

REFORMA E ADMINISTRATËS PUBLIKE NË SHQIPËRI

Zbatimi i parimeve të menaxhimit në shërbimin civil

Teuta Nunaj

Dorëzuar
Universitetit European të Tiranës
Shkollës Doktorale

Në përmbushje të detyrimeve të programit të Doktoratës në
Shkenca Ekonomike, me profil Menaxhim, për marrjen e gradës shkencore
“Doktor”

Udhëheqës shkencor: Prof. Dr. Shyqyri Llaci

Numri i fjalëve: 60.919

Tiranë, Shkurt 2017

DEKLARATA E AUTORËSISË

Nën përgjegjësinë time të plotë, deklaroj se ky punim është shkruar vetëm prej meje, nuk është prezantuar asnjëherë para një institucioni tjetër për vlerësim. Punimi nuk përmban materiale të shkruar nga ndonjë person tjetër përveç rasteve të cituara dhe të referuara.

Teuta Nunaj

ABSTRAKTI

Reforma e administratës publike ka qenë dhe mbetet prioritet i qeverive shqiptare. Realizimi me sukses i saj do të thotë që institucionet publike të funksionojnë mbi bazë rregulli, ligji dhe kërkesave të tregut. Kjo tezë do të synojë të analizojë reformën e administratës publike dhe reformat që janë pjesë integrale e saj. Qëllimi i këtij punimi doktoral është të analizojë ecurinë dhe stadin në të cilin ndodhet reforma e administratës publike shqiptare.

Të aplikosh parimet e menaxhimit në shërbimin civil, nuk do të thotë privatizim i sektorit publik. Përkundrazi, zbatimi i drejtë i tyre ndihmojnë në rritjen efektivitetit, efikasitetit dhe përgjegjësisë së nëpunësve civil kundrejt publikut. Kjo mund të realizohet përmes rritjes së performancës së nëpunësi civil, e cila ndikon drejtpërdrejtë në rritjen e performancës së institucionit. Kjo e fundi së bashku me procesin e depolitizimit të institucioneve publike janë themelore për realizimin e reformës së administratës publike.

Pyetja kërkimore është: *Cili është ndikimi i performancës së institucioneve publike dhe depolitizimit në realizimin e reformës së administratës publike?* Studimi në aspektin teorik do të mbështetet në literaturën e administrimit publik që nga themelimi i fushës e deri në ditët tona dhe në literaturën bashkëkohore për menaxhimin e burimeve njerëzore. Ky studim do të paraqesi si nga pikëpamja teorike edhe empirike lidhjen mes treguesve që mundësojnë rritjen e performancës së nëpunësve civil. Qaja konceptuale dhe metodologjike e punimit është monografike.

ABSTRACT

The reform of public administration has been and remains a priority for the Albanian Governments. The success of the reform will be when the public institutions will function on the basis of the rule, law and market request. These themes will aim to analyze the public administration reform and its integral reforms. The purpose of this doctoral study is to analyse the development and the stage in which the Albanian public administration reform is.

To apply the principles of management in civil service does not mean to privatize the public sector. On the contrary, the right application of them is to help in the growth of efficiency, effectiveness and the responsibility of civil servants to the public. This can be accomplished through the grow up of civil servants' performance, which have a direct impact in the performance of the institution. The depoliticize of public institutions and the performance of institutions are basic for the realisation of the Albanian public administration reform.

The research question is: *Which is the impact of the public institution performance and the depoliticisation on the realisation of public administration reform?* The theoretical study will be based on public administration origin literature until today and in contemporary literature for human resources management. This study will present a theoretical and empirical point of view the relation between the indicators that enable the growth of performance of civil servants. The monograph is the methodological approach of this thesis.

DEDIKIMI

Të shtrenjtëve prindërve të mi shumë të nderuar, Ali dhe Salije.

FALENDERIME

Për realizimin e këtij punimi një ndihmesë të çmuar më ka dhënë udhëheqësi im shkencor, Prof. Dr. Shyqyri Llaci, që me orientimet, këshillat dhe udhëzimet e dobishme shënoi piketat e rrugëtimit që unë ndoqa për realizimin e këtij punimi. E falenderoj thellësisht për profesionalizimin e tij edhe për besimin që ndau me mua. Prof. Llaci më mbështeti gjithmonë, më inkurajoi në mënyrë të vazhdueshme dhe më nxiti drejt shkrimit të një punimi cilësor dhe kontribues.

Falenderoj për këshillat dobiprurëse akademike kolegët: Prof. Assoc. Dr. Eniel Nika; Dr.rer.nat. Gazmend Zeneli, Dr. Ilir Panda; dhe Prof. Assoc. Dr. Mirela Bogdani.

Një falenderim më shumë respekt për Dr hab. Tomosz Ochowski, udhëheqësi im shkencor në Universitetin e Varshavës, i cili edhe pse për një periudhë të shkurtër bashkëpunimi, më ndihmoi dhe udhëzoi për çështjet e këtij punimi që trajtuam së bashku.

I jam mirënjohëse David H. Rosenbloom, Distinguished Professor of Public Administration at Policy School of Public Affairs at American University in Washington, për këshillat, orientimet dhe mbështetjen, që ishin më shumë se të vlefshme për këtë punim.

I falenderoj përzemërsisht për ndihmesën shumë të vlefshme në mundësimin e të dhënave në ministritë e linjës: znj. Altina Behaj, z. Sention Zotaj z. Erion Fusha, znj. Brisilda Pullumbi, znj. Denada Seferi, Dr. Saemira Pino, znj. Blerta Xhako dhe në universitete: Prof. Assoc. Dr. Rregjina Gokaj, Dr. Gentiana Kraja, Prof. Assoc. Dr. Evelina Bazini, Prof. Assoc. Dr. Ermonela Ruspi, z. Çezar Kotoni. Si dhe të gjithë intervistuesit: drejtues, nëpunës civilë dhe studentë, që pranuan të bashkëpunonim për këtë studim duke më ofruar të dhëna dhe informacione shumë të rëndësishme dhe themelore për punimin tim.

Falenderoj me shumë përlulje familjen time për ndihmesën, mbështetjen dhe përkrahjen e vazhdueshme gjatë të gjithë kohës për shkrimin e kësaj teze, veçanërisht nënën time.

I jam mirënjohëse Zotit, për forcën dhe vullnetin që më dha në mënyrë të vazhdueshme për të ecur përpara dhe për të përmbyllur me sukses këtë studim shkencor.

PËRMBAJTJA E LËNDËS

DEKLARATA E AUTORËSISË.....	2
ABSTRAKTI	3
DEDIKIMI.....	5
FALENDERIME.....	6
PËRMBAJTJA E LËNDËS	7
LISTA E TABELAVE	13
LISTA E GRAFIKËVE.....	14
LISTA E DIAGRAMAVE.....	15
LISTA E SHKURTIMEVE.....	16
KAPITULLI I: Hyrje	20
1.1. <i>Parashtrimi i fushës së kërkimit dhe problemet që adreson punimi</i>	<i>20</i>
1.2. <i>Qëllimi i studimit.....</i>	<i>21</i>
1.3. <i>Objektivat e synuar.....</i>	<i>21</i>
1.4. <i>Modeli skematik i variablave dhe treguesve.....</i>	<i>21</i>
1.5. <i>Pyetja kërkimore dhe pyetjet ndihmëse kërkimore</i>	<i>23</i>
1.6. <i>Prezantimi i hipotezave</i>	<i>23</i>
1.7. <i>Metodologjia.....</i>	<i>24</i>
1.8. <i>Kontributi, rëndësia dhe pritshmëritë e punimit kërkimor</i>	<i>26</i>
1.9. <i>Kufizimet e punimit kërkimor</i>	<i>27</i>
KAPITULLI II: Rishikimi i literaturës	29
2.1. <i>Zhvillimi i administratimit publik.....</i>	<i>29</i>
2.1.1. <i>Esenca e administrimit publik.....</i>	<i>29</i>
2.1.2. <i>Parimet e administrimit publik në menaxhimin e burimeve njerëzore.....</i>	<i>33</i>
2.2. <i>Kuadri teorik, çështje të zgjedhura</i>	<i>34</i>
2.2.1. <i>Teoritë kryesore të administrimit publik.....</i>	<i>34</i>
2.2.2. <i>Dilema për një teori të vetme për administrimin publik</i>	<i>40</i>

2.2.3. Menaxhimi i Ri Publik.....	44
2.3. Administrata publike.....	47
2.3.1. Rëndësia e administratës publike në qeverisje.....	47
2.3.2. Administrata publike përballë administratës shtetërore	50
2.4. Menaxhimi i burimeve njerëzore në administratën publike	54
2.4.1. Çështjet themelore të menaxhimit të burimeve njerëzore	54
2.4.2. Elementët e menaxhimit që gjejnë zbatim në administrimin publik.....	56
2.4.3. Meritokracia në rekrutim dhe në karrierë.....	63
2.5. Fillesat e administrimit publik si një objekt studimi në universitetet amerikane dhe britanike.....	65

KAPITULLI III: Historik i shkurtër i administratës dhe administrimit

publik në Shqipëri	68
3.1. Zhvilli e administratës shqiptare: nga viti 1912 – deri sot.....	68
3.1.1. Lindja e institucioneve të administratës në Shqipëri	68
3.1.2. Hapat ku kaloi administrata në periudhën e Mbretërisë	70
3.1.3. Funksionimi i administratës në periudhën e monizmit.....	71
3.1.4. Zhvillimi i administratës në pluralizëm.....	73
3.2. Tradita legjislative për administratën publike.....	75
3.2.1. Krijimi i bazës së parë ligjore për administratën publike.....	75
3.2.2. Forcimi i bazës ligjore të administratës civile në periudhën e Mbretërisë... ..	76
3.2.3. Ligjet e shërbimit shtetëror në periudhën e monizmit.....	78
3.3. Standardet ligjore për administratën dhe shërbimin civil gjatë pluralizimit	81
3.3.1. Ligjet e para pluraliste për administratën shqiptare	82
3.3.2. Legjislacioni bazë për funksionimin e administratës gjatë pluralizmit	84
3.3.3. Formimi i legjislacionit për shërbimin civil gjatë pluralizmit	86
3.4. Krahësimi i legjislacionit për administratën gjatë funksionit të shtetit shqiptar	97
3.4.1. Evolimi i konceptit të nëpunësit civil ndër vite	97
3.4.2. Varësia administrative dhe institucionale e administratës	98
3.4.3. Fillimi dhe mbarimi i marrëdhënies së punës së nëpunësit civil i pasqyruar në legjislacionin shqiptar ndër vite	99

3.4.4.	Disa nga kriteret për pranimin në punë të nëpunësit civil.....	101
3.4.5.	Menaxhimi i burimeve njerëzore në administratë gjatë pluralizmit	103
3.5.	Integrimi i programeve të administrimit publik në universitetet në Shqipëri	106
3.5.1.	Universiteti i Tiranës.....	106
3.5.2.	Universiteti “Aleksandër Moisiu” Durrës	108
3.5.3.	Universiteti “Eqerem Çabej” Gjirokastrë	108
3.5.4.	Universiteti “Ismail Qemali” Vlorë.....	109
	KAPITULLI IV: Reforma e administratës publike në Shqipëri	111
4.1.	Reforma e administratës publike dhe fusha e saj e veprimit	111
4.2.	Reforma institucionale.....	116
4.2.1.	Reforma strukturore dhe funksionale.....	117
4.2.2.	Zhvillimi i teknologjive të informacionit, E-government.....	124
4.2.3.	Vetting – Verifikimi dhe shqyrtimi i personelit të administratës publike.....	128
4.3.	Reforma funksionale tek institucionet që menaxhojnë dhe kontrollojnë funksionet dhe aktivitetin e administratës publike.....	130
4.3.1.	Departamenti i Administratës publike	131
4.3.2.	Institucionet trajnuese të administratës publike shqiptare.....	134
4.3.3.	Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil	148
4.3.4.	Gjykatat Administrative	155
	KAPITULLI V: Reforma e shërbimit civil.	162
5.1.	Reforma ligjore, statusi i nëpunësit civil i vitit 2013.....	162
5.1.1	Të rejat që solli ligji 152/2013 krahasuar me ligjin 8549/1999	167
5.1.2	Pasojat e vonesës në zbatim të Ligji 152/2013	168
5.2.	Reforma e menaxhimit të burimeve njerëzore dhe elementët e saj themelor.....	170
5.2.1.	Rekrutimi	173
5.2.2.	Vlerësimi i performancës	180
5.2.3.	Trajnimet	185
5.4.5.	Sistemi i karrierës.....	191
5.3.5.	Depolitizimi	192
5.3.	Reforma e pagave.....	198

5.4.	<i>Reforma e administratës publike, realizimet dhe prespektiva</i>	203
KAPITULLI VI: Analiza e të dhënave empirike me nëpunësit civilë në		
	administratën qendrore	215
6.1.	<i>Metodologjia e përdorur për vlerësimin e pritshmërive të nëpunësve civilë</i>	215
6.1.1.	<i>Qasja metodologjike e përdorur</i>	215
6.1.2.	<i>Popullata dhe kampionimi</i>	216
6.1.3.	<i>Testimi i pyetësorit</i>	217
6.1.4.	<i>Periudha e plotësimit të tij</i>	218
6.1.5.	<i>Mbledhja dhe krijimi i bazës së të dhënave</i>	218
6.2.	<i>Analiza deskriptive e të dhënave.....</i>	219
6.2.1.	<i>Analiza deskriptive për variablat demografikë.....</i>	219
6.2.2.	<i>Analiza e variablit trajnimi dhe ndikimi i tij te performanca e nëpunësit civil</i>	219
6.2.3.	<i>Programet e trajnimit.....</i>	222
6.3.	<i>Analiza statistikore e të dhënave.....</i>	223
6.3.1.	<i>Korelacioni i moshës dhe statusit në punë të nëpunësve civilë.....</i>	223
6.3.2.	<i>Korelacioni i zhvillimit të mbledhjeve me eprorët direkt për nevojat për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve</i>	224
6.3.3.	<i>Korelacioni midis nevojave për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve</i>	225
6.3.4.	<i>Korelacioni midis programeve për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve ...</i>	225
6.3.5.	<i>Korelacioni midis elementëve të rinj për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve</i>	226
6.4.	<i>Rëndësia statistikore e dallimeve mes variablave.....</i>	227
6.4.1.	<i>Marrëdhënia midis përvojës së nëpunësve në shërbimin civil dhe performancës.....</i>	227
6.4.2.	<i>Marrëdhënia midis pjesëmarrësve në trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve</i>	229
6.4.3.	<i>Marrëdhënia midis programeve të trajnimit dhe efektivitetit të trajnimeve .</i>	229
6.4.4.	<i>Niveli arsimor i nëpunësve civilë</i>	230
KAPITULLI VII: Analiza empirike me studentët e degës së		
	administrimit publik në universitetet publike në Shqipëri.	234

7.1. Metodologjia e përdorur për vlerësimin e pritshmërive të studentëve të administrimit publik.....	234
7.1.1. Qasja metodologjike e përdorur	234
7.1.2. Popullata dhe kampionimi	235
7.1.3. Testimi i pyetësorit	236
7.1.4. Periudha e plotësimit të tij	237
7.1.5. Mbledhja dhe krijimi i bazës së të dhënave	237
7.2. Analiza deskriptive e të dhënave.....	238
7.2.1. Analiza deskriptive për variablat demografikë	238
7.2.2. Motivimi i studentëve për të studiuar administrim publik në universitet.....	241
7.2.3. Programet mësimore dhe metodologjia e studimit në universitet.....	245
7.2.4. Karriera në shërbimin civil.....	248
7.3. Analiza statistikore e të dhënave.....	249
7.3.1. Analiza e rezultateve për studentët Ba	249
7.3.2. Analiza e rezultateve për studentët Ma	251
7.3.3. Testimi i marrëdhënies mes variablave për studentët Ma	255
7.3.4. Performanca e studentëve	256
7.3.5. Përfundime analitike empirike dhe teorike	257
KAPITULLI VIII: Përfundimet dhe rekomandimet	261
8.1. Përfundime	261
8.2. Rekomandime.....	269
SHËNIME	272
1.1. Mbështetje për tezën	272
1.2. Statistika si burime të para.....	273
1.3. Popullata e nëpunësve civilë në ministritë e linjës të marra në studim.....	276
1.4. Marrëdhënie mes variablave për nëpunësit civil.....	277
1.5. Popullata e studentëve në universitetet publike të marra në studim.	279
1.6. Marrëdhënie mes variablave për studentët Ma.	280
SHTOJCAT	281
1.1. Shtojca 1: Statistika të përdorura në punim si burime dytësore.....	281

1.2. Shtojca 2: Struktura e pyetjeve për intervistat elitare:	287
1.2.1. Intervista me drejtues/specialist të sektorëve të BNj në Ministri.	287
1.2.2. Intervista me drejtues të ASPA-s	288
1.2.3. Intervista me drejtues dhe pedagogë të departamenteve të administrimit publik në universitetet publike shqiptare	290
1.3. Shtojca 3: Pyetësorët e përdorur gjatë punës në terren:	291
1.3.1. Pyetësori për nëpunësin civil	291
1.3.2. Pyetësori për studentin e administrimit publik	296
1.4. Shtojca 4: Të dhënat e mbledhur gjatë anketimit në terren:	303
1.4.1. Totali i pyetësorëve të mbledhur nga nëpunësit civilë të anketuar	303
1.4.2. Totali i pyetësorëve të mbledhur nga studentët e administrimit publik në katër universitete publike në Shqipëri të anketuar	304
BIBLIOGRAFIA:	305
Burime Parësore	305
Burime Dytësore	308

LISTA E TABELAVE

Table 1: Identiteti i krizës së administratës publike dhe administrimit publik	42
Table 2: Kampionimi i nëpunësve civilë në administratën qendrore.....	217
Table 3: Korelacioni Pearson për moshën dhe statusin në punë	223
Table 4: Korelacioni Pearson për mbledhjet para trajnimit dhe efikasitetin e trajnimeve	224
Table 5: Korelacioni Pearson për treguesit për nevojat për trajnim dhe efektivitetin e tyre.....	225
Table 6: Korelacioni Pearson për programet dhe efektivitetin e trajnimeve.....	225
Table 7: Korelacioni Pearson për elementët e rinj në programe dhe efektivitetin e trajnimeve	226
Table 8: Testi Chi – Square për përvojën	227
Table 9: Korelacioni Pearson për përvojën dhe zhvillimin profesional.....	228
Table 10: Testi Chi Square për pjesëmarrjen në trajnime.....	229
Table 11: Testi Phi and Cramer për pjesëmarrjen në trajnime.....	229
Table 12: Testi Chi Square për programet e trajnimeve	230
Table 13: Testi Phi Crammer për programet e trajnimeve.....	230
Table 14: Niveli i arsimimit i nëpunësve civilë në administratën qendrore.....	231
Table 15: Kampionimi i studentëve të administrimit publik	236
Table 16: Pyetësorët e realizuar përkundrejt kampionimit	238
Table 17: Të dhënat demografike (në total).....	239
Table 18: Të dhëna plotësuese demografike për studentët në Ma	240
Table 19: Zgjedhja e të drejtës për studim.....	242
Table 20: Arsytet e zgjedhjes së administrimit publik si alternativë	243
Table 21: Ndryshimet në program (%)	246
Table 22: Korelacioni Pearson për metodologjisë	249
Table 23: Korelacioni Pearson për alternativat në formular	250
Table 24: Korelacioni Pearson për alternativën e zgjedhur	251
Table 25: Korelacioni Pearson për përvojën në shërbimin civil	252
Table 26: Korelacioni Pearson për karrierën në shërbimin civil.....	252
Table 27: Korelacioni Pearson për politizimin e administratës	253
Table 28: Crosstabulation për institucionin ku punon studenti * perceptimin për politizimin e punësimit në administratën publike	254
Table 29: Korelacioni Pearson për motivimin për karrierë në shërbimin civil	255
Table 30: Testi Chi – Square për interesin për karrierë	255
Table 31: Testi Phi and Cramer për interesin për karrierë	256

LISTA E GRAFIKËVE

Figure 1: Kursantët e trajnuar nga ASPA për vitin 2014 (në nr.)	142
Figure 2: Trajnimet e ASPA-s dhe të ministrive për vitin 2015 (në nr.).....	143
Figure 3: Kursantët e trajnuar nga ASPA për vitin 2015 (në %)	144
Figure 4: Trajtimi ligjor i informacionit nga KMSHC-ja	151
Figure 5: Numri i emërimeve përkundrejt numrit të vendeve të lira	175
Figure 6: Indikatori matës i trajnimit	189
Figure 7: Treguesit që përdoren për përcaktimin e nevojave për trajnim	220
Figure 8: Vlerësimi i performancës para trajnimit (%).....	222
Figure 9: Vlerësimi i trajnimit në fund(%)	222
Figure 10: Fusha e studimit në Ba e nëpunësve civilë në %.....	231
Figure 11: Fusha e studimit në Ma e nëpunësve civilë në %	232
Figure 12: Marrja dijeni për degën e administrimit publik	241
Figure 13: Vlerësimi për programet Ba	245
Figure 14: Vlerësimi për programet Ma	245
Figure 15: Vlerësimi për metodologjinë Ba.....	248
Figure 16: Vlerësimi për metodologjinë Ma.....	248

LISTA E DIAGRAMAVE

Diagrama 1: Modeli skematik i variablave dhe treguesve	2
Diagrama 2: Marrëdhënia mes variablave shpjeguese dhe treguesve të tyre.....	3
Diagrama 3: Struktura e Reformës së Administratës Publike	112

LISTA E SHKURTIMEVE

AKSHI	Agjensia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit.
ANT	Analiza e Nevojave për Trajnim.
ASPA	Shkolla e Administratës Publike Shqiptare
Ba	Bachelor.
BB	Basnka Botërore.
BE	Bashkimi Evropian.
BNj	Burime Njerëzore.
BM	Britania e Madhe
BP	Ballkani Perëndimor.
DAP	Departamenti i Administratës Publike.
GNP	Grupi Ndërmënytor i Punës.
GjAA	Gjykata Administrative e Apelit.
GjAShI	Gjykata Administrative e Shkallës së Parë.
ITAP	Instituti i Trajnimit të Administratës Publike.
KE	Komisioni Evropian
KLD	Këshilli i Lartë i Drejtësisë.
KM	Këshilli i Ministrave.
KAGjL	Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.
KÇLAPDNj	Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.

KMShC	Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil.
KNK	Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit.
KP	Kuvendi Popullor
KSh	Kuvendi i Shqipërisë
KSHC	Komisioni i Shërbimit Civil.
MBNj	Menaxhimi i burimeve njerëzore.
Ma	Master.
MP	Master Profesional.
MKP	Master me Kohë të Pjesësishme
MRP	Menaxhimi i Ri Publik.
MSH	Master Shkencor.
MAS	Ministria e Arsimit dhe Sporteve.
MBZhRAU	Ministrinë e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujrave.
MB	Ministria e Brendshme.
MEI	Ministria e Energjisë dhe Industrisë.
MIE	Ministria e Integrimit Evropian.
MIAP	Ministria për Inovacionin dhe Administratën Publike.
MMSR	Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë.
MSA	Marrëveshja e Stabilizim – Asociimit.
MTI	Minsitria e Transporti dhe Infrastrukturës.
MZhU	Ministria e Zhvillimit Urban.
MZhUT	Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit.

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development.
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara.
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë.
PNUD	Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim.
PSA	Procesi o Stabilizimit dhe Asociimit.
QBZ	Qendra e Botimeve Zyrtare.
RAP	Reforma e administratës publike.
RQP	Regjistrin Qendror te Personelit.
ReSPA	Regional School of Public Administration - Shkolla Rajonale e Administratës Publike.
RMBNj	Reforma e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore.
RS	Reforma Strukturore.
RSF	Reforma Strukturore dhe Funksionale.
SIGMA	Suport for Improvement in Governance and Management - Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim.
SIMBNk	Sistemi Informatik i Menaxhimit të Burimeve Njerëzore.
SKZHI	Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim.
SNRAP	Strategjia Ndërsektoria e Reformës në Administratën Publike.
ShBA	Shtetet e Bashkuara të Amerikës
TIK	Teknologjia e Informacionit dhe Komunikimit.
TND	Trupa e Nivelit të Lartë Drejtues.
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave.
UAMD	Universiteti “Aleksandër Moisiu” Durrës.

UEÇGj	Universiteti “Eqeram Çabej” Gjirokastrë.
UIQV	Universiteti “Ismail Qemali” Vlorë.
UT	Universiteti i Tiranës.

KAPITULLI I: Hyrje

1.1. Parashtrimi i fushës së kërkimit dhe problemet që adreson punimi

Ky desertacion synon të parashtrojë transformimet që kanë ndodhur në administratën publike në periudhën e tranzicionit shqiptar¹, që është periudha e marrë në analizë. Punimi analizon veprimtarinë e administratës publike, ku reforma analizohet jo vetëm si kërkesë e BE-së, por edhe si domosdoshmëri për funksionimin e institucioneve publike. Njëkohësisht analizon variablat, që shpjegojnë realizimin e reformës së administratës publike (RAP).

Kapitullin I përshkruan bazën kërkimore mbi të cilën ngrihet studimi.

Kapitulli II shtjellon teoritë kryesore të administrimit publik, zhvillimin e kësaj fushe shumëdisiplinare dhe parimet e menaxhimit të burimeve njerëzore (MBNj).

Kapitulli III përshkruan rrugëtimin shekullor të administratës shqiptare; shtjellohet baza ligjore e veprimtarisë së administratës shqiptare në pluralizëm; krahasohen elementët themelor të legjislacionit në pluralizëm me traditën ligjore shqiptare.

Kapitulli IV analizon RAP; reformën institucionale si pjesë të saj; dhe veprimtarinë e institucioneve që menaxhojnë dhe kontrollojnë organet e administratës publike.

Kapitulli V analizon reformën e MBNj në administratën publike.

Kapitulli VI analizon të dhënat e anektimit me nëpunësit civilë në ministritë të linjës.

Kapitulli VII analizon të dhënat e anektimit me studentët e administrimit publik në katër universitete publike në Shqipëri.

¹ Për mua dhe në këtë punim, periudha e tranzicionit dhe pluralizmit i përkasin të njëjtës periudhë kohore.

1.2. Qëllimi i studimit

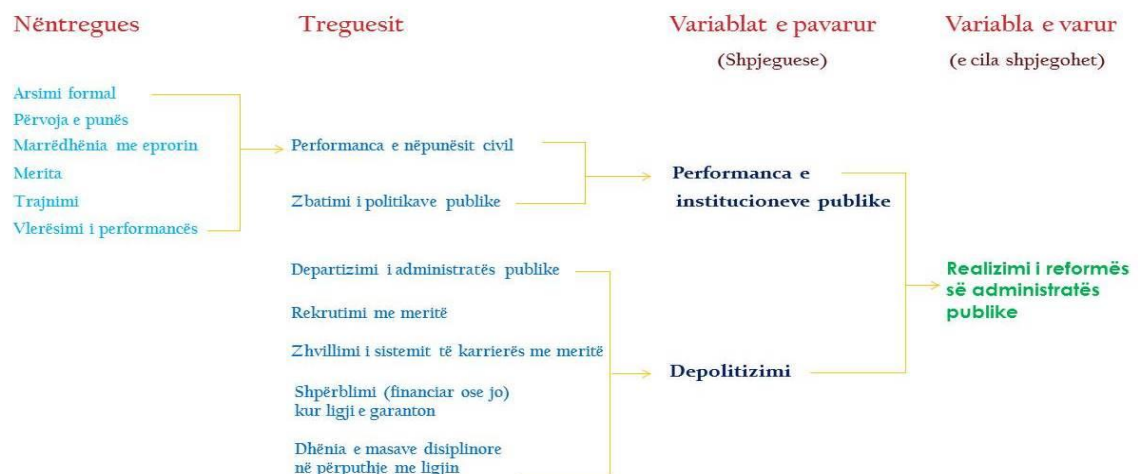
Qëllimi i studimit është të analizojë stadin dhe zhvillimin e RAP në përputhje me kriteret e Bashkimit Evropian (BE) për integrimin e Shqipërisë. Analiza është ndarë në dy pjesë. Në pjesën e parë do të shtjellohet zhvillimi i RAP dhe politikat qeverisëse për MBNj. Në pjesën e dytë do të zhvillohet analiza e të dhënave empirike të realizuara përmes anketimeve me nëpunës civilë dhe studentë të administrimit publik. Në qendër të analizës do të jetë matja e ndikimit të performancës së nëpunësve civilë në RAP.

1.3. Objektivat e synuar

- Të analizohet progresi i RAP në Shqipëri dhe të krahasohet legjislacioni gjatë ekzistencës së shërbimit civil në Shqipëri.
- Të identifikohet dhe të matet lidhja dhe rëndësia e performancës së institucioneve publike dhe depolitizimit në RAP.

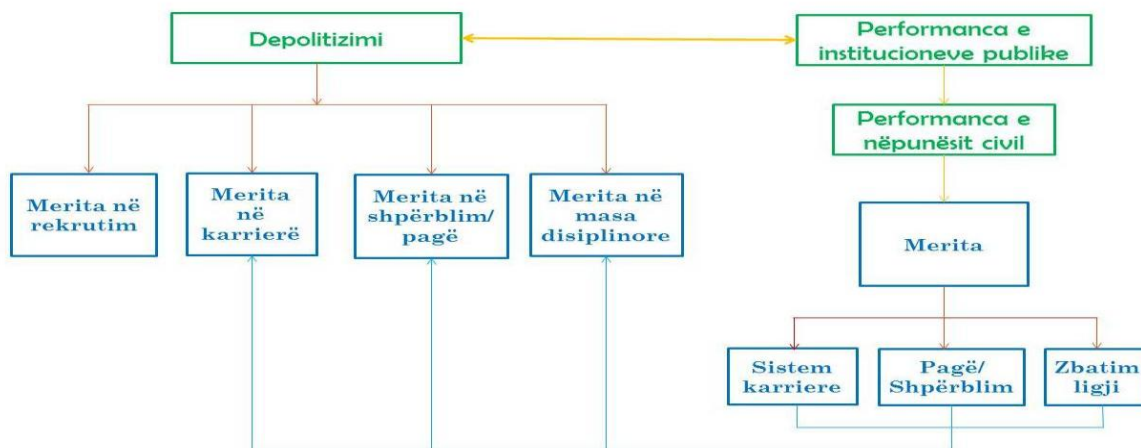
1.4. Modeli skematik i variablave dhe treguesve

Diagrama 1: Modeli skematik i variablave dhe treguesve



Edhe pse kemi dy variabla të pavarura të ndryshme, që shpjegojnë të njëjtën variabël të varur, gjejmë lidhje mes tyre. Treguesit që matin depolitizimin të trajtuara në këtë punim mbështetur mbi meritën janë në: rekrutim, karrierë, masa disiplinore dhe pagë/shpërblim. Sipas Agiuns, “sistemi i menaxhimit të performancës jep informacione të vlefshme rreth performancës, të cilat mund të përdoren për veprimet e personelit si rritja e meritës, promovimi dhe transferimi... një sistem menaxhimi performance ndihmon për të siguruar që shpërblimet janë ndarë në mënyrë të drejtë dhe të besueshme” (2005:22). Një tjetër funksion i sistemit të menaxhimit të performancës ndihmon për vendimmarrje për punonjësit që “përfshijnë vendimet për përshtatjen e pagave, promovimit, mbajtjen ose ndërprerjen [e marrëdhënies së punës], njohjen e performancës individuale, identifikimin e performuesve të dobët, pushimet nga puna dhe rritjen e meritave” (Po aty, fq. 30). Tregues që masin meritën në performancën individuale të analizuar në punim janë: sistemi karriere horizontal përmes transferimit dhe veritikal përmes promovimit; meritë në pagë/shpërblim; dhe meritë në zbatimin e ligjit për masat disiplinore, si pushim nga puna. Ndërlidhja e dy variablave të pavarura shpjeguese dhe treguesve të tyre pasqyrohen në diagramën 2.

Diagrama 2: Marrëdhënia mes variablave shpjeguese dhe treguesve të tyre



1.5. Pyetja kërkimore dhe pyetjet ndihmëse kërkimore

Pyetja kërkimore: Cili është ndikimi i performancës së institucioneve publike dhe i depolitizimit në realizimin e reformës së administratës publike?

Pyetjet ndihmëse kërkimore²:

1. Sa ka ndikuar tradita ligjore shqiptare në hartimin i legjislacionit për shërbimin civil në tranzicion?
2. Cili është efekti i arsimimit formal, përvojës së punës, marrëdhënia me eprorin, trajnimit dhe vlerësimi i performancës në performancën e nëpunësit civil?
3. A ka një marrëdhënie midis përvojës në punë të nëpunësit civil dhe performancës së tij?
4. A ka një marrëdhënie midis pjesëmarrjes në trajnime dhe efektivitetit të trajnimeve.
5. A ka një marrëdhënie midis programeve të trajnimeve dhe efektivitetit të trajnimeve.
6. Cila është lidhja midis interesit të studentit Ma për karrierë në shërbimin civil dhe institucionit ku ai punon.

1.6. Prezantimi i hipotezave

Hipoteza 1: Performanca e institucioneve publike ka një ndikim pozitiv në realizimin e reformës së administratës publike.

Hipoteza 2: Depolitizimi ka një ndikim pozitiv në realizimin e reformës së administratës publike.

² Pyetjet ndihmëse kërkimore 1 dhe 2 janë pyetje të hapura që marrin përgjigje përgjatë analizës në kapitujt ku analizohen si tregues.

Hipoteza 3: Ekziston një marrëdhënie midis përvojës në punë të nëpunësit civil dhe performancës së tij.

Hipoteza 4: Ekziston një marrëdhënie midis pjesëmarrjes në trajnime dhe efektivitetit të trajnimeve.

Hipoteza 5: Ekziston një marrëdhënie midis programeve të trajnimeve dhe efektivitetit të trajnimeve.

Hipoteza 6: Interesi për karrierë në shërbimin civil i studentëve Ma është i lidhur pozitivisht me institucionin ku ai punon.

1.7. Metodologjia

Metoda e zbatuar është kombinimi i metodës *cilësore* dhe *sasiore*, si dhe metoda *krahasimore*. Të dhënat empirike të mbledhura gjatë dy anketimeve janë përpunuar përmes programit statistikor SPSS.

Qaja konceptuale dhe metodologjike e punimit është monografike. Punimi trajton si subjekt të vetëm reformën e administratës publike dhe pas analizës ofron zgjidhje për problemet që sot administrata ka në praktikë. Administrimi publik ka shumë qasje, të cilat shpjegojnë çka ai është dhe në këtë punim gjejmë të zhvilluar gjerësisht: (i) qasjen ligjore, që ka të bëjë me studimin e kuadrit ligjor; (ii) qasjen menaxheriale, që ka të bëjë me studimin e administratës publike, me qëllim rritjen e efektivitetit, efikasitetit dhe dobishmërinë ekonomike të saj; (iii) qasjen politike, që ka të bëjë me studimin e administratës publike si zbatuese e politikave publike.

Metodologjia e zbatuar është *narrative*, *analizuese* dhe *krahasuese*. Punimi paraqet në aspektin *narrativ* një përshkrim të zhvillimit të administratës publike që nga krijimi e deri

në ditët e sotme; në aspektin *analizues* paraqet një studim teorik të bazës ligjore dhe të funksionit të institucioneve që menaxhojnë funksionet e shërbimit civil; në aspektin *krahasues* kryhet analiza krahasuese e legjislacionit aktual për shërbimin civil me traditën legjislative shqiptare.

Studimi mbështet mbi literaturë ku bibliografia përfshin 27 burime të para dhe 222 të dyta.

Burime të para janë: (i) burimet arkivore përmes dokumentave të studiuara në arkivën e Kuvendit të Shqipërisë (KSh); (ii) të dhënat e grumbulluara në terren nga 23 intervistat elitare, si pjesë e intervistave gjysëm të strukturuar; dhe me kampionim të qëllimtë; (iii) të dhënat e mbledhura nga intervistat e strukturuar përmes dy anketimeve.

Anketimi i parë është bërë me nëpunësit civilë në shtatë ministri të linjës: Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizimit (MzhUT),³ Ministria e Integritimit Evropian (MIE), Ministria e Arsimit dhe Sporteve (MAS), Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës (MTI), Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë (MMSR), Ministria e Energjitikës dhe Industrisë (MEI), Ministria e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujrave (MBZhRAU).

Anketimi i dytë është bërë me studentët e administrimit publik në katër universitetet publike, që e kanë administrimin publik pjesë të programeve të tyre: Universiteti i Tiranës (UT), Universiteti “Aleksandër Moisiu” Durrës (UAMD), Universiteti “Eqerem Çabej” Gjirokastrë (UEÇGj) dhe Universiteti “Ismail Qemali” Vlorë.

Burime të dyta janë studime të literaturës mbi administrimin publik dhe MBNj. Si dhe raporte të institucioneve kombëtare dhe ndërkombëtare që trajtojnë RAP në Shqipëri.

³ Në kohën e mbledhjes së të dhënave Ministria e Zhvillimit Urban kishte të përfshirë edhe sektorin e Turizmit, ndërsa sot, ky sektor është pjesë e Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes. Ndaj për saktësi të dhënash përgjatë këtij studimi, do të ruhet struktura e parë e kësaj ministrie.

Janë përdorur edhe: (i) *burime të kombinuara* që përfshijnë korespondencën zyrtare të autores me institucionet publike, dokumenta të brendshëm që përdoren nga institucionet publike p.sh. për trajnimet; (ii) dhe *burime të shkruara administrative* si memo dhe të dhëna numerike, që i janë dhënë autores pas kërkesave zyrtare që ka bërë.

Qasja interpretiviste është aplikuar përmes të dhënave të marra nga 21⁴ *intervistat elitare* të zhvilluara me drejtues të lartë dhe të mesëm të Shkollës Shqiptare të Administrimit Publik (ASPA); me drejtues të nivelit të lartë, të mesëm dhe të ulët, si dhe me specialistë të sektorit të burimeve njerëzore (BNj) në ministritë e linjës të përfshira në studim; me drejtues dhe specialistë në gjykatat administrative; dhe me drejtues të universiteteve dhe departamenteve të administrimit publik në universitetet e përfshira në studim. Këta individë janë identifikuar në bazë të pozicionit që kanë në institucionet e tyre dhe përpara çdo interviste ju është shpjeguar se pjesë nga intervista e tyre do të jenë të cituara në punim. *Dy intervista të tjera elitare* janë zhvilluar me David H. Rosenbloom, Distinguished Professor of Public Administration at Policy School of Public Affairs at American University in Washington dhe Editor-in-Chief, Routledge Public Administration and Public Policy Series.

1.8. Kontributi, rëndësia dhe pritshmëritë e punimit kërkimor

Ky studim doktoral analizon në kohë reale RAP, performancën dhe depolitizimin e institucioneve publike, si dhe treguesit që ndikojnë në to. Studimi është teorik dhe empirik. Kontributi i punimit është i dyfishtë, në aspektin teorik dhe praktik. Në aspektin teorik, punimi ofron kontribut në taksonomi, që është teknika e klasifikimit dhe vendosjes në një

⁴ Me një drejtues të ASPA-s janë zhvilluar dy intervista në dy kohë të ndryshme.

rregull të kategorive. Në këtë rast, pas studimit të literaturës dhe të vetë reformave, RAP u vendos në një skemë të vetme ku përfshihen reformat përbërëse të saj, që solli vendosjen e një rregulli në klasifikimin e (nën)reformave brenda reformës së tërë të administratës publike. Po kështu, ofrohen elementë të teorive të administrimit publik që gjejnë zbatim në realitetin shqiptar. Në aspektin praktik adreson disa nga problematikat më të rëndësishme që ka sot administrata publike në kuadër të RAP, duke ofruar zgjidhje konkrete dhe të zbatueshme për zgjidhjen e tyre.

Studimi merr rëndësi për kontributin që do të ofrojë në rritjen dhe forcimin e traditës me studime në fushën e administrimit publik në Shqipëri. Rezultatet e dala dhe informacioni që do të sjellë studimi, pas botimit të tij, do t'u përcillen institucioneve bashkëpunuese, të cilat mund të shërbejnë si një ndihmesë në punën e tyre të përditshme.

Pritshmëria lidhet me rezultatet që dalin gjatë analizës së punës së institucioneve, kryesisht për MBNj dhe gjatë përpunimit statistikor të të dhënave empirike, që janë të rëndësishme dhe me interes mbi punën që kryejnë institucionet publike përgjegjëse për nëpunësit civilë dhe njëkohësisht mbi perceptiket e këtyre të fundit për performancën e tyre.

Punimi duke qenë se po shkruhet në kohën e zhvillimit të reformës mund të shërbejë si një burim i parë për studime të tjera të mëvonshme.

1.9. Kufizimet e punimit kërkimor

- Në shtjellimin e RAP, nuk analizohet aspekti sasior nëse kapacitetet njerëzore në ministritë e linjës janë në masën e duhur për të zhvilluar reformën apo jo.

- Studimi nuk merr në konsideratë indikatorë të tjerë që ndikojnë në performancën institucionit dhe të BNj, si: korrupsioni, burokracia në administratë, masa e zbatimit të ligjit 152/2013, përkimi i nivelit të arsimit të nëpunësit me vendin e tij të punës, efektiviteti i përdorimit të burimeve financiare – apo kostoja e efektivitetit, respektimi i të drejtave të njeriut, etj.
- Autocensura në intervistat elitare pasi duke u identifikuar intervistuesit ngurtësohen në intervistë dhe tentojnë të thonë më shumë gjëra të përgjithshme sesa specifike.
- Autocensura e të anketuarve në plotësimin e pyetësorëve.

KAPITULLI II: Rishikimi i literaturës

Ky kapitull do të paraqesi kuadrin teorik të të gjithë studimit daktoral. Do të parashtrohen këndvështrimet e autorëve të ndryshëm të administrimit publik, do të analizohet administrata publike si koncept, MBNj duke filluar nga autorët e parë të teorive të administrimit publik, për të vijuar me autorë bashkëkohorë. Do të analizohen variablat dhe treguesit që janë pjesë e studimit dhe do të paraqiten qëndrimet e autores kundrejt çështjeve të marra në trajtim.

2.1. Zhvillimi i administrimit publik

Administrimi publike është fusha qendrore mbi të cilën ngrihet i gjithë disertacioni. Ai do të trajtohet në të gjithë spektrin e zhvillimit të tij, si një aktivitet që kryhet nga institucionet publike shqiptare dhe si objekt studimi akademik në universitete.

2.1.1. Esenca e administrimit publik

Gjuha shqipe e ka lehtësisht të zgjidhur problemin e ambiguitetit të fjalës anglisht *publik administration*, pasi ka dy fjalë më vete. Sipas Iain McLean, “*administrata publike* (public administration) ka të bëjë me institucionet e burokracisë shtetërore: strukturat organizative që përbëjnë bazën e marrjes dhe të zbatimit të vendimeve; si dhe rregullat sipas të cilave kryhen shërbimet publike” (2001:2). Ndërsa “*administrimi publik* (Public Administration), si degë e shkencave politike, është studimi i administratës publike nëpërmjet përshkrimit

institucional, analizës dhe vlerësimit politik, si dhe i analizës së marrëdhënieve qeveritare”.
(Po aty, fq. 2).

Në botë, “Shkenca e administrimit publik lindi në fund të shekullit XIX, kur biznesi i shtetit filloi të tërheqi vëmendjen social-akademike” (Vigoda, 2002:2). Kjo është periudha e studimeve të para në këtë fushë. Në literaurën akademike botërore, Woodrow Wilson (1856 – 1924) presidentit i 28-të i Shteteve të Bashkuara të Amerikës (ShBA),⁵ njihet si babai i administrimit publik edhe pse nuk është themeluesi i kësaj shkence. Në esenë e tij “The study of administration” (Studimi i administratës), ai e trajtoi atë si një degë të shkencës së qeverisjes duke e quajtur “pjesa më e qartë e qeverisë; ajo është qeveria në veprim; ajo është ekzekutivi, operativi, ana më e dukshme e qeverisë dhe natyrisht është atë që vjetër sa vetë qeveria” (Wilson, 1887:198). Më tej Wilson shkruan: “ Askush nuk ka shkruar sistematikisht për menaxhimin si një degë e shkencës së qeverisjes deri në shekullin aktual [XIX]” (Po aty, fq. 198).

Për shkak të fushës ndërdisiplinore që ka administrimi publik, Dwight Waldo, një nga autorët më me ndikim të fushës e përkufizon: “Administrimi publike është arti dhe shkenca e menaxhimit që zbatohet për punët e shtetit” (1955:3). Ndërsa në ditët e sotme, koncepti mbi administrimin publik është zgjeruar edhe më tej. Për David Rosenbloom, një nga studiuesit më me ndikim në fushën e administrimit publik në botë “administrimi publik ka elementë të artit, shkencës dhe zanatit” (Komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Fletcher e përkufizon administrimin publik si “*aktivitetin e nëpunësve civilë*” (1967:4).

Sipas Dwigh “administrimi publik është shndërruar në një instrument të qeverisjes

⁵ Marrë nga: http://www.sheppardsoftware.com/History/presidents/Presidents_28_Wilson.htm (parë më 19.02.2016).

qendrore për trajtimin e problemeve të përgjithshme shoqërore” (1972:222). Ndërsa për Robert T. Golembiewski “Administrimi publik rrallë është parë si tërësi në gjendje që të garantojë sigurinë e qytetërimeve tona, por ai është konsideruar që të luajë një rol të rëndësishëm në zgjedhjen e komponentëve kryesorë të kësaj sfide” (1977:5).

Shumë studiues e fillojnë analizën e studimit të administrimit publik me Wilson, si të parin autor që ka shkruar për të. Por ende sot vazhdon të jetë pjesë e diskurseve akademike diskutimi mbi origjinën e administrimit publik dhe rolin e Wilson në të. Daniel W. Martin analizon rolin e Wilson në fushën e administrimit publik dhe mbërrin në katër konkluzione të rëndësishme: “*Së pari*, artikulli i Wilson është lexuar dhe vlerësuar nga të tjerët, jo më parë se viti 1930...; *së dyti*, dikotomia politike-administrative e Wilson është e ndryshme nga versioni evropian; *së treti*, ai e braktisi dikotominë e tij pas tre vitesh të publikimit të artikullit; *Së fundit*, Wilson u rizbulua dhe më në fund u ricaktua si një themelues me influencë në vitet 1930-1940 ...” (1988:631).

Tezën e Martin e mbështet edhe Ali Riza Sakli, që argumenton për një tjetër fillësë të studimit të administrimit publik. Ai thotë: “Ese pasuese filluan të shfaqen në literaturë, duke pohuar që dikotomia e famshme politiko-administrative, e cila është e rëndësishme për pavarësinë e administrimit publik nga shkencat politike, nuk i takon Wilson por francezëve, paraardhësit e administrimit publik amerikan. Përkatësisht, dikotomia politiko-administrative ishte shpikur nga Vivien më 1859” (2013:154). Më tej ai shkruan: “Shkencat politike amerikane dhe administrimi publik kanë qenë thellësisht të influencuara nga teoria politike gjermane në fundin e shekullit të 19-të. Në atë kohë, mijëra studentë vërshuan në Gjermani për të shkruar në universitet për pak semestra atje” (Po aty, fq. 160). Kjo tregon prezencën e shkollave të ndryshme që e kanë studiuar fushën e administrimit publik, ku në

qendër janë shkolla evropiane dhe ajo amerikane. Kjo shumëllojshmëri mendimesh, idesh dhe këndvështrimesh për funksionin dhe rolin që ka administrimi publik në shoqëri, solli debate mes studiuesve të të dy kampeve dhe krizë identiteti të kësaj fushë.

