mund të bazohet vendimi për plotësimin e vendeve të punës përmes njërës prej mënyrave të rekrutimit. Mundësia e zgjedhjes ndërmjet disa opsioneve për rekrutim eprorit pa dyshim i jep fuqi të gjerë diskrecionuese, që len hapësirë për keqpërdorime me prapavijë politike. Gjithashtu, marrë në konsideratë që Aktet e sistematizimit të vendeve të punës parashohin mundësi avansimi brenda një institucioni, përfshirja e konkursit të brendshëm si mënyrë rekrutimi bëhet e panevojshme.

2. Madhësia e sektorit publik

Ndryshe nga Ligji për nëpunës shtetëror i cili jep shifër konkrete për numrin e njerëzve statusi i të cilëve rregullohet nga ky ligj, Ligji për nëpunësit publik nuk jep fare shifra në lidhje me numrin e personave që do të ndikohen nga ky ligj. Disa shifra të përfolura lëvizin nga 90.000 deri 150.000 persona të punësuar në sektorin publik. Punësimet e përkohshme që kryhen në mënyrë masive, brenda një afati më të gjatë kanë kontribuar fuqishëm në rritjen e kësaj shifre të rrezikshme.

3. Provimi shtetëror

Ligji nuk specifikon asgjë në lidhje me provimet shtetërore dhe profesionale. Ndryshe nga kjo, shembull i mirë është Ligji i Sllovenisë në të cilin jepet një përshkrim i detajuar mbi atë se si duhet të duket provimi. (Tabela 1)

Tabela 1. Përmbajtja e provimit profesional

⁵ Ligji për nëpunësit publik, *Gazeta zyrtare e RM*, No.52, 16.04.2010

1. rendi kushtetues, institucionet e UE-së dhe sistemi juridik i tij;
2. sistemi legjislativ, ekzekutiv dhe pushteti gjyqësor, si dhe ndërlidhja e tyre;
3. vet-qeverisja lokale;
4. sistemi i financave publike;
5. funksionimi i organeve shtetërore dhe organet e administratave lokale;
6. sistemi i të drejtës administrative, procedurës administrative dhe kontestit administrativ;
7. procedura legjislative;
8. rregullat e funksionimit të zyrave, përfshirë funksionimin elektronik, rregullat e mbrojtjes së të dhënave personale dhe të dhënave tjera, si dhe rregullat e prodhimit të materialeve tjera.

4. Programet e largimit nga puna

Në ligj nuk ka kurfarë informacioni në lidhje me programet e largimit nga puna, të cilët shërbejnë si metodë solide për reorganizim të administratës publike në rrethana kur paraqitet tepriçë e të punësuarve në një institucion të caktuar.

5. Përcaktimi i paaftësisë

Ligji nuk parasheh kritere përmes të cilëve nëpunësit mund të shpallen të paaftë për pozicionet e tyre. Sa për ilustrim, përcaktimi i paaftësisë në ligjin slloven është i rregulluar në nenin 141 i cili thotë “Nëpunësit duhet të shpallen të paaftë për pozicionet e tyre: 1. nëse institucioni, ose njësitë organizative të udhëhequra nga nëpunësi, dështojnë të arrijnë rezultatet e pritura të punës që do të siguronin shërbim kualitativ dhe eficient të institucionit; 2. Nëse ndodhin gabime të njëpasnjëshme ose dëme serioze në fushën e aktiviteteve të institucionit, të udhëhequr nga nëpunësi”.⁶

6. Ligjet e veçanta

Në fund të shumë neneve të cilët rregullojnë çështje të caktuara, thuhet se çështjet në fjalë më gjerësisht do të rregullohen përmes ligjeve të veçanta. Kjo padyshim do të

⁶ Ligji për nëpunës shtetëror në Slloveni,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf>

komplikojë procesin e implementimit të ligjit pasi që për zgjidhjen e ndonjë çështjeje të caktuar, krahas Ligjit për nëpunës publik, do të duhet të konsultohen edhe ligje tjera.

7. Jopreciziteti terminologjik

Në nenin 44, ekziston një joprecizitet i disa termeve të përmendur. Duke marrë parasysh që kjo ka të bëjë me një çështje tepër të rëndësishme si ndërprerja e punësimit, termi “shkaktimi i dëmeve me pasoja për institucionin” është shumë i gjerë për interpretim. Do të ishte më mirë sikur të precizoheshte cilave dëme u referohet, si dhe deri në ç’masë paraqet bazë për ndërprerje të punësimit.

8. Kontratat e punësimit

Inekzistenca e dispozitave lidhur me kontratat e punësimit paraqet një tjetër element që mungon në ligj. Ligji në Slloveni ofron një përshkrim të detajuar rreth asaj se si duhet të duken kontratat e punësimit.⁷ (Tabela 2)

Tabela 2. Kontratat e punësimit, elementet e parapara në ligjin Slloven

1. emrat e palëve kontraktuese;

2. institucioni në të cilin nëpunësi do të punojë;

3. kohezgjatja e punësimit;

4. vendi i punës ose pozita në të cilin nëpunësi do të punojë ose të dhënat mbi llojin e vendit të punës me përshkrim të punëve

5. data e fillimit të punës;

6. vendi i punës;

7. klauzolë për orarin e punës (orar të plotë ose me gjysëm orar)

8. të dhëna tjera të përcaktuara nga ky akt ose nga ndonjë ligj i posaçëm që rregullon statusin e nëpunësve nëpër institucione;

9. klauzolë mbi rrogën themelore dhe shtesat e mundshme lidhur me postin e punës;

10. klauzolë për pushimin vjetor;

11. klauzolë për orarin e punës;

⁷ Ibid

12. klauzolë për periudhën e paralajmërimit;

13. deklaratë se punëdhënësi mund në mënyrë të njëanshme të ndryshojë dispozita specifike të kontratës në përputhje me ligjin.

Rekomandime

Në bazë të analizës së mësipërme të Analytica-s, më poshtë janë të paraqitura rekomandimet konkrete për përmirësim të Ligjit për nëpunësit publik.

- 1) Hapësira për të drejta diskrecionuese të eprorëve (si në nenin 14) duhet të zvogëlohen në minimum.
- 2) Numri i saktë i nëpunësve publik duhet përfundimisht të bëhet publik.
- 3) Duke marrë parasysh që e tërë administrata publike duhet të racionalizohet, përfshirja e programeve të largimit nga puna duhet të jetë imperativ i rëndësishëm.
- 4) Metodatat për përcaktim të paaftësisë duhet të cekën në mënyrë precize (rasti i Sllovenisë i përmëndur në analizën më lartë paraqet shembull të mirë).
- 5) Tërheqja e klauzolave për ligjet e veçanta (që haset në një sërë artikuj) paraqet mënyrë të suksesshme për thjeshtësimin e procesit të implementimit të këtij ligji.
- 6) Jopreciziteti terminologjik, si në nenin 44, duhet të zëvendësohet me fjalë dhe sqarim më të precizuar. Kjo do të mundësonte zhdukjen e mundësisë për keqinterpretim si dhe paqartësinë ekzistuese.



POLICY BRIEF

Programi për Administratë publike

“Vështrim mbi Ligjin e sapomiraturar për nëpunësit publik në Maqedoni”

Agim Selami, *Hulumtues*
aselami@analyticamk.org

Contact

Adress:

*Dame Gruev
No: 7-8/3
1000 Skopje, Macedonia*

Tel: 00389 (0)2 3121 948

Fax: 00389 (0)2 3121 948

E-mail: info@analyticamk.org