Që në fillimet e saj kur filloi të studiohej administrimi publik, në qendër ishte kryerja e reformës së shërbimit civil, që mbështetej në efikasitetin dhe moralin e shërbimeve publike, ku synimi mbetej ndryshimi politik. Por në ditët e sotme, “dikotomia mund të duket e paqëndrueshme sepse menaxhimi i qyteteve dhe projektimi, misioni dhe veprimet e autoriteteve publike janë më shumë të lira nga politika dhe pasojat politike. Megjithatë, kur u kufizuan politikat partiake përballë administrimit, dikotomia mund të shihet në një dritë shumë ndryshe. Pastaj, në një masë shumë të madhe ajo e përshkruan realitetin bashkëkohorë” (Rosenbloom, 2008:58).

Shafritz, Russell and Borick e përkufizojnë administrimin publik “çfarë qeveria bën” (2009:7), apo “është tërësia e aktiviteteve të punës ditore të të gjithë burokratëve të botës” (Po aty, fq. 9).

Studimi i administrimit publik pati uljet dhe ngritjet e veta. Pas viteve ‘70-të të shekullit XIX pati humbje të interesit për sektorin publik, i cili kishte probleme të thella me korrupsionin dhe politizimin. Por në fund të shekullit XX administrimi publik tërhoqi sërish vëmendje. Për herë të parë në historinë 50 vjeçare të OKB-së, “nga 15-19 prill [1996], Asambleja e Përgjithshme [e Kombeve të Bashkuara] u takua në një sesion special për të marrë në konsideratë pyetjen mbi administrimin publik dhe zhvillimin [e tij]... (United Nations [UN], 1996:194 ”. Kjo vëmendje e OKB-së shpjegohet me rolin dhe rëndësinë që ka administrata publike në zhvillimin e një vendi, ndërkohë që jemi në kohën e lindjes dhe zhvillimit të teorisë së Menaxhimit të Ri Publik (MRP).

Christopher Hood, duke studiuar administrimin publik kryesisht pas Luftës së Dytë Botërore në krahasim me administrimin publik që po zhvillohej pas ndryshimeve të viteve '90-të shkruan: “Unë do të gjej pesë “mega trende” të lidhura ngushtë sot në administrimin publik. Ka përpjekje për të paguar për rritjen e qeverisë; për ndërkombëtarizimin e administrimit publik, automatizimin e administrimit publik; privatizimin e administrimit publik; dhe rritjen e “Menaxhimit të Ri Publik” (1989:346) nga dy “megatrends” që sipas Robson ishin në 1948.

2.1.2. Parimet e administrimit publik në menaxhimin e burimeve njerëzore

Autorë të ndryshëm që kanë studiuar dhe analizuar administratën publike në tërësi dhe MBNj-në në veçanti, kanë përcaktuar parimet mbi të cilat duhet të mbështetet dhe të funksionojë ky sektor jetik për një vend. Ronald C. Moe dhe Robert S. Gilmour kanë propozuar 10 parime që riafirmojnë karakterin dallues të administratës publike në ShBA dhe që mund të jenë efektive në menaxhimin e saj. Këto parime “mund të presin dhe mund të përmirësojnë shumë nga konceptet e menaxhimit bashkëkohor (p.sh. Menaxhimi i Cilësisë Totale)” (195:135). Në qendër të tyre është pavarësia që duhet të kenë institucionet dhe anëtarët e tyre ndaj “përgjegjësia politike për zbatimin e politikave dhe të ligjit kërkon një linjë të qartë të autoritetit nga presidenti te drejtuesit e departamenteve⁶ dhe agjensive dhe nga ata te vartësit e tyre” (Po aty, fq. 142).

Sipas SIGMA-s, parimet kryesore mbi të cilat mbështetet menaxhimi i burimeve njerëzore për një mirëfunksionim të shërbimi publik dhe të qëndrueshëm janë:

⁶ Nënkupto ministritë.

- Punësimi i nëpunësve publikë bazohet në merita dhe trajtim të barabartë në të gjitha fazat e tij; kriteret për uljen në pozitë dhe përfundimin e kontratës së nëpunësve publikë janë të qarta.
- Parandalohet ndikimi politik i drejtpërdrejtë dhe i tërthortë në pozitat e larta drejtuese.
- Sistemi i pagave të nëpunësve civilë bazohet në klasifikimin e vendeve të punës; ai është i drejtë dhe transparent.
- Është siguruar zhvillimi profesional i nëpunësve civilë; ai përfshin trajnimin e rregullt, vlerësimin e drejtë të performancës dhe lëvizjen dhe ngritjen në pozitë bazuar në kriterë objektive dhe transparente dhe në merita.
- Ekzistojnë masat për promovimin e integritetit dhe për parandalimin e korrupsionit dhe sigurimin e disiplinës në shërbimin publik (n.d.:48)

të cilat janë themelore për krijimin dhe funksionimin e një administratë profesionale.⁷

2.2. Kuadri teorik, çështje të zgjedhura

2.2.1. Teoritë kryesore të administrimit publik

Teoria e administrimit publik filloi të trajtohet e zhvillohet me lindjen e shkencës së administrimit publik në fund të shekullit të XIX, kur filloi edhe ndarja e saj nga shkencat politike. Disiplina e administrimit publik “për rreth gjysëm shekulli u zhvillua brenda kornizës së vendosur nga Willson” (Ostrom, V. dhe Ostrom, E.: 1971:204).

Si një fushë shumëdisiplinare, administrimi publik “e rrethuar nga shkencat politike erdhi vonë dhe u rrit shpejt. Ardhja e saj e fundit dhe rritja e shpejtë ndonjëherë fsheh faktin që origjina e saj është gjetur në një proces eksperimental me strukturën qeverisëse, që i parapriu gjatë shfaqjes së administrimit publik si një subjekt sistematik studimi... Ky proces i eksperimentimit vazhdo(i) fuqishëm... dhe zhvillimi i një forme të re ka gjeneruar mosmarrëveshje shumë të thella dhe ka ndarë studiuesit e administrimit publik” (Kaufman, 1956:1057).

⁷ Në kapitullin V, do të analizohet sesa gjejnë zbatim këto parime në reformën e shërbimit civil në Shqipëri.

Herbart A. Simon më 1947 publikoi librin e tij: “Administrative behavior”⁸ (Sjellja Administrative) ku prezanton teorinë e tij mbi vendimarrjen administrative në problemet që shfaqin organizatat. “Simon filloi një përpjekje për të rindërtuar teorinë administrative. Hapi i parë ishte: “ndërtimi i një fjalori të përshtatshëm dhe një skeme analitike”. Ristrukturimi i Simon filloi me një dallim midis fakteve dhe vlerave. ...Një nga shqetësimet kryesore të Simon ishte vendosja e kriterit të efikasitetit si një normë për vlerësimin e veprimeve alternative administrative” (Ostrom, V. dhe Ostrom, E.: 1971:204).

Në vitet 60-të, “në administrimin publik ishin dhe dikush mund të thotë se ende janë esencialisht dy pozicione të njëjta në lidhje me teorinë e bazuar në mënyrë empirike: ...klasike ose tradicionale dhe shkencore ose e sjelljes” (Frederickson, Smith, Larimer dhe Licari, 2016:8). Vetë “esenca e pozicionit tradicional është se administrimi publik përfshin objektiva dhe autoritet në një mënyrë që shkencat fizike nuk mundë. ...megjithatë shumë elementë të administrimit publik janë esencialisht subjektivë. Tradicionalistët argumentojnë se të qenurit më shkencor, administrimi publik është struktur larg nga pyetja e madhe e drejtë apo e gabuar. ...Pozicioni i sjelljes qartëson thjeshtimin e modeleve bazuar në supozime të qarta megjithë zhvillimin e eksperimenteve dhe gjetjeve të besueshme” (Poaty, fq. 9).

Sipas Jos C. N. Raadschelders, “me avantazhin e retrospektivës, teoritë e ndryshme rreth qasjeve dhe çështjeve (d.m.th. specializimit) të administrimit publik mund të përfshihen në katër kategori kryesore: njohuri shkencore, përvoja praktike, dituria praktike dhe ekzistenca

⁸ Në vitin 1978 Simon fitoi Çmimin Nobel dhe Royal Academy of Sciences e vlerësoi këtë libër si “an epoch-making book” (një libër epokal). Libri është një nga librat më influencues në shkencat sociale dhe në Mars 1997 doli si edicion i katërt ku analizohet procesi i vendimmarrjes njerëzore në kushtet e zhvillimeve teknologjike.

relative ose postmodernizmi. Secila nga këto origjinon në një kohë përpara rritjes së qeverisjes. Në studimet bashkëkohore të administrimit publik secila prej tyre bashkëekziston” (2005:596). Por, “problemi në përpjekje për të kuptuar dhe për të njohur qeverisjen në ditët e sotme është që këto qasje vetëm bashkëekzistojnë, avokatët dhe përfaqësuesit e tyre nuk ndërveprojnë shumë. Rrjedhimisht, një prespektivë më e plotë në qeverisje-kaq e nevojshme në funksion të një roli të ri të tyre për pozitën dhe rolin e tyre në shoqëri-është dëmtuar” (Po at, fq. 597). Në vijin të analizës së tij Raadschelders sygjeron që pa analiza këto qasje nuk mund të trajtohen si njëra më e mirë se tjera dhe se është e dëmshme që të zhvillohet një qasje dhe të hiqet dorë nga tjera, sepse mund të jetohet me qasje të shumta. Vetë shkenca e administrimit publik si një fushë shumëdisiplinare i ka të pranueshme shumë teori/metoda/qasje, ndaj integrimi dhe bashkëekzistenca e tyre mund ta çojë zhvillimin e fushës së administrimit publik edhe më përpara, pasi ato plotësojnë njëra-tjetrën në zgjidhjen e problemeve që administrimi ka dhe çdo mungesë do të linte boshllëk. Sipas Rosenbloom, teoria e administrimit publik përmban e pakta tre qasje të veçanta. Këto mund të etiketohen: “menaxheriale”, “politike” dhe “ligjore”. Secila ka relativisht origjina të ndara, theksojnë vlera të ndryshme, promovojnë struktura të ndryshme organizative dhe i shikojnë individët në terma të ndryshëm” (1983:219). Në administrimin publik të tre këto qasje bashkëveprojnë dhe bashkëjetojnë së bashku dhe mungesa e njëres dëmton fushën e administrimit publik. Qëllimi i administrimit publik është që të maksimalizojë shërbimet e tij që të jenë më efektive, që do të thotë realizim objektivash dhe sukses; dhe me efikasitet, që do të thotë përdorimi i sa më pak burimeve (kohë, punë, para dhe energji) për realizimin e punës. Vetë funksioni dhe puna që bëjnë administratorët publik është e gjerë dhe përfshijnë disa fusha. Rosenbloom shpjegon: “Administratorët publik bëjnë rregulla

(legjisllacion), i zbatojnë këto rregulla (një funksion ekzekutiv) dhe gjykojnë çështje në lidhje me aplikimet dhe ekzekutimet e tyre (një funksion gjyqësor)” (Po aty, fq. 220).

Ndërsa sipas Chester A. Newland, “Administrimi publik është i përfshirë plotësisht në tre sfera të qeverisjes: sociale, ekonomike dhe politike/qeverisje, ndaj është e pritshme të funksionojë si një fushë lehtësuese” (2001:121).

Teoritë që shpjegojnë administrimin publik janë disa dhe tashmë “problemi i madh në fushën e administrimit publik nuk është mungesa e teorisë; problemi është se ka suficit më shumë se deficit” (Frederickson, et.al, 2016:ix). Dy teori bazë të administrimit publik janë:

- Teoria e Kontrollit Politik të Burokracisë (Pragmatizmi);
- Teoria postmoderne (Interpretivizmi).

Teoria e Kontrollit Politik të Burokracisë

Teoria e Kontrollit Politik të Burokracisë “është një qasje e administrimit publik veçanërisht e lidhur me çështjet me përputhshmërinë dhe përgjegjshmërinë” (Frederickson, et.al, 2016:14) dhe bën dallime midis akteve politike dhe administrative. Dikotomia midis administratës dhe politikës i ka fillesat me Wilson, që argumentonte se politika dhe administrata nuk duhet të përziheshin në punët e njëra-tjetrës. Nga mesi i shekullit të kaluar Dwight Waldo dhe Herbert A. Simon e ndryshuan këtë dikotomi. Për Waldo administrata është politikë dhe “...të gjitha aktet administrative ishin politike në një nivel fundamental. Për Simon ishte empirikisht e vështirë për të ndarë politikën nga administrata dhe e kundërta. Në vitet 1950-1970 dituritë e marra ishin që nuk kishte ndarje në dy pjesë” (Po aty, fq. 15). Gjatë viteve ’50-të dhe ’60-të “paradigma dominante e politikës burokratike

ishte se agjensitë janë të kapura nga interesi që ato janë të supozuara të rregullojnë”

(Waterman, Rouse dhe Wright, 1998:14).

Gjatë viteve ‘80-të dikotomia u rishfaq dhe “teoria e kontrollit politik të burokracisë pësoi ndryshime të jashtëzakonshme. Paradigma dominante u zhvendos nga një vështirësi ekstreme e theksuar e institucioneve të zgjedhura amerikane që kanë në drejtim një burokraci federale masive dhe të ngathët te një vështirësi që liderat e zgjedhur mund dhe bëjnë formësimin e sjelljes burokratike në mënyrë sistematike” (Wood dhe Waterman, 1991:801). Pas viteve ’80-të, “...dikotomia rishfaqet, tani jeton dhe është mirë dhe gjendet në teorinë e kontrollit politik të burokracisë” (Frederickson, et.al, 2016:15).

Teoria postmoderne

Sipas Frederickson, Smith, Larimer dhe Licari (2012) “Teoria postmoderne... është kulmi i fragmentizimit teorik të administrimit publik, që fillon me sulmin për të ndarë në dy pjesë politikën dhe administratën... Teoria postmoderne refuzon mundësinë që çdo paradigmë e dhënë është e aftë të prodhojë të vërteta universale rreth çdo fenomeni social” (fq. 255).

Më tej autorët shpjegojnë se “teoria postmoderne është një qasje subjektive për të studiuar fenomene sociale që fokusohen kryesisht në gjuhë, në kontekstin e ndërveprimeve njerëzore dhe në ndërtimin social të realitetit. Postmodernistët besojnë se nuk ka të vërteta absolute, ndaj çdo pyetje e dhënë do të ketë disa përgjigje të mundshme, të gjitha që mund të jenë të vlefshme” (Po aty, fq. 255).

Miller dhe Fox thonë se: “...administrimi publik mund të përmirësohet duke u fokusuar në rezultate... Rezultatet orientojnë qeverisjen, ndaj buxhetet dhe rezultatet janë bazë e performancës. Detyra e parë administrative është të zhvillojë treguesit e performancës për

të matur rezultate. ...Detyra e dytë është për të vendosur objektivat e synuar që progresi i tyre të mund të vlerësohet” (2007:13).

Në administrimin publik amerikan, “thelbi i diskutimeve postmoderne është vendosur te një grup i vogël studiuesish organizuar nga PAT-Net⁹ i themelur më 1981. Aktivitetet e rrjetit janë konferencat, anëtarësimet dhe revista” (Bogason, 2001:168). Debati për postmodernizmin në administrimin publik ka vazhduar edhe për viteve ’90-të dhe kanë dominuar katër tema: (i) *konstruktivizmi social*, në qendër ka diskutimin mes konstruktivizmit social përballë fundamentalizmit dhe ka të bëjë me qëndrimin për njohuritë objektive, matjen e fakteve shoqërore, mundësisht në mënyrë sasiore dhe si diçka pa lidhje me vëzhguesit; (ii) *pragmatizmi* e vë theksin tek eksperimenti dhe përvoja, ndërsa pragmatistët i mohojnë parimet e veprimet racionale dhe e përfytyrojnë marrëdhënien sociale si bashkëpunese; (iii) *dekontruksioni dhe analiza përshkruese*. Koncepti i madh i administrimit modern është efikasiteti; nën kushtet postmoderne, vlerat alternative si drejtësi, barazi, shërbime dhe autonomi mund të jenë më tej, por ato duhet të plotësojnë kërkesat formale të strategjive moderne që të marrin njohje në fazën e projektimit të politikave; dhe (iv) *teoria kuantike*, kjo mënyrë e të kuptuarit të shoqërisë e percepton postmodernizmin si një koleksion të ideve, duke pasqyruar dinamikat e ndërgjegjshme dhe të pandërgjegjshme të ndryshimit në shoqërinë tonë dhe si një epokë e lidhur me modernitetin (Bogason, 2001).

Përsa i përket zbatimit të teorive të administrimit publik në RAP themi se ato nuk mund të gjejnë zbatim siç ka ndodhur në ShBA apo Britaninë e Madhe (BM). Në vendet e zhvilluara RAP synon revolucionarizimin e sektorit publik, ndërsa në Shqipëri synon modernizimin

⁹ PAT-Net = Public Administration Theory Network.

dhe profesionalizimin e sektorit publik, uljen e burokracizë dhe përmirëzimin e shërbimeve publike. Ndaj, duke qenë se çështjet që parashtrohen janë të ndryshme nuk mund të zbatohen të njëjtat teori dhe programe, por elementë të teorive të administrimit publik, që në këtë punim trajtohen te variablat dhe treguesit që masin realizimin e reformës. Ashtu sikurse edhe për ligjet, nuk mund të zbatohen të huazuara nga legjislacionet e huaja pa u përshtatur me realitetin shqiptar.

2.2.2. Dilema për një teori të vetme për administrimin publik

Administrimi publik është një fushë shumëdisiplinare. Pasi elementë të administrimit publik i gjejmë të përfshirë në shkencat sociale, humane apo të aplikuara. Te shkencat sociale administrimi publik ka elementë të shkencave politike, menaxhimit, ekonomisë, ligjit; te shkencat humane ka elementë të sociologjisë dhe psikologjisë; dhe te shkencat e aplikuara ka elementë të shkencave kompjuterike, elektronikës apo teknologjisë së informacionit. Rosenbloom thotë: “Administrimi publik është kombinimi i funksioneve menaxheriale, të politikbërjes dhe të ligjit së bashku me detyrimet, si liria e informacionit dhe mbrojtja e mjedisit (Komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Nevojën për të krijuar një fushë të vetme studimi të administrimit publik, studiuesit e kanë trajtuar shumë dekada më parë. Unifikimet, si “...përpjekje për të arritur bashkime në disiplina janë të drejtuara tipikisht në gjetjen e marrëdhënieve dhe në thjeshtësimin dhe organizimin e njohurive ekzistuese. Diferencat në metoda, teori dhe fenomene të vëzhguara, konsiderohen si problemet e shkëputjes për t’u zgjidhur. Një themelim bazik teorik dhe një

trajtë e përbashkët zakonisht tentojnë të unifikojnë nënfusha të ndryshme në një disiplinë” (Van der Walddt, 2015:2).

Mbështetur mbi këtë arsyetim, menaxhimi, shkencat politike, ekonomia, ligji, shkencat humane dhe ato të aplikuara nuk janë nënfusha të administrimit publik, por si shkenca të pavarura, një pjesë të zhvilluara kohë më parë se administrimi publik, ato ndihmojnë argumentimin dhe zbatimin e administrimit publik. Njëkohësisht administrimi publik “përdor” elementët e tyre për qëllime të tij, por kjo nuk e bën administrimin publik të varur apo pjesë të tyre, pasi është e pavarur si shkencë.

Jos V. N. Raadschekders, shkruan: “Krizë e identitetit e administrimit publik ... është një debat rreth të dyjave: strukturës së tij akademike dhe rëndësisë së tij në shoqëri. Studentët amerikan të administrimit publik,... e adresuan këtë çështje duke shprehur nevojën për një teori përmbledhëse që do të unifikonte studimin. Qasja amerikane për identitetin e krizës, e cila në përgjithësi është induktive, qëndron në kontrast të mprehtë me qasjen e Evropës kontinentale, e cila përgjithësisht është deduktive” (1999:281). Autori argumenton se “...Shtetet e Bashkuara dhe Evropa vuajnë nga ideja që përfaqësuesit e tyre nuk janë në gjendje të mbledhin në një trup koherent dhe unik të gjitha njohuritë, kërkimin dhe teorinë së bashku” (Po aty, fq. 284).

I të njëjtit mendim është edhe Robert B. Denhardt, që shkruan: “...ka një lloj krize në fushën e administrimit publik, kjo krizë, ndoshta pjesërisht shpjegohet si krizë identiteti, një situatë në të cilën vëmë re që jemi disi të pasigurt në themelet historike dhe filozofike të punës sonë” (1981:628). Kjo pasi “studimi i administratës publike ka qenë gjithnjë i lidhur ngushtë me teorinë organizative. ...Deri në vitin 1987 përpjekjet e ndryshme për të zhvilluar

teorinë organizative, janë bazuar në konceptin se nxitja e dhënë në këmbim për kontribute, mund të shihet në terma social dhe politik si edhe në terma ekonomik” (Joiner, 1961:99). Raadschekders sjell disa nga arsyet e krizës së administratës publike dhe administrimit publik, të cilat janë të pasyruara në tabelën e mëposhtme:

Table 1: Identiteti i krizës së administratës publike dhe administrimit publik

	Administrata Publike	Administrimi Publik
Kriza akademike	• Si ta përkufizojmë administratën publike (dhe ta ndajmë atë nga privatja dhe politikat)? • Cili është pozicioni i administratës publike midis shtetit dhe shoqërisë?	• Baza epistemologjike e studimit; • Si të marrim njohuri? • Janë njohuritë tona shkencore apo interpretuese?
Kriza ekzistenciale	• Mungesa e autoritetit moral.	• Disiplinë midis disiplinave të tjera ose një nëndisiplinë (p.sh. e shkencave politike, administrim biznesit, ligjit).

Burimi: Raadschekders, 1999, fq. 287

Debati për unifikimin e teorisë së administrimit publik trajtohet edhe në ditët e sotme. Sipas Arthur Staas, “Përpjekjet për të ndërtuar teori të unifikuara janë përsëri duke u bërë me interes dhe metodat që duhen për të ndërtuar teori unifikuese janë duke u zhvilluar” (1991:899). Për unifikimin e teorisë së administrimit publik, studiuesit janë të ndarë në dy kampe pro dhe kundër unifikimit.

Sipas Gerrit Van der Walt, katër forca duhet të jenë aktive që të realizohet unifikimi i një teorie dhe ato janë: “*e para* fragmentimi dhe diversifikimi i disiplinës. ...*e dyta* unifikimi i shkencave sociale. ...*e treta* divergjencat midis pikëpamjeve të bashkimit dhe të pluralizmit brenda disiplinës..., *e katër* përfshin reduksionizimin dhe ekskluzionizmin” (2015:4,5).

Jocelyne Bourgon, mbështet idenë e unifikimit dhe mbërrin në përfundimin: “Unë besoj se koha është pjekur për një teori të re të administrimit publik që është përshtatur me dilemat dhe sfidat e qeverisjes në shekullin XXI” (2007:24). Sepse: “Ne kemi parë rritjen e

shenjave të zhgënjimit. Dekada reformash për ta bërë qeverinë më shumë efikase dhe transparente kanë treguar qartë rënien e besimit të publikut” (Po aty, fq. 24).

Van der Waldt, e analizon unifikimin e administrimit publik në një këndvështrim ndryshe. Në themel të analizës së tij qëndron rishqyrtimi i mundësisë për të krijuar një teori unike brenda një kornize postmoderne. Pas një analize të zgjeruar, ai mbërrin në përfundimin: “Kërkimi për një teori të vetme mund me të vërtetë të kthehet dhe të jetë kundërproduktive. ...Me të gjitha gjasat, një teori e tillë nuk është gjithashtu e këshillueshme për shkak të qëllimit të saj potencial të kufizuar për të adresuar problemet e lidhura me qeverisjen komplekse. Një arsye kjo për të mos përmbledhur një teori unifikuese, por më shumë të pranohet si një fushë studimi ndërdisiplinare” (2015:13).

Rosenboom thotë: “Administrimi publik është natyrshëm shumëdisiplinare/ndërdisiplinare. Ne përfshijmë shumë nga ekonomiksi, shkencat politike, politikat publike, sociologjia, administrim biznesi dhe në një masë më të vogël, ligj dhe psikologji. Nëse përdorim vetëm një qasje të administrimit publik, nuk do të jeni në gjendje të zgjidhim problemet që ekzistojnë në ditët e sotme në këtë fushë” (Komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Administrimi publik duhet konsideruar dhe parë si një fushë e madhe studimi ku përfshihen fusha të tjera studimi, mbi bazën e të cilave funksionon dhe vepron vetë administrimi publik. Përfshirja e fushave të tjera në administrimin publik nuk sjell zvogëlim të tyre, por e plotëson administrimin publik, rrit ndërveprimin dhe ndihmesën mes tyre, pasi treguesit shkencorë nuk veprojnë të veçuar. Administrimi publik është profesion shumëdimensional ndaj dhe bashkëveprimi i të gjitha këtyre fushave do të ndihmonte edhe më shumë në zhvillimin e tij, sesa po të segmentohej administrimi publik në një fushë të vetme.

2.2.3. Menaxhimi i Ri Publik

Origjina e MRP “është e lidhur ngushtë me Margaret Thatcher Kryeministre e BM-së, Ronald Regan President i ShBA-së dhe me qeverisjen Labour të Zelandës së Re të 1984” (Pollitt dhe Dan, 2011:4). Teoria e re u bë influencuese në shkencat sociale.

Në vitet ’80-të në ShBA dhe vazhduar me vitet ’90-të, administrimi publik përveç qasjeve të tjera “është quajtur “reforund-rigjetje”, “rebuild-rindërtim” dhe “reinvent-rikonceptim” për teorinë dhe praktikën” (Lan and Rosnbloom, 1992:535). *Reinventing Government* (Rikonceptimi i Qeverisjes) u zhvillua nga David Osborne dhe Ted Gaebler, si një model i ri qeverisjeje që kishte për qëllim transformimin e sektorit publik. Vetë “lëvizja e “rikonceptimit” e administratës Klinton, p.sh. kërkoi për të eliminuar hierarkinë, të vendosë “konsumatorët” të parët dhe të vendosi çmimin e performancës mbi llogaridhënien” (Frederickson, et.al., 2012:54).

Kjo teori, siç thonë autorët ...“nuk do të zgjidhte të gjitha problemet... Por, nëse përvoja e organizatave që i kanë përqafuar ato [dhjetë parimet e teorisë] në çdo drejtim të tyre, ato do të zgjidhin pjesën më të madhe të problemeve, që ne përjetojmë nga qeverisja burokratike” (1993:20). Autorët mbrojtën idenë për përdorimin e metodave të sektorit privat me qëllim efikasitetin e shërbimeve ndaj publikut. Në librër ata argumentuan se ideja e trajtimit të qeverisë si një sipërmarrje nuk do të thotë ta drejtosh qeverinë si një biznes, por ata shprehin idenë e privatizimit të disa shërbimeve publike me qëllim që të bëhen sa më efikase dhe të përgjegjshme (1992). Ndaj zgjidhja e problemeve do të ofronte edhe përmirësimin e shërbimeve publike.

Autorët argumentojnë se “qeverisja dhe biznesi janë dy institucione thellësisht ndryshe: drejtuesit e biznesit drejtohen nga motive të fitimit; drejtuesit qeveritar drejtohen nga

dëshira për t'u rizgjedhur. Bizneset paratë i marrin më shumë nga konsumatorët; qeveritarët paratë i marrin më shumë nga taksapaguesit. Bizneset zakonisht drejtohen nga konkurrenca; qeveritarët zakonisht janë monopolist” (Po aty, fq. 20). Autorët mbërrijnë në përfundimin se megjithë ngjashmëritë mes tyre, qeverisja nuk mund të vrapojë si një biznes.

MRP “mund të përshkruhet si një infuzion i njëanshëm i vlerave të sektorit korporativ dhe objektivat brenda sektorit publik dhe në shërbimin publik...” (Peters dhe Pierre, 1998:234).

Për Richard C. Box, “Dëshmi për shtrirjen e koncepteve të tregut në sektorin publik mund të gjenden në literaturën dhe praktikën e administrimit publik në një theks mbi një plejadë të kostove të ndërthurura dhe të menaxhimit të prodhimit, koncepte të marra nga sektori privat, aktualisht të përpiluara si MRP. Këto koncepte përfshijnë, ndër të tjera: privatizimin, zvogëlimin, realizimin, sipërmarrjen, rishpikjen, operacionet e ndërmarrjeve, menaxhimin e cilësisë dhe shërbimin ndaj klientit” (1999:21). Ndërkohë Daniel Cohn sugjeron që MRP në ShBA dhe BM “mund të jenë kuptuar më mirë, jo si një përgjigje direkte për makrokrizat e shoqërive perëndimore, por si pjesë e këtij kompromisi të madh me rolin e ardhshëm të shtetit në shoqëri. ... MRP prezanton një konsensus të ri midis politikanëve të shumë vijave dhe midis burokratëve të lartë, gjithashtu pasi ke përvetësuar rolet dhe vlerat vepruese që duhet të mbajnë gjallë veprimet e shtetit në ndjekjet e arritjet e paradigmës së re të politikës (Cohn, 1997:586).

MRP vijon të zbatohet sot dhe në “teoritë bashkëkohore të menaxhimit në administrimin publik, [ku] tre koncepte/metafora të rëndësishme dominojnë: lidërsia (udhëheqje), kontraktues të jashtëm dhe qeverisja” (Frederickson, et.al, 2012:129). Sipas Rhodes, MRP “është një program ndërorganizacional i reformës administrative” (cituar në Peters and Pierre, 1998:232). Në thelb, MRP “ka transformin e sektorit publik” (Po aty, fq. 232)

përmes teknikave të biznesit për ta bërë efektiv dhe efikas, si dhe për të përmirësuar performancën e tij, që do të thotë përdorimi i input-eve për të arritur output dhe rezultate. Në kuadër të reformës së institucioneve publike në BM, Thatcher zbatoi MRP-në në nivel qendror dhe lokal. “Transformimi i shërbinit civil ishte pjesë dhe pako e projektit të madh të Thacher, që të lejonte forcat e tregut të penetronin në shërbimet publike, i cili u pa si një pengesë për rritjen ekonomike” (Po aty, fq. 233).

Sipas Pollitt dhe Dan, “MRP është një fenomen në dy nivele. Në nivelin e lartë është një teori/ doktrinë e përgjithshme që sektori publik mund të përmirësohet nga importimi i koncepteve, teknikave dhe vlerave të biznesit. ...Më pas në një nivel të zakonshëm, MRP është një pako e koncepteve dhe praktikave specifike” (2011:5). Ky tipar i MRP-së që kërkon importimin e elementëve strategjikë është në thelb të idesë së autorit në shkrimin e këtij punimi dhe realizimin profesional të RAP, përmes zbatimit dhe vënies në funksion në administrimin publik të koncepteve, teknikave dhe vlerave të menaxhimit, pasi në këtë mënyrë sektori publik në Shqipëri mund të bëhet i suksesshëm.

MRP është një pako e koncepteve dhe praktikave specifike që përfshin:

- Theksim më i madh te “performanca”, veçanërisht me anë të matjes së rezultateve.
- Preferencë për të varfërit, banesat, format organizative të specializuara (të ndara) të mëdha, forma shumëfunksionale.
- Përdorim i përhapur i kontratave për marrëdhëniet hierarkike si një koordinim kryesor i ndarjes.
- Injektivim i përhapur i mekanizmave të tregut përfshirë tenderin konkurrues...
- Theksim në trajtimin e përdoruesve të shërbimit si “konsumatorë” dhe në aplikimin e teknikave të përmirësimit të cilësisë së përgjithshme si Menaxhimi i Cilësisë Totale (Pollitt and Bauckaert, 2011:10).

Sipas Richard C. Box, “Praktikat e MRP nëpër të gjitha qeveritë perëndimore i janë qasur reformës së organizatave të sektorit publik... E thënë thjeshtë, kjo teori argumenton që çdo aktor zotëron një pronë, aktori tjetër nevojat dhe kjo ndërvarësi nxit një shkëmbim, që

udhëheqësit përcaktojnë kushtet e ndryshimet me të tjerë aktorë ku bashkëpunimi është i rëndësishëm për arritjen e qëllimeve...” (2006:11).

MRP gjeti zbatim edhe në vende të tjera evropiane, kryesisht të BE-së, por jo me të njëjtën përhapje dhe zhvillim si në vendet anglo-saksone.

Disa prej parimeve të menaxhimit të rëndësishme për t’u zbatuar në sektorin publik janë:

1. Punësimin i paanshëm, në bazë të meritës, të kualifikimit, të personalitetit dhe integritetit të individit dhe jo në bazë të nepotizmit.
2. Për shkak të pagave më larta, biznesi përthith nga tregu punonjësit më të mirë dhe më të kualifikuar. Menaxhimi i sistemit të pagave dhe i karrierës nga ana e administratës duhet të promovohet për të mundësuar rekrutimin e punonjësve të aftë nga tregu.
3. Uljen e prezencës së politikës në vendimmarrje, në biznes vendimet i merr menaxheri i lartë në favor të biznesit.
4. Zbatimi ndaj punonjësve i politikave jo diskriminuese, dhënie e mundësive të barabarta për karrierë, rritja e llogaridhënies dhe e përgjegjshmërisë në detyrë nxit mbrojtjen dhe mbajtjen e stafit të kualifikuar.

2.3. Administrata publike

2.3.1. Rëndësia e administratës publike në qeverisje

Vetë “qeverisja, është një marrëveshje me njerëzit për të mbrojtur të drejtat e tyre” (David Rosenbloom, komunikim personal, 23 nëntor 2016) dhe për të realizuar këtë marrëveshje, shërben administrata publike që është “institucioni, që ligji i përcakton detyrën për zbatimin e politikave dhe angazhimeve të qeverisë në sektorin publik” (Nunaj, 2014:107).

Përkufizimi i administratës publike u zhvillua në fillim të viteve 1900 (kryesisht nga Lorenz von Stein dhe më vonë nga Woodrow Wilson) dhe thekson “strukturën dhe veprimin e burokracive publike dhe organizatave publike, duke përfshirë buxhetimin, personelin dhe kontrollet e brendshme zyrtare dhe jozyrtare. Fillimisht (dhe më shumë e influencuar nga dijetarët prusian) administrata publike është konsideruar një formë e ligjit administrativ” (Demmke dhe Moilanen, 2012:108).

Një nga studiuesit e parë të administratës publike Frank J. Goodnow shkruan se “administrimi kur përdoret si tregues i funksionit, është i prirur të nxisë idenë që ky funksion i qeverisjes është gjetur ekskluzivisht në punë, që është gjerësisht e referuar si autoriteti ekzekutiv ose administrativ” (1900). Ndërsa për Ronald J. Pestritto, “të dy, Woodrow Wilson [1887] dhe Frank Goodnow [1990] ishin pionerët në advokimin e ndarjes së politikës nga administrata dhe e vendosën atë në qendër të argumentave të tyre të gjerë për reformën kushtetuese” (2007:16).

Për administratën publike ka shumë përkufizime, sipas Dictionnaire de l’administration française, administrata publike është: “Asambleja e shërbimeve publike, e destinuar të konkurrojë në zbatimin e mendimeve të qeverisë dhe në aplikimin e ligjeve në interes të përgjithshëm” (Cituar nga Goodnow, 1900:19).

Dwight Waldo e përkufizon administratën publike si: “...një organizatë për drejtimin e njerëzve dhe materialeve për të arritur qëllimet e qeverisë” (1955:3).

Administrata publike është “*struktura* e qeverisjes: janë institucionet dhe marrëdhëniet përmes të cilave kryhet aktiviteti i nëpunësve publikë...” (Fletcher, 1967:4).

Administrata publike “është parë thjeshtë si burokraci, pavarësisht pavëmendshmërisë së faktit që burokracia është një formë e veçantë organizative që nuk është themeluar në qeverisje” (Dhameja, 2003:2).

Johann Kaspar Bluntschli (1808-1881) jurist dhe politikan zviceran bën dallimin mes administratës dhe politikës: “...në çdo rast, ekzekutivi [administrata publike] është dytësor, vendimmarrësi ose mandatuesit [politika] është parësor” (2000:409-410). Ai është shprehur për një administratë të veçuar njëloj si nga politika dhe nga ligji. Politika thotë Bluntschli është veprimtari shtetëror “në gjëra të mëdha dhe universale”, ndërsa administrata është aktiviteti i shtetit në gjëra të veçanta dhe të vogla. Bluntschli e shikon administratën publike si një: “kujdestar të vullnetit të përgjithshëm” (cituar nga Rosser, 2010:10).

Willson u mbështet tek autorët e Shkollës Gjermane, të cilët patën një ndikim në perceptimet e tij për ndarjen e politikës nga administrata publike. Këtë dikotomi mes politikës dhe administratës, ai e çoi edhe më tej duke theksuar: “Pyetjet administrative nuk janë pyetje politike. Edhe pse politika përcakton detyrat për administratën, nuk duhet të përpiqet të manipulojë zyrat e saj” (1887:210). Nëse e marrim këtë sentencë dhe e analizojmë sot në administratën shqiptare do të themi se zbatimi i idesë së Wilson dhe Bluntschli për pavarësinë e administratës nga ndikimi politik mbetet kërkesë aktuale. Sipas Jay M. Shafritz, E. W. Russell dhe Christopher P. Borick administrata publike nuk mund të qëndrojë dot jashtë kontekstit politik sepse “është ky kontekst që e bën atë publike – e bën të ndryshme nga administrata private ose i biznesi” (2014:14) dhe e përkufizojnë administratën publike si “menaxhuesin e marrëdhënieve publike ose zbatuesin e politikave publike” (Shafritz, Russell and Borick, 2009:6).

Lynton K. Caldwell shprehet se zhvillimet globale në fushën e teknikës dhe teknologjisë, kanë dhënë ndikim e tyre edhe në administratën publike. Sipas tij:

Funksionet kryesore të administratës shtetërore kanë qenë mbajtja e të dhënave; p.sh. popullsia, tatimet,... por nevoja në të gjithë sektorët e shoqërisë për të dhëna në sasi të mëdha është zhvilluar në mënyrë të konsiderueshme gjatë shekullit XX me shpërthimin e rritjes së popullsisë, ekonomisë globale, teknologjive të informacimit dhe përmbajtjen, qëllimin dhe qasjes së informacionit (2002:153).

2.3.2. *Administrata publike përballë administratës shtetërore*

Në Shqipëri termi “administratë publike” filloi të përdoret gjerësisht pas viteve ’90-të.

Administrata publike dallohet nga ajo private për funksionimin e saj, që është në interes të shtetit dhe të publikut. Në periudhën e monizmit termi “publik” ishte i papërdorur dhe përdorim kishte termi “shtetëror”, pasi gjithçka ishte shtetërore. Ndaj gërshetimi i termave apo përdorimi në vend të njëra-tjetres ka qenë normalitet në Shqipëri. Po t’i referohemi bazës ligjore shohim:

1. Ligji 7492/1991, i pari ligj i hartuar për departitizimin dhe depotizimin e administratës, përdor termin “disa organeve shtetërore” (Kuvendi Popullor [KP], 1991b:1).
2. Kushtetuta 1998, përdor të dyja termat si administratë shtetërore dhe publike, por pa dhënë përkufizime apo dallime të njëres dhe tjetres.¹⁰ Nëse do i analizojmë në bazën e përkufizimeve dhe koncepteve të shpjeguara në ligjet e më vonshme, do të themi se Kushtetuta shpreh ndryshueshmëri të sakta mes administratës publike dhe shtetërore.

¹⁰ Në Kushtetutë (1998) fillimisht është përdorur termi “administratë publike” kur i është referuar kapitullit për Avokatin e Popullit, të cilit Kushtetuta i njihte si detyrë mbrojtjen e “të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme të individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregulta të organeve të administratës publike” (KSh, 1998:13). Ndërsa termi “Administratë shtetërore” është përdorur kur përshkruhen kompetencat e kryeministrit që: “bashkërendon dhe kontrollon punën e anëtarëve të Këshillit të Ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës qendrore të shtetit...” (Po aty, fq. 23).

3. Në statutet civile: Ligji 8095/1996 dhe Ligji 8549/1999 është përdorur gjerësisht termi “administratë publike”.¹¹
4. Kodi i Proçedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë (1999), e trajtoi administratën si publike, duke i dhënë një natyrë më gjithëpërfshirëse.¹²
5. Ligji 152/2013, përdor termin administratë shtetërore.¹³
6. Në ligjin nr. 90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”, administrata shtetërore përkufizohet si “...aparati organizativ dhe profesional, që i shërben interesit publik me paanësi...” (Kuvendi i Shqipërisë [KSh], 2012d:1).

Në kontekstin ligjor shqiptar, “institucion i administratës shtetërore” është aparati i Këshillit të Ministrave (KM), ministritë, institucionet qendrore në varësi të Kryeministrit apo ministrave, përfshirë degët e tyre territoriale, si dhe administrata e prefektit...” (KSh, 2013c:2).

Mbi këtë bazë krahasimore, themi se në kuptimin ligjor dhe përkufizimet e dhëna prej tij, përdorimi i termit “administratë publike” dhe administratë shtetërore” janë sinonime, pasi ligji u jep të njëjtën fushë veprimi.

¹¹ Në statusin e nëpunësit civil, Ligji 8549/1999, në nenin 2, pika 2 kemi përkufizimin: “Institucionet e administratës publike të nivelit qendror apo vendor” në kuptim të këtij ligji janë: Administrata e Kuvendit, Administrata e Presidentit, Aparati i Këshillit të Ministrave, ministritë, institucionet qendrore të pavarura, bashkitë dhe qarqet” (fq. 1).

¹² Ky Kod në nenin 3, përcaktoi se organet funksionale të administratës publike që veprojnë në Republikën e Shqipërisë janë: (i) organet e pushtetit qendror, të cilat kryejnë funksione administrative; (ii) organet e enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; (iii) organet e pushtetit vendor, që kryejnë funksione administrative; (iv) organet e Forcave të Armatosura si dhe çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative (KSh, 1999a:2).

¹³ Ligji shpjegon: “institucion i administratës shtetërore” është aparati i Këshillit të Ministrave, ministritë, institucionet qendrore në varësi të Kryeministrit apo ministrave, përfshirë degët e tyre territoriale, si dhe administrata e prefektit” (KSh, 2013c:2).

Në “Strategjinë Ndërsektoriale të Reformës së Administratës Publike [SNRAP] 2015-2020” të hartuar nga Qeveria Shqiptare, nuk ka përkufizime apo shpjegime se cilat institucione përfshihen në administratën publike dhe cilat në administratën shtetërore. Baza ligjore e kësaj strategjie është mbi funksionet e administratës shtetërore dhe vetë strategjia ngrihet për RAP, gjë e cila lë të nënkuptuar një grup të njëjtë institucionesh nën të dy termat. Në fushat e vlerësuara përmendet në formën: “Organizimi i Administratës Publike: Organizimi i Administratës Shtetërore” (Ministria e Inovacionit dhe Administratës Publike [MIAP] dhe Departamenti i Administratës Publike [DAP], 2015:7). Kjo dëshmon se në terminologjinë juridike përdorimi i temave dhe funksioneve të “administratës shtetërore” dhe “administratës publike” është i njëjtë.

Ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë” në ndryshim nga Kodi (Ligji 8485/1999) që ai shfuqizoi, nuk i përcakton organet e administratës publike, por vendos konceptin ligjor “organi publik”.¹⁴

Ekspertë në fushën e të drejtës administrative japin një tjetër këndvështrim mbi institucionet dhe ndajnë opinione të ndryshme për përkufizimet e dy termave. Pas një analize të gjerë Prof. Dr. Ermir Dobjani mbërrin në përfundimin se “...termi “administratë publike” është më i gjerë dhe përmban në vetvete edhe “administratën shtetërore”, kështu që, natyrisht, në rrethin e organeve të administratës publike futen edhe organet e administratës shtetërore” (2016:22).

¹⁴ Në kuptimin e këtij kodi, “Organ publik” është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, për aq kohë sa kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike (KSh, 2015c:2,3).

Dobjani thotë: “Administrata publike përfshin veprimtarinë dhe organet e pushtetit qendror (qeverinë, ministrat, etj.), veprimtarinë dhe autoritetet e administratës publike vendore (bashkitë dhe qarqet), veprimtarinë administrative të organeve të pushtetit legjislativ dhe pushtetit gjyqësor si dhe veprimtarinë dhe organet e enteve publike” (Po aty, 23). Dhe veprimtaria administrative është ajo që kryejnë administratat e institucioneve të pavarura.¹⁵

Te shërbimi civil përfshihen të gjithë nëpunësit civilë, të konfirmuar ose në periudhë prove që “ushtrojnë një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore” (KSh, 2013c:1). Sipas Koordinatorit pranë MIAT-së: “Deri në vitin 2013 Shërbimi Civil në Shqipëri përbëhej nga rreth 3 mijë vetë, ndër 90 mijë [punonjës] që ka administrata publike... Me fillimin e zbatimit të reformës, në fillim të vitit 2014, numri i nëpunësve civilë në administratën qendrore dhe lokale arriti 16 mijë” (Komunikim Personal, 03 gusht 2016).

Sipas BB-së, (n.d) “Nëpunësit civilë janë “të emëruar” nga vendimi i një institucioni publik të autorizuar në përputhje me ligjin e shërbimit civil...” (fq. 1).

Një tjetër përkufizim i klasifikon nëpunësit civilë si “shumicë dërmuese e të punësuarve me rrogë që punojnë në departamentet qeveritare...” (Greenwood, Pyper, Wilson, 2002:73)

Kushtetuta e Shqipërisë përdor termin për statusin e “funksionarëve publikë” dhe “nëpunës publikë” të administratës, Statusi i nëpunësit civil (2013) përdor termin “nëpunës civil” dhe Kodi i Procedurës Administrative “nëpunës publik” (2015).

¹⁵ Duhet të kemi në konsideratë edhe faktin se tek “institucionet e pavarura” bëjnë pjesë: “... administrata e Kuvendit, e Presidentit, e pushtetit vendor, e Gjykatës Kushtetuese, e Gjykatës së Lartë, e Prokurorisë dhe çdo institucion i pavarur, i parashikuar në Kushtetutë apo i krijuar me ligj dhe që i raporton Kuvendit, përfshirë degët e tyre territoriale” (KSh, 1999b:2). Pra administratat e Prokurorive dhe Gjykatave dhe jo gjyqtarët apo prokurorët, veprimtaria e të cilëve rregullohet me ligje specifike.

Për të qenë korrekt me terminologjinë në bazën ligjore shqiptare dhe raportet e saj, në këtë punim, institucionet që përfshihen nën “administratën shtetërore” do të jenë të barazvlefshëm si institucionet që përfshihen nën “administratën publike”.

Shiç shihet, legjislacioni shqiptar nuk është i indeksuar dhe i njehtësuar përse i përket terminologjisë juridike në fushën e administrimit publik. Ndaj lind nevoja të bëhet një unifikim i terminologjisë në rastin e dispozitave për administratën shqiptare.

2.4. Menaxhimi i burimeve njerëzore në administratën publike

Shqipëria ka ende nevojë të shqyrtojë e studiojë thellë funksionimin e një administrate publike për të qenë efektive dhe efikase. Ky studim është i nevojshëm: “...për suksesin e funksionit të saj; ...në progresin për të përmirësuar metodat më të mira të organizimit; në rritjen e besimit të publikut ndaj saj; në rritjen e autoritetit dhe ndjeshmërisë së saj ndaj publikut...” (Nunaj, 2013:158), si dhe për reformimin e vet. Në këtë nënçështje do të trajtojmë elementët themelor të MBNj, që ndikojnë në rritjen e performancës së individit.

2.4.1. Çështjet themelore të menaxhimit të burimeve njerëzore

MBNj është një degë e rëndësishme e shkencës së Menaxhimit dhe në dekadat e fundit ka marrë një zhvillim të ndjeshëm, duke u kthyer një domosdoshmëri për suksesin e një organizate. Për Shuler dhe Jackson, MBNj “reflekton një perspektivë më të gjerë të problemeve të BNj dhe është përdorur për të njohur rëndësinë e punonjësve si burim, si një pasuri ... [për vetë organizatën]” (Cituar nga Koli Dhe Llaci, 2015:36). Ndërsa Gary Dessler thotë se MBNj “...i referohet politikave dhe praktikave të përfshira në nxjerrjen e aspekteve të “burimeve njerëzore” të një pozicioni menaxhimi, që përfshin planifikimin e

BNj, analizën e punës, rekrutimin, selektimin, orientimin, kompensimin, vlerësimin e performancës, trajnimin dhe zhvillimin, si dhe marrëdhëniet e punës” (2007:4). Por rrugëtimi i MBNj ka qenë i gjatë dhe “...ka kaluar nëpër një proces të gjatë zhvillimi derisa ka arritur në statusin që ka fituar sot, si një nga funksionet më të rëndësishme të menaxhimit në një organizatë” (Koli dhe Llaci, 2005:25).

Në ditët e sotme edhe pse ekonomia botërore, teknika dhe teknologjia janë rritur me ritme shumë të mëdha, sërisht roli dhe rëndësia e BNj¹⁶ në këtë dinamizëm nuk është zbehur, mbetet ende elementi më themelor dhe i pandryshueshëm për sukses. Këto zhvillime kanë ardhur edhe si ndikim i zhvillimit të kapitalit human në organizata. Paul Banfield dhe Rebeka Kay kanë argumentuar se punonjësit janë asete për organizatën dhe: “ata nuk mund të bëhen trasaksion – p.sh. t’i blesh dhe shesësh sipas dëshirës; kontributi i tyre është individual dhe i ndryshueshëm; ata nuk mund të vlerësohen sipas parimeve financiare tradicionale” (2012:21). Për Noe, Hollenbeck, Gerhart dhe Wright: “kapitali njerëzor janë punonjësit në organizatë, që zotërojnë përvojë në gjykim, inteligjencë, aftësi për të ndërtuar marrëdhënie, si dhe për të përshkruar çështjet që trajtojnë” (2010:3).

Pas viteve 2000, studimi dhe zbatimi i parimeve të MBNj mori një zhvillim të ndjeshëm dhe në institucionet publike zyrat e BNj u bënë pjesë e strukturave mbështetëse. Në literaturën ligjore shqiptare, gjejmë përkufizime të ndryshme për BNj dhe rolin e tyre në mbarëvajtjen e organizatës. Kreshnik Bello thotë se “kapitali human përfshin: eksperiencën kolektive, aftësitë, si dhe njohuritë e përgjithshme të të gjithë individëve të [organizatës]... Ai është një burim sepse mund të gjenerojë vlerë [për organizatën]...” (2013:50).

¹⁶ Burimet njerëzore si term shpesh i gjemë të përshkruara edhe si kapitali human apo kapitali njerëzor, por që mbartin të njëjtin kuptim në vetvete.

2.4.2. Elementët e menaxhimit që gjejnë zbatim në administrimin publik

Të menaxhosh administratën publike, do të thotë të përdorësh teknikat, parimet dhe metodat më të mira të zbatuara në biznes drejt administrimit publik. Në biznes “çdo organizatë vepron si një teori e biznesit... Strategjia konverton këtë teori biznesi në një performancë. ...Strategjia është gjithashtu testi i teorisë së biznesit.” (Drucker, 1988). Roli i menaxherëve publik ka qenë themelor, pasi në të gjitha nivelet e qeverisjes, ata “janë duke rizbuluar qeverisjen, rindërtuar qeverisjen, duke u përpjekur të jenë sipërmarrës, duke u përpjekur t’u shërbejnë më mirë klientëve të tyre, duke u përpjekur të jenë më shumë inovativ, duke u përpjekur të marrin risk dhe duke u përpjekur të shtojnë vlerë” (Frederickson, et al., 2012:128).

Administrata publike është në tërësi një organizatë e madhe me të gjitha funksionet dhe logjikën e të punuarit. Ndaj të vendosësh në organizatat publike parimet e menaxhimit, që kanë qenë të suksesshme në organizatat private, është një mundësi më shumë për organizatat publike që të jenë efektive, efikase dhe të përgjegjshme, të cilat janë tipare karakteristike të organizatave private. Kjo gjë do të rriste fuqinë vepruese të administratës, do të realizonte zbatueshmëri më të mirë ligjore, si dhe do të përmirësonte dhe do të rriste cilësinë e marrëdhënieve publike.

Lidhja mes menaxhimit dhe administrimit publik është e hershme. I rikthehemi Woodrow Wilson dhe e citojmë: “Fusha e administratës është një fushë e biznesit (1887, paragrafi 1, pjesa II)”. Wilson trajton parimet e menaxhimit si: metodat e emërimeve në detyrë; zbatimin e metodave më të mira të organizimit dhe veprimit ekzekutiv; rritjen e besimit të publikut ndaj institucioneve; trajnimin e zyrtarëve publike; si dhe për ta bërë shërbimin publik jopartiak. Të gjitha këto janë të nevojshme për përmirësimin e punës në administratën

publike dhe si element ndikues për reformën e shërbimit civil që është një prelude për një reformë më të plotë për administratën publike. Që nga origjina e fushës, “menaxhimi ishte në qendër të administrimit publik. Sepse menaxhimi është çfarë profesionistë të administrimit publik bëjnë. Teoritë e menaxhimit janë fundamentale për shpjegimin e praktikave të punës në administratën publike” (Frederickson, et.al., 2012:127).

Më poshtë do të trajtojmë elementët e menaxhimit që zbatohen në administrimin publik:

Ndikimi i trajnimeve në performancën e burimeve njerëzore

Trajnimi është procesi i të mësuarit përmes mesimdhënies dhe mësimnxënies. Trajnimi është seanca mësimore, por nuk është e barazvlefshme me mësimnxënien në universitete, shkolla të larta apo të mesme. Trajnimet zhvillohen kryesisht nga individë me përvojë që synojnë t’u mësojnë pjesëmarrësve njohuri të reja dhe njëkohësisht t’i përgatitin për procesin në vijim të punës së tyre. Rosenbloom thotë se “trajnimi është i rëndësishëm për të siguruar që nëpunësit civilë të kenë teknikat dhe ekspertizat e tjera të nevojshme të bëjnë punën e tyre mirë dhe t’i shtojnë vlerë administratës dhe interesit publik. ... Trajnimi periodik është i nevojshëm për të azhornuar njohuritë dhe për të avancuar në praktikat më të mira të administrimit publik” (Komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Landy dhe Conte bëjnë një ndarje mes trajnimit dhe zhvillimit të BNj, pasi “Trajnimi dhe zhvillimi janë procese gjatë të gjithë jetës për punonjësit e të gjitha niveleve..., të mësuarit është e nevojshme për sigurinë me punë dhe për mundësitë për karrierë. Ndërkohë trajnimi është më shumë i fokusuar në punën e tashme të punonjësve, zhvillimi përfshin të mësuarit që përgatit punonjësit për sfidat e së ardhmes, mundësitë dhe punët” (2016:286).

Sipas Robins DeCenzo, “Trajnimi i punonjësve është një përvojë mësimore, qëllimi i së cilës është të realizojë një ndryshim relativisht të qëndrueshëm të punonjësve duke përmirësuar aftësitë e tyre të performancës gjatë punës” (2011:267).

Trajnimi është një proces që synon të japi informacionin që i duhet individit që kërkon të trajnohet, në mënyrë që të sjelli ndryshim nga pozicioni bazë ku ai është, në një pozicion të ri më të avancuar. “Të gjithë trajnimet ndjekin paradoksalisht të njëjtin ritëm” (Buchen, 2007:149) duke bërë që të qëndrojnë mes të tashmes dhe të ardhmes.

Që një punonjës të zhvillohet profesionalisht gjatë trajnimit do t’i duhet: të zhvillojë aftësi të nevojshme, për t’u rritur profesionalisht; të nxitet për të zhvilluar aftësitë individuale dhe pune në grup, për realizimin e objektivave të organizatës; të punojë për rritjen dhe forcimin e kapacitetit të tij intelektual me njohuri bashkëkohore, për t’u përgatitur për sfidat dhe kërkesat e vazhdueshme të tregut; të marrë njohuri për rritjen e motivimit, produktivitetit dhe performancës së tij që të mund të sjellë rritje edhe të performancës së organizatës.

Drejtori i ASPA-s thotë se: “Trajnimi është i lidhur direkt me zhvillimin e BNj; me përmirësimin e performancës në punë, zhvillimin profesional, si edhe me zhvillimin e karrierës [së nëpunësve civilë]” (Komunikim personal, 30 December 2014).

Trajnimi i nëpunësve civilë shihet i lidhur ngushtësisht me zhvillimin e BNj edhe në kuadër të intergrimit të Shqipërisë në BE, sepse “trajnimi dhe zhvillimi i nëpunësve civilë është instrumenti çelës për zhvillimin e kapaciteteve për shtetet në paraanëtarësim [si Shqipëria].

Trajnimi i shërbimit civil është direkt i lidhur me efektivitetin, si një parim qendror evropian i administrimit” (Meyer-Sahling, 2012:60).

Në raportin “Public Service Training System in OECD Countries – SIGMA”, theksohet rëndësia e trajnimeve për punonjësit e administratës publike: “Një sistem i mirë trajnimi

është vendimtar për çdo organizatë, që të zhvillojë dhe të mbajë standarde të larta profesionale të sjelljes dhe performancës për stafin e tij... Trajnimi në sektorin publik duhet të jetë i rëndësishëm si trajnimet në sektorin privat” (OECD, 1997:3).

Një tjetër raport i Kombeve të Bashkuara përcakton elementët e rëndësishëm që duhet të përfshihen në programet e trajnimeve.¹⁷

Modeli Kirkpatrick për matjen e efektivitetit të trajnimeve

Matja e efektivitetit të trajnimit është themelore, për të parë ndikimin që mund të ketë sjellë në realizimin e detyrës tek individ i trajnuar dhe te rezultatet e mundshme te performanca e organizatës. Modeli Kirkpatrick i krijuar nga Dr. Donald L. Kirkpatrick, prej vitit 1950 njihet si standard botëror për matjen e efektivitetit të trajnimeve. Ky model ka katër hapa për vlerësimin e trajnimeve: “1. Ragimi; 2. Të mësuarit; 3. Sjellja; 4. Rezultatet” (1959:3). Vetë krijuesi i modelit shprehet se modeli i tij me katër nivele “është cituar dhe përdorur anë e mbanë botës. Trajnimet profesionale e gjetën atë dobiprurës duke bërë diçka në lidhje me vlerësimin” (Kirkpatrick, D. 1996:24).

Modeli Kirkpatrick e “konsideron vlerën e çdo lloj trajnimi, formal ose joformal në katër nivele. *Niveli 1* Vlerësimi i *reagimit* sesi pjesëmarrësit i përgjigjen trajnimit [të zhvilluar]. *Niveli 2* Masa e *të mësuarit* nëse ata e kanë mësuar materialin [që ju është dhënë në trajnim]. *Niveli 3* *Sjellja* konsiston nëse ata përdorin në punën e tyre çfarë ata kanë mësuar

¹⁷ Temat e misionit dhe të programeve duhet të përfshijnë: (i) Menaxhimin e Organizatave të Shërbimit Publik...; (ii) Përmirësimin e Proceseve të sektorit publik...; (iii) Leadershipin në sektorin publik...; (iv) Zbatimin e teknikave cilësore dhe sasore të analizës...; (v) Të kuptuarit e politikave publike dhe mjedisin organizativ... (United Nations Department of Economic and Social Affairs /International Association of Schools and Institutes of Administration [UNDESA/IASIA], 2008:9,10).

[në trajnim]. *Niveli 4 Rezultatet* vlerëson nëse trajnimi ka ndikim pozitivë në organizatë.¹⁸

Sipas Ludmila Praslova, “kriteret e reagimit dhe të mësuarit janë konsideruar [kriteret] të *brendshme*, sepse ato fokusohen në atë se çfarë ndodh në kuadër të programit të trajnimit. Kriteret e sjelljes dhe të rezultateve fokusohen në ndryshimet që ndodhin jashtë programit (dhe zakonisht pas [trajnimit]) dhe janë parë si kriteret të *jashtme*” (2010:220).

Kriteri i *reagimit* na ndihmon të mësojmë sesa të trajnuarit besojnë që kanë mësuar përmes trajnimeve. Sipas Artur, Tubre, Paul dhe Edens “Kriteret e reagimit janë të lidhur me perceptimet e të trajnuarve, mbresat dhe ndjenjat rreth trajnimit... dhe janë operacionalizuar duke përdorur matjet e vetë raportit” (2003:276).

Të mësuarit kanë të bëjnë me testimin e njohurive sesa të trajnuarit kanë mësuar përgjatë trajnimeve. Kjo realizohet përmes “matjes pas trajnimit të të mësuarit, ruajtjes dhe demonstrimit të sjelljes/njohurisë [së mësuar]” (Alliger, Tannenbaum, Bennett Jr., Traver dhe Shotland, 1997:341). Në të kundërt me reagimet, “kriteri i të mësuarit është matja e të mësuarit dhe janë tipikisht të indeksuar nga objektivat, masat e matshme të rezultateve të të mësuarit si testet tradicionale të njohurive deklarative dhe proceduriale, zakonisht në formën e provimeve formale” (Artur et.al. 2003:276).

Sjellja identifikon sesa trajnimi ka ndikuar në punën e nëpunësit të trajnuar. Kjo realizohet përmes matjes së performancës së nëpunësit pas trajnimit dhe “mund të përdoret për identifikimin e efekteve të trajnimit në performancën në punë” (Praslova, 2010:220).

Rezultatet e aktivitetit të një organizate janë një nga elementët më të rëndësishëm për vazhdimin e funksionimit të saj. Por, për të përcaktuar rolin e drejtpërdrejtë ose të tërthortë

¹⁸ Marrë nga:

<http://www.kirkpatrickpartners.com/OurPhilosophy/TheKirkpatrickModel/tabid/302/Default.aspx> (Parë më 10 nëntor 2016).

të trajnimeve në rritjen e rezultateve pozitive të kompanisë ka shumë vështirësi pasi ka shumë tregues që ndikojnë në rezultat. Ndaj “rezultatet janë shpesh të vështira për t’u vlerësuar dhe kriteret e rezultateve zakonisht janë konsideruar më pak të përdorshme se vlerësimet e çdo niveli tjetër të modelit Kirkpatrick” (Po aty, fq. 220).

Performanca e institucionit publik

Pse performanca? Duke qenë se administrata publike ofron për qytetarët shërbime, atëherë që rezultati i këtyre shërbimeve të jetë i lartë, sektori duhet të performojë në nivel të kënaqshëm. Cilësia e performancës së institucioneve publike ndikohet nga:

- performanca individuale;
- zbatimi i politikave publike nga ana e institucionit publik; si dhe
- “respektimi i të drejtave të njeriut;
- respektimi i bazës ligjore;
- zbatimi i kostos së efektivitetit ose kostos së benefitit.

Ne themi se kemi një performancë institucionale edhe kur përdorimi i parave publike është efikas” (David Rosenbloom, komunikim personal, 13 nëntor 2016).

Performanca individuale arrihet kur kemi BNj të afta që t’i ofrojnë këto shërbime, të cilat janë në kontakt të drejtpërdrejtë me qytetarët. Një performancë tregon profesionalizëm dhe aftësi të nënpunësve, për pasojë dhe shërbimi do të jetë në cilësinë e duhur. Që të kesh performancë të lartë duhet t’i motivosh punonjësit duke i dhënë besim, siguri në punë, paga të larta dhe garanci për zhvillimin e një sistemi karriere.

Performanca është një proces që dëshmon cilësinë e realizimit të detyrës nga punonjësit. DeCenzo dhe Robbins mendojnë se “performanca duhet të përcjellë vlerësimin e punonjësve, sa mirë ata kanë performuar për qëllimet e përcaktuara. Është gjithashtu e dëshirueshme të kesh këto arritje dhe masa performance të vendosura në mënyrë reciproke midis punonjësit dhe eprorit” (2005:246). Por efektshmëria e performancës është më e lartë nëse ajo matet në mënyrë të vazhdueshme, periodike dhe jo për periudha të gjata. Pasi matja e rregullt mundëson riparimin e gabimeve të punonjësi, për pasojë puna e tij do të vij duke u rritur. Sepse performanca “ndihmon në identifikimin e përparësive, të dobësive të individit si dhe përmirësimin që duhet të bëjë ai apo ajo” (Gjuraj, Gjinovci, 2012:45).

Një karakteristikë e sektorit publik në fillimin e viteve ’90-të ishte lindja e nevojës për studimin e performancës. Sipas Behn, 2001; Kettl and Dilulio, 1995; Pollitt and Bouckaert, 2000 shumë qeveri në vendet e zhvilluara mbi bazën e kërkesave të larta për dokumentimin e performancës e “...kanë bërë matjen e performancës një komponent kryesor të reformës së menaxhimit publik” (Cituar nga , Heinrich, 20013:25).

Ndërsa në Shqipëri vlerësimi i rezultateve individuale në punë dhe matja e performancës në sektorin publik është zbatuar pas miratimit të Statusit të Nëpunësit Civil më 1999. Ky ligj ngarkoi KM-në për të nxjerrë “...aktet nënligjore për mënyrën e vlerësimit të rezultateve individuale në punë, për të gjithë institucionet e administratës publike...” (neni 16). Pas vitit 2014, vlerësimi i performancës së nëpunësve civilë kryhet dy herë në vit, duke i dhënë mundësi nëpunësit të reflektojë më shpejt për të korigjuar performancën e dobët të tij.

Por individi nuk e arrin i vetëm rritjen e performancës së tij, pasi një rol themelor luan edhe organizata. Performancë e lartë individuale, do të thotë realizim detyrash dhe objektivash. Por objektivat e individit në institucionet publike (si në çdo organizatë) janë të lidhura

ngushtë me ato të organizatës. Nëse çdo individ ka realizuar objektivat e tij, atëherë presupozohet se janë realizuar dhe objektivat e organizatës. Performanca e lartë individuale është një nga treguesit e rëndësishëm që sjell performancë të lartë të organizatës.

Për këtë çështje autorë të ndryshëm si Delaney & Huselid (1996), Dyer & Reeves (1995), Guest (2001) dhe Katou & Budhëar (2007) mbërrijnë në përfundimin se, “performanca e organizatës në përgjithësi përcaktohet nga efektiviteti..., efienca..., kënaqësia e punonjësve dhe klientëve, inovacioni, kualiteti i produkteve dhe shërbimeve, si dhe mundësia për të mbajtur një model të vetëm punonjësish” (Cituar nga Absar, Nimalathan and Jilani, 2010:15).

2.4.3. Meritokracia në rekrutim dhe në karrierë

Meritokracia është një sistem, përmes “një mundësie të barabartë për të gjithë...” (Enoma, 2008:1) qoftë në rekrutim, zhvillim karriere dhe në zbatimin e ligjit në marrjen e masave disiplinore përkujdrejt nëpunësit civil. Në këtë nënçështje do të analizojmë meritokracinë në rekrutim dhe në karrierë.

Meritokracia në rekrutim

Meritokracia në institucionet publike është themelore për rekrutime të suksesshme. “Sfidat e rekrutimit shfaqen të thelluara me kalimin e kohës, si preferencat e gjeneratave dhe konceptet e punës, ndryshimet në karrierë dhe trendet e tjera, puna për uljen e rezervave të aplikantëve të kualifikuar” (Wilson, Dalton, Scheer, Grammich, 2010:64).

Sipas Irving H. Buchen, në vetëm pak vite procesi i rekrutimit ka pësuar disa ndryshime të rëndësishme. Rekrutimet “në të shkuarën kanë qenë të orientuar nga: të jesh i sjellshëm,

punëtor, i besueshëm, besnik dhe i bindur. Këto cilësi tradicionale janë zëvendësuar nga një kulturë të re e sjelljes: përshtatshmëria, përfshirja, shkathtësia, risitë, pronësia, transformimi, reciprociteti, grupimi, morali dhe fuqizimi. Më në fund, e ardhmja ofron role hibride që shtohen: punonjës i dijes, lojtar grupi, avokat i konsumatorit, i përforcuar teknologjikisht dhe udhëheqës” (2007:197).

Por, para mbërritjes në procesit e zgjedhjes së kandidatëve, që rekrutimi të jetë i suksesshëm dhe efektiv “procesi kërkon një rezervë domethënëse me kandidatë për të zgjedhur prej tyre – dhe sa më shumë diversitet që të ketë grupi është më mirë” (DeCenzo, Robbins, 2005:146). Kjo sepse përmes sasisë mund të arrihet cilësia. Nëse ka më shumë kandidatë që konkurrojnë për pozicione pune, atëherë mundësitë për të zgjedhur një më të mirë janë më të larta.

Meritokracia në karrierë

Menaxhimi i karrierës së sektorin publik në Shqipëri është bërë pjesë e rëndësishme e reformës ligjore dhe të MBNj. Karriera ka tre etapa të rëndësishme: planifikimi, menaxhimi dhe zhvillimi. Etapën e parë të karrierës individit e zhvillon përgjatë formimit të tij arsimor ku ai bën zgjedhjen e fushës së studimit universitar mbështetur mbi objektin që ai i ka vënë vetes për të bërë karrierë. Për këtë, i duhet që të kuptojë aftësitë dhe prirjet e tij, mundësitë individuale dhe ata çka ofron tregu dhe organizatat, në mënyrë që të jetë sa më objektiv për profesionin që do të zgjedhë për të ardhmen e tij profesionale, po ashtu edhe në karrierë.

Etapa e dytë e karrierës ndodh kur individit është pjesë e organizatës publike. Kryerja e trajnimeve nga institucioni dhe transferimi për në institucione homologe me lëvizje horizontale karriere, janë elementë që ndikojnë që individit, por edhe organizata të

menaxhojë karrierën e tij individuale dhe njëkohësisht të plotësohen edhe nevojat e organizatës. Për Koli dhe Llaci “Menaxhimi efektiv i karrierës do të thotë përdorimi efektiv i BNj dhe mundësi të barabarta punësimi...” (2005:135).

Ndërsa në etapën e fundit, bashkëpunimi i individit me organizatën ka të bëjë me hapësirat që ajo ka dhe ndihmesën që i jep nëpunësit që të rritet vertikalisht në karrierë. Robbins DeCenzo kur analizon lidhjen mes karrierës dhe performancën thotë se zakonisht, karrierat janë të zgjedhura mirë nëse “vendoseni në pozicione në të cilat performanca juaj është e mirë, ju bëjnë të ruani përkushtimin tuaj ndaj karrierës, ju japin vende pune ku përjetoni shumë kënaqësi dhe ju sigurojnë një ekuilibër të përshtatshëm mes punës dhe jetës personale” (2011: 292). Ndaj mosrespektimi i meritokracisë në zhvillimin e karrierës, ka një ndikim të drejtpërdrejtë te vetë individi, te motivimi dhe performanca e tij në punë.

2.5. Fillesat e administrimit publik si një objekt studimi në universitetet amerikane dhe britanike

Fillimi i studimit të fushës së administrimit publik në ShBA, solli njëkohësisht edhe fillimin e studimit të tij në universitete. Kështu, “Universiteti i Pensilvanisë dhe Universiteti Columbia filluan të ofrojnë kurse në administrimin publik që herët më 1888. Universiteti i Çikagos emëroi të parin profesor kombëtar të administrimit publik më 1899 dhe më 1900 Frank Goodnow i Columbias publikoi ndoshta të parin libër për administrimin publik”¹⁹ (Lynn, 1996:27).

¹⁹ In 1893 Goodnow had published the two volume *Comparative Administrative Law*, the first American treatise on public administration.

Për rreth një shekull, shumë gjëra ndryshuan në studimin e administrimit publik në botë dhe fusha e veprimit dhe e analizës së tij u rrit dhe zgjerua duke u ndërthurur edhe me fusha të tjera. Para viteve '80-të, në BM, administrimi publik si një objekt studimi “ishte afruar në masën më të madhe nga prespektiva e shkencave sociale dhe vendndodhja akademike e tij si subjekt zhvillimi në arsimin e lartë në BM ishte zakonishte të shkencat sociale ose në departamentet e lidhura [me to]” (Greenwood, Eggins, 1995:143). Më pas, po në BM “... gjatë viteve '80-të, programet lëvizën ndjeshëm larg nga shkencat sociale dhe [shkuan] drejt biznesit dhe menaxhimit...” (Po aty, fq. 143). Ky zhvillim “...u reflektuar në ndryshimin e strukturave dhe veprimet e burokracisë publike te..., Britania dhe pjesa më e madhe e vende perëndimore ...” (Greenwood, Pyper and Wilson, 2002:20).

Këto ndryshime u përhapën edhe në vende të ndryshme të botës dhe sipas Eran Vigoda, “sot shumë shembuj ekzistojnë në universitetet për varësinë e njësive të administrimit publik; disa veprojnë si shkolla dhe disa si fakultete të lira. Me të paktën një numër të barabartë universitetesh megjithatë programet e administrimit publik në të gjitha nivelet janë jo vetëm pjesë e njësive të mëdha si departamentet e shkencave politike, shkollat e biznesit dhe menaxhimit, ose edhe shkolla të çështjeve publike” (Vigoda, 2002:5).

Ndërsa sot, në ShBA, “administrimi publik është rrallë, ose ndonjëherë pjesë e departamentit të Ekonomiksit. Fakulteti ekonomik mund të japi kurse në programin e administrimit publik, por këto programe janë zakonisht të pavarura: Shkollat e Marrëdhënieve Publike, Departamenti i Administratës Publike ose Departamenti i Shkencave Politike. Ndonjëherë ato janë në Shkollat ose Departamentet e Menaxhimit të Biznesit, por kjo është e pazakontë” (David Rosenbloom, komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Në Shqipëri, universitet për nga këndvështrimi që i japin administrimit publik, e kanë si programe të shkencat politike dhe një pjesë të ato ekonomike. Te tre universitete publike administrimi publik është i përfshirë në Fakultetin Ekonomik, dega Menaxhim dhe vetëm një universitet e ka të përfshirë programin të Shkencat Politike.

KAPITULLI III: Historik i shkurtër i administratës dhe administrimit publik në Shqipëri

3.1. Zhvilli e administratës shqiptare: nga viti 1912 – deri sot

Në pjesën e parë të këtij kapitullit historik, do të përshkruhet në mënyrë përmbledhëse rrugëtimi i administratës publike shqiptare gjatë një shekulli, duke filluar me krijimin e saj pas shpalljes së pavarësisë më 28 nëntor 1912, përmes deklaratës së Kuvendit të Vlorës: “që Shqipëria sot të bëhet në vehte, e lirë e mosvarme”.²⁰

3.1.1. Lindja e institucioneve të administratës në Shqipëri

Kuvendi i Vlorës pas shpalljes së pavarësisë, deklaroi krijimin e qeverisë së përkohshme, e cila vendosi nocionet e para juridike për funksionimin e pushtetit qendror dhe lokal.

Qeveria e përkohshme krijoi administratën civile në nivel qendror dhe lokal²¹ dhe e ndau vendin në prefektura, duke realizuar ndarjen e parë territoriale të Shqipërisë pas pavarësisë.

Po kështu krijoi edhe bazën e parë ligjore që është: “Kanuni i Pertashëm i administratës civile të Shqipërisë”.²²

²⁰ Cituar nga Deklarata e Sshpalljes së Pavarësisë, më 28 të Vjeshtës së tretë 1912.

²¹ Në “Kanuni i Pertashëm i administratës civile të Shqipërisë”, thuhet: “Shqipëria asht ndamë ne prefektura, prefektura ne nënprefektura dhe n/prefektura në krahina. Qytetet dhe fshatet janë te ndamë ne një e ma shume qarqe katundarie edhe cilido qark numërohet një krahinë” (Qeveria e Përkohshme e Vlorës, 1913:1).

²² Citimet në literaturën e kohës janë lënë në formën e shkrimit të gjuhës shqipe të shkruar në atë kohë dhe nuk është përshtatur me shqipen standarde të sotme. Kjo për dy arsye: së pari, për t’i qëndruar besnik origjinalit dhe së dyti, kuptimshmëria gjuhësore është në nivel të lartë dhe nuk lind nevoja e përshtatjes.

Në Konferencën e Londrës (1913) u morr vendimi që Shqipëria të ishte nën garantimin e gjashtë Fuqive të Mëdha, të drejtohej nga Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit (KNK) dhe të kishte një administratë civile.

Nga 5 tetori 1914, kur u krijua qeveria e parë shqiptare pas largimit të Princ Vidit e deri më qershor 1924 kur në pushtet do të vinte Fan Noli, mungesa e stabilitetit politik në Shqipëri ishte e ndjeshme. Kjo bëhet prezent me faktin se u krijuan 13 qeveri, ku jetëgjatësia e të cilave varionte nga disa orë (Qeveria e Qazim Koculit më 6 dhjetor 1921), deri në 14 muaj e gjysëm (Qeveria e parë e Ahmet Zogut, 2 dhjetor 1922 – 25 shkurt 1924).

Edhe pse kemi paqëndrueshmëri të theksuar politike, puna për forcimin e funksioneve të administratës vijoi. Në funksion të normimit të aktivitetit administrativ, nga qeveria u ndërmorrën hapa të rëndësishëm, si:

- Miratimi i “Rregullore e Jetëshkrimeve”, pranuar më 06.04.1921 nga kryeministri Iljaz Vrioni.
- Rregulla “Mbi sjelljet e nënpunsave kundrejt popullit”, datë 10.05.1922.
- Ligji i administratës civile të Shtetit Shqiptar, datë 24.05.1922.
- Ligja dhe rregulla: Ligja për gjykimin e nënpunsave, 28.06.1922.
- Rregulla: Nënpunësat në ndëshkim (24.06.1922); Mbi udhëtimet e Zyrtarëve (16.07.1922); Për klasifikimin e rrogavet (23.07.1922); Për orarin zyrtar (27.07.1922); Mbi mirësjelljen e nënpunësve (17.12.1922).
- Rregullorja e shtetit civil, datë 17.08.1922.²³

²³ Ligjet dhe tregullat e parashtruara në këtë paragraf, janë citim i botimit të Departamentit të Administratës Publike (DAP, 2012, fq. 26-42).

Zhvillimi i Kongresit të Lushnjës (21 – 30 janar 1920), ishte me shumë vlerë për mbijetesën e shtetit shqiptar. Statusi i dalë nga ky Kongres, siç njihet ndryshe: “Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë” fillimisht ishte me 6 nene dhe më vonë u zgjerua duke “e shndërruar këtë akt në një kushtetutë të mirëfilltë me fuqinë më të lartë në shtet”.²⁴ Zgjerimi i Statutit të Lushnjës kishte rëndësi pasi përpunoi formën e qeverisjes në Shqipëri dhe përcaktoi formën e veprimit të tre pushteteve: ligjislativ, përmbarues dhe gjyqsuer. Në pjesën “A” të tij thuhej: “...Pushteti përmbarues [ekzekutiv] i përket vetëm Këshillit të Naltë,²⁵ i cili e ushtron me ânën e Kabinetit...” (Parlamenti, 1922:1).

3.1.2. Hapat ku kaloi administrata në periudhën e Mbretërisë

Më datë 06.01.1925, Këshilli i Naltë emëron Ahmet Zogun si kryeministër të Shqipërisë, ndërsa më 23.05.1928, Ahmet Zogu tashmë President dekreton zbatimin e “Ligjës së Administratës Civile e Republikës Shqiptare”, ku bëhet ndarja administrative e vendit; përcaktohen rregullat e nënpunsavet për pezullimin dhe detyrat që do të kryejnë në të gjitha nënndarjet administrative. Në “Ligji Organik i Ministris së Punëve Mbrendëshme” pasqyrohet organizimi qendror, detyrat e Sekretarit të Përgjithshëm të Ministrisë dhe personelit të këtij institucioni. Në këtë ligj përmendet për herë të parë pozicioni i Sekretarit të Përgjithshëm që “ka për detyrë drejtimin e administratës së Ministrisë...” (DAP, 2012:108), pozicion që në Shqipëri u rikurijuar vetëm në vitin 2000 dhe u prezantua si risi.

²⁴ Marrë nga: <https://www.parlament.al/kuvendi/historiku/> (Parë më, 23 shkurt 2016).

²⁵ Vetë Këshilli i Naltë ishte trup kolegjuer dhe njëkohësisht ishte “kreu më i naltë i Shtetit, ka komandën e përgjithëshme të fuqive të armatisuna, emnon gjithë nëpunsit e naltë të Shtetit, bân dekretet e rregulloret e nevojshme për përmbarimin e ligjvet; ...” (Parlamenti, 1922:8).

Kuvendi i dytë kushtetues, më datë 01.12.1928, vendos dhe dekreton “Statuti themeltar i Mbretërisë Shqiptare” ku përcaktohet ndarja e tre pushteteve: parlamentar, gjyqësor dhe përmbarues: “Në krye të shërbimeve shtetërore, i varur (soumis) drejtpërdrejt nga Mbreti, funksionon KM-ja, i cili përbëhet prej Kryeministrit dhe Ministrave” (Asambleja Kushtetuese, 1928:12).

Përgjatë periudhës së Mbretërisë administrata publike u përmirësua vazhdimisht jo vetëm mbi bazë ligjore, por edhe në funksion dhe rekrutime. U ruajt sistemi i centralizuar i administratës, ku ajo vendore ishte nën varësinë e administratës qendrore. Prefekti si nëpunësi më i lartë i administratës vendore, kishte varësi nga pushteti qendror dhe emërimi i tyre bëhej direk nga mbreti. Reformat e ndërmarra²⁶ ishin themelore për modernizimin dhe konsolidimin e administratës publike, roli i të cilës në funksionimin e shtetit po rritej gjithnjë edhe më shumë.

3.1.3. Funksionimi i administratës në periudhën e monizmit

Çlirimi i vendit në nëntor 1944 dhe ardhja në pushtet e Partisë Komuniste të Shqipërisë, sollën ndryshime themelore në jetën e vendit. Më datë 14.03.1946 u miratua Statuti i Republikës Popullore të Shqipërisë, që e ndryshoi tërësisht formën e regjimit dhe sistemin politik. Ky statut e trajton administratën si organ të Pushtetit Shtetëror në dy grupe: (i) Organet e administratës së shtetit; (ii) Organet e Pushtetit Shtetëror të Njërive Administrative Lokale. (Asambleja Kushtetuese, 1946).

²⁶ Niveli i reformave të realizuara në këtë periudhë dhe rezultatet e tyre nuk janë objekt i këtij studimi. Ato do të shërbejnë si indicie për një tjetër punim në këtë fushë.

Kushtetuta e vitit 1950 ruajti të njëjtën hierarki ekzekutive qendrore dhe vendore si statuti i vitit 1946.

Nga viti 1954 e në vazhdim, prezantohet skema e organizimit të ministrive, të cilat kanë të pasqyruar numrin e personelit për çdo drejtori dhe rrogat e tyre.

Kushtetuta e vitit 1976 konfirmoi vijueshmërinë e deritanishme dhe:

- Organet e larta të administratës shtetërore janë: “Këshilli i Ministrave është organi më i lartë ekzekutiv dhe urdhërdhënës” (neni 89, parag. 1);
- Organet lokale të pushtetit dhe të administratës shtetërore janë: “Këshillat popullore janë organe të pushtetit shtetëror, që realizojnë qeverisjen në njësitë administrative-tokësore përkatëse...” (KP, 1976).

Për 45 vite shteti shqiptar ka funksionuar si diktaturë e proletariatit, sistemi ishte monopartiak dhe administrata ishte tërësisht politike dhe në funksion të drejtpërdrejtë të partisë – shtet, duke tjetërsuar dhe eliminuar në themel shërbimin civil që ekzistonte në Shqipëri. Administrata, institucionet dhe njësitë vendore kishin një varësi direkte politike, e cila kryente vendimmarrjen në të gjitha nivelet. Sekretarët e partisë në institucionet, ndërmarrjet dhe administratën shtetërore ishin pozicione me shumë influencë, autoritet dhe dominues. Administrata shtetërore gjatë diktaturës së proletariatit ishte e centralizuar, e ideologjizuar dhe të gjitha pozicionet e punës në të realizoheshin përmes emërimeve.

3.1.4. Zhvillimi i administratës në pluralizëm

Dispozitat kryesore kushtetuese të vitit 1991, shfuqizuan Kushtetutën e vitit 1976, përcaktuan se “Shqipëria është republikë parlamentare” (neni 1) dhe ruajtën të njëjtën strukturë hierarkike në administratën shtetërore qendrore.

Në vitin 1998 u miratua Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe në nenin 107 përcaktohej si detyrim kushtetues: (i) Nëpunësit publikë zbatojnë ligjin dhe janë në shërbim të popullit; (ii) Nëpunësit në administratën publike caktohen me konkurs, me përjashtim të rasteve të parashikuara nga ligji; (iii) Garancitë e qëndrimit në detyrë dhe trajtimi ligjor i nëpunësve publikë rregullohen me ligj (Kuvendi, 1998:24).

Më datë 12.05.1999, KSh-ja miratoi Kodin e Procedurave Administrative me fushë veprimi në “të gjitha organet e administratës publike gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre nëpërmjet akteve individuale” (1999a:7).

Në vitin 2012 u miratua Ligjin nr. 90 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”,²⁷ “si një ligj integral [që] synon ...të krijojë një kuadër të përgjithshëm ligjor për organizimin e administratës publike” (Komisioni Evropian [KE], 2012:10). Ky ligj shënoi një hap të rëndësishëm në përcaktimin e bazës ligjore për veprimtarinë e institucioneve shtetërore.²⁸ Ndërsa miratimi dhe hyrja në fuqi e ligjit 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative”²⁹ solli një nivel të ri ligjor për funksionimin e administratës.³⁰

²⁷ Qëllimi i këtij ligji ishte “krijimi i një kuadri ligjor të njëjtë për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore nën përgjegjësinë e Këshillit të Ministrave, ... nëpërmjet përcaktimit të kriterëve për krijimin dhe funksionimin e institucioneve shtetërore” (KSh, 2012d:1).

²⁸ Ligji përcaktoi se “Organizimi dhe funksionimi i institucioneve të administratës shtetërore janë objekt i vlerësimit dhe reformimit të vazhdueshëm...” (neni 28, pika 1).

²⁹ Që shfuqizoi ligjin 8485/1999 i ndryshuar.

³⁰ Parimet mbi të cilat ai funksionon në substancë janë të njëjtat nga ato të kodit të mëparshëm dhe si elementë të rinj janë parimet: e transparencës, informimit, të mbrojtjes së të dhënave; e dhënies së ndihmës aktive; e ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit; e objektivitetit; dhe të mosdiskriminimit (KSh, 2015c).

Në Shqipëri “në administratën publike të trashëguar nga periudha komuniste mungon një klasë drejtuese, e kualifikuar në vendimmarrje dhe kompetente në shërbimin civil, e cila do të mund të ishte e aftë të menaxhonte sfidat e periudhës së tranzicionit” (Bogdani, dhe Loughlin, 2007:182).

Dekadat kalojnë, por gjendja e administratës vijon të shfaqë ende probleme madhore.

Korrupsioni, nepotizmi, militantizimi, prezenca e politikës në vendimmarrjet administrative, qarkullimi i shpeshtë i nëpunësve civilë etj. janë prezentë në mënyrë funksionale në aktivitetin e përditshëm të administratës publike, si në nivelet drejtuese edhe te nëpunësit ekzekutivë, që prezomohet të jenë baza e profesionistëve që veprojnë në sektorin publik. Kjo situatë e vazhdueshme “shkakton tensione sociale te shumë njerëz, krijon pasiguri në punë, që rëndohet edhe më shumë në kontekstin kur punësimi në shtet është për shumë njerëz si burimi i vetëm i të ardhurave” (Bogdani, dhe Loughlin, 2007:182). Pasiguria dhe frika vijnë të jenë prezent dhe bëjnë që të mbizotërojnë në punë mendimi për të gjetur formën dhe mënyrën për të mbrojtur vendin e punës, sesa për të rritur nivelin e performancës individuale në kryerjen e detyrave të përditshme. Ky fenomen gjen vërtetim në praktikë nga numri i madh i vendeve të lira të shpalluara, ku vetëm në vitin 2015 në KM dhe ministrië e linjës janë shpallur 1.005 vende të lira (56.8% e nëpunësve në strukturë), si dhe nga numri i çështjeve të fituara në gjykata nga nëpunës të pushuar nga puna në shërbimin civil. KE-ja në raportin e progresit të vitit 2016 tërheq vëmendjen për përmirësime në procedurat e rekrutimit dhe shkarkimit të nëpunësve civilë ku thekson se “...DAP duhet të monitorojë nga afër zbatimin e ndryshimeve [ligjore] për të siguruar që të ruhen procesurat e drejta dhe transparente të shkarkimit” (2016:14).

3.2. Tradita legjislative për administratën publike

3.2.1. Krijimi i bazës së parë ligjore për administratën publike

Krijimi i qeverisë shqiptare dhe i institucioneve administrative pas shpalljes së pavarësisë së Shqipërisë, solli edhe nevojën e ndërtimit të legjislacionit për normimin e punës së institucioneve shtetërore dhe punonjësve të tyre. Miratimi i “Kanuni i Pertashëm i Administratës Civile të Shqipërisë” ishte “guri që hodhi themelet për krijimin dhe funksionimin e administratës” (DAP, 2012:100) dhe njëkohësisht baza e parë ligjore ku do të adresohet puna, që duhet të kryente administrata e re shqiptare. Funksionimi ligjor dhe administrativ i administratës u bë i centralizuar dhe sipas ndarjes administrative të miratuar. Kanuni bëri ndarjen e pushteteve qendror dhe vendor duke ruajtur centralizimin e pushtetit vendor kundrejt atij qendror.³¹ Në administratën civile punonin kryenëpunësit si drejtues dhe nëpunësit si ekzekutivë.

Pas ardhjes së Princ Vedit, u miratua “Statuti Organik i Shqipërisë”, që e shpallte Shqipërinë në formën e një pincipate kushtetuese. Krahas krijimit të Qeverisë, ai trajtonte edhe organizimin e shërbimit të shtetit në administratën qendore dhe vendore.³²

Elementë shumë të rëndësishëm që trajtohen në Statut, janë edhe: punësimi,³³ trajtimi i elementëve të shpërblimit dhe zhvillimit të karrierës,³⁴ si dhe humbja e vendit të punës.³⁵

³¹ Prefekti si nëpunësi më i madh i pushtetit ekzekutiv kishte një varësi direkte nga Ministri i Brendshëm, duke sjellë në këtë mënyrë kufizim të autonomisë. Kështu në art. 6 thuhet: “Prefekti asht i përgjegjshëm për përparimin e detyrave që i janë ngarkue, kundrejt Ministrisë së Punëve të Brendshme, e cila asht kryesia natyrore për kanunet e shtetit dhe për punët administrative, për punët e tjera asht i përgjegjshëm kundrejt qarqeve kompetente të Qeverisë Qendrore” (Qeveria e Përkohshme e Vlorës, 1913:1).

³² Sipas Statutit “çdo person që i ngarkuar me një shërbim që i përket shtetit konsiderohet si nëpunës i shtetit” (Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit, 1914:10).

³³ Punësimi përcaktohet përmes “emërimeve ... [që] bëhet në përputhje me rregullat që përcaktojnë edhe kushtet përkatëse” (Po aty, fq. 9).

³⁴ Shpërblimi dhe zhvillimi i karrierës shprehen në nenin 89 kur “çdo nëpunës që jep prova sjelljeje të mirë, ndershmërie dhe aftësie në kryerjen e detyrave të tij, ka të drejtën e gradimit dhe të shpërblimeve të tjera sipas dispozitave që do të përcaktohen me rregullore të posaçme” (Po aty, fq. 10).

Por largimi i princ Vidit dhe fillimi i Luftës së Parë Botërore nuk mundësoi zbatimin e plotë të këtij Statuti, që kishte elementë përparimtarë për kohën.

Edhe në vitet e mëvonshëm kemi përpjekje për të rritur veprimtarinë dhe cilësinë e institucioneve publike, si dhe forcimin e shtetit mbi bazën e parimeve demokratike.

Këshilla Ministrorë në bisedën nr. 375, më datë 31.03.1921 miratoi “Rregullore e Jetëshkrimeve”.³⁶ Mungesa e plotësimit të jetëshkrimeve e penalizonte nëpunësin si në rastin e fillimit të punës dhe në transferime. Njëkohësisht detyronte institucionet publike,³⁷ të raportnin lëvizjet e nëpunësve. Ky ishte një regjistër i vetëm për nëpunësit civilë të administratës, ku pasqyrohej gjithçka për nivelin profesional dhe karrierën e tyre. Më datë 05.03.1922 u miratua “Ligjë e Administratës Civile të shtetit shqiptar”,³⁸ që u shoqërua me miratimin e një sërë rregulloresh për nëpunësit e administratës civile.

3.2.2. *Forcimi i bazës ligjore të administratës civile në periudhën e Mbretërisë*

Më datë 23.05.1928 dekretohet zbatimi i Ligjës së Administratës Civile të Republikës Shqiptare,³⁹ ku me rëndësi është përcaktimi i Gjykatës si organi që trajton ankimimet.

³⁵ Statuti në nenin 91 parashikonte: “çdo nëpunës që shkel betimin dhe nuk i kryen detyrat, mund të shkarkohet dhe të ndëshkohet sipas dispozitave dhe me garancitë që caktohen nga ligjet” (Po aty, fq. 10) Ndërsa për nëpunësit drejtues parashikonte në nenin 83: “Shkarkimi i sekretarëve dhe i drejtorëve të përgjithshëm, si dhe i shefave të seksioneve mund të bëhet vetëm me vendim të Këshillit të Ministrave sipas propozimit të ministrit kompetent” (Po aty, fq. 10).

³⁶ Dokument i parashtruar nga Ministër i Punëve të Mbrendshme dhe firmosur nga Kryeministri Iljas Vrioni më 6 prill 1921. Kjo rregullore dëshmon për ekzistencën e Zyrës së Jetëshkrimeve, e cila përmban të dhënat për ç’do nëpunës civil, i cili “është i detyruëm të lajmëroj Zyrën e Jetëshkrimeve për sa i përket jetëshkrimit të tij” (DAP, 2010:28).

³⁷ Në nenin 8 të kësaj rregulloreje thuhet: “Ç’do Zyre është detyrueme të lajmërojë Zyrën e jetëshkrimeve mbi lëvizjen, mbi emërimin, dhe transferimin dhe mbi lëvizjen e tij të ç’do Nëpunësi. Po mos u lajmerue Zyra e jetëshkrimeve mbi pikat e sipërshenueme nuk munden të fillojnë Nëpunësit nga puna”. Edhe në rast mospërmbushje të detyrimeve kishte sanksione dhe në nenin 5 parashikohej: “Ç’do Nëpunës është i detyruëm që të rëfejë të drejtat mbi jetëshkrimin e tij, se ndryshe do të hiqet nga puna, ose do të dënohet me një gjobë nga ana e Ministris” (Po aty, fq. 28).

³⁸ Ligji përmban ndarjen e detyrave të drejtuesve të administratës civile shqiptare sipas ndarjes administrative të Shqipërisë; emërimin dhe heqjen nga puna të nëpunësve dhe detyrat e këshillave drejtues.

Pas riardhjes në pushtet, Zogu ndër morri një sërë nismash dhe reformash për modernizimin e mëtejshëm të administratës. Në vitin 1931 u miratua: “Ligjë mbi gjendjen juridike dhe rregullimin hierarkik të nëpunësve civil” ku ndër të tjera përcaktohen kriteret për t’u emëruar nëpunës.⁴⁰ Riset më të rëndësishme të këtij ligji janë:

E para, parashtrimi i kriterëve për t’u emëruar si nëpunës.⁴¹ Është për t’u vlerësuar fakti se pas 82 vitesh në statusin e nëpunësit civil vijojnë të jenë kriteret të ngjashme me ato të sipërcituara, gjë e cila tregon për cilësinë e legjislacionit të asaj kohe dhe gjithëpërfshirjen e funksioneve të administratës.

E dyta, vlerësimi i nëpunësit⁴² përmes një note që redaktohet dhe nënshkruhet nga funksionari që drejton zyrën ku punon nëpunësi.⁴³

³⁹ Në këtë ligj përcaktohen detyrat administrative si të nëpunësve të prefekturës, nënprefekturës dhe krahinave, si dhe të këshillave administrative. Kategorizimet e nëpunësve i kemi: (i) nëpunësat administratorë që janë edhe drejtuesit e administratës në prefektura, nënprefektura dhe krahina; (ii) dhe nëpunësat e këtyre organeve. Në këtë Ligjë, në artikullin 7, kreu III, parashtrohet se pezullimi i nëpunësve mund të bëhet: “Prefektat në rast të nevojës, tue tregue arsyena ligjore dhe justifikuese mund të kërkojnë prej Ministrisë kompetente pushimin e ç’do nëpunësit, qi ndodhet në qarkun e saj...” (Këshilli Ministrues, 1928:4).

⁴⁰ Në nenin 1 të tij, ligji përkufizon se nëpunës janë “... gjithë ata persona, pa ndryshim seksi, të cilve në bazë të një emnimit t’autoritetit publik në mbështetje të një ligjësi u ngarkohet një shërbim shtetnuer me një rrogë të caktueme në buxhet” (Kryesia e Këshillit Ministrues, 1931:1).

⁴¹ Kriteret për emërim janë: (i) Me qene shtetas shqiptar; (ii) Me gëzue e me ushtruar të drejtat civile; (iii) dijt mirë me fol, me shkruar e me këndue gjuhën zyrtare; (iv) Mos me qenë i dënueshëm kundra lirisë personale për më tepër se një vjet kundra zakoneve të mira ose për fallsifikim, mashtrim, spekulim nënpunsije, dhuntim, mitë, vjedhje dhe keq-përdorim besimi. Mos me qenë i ndëshkueshëm me një dënim, i cili sjell me vënd ndalimin e përhershëm nga ofiqet publike... (v) Me pas sjellje e moral të mirë; (vi) Me pas krye studimet e nevojshme ... (vii) Me qenë i shëndoshë dhe i fortë nga konstitucioni... (Po aty, fq. 4).

⁴² Ligji në nenin 13 parashikon: Në muejin janar të çdo vjeti për sejcilin nëpunës redaktohet nota cilësimi. Këto nota do të përmbajnë gjith shënimet mbi konditat fizike dhe cilësitë intelektuale të nëpunësit, mbi sjelljet e tija zyrtare dhe private, mbi zellin dhe kujdesin e tregueme në të kryemit e shërbimit zyrtar si dhe mbi të gjith cirkostancat e posaçme qi i përkasin plotësimin të detyrave qi i janë ngarkueme, mbi aftësinë e tij për një shkallë nëpunësie ma të naltë si dhe çdo shënim tjetër që shifet i arsyeshëm. (Po aty, fq. 7).

⁴³ Në nenin 15 parashtrohet se gjykimi përfundimtar i vlerësimit bëhet përmes shkallëve: Shumë i mirë; I mirë; Mesatar; I keq. Nëpunësi që është vlerësuar “I keq”, i jepet mundësia të vazhdojë punën nën kujdesin e një nëpunësi të tjetër. Më tej, ligji parashtron në nenin 21 se “nëpunësi që për dy vjet me rradhë ka marrë cilësimin “I keq” i shtrohet procedimit të caktuëm për pushimin e tij nga puna”.

Së treti, nëpunësit ndahen në pesë kategori (neni 23); rrogat e nëpunësve përcaktohen mbi bazë kategorie, grade dhe buxheti (neni 26); vendet vakante mbusheshin mbi bazë merite përmes gradimit në karrierë dhe konkursit publik (neni 30).

Së katërti, krijohet Këshili i Epruër i Nëpunësve, që është komisioni që shqyrton vendimet që marrin Këshillat e posaçëm të nëpunësve të lartë të Ministrive për “emnime, gradime dhe masa disiplinore” (neni 43).

3.2.3. Ligjet e shërbimit shtetëror në periudhën e monizmit

Çdo ndërrim regjimi dhe pushteti politik në Shqipëri u shoqërua njëkohësisht edhe me ndryshimin e ligjeve dhe rregullave që normonin aktivitetin e administratës. Prej vitit 1945 filloi marrja e vendimeve dhe miratimi i ligjeve nga Këshilli Ministral dhe Ministrinë, për të vijuar më tej deri në hartimin dhe miratimin e Kushtetutës.

Në Statutin e Republikës Popullore të Shqipërisë të vitit 1946, përcaktohet pasuria që është e përbashkët e të gjithë popullit, njëkohësisht kemi edhe legjitimimin e pronës private.⁴⁴

Kjo do të thotë se kemi si punonjës të administratës shtetërore edhe punonjës në iniciativat private në ekonomi.

Më datë 05.07.1950, Presidiumi i Kuvendit Popullor shpall Kushtetutën e Parë të Republikës Popullore të Shqipërisë,⁴⁵ ndërsa sektori privat vijon të jetë pjesë e ekonomisë. Për mirëfunksionimin e punës së aparatit shtetëror, janë hartuar një tërësi qarkoresh, rregullash dhe udhëzimesh të cilat synonin mbarëvajtjen e punës.

⁴⁴ Në artikullin 9 të këtij Statuti thuhet: “Garantohen pronësia private dhe iniciativa private në ekonomi.” (Asambleja Kushtetuese, 1946:3).

⁴⁵ Kushtetuta e përcakton Shqipërinë “si shtet i punëtorëve dhe fshatarëve punonjës” (neni 2).

Në vitin 1949, në “Instruksionin mbi mbajtjen e dosjeve të kuadrit të dikastereve dhe në komitetet ekzekutive të Këshillave Popullorë të Rretheve”, vihej theksi për rëndësinë e dokumentacionit.⁴⁶

Por edhe pse kemi të bëjmë me veprimtari administrative, ato sërisht drejtoheshin nga partia në pushtet, gjë e cila pasqyrohet edhe në “Relacionin mbi nomenklaturën e kuadrit” të datës 16.11.1956, që tregon masën dhe nivelin e politizimit të administratës.⁴⁷

Në Kushtetutën e vitit 1976,⁴⁸ puna klasifikohet si burim kryesor për sigurimin e jetesës së shtetasve shqiptarë dhe vetë shteti kishte rol themelor në “kujdesjen dhe marrjen e masave për mbrojtjen në punë dhe kualifikimin e punonjësve” (Fq. 6). Elementë të tjerë të rëndësishëm ishin: “...Për punë të barabartë garantohej pagë e barabartë. Për nxitjen e punës për rezultate sa më të mëdha kombinohej drejt përdorimi i stimuljeve materialë me ata moral, duke u dhënë përparësi stimuljeve moralë. ...” (Po aty, fq. 6); në nenin 44 saksionohet se “puna është detyrë dhe nder për çdo shtetas të aftë për punë” (Po aty, fq. 8).

Normimi i aktivitetit të punonjësve në shtetin e diktaturës së proletariatit bëhej përmes

Kodit të Punës, që rregullonte të gjitha marrëdhëniet e punës të dy kategorive shoqërore që ishin punëtorët dhe nëpunësit.⁴⁹ Ndërsa institucionet që vepronin ishin ndërmarrjet,

⁴⁶ Në këtë instruksion thuhej: “mbajtja e dosjeve të kuadrit dhe pasurimi i vazhdueshëm i tyre është një nga detyrat më me rëndësi të dikasterit dhe të komiteteve ekzekutive për të bërë një politikë të drejtë në zgjedhjen e ngritjen e kuadrit” (DAP, 2012:224).

⁴⁷ Në këtë relacion specifikohet: “Me qëllim që rregullat e caktuara nga Komiteti Qendror i Partisë, për emërimet e kuadrove si dhe për gjithë punën me kuadrot, të ligjërohen edhe në rrugë shtetërore, paraqesim projektvendimin mbi nomenklaturën e kuadrit” (Fq. 254).

⁴⁸ Në këtë Kushtetutë rendi ekonomik në Shqipëri përcaktohej si “ekonomi socialiste që mbështetet në pronën socialiste dhe mbi mjetet e prodhimit” (Presidiumi i Kuvendit Popullor, 1976:4). Vetë prona socialiste përbëhej nga “prona shtetërore dhe nga prona kooperativiste në bujqësi” (Po aty, fq. 4). Ndërsa prona private u ndalua në ligjin themeltar, ku shkruhej: “... janë zhdukur dhe ndalohet prona private ...” gjë e cila sjell automatikisht mungesën e ndërmarrjeve private, ndaj dhe punonjësit i kemi vetëm shtetëror.

⁴⁹ Në nenin 8, përcaktohet se është shteti që u “garanton shtetasve punë” (Presidiumi i Kuvendit Popullor, 1980:2).

institucionet dhe organizatat shtetërore, ndaj çdo marrëdhënie në Republikën Popullore Socialiste të Shqipërisë ishte shtetërore.⁵⁰

Kodi i Punës parashtronte të drejtat dhe detyrimet e nëpunësve edhe në institucionet shtetërore, që tregonte mungesën e një statusi apo ligji të veçantë për nëpunësit e administratës shtetërore. Kodi vendosi barazi mes nëpunësve në Shqipërinë komuniste, pavarësisht institucionit ku punonin dhe shprehte mungesën e shërbimit civil. Përsa i përket pagave dhe shpërblimeve, Kodi parashikonte se përcaktoheshin nga masa e punës e nëpunësit.⁵¹ Nga shteti, rëndësi i kushtohej kualifikimit të punonjësve.⁵² Kodi i Punës i jepte mundësinë punëtorit dhe nëpunësit që të transferoheshin, por kjo ishte e drejtë e institucioneve dhe jo e punëtorëve.⁵³

Ndërsa largimi i punonjësit nga puna, përveç situatave normale si pensioni, paaftësia etj., ndodhte edhe për kryerjen e veprës penale apo shkelje të disiplinës në punë. Për shkelje të

⁵⁰ Kodi i Punës në nenin 21 përcakton se “Pranimi në punë bëhet në marrëveshje ndërmjet punëtorit ose nëpunësit dhe administratës së ndërmarrjes, të institucionit ose të organizatës shoqërore. Marrëveshja për punë me punëtorët lidhet sipas dispozitave të veçanta të Këshillit të Ministrave, ndërsa për nëpunësit pasi të jetë dhënë miratimi nga organet kompetente për marrjen në punë” (Po aty, fq. 4). Punësimi fillonte për shtetasit në moshën 15 vjeç, koha e provës ishte 12 ditë pune deri në 3 muaj dhe marrëveshjet e punës lidheshin “... për një kohë të pacatuar...” (neni 23).

⁵¹ Neni 43 përcaktonte se “në caktimin e pagave shteti kujdeset që pagat e nëpunësve të jenë në raport të drejtë me ato të punëtorëve, për të mos lejuar dallime të mëdha në nivelin e të ardhurave e në mënyrën e jetesës dhe krijimin e ndonjë shtrese të privilegjuar” (Po aty, fq. 8). Më tej në nenin 45 thuhet se “Punëtori ose nëpunësi shpërblehet në bazë të vëllimit të punës së matur e të kontrolluar si sasi dhe cilësi sipas normave të punës dhe të prodhimit ose në bazë të kohës e të punës së kryer dhe të kategorisë së procesit a të vendit të punës. Në raste të veçanta, në shpërndarjen e shpërblimit të punës mbahet parasysh edhe shkalla e kualifikimit të punëtorit ose të nëpunësit” (Po aty, fq. 8). Dhe paga jepet e barabartë, “pavarësisht nga seksi, raca, kombësia dhe mosha” (Po aty, fq. 8).

⁵² Kualifikimi parashtrohet se bëhet në “...përputhje me kërkesat që shtrihen rritja e prodhimit shoqëror në bazë të thellimit të pandërprerë të revolucionit tekniko-shkencor, si edhe në përputhje me pjesëmarrjen e tyre në drejtimin e ekonomisë e në qeverisjen e vendit” (Po aty, fq. 11). Kualifikimi kryhet përmes vazhdimit të arsimit profesional pa shkëputje nga puna dhe “...format e kualifikimit e të specializimit të mëtejshëm të tyre, sipas dispozitave të veçanta” (Po aty, fq. 11).

⁵³ Kodi parashtronte se, “transferimi brenda rrethit ose brenda ndërmarrjes, institucionit ose organizatës shoqërore bëhet përkatësisht me vendim të komitetit ekzekutiv të këshillit popullor të rrethit ose të administratës së ndërmarrjes, ndërsa jashtë rrethit me urdhër të ministrit ose të drejtuesve të institucionit tjetër qendror” (Po aty, fq. 16).

përsëritura të disiplinës dhe për mungesë të kushteve “punonjësi nuk mund të largohet nga puna, pa u sistemuar në një punë tjetër” (Po aty, fq. 17). Ky është një veprim tipik i ekonomive të centralizuara dhe socialiste, të cilat kishin nënkontroll të plotë punësimin, për të realizuar papunësim zero. Për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, Kodi i Punës përcaktonte Bashkimet Profesionale si organin kompetent.⁵⁴ Në monizëm punësimi ishte pjesë sistemit të emërimeve duke filluar nga institucionet ekzekutive shtetërore vendore e deri tek institucioni që do të merrte punonjësin në punë. Sistemi i konkurseve nuk ishte prezent. Kjo mënyrë pune dhe kategorizimi i punonjësve në shtetin socialist veprroi deri në ndërrimin e sistemit politik, ekonomik dhe social në fillim të viteve ‘90-të.

3.3. Standardet ligjore për administratën dhe shërbimin civil gjatë pluralizimit

Shërbimi civil përfshin të gjithë nëpunësit civilë që punojnë në organet e administratës publike në Shqipëri. Në institucionet e administratës publike përfshihen: funksionarë politikë, nëpunës civilë dhe punonjësit administrativë, pavarësisht institucioneve qendrore, të pavarura apo vendore ku punojnë. Reforma e shërbimit civil në Shqipëri filloi me miratimin e Ligjit 8549/1999 për nëpunësin civil. Sipas Willson, “Reforma e shërbimit civil është një përgatitje morale për atë që duhet të ndiqet” (Willson, 1987:210). Miratimi i ligjit nuk është baraz me realizim reforme, por zbatimi i tij është tregues i realizimit të reformës ligjore të shërbimit civil. Filloreta Kodra, drejtor i Departamentit të Administratës Publike (DAP) në kohën e fillimit të reformës del në përfundimin se:

Miratimi i ligjeve është vetëm fillimi i procesit I rëndësishëm është vazhdimi i procesit dhe për këtë është i domosdoshëm hartimi i programeve e monitorimi i zbatimit të tyre. ... suksesi i reformave varet nga angazhimi atyre që janë ngarkuar për ta zbatuar atë, por edhe nga mbështetja e vazhdueshme politike e tyre (2001:291).

⁵⁴ Bashkimet Profesionale kishim detyrimin e shqyrtimit të ankimit brenda 10 ditëve, në rastet kur “Punëtori [dhe] nëpunësi nuk pranon vendimin e komitetit profesional të organizatës-bazë të Bashkimeve Profesionale mund t’i drejtohet gjykatës së rrethit brenda 10 ditëve nga dhënia e këtij vendimi” (Po aty, fq. 18).

Është korrekt të thuhet se për administratën publike, Shqipëria ka bazë ligjore cilësore dhe profesionalisht mjaft të mirë, e mbështetur në përvojat më të mira ligjore të vendeve të zhvilluara dhe ndihmesë dhanë ekspertë ndërkombëtar të BE, OSBE dhe SIGMA.

3.3.1. Ligjet e para pluraliste për administratën shqiptare

Me vendosjen e sistemit të demokracisë, lindi si nevojë e menjëhershme transformimi i plotë i administratës publike shqiptare dhe vite më vonë reformimi i saj. E gjitha kjo, për t'ju përshtatur sa më mirë kërkesave të tregut, zhvillimit ekonomik dhe më tej proceseve integruese të vendit drejt BE-së. Baza ligjore për administratën shtetërore për periudhën moniste nuk ekzistonte, pasi punonjësit trajtoheshin si një e tërë dhe Kodi i Punës rregullonte marrëdhëniet, pavarësisht institucionit ku nëpunësi punonte. Ndërrimi i sistemit politik solli nevojën për legjislacion të ri dhe përcaktimin e rrugës ligjore ku duhet të punonte dhe funksiononte administrata.

Në vitet e para të pluralizmit baza ligjore ishte e paqëndrueshme dhe për administratën publike mungonte. Kjo mangësi u konstatua edhe nga studiues të kohës. Michael Shmid-Neke në punimin e tij “Shqipëria” shkruante: “... legjislativi i parë, i zgjedhur demokratikisht me zgjedhjet e marsit 1991, nuk mundi të realizonte pothuajse asgjë që të mbetej në kohë edhe parlamenti i vitit 1992 nuk kishte arritur të shënonte ende deri në vitin 1995 asnjë rifillim konstitucional” (Shmid-Neke, 1999:241). Deri më 1996, normimi i të punës në administratën shtetërore nuk kishte asnjë dallim ligjor nga puna e kryer në sektorë të tjerë në vend. Në fillim të viteve ‘90-të, pati dy zhvillime të rëndësishme ligjore: (i) miratimi i ligjit “Për marrëdhëniet e punës”; dhe (ii) miratimi i Kodit të Punës.

Ligjin nr. 7526, datë 03.12.1991 “Për Marrëdhëniet e Punës”

Ligji nr. 7526, datë 03.12.1991 “Për marrëdhëniet e punës” ishte i pari ligj pluralist që trajtoi këto marrëdhënie, “duke respektuar parimet dhe normat përgjithësisht të pranura të së drejtës ndërkombëtare” (KP, 1991c:1). Ligji nuk bën ndarje mes punonjësve publikë dhe privatë. Ai ligji parashtroi marrëdhëniet e vendosura mes: “Punëdhënësit (personat juridikë e fizikë, shqiptarë a të huaj) dhe të punësuarit (punëtorë e nëpunës) kanë për detyrë të respektojnë në mënyrë të përpiktë legjislacionin e punës” (Po aty, fq. 1). Ligji morri rëndësi se normoi marrëdhëniet e punës në një shtet pluralist duke respektuar të drejtën ndërkombëtare dhe krijoi bazën për rregullimin e mëtejshëm të këtyre marrëdhënieve, duke u bërë një ndërmjetës ligjor midis Kodit të Punës të vitit 1980 dhe të vitit 1995.

Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë i vitit 1995

Më datë 12.07.1995, KSh-ja miratoi Kodin e Punës. Ky ligj nuk bëri një ndarje mes nëpunësve publikë dhe privatë, por normoi marrëdhëniet e punës mes punëdhënësit dhe punëmarrësit mbështetur mbi parimet e të drejtës së punës, duke respektuar “konventat ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë” (KSh, 1995:1) dhe bazuar “në normat përgjithësisht të pranura të së drejtës ndërkombëtare” (Po aty, fq. 1). Ky Kod shfuqizoi “Ligjin nr. 6200, datë 27.6.1981 “Mbi Kodin e Punës të Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë” (KSh, 1995:66).

Rëndësia e tij është themelore pasi shfuqizoi Kodin e Punës të monizmit, ishte se vendosi për herë të parë zgjidhjen e kontraditave mes punëmarrësit dhe punëdhënësit në Gjykatë,

duke u dhënë kështu palëve të drejtën e mbrojtjes ligjore. Ky Kod është ndryshuar 4 herë në 20 vjet funksionim⁵⁵ dhe ai vepron ende sot, kur ky punim po shkruhet.

3.3.2. *Legjislacioni bazë për funksionimin e administratës gjatë pluralizmit*

Nga përshkrimi në kapitullin historik u pa se Shqipëria ka një trashëgimi ligjore që daton prej vitit 1913, jo e pasur, por me elementë shumë domethënës, profesional e përparimtarë. Më datë 12.05.1999 KSh-ja miratoi “Kodin e Proçedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”, i azhornuar në vitin 2009. Në nenin 1, shprehet qëllimi i Kodit për normimin ligjor të aktivitetit të administratës dhe “Dispozitat e këtij Kodi zbatohen nga të gjitha organet e administratës publike ...” (1999a: 1).⁵⁶ Ky ligj u shfuqizua me miratimin e ligjit nr. 44, “Kodi i Proçedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, datë 30.04.2015. Në vitin 2012, KSh-ja miratoi Ligjin “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”, që vepron sipas parimeve të: “unitetit dhe hierarkisë; llogaridhënies; dekoncentrimin; qartësisë në përcaktimin dhe shpërndarjen e përgjegjësisë; ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit, si dhe bashkëpunimit ndërmjet institucioneve të administratës shtetërore” (Po aty, fq. 1). Organet më të larta të administratës shtetërore janë Kryeministri dhe ministrat të cilët “drejtojnë dhe mbikëqyrin administratën shtetërore brenda fushës përkatëse të veprimtarisë shtetërore” (Po aty, fq. 2). Ligji parashtron përfaqësitë dhe përgjegjësitë e të gjitha organeve të administratës publike, si dhe strukturat e tyre. Struktura

⁵⁵ Ndryshimi i parë u bë më datë 13.03.1996 me Ligjin nr. 8085, i dyti më datë 29.07.2003 me Ligjin nr. 9125, i treti më datë 29.12.2009 me Ligjin nr. 10 053 dhe i fundit më datë 05.12.2015.

⁵⁶ Në kuptimin e këtij Kodi, organet dhe institucionet e administratës publike janë: (i) organet e pushtetit qendror, të cilat kryejnë funksione administrative; (ii) organet e enteve publike në masën që ato kryejnë funksione administrative; (iii) organet e pushtetit vendor që kryejnë funksione administrative; (iv) organet e Forcave të Armatosura si dhe çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative (fq. 1).

e administratës shtetërore është me hierarki organizative vertikale⁵⁷ dhe sipas strukturave horizontale, të grupuara sipas aktivitetit të tyre.⁵⁸

Për caktimin e pagave dhe shpërblimit, më datë 24.03.2011, KSh-ja miratoi Ligjin nr. 10405 “Për kompetencat për caktimin e pagave dhe të shpërblimeve”. Në nenin 4 thuhet se KM-ja, me propozimin e ministrit që mbulon DAP-in, është kompetent për miratimin e “...strukturës së pagave për nëpunësit/punonjësit e administratës publike, qendrore dhe vendore, për të cilët kjo strukturë nuk është e shprehur në ligjet specifike...” (fq. 2).

Miratimi i ligjit solli shfuqizimin e ligjit nr. 8487/1999 “Për kompetencat për caktimin e pagave të punës”, i ndryshuar. Nisur nga kompetenca që i jep ligji, KM-ja me vendim nr. 545, datë 11.08.2011 (i përditësuar me vendimet e KM 1,2,3,... 23,24, sipas legjendës në fund të vendimit), ka miratuar strukturën e nivelit të pagave të nëpunësve civilë/punonjësve dhe funksionarëve të tjerë politikë ose jo në institucionet e administratës shtetërore.

Ligji nr. 44/2015, përdori nocionin “Organi publik” dhe një formulim të ngjashëm për të e gjejmë në ligjin 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, neni 2, pika 6. Mbi bazën e këtij Kodi, organet publike e ushtrojnë veprimtarinë e tyre mbështetur mbi parimet e: ligjshmërisë; transparencës; informimit; mbrojtjes së sekretit shtetëror; i mbrojtjes së konfidencialitetit; i mbrojtjes së të dhënave; i dhënies së ndihmës aktive; i ushtrimit të ligjshëm të deskrecionit; i proporcionalitetit; i drejtësisë dhe i paanësisë; i objektivitetit; i përgjegjësisë; i marrjes së

⁵⁷ Në ministri kemi katër nivele hierarkike që janë: “a) sekretari i përgjithshëm; b) drejtoritë e përgjithshme; c) drejtoritë; ç) sektorët” (Po aty, fq. 5, neni 11).

⁵⁸ MBNj është pjesë e strukturës administrative të quajtur “shërbimet e brendshme mbështetëse”, që i raporton drejtpërdrejtë sekretarit të përgjithshëm (neni 16).

vendimeve; i barazisë dhe mosdiskriminimit; i deburokratizimit dhe efijencës; i mospagimit në procedurat administrative; dhe parimi i kontrollit.

3.3.3. *Formimi i legjislacionit për shërbimin civil gjatë pluralizmit*

Baza ligjore e shërbimit civil është nga elementët më të rëndësishëm të reformës ligjore. Ligjet e shërbimit civil janë specifike dhe në pluralizimit kemi patur tre ligje: (i) Ligji nr. 8095/1996 “Për shërbimin civil në Republikën e Shqipërisë”; (ii) Ligji nr. 8549/1999 “Statusi nëpunësit civil”; (iii) Ligji 152/2013 “Për nëpunësin civil”; miratimi i të cilëve në Kuvend ka hasur pengesë të vazhdueshme politike.⁵⁹

Hartimi dhe zbatimi i Ligjit 8095/1996 “Për shërbimin civil në Republikën e Shqipërisë”

DAP me iniciativën dhe mbështetjen e Kryeministrit paraqiti për miratim në Kuvend projektligjin për nëpunësin civil, hartuar mbi një bazë të gjerë teknike.⁶⁰ Ligj 8095 “Për shërbimin civil në Republikën e Shqipërisë” u miratua në KSh më datë 21.03.1996⁶¹ dhe është i pari i këtij lloji në pluralizëm. Ai rregulloi marrëdhëniet juridike të nëpunësit civil me institucionet e shtetit shqiptar si punëdhënës. Vetë “hartimi i ligjit u ngrit mbi bazën e një analize krahasuese që i është bërë një materiali voluminoz ... të legjislacionit të 25 vendeve të OECD-së ... [dhe] i disa vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore” (Këshilli i Ministrave [KM], 1996:25). Elementët më të rëndësishëm të ligjit 8095/1996 ishin:

⁵⁹ Kushtetuta e Shqipërisë në nenin 81, pika 2, gërma e, parashikon: “Miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit: ...ligji për statusin e funksionarëve publikë...” (Kuvendi, 1998:17,18).

⁶⁰ Pasi “në hartimin e këtij ligji kanë ndihmuar ekspertët e huaj nga vende të ndryshme të Evropës të ardhur në Shqipëri..., ekspertët e programit SIGMA..., si dhe ekspertë nga SHBA. Gjithashtu është bashkëpunuar me ekspertët e zyrës së Kryeministrit dhe ekspertët e ministrive” (Këshilli i Ministrave, 1996:25).

⁶¹ Presidenti dekretoi “Shpalljen e Ligjit nr. 8095, datë 21.03.1996 “Për shërbimin civil të Republikës së Shqipërisë” më [datë] 05.04.1996 [me] nr. Dekreti 1455” (Presidenti, 1996:1).

1. Përcaktimi i kategorive të punonjësve në: funksionarë politikë, nëpunës civilë dhe nëpunës të thjeshtë.⁶² Ligji nuk bëri ndarjen mes funksioneve politike dhe nëpunësve civilë, por bëri ndarjen e nëpunësve civilë nga punonjësit e sektorit publik/privat.
2. Hyrja në shërbimin civil përmes konkurseve⁶³ mbështetur në meritokraci. Ligji parashikoi edhe emërimet pa konkurs.⁶⁴ Kjo solli një standard të dyfishtë punësimi, pasi i la hapësirë abuzimit, zbatimit të nepotizmit dhe ndikimit të funksionarëve politikë në emërimet. Mangësi tjetër ishte se ligji nuk parashikonte rastet kur kandidati i propozuar nga këshilli emërues nuk emërohej nga titullari i institucionit.
3. Përcaktoi konceptin “status i nëpunësit civil”⁶⁵ dhe bëri dallimin mes nëpunësit civil me përvojë dhe atij me më pak se një vit punë.
4. Përcaktoi periudhën e provës që “zgjat 12 muaj. Nëpunësit civilë, gjatë periudhës së provës, konsiderohen civil në provë” (neni 27, parag. 1).
5. Përcaktoi zbatimin e sistemit të karrierës dhe të posteve.⁶⁶ Për shkak të nevojave urgjente që kishte sistemi publik për drejtues të niveleve të larta, nuk mund të pritej në aplikimin e sistemit të karrierës, ndaj u vendos sistemi i posteve.

⁶² (i) Funksionarët politikë, pozita juridike e të cilëve përcaktohet me ligje të veçanta dhe me dispozitat e kreut të dytë të këtij ligji; Nëpunësit civilë, të cilët ushtrojnë në administratën publike detyra me karakter drejtues, organizativ, kontrolli dhe ekzekutiv. ... (iii) Nëpunësit e thjeshtë, të cilët brenda administratës publike kryejnë detyra shërbimi (fq. 1, neni 2).

⁶³ Ligji në nenin 23, parag. 4 parashtronte: “Për çdo emërim që do të bëhet pas organizimit të konkursit për një a disa poste të caktuara, komisioni i paraqet këshillit emërues emrat e deri tre kandidatëve të parë, të cilët nuk janë emëruar ende në poste, që kanë lidhje me konkursin. Kandidati që do të emërohet zgjidhet nga këshilli emërues dhe i propozohet titullarit të organit a institucionit për t’u emëruar”. Titullari zgjedh një nga tre kandidatët e parë, pa patur kushtin që të zgjedhë kandidatin e parë apo atë të propozuar nga këshilli emërues.

⁶⁴ Emërimet pa konkurs parashikoheshin në rastet: (i) Komisioni i Shërbimit Civil vendos që një kategori postesh në shërbimin civil të plotësohet me anë të ngritjes në detyrë ose të qarkullimit të nëpunësve civilë... (ii) Këshilli emërues vërteton se një nëpunës civil gëzon kualifikimin e nevojshëm për një post të caktuar... (iii) Për personat që nuk janë nëpunës civilë, sipas kuptimit të këtij ligji, emërimet pa konkurs bëhen për një periudhë kohe jo më të gjatë se tre vjet... (neni 24).

⁶⁵ Neni 25, parag. 1. parashtronte: “Nëpunësit ekzistues në shërbimin civil, të cilët punojnë në ato detyra që përfshihen nga ky ligj për një periudhë jo më të vogël se një vit, para hyrjes në fuqi të këtij ligji, fitojnë statusin e nëpunësit civil...”

6. Ligji përcakton lirimimin e përkohshëm nga detyra.⁶⁷
7. Përcaktoi qarkullimin e nëpunësve.⁶⁸
8. Largimi nga puna bëhet për paaftësi dhe propozimi bëhet nga këshilli emërues. Pas ankimimit të nëpunësit, Komisioni i Nëpunësit Civil merr vendim (neni 31, parag. 1).
9. Ligji i jep nëpunësit të drejtën e punës së garantuar.⁶⁹
10. Heqja në mënyrë të padrejtë e të drejtës së grevës për nëpunësin civil (neni 25).⁷⁰ E drejta e grevës është e drejtë e çdo punonjësi/nëpunësi pjesë e sektorit publik/privat. Mungesa e sindikatës së nëpunësve civilë ul masën e kërkimit të të drejtës së mohuar.
11. Vendosi sistemin e trajnimit të nëpunësve civil dhe ngarkoi KM-në për krijimin e kushteve dhe vendosjen e kriterëve për trajnim (neni 39). Kjo pikë mbeti e parealizuar, Instituti për Trajnimin e Administratës Publike (ITAP) u krijua pas shfuqizimit të ligjit. Përpos të gjitha përparësive dhe mangësive që kishte ligji si i pari i llojit të tij, ai “nuk e realizoi objektivin kryesor për të cilin u krijua: depolitizimin e administratës publike” (Gërxihi, 2009:10). Ky ligj megjithë angazhimin e ekspertëve ndërkombëtarë në hartimin e tij, do të vepronte vetëm tre vjet, që përkthehet në dështim funksional të tij. Moszbatimi pengoi zhvillimin e reformës për nëpunësit civilë, pasi qëllimi u tjetërsua dhe angazhmi i

⁶⁶ Sistemi i karrierës është një sistem sipas të cilit nëpunësit fillojnë punën në shërbimin civil në një nivel të ulët dhe ngjiten gradualisht sipas rregullave të sistemit të karrierës. Ndërsa sistemi i posteve është një sistem i atillë që nëpunësit civilë mund të fillojnë punën direkt në një post më të lartë se posti i përcaktuar, si posti nga i cili duhet filluar puna në shërbimin civil, sipas sistemit të karrierës (Këshilli i Ministrave, 1996:27)

⁶⁷ Neni 30, pika 1 parashtronte: “kur numri i nëpunësve civilë në një organ a institucion të caktuar është më i madh se numri i nëpunësve të nevojshëm për realizimin e detyrave, ky numër duhet të zvogëlohet...”.

⁶⁸ Neni 30, pika 2, 3 parashtronte: “Kur në një organ a institucion i lind një nevojë e domosdoshme dhe urgjente për kryerjen e një detyre të caktuar, e cila mund të realizohet nga një ose disa nëpunës civilë të organeve a institucioneve të tjera ... [dhe] kur nëpunësi civil kërkon vetë të qarkullojë ose kur ai është dakort me propozimin për qarkullimin...”.

⁶⁹ Neni 33, pika 1 parashtron: “Të drejtën për të pasur një punë të garantuar në shërbimin civil, deri me daljen në pension, sipas kushteve dhe kërkesave të këtij ligji”.

⁷⁰ Këshilli i Ministrave në realacionin për ligjin, e mbështetet se është bërë “sipas shembullit të shumë vendeve, për të siguruar një funksion të vazhdueshëm dhe të rregullt të këtij shërbimi shumë të rëndësishëm dhe të nevojshëm për kombin” (1996:28).

institucioneve publike dhe politike ishte në nivele të ulta. Ishte koha kur Shqipëria kaloi një destabilitet të thellë politik, ekonomik dhe social, gjë e cila pati reflektim edhe në punën e administratës publike. Politika po bëhej gjithnjë e më shumë prezent në jetën dhe aktivitetin e saj, kryesisht përmes pushimeve politike nga puna dhe emërimeve nepotike.

Në dështimin e zbatimit të ligjit ndikuan edhe:

- Moskrijimi i institucioneve për menaxhimin dhe kontrollonin e punës së shërbimit civil.
- Ligji nuk u plotësua me aktet e plota nënligjore që do të ndihmonin funksionimin e tij.

Miratimi i Ligjit nr. 8549/1999 shfuqizoi Ligjin nr. 8095/1996, përveç dispozitave për funksionarin politik.

Statusi i nëpunësit civil, Ligji 8549/1999

Më datë 11.11.1999, KSh-ja miratoi Ligjin 8549 “Statusi i nëpunësit civil”,⁷¹ që kishte të njëjtin objekt trajtimi si ligji që ai shfuqizoi. Deri në miratimit të tij, janë shqyrtuar tre projektligje. Projektligji i parë u shqyrtua nga “KM-ja në mbledhjen e datës 11.05.1999” (KM, 1999a:1). Më datë 13.05.1999 projektligji u dërgua në Kuvend dhe relacioni shoqërues pasqyronte këto dobësi të ligjit 8085/1996:

1. Anëtarësia e përgjeshme në Komisionin e Shërbimit Civil (KSHC), nuk është në traditën shqiptare, por një huazim i pafrymëzuar.
2. Komisioni i Shërbimit nuk ka mundësi objektive të realizojë një përzgjedhje cilësore të kandidatëve për nëpunës të shërbimit civil...
3. Delegimi i kompetencave nënkomisioneve... është një dobësi e ligjit sepse vepron në të kundërt me... qëllimin e ligjit...
4. ...Ekzistenca e Këshillave Emërues në çdo institucion dhe kompetencat diskrecionare dhe subjektive dhënë këtyre në procesin e pranimit në shërbimin civil, janë një nga dobësitë kryesore të ligjit.
5. Nuk përcaktohet një sistem i qartë për ngritjen në detyrë të nëpunësit të shërbimit civil.
6. Kompetencat e KSHC nuk janë rradhitur në mënyrë të qartë.

⁷¹ Presidenti më datë 09 dhjetor 1999 me nr. Dekreti 2494 dekrettoi: “Shpalljen e Ligjit 8549, datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil” (Presidenti, 1999:1).

7. Emërimi pa konkurs... (KM, 1999b:1,3).

Dështimi i zbatimit të ligjit 8095/1996 dhe problemet e hasura në funksionin e administratës publike, specifikisht tek institucionet e krijuara për MBNj, sollën nevojën për një kuadër të ri ligjor. Ky dështim merr ngjyresë politike sepse në vitin 1997 kemi një krizë politike, sociale dhe ekonomike, e shoqëruar me kryerjen e zgjedhjeve të parakohshme dhe ndërrimin e kahut politik qeverisës. Përpjekjet për zbatimin e ligjit 8095/1996 ishin të vogla, pasi qeveria e re synonte të prezantonte reformën si punë të sajën dhe jo si një vazhdimësi të nisur nga qeveria e mëparshme. KM-ja në kuadrin e reformës ligjore të shërbimit civil paraqiti në Kuvend një projektligj të ri për nëpunësin civil, ku synohej zbatimi i standardeve demokratike dhe “vendosja e një vije ndarëse midis politikës dhe administratës” (KM, 1999b:3). Ky projektligj ishte i rëndësishëm, “...i nevojshëm dhe i dobishëm për ngritjen e një administrate publike profesionale, të udhëhequr nga ligji dhe të besueshme për qytetarët e saj, sipërmarrësit ndërkombëtar...” (KM, 1999b:5)⁷².

Kuvendi pas shqyrtimit në seancë e ktheu projektligjin për shqyrtim. Më datë 08.11.1999 KM-ja i dërgon KSh-së “Ligjin e rishikuar “Për statusin e nëpunësit civil”. Në këtë projektligj u pasqyruan vërejtjet dhe sugjerimet e shoqërisë civile, Bankës Botërore (BB), Bashkimit Evropian (SIGMA) dhe OSBE” (KM, 1999c:1).

Përgjatë procesit të rishqyrtimit të ligjit, reagimet e ndërkombëtarëve ishin prezent. Znj.

Arntraud Hartmann, Drejtore për Shqipërinë dhe Kroacinë në BB,⁷³ në shkresën e saj

shpreh shqetësimin për kompetencat e ministrit si “Mbikqyrës direk” në përzgjedhjen e

⁷² Paraqitja e projektligjit u bë në tre variante, i pari i paraqitur nga KM-ja më datë 14.05.1999 dhe futur në programin e Kuvendit më datë 07.06.1999; i dyti, nga Komisioni i Ligjeve më datë 14.10.1999; i treti po nga Komisioni i ligjeve më datë 27.10.1999.

⁷³ Ministri i Financave z. Anastas Agjeli, i drejtohet kryetarit të Kuvendi z. Skënder Gjinushi, ku e informon për një letër që ai ka marrë nga znj. Arntraud Hartmann e cila “...shpreh shqetësimin lidhur me projektligjin “Për shërbimin civil” që po diskutohet këto ditë në komisionet e Kuvendit...” (Angjeli, 1999:1).

përfundimtare të personelit brenda shërbimit civil nga short lisa si dhe për vendimet që draft ligji ja lejon ministrit të marri për MBNj në institucionin ku drejton, që sipas saj është “...një nga arsyet kryesore pse është kaq vështirë të depolitizosh shërbimin civil në Shqipëri” (Hartmann, 1999:1). Më tej ajo thekson se nëse kjo kompetencë do të vijojë t’i mbetet Ministrit në ligjin e ri të propozuar, “...ajo do të bënte esencialisht pa kuptim të gjitha ndryshimet e tjera të propozuara në këtë draft të ligjit” (Po aty, fq.1).

Sipas shkresës shoqëruese të KM-së për ligjin, të rehat që sjell ky ligj janë:

1. Përkufizimi i nëpunësve civilë nëpërmjet një kriteri të trefishtë: insititucioni, ushtrim të autoritetit publik dhe klasës përkatëse.
2. Përcaktimi i qartë i fushës së veprimit të këtij ligji.
3. ...sigurimi mbi baza ligjore të autonomisë me të drejtën e pushtetit vendor për të zgjedhur dhe marrë në punë nëpunësit civilë... (Meta, 1999:1).

Sipas Komisionit të Ligjeve, “boshti kryesor i këtij projektligji është krijimi i KSHC-së”

(Çaka, 1999:1), që nuk u arrit të reliazohej me Ligjin nr. 8095/1996. Ky qëndrim i

Komisionit shpreh një nga arsyet e moszbatimit të Ligjit nr. 8095/1996. Komisioni realizoi një variant përfundimtar të ligjit pasi zhvilloi takime me specialist nga zyra e OSBE-së në Tiranë, BB, SIGMA etj.; pasi e trajtoi dhe e debatoi projektligjin me përfaqësues të KM-së; pasi morri mendimeve nga shoqëria civile; dhe pasi morri vërejtje e sugjerime nga pesë komisionet e KSh-së.⁷⁴ Më datë 27.10.1999, Komisioni i Ligjeve “paraqet për shqyrtim në seancë këtë projekt të ri, i cili për herë të parë është konceptuar ndryshe nga procedura e zakonshme e shqyrtimit të projektligjeve në seancë plenare” (Çaka, 1999:2). Në njoftimin e përcjellë nga zyra e shtypit e Kuvendit thuhet se projektligji “synon realizimin e RAP dhe kërkon të vendosë një vijë ndarëse midis politikës dhe administratës” (KSh, 1999b:1).

⁷⁴ Komisioni për Rendin dhe SHIK-un; Komisioni i Industrisë, Punëve Publike, Transportit dhe Tregtisë; Komisioni për Mjetet e Informimit Publik; Komisioni i Bujqësisë dhe Ushqimit; Komisioni i Ekonomisë, Financave dhe Privatizimit, dhe Komisioni i Punës dhe Problemeve Sociale.

Pas analizës dhe argumentave të parashtruar më lart, mbërrijmë në përfundimin se neni 3 i Ligjit 8549/1999, që parashtrroi parimet mbi të cilat synohej të ngrihej shërbimi civil dhe të ushtronte veprimtarinë e tij, që ishin: “mbi bazën e parimeve të profesionalizimit, të pavarësisë dhe integritetit, të paanësisë politike, të transparencës, të shërbimit ndaj publikut, të vazhdimit të karrierës, të përgjegjësisë dhe korrektësisë në zbatimin e legjislacionit në fuqi” (KSh, 1999c:2), nuk është zbatuar në parimet bazë të tij, që janë paanësia politike, trasparenca, vazhdimësia e karrierës dhe profesionalizmi.

Ligji nr. 8549, datë 11.11. 1999, “Statusi i nëpunësit civil” “krijoi një sistem të përzier (miks) të shërbimit civil, i mbështetur kryesisht te pozicioni (post), duke e kombinuar atë edhe me disa elementë të sistemit të karrierës. Karakteri dominues i sistemit të pozicioneve vërehet në elementë të tillë si kriteret e rekrutimit, ngritja në detyrë, lëvizja paralele etj.” (KM, 2009a:8). Synimet bazë të këtij ligji kishin të bënin me:

- Krijimin e një administrate publike të kualifikuar ku të aplikohet sistemi i karrierës; dhe
- Ndarja e saktë e kompetencave mes DAP, KSHC, KM-së dhe vetë institucioneve që janë pjesë e administratës publike.

Të rejtat që solli Ligji 8549/1999 në krahasim me Ligjin 8095/1996 janë:

- Ligji trajtoi vetëm funksionin, detyrat dhe të drejtat e nëpunësit civil dhe jo ato të funksionarit politik, duke bërë në këtë mënyrë ndarjen mes këtyre dy funksioneve.
- U krijua për herë të parë në tranzicion pozicioni i “Sekretarit të Përgjithshëm”, si pozicioni më i lartë në shërbimin civil, i cili merr rëndësi sepse përmes tij: “ruhet memoria insitucionale dhe sigurohet vazhdimësia e punës në intitutucionin përkatës, edhe në rastin kur do të kemi ndryshime në nivele politike drejtuese” (Gërxi, 2009:21).

- Qartësoi ndarjen e kompetencave mes institucioneve që menaxhojnë administratën publike, KM-në, KSHC-në, institucionet e administratës qendrore dhe të pavarura.
- Pranimi në shërbimin civil parashikohej të mosbëhej më me përzgjedhje dhe emërim, por “nëpërmjet konkurrimit të hapur, bazuar me merita” (KSh, 1999c:8).
- Periudha e provës në të dy ligjet është e njëjtë. Ligji 8549/1999 në nenin 14 përcaktonte se është eprori direk që vendos për konfirmimin e nëpunësit civil. Ligjin 8095/1996 në nenin 27 shprehej se ishte këshilli emërues që bënte konfirmim. Eprori direk ka edhe të drejtën e zgjatjes 6 muaj të tjerë të periudhës së provës, gjë të cilën nuk e kishte këshilli emërues. Në Ligjin 8549/1999 këshilli emërues mbaron së vepruari.
- Ligji garanton të drejtën e karrierës, si “...një nga të drejtat themelore të nëpunësit civil kudo në botë, ...duke përcaktuar si bazë për ngritjen në detyrë konkurrimin dhe përshkrimin e të gjitha shkallëve të karrierës” (Meta, 1999:4). Ndërkohë që në ligjin e mëparshëm, parashikohej sistemi i posteve dhe karriera e nëpunësve civilë vetëm sa është cituar si koncept, pa u pasqyruar sesi mund të zhvillohet ajo.
- Ligji parashtronte strukturën e pagës së nëpunësit civil dhe elementët që e përbëjnë atë. Mangësi e ligjit ishte zgjedhja nga eprori direkt i njërit nga tre kandidatët më të mirë të propozuar nga komisioni *ad hoc*, pavarësisht renditjes së tij në listën e më të mirëve. Kjo formë s’ ishte zgjedhja e duhur dhe i la hapësirë ligjore subjektivizmit, mosrespektimit të meritokracisë dhe zgjedhjes nepotike, jo profesionale dhe politike. Në fazën e dytë ishte komisioni *ad hoc*, një grup njerëzish kompetentë që testonin kandidatët, në fazën e tretë ishte një njeri i vetëm që përzgjidhte përfundimisht pa asnjë kriter një nga tre kandidatët që do të punësohej, qoftë ky i treti, që rrëzonte profesionalizimin e ngritur në fazën e dytë.

Ky ligj qëndroi në fuqi dhe veproi për 14 vjet me rradhë. Kjo jetëgjatësi nuk i atribuohet vetëm faktit të elementëve pozitivë që ai solli, por edhe të konflikteve politike pas vitit 2010 mes pozitës dhe opozitës që u reflektuan në miratimin 3 vite me vonesë të statusit të ri për nëpunësin civil. Në 14 vjet të zbatimit të tij, dy nga ndikimet më të rëndësishme ishin:

- Miratimi i ligjit shënoi fillimin e reformës aq të domosdoshme të shërbimit civil.
- Përmirësimin mbi baza ligjore të MBNJ të administratën publike shqiptare.

Si avantazhi i ligjit shihej “tërheqja drejt shërbimit civil të individëve të kualifikuar (të diplomuar nga universitete të huaja apo me përvoja pozitive në sektorin privat), që nuk kanë qenë më parë pjesë e administratës publike. Disavantazhi i kësaj hapjeje lidhet me faktin se ajo mund të shkaktojë rënie të motivimit të punonjësve aktualë të shërbimit civil, të cilët do të donin të shihnin më shumë elementë të karrierës në sistem” (KM, 2009a:9).

Në fillim të vitit 2005, KSh-ja i kërkoi qeverisë realizimin e disa objektivave për shërbimin civil, si “kalimi i reformës së shërbimit civil në një etapë strategjike dhe cilësore, duke përfshirë edhe komponentët e tjerë të RAP” (KSh, 2005:2). Si risi në vitin 2004 ishte “konfirmimi i nëpunësve civil është lidhur me kryerjen me sukses nga ata të trajnimeve të detyrueshme, të ndjekura nga një testim mbi njohuritë e përfituara” (KM, 2005:8).

Statusi i nëpunësit civil, Ligji 152/2013

Presidenti i Republikës së Shqipërisë më datë 04.06.2013 dekretoi: “Shpalljen e ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil” (Presidenti, 2013:1), që shënoi mbarimin e fazës së parë të hyrjes në fuqi të ligjit të ri për nëpunësin civil. Koha e hartimit të këtij ligji favorizonte një punim cilësor të tij, pasi pjekuria administrative dhe përvoja legjislative ishte më e madhe. Ligji i ri lindi jo vetëm si kërkesë e kohës për reformimin e administratës publike, por sipas

Naim Hushit, përfaqësues i Ministrisë së Integrimit edhe si kërkesë e “vazhdueshme e rekomandimeve të KE-së” (KSh, 2013:27) si kriter për integrimin e vendit në BE. Ndaj hartimi i tij ishte një nga prioritetet e Qeverisë Shqiptare në SNRAP 2009-2013.

Miratimi i ligjit kishte si qëllim të realizonte dy synime themelore: (i) depolitizimin e administratës; dhe (ii) ndërtimin e administratës publike mbi baza profesionale dhe me meritë. Më vijim do analizojmë nëse janë realizuar të dy këto qëllime finale.

Deri në fazën finale të dekretimit të Statutit, kemi një rrugë të gjatë institucionale për miratimin e tij. Vonesat në miratimin sollën pasoja në punën e shërbimit civil që “po vuan nga mangësi të rëndësishme, veçanërisht në lidhje me parimin e meritokracisë gjatë procesit të rekrutimit, punësimin me kontrata të përkohshme, rregullat për ngritjen në detyrë, transferimin dhe shkarkimin e punonjësve civilë” (KE, 2011:11).

Ligji hyri në fuqi më datë 01.10. 2013, katër muaj pas miratimit. Gjatë kësaj periudhe nuk u punua për hartimin e akteve nënligjore që do të mundësonin zbatimin e tij. Ndaj qeveria e re,⁷⁵ më datë 30.09.2016 miratoi Aktin Normativ nr. 5 ku parashtrohej që Ligji nr.152/2013, “Për nëpunësin civil”, të hyjë “...në fuqi më 1 tetor 2013 dhe i fillon efektet e tij 6 muaj pas hyrjes në fuqi” (Qendra e Botimeve Zyrtare [QBZ], 2013b, neni 72).

Ky ndryshim themelor për zbatimin e ligjit u argumentua nga qeveria “...për shkak të mungesës së akteve nënligjore dhe natyrës së përgjithshme të ligjit, kohën e pamjaftueshme për të bërë rregullime ligjore sipas procesit legjislativ, nevojën për organizim institucional, efektet financiare mbi buxhetin e shtetit dhe gjendjen ekonomike financiare (Po aty, neni

⁷⁵ Periudha nga miratimi i ligjit deri në hyrjen në fuqi të tij, përkoi me zgjedhjet parlamentare që ndryshuan partinë në pushtet dhe u krijua qeveria e re.

72). Akti normativ parashtronte fillimin e zbatimit të Ligjit 152/2013 më 01.04. 2014 dhe lejonte vazhdimin e funksionimit të Ligjit 8549/1999.

Kuvendi më datë 17.10. 2013 miratoi “ligjin nr. 161, për miratimin e Aktit Normativ, nr. 5, datë 30.9.2013, i KM-së, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil””

(KSh, 2013b:1). Ligji u kundërshtua nga Presidenti, i cili me Dekretin nr. 8383, datë 08.11.2013 e rrëzoi miratimin e ligjit 161/2013. Më datë 14.11.2013 në Kuvend u votua “për rrëzimin e dekretit nr. 8383, datë 08.11.2013, të Presidentit ...” (QBZ, 2013d:7807).

Miratimi i Ligjit nr.152/2013 u bë me konsensus politik të pozitës dhe opozitës së asaj kohe, shtu këtu presionin e vazhdueshëm dhe insistues të ndërkombëtarëve, që ligjin e kishin vënë si kusht për marrjen e statusit të vendit kandidat. Por duke qenë se miratimi i këtij ligji nuk erdhi si rrjedhojë e nevojës për mirëfunksionim dhe rritje të zhvillimit të administratës publike, nuk shkaktoi habi reagimi politik i opozitës për shtyrjen e efekteve të këtij ligji. Opozita paraqiti kërkesë ankimore në Gjykatën Kushtetuese, e cila u pranua me vendim nr. 5, datë 05.02.2014 duke e shfuqizuar Aktin Normativ nr. 5 të KM-së: “...si të papajtueshëm me Kushtetutën” (Gjykata Kushtetuese, 2014:22). Shfuqizimi i Aktit Normativ, riktheu në zbatim Ligjin 152/2013, i cili hyri me efekte vepruese më datë 26.02.2014, kur në Fletoren Zyrtare u botua vendimi i Gjykatës Kushtetuese. Në fuqi hyri më 01.04.2014, pasi ishin miratuar edhe aktet nënligjore për mirëfunksionimin e tij.

Legjilacioni i ri i shërbimit civil “ndryshon në mënyrë të konsiderueshme nga ai i mëparshëm. Procedurat e reja ... janë shumë komplekse dhe krejtësisht të reja për institucionet e përfshira për herë të parë në fushën e veprimit të këtij legjislacioni” (MIAP dhe DAP 2015a:13).

3.4. Krahasimi i legjislacionit për administratën gjatë funksionit të shtetit shqiptar

Në këtë kapitull do të zhvillojmë krahasimin e bazës ligjore për administratën publike në elementët më të rëndësishëm të saj, që nga krijimi e deri sot. Kjo analizë do të ndihmojë në kuptimin e zhvillimit të marrëdhënieve, raporteve dhe vetë funksionimit të administratës publike në Shqipëri, si dhe sa është përdorur tradita legjilative shqiptare ndër vite. Pyetja ndihmëse kërkimore është: *Sa ka ndikuar tradita ligjore shqiptare në hartimin i legjislacionit për shërbimin civil në pluralizëm?*

3.4.1. Evolimi i konceptit të nëpunësit civil ndër vite

Përkufizimin e nëpunësit e gjejmë për herë të parë te Statuti Organik i Shqipërisë, në nenin 86 thuhet: “çdo person i ngarkuar me një shërbim që i përket shtetit, konsiderohet si nëpunës i shtetit” (Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit, 1914:10).

Në “Ligjë mbi gjendjen juridike dhe rregullimin hierarkik të nëpunësve civil”, nëpunësit janë “... gjithë ata persona, pa ndryshim seksi, të cilve në bazë të një emnimi t’autoritetit publik në mbështetje të një ligjësi u ngarkohet një shërbim shtetnuër me një rrogë të caktueme në buxhet” (Kryesia e Këshillit Ministrues, 1931:1)

Në Ligjin 8095/1996 nëpunës civilë “janë të gjithë personat..., që punojnë... në administratën e Kuvendit Popullor (KP), të Presidencës, të organeve qendrore të administratës publike, të institucioneve të specializuara, organeve të pushtetit lokal, me përjashtim të nëpunësve të thjeshtë” (neni 17).

Në Ligjin 8549/1999, nëpunës civilë janë: “... ata nëpunës të institucioneve të administratës publike të nivelit qendror apo vendor, të cilët ushtrojnë autoritetin publik, në detyra të natyrës drejtuese, organizuese, mbikqyrëse apo ekzekutuese ...” (neni 2).

Në Ligjin 152/2013, nëpunës civil “është personi që kryen funksionin për ushtrimin e autoritetit administrativ, publik, në bazë të aftësisë dhe profesionalizimit...” (neni 4/c).

Nga krahasueshmëria shohim se evolimi i konceptit ka ndodhur në Ligjin 152/2013, ku detajohet edhe funksioni krahas konceptit. Kjo tregon se nëpunësi civil si funksion në Shqipëri nuk është risi e ligjit 8095/1996, pai ai ka ekzistuar mbi 90 vite më parë. Ligji ka meritën se për herë të parë në pluralizim e riktheu si funksion në administratën shqiptare.

3.4.2. Varësia administrative dhe institucionale e administratës

Në nenin 78 të “Statuti Organik i Shqipërisë” (1914) përcaktohet se administrata është një nga pesë departamentet nën varësinë e Ministrisë së Punëve të Brendshme. Më datë 05.09.1994, me Vendim të Këshillit të Ministrave (VKM) nr. 443 u vendos: “Pranë KM-së krijohet DAP” (fq. 1, neni 1). Me miratimin e “Ligjit nr. 8549/1999, DAP “...u rikonfirmua si institucion që do të funksiononte në KM...”⁷⁶ (DAP, 2009:7).

Në Ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, parashtrohet: “DAP është pjesë e aparatit të Ministrisë së Brendshme dhe është nën varësinë e drejtpërdrejtë të Ministrit të Brendshëm” (fq. 4). Me krijimin e Ministrisë së Inovacionit dhe Administratës Publike (MIAP) në shtator 2013, DAP deklarohet nën varësinë administrative të saj. Një vit më vonë, me ndryshimet e bëra në statusin e nëpunësit civil, “DAP përgjigjet përpara ministrit përgjegjës për administratën publike” (KSh, 2014e:3).

⁷⁶ Si pjesë e strukturës së aparatit të Kryeministrisë.

Siç e shohim nga analiza, institucioni përgjegjës mbi funksionin e administratës publike rikthehet në varësinë e Ministrisë së Brendshme (MB) pas një shekulli, kjo do të thotë se varësia administrative e administratës nga MB-ja nuk përbënte risi, duke qenë se për herë të parë në këtë formë ka qenë më 1914, për të kaluar më pas në një tjetër ministri.

3.4.3. Fillimi dhe mbarimi i marrëdhënies së punës së nëpunësit civil i pasqyruar në legjislacionin shqiptar ndër vite

Në këtë nënçështje, do të trajtojmë mekanizmat kryesorë që lidhin marrëdhënien midis punëmarrësit-nëpunësit civil/punëdhënësit-institucionet e shtetit.

Pranimi në punë

Në “Statutin Organik i Shqipërisë” (1914) në nenin 87 punësimi përcaktohej përmes “emërimeve... në përputhje me rregullat që përcaktojnë edhe kushtet përkatëse” (fq. 9).

Në “Ligjë mbi gjendjen juridike dhe rregullimin hjerarkik të nëpunsave civil” (1931) parashtrohej: “vendet vakante mbusheshin mbi bazë merite përmes gradimit në karrierë dhe konkursit publik” (neni 30).

Kodi i Punën (1980) nenin 21 përcaktonte: “Pranimi në punë bëhet në marrëveshje ndërmjet punëtorit ose nëpunësit dhe administratës së ndërmarrjes, të institucionit ose të organizatës shoqërore” (fq. 4). Ricitojmë se ligji në monizëm nuk e ndante nëpunësin e administratës, por e vendoste në marrëdhënie pune si të gjithë punonjësit e tjerë.

Ligji 8095/1996 parashtronte se punësimet bëheshin me konkurs (neni 23) dhe pa konkurs (neni 24), duke i lënë vend punësimeve nepotike dhe politike.

Ligji 8549/1999 parashtronte: “pranimi në shërbimin civil kryhet nëpërmjet konkurrimit të hapur, bazuar në merita” (neni 13, pika 1). Por meritokracia fillonte dhe humbte vlefshmëri në fazën e tretë të konkurrimit, kur vlerësimin e kandidatëve e bën vetëm një individ.

Ligji 152/2013 parashtron se “pranimi në shërbimin civil bazohet në parimet e shanseve të barabarta... Procesi përzgjedhës bazohet në vlerësimin e aftësive profesionale të kandidatëve nëpërmjet një konkurrimi kombëtar, ...” (neni 20). Dhe më tej është kandidati me pikët më të larta që ka të drejtën e zgjedhjes së institucionit ku ai do të punojë.

Aplikimi i sistemit të meritokracisë në rekrutim nuk përbën risi për ligjin 152/2013, pasi ky parim ka patur bazë ligjore që më 1931. Merita e ligjit është se shënoi rifilloi procesin për depolitizimin e administratës përmes rekrutimeve mbi bazë merite dhe profesionalizmi.

Largimi nga puna

Statuti Organik i Shqipërisë (1914) parashikonte: “çdo nëpunës që shkel betimin dhe nuk i kryen detyrat, mund të shkarkohet dhe të ndëshkohet sipas dispozitave dhe me garancitë që caktohen nga ligjet” (neni 91) ndërsa për nëpunësit drejtues parashikonte: “Shkarkimi i sekretarëve dhe i drejtorëve të përgjithshëm, si dhe i shefave të seksioneve mund të bëhet vetëm me VKM sipas propozimit të ministrit kompetent” (neni 83).

Në “Ligjë mbi gjendjen juridike dhe rregullimin hjerarkik të nëpunsave civil” (1931) nëpunësi humbet vendit e punës, kur dorëhiqet e cila pranohet, kur nuk është në gjendje shëndetësore të kryej punë, por edhe kur “asht i pazoti me krye shërbimin zyrtar në kategorinë dhe në gradën e nëpunësisë qi ka” (neni 49). Nëse gjykohej se ky nëpunës mund të bënte një punë në nivel me të ulët, mundej me e degradue apo ulur në gradë.

Në Ligjin 8095/1996 largimet nga puna bëheshin kur konstatohej paaftësi në kryerjen e detyrës, pamundësi shëndetësore dhe kur s’fiton statusin e nëpunësit civil (neni 31).

Në Ligjin 8549/1999 largimet nga puna bëheshin për paaftësi shëndetësore, kur dënoheshin me vendim të formës së prerë nga Gjykata me heqje lirie, paaftësi për të kryer detyrat zyrtare, për masë disiplinore, etj. (neni 21).

Në Ligjin 152/2013 largimi nga puna bëhet: (i) për arsye ligji (neni 54) p.sh. kur gjykata i vendos nëpunësit civil masë ndaluese pezullimin e ushtrimit të detyrës/shërbimit publik, etj.; (ii) pezullim për periudha studimi apo punë në organizata ndërkombëtare (neni 55).

Në ligjet e marra në analizë, largimi nga puna i nëpunësit civil ka si arsye kryesore paaftësinë për realizimin e detyrës zyrtare. Ligjit 152/2013 në krahasim me ligjet e tjerë e përmirëson cilësinë ligjore dhe i detajon edhe më shumë arsyet për humbjen e vendit të punës. Veçohet si pozitiv elementi “ulja në gradë” e parashtruar në ligjin e vitin 1931, por që nuk gjendet në asnjë ligj pluralist. Ndaj themi se legjislacioni në pluralizëm nuk ka ndryshime themelore për këtë zë, në krahasim me traditën legjislative.

3.4.4. Disa nga kriteret për pranimin në punë të nëpunësit civil

Në kriteret e punësimit të parashtruara në ligj, veçojmë si më të rëndësishme dy prej tyre:

Njohja e gjuhës shqipe

Në “Ligjë mbi gjendjen juridike dhe rregullimin hierarkik të nëpunësve civil”

(1931) kriter punësimi ishte: “Me dijt mirë me fol, me shkrue e me këndue gjuhën zyrtare” (neni 5, pika 3).

Në ligjin 152/2013 njohja e gjuhës shqipe parashtrohet: “të zotërojnë gjuhën shqipe, të shkruar dhe të folur” (neni 21).

Njohja e gjuhës shqipe vetëm më 1931 kërkohej të jetë e mirë në tre nivele. Në ligjet 8095/1996 dhe 8549/1999, njohja e gjuhës shqipe nuk parashtrohej si kriter punësimi dhe Në Ligjin 152/2013, vetëm në dy nivele. Ndërkohë përgjatë studimit të dokumentacionit në efekt të kësaj teze, janë konstatuar mangësi serioze të përdorimit të gjuhës shqipe standarde, kryesisht në dokumentacione zyrtare, gjë e cila e bën njohjen e gjuhës shqipe zyrtare domosdoshmëri për nëpunësit civilë.

Arsimimi

Si kriter punësimi më 1931 ishte: “Me pas krye studimet e nevojshme...” (neni 5, pika 6).

Në ligjin 8549/1999 parashtrohej: “Të përmbushin kërkesat ligjore për nivelin arsimor...” (neni 12).

Ligji 152/2013 parashtrohet: “Të plotësojnë kërkesat e posaçme për nivelin e arsimit...” (neni 21).

Si përfundim Ligji 8095/1996 s’e parashtrohet arsimimin si kriter punësimi. Ndërkohë që ky kriter ka vijuar të jetë i njëjtë prej vitit 1931 edhe pse ka ndryshime ligjesh ndër vite. Por nuk ka asnjë specifikim për njohuritë mbi administrimin publik që duhet të zotërojnë nëpunësi civil para punësimit.

3.4.5. Menaxhimi i burimeve njerëzore në administratë gjatë pluralizmit

Këtu do të trajtojmë disa nga elementët më të rëndësishëm të procesit të MBNj ndër vite.

E drejta e grevës

Ligji 8095/1996 parashtronte: “nëpunësit civil nuk kanë të drejtë të bëjnë grevë” (neni 35).

Ligji 8549/1999 sërish i hoqi nëpunësit të drejtën e grevës, duke e cilësuar se e ka për detyrë të mos bëj grevë (neni 19/f).

Ligji 152/2013 parashikon se “nëpunësi civil ka të drejtën e grevës, përveçse kur parashikohet ndryshe nga ligji. Në çdo rast e drejta e grevës nuk lejohet në fushën e shërbimeve thelbësore të veprimtarisë shtetërore...” (neni 35), duke i dhënë nëpunësit civil të drejtën e mohuar kushtetuese për të bërë grevë.⁷⁷

Regjistrimi i nëpunësve civil

Ligji 8095/1996 dhe Ligji 8549/1999 përcaktojnë si detyrë për zyrat e personelit të mbajnë dosjet e personelit. Në Ligjin 8549/1999, DAP-it i lihet detyrë të: “krijojë dhe administrojë Regjistrin Qendror të Personelit (RQP). Ky regjister përmban të dhënat profesionale dhe të karrierës së nëpunësve civilë” (neni 26). Në ligjin 152/2013, është sërish DAP që “...krijon dhe administron RQP-në”,⁷⁸ (neni 17, pika 2). Por mbajtja e një regjistri të tillë, daton më 1921 me Zyrën e Jetëshkrimeve, ndaj kemi një element që kishte ekzistuar më parë dhe nuk vjen i ri në legjislacionin pluralist shqiptar.

⁷⁷ Neni 51 i Kushtetutës, thotë: “E drejta e të punësuarit për grevë që ka të bëjë me marrëdhëniet e punës, është e garantuar. Kufizime për kategori të veçanta të punësuarish mund të vendosen me ligj për t’i siguruar shoqërisë shërbimet e domosdoshme” (Kuvendi, 1998:11).

⁷⁸ Ky regjister “është një bazë unike shtetërore të dhënash, që përfshin të dhënat profesionale dhe të dhënat e tjera për marrëdhëniet e punës të çdo të punësuarit në institucionet e administratës shtetërore, institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore” (neni 17, pika 2).

Shpërblimi dhe zhvillimi i karrierës

Në “Statutin Organik i Shqipërisë” (1914) thuhet: “çdo nëpunës që jep prova sjelljeje të mirë, ndershmërie dhe aftësie në kryerjen e detyrave të tij, ka të drejtën e gradimit dhe të shpërblimeve të tjera ...” (nenin 89).

Në Kushtetutën e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë (1976) përcaktohej “Për nxitjen e punës për rezultate sa më të mëdha kombinohet drejt përdorimi i stimuljeve materialë me ata moral, duke u dhënë përparësi stimuljeve moralë” (neni 30).

Në Kodin e Punës (1980) përcaktohej se “Punëtori ose nëpunësi shpërblehet në bazë të vëllimit të punës së matur e të kontrolluar si sasi dhe cilësi ... ” (fq. 8).

Në Ligjin 8095/1996 përcaktohej se zhvillimi i karrierës dhe ngritja në detyrë bëhej “sipas sistemit të karrierës dhe në raste të veçanta sipas sistemit të posteve në përputhje me rregullat e miratuara nga KM-ja” (neni 28).

Në Ligjin 8549/1999 përcaktohej se “Ngritja në detyrë e nëpunësve civil bëhet me konkurrim ndërmjet nëpunësve ekzistues mbi bazë të meritave...” (neni 15, pika 4).

Në Ligjin 152/2013 ngritja në detyrë bëhet sipas kategorive të nëpunësve:

- për kategorinë e mesme dhe të ulët drejtuese plotësimi i vendeve të lira bëhet “nëpërmjet procedurës së lëvizjes paralele dhe... me procedurën e ngritjes në detyrë” (neni 26/1). Pra, “në rastet kur një vend vakant në kategorinë e nivelit të mesëm apo të ulët drejtues nuk plotësohet nëpërmjet procedurës së lëvizjes paralele, njësia përgjegjëse shpall procedurën e ngritjes në detyrë” (KM, 2014c, kreu VII, pika 1).
- Për kategorinë e lartë drejtuese/Trupi i Lartë Drejtues (TND) bëhet konkurs kombëtar (neni 30).

Ngritja në detyrë dhe sistemi i karrierës mbështetur mbi meritë ka filluar më 1914, u zhbë në periudhën e monizmit dhe në pluralizëm u rikthye si proces. Por u zbeht dhe u tjetërsua me ligjet 8095/1996 dhe 8549/1999 përmes sistemit të emërimeve/posteve. Përmirësohet si proces në Ligjin 152/2013, ku kategorizohet më mirë respektimi i meritokracisë në karrierë.

Raporti i vlerësimit

Në “Ligjë mbi gjendjen juridike dhe rregullimin hierarkik të nëpunsave civil” (1931), kemi: “Në muejin janar të çdo vjeti për sejcilin nëpunës redaktohen nota cilësimi” (neni 13).⁷⁹

Nota redatohet nga drejtuesi i zyrës, “vlerësimit bëhet përmes shkallëve: Shumë i mirë; I mirë; Mesatar; I keq” (neni 15).

Vlerësimi i punës në Ligjin 8549/1999 u përshkrua: “Periudha e vlerësimit është një vit kalendarik. KM-ja nxjerr aktet nënligjore për mënyrën e vlerësimit të rezultateve individuale në punë për të gjithë institucionet e administratës publike të nivelit qendror dhe vendor” (neni 16). Por ky vlerësim nuk u bë i plotë. Në Ligjin 152/2013 përshkruhet procesi i vlerësimit të rezultateve në punë ku nëpunësi vlerësohet me katër nivele: “shumë mirë”; “mirë”; “kënaqshëm”; dhe “jokënaqshëm” (neni 62/2).⁸⁰

Si përfundim, ligji 152/2013 riktheu vlerësimin e performancës së nëpunësit civil si më 1931, me shkallë të ngjashme vlerësimi në numër dhe thujse në emërtim.⁸¹

Nga krahasimi i legjislacionit shohim se Shqipëria ka patur një bazë shumë të mirë ligjore dhe traditë të zhvilluar jo vetëm për kohën por edhe për ditët e sotme. Mangësi është se kjo

⁷⁹ Këto nota do të përmbajnëtë gjithë cirkostancat e posaçme që i përkasin plotësimit të detyrave që i janë ngarkueme, mbi aftësinë e tij... ” (Po aty, fq. 7).

⁸⁰ Ndërsa në VKM-në nr. 109, datë 26.02.2014, përshkruhet i gjithë sistemi i vlerësimit të rezultateve në punë (kreu II), i cili shoqërohet edhe me formularin e vlerësimit (kreu IV).

⁸¹ Mbarimi i procesit të parë të vlerësimit përjashtimisht vetëm për vitin 2014 do “të përfundojë deri më 30.04.2014” (KM, 2014:6).

traditë është lënë në arkiva dhe nuk është përdorur nga hartuesit e ligjeve në pluralizimëm, kur legjislacioni i shërbimit civil u bë i ri. Baza e trashëguar mund të ofronte ndihmesë shumë cilësore dhe profesionale për krijimin e një baze ligjore të qëndrueshme. Shumë elementë që po zbatohen në legjislacionin e tranzicionit si “risi” kanë ekzistuar si bazë ligjore dhe dokumenta funksionale edhe më parë. Ky përfundim i jep përgjigje edhe pyetjes ndihmëse kërkimore se tradita ligjore nuk është marrë në konsiderat në hartimin e ligjeve në pluralizëm. Bashkëpunimi me ekspertë të huaj, nuk mund të shërbejë si kusht i vetëm për të shprehur dhe garantuar cilësi në hartim të ligjeve. Njëkohësisht tradita shqiptare nuk duhet të braktiset dhe të fillojë gjithnjë nga e para nga qeveritë që vinë në pushtet.

3.5. Integrimi i programeve të administrimit publik në universitetet në Shqipëri

Në botë, debatet për administrimin publik, programet, fushën e tij të studimit; si dhe për administrimin publik si profesion dhe praktikë, janë ende në vijim dhe me probleme të pazgjidhura ende, në Shqipëri këto debate përgjithësisht mungojnë. Një nga arsyt është mungesa e traditës me studimeve kërkimore të thelluara. Kjo edhe për kohën e shkurtër të aplikimit të programeve të administrimit publik në sistemin universitar shqiptar.

3.5.1. Universiteti i Tiranës

Fillesat e administrimit publik si pjesë e sektorit akademik në Shqipëri datojnë në UT, në vitet e para të pluralizmit. Në vitin akademik 1993-1994 filloi për herë të parë funksioni i programit të administrimit publik si pjesë e degës së Menaxhimit të Biznesit. Sipas pedagogut të UT, puna paraprake filloi më herët “që në vitin 1991, kohë e cila përkon me ndërtimin dhe ristrukturimin e të gjitha planeve mësimore dhe sillabuseve të lëndëve”

(Komunikim personal, 17 shkurt 2016). Studentët që kishin studiuar për tre vite menaxhim, në semestrin e dytë të vitit të katërt, zgjidhnin specializimin: menaxhim biznesi ose administrim publik. Më tej, me fillimin e aplikimit të Kartës së Bolonjës, UT aplikoi Master Shkencor (MSh), Master Profesional (MP) dhe Master me Kohë të Pjesësishme (MKP) për administrimin publik. Ndërkohë që në sistemin Bachelor (Ba) studenti formohet për menaxhim, në Masterin (Ma) për administrim publik mund të studionin edhe studentë nga formime në fusha të tjera universitare.

Edhe pse është diskutuar që administrimi publik të jetë një departament më vete, sipas Shefit të Departamentit të Menaxhimit në UT, “shumica e shikonte si luks që ta kishte një departament më vete. Ndoshta edhe ngaqë nuk e suportonin dot nga ana ekonomike, financiare, nga burimet, kapacitetet njerëzore dhe është quajtur më e pranueshme që të jetë brenda këtij departamenti, që është mundësia më e mirë për të patur një hapësirë”

(Komunikim personal, 29 janar 2016). Në vitin akademik 2011 - 2012 u hap dega e MSh, MP dhe MKP për administrim publik. MSh dhe MP vazhdojnë ende, ndërsa prej vitit akademik 2014 - 2015 Ministria nuk ka aplikuar kuota për MKP.

Në vitet akademike 2011 – 2014 janë regjistruar në MSh 72 studentë, 61 femra (85%); Për vitet akademike 2011 – 2015 janë regjistruar në MP 137 studentë, 109 femra (80%); Për vitet akademike 2011 – 2014 janë regjistruar në MKP 221 studentë, 157 femra (71%); Në vitet akademike: 2012 – 2015 janë diplomuar: MSh 41 studentë (57% e studentëve të regjistruar), 35 femra (85%); MP 48 studentë (35% e studentëve të regjistruar), 30 femra (63%); dhe MKP 83 studentë (38% e studentëve të regjistruar), 66 femra (80%).⁸²

⁸² Të dhënat janë marrë nga UT, pas kërkesës së autores.

3.5.2. Universiteti “Aleksandër Moisiu” Durrës

UAMD u themelua me VKM nr. 8001, datë 20.12.2005 “Për hapjen e Universitetit “Aleksandër Moisiu” Durrës”. Në vitin akademik 2006 – 2007 u hap dega e administrimit publik në ciklin Ba dhe tre vite më pas në ciklin MSh dhe MP (2009 – 2010). Po në këtë vit akademik u hap edhe cikli i tretë i studimeve për Doktoraturë. Dega e administrimit publik është departament më vete, e përfshirë në Fakultetin e Shkencave Politike - Juridike. Në vitet akademikë 2006– 2013 janë regjistruar: Ba 183 studentë, 115 femra (63%); Për vitet akademikë 2011 – 2014 janë regjistruar: MSh 149 studentë, 79 femra (53%); dhe për vitet akademikë 2011 – 2015 janë regjistruar: MP 206 studentë 113 femra (55%). Në vitet akademikë 2008– 2015 kemi të diplomuar: Ba 73 studentë (47% e studentëve të regjistruar), 44 femra (60%); MSh 40 studentë (27% e studentëve të regjistruar), 24 femra (60%); dhe MP 49 studentë (24% e studentëve të regjistruar), 28 femra (57%).⁸³

3.5.3. Universiteti “Eqerem Çabej” Gjirokastrë

UEÇGj është hapur në vitin 2001. Përgjegjësi i Departamentit të Administrimit Publik në UEÇGj thotë se “fillimisht [u hap] si kurs studimi 4-vjeçar me emërtimin: “Ekonomist për administrimin publik” (Komunikim personal, 21 korrik 2015). Në 2010 u hap MP në “Administrim Publik”, me tre semestra, me 90 kredite. Grupimi mësimor “Administrimit publik” është pjesë e departamentit të “Administrimit Publik” së bashku me Menaxhim-Biznesi, si pjesë e Fakultetit të Edukimit dhe Shkencave Shoqërore. Profilizimi i studentëve për administrim publik fillon në vitin e parë Ba. UEÇGj është i pari universitet publik i themeluar në Shqipëri që degën e administrimit publik e ka në të dy ciklet: Ba dhe Ma.

⁸³ Të dhënat janë marrë nga UAMD, pas kërkesës së autores.

Në vitet akademike 2010– 2014 kemi të diplomuar: Ba 194 studentë; dhe MP 86 studentë.⁸⁴

Ndërsa përsa i përket punësimit, nuk ka një shifër të saktë dhe Përgjegjësi i Departamentit të Administrimit Publik në UEÇGj thotë se “Punësimi mund të jetë mbi 80% e të diplomuarve” (Komunikim personal, 21 korrik 2015).

3.5.4. Universiteti “Ismail Qemali” Vlorë

Administrimi publik është pjesë e Departamentit të Administrim Biznesit, si pjesë e Fakultetit Ekonomik të UIQV. Në vitin 2009-2010 filloi zbatimi i Programit MP 90 kredite për administrim publik. Ndërsa programi Ba për administrim publik nuk është i përfshirë në këtë universitet. Dekani i Fakultetit Ekonomik, shprehet se “Nga studimi i tregut na ka rezultuar se nuk ka kërkesa për këtë degë [Ba në administrim publik]. Kërkesa ka për ciklin e dytë, veçanërisht nga studentët, të cilët diplomën e parë nuk e kanë në ekonomi” (Komunikim personal, 11 shkurt 2002).

Në vitet akademike 2009-2014 janë regjistruar: MP 294 studentë, 180 femra (61%).

Në vitet akademike 2010 – 2015 kemi të diplomuar: MP 150 studentë, 99 janë femra (66%). Të diplomuarit janë 51% e studentëve të regjistruar në universitet.⁸⁵

Universitetet duhet të synojnë që jo vetëm t’i japin njohuri studentëve në fushën që studiojnë, por edhe t’i ndihmojnë në rritjen e aftësive të tyre. Në rastin e Shqipërisë, universitetet ofrojnë njohuri akademike përmes lëndëve që zhvillohen në auditore, por mundësojnë pak ndihmesë për rritjen e aftësive të studentëve në praktika, e cila është në

⁸⁴ Të dhënat janë marrë nga UEÇGj, pas kërkesës së autores.

⁸⁵ Të dhënat janë marrë nga UIQV, pas kërkesës së autores.

nivele dhe kohëzgjatje shumë të pakët, vetëm 1 muaj në vitin e fundit të studimeve në nivelin Ba dhe 1 – 3 muaj në vitin e fundit të studimeve në nivelin Ma.

Në universitetet amerikane administrimi publik i ndarë si departament përbën zakonti, gjë e cila jep mundësi më shumë për thellimin e dijes dhe rritjen e formimit akademik në këtë fushë. Konkretisht për American University prof. David Rosenbloom thotë se “në programin tonë kyç të Leadershipit ekzekutiv, ne përpiqemi të zgjerojmë mendjet dhe mendimet e nëpunësve civilë në nivel mesatar e lartë, kështu ata janë të përgatitur të lëvizin nga një mentalitet menaxherial në role drejtuesi. Duke bërë këtë, ne vëmë theksin që efikasiteti administrative është vetëm një pjesë e punës dhe që madje menaxheri shumë i mirë duhet të jetë rritur me njohjen e disenjimit të politikave publike dhe ligjit përkatës...” (komunikim personal, 10 nëntor 2016). Gjë e cila flet për vizion të qartë për përgatitjen e administratorëve dhe drejtuesve për të punuar në institucionet publike në ShBA.

Ndërsa në rastin e Shqipërisë, situata është ndryshe. Në universitetet publike shqiptare jepen njohuritë bazë për administrimin publik dhe përgatiten kryesisht individë specialistë në këtë fushë, apo nëpunës ekzekutivë për administratën publike.

KAPITULLI IV: Reforma e administratës publike në Shqipëri

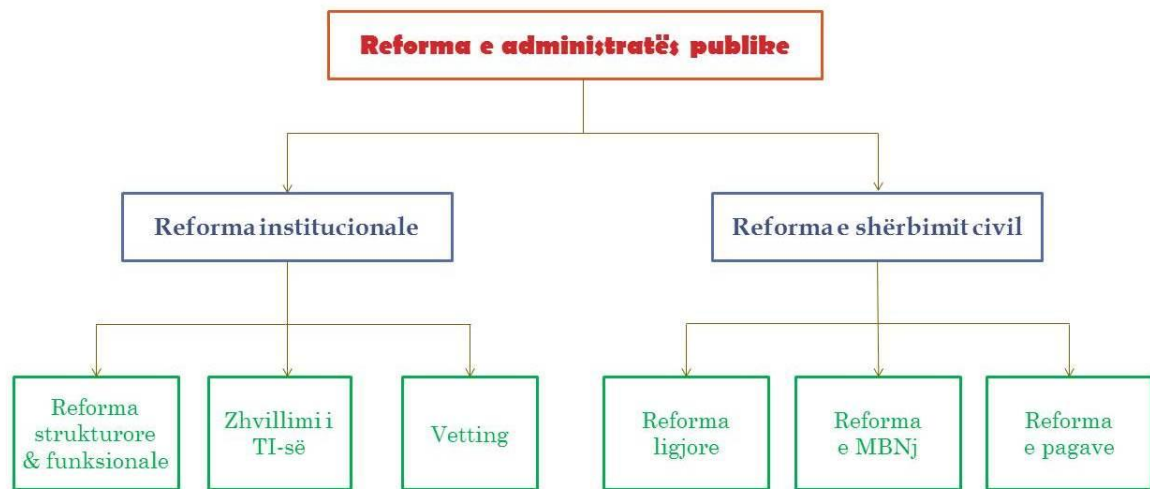
4.1. Reforma e administratës publike dhe fusha e saj e veprimit

Në mbi 104 vjet të funksionimit të administratës publike në Shqipëri, performanca e institucioneve ka qenë e luhatshme; struktura ka ndryshuar thellë, sidomos me ndryshimin e formës së regjimit; krahasuar me administratat evropiane, trashëgimia nuk është e pasur; kërkimi shkencor është në nivele të ulta; baza ligjore ka problematika në zbatim; MBNj është i vakët dhe RAP fillon sa herë ndërrohen qeveritë. Kjo ka bërë që administrata të vijojë të jetë në tranzicion të vazhdueshëm.

Reforma është një proces shndërrues dhe transformues në mënyrë të pandërprerë përmes veprimeve të ndërthurura me njëra-tjetrën. Reforma ka një fillim, është në ndryshim të vazhdueshëm, por nuk mund të thuhet se ka një veprim që shënon fundin. Administrata publike është “institucioni që në bazë të ligjit ka për detyrë të zbatojë politikat publike dhe angazhimet e qeverisë në sektorin publik” (Nunaj, 2013:159) dhe reformimi synon shndërrimin në një administratë efikase, efçente dhe të aftë t’i përgjigjet kërkesave të vazhdueshme të tregut. Sipas koordinatorit të MIAP, RAP “nënkupton së pari krijimin e një administrate profesionale dhe të depolitizuar. Ndryshimin e mentalitetit të të gjithë qytetarët për mënyrën e rekrutimit të punonjësve në vendet vakante, duke rrënjësuar tek ata mendësinë që mënyra e vetme për të fituar një vend pune është meritokracia nëpërmjet aplikimeve online dhe konkurseve që zhvillon DAP” (Komunikim personal, 3 gusht 2016).

RAP-i ka një kontekst të gjerë, është shumëplanëshe dhe në diagramën e mëposhtme paraqiten pjesët përbërëse të saj, që janë:

Diagrama 3: Struktura e Reformës së Administratës Publike



Kjo strukturë e RAP, është ndërtuar si skemë gjithëpërfshirëse e reformave që zhvillohen në kuadër të modernizimit të administratës publike dhe shërbimeve të saj. Kjo ndarje është modeluar nga hulumtuesja, mbështetur mbi analizat e reformave në vetvete mbi bazën e literaturës bashkëkohore dhe mbi dokumenta e raporte të shumta të aktivitetit të administratës publike shqiptare nga institucione të ndryshme. Vështitësi e hasur gjatë analizimit të dokumentacionit shqiptar për krijimin e një strukture për RAP ka qenë përdorimi i terminologjive të ndryshme për të njëjtën gjë në dokumenta të ndryshme. Realizimi i RAP mbështetet në dy faktorë vendimtarë që janë:

1. *Performanca e institucionit*, që përcaktohet nga (i) zbatimi i politikave publike të hartuara nga qeveria kryesisht si një sistem ligjesh, rregullash dhe veprimesh për t'u zbatuar në të mirë të publikut dhe nga (ii) performanca e nëpunësve civil, kjo e fundit përcaktohet nga:

- Arsimi formal, që përfshin nivelin arsimor dhe përshtatshmërinë e profilit arsimor me vendin e punës;
- Përvoja në sektorin ku punon;
- Marrëdhënia e nëpunësit me eprorin;
- Zbatimi i meritës;
- Trajnime efektive mbështetur mbi nevojat që kanë nëpunësit dhe jo thjesht plotësim planesh vjetore;
- Vlerësim profesional i performancës së nëpunësve civil.

2. *Depolitizimi i administratës publike, që realizohet përmes:*

- Departizimit të administratës publike;
- Rekrutimit të punonjësve me meritokraci, përmes konkurseve të hapura, transparente dhe me mundësi të barabarta për të gjithë kandidatët;
- Zbatimin e sistemit të karrierës, që ndikon në rritjen e motivimit të nëpunësve civil;
- Unifikimin e sistemit të pagave dhe shpërblimeve dhe shpërndarjen e tyre mbi bazë merite, performance dhe vlerësimi për punën e bërë;
- Zbatimi i ligjit qoftë në rekrutim, sistem karriere, vërejtje për nëpunësin civil apo largim të tij nga shërbimi civil.

Këto element janë të rëndësishëm për menaxhimin e administratës publike dhe realizimin e reformës dhe do të analizohen gjerësisht në punim. RAP “i referohet procesit që duhet të kryejë qeveria shqiptare për përmirësimin e funksioneve të administratës dhe rritjen e efektivitetit të saj, me qëllim plotësimin e standardeve evropiane” (Nunaj, 2013:154).

Ngjarjet politike dhe jo vetëm të vitit 1997, që e futën Shqipërinë në një krizë të thellë, sollën nevojën e ndjeshme për reformim të thellë të institucioneve publike, në mënyrë që të ndiknin në forcimin e veprimtarisë së shtetit dhe qeverisë. Më datë 18 prill 2000, nga qeveria shqiptare dhe Shoqata Ndërkombëtare për Zhvillim (IDA) u nënshkrua kredia 8.5 milion \$ për financimin e projektit të RAP,⁸⁶ e cila u ratifikua më 03.07.2000⁸⁷.

Para kësaj marrëveshje, përmes Ligjit 8296, datë 04.03.1998, kemi ratifikimin nga Kuvendi të “Marrëveshjes së kredisë ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe IDA për projektin e asistencës teknike për programin e rimëkëmbjes” (QBZ, 1998:252). Më datë 04.02.1999 u miratua VKM-ja nr. 51 “Për miratimin e grantit japonez, administruar nga IDA, përprojektin e reformës së administratës publike dhe gjyqësore” (QBZ, 1999:400). Këto ishin tre financimet e para të rëndësishme të donatorëve për RAP.

Pas zbatimit të Ligjit 8549/1999, një nga elementët themelorë të RAP-it ishte fillimi i funksionimit të Sekretarit të Përgjithshëm,⁸⁸ si pika ndarëse ligjore mes shërbimit civil profesional dhe nivelit politik të drejtimit të institucioneve.

Agazhimi i Shqipërisë në procesin e integritit evropian rriti detyrimet ndaj RAP. Veçojmë dy momente: ratifikimi i MSA-së⁸⁹ dhe marrja e statusit të vendit kandidat.⁹⁰ Në kuadër të MSA-së bashkëpunimi do të përqëndrohej “...në ndërtimin e institucioneve, duke përfshirë

⁸⁶ Projekti synonte “të siguronte burimet e duhura të asistencës teknike, trajnimeve dhe pajisjeve që do të jenë të nevojshme për të zbatuar në mënyrë efektive reformën në administratën publike” (IDA & Qeveria Shqiptare, 2000:2).

⁸⁷ Përmes Ligjit 8632, datë 03.07.2000, KSh-ja vendosi: “Ratifikohet “Marrëveshja e Kredisë së Zhvillimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Shoqatës Ndërkombëtare për Zhvillim (IDA), për projektin e RAP” (QBZ, 2000b:1003).

⁸⁸ “Viti 2002 ka qenë viti i konsolidimit të pozicionit të sekretarit të përgjithshëm në ministri... Tashmë në të gjitha ministritë është emëruar sekretari i përgjithshëm” (DAP, 2002:2).

⁸⁹ Më 01.04.2009, hyri në fuqi Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA), pas ratifikimit nga KSh-ja dhe parlamentet e Shteteve Anëtare të BE-së.

⁹⁰ Procesi i integritit “kërkon një administratë profesionale dhe kapacitete njerëzore e materiale për të mundësuar jetësimin e politikave dhe objektivave kombëtare, të ndërmarra në kuadër të përmbushjes së detyrimeve në këtë drejtim” (MIAP & DAP, 2015a:4).

zhvillimin dhe zbatimin e procedurave transparente të paanshme të rekrutimit, MBNj, zhvillimin e karrierës në shërbimin publik, trajnimin e vazhdueshëm dhe promovimin e etikës në administratën publike...” (QBZ, 2006:32).

Etapat themelore që shënuan zhvillim e RAP ndërvite janë:

- Hartimi dhe hyrja në fuqi e legjislacionit që normon aktivitetin në shërbimin civil;⁹¹
- Ngritja dhe funksionimi i institucioneve menaxhuese dhe trajnuese të BNj dhe institucioneve kontrolluese të veprimtarisë së administratës publike;⁹²
- Krijimi dhe funksionimi i gjykatave administrative;⁹³
- Rritja e nivelit të MBNj;⁹⁴
- Strukturimi institucional;⁹⁵
- Dixhitalizimi i aktiviteteve të administratës publike.⁹⁶

Zhvillimi i RAP në rreth dy dekada ka patur uljet dhe ngritjet e saj; vonesat dhe pengesat; ecuritë dhe ndalesat. Po kështu dhe problematikat që e kanë shoqëruar kanë qenë të shumta, që nga mungesa e përshkrimeve të punës për nëpunësit civilë; mungesa e objektivave për institucionet, që shoqërohej edhe me mungesën e objektivave individuale për nëpunësit; shkarkimet dhe punësimet politike, të cilat bëheshin përmes emërimeve jo ligjore, që sillnin nivel të ulët profesional të punonjësve, mungesë efektiviteti, cilësie, ulje të besimit të publikut; paqartësi strukturore të institucioneve; apo mos zbatime të vendimeve të

⁹¹ Trajtuar gjerësisht në Kapitullin V.

⁹² Trajtohen gjerësisht në nënçështjen e mëposhtme të këtij kapitulli.

⁹³ Trajtohen gjerësisht në nënçështjen e mëposhtme të këtij kapitulli.

⁹⁴ Trajtuar gjerësisht në Kapitullin V.

⁹⁵ Trajtohen gjerësisht në nënçështjen e mëposhtme të këtij kapitulli.

⁹⁶ Trajtohen gjerësisht në nënçështjen e mëposhtme të këtij kapitulli.

gjykatave. Ndaj edhe reforma në vetvete përbën një sfidë, si për qeverinë shqiptare që e udhëheq atë edhe për shoqërinë tonë në tërësi.

Mbi bazën e treguesve për matjen e RAP, të prezantuar nga OECD, në këtë punim kanë gjetur zbatim treguesit:

- *Sasiorë*: Çështjet e pakryera nga plani vjetor i RAP; pjesa e realizuar e objektivave të RAP; lëvizja vjetore e stafit në DAP, si njësia që udhëheq RAP.
- *Cilësorë*: shkalla e kompletimit të dokumentave të planifikimit të RAP; shkalla e raportimit dhe monitorimit të RAP; dhe shkalla e llogaridhënies për funksionet e RAP (SIGMA, n.d.).

Sipas prof. David Rosenbloom, në ShBA, që reforma e administratës publike të jetë e suksesshme “duhet të mbështesi veprimin e sistemit politik. Ajo nuk ka gjasa të jetë e e suksesshme nëse ajo minon rolet e ekzekutivit, legjislativit ose gjyqësorit” (Komunikim personal, 10 nëntor 2016). Në rastin e Shqipërisë, reforma e administratës publike nuk ngrihet mbi parimet e funksionimit të tre sistemeve *de juri* të pavarura. Ajo synon reformimin e institucioneve shtetërore për t’i modernizuar ato, ku janë të punësuar nëpunës dhe punonjës publikë, të cilët paguhën nga buxheti i shtetit. Edhe pse sistemi gjyqësor ka një administratë, ajo nuk është pjesë e trajtimit në RAP.

4.2. Reforma institucionale

Ristrukturimi dhe reformimi i institucioneve përbën dobishmëri edhe për organizimin dhe zbatimin e reformës së menaxhimit të burimeve njerëzore (RMBNj). Mirëpërcaktimi i ndarjes institucionale sipas funksioneve, ndihmon në hartimin e duhur të objektivave institucionale dhe individuale për nëpunësit civil. Rritja e përgjegjësisë institucionale,

modernizimi i shërbimeve dhe funksioneve publike përmes dixhitalizimit, ndikojnë direkt te qytetarët dhe biznesi, të cilët marrin shërbime nga shteti. Sa më profesionale të jenë shërbimet, aq më dobiprurëse do të jenë për qyteratët/bizneset dhe raporti mes publikut dhe institucioneve do të jetë më i konsoliduar. Reforma institucionale që përbëhet nga:

- *Reforma strukture*, që është ristrukturimi i institucioneve, për të rritur përgjegjësinë, pavarësinë, paanshmërinë dhe integritetin e tyre.
 - ✓ Këtu përfshihet edhe reforma funksionale, që është krijimi i strukturave brenda institucioneve mbështetur mbi parimin e funksionalitetit të tyre.
- *Zhvillimi i teknologjive të informacionit*, që është modernizimi dhe aplikimi i teknologjisë në shërbimet publike ose dixhitalizimi i funksioneve publike.
- *Vetting-u*, që është verifikimi dhe shqyrtimi i personelit të administratës publike.

4.2.1. Reforma strukture dhe funksionale

Një nga parimet e rëndësishme të menaxhimit është vendimmarrja, që të jetë e suksesshme duhet që fillimisht të njohin problemet dhe të vendosen objektivat. Më tej, përcaktohen alternativat e mundshme për zgjidhjen e problemeve dhe pasi bëhet analiza e vlerësimit të alternativave, zgjidhet alternativa që mund të na japi optimizimin e zgjidhjes së problemit. E njëjta logjikë duhet të funksionojë edhe në administratën publike. Nëse institucionet nuk vendosin objektiva të prekshëm, të saktë dhe të realizueshëm, ato nuk kanë realizuar hapin e parë në përcaktimin e destinacionit ku do të shkojnë, gjë e cila pengon hapin e dytë, në përcaktimin e rrugës përgjatë së cilës duhet të kalojë puna e tyre për të realizuar objektivat. Mungesa e qartësisë në funksionimin e institucioneve dhe në vendosjen e objektivave, solli

nevojën për zhvillimin e reformës strukturore dhe funksionale (RSF) në administratën publike shqiptare. RSF synohet: (i) për ndryshimin e kompetencave të organeve; (ii) dhe për krijimin e institucioneve të reja. Ajo ka të bëjë me realizimin e ndryshimeve të mënyrës sesi funksionojnë institucionet tradicionale të administratës publike duke u mbështetur në një qasje të re të menaxhimit të veprimtarisë së tyre.

Qëllimi kryesor i ristrukturimit të institucioneve është rritja e efikasitetit të BNj dhe modernizimi i shërbimeve të saj, përmes aplikimit të teknologjive të informacionit. Duke qenë se besimi i publikut ndaj administratës publike është i ulët, zhvillimi i RSF-së do të ndihmonte që raporti mes tyre të përmirësohej dhe suksesi do të bëhej i dukshëm. Përfshirja e menaxhimit në këtë rast nuk përbën një rastësi, por domosdoshmëri për të zëvendësuar burokratizmin, si tipar veprues në administratat tradicionale me logjikën e menaxhimit, që synon forcimin institucional të administratës publike, garantimin e zbatimit të ligjit, nëpunës civilë profesionistë dhe cilësi të lartë në shërbimet publike. Por duhet që edhe strukturat e institucioneve të përshtaten me zhvillimet e reja.

Ndryshimet strukturore të ministrive në vitin 2002⁹⁷ janë shoqëruar me mungesa “të përshkrimeve të punës për pozicionet e reja që krijohen, duke krijuar vështirësi për kuptimin e arsyes së ndryshimit dhe për pozicionimin e ri të punonjësve ekzistues” (DAP, 2002:13).

⁹⁷ Ky proces ristrukturimi u mbështet mbi: (i) Respektimin e modelit të ndërtimit të institucioneve sipas shtyllave kryesore: Politikëbërje, Rregullatore, Ofrim Shërbimesh dhe Shërbime Mbështetëse, me synimin e krijimit të strukturave të ngjashme; (ii) Krijimin e një raporti të drejtë, ndërmjet pozicioneve drejtuese dhe atyre zbatuese; (iii) Krijimin e një raporti të drejtë, midis pozicioneve të shërbimit civil, funksioneve politike dhe pozicioneve të tjera mbështetëse (KM dhe DAP, n.d.d:9).

Në vitin 2003 janë bërë “19 ndryshime strukturash në ministritë e linjës dhe janë miratuar struktura të reja në 12 institucione në varësi të KM-së dhe të ministrive” (Qeveria Shqiptare, 2004:8).

Në vitin 2004 “Ndryshimi i strukturave të ministrive ka synuar ndryshimet ligjore dhe marrjen e funksioneve të reja, si pasojë e reformave sektoriale, detyrimeve të përcaktuara në strategjitë sektoriale apo kombëtare, si dhe përmirësimin e funksioneve të përbashkëta në ministritë e linjës” (Qeveria Shqiptare, n.d.:8). Ndërsa KSh-ja vlerësoi ecurinë se:

“...është siguruar shtrirja e RAP me komponentin e RSF, si dhe përmirësimin ... e komunikimit në veprimtarinë e brendshme të administratës publike” (2005:1)

Në vitin 2005⁹⁸ kemi ristrukturim të kabinetit të KM-së nga 17 ministri në 14, që solli shkurtim vendesh pune në administratën publike qendore.⁹⁹ Për të shmangur dhe eliminuar problematikat e varësive institucionale të parregullta, filloi zbatimin e “një sistemi të ri strukturor për ministritë e linjës, ...që grupohet në katër shtylla kryesore: 1. Politikëbërje; 2. Rregullator; 3. Ofrues shërbimesh dhe 4. Shërbime mbështetëse. (KM, 2006:10,11).

Në vitin 2006 RSF në institucionet e administratës qendrore “u shoqërua me miratimin e strukturave të organizuara sipas parimeve të grupimit të funksioneve të ngjashme...” (KM dhe DAP, n.d.a:3).

⁹⁸ Raporti i qeverisë për vitin 2005 për aktivitetin e administratës publike në krahasim me raportet e dy viteve me parë ka një ndryshueshmëri pasi në qershor të këtij viti kishim zgjedhjet parlamentare që sollën edhe ndryshimin e qeverisjes, ku në gjashtë mujorin e parë qeverisën të majtët dhe në gjashtë mujorin e dytë qeverisën të djathtët.

⁹⁹ Kjo solli debate të ashpra në Komisionin “Për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut” mes përfaqësuesve të të dy forca kryesore politike. Opozita e majtë kërkon shpjegime përse i përket pyetjeve: “Sa është lista e kontratave të përkohshme...? Sa është numri i vendimeve të KShC-së, ...që shfuqizojnë largimet nga punë? Sa vendime të KShC-së janë zbatuar deri tani nga secila ministri e linjës?” (KSh, 2006a:3) Pyetja të cila nuk gjetën përgjigje, pasi drejtori i DAP-it të asaj kohe u shpreh se nuk kishte statistika.

Gjatë periudhës 2006 – shtator 2007, në zbatim të programit të qeverisë, si dhe të detyrave të përcaktuara për DAP-in, RS filloi kryesisht tek institucionet qendrore dhe rezultati ishte:

- “përfundimi i procesit të rishikimit funksional dhe strukturor për të gjitha ministritë e linjës;
- në zbatim të vendimeve përkatëse të pagave, filloi procesi i rishikimit funksional dhe strukturor, për institucionet në varësi të KM-së/ Kryeministrit dhe ministrive të linjës” (KM, 2009a:19).

Pavarësisht arritjeve, gjatë procesit të rishikimit të strukturave pati probleme të ndryshme,¹⁰⁰ të cilat u reflektuan edhe tek agjensitë e varësisë, ku mungesa e strukturave të qarta sillte probleme në organizimin e punës, bashkëpunimin me institucionet qendrore dhe agjensitë e tjerë me të njëjtën fushë veprimi.

Gjatë vitit 2008 janë realizuar: “18 ristrukturime të ministrive të linjës; 43 institucione varësie; 4 institucione të reja të krijuara në varësi të ministrave të linjës” (KM, n.d.c:12).

Gjatë vitit 2009 janë realizuar: “24 ristrukturime të ministrive të linjës; 37 institucione varësie; 3 institucione të reja të krijuara në varësi të ministrave të linjës” (KM dhe DAP, n.d.d:10).

SNRAP në kuadër të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2009-2013(SKZhI), përcaktonte se në kuadër të reformës strukturore në nivel qendror duhet të organizohen:

- Marrëdhëniet mes institucioneve dhe koordinimi horizontal ...

¹⁰⁰ Disa nga problemet e shfaqura: (i) ministritë nuk kishin një koncept të qartë se çfarë synonin të arrinin, kur propozonin ndryshimin e strukturës; (ii) [kjo] solli si pasojë ndryshimet shumë të shpeshta të strukturave, ... duke krijuar një paqëndrueshmëri strukturore e reflektuar më pas edhe në përshtatjen me detyrat e reja të nëpunësve dhe me uljen praktike të volumit dhe nivelit cilësor të punës; (iii) gjithashtu, pati një deformim të tipologjisë së institucioneve dhe nuk u respektua parimi i ndërtimit të strukturës së institucioneve, sipas sistemit piramidal, me bazë të gjerë të njësive përbërëse të strukturave të institucioneve (numër i vogël vartësish për një epror) (KM, 2009a:19).

- Ka vend për të rishqyrtuar raportet e ministrive me agjencitë përkatëse
- Institucionet e varësisë duhet të kenë lidhje funksionale ... drejtpërdrejtë me drejtoritë përkatëse të ministrive në mënyrë që të nxisin efikasitetin dhe përgjegjësinë.
- T'i jepet liriveprimi vertikalisht dhe horizontalisht, këtyre njësive të ofrimit të shërbimeve apo në formulimin e politikave.
- Nëse ka institucione të varësisë, ato duhet ... të specializohen në një drejtim të caktuar (KM, 2009a:35).

Në vitin 2010 “...është punuar për hartimin e disa standardeve praktike, të cilat duhen pasur parasysh gjatë hartimit dhe miratimit të strukturave...” (KM, n.d.e:11), sepse mungesa e standardeve sjell vështirësi në unifikimin dhe ristrukturimet në institucione. Për zgjidhjen e këtyre problemeve gjatë vitit 2011 DAP punoi me hartimin e standardeve. Me VKM nr. 474, datë 16.06.2011 u vendosën “standardet, mbi të cilat mbështetet hartimi i strukturave organizative të institucioneve të administratës publike në nivel qendror” (KM, 2011:1). Miratimi i Ligjit 90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore” dhe akteve nënligjore thjeshtuan punën e ristrukturimit të institucioneve, proces i cili për vitin 2012 “përfundoi...për të gjitha ministrinë ...për 49 institucione në varësi të ministrave të linjës dhe Kryeministrit” (KM, Ministria e Brendshme [MB] dhe DAP, n.d.:13).

Në vitin 2013¹⁰¹ kemi rikonfigurim të KM-së në 16 ministri (u krijuan dy ministri të reja) dhe njëkohësisht riorganizimin e punës përsa i përket ristrukturimit të institucioneve. Kështu, “në kuadër të nevojës së identifikuar për një RS shtetërore pas shtatorit 2013, me qëllim krijimin e strukturave shtetërore efikase, uljen e kostove të shërbimit, rritjen e besimit të publikut dhe qëndrueshmërinë e institucioneve publike, me Urdhrin nr. 167, datë 8.10.2013, të Kryeministrit është ngritur “Komiteti Ndërmnistror për Reformën Strukturore të Shtetit” (KM dhe DAP, n.d.g:6).

¹⁰¹ Me zgjedhjet parlamentare të qershorit 2013, u ndryshua edhe kahu politik i qeverisë. Në pushtet erdhën të majtët.

Ndërsa VKM-ja nr. 893 shpjegoi rregullat e organizimit të brendshëm të institucioneve dhe bashkëpunimin me institucionet e varësisë. Tashmë ndarja e strukturës së brendshme është në njësi organizative: sektor, drejtori, drejtori e përgjithshme,¹⁰² si dhe kabineti politik.

Në vitin 2015 sektori i turizmit u hoq nga struktura e MzhUT dhe u bashkangjit me Ministrinë e Zhvillimit të Ekonomisë, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes.¹⁰³ Ndërsa sektori i administrimit të ujrave kaloi në MBZhRAU. U realizuan: “32 ristrukturime në ministritë e linjës; 33 ristrukturime të institucioneve të varësisë; miratimi i strukturës dhe organikës si rezultat i krijimit të 6 institucioneve të reja në varësi të Kryeministrit dhe ministrave të linjës” (KM, MIAP & DAP, n.d.b:9).

Gjatë viteve 2002 - 2015 rishikimet dhe ndryshimet strukturore dhe organikave në KM, në ministritë e linjës dhe në institucionet e tyre të varësisë kanë qenë të shumta dhe të herëpashershme, gjë e cila tregon për një destabilitet strukturor dhe funksional të tyre.

Periudha 13 vjeçare është relativisht e gjatë, disa nga asryet e mos realizimit të RSF janë:

- fillimet e RS sa herë ndërrohen qeveritë sollën vonesë dhe mungesë përgjegjëshmërie;
- mungesë organizimi dhe bashkëpunimi mes institucioneve për unifikimin e procesit;
- mungesë strategjie dhe plani pune për realizimin e RS;
- paqartësi nga vetë institucionet mbi funksionimin e tyre;

¹⁰² Një sektor mund të krijohet si njësi organizative e veçantë kur në të janë të paktën një pozicion shef/përgjegjës sektori dhe dy vartës. Një sektor mund të krijohet edhe pa pozicionin e shefit/përgjegjës, nëse është në kuadër të një drejtorie dhe ka të paktën dy nëpunës. Një drejtori mund të krijohet nëse ka në përbërje të saj të paktën dy sektorë ose nëse ka të paktën 5 (pesë) punonjës.

Një drejtori e përgjithshme në aparatin e Kryeministrit apo ministrave të linjës mund të krijohet nëse ka në përbërje të saj të paktën dy drejtori (KM, 2014:2).

¹⁰³ Këto ndryshime u dekretuan nga Presidenti me dekretin nr. 8911, më datë 27.11.2015 “Për disa ndryshime në dekretin nr. 8304, datë 11.10.2013 “Për Emërimin e Këshillit të Ministrave”.

- ndërrimi i shpeshtë i stafëve në institucione dhe paaftësi profesionale në hartimin dhe zbatimin e reformës.

Përgjatë periudhës së marrë në analizë, nuk kanë munguar përpjekjet dhe angazhimet, por ato kanë qenë jozhvilluese, të pakoordinuara dhe të mbyllura, duke çuar në një rezultat të dobët reformues. Politikat dhe hapat e ndërmarrë më shumë kanë qenë pasojë e një nevojë të vazhdueshme, sesa të një trajtimi modern strategjik për ecurinë e institucioneve.

Në SNRAP 20015-2020, në këtë kuadër objektivi është: “Fuqizimi i strukturave të administratës publike me qëllim përmirësimin e ofrimit të shërbimeve ndaj publikut”

(MIAP & DAP, 2015a:11),¹⁰⁴ që është parashikuar të realizohet në fundin e vitit 2016 e në vijim, ndaj në periudhën e shkrimit të kësaj teze nuk mund të ketë një përfundim ende mbi realizimin e këtre objektivave. Dy nga anët pozitive të SNRAP 20015-2020 janë:

- gjithëpërfshirja, pasi brenda kuadrit të RS-së do të jenë edhe njësitë vendore. Në këtë mënyrë kemi edhe një gërshetim mes RSF dhe reformës administrativo-territoriale;
- reforma fillon me studimin e gjendjeve aktuale, që përcakton nevojat për realizimin e saj.

Suksesi i RSF do të jetë themelor për RAP në tërësi, për mirëfunksionimin e institucioneve, për bashkëpunimin, harmonizim dhe koordinimin e veprimeve, si dhe për eliminimin e mbivendosjeve në veprimtaritë e institucioneve.

¹⁰⁴ Ky objektivi synohet të realizohet përmes: (i) Kryerjes së një studimi për rishikimin e kuadrit ligjor si dhe funksioneve dhe organizimit të brendshëm të institucioneve të administratës në nivel qendror dhe vendor; (ii) Kryerja e ndërhyrjeve ligjore në aktet konstitutive të institucioneve të varësisë dhe degët e ministrive, rishikimi i strukturave dhe organikës dhe përshkrimeve të punës dhe caktimi i selive sipas njësive të reja territoriale; (iii) Mbështetje për organizimin dhe funksionimin e njësive të reja administrative të vendit dhe forcim të kapaciteteve zbatuese (MIAP dhe DAP, 2015a:25).

4.2.2. Zhvillimi i teknologjive të informacionit, E-government

E-government – Qeverisja elektronike tashmë është një fenomen global. Qeverisja elektronike “e stimuluar nga industria e teknologjive të informacionit (TI) u bë një fjalë kyçe në propozimet e politikave [publike]. Proceset e ndryshimeve dhe rinovimit u bazuan në qeverisjen elektronike për të përmirësuar organizimin, efektivitetin dhe efikasitetin e administrimit publik. Qeverisja elektronike duket se ka stimuluar më tej procesin e reformës administrative dhe MRP në mbarë botën” (Zouridis dhe Thaens, 2003:159).

Ofrimi i shërbimeve publike nga ana e qeverisë për qytetarët/bizneset tashmë është një proces i filluar edhe në Shqipëri. Zhvillimi i TI-së në sektorin e administratës publike mbështetet mbi Strategjinë Kombëtare të Komunikimit. Nevoja për qarkullim të dhënash dhe një komunikim bashkëkohor, të shpejtë dhe profesional kryesisht mes institucioneve qendrore, çuan në hartimin e projektit “Rrjeti Ndërqeveritar i komunikimit”,¹⁰⁵ si bashkëfinancim i Delegacionit të KE-së dhe PNUD-it. Ky projekt shënoi hapat e para për dixhitalizimin e punës dhe funksioneve të administratës publike në Shqipëri.

Në vitin 2002 u ndërue baza e të dhënave me regjistrin e punonjësve të administratës publike, që është me rëndësi për MBNj dhe hartimin e politikave menaxhuese të BNj.

Në vitin 2004 “Rrjeti ndërqeveritar ...që do të lidhte mes tyre të gjitha institucionet qendrore të administratës publike ...filloi të zbatohet” (Qeveria Shqiptare 2004).

Gjatë vitit 2005 dhe gjysmës së parë të vitit 2006 “u punua intensivisht për krijimin e një sistemi informatik, që të lejojë hedhjen e të dhënave të personelit të çdo institucioni...” (KM dhe DAP, n.d.a:22) dhe u mundësua që “brenda qershorit 2006 të hidhen në sistem të gjitha

¹⁰⁵ Projekti synonte krijimin e “një Intraneti Qeveritar dhe mundësimin e një komunikimi të sigurtë nëpërmjet postës elektronike, si dhe një ndërlidhje mes sistemeve të ndryshme të menaxhimit të informacionit dhe bazave të të dhënave shpërndarë përgjatë institucioneve qendrore” (DAP, 2004:1).

të dhënat e nëpunësve në ministritë e linjës dhe të mbliidhen formularët për institucionet e varësisë” (Po aty, fq. 23).

Në fundin të 2007-s u mundësua: “vënia në funksion të plotë e bazës së të dhënave... [të nëpunësve]” (KM dhe DAP, n.d.b:19). Popullimi i saj filloi një vit më vonë. U realizua Regjistri Qendror i Personelit me të gjitha të dhënat e punonjësve të administratës publike. Edhe pse projektet për informatizimin dhe dixhitalizimin e sistemit të funksionimit të administratës publike filluan vite më parë, në SNRAP 2009-2013, nuk parashtrohen objektiva për dixhitalizimin e shërbimeve publike.

Në vitet 2008 – 2012 projekti më i rëndësishëm në fushën e TI-së që u aplikua ishte Sistemi Informatik i Menaxhimit të Burimeve Njerëzore (SIMBNj).¹⁰⁶

Në vitin 2013 puna vijoi me: SIMBNj-në; mirëmbajtjen e faqes së internetit dhe portalit të rekrutimeve [në DAP], për vendet e lira në shërbimin civil (KM, n.d.g:17). Rikonfigurimi i organikës dhe strukturës së KM-së, solli nevojën e përditësimit të të dhënave të BNj.

Në vitin 2014 janë krijuar faqet e reja zyrtare të internetit për KM-në, ministritë dhe disa institucione të tjera publike. Këto portale kanë si avantazh: (i) lidhjen me rrjetet sociale; (ii) komunikimin e drejtpërdrejtë me qytetarët; (iii) lidhjen brenda një sistemi dhe ndërveprime mes njëra-tjetrës. Ana negative e tyre, por shumë themelore është humbja e historikut të

¹⁰⁶ SIMBNj synonte të mundësonte: (i) përdorimin e sistemit të Aktiv Direktorisë së AKShI [Agjensia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit] për të kompletuar sigurinë e aksesit të përdoruesve; (ii) përdorimin e infrastrukturës së nënshkrimit elektronik (PKI), që është një mjet verifikimi elektronik. Kjo platformë do të shërbejë si verifikim i identitetit të zotëruesit dhe të dhënave të nënshkruara. (iii) përdorimin e infrastrukturës së ndërveprimit të sistemeve elektronike (ESB) për të komunikuar me sistemin e Thesarit dhe sistemet e tjera; (iv) SIMBNj do të ketë akses në sistemin e Regjistrimit të Shtetasve për të marrë të dhënat për modulën e punonjësve (KM, MB dhe DAP, n.d.:16,17).

aktiviteteve të shumë prej institucioneve publike, të cilat në portalet e reja shprehin aktivitetin e tyre vetëm pas shtatorit 2013.

Njëkohësisht u aktivizua SIBNj “për Kryeministrinë dhe 16 ministritë e linjës” (KM, MIAP dhe DAP, n.d.a:25). Për realizimin e mbledhjes së të dhënave për administratën publike nga të gjitha institucionet në rang vendi, “DAP hartoi dhe testoi një formë elektronike të mbledhjes së të dhënave... [që arrin] të mbledhi të dhëna nga të gjitha institucionet e administratës shtetërore” (Po aty, fq. 24). Përsa i përket SIMBNJ-së, “zbatimi dhe zgjerimi i [tij] ka hasur vonesa. ...Shtirja e sistemit në të gjithë institucionet publike dhe lidhja e tij me sistemin e thesarit të Ministrisë së Financave ka pasur vonesa” (KE, 2014:11).

Në vitin 2015 SIBNj pati dy zhvillime të rëndësishme:

- U realizua ndërveprimi i sistemit HRMIS me Regjistrin e Gjendjes Civile, për marrjen e të dhënave parësore të punonjësit nëpërmjet numrit të identifikimit (SSN);
- U realizua ndërveprimi i sistemit HRMIS me sistemin e Thesarit në Ministrinë e Financave (KM, MIAP dhe DAP, n.d.b:26).

Informatizimi dhe dixhitalizimi i veprimtarisë së administratës publike ka dy hallka kryesore: *së pari*, shërbimi që i ofron qytetarit/bizneseve dhe *së dyti*, komunikimi mes vetë institucioneve. Ndaj realizimi i këtij procesi sjell dy të mira themelore: (i) ul kostot e shërbimeve publike, si për qytetarin/biznesin dhe vetë institucionin; (ii) rrit cilësinë e shërbimeve publike dhe njëkohësisht përmirëson komunikimin ndërinstitucional.

Përsa i përket gjendjes së simeve të informacionit kemi dy situara:

E para, bashkëpunimi ndërinstitucional. Siç e pamë rezultatet janë shumë dobiprurësi dhe me premisa për të qenë edhe më mirë në të ardhmen, që do të sillte jo vetëm rritjen e

bashkëpunimit mes institucioneve, por edhe gjenerimin e të dhënave nga të gjitha institucionet e administratës publike, të cilat mundësojnë edhe zhvillimin e studimeve shkencore për përmirësimin e punës së tyre.

E dyta, gjendja në të cilën ndodhet sistemi i komunikimit me publikun është shumë problematik dhe krijon jo vetëm burokraci, por edhe pakënaqësi të ndjeshme. Kështu, “Praktikat arkaike të ofrimit të shërbimit, një infrastrukturë e Teknologjisë së Informacionit dhe Komunikimit (TIK) e vjetëruar dhe mungesa e kulturës së shërbimit ka kthyer ofrimin e shërbimeve në një barrë të rëndë për qytetarët dhe boshllëk efçense për administratën publike” (MIAP & DAP, 2015a:15).

Për vitin 2016, hap i rëndësishëm ishte miratimi i Ligjit 13/2016 “Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë”, me qëllim “...përcaktimin e rregullave për ofrimin e shërbimeve publike nga institucionet e administratës shtetërore për personat që banojnë dhe/ose që ushtrojnë aktivitetin e tyre në territorin e Republikës së Shqipërisë, përmes heqjes së pengesave administrative dhe ofrimit të tyre në mënyrë të shpejtë, efikase, transparente dhe me cilësinë më të lartë” (fq. 1).

Ndaj SNRAP 2015-2020 përcaktoi si objektiv: “Zhvillimin e një infrastrukture TIK të aftë për të mbështetur veprimtaritë e përditshme të administratës publike dhe rritjen e efikasitetit duke ulur kohën për të aksesuar, përpunuar dhe transmetuar informacionin...” (Po aty, fq. 31). Kjo do të mundësonte që shërbimet publike të ofroheshin përmes internetit, të rritej cilësia e tyre në sportelet e zyrave publike, si dhe të rritej shkëmbimi i informacionit mes institucioneve përmes internetit. Ky objektiv mund të realizohet përmes:

- Dixhitalizimit të regjistrave themeltarë...

- Zhvillimit dhe përdorimit të një sistemi të integruar TIK për sportelet e ofrimit të shërbimeve të institucioneve qendrore për qytetarët...
- Krijimit të një mekanizmi për dhënien e mendimit nga qytetarët që do të monitorojë cilësinë e shërbimit...(Po aty, fq. 31).

Ndaj deri në vitin 2017 do të krijohen 2 sisteme të reja IT, 100 shërbime të dixhitalizuara dhe 75 sportele me zgjidhje të integruar IT. Deri në vitin 2020 do të realizohen 7 sisteme të reja dhe 150 shërbime të dixhitalizuara (MIAP & DAP, 2015b:10).

Për vitin 2016, “SIMBNj është funksional, por çështjet teknike po pengojnë shkëmbimin e të dhënave me sistemin e thesarit. DAP duhet të sigurojë përfundimin e hedhjes së të dhënave dhe të zhvillojë procedurat për të siguruar përditësimin e rregullt dhe cilësinë e të dhënave” (KE, 2016:14).

Si përfundim, dixhitalizimi i shërbimeve publike dhe informatizimi i sistemeve të informacionit janë ende në proces dhe ky zë i RAP në momentin e shkrimit të kësaj teze ende nuk është i realizuar.

4.2.3. Vetting – Verifikimi dhe shqyrtimi i personelit të administratës publike

Vetting-u është procesi i kontrollit të një individi përpara se ai të punësohet. Vetting-u në Shqipëri për herë të parë si term u përdor së fundmi, përgjatë procesit të Reformës në Drejtësi, e cila një nga elementët themelor të funksionimit të saj kishte kryerjen e vetting-ut apo verifikimin dhe shqyrtimin e figurës dhe pasurisë së gjyqtarëve dhe prokurorëve.

Por, a mund të bëhet vetting në administratën publike? Unë mendoj se po. Vetting-u ka të bëjë me kryerjen e procesit të shqyrtimit të kandidatit për të qenë një funksionar apo pjesë e shërbimit civil dhe bëhet në tre forma:

1. Verifikimi i kandidatit para punësimit konform elementëve të parashikuar në ligj;
2. Kryerja e procesit të dekriminalizimit;
3. Kryerja e procesit të departizimit.

Në legjislacionin shqiptar edhe pse një gjë e tillë nuk nominohet “vetting” parashtrohet proces kontrolli kur individ i kandidon të jetë pjesë e shërbimit civil përmes elementëve:

- të jetë shtetas shqiptar – kontrollohet dhe verifikohet përmes dokumentit të identitetit;
- të jetë në kushte shëndetësore që e lejojnë të kryejë detyrën përkatëse – kontrollohet dhe verifikohet përmes raportit mjekësor të gjendjes shëndetësore;
- të mos jetë i dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e një krimi apo për kryerjen e një kundërvajtjeje penale me dashje – kontrollohet dhe verifikohet përmes vërtetimit të gjendjes gjyqësore;
- ndaj tij të mos jetë marrë masa disiplinore e largimit nga shërbimi civil – kontrollohet dhe verifikohet nga Regjistri i Personelit nëse ka masë disiplinore në fuqi;
- të plotësojë kërkesat e posaçme për nivelin e arsimit – kontrollohet dhe verifikohet përmes diplomës/ave, përvojës dhe përmes fotokopjes së librezës së punës (të faqeve që tregojnë përvojën e punës);
- të mos jenë anëtarë të partive politike për nëpunësit e TND-së dhe të mos jenë anëtarë të organeve drejtuese të partive për nëpunësit civilë të kategorive të tjera – mund të

realizohet përmes publikimit transparent të stukturave drejtuese nga partitë politike ose përmes një deklarate të nëpunësit civil, e cila verifikohet nga DAP.

Plotësimi i formularit të dekriminalizimit si një vetëdeklarim i zyrtarit të administratës dhe nëpunësve civil, krahas zyrtarëve të zgjedhur, mbështetur në Ligjin 138/2015¹⁰⁷ dhe Vendim i KSh nr. 17, datë 04.03.2016¹⁰⁸. Afati i fundit ligjor për dekriminalizimin ishte data 04.05.2016 dhe ky proces u shoqërua me debate dhe mungesë transparence në publikimin e formularëve të dekriminalizimit.

Ndërkohë që në administratën publike në asnjë nga kategoritë e nëpunësit civil nuk është kryer procesi i departizimit dhe nuk është parashikuar të zhvillohet në të ardhmen as në strategjinë e RAP.

Si përfundimin, reforma institucionale e administratës publike ka bërë progres të ndjeshëm. Strukturimi, konsolidimi dhe profesionalizimi i institucioneve të marra në analizë ka ardhur duke u rritur, por kjo reformë është ende në proces.

4.3. Reforma funksionale tek institucionet që menaxhojnë dhe kontrollojnë funksionet dhe aktivitetin e administratës publike

RAP përfshin edhe forcimin e institucioneve ekzistuese për menaxhimin e shërbimit civil dhe krijimin e institucioneve të reja kur ato mungojnë. Ligji 152/2013 i ndryshuar, përcakton

¹⁰⁷ Objekti i këtij ligji është mbrojtja dhe garantimi i mirëfunksionimit demokratik të Kuvendit, organeve të qeverisjes vendore, institucioneve kushtetuese apo të krijuara me ligj, administratës publike, Forcave të Armatosura, organeve të rendit publik, sigurisë kombëtare dhe çdo institucioni apo entiteti tjetër ekonomik shtetëror, nga ndikimi apo pjesëmarrja në politikëbërje dhe/ose vendimmarrje të personave, të cilët janë dënuar apo ndaj të cilëve janë marrë masa sigurie ose janë dënuar me vendim jopërfundimtar për kryerjen e krimeve, sipas këtij ligji. (KSh, 2015d:1, neni 1).

¹⁰⁸ Vendimi ka si objekt përcaktimin e “procedurave të detajuara për realizimin e verifikimit dhe për marrjen e masave për zbatimin e ndalimeve, sipas Ligjit nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike” (KSh, 2016b:1, pika 2/a).

hierarkinë e institucioneve që administrojnë shërbimin civil, e cila është e pandryshuar prej ligjit të parë pluralist për nëpunësin civil 8095/1996. KM-ja përfshin edhe: “...kabinetin e Kryeministrit, kabinetin e Zëvendëskryeministrit dhe kabinetin e Ministrit të Shtetit” (KSh, 2003:2). Institucione të tjera të rëndësishme janë: DAP; Instituti i Trajnimit të Administratës Publike (ITAP); ASPA; Komisionerit për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil (KMSHC); dhe Gjykatat administrative.

Ligji 152/2013 përcakton hierarkinë horizontale në strukturën e institucioneve qendore të administratës publike, me funksionimin e Drejtorisë së Shërbimeve Mbështetëse, e cila ka nën varësinë zyrën e BNj që administrojnë aktivitetin e punonjësve në ministritë e linjës.

Menaxhimi i funksioneve administrative dhe kontrolli i zbatimit të ligjit përbëjnë dy nga treguesit më të rëndësishëm për mirëfunksionimin e administratës. Dr. Kristo Floqi, autor i tekstit të parë për të drejtën administrative në Shqipëri shkruan:

Mbas parimeve kushtetuese të një shteti duhet të veprojë edhe administrata, në mënyrë që edhe detyrat e saj t’i përmbushë edhe të drejtat e popullit të mos i prekë. Pra për me veprue rregullisht mashina administrative është nevoja të vërohet e të kontrollohet, sepse ata që veprojnë si administratorë njerëz janë, edhe si të këtyllë mund të kenë edhe të meta e të bijen në gabime. (Cituar nga Dobjani, 2016:162).

4.3.1. Departamenti i Administratës publike

Më 05 shtator 1994, me VKM nr. 443, u vendos: “Pranë KM-së krijohet DAP” (fq. 1).¹⁰⁹

DAP-i u krijua si një institucion ndërlidhës dhe koordinues mes të gjitha strukturave

ekzistuese të administratës publike si në nivel qendror edhe vendor.¹¹⁰ Ai është institucioni

¹⁰⁹ Kompetencat e para të DAP kishin të bënin me: Hartimin dhe propozimin ...e projektligjeve dhe akteve nënligjore [te Këshilli i Ministrave]... (neni 2); Hartimin e politikës së përgjithshme të formimit, rekrutimit dhe propocionit të nëpunësve të administratës publike... (neni 3); Hartimin në bashkëpunim [të] sistemit të pagave dhe shpërblimeve... (neni 4); Organizimin e komunikimit brenda administratës... (neni 5); Ndërlidhjen me të gjitha nivelet e strukturës organizative dhe funksionale të administratës publike... (neni 6); Ndjekjen e zbatimit të ligjeve e akteve nënligjore lidhur me administratën publike... (neni 7).

qendror që menaxhon zhvillimin e BNj dhe siç do e shohim në analizë është një nga institucionet më të rëndësishëm për udhëheqjen e RAP.

Në vitin 2005, “në zbatim të programit të qeverisë, varësia funksionale e DAP ndryshoi.

Kalimi nga Kryeministri, te Ministri i Brendshëm, ka synuar lehtësimin e qendrës së qeverisjes” (DAP, 2012:273). Kjo varësi vazhdoi deri në vitin 2013.¹¹¹

Ndryshimet politike pas zgjedhjeve elektorale të qershorit 2013 sollën ndryshime në ekzekutiv. Në strukturën e re të KM-së u përfshi për herë të parë Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike.¹¹² Me ligjin nr. 178, datë 18.12.2014: “DAP përgjigjet përpara ministrit përgjegjës për administratën publike” (KSh, 2014e:2). Në portalin zyrtar të MIAP-it, DAP-i paraqitet si një ndër institucionet nën varësisë e kësaj ministrie. Në kuadër të reformës strukturore në ministrinë e linjës, në raportin e KM-së për vitin 2014, deklarohet “Ndryshimi i varësisë së DAP-it dhe ASPA-s, nga Ministri i Punëve të Brendshme, nën përgjegjësinë e ministrit përgjegjës për administratën publike. Ky ndryshim siguron një pavarësi më të madhe të DAP-it dhe ASPA-s në funksionimin e tyre...” (KM, MIAP dhe DAP, n.d. fq. 8). Por nuk parashtrohet asnjë akt formal ligjor dhe vendimmarrës që e përcakton DAP-in apo ASPA-n si institucione varësie të MIAP.

¹¹⁰ Misioni i DAP-it është “sigurimin e një shërbimi civil të qëndrueshëm, profesional, të bazuar në meritë, integritet moral dhe paañesi politike” (DAP, n.d., parag. 1) dhe si institucion publik është përgjegjës për: “(i) menaxhimin dhe implementimin e shërbimit civil në të gjitha institucionet e administratës qendrore; (ii) hartimin dhe implementimin e politikave në fushën e pagave dhe ndërtimit të institucioneve të administratës publike; dhe (iii) hartimin dhe zbatimin e politikave dhe programeve të përgjithshme të trajnimit të zbatueshme për administratën në tërësi” (Po aty, parag. 3).

¹¹¹ Me miratimin e Ligjit 152/2013, në nenin 7, pika 1 thuhet: “Për nëpunësin civil”, parashtrohet: “DAP është pjesë e aparatit të MB dhe është nën varësinë e drejtpërdrejtë të Ministrit të Brendshëm”.

¹¹² Në VKM-në nr. 943, më datë 09.10.2013, Ministri ngarkohej me përgjegjësinë për “Drejtimin dhe bashkërendimin e punës për politikën në fushën e administratës publike, si dhe është përgjegjës për hartimin dhe bashkërendimin e politikave për reformimin dhe modernizimin e administratës publike” (fq. 2).

Ligji 8095/1996 nuk parashikonte dispozita për DAP. Ligji 8549/1999 i pasuron kompetencat e DAP-it, ndërsa Ligji 152/2013 i forcon ato.¹¹³

Përgjatë viteve struktura organizative e DAP-it ka pësuar ndryshime, kjo edhe në varësi të kërkesave dhe rritjes gjithnjë e më shumë të përgjegjësiave dhe angazhimeve të tij. Deri në dhjetor 2016, DAP ka në strukturë katër drejtori, dhjetë sektorë dhe 53 punonjës¹¹⁴ “në krahasim me strukturën e mëparshme me 43 [punonjës]” (Ministria e Integrimit Evropian [MIE], 2016:39) dhe ky kapacitet “është përmirësuar në sajë të rritjes së stafit” (KE, 2016:14). Ndryshime në staf ka pësuar edhe “Zyra e Ministrit të Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike [që] u shtua me katër anëtarë të tjerë” (Po aty, fq. 16).

Fillimi i RAP më 1999 rriti nevojën për një organizëm udhëheqës të reformës. Për këtë Qeveria Shqiptare në raportin për Shërbimin Civil 2003, thekson se në kuadër të reformës: “U forcua DAP-i dhe u përcaktuan kompetencat e tij...” (Qeveria Shqiptare, 2004:2).

Prej vitit 2004 si një detyrim ligjor, Qeveria paraqet në Kuvend raportin e punës për aktivitetin e shërbimit civil. E përbashkëta e tyre është se raportohen objektivat dhe puna e bërë nga DAP dhe institucionet e tjera në kuadër të reformës. Por këto raporte qendrojnë në kuadër të konstatimeve, nuk ka bilance konkrete për fazat e reformës apo sesa janë realizuar objektivat e vëna në fillim të vitit dhe njëkohësisht niveli i përpunimit të të dhënave është fillestar dhe jo mbi bazën e programeve të avancuara statistikore.

¹¹³ Kompetencat kryesore të DAP janë: a) përgatit dhe mbikëqyr zbatimin e politikave shtetërore në shërbimin civil; b) përgatit projekt-aktet ligjore dhe nënligjore për shërbimin civil; c) mbikëqyr zbatimin e legjislacionit të shërbimit civil ...; d) miraton dhe ndjek zbatimin e programeve të trajnimit në shërbimin civil; dh) përgatit planin vjetor të pranimit për institucionet e administratës shtetërore; ë) administron Regjistrin Qendror të Personelit; gj) i paraqet Kryeministrit me propozim të institucioneve të administratës shtetërore, strukturën dhe organikën e tyre...; h) ...harton dhe bashkëpunon për strukturën e pagave për nëpunësit dhe punonjësit e administratës publike, qendrore dhe vendore;... (neni 7, fq. 3-4).

¹¹⁴ Burimi i të dhënave MIAP, marrë nga ky institucion pas kërkesës së autores.

Bashkëpunimet e DAP-i janë dy planesh, si me institucionet e sektorit publik në Shqipëri edhe me institucionet ndërkombëtare. Këto të fundit kanë financuar projektet e DAP-it përmes programeve Tempus, CARDS dhe IPA, përfshi këtu edhe trajnimin e drejtuesve dhe punonjësëve të tij. Ndërsa me institucionet publike bashkëpunimi ka qenë në fushën e rekrutimeve, trajnimeve dhe mbikqyrjes së zbatimit të bazës ligjore.

Sot pozitrat e DAP janë më të forta për MBNj, por vite më parë nuk ka qenë “...plotësisht në gjendje të zbatojë vendimet e veta apo të koordinohet në mënyrë efektive me institucionet e tjera, pjesërisht për shkak të kufizimeve buxhetore” (KE, 2013:9).

Në kuadër të reformës së shërbimit civil dhe MBNj, DAP organizoi seminare për: (i) futjen e praktikave të reja për mirëfunksionin e administratës publike; (ii) forcimin e rolit të drejtuesve; (iii) prezantimin e metodave për zgjidhjen e problemeve gjatëzbatimit të Statusit të nënpunësit civil; (iv) paraqitjen e eksperiencave më të mira nga legjislacioni i BE-së për administratën, njëkohësisht edhe prezantimin e arritjeve të rolit të administratës në vende të ndryshme të BE-së dhe adaptimet e suksesshme të tyre në vendet në fazën e tranzicionit.

4.3.2. Institucionet trajnuese të administratës publike shqiptare

Në pluralizëm, trajnimi filloi të ngrihej në nivel institucional vetëm pas viteve 2000. Dy institucionet trajnuese ishin ITAP dhe ASPA që e zëvendësoi atë.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike

Pas 90 vite nga krijimi i administratës publike, me VKM¹¹⁵ do të krijohej ITAP, si institucioni i parë për trajnimin e administratës. DAP-i do të vendoste “për të gjitha aktivitetet e Institutit” (QBZ], 2000a:883, neni 1). ITAP u krijuar për institucionalizimin e formimit profesional të nëpunësve civilë përmes një institucioni të specializuar, që do të kishte detyrë themelore rritjen e kapaciteteve të BNj dhe ndihmesën në kryerjen e detyrave të përditshme përmes trajnimeve. ITAP¹¹⁶ financohej nga buxheti i shtetit dhe donatorët. Ndaj çdo mungesë buxheti ka dhënë një ndikim të drejtpërdrejtë në zhvillimin e trajnimeve. Dy tiparet dalluese të trajnimeve të zhvilluara prej ITAP ishin:

- Zhvillimi i trajnimeve afatshkurtra, vetëm disa ditore;
- Moslejimi me ligj i zhvillimit të trajnimeve jashtë administratës civile.

Në vitet 1999-2003, në bashkëpunim me institucionet shqiptare dhe ndërkombëtare ITAP është strukturuar, ka përgatitur programet e trajnimit, ka trajnuar dhe kualifikuar stafin e tij dhe në vitin 2002 hartoi Planin Strategjik për periudhën 2002-2005.¹¹⁷

Në vitin 2003 ITAP “ka filluar të funksionojë rregullisht dhe të organizojë trajnime për nëpunësit e administratës publike” (Qeveria Shqiptare, 2004:12). Nga të dhënat (Tabela 1, Shtojca 1), shohim se trajnimet deri në vitin 2009 kanë qenë në progresion rritës dhe më tej

¹¹⁵ Në VKM-në nr. 315, datë 23 qershor 2000, “Mbi krijimin dhe funksionimin e Institutit të Trajnimit të Administratës Publike dhe Trajnimin e Nëpunësve Civilë”, ITAP u vendos si “institucion në varësi të Këshillit të Ministrave” (Qendra e Botimeve Zyrtare [QBZ], 2000a:883, neni 1).

¹¹⁶ Vizioni i ITAP për të ardhmen e institucionit synonte zhvillimin e këtij institucioni, “...jo thjesht si menaxher i kurseve të trajnimit, por si një paraprijës, bashkëpunëtor dhe mbështetës për zhvillimet në administratën publike...” (ITAP, 2010).

¹¹⁷ Pesë objektivat madhorë të ITAP ishin: (i) Hartimi dhe realizimi i programeve cilësore të trajnimit për zhvillimin e shërbimit civil; (ii) Nxitja e përvojave më të mira dhe risive në trajnimin dhe zhvillimin e shërbimit civil; (iii) Krijimi dhe vënia në funksionim e bibliotekës së pajisur me libra dhe materiale studimore; (iv) Zhvillimi i kapaciteteve të brendshme të ITAP; (v) Rritja e imazhit të ITAP dhe përcaktimi i sferës së veprimtarisë së tij (Institut i Trajnimit të Administratës Publike [ITAP], 2003:4).

kemi luhatshmëri. Problematik në trajnime ka qenë “gatishmëria e nëpunësve civilë për t’u trajnuar, [e cila] vërehet të jetë e dobët, kjo ndoshta pasi mungon një lidhje e qartë e procesit të trajnimit me pagën dhe karrierën...” (KM, 2009a:16).

Për vitin 2003¹¹⁸ nevojat e ITAP u vlerësuan nga: “Informacioni mbi nevojat egzistuese...; Bashkëveprimi ...me DAP...; Informacioni nga pyetësorët e mbledhur... [nga] nëpunës civilë... [dhe] nga pyetësorët e vlerësimit të çdo kursi trajnimi... (ITAP, 2003:6).

Për vitin 2004¹¹⁹ u përdor Analiza e Nevojave për Trajnim (ANT), e cila përfshinte marrjen e të dhënave përmes: “(i) pyetësorëve të plotësuar nga pjesëmarrësit e çdo kursi; (ii) diskutime me pjesëmarrësit gjatë kurseve; (iii) takime me Drejtorët e Drejtorive të BNj dhe anëtarët e bordit; dhe (iv) diskutime të rregullta me DAP” (ITAP, 2004:8).

Për vitin 2005, ITAP përdori të njëjtën metodologji për ANT-në. Por kjo “metodologji e përdorur nuk arrin të identifikojë si duhet nevojat reale për trajnim.” (ITAP, 2006:7).

Për vitin 2006¹²⁰ me rëndësi është puna: “Për zbatimin e sistemit të ri të ANT-së...” (ITAP, 2007a:10) dhe rritja e bashkëpunimit me institucione analoge në rajon e më gjerë.

Për vitin 2007 nuk u raportua nëse u krye zbatimi i sistemit të ri të ANT-së përcaktuar në raportin e një viti më parë, por nga ITAP u vendos që në kryhej trajnimi: “...për përdorimin e Manualit të ANT-së...” (ITAP, 2007b:18).

¹¹⁸ ITAP shprehet se ka qenë një vit i suksesshëm për të dhe arritjet kryesore ishin: (i) Identifikimi i nevojave për trajnim, hartimi dhe realizimi i programeve të trajnimit për të përmbushur këto nevoja; (ii) Zhvillimi i kapaciteteve të ITAP; (iii) Bashkëpunim më i mirë me institucionet shqiptare dhe të huaja” (ITAP, 2003:24).

¹¹⁹ Trajnimet janë përqëndruar kryesisht: “Për përballuar sfidat e reformave për zhvillimin e Administratës Publike, perspektivën e Integritetit Euro-Atlantik dhe fitimin e aftësive të reja” (ITAP, 2004: 8). Kjo ka bërë që qëndrueshmëria e ITAP të jetë më e madhe.

¹²⁰ Problematikat dhe vështirësitë e identifikuara për këtë vit nga ITAP kishin të bënin me: (i) “...vështirësi në pjesëmarrjen e nëpunësve civil [në trajnime]...; (ii) Për rritjen dhe përmirësimin e komunikimit me institucione... (iii) Për përzgjedhjen e ekspertëve dhe trajnerëve...” (ITAP, 2007a:18).

Për vitin 2008 “ITAP duke filluar nga muaji shtator, filloi aplikimin e formularëve të rinj të vlerësimit të trajnimit si edhe të formularëve të vetëvlerësimit” (ITAP, 2009:9).

Për vitin 2009 bashkëpunimi ndërinstitutional ka qenë me të njëjta problematika si katër vite më parë.¹²¹ Në të dy raportet si më 2008 dhe 2009 tekstet e konstatimit të problematikave të ATN-së janë të njëjta me ato të raportit të vitit 2005,¹²² e cila tregon moszgjidhjen ende të këtij problemi dhe kopjimin e raporteve ndër vite.

Më datë 12.06. 2006 u nënshkrua MSA midis Komunitetit Evropian e Shteteve të tyre Anëtare dhe Shqipërisë. Pas ratifikimit MSA-ja hyri në fuqi më 1 prill 2009. Për zbatimin e detyrimeve nga MSA, Qeveria Shqiptare hartoi “Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007 – 2012” (SKZHI). Të dy këto dokumenta do të ushtrojnë ndikimin e tyre mbi procesin e trajnimit të nëpunësve civilë.

Për vitin 2010 procesi i ANT-së u zhvillua për gjashtë muaj në: (i) nivel strategjik,... për ngritjen e kapaciteve në nivel strategjik...; [dhe] (ii) nivel ministrie... për përcaktimin e nevojave më specifike...” (ITAP, 2011:9).

Në vitin 2011 strategjie e re për trajnim u mbështet mbi: “(i) trajnim i përgjithshëm; (ii) Trajnim për pushtetin vendor; (iii) njësia teknike...” (ITAP, 2012:2). Përsa i përket ATN-së,

¹²¹ ITAP konstaton se “ndërveprimi për identifikimin e saktë të nevojave për trajnim në administratën publike midis miinistrive, DAP dhe ITAP nuk ka qenë në shkallën e duhur, çka duhet përmirësuar në të ardhmen, nëpërmjet një sistemi të përcaktuar për këtë qëllim” (ITAP, 2010:11,12).

¹²² Duke qenë se teksti i problematikave të paraqitura në raporter për vitet 2008 dhe 2009 është saktësisht i njëjtë me tekstin e paraqitur në raportin e vitit 2005, tregon edhe për një mungesë serioziteti në hartim dhe përpilim raportesh, të cilat merren gati nga e shkuara dhe përpunimi i ri është me rezerva.

qëllimi ishte që institucionet publike ta kryejnë vetë si proces.¹²³ Programet e reja për këtë vit u ndërtuan në përputhje dhe në mbështetje të SKZHI-së dhe MSA-së.¹²⁴

Për vitin 2012¹²⁵ “Programi i trajnimit të ITAP, ...është realizuar duke u fokusuar më shumë në trajnimin e nëpunësve civilë të nivelit qendror, mbi... Integrimin” (ITAP, 2013:7).

Aktiviteti i ITAP-it do të mbyllet në vitin 2013 pas krijimit të ASPA-s.¹²⁶

Si përfundim, ITAP ka luajtur një rol të rëndësishëm për rritjen e kapaciteve të nëpunësve civilë. Problematik qëndronte bashkëpunimi me institucionet publike dhe buxhetet e kufizuara. Nga raportimet shohim se problematikat e një viti nuk janë pjesë e analizave në vitet e mëpasshme, kemi përsëritje të njëjtë të paragrafëve, që cila tregon mungesë vlerësimi ndaj raporteve dhe mungesë profesionalizmi. Raportet ofrojnë të dhëna teknike, por jo analizë të thelluar të veprimtarisë së institucionit dhe përdoren fjalë të përgjithshme si p.sh. “në përgjithësi janë përmbushur objektivat” apo “ka objektiva të realizuara në mënyrë të kënaqshme”, të cilat nuk ndihmojnë në analiza shkencore.¹²⁷

Përtej informacionit të bollshëm teknik, raportet janë konstatuese dhe nuk sjellin të dhëna mbi ndikimin që kanë trajnimet: në kualifikimin e nëpunësve, në realizimin e detyrave të

¹²³ “Realizimi i ANT-së në mënyrë periodike do të sigurojë përditësimin e kurrikulave si edhe organizimin e aktiviteteve trajnuese në përputhje me zhvillimet e reja...” (ITAP, 2012:4).

¹²⁴ Arritjet më kryesore për vitin 2011: (i) Bashkëpunimi me... donatorët ... [për] hartimin e kurrikulave të reja... (ii) Është rritur cilësia e ...trajnimit; (iii) ITAP ka marrë rolin koordinues të trajnimeve... (iv) Plani i trajnimeve është bazuar në ANT-në e konsultuar me të gjithë institucionet e Administratës Publike dhe me donatorët (ITAP, 2012:16, 17).

¹²⁵ Plani i trajnimeve është bazuar në Analizën e Nevojave për Trajnim e konsultuar me të gjithë institucionet e Administratës Publike dhe me donatorët” (ITAP, 2013: 20).

¹²⁶ Për periudhën janar-prill 2014, veprimtaria e ITAP-it është zhvilluar bazuar në planin strategjik 2011-2013, hartuar në përputhje me objektivat strategjikë të qeverisë si edhe në SKZHI-në që është baza për realizimin e planit të punës dhe vendosjen e objektivave institucionale” (Shkolla Shqiptare e Administratës Publike [ASPA], 2013:3).

¹²⁷ Për matjen e veprimtarisë trajnuese janë përdorur kryesisht treguesit: numri i kurseve të zhvilluara, ditët e trajnimeve të zhvilluara, pjesëmarrësit në trajnim, numri i certifikatave të lëshuara apo indikator i trajnimit (numri mesatar i nëpunësve civil në një kurs trajnimi x për ditën e trajnimeve të zhvilluara). Ndërsa indikator i cilësisë së trajnimeve të zhvilluara përcaktohet si një mesatare e zgjedhur nga nëpunësit e trajnuar për shkallën 1-6.

përditshme të tyre, në motivimin, në performancën e nëpunësve të trajnuar dhe të vetë institucioneve ku ata punojnë.

Shkolla Shqiptare e Administratës Publike

ASPА u krijua me VKM nr. 220 datë 13.02.2013 dhe vijoi si edhe ITAP të jenë nën varësinë administrative të Ministrit të Brendshëm. Qëllimi i ASPA-s është formimi profesional i nëpunësve civilë.¹²⁸ Si edhe DAP, ndryshimet në ligjin 152/2013 parashtruan se ASPA kalon: “në varësi të Ministrit përgjegjës për administratën publike...” (KSh, 2014e:2). Me krijimin e MIAP-it nuk ka një vendim që e citon ASPA-n nën varësi saj, mbetet thjeshtë e nënkuptuar nga përgjegjësitë që i përcakton KM-ja kësaj ministrie: “Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike, ... ushtron me përgjegjësi të plotë veprimtarinë e tij në procese, që kanë të bëjnë veçanërisht me hartimin dhe bashkërendimin e punës për politikat... në fushën e administratës publike” (KM, 2013:1). Drejtori i trajnimeve në ASPA, thotë se detyra kryesore e ASPA-s është: “të ndihmojë në rritjen dhe konsolidimin e administratës publike, nëpërmjet zhvillimit të kapaciteteve të BNj të administratës. Në kuadër të reformës administrative në fushën e BNj detyra jonë është ofrimi i trajnimeve cilësore mbi bazën e nevojave të trajnimit që dalin si imperative nga reforma” (Komunikim personal, 30 dhjetor 2014).

ASPА vazhdoi aktivitetin e ITAP por me disa ndryshime thelbësore:

¹²⁸ Trajnimet bazë të ASPA-s janë: (i) trajnimi i detyrueshëm në periudhën e provës për nëpunësit civilë; (ii) trajnimi për zhvillimin e karrierës së nëpunësve të administratës publike; (iii) trajnimi për përshtatje profesionale,...; (iv) trajnimi me karakter të posaçëm për kryerjen e detyrave të veçanta për nëpunësit e administratës publike; (v) trajnimi për zhvillimin e njohurive profesionale për nëpunësit e administratës publike. (QBZ, 2013a:2347, neni 2).

- Tek ITAP, DAP vendoste për të gjithë aktivitetin e tij. Ndërsa ASPA-s, ligji i dha “...autonomi administrative dhe autonomi në përcaktimin e kurrikulave e të programeve të formimit e të trajnimit...” (QBZ, 2013a:2347).
- ASPA ka detyrim ligjor: “të bashkëpunojë me DAP, duke marrë në konsideratë rekomandimet e tij...” (KSh, 2013c:5). Ndërsa programet e trajnimeve të miratuara nga Këshilli Drejtues i ASPA-së, kalojnë për miratim përfundimtar nga DAP.¹²⁹
- ITAP trajnonte vetëm nëpunësit civil, ndërsa ASPA “ ...ka për qëllim formimin profesional të nëpunësve civil, si dhe të çdo individi tjetër, ...që nuk është pjesë e shërbimit civil...” (QBZ, 2013a:2347).
- ITAP financohej nga: “...buxheti i KM-së; dhurime...; të ardhura nga ministritë...” (QBZ, 2000:885). ASPA, siguron të ardhura edhe “nëpërmjet ofrimit të trajnimeve të veçanta... institucionet publike apo private, si dhe botimeve e kërkimeve në fushën e administratës publike” (KM, 2014b:4).

Për vitin 2013, aktiviteti i ASPA-s u krye: “...bazuar në planet dhe aktivitetet e planifikuara nga ITAP...” (KM dhe DAP, n.d.:19).

Për vitin 2014 Ligji 152/2013 dhe “Rregullorja e organizimit të funksionimit të ASPA-s dhe trajnimit të nëpunësve civilë” shërbyen si bazë “për përcaktimin e fushës së veprimtarisë, objektivave dhe mënyrës së funksionimit të ASPA-s” (ASPA, 2015:3).

Për vitin 2015 u vijua me trajnimet me kursin për “Prezantim me Administratën Publike”, ndërsa si specifikë në punën e ASPA-s: “... është organizimi i programeve afatgjata të trajnimit 9-12 ditore, të cilat në fund shoqërohen me testim” (ASPA, 2016:3).

¹²⁹ DAP : “miraton dhe ndjek zbatimin e programeve të trajnimit në shërbimin civil” (KSh, 2013c:5).

Si ITAP edhe ASPA vazhdoi bashkëpunimin me organizmat ndërkombëtar, të cilët ishin/janë edhe donatorë të rëndësishëm të aktiviteteve dhe projekteve të saj, por shërbyen edhe për shkëmbim përvojash. Drejtori i ASPA-s thotë se me institucionet publike ka:

- Bashkëpunim dhe shkëmbim eksperiencash në fushën e trajnimit;
- Bashkëpunim dhe shkëmbim informacioni;
- Asistencë në procesin e e ANT-së dhe hartimin e planeve të trajnimit;
- Identifikimi dhe aktivizimi i nëpunësve civilë, ekspert të fushave përkatëse, që të jenë trajnerë në trajnimet që ASPA organizon, etj. (Komunikim Personal, 30 dhjetor 2014).

Për realizimin e trajnimeve Drejtori i ASPA-s tha se institucioni që drejton mban kontakte me zyrat e BNj në institucionet publike dhe mbështetet në nevojat reale të administratës. Metodologjia e përdorur nga ASPA mbështetet mbi: “(i) Organizimin e procesit të ANT-së në nivel sektorial; (ii) Analizimi dhe evidentimi i nevojave për trajnim në nivel strategjik; (iii) Organizimi i trajnimeve sipas nevojave specifike; (iv) dhe draftimi dhe konsultimi me aktorët e interesuar i planit të trajnimit (Komunikim Personal, 30 dhjetor 2014).

Krahas trajnimeve në ambientet e ASPA-s, drejtori i trajnimeve në ASPA deklaroi se në fillim të vitit 2016 “ka filluar kursi pilot i trajnimeve online” (Komunikim Personal, 11 shkurt 2016), që do të mundësonte trajnime për një numër më të madh nëpunësish.

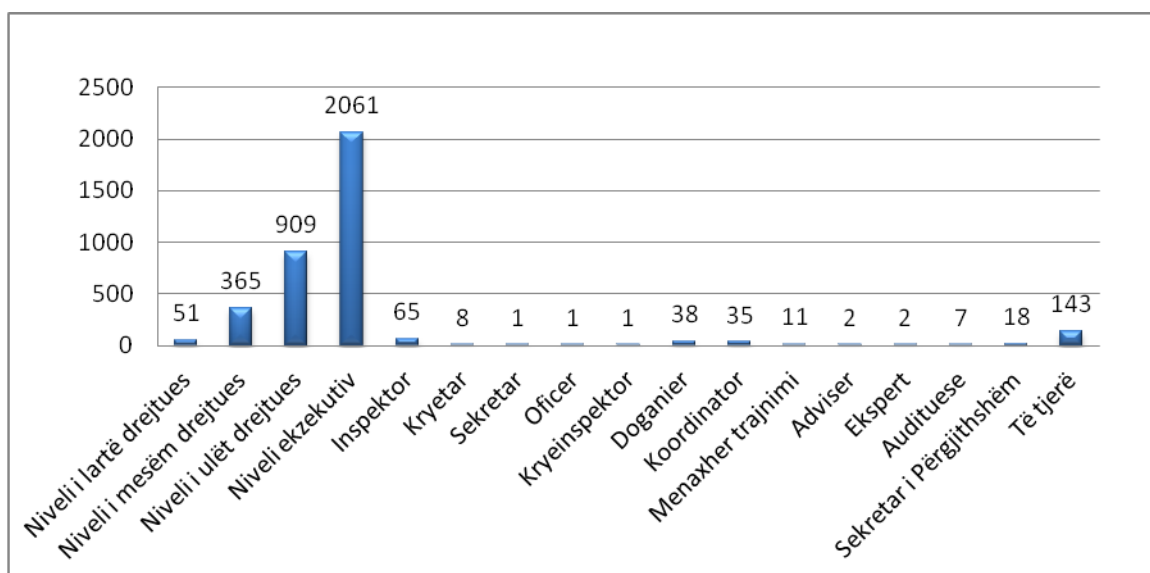
Nga të dhënat (Tabela 2, Shtojca 1) shohim se në vitet 2014 dhe 2015 ka një rritje të punës së ASPA-s, si për numrin e kurseve dhe për ditët e trajnimit. Nga të dhënat (Tabela 1, Shënime) numrin më të madh të ditëve të trajnimit (53%), të nëpunësve civil (23%) dhe të kurseve (18%) e zë kursi “Prezantimi i Administratës Publike”.¹³⁰ Ky numër i madh trajnimesh shpjegohet nga drejtori i trajnimeve në ASPA: “Hyrja në fuqi e Ligjit [152/2013] solli nevoja urgjente trajnimi për nëpunësit civilë. Pjesa më e madhe e

¹³⁰ Kursi “Prezantimi i Administratës Publike” bëhet vetëm me nëpunësit civil në periudhë prove (brenda vitit të parë të tyre të punës në shërbimin civil).

trajnimeve gjatë vitit 2014-2015 ka qenë e mbuluar me trajnime të detyrueshme” (Komunikim Personal, 11 shkurt 2016).¹³¹

Për vitin 2014, nga grafikun 1 shohim se më shumë trajnime kanë kryer nëpunësit civilë ekzekutiv – specialistët (55%). Kjo shpjegohet me numrin e madh të rekrutimeve të specialistëve, që kishin edhe nevojën e trajnimit të detyrueshëm.

Figure 1: Kursantët e trajnuar nga ASPA për vitin 2014 (në nr.)



Burimi: ASPA¹³²

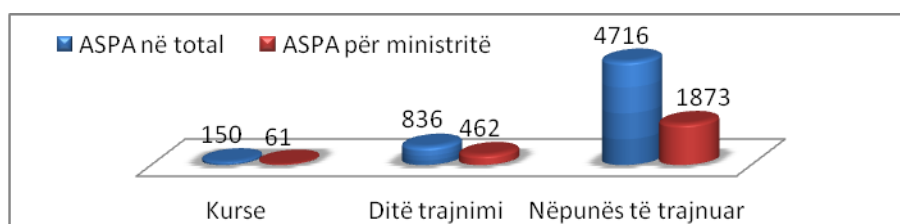
Për vitin 2015, nga të dhënat mbi temat e kurseve të trajnimit (Tabela 2, Shënime) kemi: 27% e kurseve të trajnimit janë bërë për “Prezanimin e administratës publike” dhe 19% për “Prezantimin e administratës vendore”, ose 46% e të gjitha kurseve janë prezantime të punës së administratës. Ndërsa 49% e ditëve të trajnimit janë zhvilluar për “Prezantimin e administratës publike” që i kanë kryer 32% të nëpunësve civilë të trajnuar. Kjo tregon se këto kurse shpenzojnë edhe pjesën më të madhe të buxhetit të ASPA-s.

¹³¹ Nëpunësit civil në periudhë prove përpara se të marrin statusin e nëpunësit civil, mbi bazë të Ligjit 152/2013 duhet të kryejnë dhe të kalojnë testin e trajnimeve të detyrueshme të ASPA-s.

¹³² Të dhënat e pasqyruara në grafik janë dhënë nga ASPA pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

Në krahasim me një vit më parë, ka një rritje të ndjeshme të trajnimeve për “Prezantimin e administratës vendore” dhe për “Prezanimin e administratës publike”. Për vitin 2015, “Cilësia dhe sasia e trajnimit është rritur, por buxheti i ASPA-së është i pamjaftueshëm për të mbuluar rritjen e numrit të nëpunësve civilë që kanë nevojë për trajnim.” (KE, 2015:10). Për vitin 2015 (në tabelën 3 Shënime), kemi të dhënat për trajnimet e nëpunësve në periudhë prove në ministri. Numri i kurseve të kryera 37 (25% e totalit); numri i ditëve të trajnimit 370 (44% e totalit); dhe numri i nëpunësve në periudhë prove (vetëm specialistë) të trajnuar 1.374 (29% e totalit). Pra 1/3 e nëpunëve në provë të trajnuar janë nga ministrinë. Trajnimet janë zhvilluar sipas planeve të ASPA-s dhe numri i të trajnuarve është në rritje, që tregon për volumin e madh të punës të kryer nga institucioni. Njëkohësisht shihet se nuk ka patur pjesëmarrje nga jashtë shërbimit civil. Për këto trajnime drejtori i trajnimeve në ASPA thotë se “ka interes të gjerë” (Komunikim Personal, 11 shkurt 2016). Kjo mungesa parashtron nevojën për më shumë punë nga ASPA-s për promovimin e tyre dhe nxitjen e kandidatëve për punonjës të shërbimit civil, që përpara konkurseve të pranimit të trajnohen. Në grafikun 2, për nëpunësit civil nga ministrinë për vitin 2015 kemi: Numri i kurseve të zhvilluara 61 (41%) nga 150 në total; numri i ditëve të trajnimit 462 (55%) nga 836 në total; dhe numri i nëpunësve 1.873 (40%) nga 4,716 në total.

Figure 2: Trajnimet e ASPA-s dhe të ministrive për vitin 2015 (në nr.)

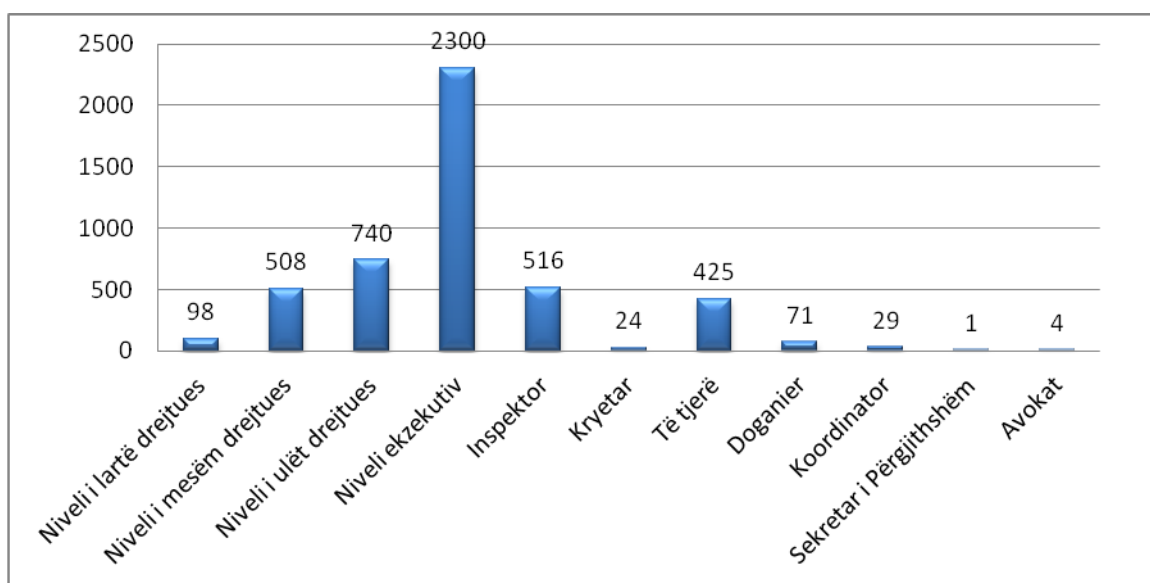


Burimi: ASPA¹³³

¹³³ Të dhënat e pasqyruara në grafik janë dhënë nga ASPA pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

Në vitin 2014 pas zbatimit të ligjit 152/2013, në rang vendi kemi rreth 20,000 nëpunës civilë¹³⁴ dhe në ministrinë e linjës më 31.12.2015 kemi 763 (3.8%) nëpunës civilë¹³⁵. Kjo tregon se për 3.8% e nëpunësve në ministri zhvillohen 2/5 e kurseve të ASPA-s dhe ½ e ditëve të trajnimit, që tregon se trajnimet si pjesë e reformës së MBNj kanë fokusin qendror ministrinë e linjës sesa shërbimi civil në vend.

Figure 3: Kursantët e trajnuar nga ASPA për vitin 2015 (në %)



Burimi: ASPA¹³⁶

Nga të dhënat në grafikun 3, nivelin më të lartë të trajnimeve e kanë nëpunësit ekzekutivë – specialistë, me 2.300 trajnime (49% e totalit). Risi për vitin 2015, ishte se “ASPA ka punuar dhe është drejt finalizimit të ANT-së për TND-në dhe ...të kurrikulës për trajnim ” (ASPA, 2016:19). Njëkohësisht përgjatë këtij viti janë zhvilluar kurse trajnimi edhe për administratën tatimore dhe doganore, duke e zgjeruar fushën e veprimit të trajnimeve.

¹³⁴ Këto të dhëna janë marrë nga MIAP-ja pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

¹³⁵ Numri i nëpunësve në strukturë është 1,768 dhe vende të lira janë 1,005.

¹³⁶ Të dhënat e pasqyruara në grafik janë dhënë nga ASPA pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

Nga ASPA¹³⁷ cilësia e trajnimit matet nga të dhënat që institucioni mbledh në formularin e vlerësimit, i cili ka katër pyetje dhe nëpunësi jep mendim përmes vlerësimit nga 1 – 6, ku 1 është shkalla e vlerësimit pak/dobët/i padobishëm dhe 6 është shkalla e vlerësimit shumë/shkëlqyeshëm/i dobishëm. Në fund, ASPA mbledh vlerësimet e nëpunësve të trajnuar dhe mesatarja e këtyre vlerësimeve shpreh “Indikatorin e Cilësisë së Trajnimeve”.

Matja në këtë formë e “Indikatorit të Cilësisë së Trajnimeve” nuk ka bazë shkencore:

Së pari, nëpunësit e trajnuar nuk kanë filluar ende të aplikojnë njohuritë e marra ndaj nuk mund të dinë ndikimin e trajnimeve të puna e tyre. Por, ata mund të pyeten sesa besojnë se kanë mësuar nga trajnimet, një matës ky i reagimit të të trajnuarve për dijet e shpërndara në trajnim, që është edhe element i matjes së efektivitetit të trajnimit sipas Kirkpatrick Model.

Së dyti, mënyra e formulimit të pyetjeve ka një karakter të përgjithshëm kur kërkohet vlerësim për trajnimin dhe nuk specifikohen elementët e veçantë të tij.

Së treti, të dhënat do të merrnin më shumë vlerë nëse pyetësi do të përsëritej me të njëjtit nëpunës civil pas një periudhe 3 ose 6 mujore. Krahësimi mes tyre do na ndihmonte të kuptonim nëse vërtetë këto trajnime kanë patur ndikim në punën e nëpunësve.

Si përfundim, pyetësi jep ndihmesë në përmirësimin e segmentëve të caktuar të trajnimeve, por nuk shërben si tregues shkencor për të matur cilësinë e tyre. Një nga elementët që mat ndikimin e trajnimeve është matja e performancës së nëpunësve para trajnimeve nga ana e institucioneve ku punojnë dhe më pas, pas një periudhe 3 - 6 mujore pas trajnimeve një matje e dytë e performancës, për të parë nëse ka ndryshime.

¹³⁷ Më parë dhe nga ITAP.

Matja e efektivitetit të trajnimeve të ASPA-s rekomandohet të kryhet përmes Modelit Kirkpatrick,¹³⁸ i cili është shkencërisht i pranuar dhe i përdorur në botë prej dekadash. Hapja e ASPA-s çoi një hap përpara zhvillimin e procesit trajnues për kualifikimin e nëpunësve civilë. Në fund të vitit 2015 ASPA kishte 17 punonjës me orara të plotë¹³⁹ dhe të tjerë trajnues me orar të pjesshëm. Ajo ka vijuar trajnimin e nëpunësve civilë me cikle një/disa ditore, por nuk zhvillon klasa të mirëfillta mësimi për administrimin publik. Në vazhdimësi, “ASPA [duhet] të fuqizohet dhe të pajiset me buxhetin e nevojshëm për hartimin e trajnimeve specifike...” (MIAP & DAP, 2015a:14). Edhe KE shprehet në të njëjtin drejtim kut thotë: “cilësia e sasia e kurseve në dispozicion [të ASPA-s] është përmirësuar. Buxheti, megjithatë, nuk është i mjaftueshëm për të mbuluar numrin e madh të personave për trajnim, përfshirë dhe në nivel lokal” (2016:14).

Përsa i përket bashkëpunimeve, mbi bazën e raporteve të DAP-s dhe ASPA-s shihet se mungon bashkëpunimi me universitetet. Kjo mungesë konfirmohet edhe nga Shefi i Departamentit të Menaxhimit në UT: “Nuk kemi një marrëveshje të institucionalizuar me ASPA-n, as në rang departamenti, fakulteti apo universiteti, që të kemi bashkëpunime për studime, trajnime të përbashkëta, apo dhe për module të përbashkëta” (Komunikim personal, 29 janar 2016). Duke qenë se universitetet janë bazë themelore për kërkimin shkencor, kjo mungesë bashkëpunimi bën që aktiviteti i ASPA-s të zhvillohet vetëm përmes trajnimeve, pa patur mundësi për kryerjen e studimeve shkencore në sektorin publik apo dhe në tregun e punës.

¹³⁸ Shpjeguar si model në Kapitullin II, te literatura.

¹³⁹ Sistemi i ri i vlerësimit të performancës nuk është vënë akoma në përdorim të gjerë.

Një nga pedagogët e administrimit publik në UT dhe një nga studiuesit e parë të administrimit publik shprehet: “ASPA nuk është shkollë e mirëfilltë, por vetëm për trajnim, se ajo e plotëson formimin. Që të formojë administratorë publikë, ajo duhet plotësuar që të jetë shkollë” (Komunikim personal, dt. 17 shkurt 2016). Më tej profesori e vijon mendimin e tij duke u shprehur: “Personalisht do të krijoja një shkollë të përgjithshme të administrimit publik, të veçantë, ose një fakultet ose një department i veçantë në shkallë vendi, ku të vijnë studentë shumë të mirë, por të ishte i lidhur edhe me administratën publike dhe DAP, me qëllim që studentët që mbarojnë këtu të kontrollohen dhe të bashkëpunojnë” (Komunikim personal, dt. 17 shkurt 2016). Ndërsa sipas Rosenbloom, “trajnimet kohë pas kohe janë sa të nevojshme edhe të mjaftueshme, por duhet të rriten me njohuri të administrimit publik, kështu ata mund të shohin sesi struktura e tërë dhe proceset e sistemit administrativ në të cilin ata punojnë, veprojnë” (komunikim personal, 10 nëntor 2016). Për të ndryshuar situatën dhe për ndërtimin e një administratë profesionale, të aftë të marri përsipër përgjegjësi, përbën nevojë krijimi i një shkollë e veçantë për administrimin publik, e cila mund të jetë qoftë pranë një universiteti në Tiranë si një departament më vete, ose pranë ASPA-s si një shkollë e mirëfilltë arsimimi, pasi trajnimet kualifikuese e plotësojnë individin me dije por nuk e formojnë atë në aspektin shkencor për administrimin publik. *Si përfundim*, ASPA ka ruajtur funksionin, metodologjinë e punës dhe indikatorët matës të ITAP, por ndryshon tek autonomia, që e ka më të madhe. ASPA vijon ende të jetë një institucion trajnimi, pa u ngritur ende në një nivel shkolle funksionale dhe lua rol themelor në rritjen e kualifikimin profesional të nëpunësve civilë.

Shkolla Rajonale e Administratës Publike

Në kuadër të integritit të vendeve të Ballkanit Perëndimor (BP), BE në bashkëpunim me OECD-në ndërmorën nismën për themelimin e Shkollës Rajonale të Administratës Publike (ReSPA), si një organizatë ndërkombëtare, me qendër në Danilovgrad, Mali i Zi, financiar kryesisht nga BE. Më datë 02.05.2006 u nënshkrua “Protokolli i Bashkëpunimit për krijimin e ReSPA-s (Faza 1)”.¹⁴⁰ Gjatë fazës së parë 2006 – 2009, “ishte rënë dakort që trajnimi i nëpunësve të administratës publike do të realizohej nëpërmjet programeve që Sekretariati Teknik i ReSPA-s (me qendër në Paris), do të siguronte me fonde të mbështetura nga BE dhe OECD” (KM dhe DAP, n.d.c:4).

KSh-ja më datë 26.02.2009, ratifikoi “Marrëveshjen për themelimin e ReSPA-s”, që ishte “Marrëveshja themeluese e ReSPA-s” e 12.09.2008. Por fillesat e krijimit të ReSPA-s datojnë më 02.05.2006.¹⁴¹ Dy nga objektivat¹⁴² e ReSPA-s kanë të bëjnë me:

- “...fuqizimi i kapacitetit administrativ në administratat publike të anëtarëve të ReSPA-s
- ...zhvillimi i BNj në administratat publike të anëtarëve të ReSPA-s, në pajtim me parimet e hapësirës administrative evropiane” (KSh, 2009:2).

4.3.3. Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil

Krijimi i institucionit të Komisionerit për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil ndodhi pasi

Kuvendi, me vendim nr. 30¹⁴³, datë 22.05.2014, vendosi: “Mbarimin e veprimtarisë së

¹⁴⁰ Shtetet e Ballkanit Përëndimor që kanë nënshkruar dhe kanë ratifikuar marrëveshjen që themelon ReSPA-n dhe janë anëtare të saj: Shqipëria, Bosnje-Hercegovina, Kroacia, Republika e Maqedonisë, Kosova, Mali i Zi dhe Serbia.

¹⁴¹ Më datë 02.05.2006 u nënshkrua “Protokolli i bashkëpunimit mbi krijimin e Shkollës Rajonale të Administratës Publike”.

¹⁴² Objektivat mund të realizohen përmes aktiviteteve që ReSPA organizon: “analizën e nevojave rajonale; ...trajnimin e punonjësve të shërbimit publik; ...sistemet e trajnimit, ...rrjetet, shkëmbimet dhe komunitetet e praktikës; ...burimet e informacionit; ...metodologjitë dhe materialet e trajnimit...” (KSh, 2009:3,4).

institucionit të KShC-së¹⁴⁴...” (2014a:1), zgjodhi Komisionerin¹⁴⁵ dhe miratoi strukturën, organikë dhe kategorizoi pozicionet e punës në KMSHC.¹⁴⁶

Griselda Haska, Koordinator për të Drejtën e Informim, deklaroi¹⁴⁷ se KMSHC¹⁴⁸ “nuk është një institucion i ridimensionuar, por një insitucion krejtësisht i ri...” (2016, parag. 2). Ndërtimi i tij: “është konceptuar në përputhje me vullnetin e ligjvënësit, si një institucion mjaft i rëndësishëm, i ngritur mbi palët e interesit, që në këtë rast janë institucionet shtetërore e publike, nëpunësit e të cilëve në kuptimin e ligjit janë pjesë e shërbimit civil...” (Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil [KMSHC], 2015a:5).

KMSHC si institucion i ri, nuk e filloi punën nga zero. Sepse mbi bazën e Ligjit 8549/1999 ka ushtruar aktivitetin si institucion i pavarur KShC, i ngarkuar: “...me mbikqyrjen e menaxhimit të shërbimit civil në të gjitha institucionet që hyjnë në fushën e veprimit të këtij ligji [8549/1999]. Ai është organi administrativ që zgjidh ankimet ndaj vendimeve, lidhur me nëpunësin civil” (KSh, 1999b:3). Pra KMSHC “...e filloi punën me njohjen e situatës së shërbimit civil nga materialet që mori në dorëzim nga ish-KShC” (KMSHC, 2015:8).

Është e rëndësishme të theksohet se: “Duke filluar nga data 01.10.2013, KSHC ka ekzistuar në një fazë tranzitore, e po kështu edhe Sekretariati Teknik i tij. Për këtë arsye, deri në

¹⁴³ “Për vendimmarrjen e KSh, lidhur me institucionin e KShC-së dhe zgjedhjen e KMSHC-së”.

¹⁴⁴ Në kapitullin III analizohen të detajuara arsyet e pushimit së funksionuari të KShC-së.

¹⁴⁵ Kuvendi me Vendim nr. 85, datë 30.10.2014 përmes votimit të fshehtë elektronik kreu “votimin e projektvendimit për zgjedhjen e KMSHC-së” (Kuvendi, 2014c).

¹⁴⁶ Me vendim të Kuvendit nr. 98, datë 04.12.2014 u miratua: “struktura, organika dhe kategorizimi i pozicioneve të punës të KMSHC” (KSh, 2014d:1). Ndaj edhe veprimtaria e këtij institucioni për vitin 2014 ka qenë për konsolidimin si institucion: “për funksionimin e brendshëm, [dhe për] sqarimin e objektivave të vendosura për realizimin e misionit të Komisionerit” (KMSHC, 2015a:9).

¹⁴⁷ Në përgjigjen e kërkesës zyrtare të autorit për informacion nga KMSHC-ja, në një komunikim zyrtar, shkresa me prot. 31/1, datë 27 janar 2016.

¹⁴⁸ Në kapitullin III ku u trajtua baza ligjore e funksionimit të shërbimit civil, është analizuar i detajuar procesi i krijimit të KMSHC-së dhe të gjitha etapat pas të cilave u mbërrit deri në këtë çast.

momentin e fillimit të funksionimit të KMSHC -së, procesi i zbatimit të ligjit në administrimin e shërbimit civil, rezulton i pa mbikëqyrur” (KMSHC, 2015a:8,9).

KMSHC -ja¹⁴⁹ ligjërisht është ngritur si një institucion i pavarur dhe i paanshëm që ka për detyrë: “mbikëqyrjen dhe inspektimin e zbatimit të ligjit për administrimin e shërbimit civil në të gjitha institucionet që punësojnë nëpunës civilë...” (KMSHC, 2015b:2). Inspektimet zhvillohen për zbatueshmërinë e ligjit për nëpunësit civil nga njësitë e BNj dhe mbi procesin e deklarimit të statusit të nëpunësit civil nga institucionet përkatëse.¹⁵⁰

KMSHC e kryen funksionin mbështetur mbi planin vjetor të punës të miratuar nga Komisioneri, ku përcaktohen inspektimet¹⁵¹/mbikqyrjet¹⁵² që do të kryhen gjatë vitit, si dhe mbi bazën e kërkesës së institucioneve publike ose kryesisht¹⁵³ dhe të ankesave që i drejtohen nëpunësit civil, që kanë si objekt kryesisht largimin nga shërbimi civil, edhe si pasojë e zhvillimit të reformës strukturore dhe ristrukturimit të institucioneve përkatëse. Gjykatat Administrative kanë në kompetencën e tyre trajtimin ligjor të ankimimeve të nëpunësve civilë, ndërsa KMSHC-ja është institucioni i parë që i trajton këto ankesa, por

¹⁴⁹ Misioni i tij është: “...të garantojë respektimin e ligjit për nëpunësin civil ...me qëllim krijimin e një administrate profesionale dhe të qëndrueshme” (KMSHC, 2015c:2). Objekt i veprimtarisë së tij janë: “procedurat përgjatë zbatimit të ligjit në administrimin e shërbimit civil, përfshi të drejtat dhe detyrimet e nëpunësit civil...” (Po aty, fq. 2).

¹⁵⁰ Fusha e veprimit të KMSHC-së përfshin: Procedurat e pranimit në shërbimin civil; Procedurat për lëvizjen paralele dhe ngritjen në detyrë; Procedurat e transferimit në shërbimin civil; Procedurat e pezullimit nga shërbimi civil; Procedurat e disiplinës në shërbimin civil; Të drejtat dhe detyrat e nëpunësit civil; Vlerësimi i rezultateve në punë; Procedurat për trajnimin fillestar dhe të vazhdueshëm të nëpunësve civilë; Procedurat për përfundimin e marrëdhënies së punës në shërbimin civil; Zbatimi i detyrave të lëna nga mbikëqyrjet e mëparshme (Po aty, fq. 2,3).

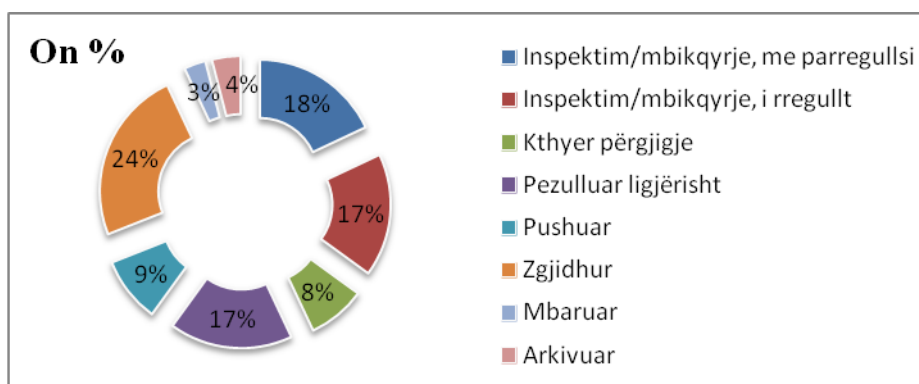
¹⁵¹ “Inspektimi” është kontrolli *ex post* i procesit të administrimit të shërbimit civil, pas përfundimit të procedurave të përmendura në gerrat “a” – “i” të Nenit 2, të kësaj Rregulloreje [Rregullorja e Inspektimit të KMSHC-së]” (KMSHC, 2015a:3).

¹⁵² “Mbikëqyrja” është kontrolli i procesit të administrimit të shërbimit civil, *përgjatë* të gjitha fazave të tij të përmendura në gerrat “a” – “i” të Nenit 2, të kësaj Rregulloreje [Rregullorja e Inspektimit të KMSHC-së]” (KMSHC, 2015a:3).

¹⁵³ “Mbikëqyrja kryesisht” është mbikëqyrja/inspektimi që inicohet në bazë të planit vjetor apo planeve periodike, njoftimeve të nëpunësve civilë, funksionarëve publikë a qytetarëve, të të dhënave të bëra publike në media apo për të cilat institucioni i Komisionerit të Mbikëqyrjes së Shërbimit Civil ka ardhur në dijeni në rrugë jozyrtare. (KMSHC, 2015a:3).

vetëm kur kanë lidhje me zbatimin e ligjit 152/2013 “Për nëpunësit civil”, që është fusha e mbikqyrjes së këtij institucioni. Deri në shkurt 2015 Komisioneri raporton në Kuvend para KÇLAPDNj se janë bërë: “...27 ankesa dhe kërkesa...” (KSh, 2015a:9). Ndërsa për vitin 2015, Komisioneri raporton se: “...i janë drejtuar për të zgjidhur problemet e tyre, apo për të denoncuar një shkelje ligjore të pretenduar 97 qytetarë, kryesisht nëpunës civilë...” (KMSHC, 2016:19).¹⁵⁴ Nga të dhënat në grafikun 4 (Tabela 4, Shtojca 1) për rastet dhe format ligjore që kanë marrë trajtimet e ankimeve, na jepet qartë se të gjitha ankesat janë trajtuar një e nga një dhe janë adresuar sipas problematikës.

Figure 4: Trajtimi ligjor i informacionit nga KMSHC-ja



Burimi: Raporti vjetor 2015 i KMSHC-së.

Nga këto të dhëna, veçohen dy elementë: 24% e totalit të ankimeve ($\frac{1}{4}$) janë zgjidhur në kuadër të mbikqyrjes dhe 18% e totalit të ankimeve ($\sim\frac{1}{5}$) qëndrojnë realisht pasi gjatë inspektimit/mbikqyrjes janë gjetur parregullsi të shfaqura nga njësitë përgjegjëse.

Në shkurt 2016 KMSHC raporton përfshirjen në 6 procese gjyqësore, në 3 procese është palë e paditur dhe në 3 procese palë e tretë. (2016). Ankesat kryesisht kanë si objekt largimin e nëpunësit nga shërbimi civil. Kur çështja vlerësohet për hetim, KMSHC-ja nxjerr

¹⁵⁴ Për të dhëna më të detajuara të ankimeve, shiko Tabelën 3, Shtojca 1.

vendimin e hetimit ku parashtrohet problematika e inspektimit, i cili i vihet në dijeni si kërkesit dhe institucionit që do të mbikqyret. Procesi i hetimit dhe përpunimi i të dhënave zgjat zakonisht 30 ditë. Pas këtij procesi dilet me një vendim.¹⁵⁵ Moszbatimi i vendimeve të KMSHC-së, e ngarkon këtë të fundit të vendosi: “të gjobisë nëpunësin përgjegjës për moszbatimin e masave...” (KSh, 2013c:7).¹⁵⁶

Konceptimi nga ana e ligjvënësit të KMSHC-së si një institucion hetues, vendimmarrës dhe ndëshkues tregon për pavarësinë, peshën dhe fuqinë vepruese që i është dhënë.

Kryerja nga KMSHC-ja e mbikqyrjes mbi administrimin e shërbimit civil, shërben si një mjet garantues për zbatimin e ligjit, ndaj ky proces merr një rëndësi themelore në funksionimin dhe kryerjen e detyrës nga ky institucion.¹⁵⁷

Për vitin 2014, në rezolutën e miratuar, Kuvendi shprehet se KMSHC: “...ka ushtruar një veprimtari të kufizuar...” (2015b:1), kjo për shkak të krijimit me vonesë, gjë e cila ka sjell edhe mos realizimin e detyrimeve ligjore të këtij institucioni.¹⁵⁸

Për vitin 2015 KMSHC “...e vlerëson në një nivel të mirë zbatimin e Ligjit 152/2013... Në përgjithësi, ky ligj është kuptuar dhe ka filluar të aplikohet pothuajse në të gjitha institucionet që punësojnë nëpunës civilë...” (KMSHC, 2016:134).

¹⁵⁵ Sipas Lligjit 152/2013, në nenin 15, pika 1 parashtrohet se kur KMSHC-ja: “çmon se ka shkelje të ligjit ..., me vendim me shkrim, paralajmëron institucionin përkatës, duke i lënë detyrat për përmirësimin e situatës dhe duke përcaktuar një afat të arsyeshëm për zbatimin e tyre” (KSh, 2013c:7)

¹⁵⁶ Për çdo kundërshti për vendimet e KMSHC-së nga ana e institucionit të mbikqyrur, Komisioneri e shqyrton kundrejt një afati të parashtruar në vendimet e tij të konstatimit të shkeljeve. Ndërsa kur kërkesat ankimore nuk janë të mbështetura në ligj, KMSHC-ja del me vendim për pushimin e çështjes. Vendimet e Komisionerit mund të ankimohen nga palët në Gjykatën Administrative.

¹⁵⁷ Vetë KMSHC-ja: “...si një institucion i kontrollit të jashtëm të specializuar, e ushtron veprimtarinë e vet..., nëpërmjet kontrollit të zbatimit të dispozitave ligjore e nënligjore..., në të gjitha organet e administratës publike në nivel qendror dhe vendor, si dhe institucionet e pavarura kushtetuese, apo të krijuara me ligj të veçantë, të përfshira në këtë sistem (KMSHC, 2016:8).

¹⁵⁸ Në përfundim të rezolutës, Kuvendi i kërkon Komisionerit: “...të përmbushë misionin e tij ligjor për garantimin e zbatimit të Ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, të ndryshuar, në të gjitha subjektet që përfshihen në fushën e shërbimit civil, ...me qëllim krijimin e një shërbimi civil të qëndrueshëm, profesional, të bazuar në meritë, integritet, moral dhe paanësi politike” (KSh, 2015b:2).

Për procesin e konkurseve, KMSHC -ja raporton (për vitin 2014): “...rënien e besimit të kandidatëve për një konkurrim të drejtë e të bazuar në meritë, e për pasojë, ky perceptim reflektohej në një numër minimal kandidatësh që merrnin pjesë në konkurrim” (KMSHC, 2015a:56). Ndërsa një vit më vonë (për vitin 2015), deklaroi se konkurrimet zhvillohen në grup “... dhe me një numër të konsiderueshëm kandidatësh, që siguron një prag të kënaqshëm cilësie të pjesëmarrësve në proces” (KMSHC, 2016:135). Rritja e numrit të pjesëmarrësve tregon rritje të mundësive për kandidatë me nivel të lartë formimi, pasi sasia më e madhe mund të ofrojë edhe më shumë mundësi për më shumë cilësi.

Sipas Komisionerit, për përmirësimin e procesit të konkurrimit, DAP-it duhet të ketë në vëmendje: “për të zgjeruar pjesëmarrjen në proces të kandidatëve me nivel të lartë përgatitje dhe të menaxhohet procesi në drejtim të zvogëlimit të numrit të konkurrimeve, duke realizuar një ndarje sa më efektive të grupeve, në të cilat të përfshihen pozicione me specifika të njëjta” (Po aty, fq. 135). Ndërsa për rritjen e numrit të kandidatëve mund të shihet si mundësi bashkëpunimi me ASPA-n, që kandidatët të nxiten dhe motivohen për të marrë pjesë në kurset trajnuese të ASPA-s për të hyrë në shërbimin civil, pasi kjo do të rriste më shumë mundësitë e tyre për fitimin e pozicionit për të cilin ata konkurrojnë.

Për vitin 2015, problematikë sipas KMSHC-së ka qenë konfirmimi i statusit të nëpunësit civil, ku shkeljet kanë qenë në dy forma kontraditore: (i) janë konfirmuar statuse për nëpunës që nuk plotësonin kriteret; dhe (ii) nuk janë konfirmuar statuse për nëpunës që plotësonin kriteret. Këto mosrealizime sjellin pengesa në strukturimin e plotë të shërbimit civil, në pengimin e zhvillimit të karrierës së nëpunësit, si në lëvizjet paralele dhe ngritje në detyrë, pasi nuk mund të aplikojë për pozicione të tjera brenda shërbimit civil.

Përt vlerësimin e performancës, Komisioneri konstaton dy problematika themelore: (i) bëhet vlerësimi i performancës së nëpunësve, por jo i institucionit; (ii) pothuajse të gjithë nëpunësit civilë në institucion vlerësohen “shumë mirë”, që e cila jo vetëm nuk shpreh gjendjen reale të shërbimit civil, por mund të rrezikojë humbjen e motivimit të nëpunësit për të kryer një nivel pune edhe më të lartë. (KMSHC, 2016). Kjo mungesë objektiviteti te performanca e nëpunësit ndikon edhe në planifikimin e trajnimeve, pasi nuk ka bazë reale për nevojat profesionale që kanë nëpunësit civilë për to. Kur e kryejnë punën shumë mirë, nuk ka pse të trajnohen për rritjen e cilësisë së punës së përditshme.

Në kuadër të bashkëpunimeve, KMSHC raporton se bashkëpunimet e tij si institucion janë në aspektin teknik edhe në fushën e shkencave të administrimit publik. Por, edhe KMSHC nuk ka bashkëpunime me institucionet shkencore shqiptare, kryesisht universitetet apo departamentet e administrimit publik në to. KSh-ja e vlerëson angazhimin e KMSHC -së në realizimin e detyrave ligjore: “... si një nga institucionet me një rol kyç, sa i takon RAP-it...” (2016c:1) dhe e vlerëson pozitivisht punën e bërë kur konstaton se: “KMSHC -ja ka luajtur një rol aktiv në drejtim të rregullimit të ligjshmërisë...” (Po aty, fq. 29).

Si përfundim, KMSHC-ja ka 31 punonjës faktik¹⁵⁹ dhe në vitin 2015, vitin e parë të plotë të punës kreu 77 kontrole,¹⁶⁰ prej të cilave 3 ishin ministri. Të 12 ministritë e linjës me nëpunës civilë KMSHC mund t’i kontrollojë sipas këtij ritmi vetëm 1herë në 4 vjet. Rritja e numrit të kontroleve bëhet përmes rritjes së numrit të nëpunësve civilë në KMSHC. Ky është edhe përfundimi i KE-së kur thotë: “Duhet të alokohen burime të përshtatshme për Komisionerin që të mund të ushtrojë plotësisht mandatin e tij” (2016:14).

¹⁵⁹ E dhëna është marrë nga MIAP, pas kërkesës së autores.

¹⁶⁰ Për të dhëna më të detajuara shiko Tabelën 5, Shtojca 1.

4.3.4. Gjykatat Administrative

Miratimi i ligjit për krijimin e gjykatave administrative, si pjesë e RAP i dha një tjetër formë dhe cilësi trajtimit të ankimeve administrative. Sipas Pierre Sandevor, “të gjyqosh administratën publike, do të thotë të administrosh edhe më shumë” (cituar nga Dobjani, Ermir. Toska, Puto, Dobjani Erald., 2015:66). Pas një beteje politike KSh-ja më datë 03.05.2012 miratoi Ligjin nr. 49, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”,¹⁶¹ i ndryshuar me Ligjin nr. 100 d datë 31.07.2014. Dy nga parimet e rëndësishme të ligjit në gjykimin administrativ janë: (i) mos paraqitja e palëve nuk përbën shkak për pushimin e gjykimit (neni 3, pika 4) dhe; (ii) “organi i administratës publike, ...ka detyrimin të provojë bazueshmërinë në ligj dhe në fakt të veprimeve të kryera prej tij” (Po aty, fq. 2). Vendimet e gjykatave administrative janë të detyrueshme, kur institucionet nuk i zbatojnë, ndihmësi ligjor në GjAA thotë se ligji jep zgjidhje për këtë mos zbatim, përmes “padisë për pengim ekzekutimi” (Komunikim personal, 29 janar 2016). Në bazë të ligjit, për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative, për kompetencë janë gjykatat administrative të shkallës së parë (GjASHI), Gjykata Administrative e Apelit (GjAA) dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (KAGjL). Presidenti i Republikës më datë 14.10.2013¹⁶² dekretoi: “Funksionimi i gjykatave administrative fillon më datë 4 nëntor 2013” (QBZ, 2013c:7553). Funksionimi i tyre synon që të ndihmojë palët të

¹⁶¹ Objektivat e ligjit janë: organizimi dhe funksionimi i gjykatave administrative, si dhe statusi i gjyqtarëve që shërbejnë në to; juridiksioni dhe kompetenca e gjykatave administrative; parimet dhe procedura e gjykimit, palët në proces dhe personat e tjerë në gjykimin administrativ; vendimet gjyqësore administrative dhe ekzekutimin e tyre (KSh, 2012a:1).

¹⁶² Përmes dekretit nr. 8349 “Për fillimin e funksionimit të gjykatave administrative”.

përshejtojnë trajtimin e çështjeve dhe të zgjidhin mosmarrëveshjet mes tyre.¹⁶³ Gjykatat administrative e raportojnë punën e tyre para Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD).

Gjykatat administrative të shkallës së parë

Dekretimi i Presidentit i hapi rrugën krijimit të gjykatave administrative në të tre nivelet.

Në nivelin e parë, në Shqipëri kemi gjashtë gjykata administrative.¹⁶⁴ Në nenin 15 të ligjit 49/2012, parashtrohet se të drejtën e padisë e kanë: “organi i administratës publike, që pretendon se është cënuar në ushtrimin e kompetencave ...; punëmarrësi ose punëdhënësi për mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është një organ i administratës publike...” (KSh, 2012:9).

Shqyrimi i mosmarrëveshjes bëhet mbi bazë të kërkesë padisë, e cila dorëzohet në sekretarinë e Gjykatës dhe pas shortimit mësohet gjykatësi që do ta gjykojë atë. Sipas Kancelarit në GjASHI Tiranë: “Vlen për t’u theksuar koha e shpejtë, brenda dy javëve sepse janë afate të paracaktuara në ligj, për fillimin e gjykimit, ku gjyqtarja e caktuar nga shorti duhet të caktojë edhe datën e parë të zhvillimit të seancës” (Komunikim personal, 29 janar 2016). Në varësi të problematikës, çështjet kanë kohë të ndryshme për trajtim. Gjykata në gjykimin e çështjes vlerëson ligjshmërinë e procesit të ndjekur nga institucionet apo punonjësit dhe mbi këtë bazë merr vendim.

Nga të dhënat për periudhën 4 nëntor – 31 dhjetor 2013 (Tabela 6, Shtojca 1), GjASHI ka shqyrtuar 24% të çështjeve të regjistruara dhe 11% e çështjeve të shqyrtuara janë ankimuar.

¹⁶³ Gjykatat administrative trajtojnë çështje administrative si nga nëpunësit civil (me status ose në periudhë prove) dhe nga punonjës që marrë kontratë pune me institucionin publik mbështetur në Kodin e Punës.

¹⁶⁴ (i) Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Durrës; (ii) Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Gjirokastrë; (iii) Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Korçë; (iv) Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Shkodër; (v) Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë; (vi) Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Vlorë.

GjAShI Tiranë nuk ka asnjë çështje të ankimuar ndërsa GjAShI e Vlorës ka numrin më të madh të çështjeve të shqyrtuara dhe të ankimuara.

Për vitin 2014 (Tabela 7, Shtojca 1) shohim se 54% ose $\frac{1}{2}$ e çështjeve të regjistruara në GjAShI janë shqyrtuar dhe 64% e çështjeve të shqyrtuara janë ankimuar. Numrin më të lartë të çështjeve të ankimuara e ka GjAShI Tiranë dhe numrin më të ulët e Gjirokastrës. Institucionet që kanë trajtuar çështje pranë kësaj gjykate janë tatimet, doganat, inspektoriatet dhe Komisioni i Prokurimit Publik (Tabela 5, Shënime).¹⁶⁵ GjAShI Tiranë (Tabela 4, Shënime) për vitin 2014 ka zgjidhur 57% e çështjeve të trajtuara për periudhën 3-6 muaj. Për vitin 2015 ka zgjidhur 64% të çështjeve brenda periudhës 0-2 muaj dhe vetëm 1% e çështjeve janë trajtuar për një periudhë mbi 6 mujore. Koha shërben si tregues për respektimin e ligjit në kohëzgjatjen e trajtimit të çështjeve; për eliminimin e zvarritjeve procedurale të panevojshme; dhe lehtëson palët pasi çështja ka marrë një drejtim ligjor. GjAShI ka të drejtë të mos e pranojë padinë.¹⁶⁶ Në rastin e GjAShI kemi *Padi që nuk ngrihen*, kur nuk është çështje në juridiksionin gjyqësor, p.sh. i takon Gjykatës së Shkallës së Parë të Rrethit. Apo kur nuk ka ndjekur rrugën administrative, p.sh. ankimim në KMSHC, por e ka sjellë direkt në Gjykatë. Ndërsa *Prishet dhe pushon gjykimi*, kur

- a) pala nuk ka respektuar afatin në KMSHC¹⁶⁷ dhe hierarkinë e trajtimit të ankimit.
- b) Mbështetet kërkesë padia në një bazë të gabuar ligjore.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Nga Gjykata nuk u mundësuan të dhëna më vete për institucionet e administratës qendrore nëse kanë procese të hapura dhe në cilat gjendje janë ato.

¹⁶⁶ Ligji 49/2012 në nenin 39 parashtron: “kur padia nuk plotëson kushtet formale të paraqitjes së saj. Ky vendim jepet derisa nuk është dhënë vendimi i ndërmjetëm për shqyrtimin e provave” (KSh, 2012a:18).

¹⁶⁷ Kjo ndodh në rastet kur: pala nuk e ka çuar ankimimin në KMSHC por e ka sjellë direkt në Gjykatë.

¹⁶⁸ P.sh. kur kemi një punonjës të administratës të punësuar mbi bazën e Kodit të Punës dhe e kërkon padinë mbështetur mbi Statusin e Nëpunësit Civil ose anasjelltas, punonjësi është me status nëpunësi civil dhe kërkon shpërblim mbështetur mbi Kodin e Punës.

GjASHI ka në funksion shqyrtimin e aktit administrativ,¹⁶⁹ ndaj përbën detyrim ligjor bashkëpunimi me institucionet publike, meqenë këto të fundit lëshojnë aktin administrativ.

Gjykata Administrative e Apelit

Krijimi i GjAA-së u bë mbi bazën e ligjit 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” dhe filloi të funksionoi pas dekretimit nga Presidenti. Në Shqipëri kemi vetëm një GjAA, me Seli në Tiranë që “ka në përbërjen e saj 13 gjyqtarë”.¹⁷⁰ Ndërkohë që pala në GjASHI bën *kërkesë padi*, në GjAA pala bën *ankimim* kur e kundërshton vendimin e marrë nga GjASHI-ja. Në bazë të ligjit, GjAA-ja duhet të dali me vendim brenda 30 ditëve. Por duhet patur në konsideratë se kjo gjykatë nuk jep vendime përfundimtare. Ndihmësi ligjor pranë GjAA argumenton se ato janë vendime që: “pezullohen (pasi bëhet rekurs në KAGjL); dhe e rikthen për gjykim në GjASHI” (Komunikim personal, 29 janar 2016).

Nga të dhënat mbi çështjet e regjistruara dhe të gjykuara në GjAA (Tabela 8, Shtojca 1), shohim se për vitin 2014, “më shumë se 93% e çështjeve janë shqyrtuar dhe përfunduar në një seancë të vetme” (Gjykata Administrative e Apelit [GjAA], n.d.a:9). Ndërsa për vitin 2015, “më shumë se 93% e çështjeve janë shqyrtuar dhe përfunduar në një seancë të vetme

¹⁶⁹ “Akt administrativ” është çdo akt administrativ individual dhe çdo akt nënligjor normativ.

“Akt administrativ individual” është çdo vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, ndaj një ose disa subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës, që krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete.

“Akt nënligjor normativ” është çdo vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk shtron në zbatimin e tij (KSh, 2012a:1).

¹⁷⁰ Marrë nga: http://www.gjykataadministrativeapelit.al/?page_id=180 (Parë më, 25 maj 2016).

në Dhomë Këshillimi.¹⁷¹ Ndërsa 7% e çështjeve të gjykuara gjatë vitit 2015 kanë kaluar për shqyrtim në seancë gjyqësore. Ky numër i referohet vetëm çështjeve që GjAA i shqyrton si shkallë e dytë” (GjAA, n.d.b:8).

Nga të dhënat shohim se numri i çështjeve të bartura nga njëri vit në tjetrin është më i madh se i çështjeve që trajtohen. Në të dy vitet janë gjykuar vetëm 7,763 çështje ose vetëm 41% e çështjeve të regjistruara. Mbingarkesa e punës së GjAA-së si problematik është evendentuar edhe nga raporti i vlerësimit të grupit të punës së KLD-së.¹⁷² Edhe pse në këtë raport mbërrihet në përfundimin e nevojës së ndryshimit të situatës, gjë për të cilën u bënë edhe rekomandimet përkatëse, situata vijoi të mbetet problematike. Kjo gjë konfirmohet nga ndihmësi ligjor i GjAA: “Për shkak të numrit të madh të çështjeve dhe numrit të vogël të burimeve njerëzore [që ka kjo gjykatë], nuk mund të realizohen gjyqet në kohë. (Komunikim personal, 29 janar 2016).

Analiza e grupit të punës të KLD-së ngriti këto probleme: “(i) ngarkesa e gjykatave administrative (ii) vakancat në numrin e gjyqtarëve; (iii) administrata gjyqësore dhe

¹⁷¹ Në bazë të Ligjit 49/2012, neni 3, pika 4: “Gjykata administrative, sipas natyrës së çështjes, shqyrton çështjen gojarisht në seancë gjyqësore ose mbi bazë aktesh shkresore në dhomë këshillimi” (KSh, 2012a:2). Më tej ligji përcakton në nenin 46, pika 2: “Në rast se ankimi nuk plotëson kushtet e parashikuara në pikën 1 të këtij neni ose kur ankimi nuk është nënshkruar, nuk tregohen palët ndërgjyqëse, vendimi kundër të cilit bëhet ankim ose se çfarë kërkohet me ankimin, gjyqtari i vetëm njofton palën që të ndreqë të metat brenda 5 ditëve. Shqyrtimi i ankimit, sipas këtij neni, bëhet në dhomë këshillimi” (Po aty, fq. 20).

¹⁷² Në raportin e KLD-së thuhet: “Duke iu referuar të dhënave statistikore konstatohet një volum shumë i lartë çështjesh të regjistruara në gjykatat administrative. Konkretisht, përgjatë vitit 2014 janë regjistruar 55,479 çështje, nga të cilat 36,558 çështje në shkallë të parë dhe 18,921 çështje në GjAA. Gjatë të njëjtës periudhë, janë dhënë 24,211 vendime gjyqësore, nga të cilat 19,600 vendime në shkallë të parë dhe 4,611 vendime në GjAA. Këto të dhëna tregojnë se numri mesatar i çështjeve të regjistruara për 1 gjyqtar në shkallë të parë është 1,261 çështje [për numrin e gjyqtarëve faktik] ose 1,016 çështje [për numrin e gjyqtarëve në strukturë], ndërsa në GjAA është 2,703 çështje. Po ashtu, numri i vendimeve të dhëna nga 1 gjyqtar në shkallën e parë është 676 vendime, ndërsa në GjAA është 659. Në raport me standardin e parashikuar në përcaktimin e numrit të gjyqtarëve prej 246 çështje, konstatohet se ka një rritje shumë të ndjeshme të ngarkesës në raportin 1:5 për gjyqtarin e shkallës së parë dhe 1:11 për gjyqtarin e GjAA” (Këshilli i Lartë i Drejtësisë [KLD], 2015:16).

ndihmësit ligjorë janë të pakët (iv) vendimi unifikues i Gjykatës së Lartë; dhe (v) çështje të tjera që lidhen me infrastrukturën, dixhitalizimin dhe trajnimet” (KLD, 2015:15).

Për vitin 2014 (Tabela 6, Shënime) kemi 1,947 institucione të paditur/paditës/palë të treta në GjAA dhe për vitin 2015 ky numër është 1,593 institucione. Një nga prioritetet e GjAA-së për vitin 2015 ishte: “Përpjekja për të shtuar numrin e punonjësve të administratës gjyqësore dhe për të mundësuar proporcionalitetin midis volumit të punës që kërkohet të përballohet me punonjësit që duhet ta realizojnë atë” (GjAA, n.d.a:20). Por ky prioritet i GjAA-së nuk u zgjidh dhe mbeti si prioritet i njëjtë edhe për vitin 2016 ku u evidentua në raportin vjetor të vitit 2015 për këtë institucion (GjAA, n.d.b:23).

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë

KAGjL është shkalla më e lartë e gjykatës administrative, gjykon mbi bazën e rekurseve që i bëhen vendimeve jo përfundimtare të GjAA-së dhe jep vendimin përfundimtar për çështjen. Në KAGjL: “Nuk lejohet rekurs ndaj vendimeve përfundimtare të GjAA-së për padi me objekt...”¹⁷³ (KSh, 2012a:22). Ndërsa shqyrtimi i rekursit në KAGjL: “si rregull bëhet mbi bazë dokumentesh në Dhomë Këshillimi” (Po aty, fq. 61), e cila vendos kalimin e çështjes në seancë gjyqësore në prani të palëve (neni 62).

¹⁷³ Neni 56 i Ligjit 49/2012 parashtroi: Nuk lejohet rekurs ndaj vendimeve përfundimtare të Gjykatës Administrative të Apelit për padi me objekt:

- a) kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;
- b) kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrim në të holla, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;
- c) kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;
- ç) mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi.

Nga të dhënat (Tabela 9, Shtojca 1) shohim se KAGjL-ja për vitin 2014 ka gjykuar 23% të çështjeve të regjistruara dhe për vitin 2015¹⁷⁴ raportohet: “se numri i vendimeve të GjAA-së të trajtuara nga Gjykata e Lartë, mbetet ende i vogël, në raport me numrin e çështjeve të përfunduara nga kjo gjykatë gjatë vitit 2014 dhe 2015...” (GjAA, n.d.b:12).

Të gjitha vonesat në shqyrtimet e çështjeve të regjistruara në të dy nivelet e gjykatës administrative, jo vetëm nuk përshpejtojnë çështjet siç parashikon ligji, por mosrespektimi i afateve ligjore në shqyrtimet e akteve krijon vonesa në gjykim e zgjidhje dhe sjellin ngërçe administrative për çështjet e pazgjidhura.¹⁷⁵ Moszbatimi i vendimeve të gjykatës administrative ngarkon me detyrim direk palën humbëse dhe nëse institucionet publike do të kryenin pikërisht unifikimin e praktikave dhe do të zbatonin vendimet edhe problematikat do të merrnin zgjidhje pa kaluar në fazë shqyrtimi apo gjykimi në gjykata administrative.

¹⁷⁴ Për vitin 2015, çështjet e trajtuara dhe marrë vendim nga KAGjL për çështjet e përcjella nga GjAA pasqyrohen në tabelën 10, Shtojca 1.

¹⁷⁵ Përgjatë intervistës, ndihmësi ligjor në GjAA hodhi dritë edhe mbi një tjetër problematikë kur thotë: Praktika e gjykatës [administrative] është se gjykon mbi ligjshmërinë e aktit administrativ që kundërshtohet dhe në raste analoge merret parasysh për një rast të ngjashëm. P.sh. gjykata [administrative] jep një vendim që ka të bëjë me një shkelje të bërë nga një institucion publik. Presumohet që ky institucion në të ardhmen nuk duhet ta bëjë më këtë shkelje. Por, gjykata [administrative] nuk e ndalon dot bërjen e shkeljes në të ardhmen. Por, duhet që institucionet publike të ndjekin vendimet e gjykatave [administrative] dhe të mos i bëjnë këto gabime në praktikë në të ardhmen. Gjykatat [administrative] në tërësi përpiqen të dispielojnë veprimet e institucioneve publike, por nuk bëjnë dot praktika unifikuese. Është vlerësim i administratës publike dhe jo i gjykatës [administrative] nëse do i marri në zbatim praktikat ligjore të shqyrtuara nga gjykata. Gjykata [administrative] vendos për çështjet në shqyrtim, por nuk krijon praktika sesi duhet të veprojë institucioni publik (Komunikim personal, 29 janar 2016).

KAPITULLI V: Reforma e shërbimit civil.

Reforma e Shërbimit civil përbëhet nga:

- *Reforma ligjore;*
- *Reforma e menaxhimit të burimeve njerëzore;*
- *Reforma e pagave, të cilat do të analizohen gjerësisht në këtë kapitull.*

5.1. Reforma ligjore, statusi i nëpunësit civil i vitit 2013

Është e natyrshme që statusi i nëpunësit civil 152/2013 të trajtohet si një nënçështje më vete në këtë kapitull dhe më i thelluar në analizë. Duke qenë se ajo është baza ligjore në fuqi, ka shumë rëndësi për reformën e administratës publike dhe së dyti, sepse ky ligj aktualisht normon të gjithë aktivitetin e nëpunësve civilë dhe është baza e reformës ligjore për administratën publike shqiptare.

Kalvari i zbatueshmërisë së ligjit, s'mbaroi me hyrjen e tij në fuqi. Pak ditë pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese, Qeveria më datë 12.02.2014, miratoi me VKM 16 amendamentet e propozuara dhe i paraqiti në Kuvend për miratim. Më datë 20 mars u paraqitën nga Qeveria të tjera ndryshime për ligjin, por asnjë nga ndryshimet nuk kaloi në seancë plenare për miratim. Ky mosveprim la në fuqi vendimin e Kushtetueses për efektin e veprimit të ligjit. Përgatitja e ligjit "Për nëpunësin civil" ka marrë një kohë relativisht të gjatë. Gjatë vitit 2010 DAP me asistencën e SIGMA-s realizoi "një analizë të situatës së zbatimit të ligjit aktual të shërbimit civil [8549/1999] ... [dhe në fund] u hartua një dokument konceptual

mbi nevojën e ndryshimeve të këtij legjilacioni” (KM, 2012:1).¹⁷⁶ Më datë 09.07.2012, nga KM mbërriti në Kuvend propozimi i parë i projektligjit “Për nëpunësin Civil” dhe diskutimi në komisione ka zgjatur deri më datë 30.05. 2013 kur ligji u miratua në Kuvend. Blerta Selinica, drejtore e DAP-it, në prezantimin e projektligjit të ri para Komisionit Parlamentar për Integrimin Evropian, deklaroi se kemi të bëjmë me: “...një ligj kuadër. Ky ishte rekomandimi kryesor që kishte BE-ja, që ndryshe nga ligji që kemi në fuqi, shkon deri në detaje në një pjesë të rregullimeve. Ai mbetet një ligj kuadër dhe lë detyrë që detajet e tjera të zgjidhen me akte nënligjore. ...ky ligj fuqizon rolin e DAP-it dhe të KSHC-së, dy institucione këto që menaxhojnë shërbimin civil në Shqipëri” (KSh, 2012b:27). Ligji “Për nëpunësit civil” është ligj që miratohet me 3/5 dhe drejtoresha e DAP-it, u shpreh se u hartua si ligj i ri sepse “ndryshimet që do të silleshin do ta çënonin ligjin aq shumë, sa që amendimet nuk do të kishin kuptim” (Po aty, fq. 20). Ky ligj, për rëndësinë dhe për rolin në RAP, ka patur diskutime të shumta në fazën e parë të hartimit dhe në fazën e dytë të analizës në Kuvend. Viktor Gumi, relator për projektligjin në “Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut” (KÇLAPDNj), ngriti problemin e përplasjes së projektligjit me ligje të posaçme që rregullojnë rekrutimin në punë të nëpunësve si p.sh. për Drejtorinë e Burgjeve, Avokatura e Shtetit etj. Qëndrimi i drejtores së DAP-i për këtë problem në Komision ishte: “Këto kategori do të zgjidhen me këtë status. Aktualisht, ata janë referuar në ligjin e tyre organik

¹⁷⁶ Në vitet 2010 dhe 2011 drafti u konsultua me të gjithë grupet e interesit dhe pas mbledhjes së mendimeve DAP përsëri me asistencë të SIGMA-s hartoi projektligjin e ri për shërbimin civil. Ky projektligj gjatë vitit 2011 dhe fillimit të vitit 2012, kaloi sërish në fazën e konsultimeve me të gjithë grupet e interesit.

që është me fuqi më të ulët sesa ligji 3/5, kështu që normalisht edhe nëse ka një hierarki ligjore, prevalon ky ligj, përveçse do të jetë edhe më i ri në kohë” (KSh, 2012c:11).¹⁷⁷

Një tjetër problematik e konstatuar përgjatë shqyrtimit të dokumentacionit është se në ligj parashikohen nene pse janë kërkuar nga BE, por jo nëse duhen realisht, apo si duhet të trajtohen nenet kur ato bien ndesh me nene të tjera të ligjeve të miratuara në Kuvend. Kjo tregon jo vetëm mungesën e profesionalizmit dhe përgjegjësisë nga DAP, por edhe mospërshtatjen e kërkesave ligjore me realitetin ligjor. Relatori ngriti problematikën tjetër, atë të normave të detajuara për shqyrtimin e akimime, që me Ligjin 8549/1999 bëheshin nga KShC-ja¹⁷⁸ dhe në projektligjin e ri, lihet e njëjta situatë. Kjo lënie u mbrojt nga drejtoresha e DAP-it: “Vetëm për shkak të presionit që kemi pasur, [pasi] është kërkuar nga BE, që KShC-ja të ngelet”, edhe pse kompetencat e këtij institucioni bien ndesh me ato të Gjykatës Administrative (ligjin nr. 49/2012, i ndryshuar).

Ky fakt u vënë në dukje edhe nga kryetari i KÇLAPDNj që kërkoi “sjelljen e riformulimit të neneve që preken nga rregullimi i ligjit “Për Gjykatën Administrative” (Po aty, fq. 13).

Tre problemet kryesore të draftit të projektligjit ishin: (i) Funksionet e KShC-së; (ii) Anëtarësia e nëpunësve civil në organizatat politike; (iii) Harmonizimi me ligjet organike të institucioneve publike, të treja gjetën zgjidhje në draftin përfundimtar të projektligjit.

¹⁷⁷ Ky shpjegim, është hedhur poshtë nga kryetari i Komisionit, me argumentin: “Në qoftë se ju do të unifikoni të gjithë sistemin, rekomandimi ynë është që të ndryshoni të gjitha ligjet e tjera, sepse nuk do ta bëni dot, por vetëm të krijoni konflikt të këtij ligji me ligje të tjera. Arsyeimi jua se ky është ligj që miratohet me 3/5 dhe prevalon mbi të tjerët kam frikë se është arsyetim i dobët për administratën. I jep diskrecion të madh titullarëve të administratës, që të bëjnë si ta gjykojnë atë më të leverdishme, por jo si ta gjykoni ju më të mirë” (KSh, 202c:11).

¹⁷⁸ Neni 5, pika 1 i ligjit parashtroi: “Komisioni i Shërbimit Civil është një institucion i pavarur, ngarkuar me mbikqyrjen e menaxhimit të shërbimit civil në të gjitha institucionet që hyjnë në fushën e veprimit të këtij ligji. Ai është organi administrativ që zgjidh ankimet ndaj vendimeve, lidhur me nëpunësin civil”.

Edhe në mbledhjen e datës 01.10. 2012 të KÇLAPDNj, u shqyrtua çështja e kompetencave të KSHC-së. Relatori i qëndron argumentit të tij se për ankimimet KSHC-ja nuk mund të vijojë të ketë të njëjtat kompetenca, pasi bien ndesh me ato të Gjykatës Administrative. Për këtë, ai propozoi: “nëse do të ekzistojë KSHC, ai do të jetë në formatin e një organi monokratik, pra me një drejtues të vetëm, që ka të bëjë me Komisionerin për Shërbimin Civil dhe objekti i tij do të jetë monitorimi i zbatimit të ligjislacionit civil dhe jo kompetenca, siç ka tani organi kolegjal për shqyrtimin e ankesave. Shqyrtimi i ankesave është lëndë për Gjykatën Administrative...” (KSh, 2012e:19). Edhe pas argumentave ligjorë dhe profesionalë, qëndrimi i DAP-it vazhdon i njëjtë, që KSHC-ja të ruajë të njëjtat kompetenca. Në përfundim të debatit, kryetari i KÇLAPDNj la detyrë dhënia e një zgjidhje konkrete, “që do të thotë ose ju do të sillni këtu amendamentet në ligjin “Për Gjykatën Administrative”, të cilat do t’i miratojmë bashkarisht në këtë projektligj dhe do ia përcillni Kuvendit, ose ju do të sillni amendamentet te drafti juaj, për shkak se ato kanë qartazi një koalizion me ligjin “Për Gjykatën Administrative”, përse i përket kompetencës për shqyrtimin e ankimeve ...” (Po aty, fq. 20).

Pra, kishim një konflikt të pastër ligjor mes kompetencave të KSHC-së dhe Gjykatës Administrative.¹⁷⁹ Punëmarrësi kur konstaton se i janë shkelur të drejtat nga punëdhënësi, subjekt i administratës publike, ka të drejtën e ankimit pranë KMSHC-së dhe kur nuk gjen

¹⁷⁹ Në ligjin nr. 49/2012, neni 15, gërma c, e dreja e padisë në Gjykatën Administrative është nga “...punëmarrësi ose punëdhënësi për mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është një organ i administratës publike...” (Kuvendi, 2012a:9). Ndërsa Komisioneri Mbikqyrës i Shërbimit Civil në Ligjin e nëpunësit civil 152/2013, në nenin 11, pika 1, ka si kompetencë “...mbikqyrjen e ligjshmërisë në administrimin e shërbimit civil” (fq. 6). Dhe objekte të kësaj mbikqyrjeje janë “...veprimet apo mosveprimet e organeve të administratës shtetërore, institucioneve të pavarura apo njësisve të qeverisjes vendore, që kanë krijuar pasojë juridike në administrimin e shërbimit civil pas hyrjes në fuqi të Ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil” (KMSHC, 2015b:2, neni 1, pika 3).

zgjidhje, paraqet kërkesë padi në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë (GjAShI).

Sipas ndihmësit ligjor në GjAA, vetë funksioni i GjA është të shikojë “nëse masa e dhënë ndaj nëpunësit civil është e drejtë dhe nëse shkeljet e bëra nga nëpunësi civil janë të argumentuara në ligj. GjA-të vlerësojnë masën disiplinore në tërësi duke analizuar, si veprimet e nëpunësve dhe ato të institucionit publik” (Komunikim personal, 29 janar 2016).

Nëse pala paditëse (individ apo institucion) nuk respekton hierarkinë e shqyrtimit të çështjes dhe kur nuk ka respektuar afatin në KMSHC (nuk e ka çuar në këtë institucion, por e ka sjellë direkt në Gjykatë), atëherë gjykimi prishet apo pushon nga GjAShI.

Pas tre muajve që projektligji ju kthye KM-së për përmirësime, u shqyrtua sërish në mbledhjen e KÇLAPDNj më datë 28.01. 2013 ku gjeti miratim nga Komisioni, propozimi i Ministrisë së Brendshme, që të kemi KMSHC dhe jo më KSHC. Ndërsa përsa i përket problemit të harmonizimit të ligjeve organike që miratohen me shumicë të thjeshtë, me ligjin “Për nëpunësin civil” që miratohet me 3/5 u ra dakord që “Kuvendi ndërkohë që miraton ligjin [për nëpunësin civil], të miratojë edhe ndryshimet në ligjet specifike [që bien ndesh me statusin e ri të nëpunësit civil] si amendamente të veçanta” (KSh, 2013a:22).

Në raportin e KÇLAPDNj pas shqyrtimit të këtij projektligji, u propozuan amendamente për ndryshimin e 40 neneve në projektligj dhe sipas komisionit,

projektligji i paraqitur synon të adresojë mangësitë e konstatuara në këto vite nga ekspertët vendas dhe të huaj, si dhe paraqet reformën legislative për këtë akt të rëndësishëm normativ në këto drejtime kryesore:

- projektligji përbën bazën ligjore të përgjithshme që përcakton parimet dhe vendos standardet e përgjithshme të menaxhimit si dhe përgjegjësitë përkatëse në përputhje me parimet themelore të “hapësirës administrative evropiane”.
- ...synon të sigurojë një regjim juridik homogjen të shërbimit civil.
- ...punësim ... në baza të përhershme dhe vetëm me nëpunës civil.
- ...rekrutimi në grup.
- ...trajnimi.
- ...vlerësimi i arritjeve individuale (vlerësimi i performancës)... (KSh, 2013b:2).

Si përfundimin, KÇLAPDNj “i propozon seancës plenare miratimin e proektligjit “Për nëpunësin civil”, me amendamentet e propozuara në këtë raport. Komisioni shpreh bindjen se miratimi dhe zbatimi i tij i shërben objektivit madhor të reformimit të administratës publike...” (KSh, 2013b:9). Pyetja se pse nevojitet një status i ri për nëpunësit civil, gjen përgjigje të drejtpërdrejë në opinionin e KÇLAPDNj, SNRAP 2009-2013 “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 ...” (KSh, 2013b:2).

Në nenin 69, Ligji 152/2013, ngarkoi “... KM-në të miratojë, brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, aktet nënligjore...” (KSh, 2013c:31), të cilat siç e pamë edhe nga analiza e mësipërme nuk u hartuan. Ndryshimet e para pas miratimit të statusit të ri miratohen më datë 18.12.2014, me Ligjin nr. 178 për disa ndryshime në ligjin 152/2013.¹⁸⁰

Për vitin 2013 problematik ishte fakti se për shkak të “kapaciteteve të dobëta analitike dhe qarkullimi i stafit të lartë në ministritë e linjës, së bashku me transparencën e pamjaftueshme dhe konsultimin me palët e interesuara vazhdojnë të pengojnë procesin e hartimit legjislativ. Duhet të përmirësohet vlerësimi i impaktit rregullator si edhe zbatimi dhe monitorimi i legjislacionit të miratuar (KE, 2013:10).

5.1.1 Të rejtat që solli ligji 152/2013 krahasuar me ligjin 8549/1999

- Ligji zgjeron fushën e tij të veprimit, pasi ai vepron si në institucionet qendrore dhe vendore, ashtu edhe në institucionet e varësisë dhe ato të pavarurat.

¹⁸⁰ Këto ndryshime u argumentuan si të nevojshme: “si rrjedhim i disa problematikave të vëna re gjatë fazës së zbatimit të ligjit apo për të zgjidhur disa raste të cilat nuk ishin të parashikuara në Ligjin nr. 152/2013 dhe me kërkesë edhe të vetë institucioneve të përfshira në të” (KM, MIAP dhe DAP, n.d.a:7)

- Krijoi Shkollën e Administratës Publike Shqiptare.¹⁸¹
- Sipas Roland Bejko, avantazhi ishte “rritja e numrit të punonjësve që do të gëzojnë statusin e nëpunësit civil”¹⁸² (KSh, 2012b:27).
- Zbatimi i detyrueshëm i vendimeve të gjykatave.¹⁸³
- Vlerësimi i performancës së punonjësve.¹⁸⁴

5.1.2 Pasojat e vonesës në zbatim të Ligji 152/2013

- Vijoi edhe për pesë muaj zbatimi i ligjit 8549/1999, i cili duhet të ishte zëvendësuar 3 vite më parë.
- Pezullimin e procesit të rekrutimeve në shërbimin civil.
- La hapësira për ngadalësimin e zhvillimit të reformës ligjore si me vonesën e fillimit të efekteve ligjore të ligjit dhe me vonesën e miratimit të aktive nënligjore.

Zbatimi i ligjit 152/2013, solli këto ndryshime të menjëhershme për funksionimin e administratës publike:

- Më 26 shkurti 2014 filloi viti i provës për të gjithë nëpunësit civilë, të cilët ishin rekrutuar me ligjin 8549/1999 dhe nuk e kishin marrë ende statusin e nëpunësit civil.
- Programi i trajnimit të ASPA-s u përshtat për të mbuluar trajnimet e detyruara. Drejtori i trajnimeve në ASPA tha: “hyrja në fuqi e Ligjit [152/2013] solli nevoja urgjente

¹⁸¹ Si çështje është analizuar gjerësisht në Kapitullin IV, ku shqyrtohet funksionaliteti e insitucioneve që administrojnë, drejtojnë dhe kontrollojnë shërbimin civil.

¹⁸² Këshilltar në atë kohë i Ministrit të Brendshëm.

¹⁸³ Si çështje është analizuar gjerësisht në kapitullin IV, ku shqyrtohet funksionaliteti e insitucioneve që administrojnë, drejtojnë dhe kontrollojnë shërbimin civil.

¹⁸⁴ E gjejmë të analizuar më gjerësisht si nënçështje në këtë kapitull.

trajnimi për nëpunësit. Pjesa më e madhe e trajnimeve gjatë vitit 2014-2015 ka qenë e mbuluar me trajnime të detyrueshme” (Komunikim personal, 11 shkurt 2016).¹⁸⁵

Miratimi i ligjit 152/2013 dhe fillimi i efekteve vepruese të tij më datë 26.02.2014 shënoi fazën e parë dhe më të rëndësishme të reformës ligjore. Zbatimi i ligjit u shoqërua me miratimin e 10 akteve nënligjore nga KM-ja duke e bërë këtë ligj të zbatueshëm. Përgjatë vitit 2014, po në kuadër të reformës dhe “në zbatim të detyrimit dhe të drejtës ligjore për të garantuar zbatimin e unifikuar të legjislationit të shërbimit civil, në institucionet e administratës shtetërore, DAP në bashkëpunim të ngushtë me SIGMA punoi për hartimin dhe miratimin e [gjashtë] udhëzimeve përkatëse” (KM, MIAP & DAP, n.d.a:6).

Viti 2015, është viti i dytë i zbatimit të reformës ligjore dhe përgjatë këtij viti vijoi puna me hartimin e akteve të nevojshme. KM-ja miratoi dy vendime për lëvizjet paralele dhe plotësimin e vendeve të lira për drejtues të mesëm dhe të ulët, pas të cilave DAP vijoi me hartimin e udhëzuesit përkatës për zbatimin e vendimeve të KM-së dhe me rregullimet e vendimeve të marra më parë. I rëndësishëm është fakti i bashkëpunimit mes institucioneve. Në dhjetor, dy projektvendimet “...u dërguan për mendim në të gjitha ministrinë e linjës dhe pas zhvillimit të procesit të konsultimit dhe bashkërendimit..., në muajin shkurt 2016 u miratuan në KM” (KM, MIAP & DAP, n.d.b:5).

Miratimi i ligjeve dhe akteve nënligjore nuk do të thotë mbarimi i reformës. Pasi reforma në vetvete është një proces që ka të bëjë me riorganizimin dhe kryerjen e ndryshime të thella që i bëhen fushës legjislative të funksionimit të shërbimit civil, ndaj edhe ajo është e vazhdueshme. Miratimi i ligjit 152/2013 dhe akteve nënligjore shënuan ndryshimet e thella

¹⁸⁵ Ligji detyron nëpunësit civil në periudhë prove, që të realizojnë trajnimet e detyruara të ASPA-s, si kusht për marrjen e statusit të nëpunësit civil dhe konfirmimin e tij në këtë shërbim.

ligjore që pësoi legjislacioni i shërbimit civil, por nuk mund të themi se reforma mbaroi. Sipas opinionit të Komisionit Evropian (KE), reforma ligjore është ende në proces pasi duhet “të përfundojë përafrimin e legjislacionit për sektorë përkatës me Kodin e Procedurave Administrative dhe të miratojë aktet nënligjore përkatëse për të siguruar zbatimin koherent të tij” (2016:13).

Si përfundim, baza ligjore aktuale është e zbatueshme, me standarde evropiane dhe në të ardhmen do të vijojë të përmirësohet, ndaj reforma do të vazhdojë edhe pas këtyre miratimeve, edhe pse me ritme më të ulta se në fillimet e saj, pasi bazamenti ligjor është funksional dhe i qëndrueshëm. Themelore për reformën ligjore është edhe zbatueshmëria e ligjeve dhe akteve ligjore të miratuara. Pasi, “dështimi i zbatimit të ligjit e dobëson seriozisht reformën administrative dhe administratën publike. Sundimi i ligjit është shumë i rëndësishëm në përcaktimin e përgjegjësisë administrative, autoritetit dhe llogaridhënies. Dështimi i sundimi të ligjit mund të jetë ngjitës dhe përfundimisht mund të çojë në trajtimin e ligjit si një aspiratë më shumë sesa një kërkesë. Është gjithashtu e nevojshme që të ketë një sistem gjyqësor të fortë, profesional dhe jopolitik” (David Rosenbloom, komunikim personal, 10 nëntor 2016).

5.2. Reforma e menaxhimit të burimeve njerëzore dhe elementët e saj themelor

Në qendër të RMBNj është nëpunësi civil dhe zhvillimi me sukses e RMBNj mbështetet në treguesit: rekrutim, vlerësim performance, trajnime, sistem karriere dhe depolitizim, të cilët do të analizohen gjerësisht në këtë nënçështje. Për Demmke dhe Milanen nëpunësin civil e përkufizojnë si “përgjegjës për të zbatuar politikën publike duke patur parasysh zbatimin e parimeve të eficiencës, sigurisë ligjore, pavarësisë dhe qëndrueshmërisë” (2010:57). Në

literaturën ligjore shqiptare, me “nëpunës civil do të kuptojmë ata nëpunës të administratës publike të nivelit qendror apo vendor, të cilët ushtrojnë autoritetin publik në detyra të natyrës drejtuese, organizuese, mbikëqyrëse apo ekzekutuese” (Dobjani, 2010:285).

Rosenbloom e zhvillon dhe e trajton edhe më gjerë nëpunësin civil, rolin dhe funksionin e tij kur thotë: “Një nëpunës civil profesionalisht i mirë është selektuar, mbajtur dhe promovuar mbi bazën e ekspertizës dhe performancës në punë. Një njeri i tillë duhet të ketë njohuri të specializuara në punën e tij/saj. Ai/ajo duhet të jetë i aftë të përfshihet në vendimet e politikave në lidhje me inkuadrimin dhe zbatimin e statuseve dhe programeve, por detyrimisht duhet të pranojë dhe jo të rezistojë ose të minojë çfarëdo qoftë vendimi politik që kanë marrë autoritetet më të larta. Nëse ai/ajo nuk mund të jetë dakord me këto vendime, në ndërgjegje të plotë dhe të përmbahet në to, atëherë ai/ajo duhet të japë dorëheqjen, pavarësisht kostove personale. ... Një nëpunës civil profesionalisht i mirë duhet të ketë një nivel të lartë të etikës dhe të shmangi të gjitha tentativat për sjellje korruptive” (Komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Organizatat e ndryshme të sektorit privat një shekull më parë kanë kuptuar rolin e madh dhe vendimtar të BNj për suksesin e tyre. Menaxhimi “i sheh njerëzit si burim kyç të organizatës, e cila ka nevojë të zhvillohet dhe të përdoret për të mbështetur objektivat operacionale dhe strategjike të saj” (Banfield, Kay, 2011:77). Ky model menaxhimi ka dekada që ka filluar të huazohet nga sektori publik, i cili ka ndryshuar metodologjinë e punës dhe të vlerësimit të aseteve humane që ka. Që ky sektor të realizojë objektivat e tij, duhet të ketë BNj të afta, të kualifikuara dhe të motivuara.

Pas viteve '90-të, administrata publike shqiptare ndërmori nisma dhe reforma për riorganizimin e saj dhe për menaxhimin e sektorit të BNj. Puna filloi me përshtatjen

strukture të zyrave të personelit dhe me kualifikimin e nëpunësve civilë. Kjo nuk u bë thjesht një shndërrim zyre apo ndryshim emri nga zyrë personeli/drejtor personeli në zyrë BNj/menaxher i BNj, por u zgjeruan funksionet dhe përgjegjësi e zyrave të reja të BNj. Sot ato punojnë për hartimin e politikave për zhvillimin e BNj; për përcaktimin e nevojave për trajnim; si dhe rritjen profesionale të nëpunësve civil, për t'iu përshtatur kërkesave profesionale që kërkon tregu dhe shërbimet publike. MBNj pas zgjedhjeve të vitit 2013 përfshiu të gjithë sektorin publik.¹⁸⁶ Por rristurimi dhe riorganizimi i ministrive solli “largimin nga puna të rreth “13% të stafit të institucioneve qendrore” (KE, 2014:10).

Ndërkohë që burokratizimi i proceseve administrative ishte një pjesë e dukshme e saj. Ky tipar vihet në dukje edhe nga vetë institucionet publike, të cilat mbërrijnë në përfundimin se “burokracia vazhdon të mbizotërojë veprimtaritë e përditshme të administratës shtetërore” (MIAP & DAP, 2015a:15). Ndaj zhvillimi i RMBNj, duhet të synojë transformimin e drejtuesve të këtij shërbimi nga nëpunës burokratë, që zvarritin proceset dhe pengojnë zgjidhjen e shpejtë të problemeve, në menaxherë të kualifikuar, të përgjegjshëm dhe efikas, që zgjidhin probleme dhe respektojnë të drejtat dhe kryejnë detyrat që ju ngarkon ligji. Pasi ata janë drejtuesit e saj (reformës) dhe nëse nuk do jenë të aftë të drejtojnë, ata nuk mund ta përcjellin reformën te vartësit e tyre.

Një nga synimet bazë të të gjithë këtij punimi është që përgjatë analizës të vërtetohet nevoja për zbatimin në administrimin publik të parimeve të menaxhimit, gjë e cila do e bënte edhe administratën publike më efikase. Për këtë, sipas Teorive të New Public Management,

¹⁸⁶ Në Ligjin 152/2013, në nenin 10, pika 1 parashtrahet: “Si rregull, çdo institucion..., krijon njësinë e MBNj. Njësia e BNj është përgjegjëse për menaxhimin e nëpunësve civilë të institucionit, me përjashtim të rasteve kur përcaktohet shprehimisht në këtë ligj...” (fq. 6).

duhet të aplikohen modelet e menaxhimit privat që kanë të bëjnë me përgjegjësinë, efikasitetin dhe efektivitetin.

Për realizimin e RAP, sektori publik duhet rezultojë i suksesshëm dhe njëkohësisht të jetë i aftë të menaxhoj BNj. Një elementët i MBNJ, është respektimi i plotë i vendimeve të gjykatave. Moszbatimi i një vendimi gjykate sjelle precedencën për mos zbatime vendimesh në të ardhmen. Për këtë situatë ndihmësi ligjor në GjAA thotë: “Gjykata nuk e ndalon dot bërjen e shkeljes në të ardhmen. Por duhet që institucionet publike të ndjekin vendimet e Gjykatave dhe të mos i bëjnë këto gabime në praktikë në të ardhmen. Gjykatat në tërësi përpiqen të disiplinojnë veprimet e institucioneve publike por nuk bën dot praktika unifikuese” (Komunikim personal, 29 janar 2016). Për çështjet e trajtuara nga gjykatat administrative, në një këndvështrim tjetër është shprehur edhe KE-ja kur deklaroi: “Numri i madh i ankesave në gjykatat administrative ngre shqetësim në lidhje me përdorimin e procedurave të zgjidhjes, uljes në detyrë, ristrukturimit dhe ato disiplinore për të uljen në detyrë dhe shkarkimin e nëpunësve publikë” (2015:10).

5.2.1. Rekrutimi

Rekrutimi është faza e parë e zbatimit të transparencës dhe meritokracisë në MBNJ. Nëse zbatimi i ligjit çeson në këtë fazë, i gjithë procesi ka shumë probabilitet të dështojë. Fillimisht DAP ka raportuar numrin e kontratave të përkohshme (Tabela 11, Shtojca 1), ku numri i tyre ka qenë me ulje-ngritje. (Tabela 12, Shtojca 1). Më pas kjo e dhënë nuk u bë më pjesë e raportimeve për shërbimin publik. Problemet e shfaqura të këtij procesi ishin:

- Numri i vendeve të lira në ministri vazhdon të jetë tepër i madh në raport me numrin e përgjithshëm të nëpunësve civil.
- Vazhdon punësimi me kontratë [të përkohshme] në ministrinë e linjës...

- Numri i testeve të pezulluara, në pamundësi për t'u zhvilluar për shkak të mungesës së kandidatëve që plotësojnë kushtet mbetet i lartë (Qeveria Shqiptare, 2004:7,8).

DAP shprehet se “Punësimi me kontratë dhe më pas konkurrimi i personave të punësuar me kontratë në vendet ku ata punojnë, bën që personat e interesuar të mos aplikojnë për ato vende të lira, duke paragjykuar të gjithë procedurën e konkurrimit” (KM dhe DAP, n.d.a:5)

Përpara vitit 2009, rekrutimi nga jashtë shërbimit civil, kishte si “avantazh kryesor ... tërheqjen drejt shërbimi civil të individëve të kualifikuar..., që nuk kanë qenë më parë pjesë e administratës publike. Disavantazhi i lidhet me faktin se ajo mund të shkaktojë rënie të motivimit të punonjësit aktual të shërbimit civil, të cilët do të donin të shihnin më shumë elementë të karrierës në sistem” (KM, 2009a:9).

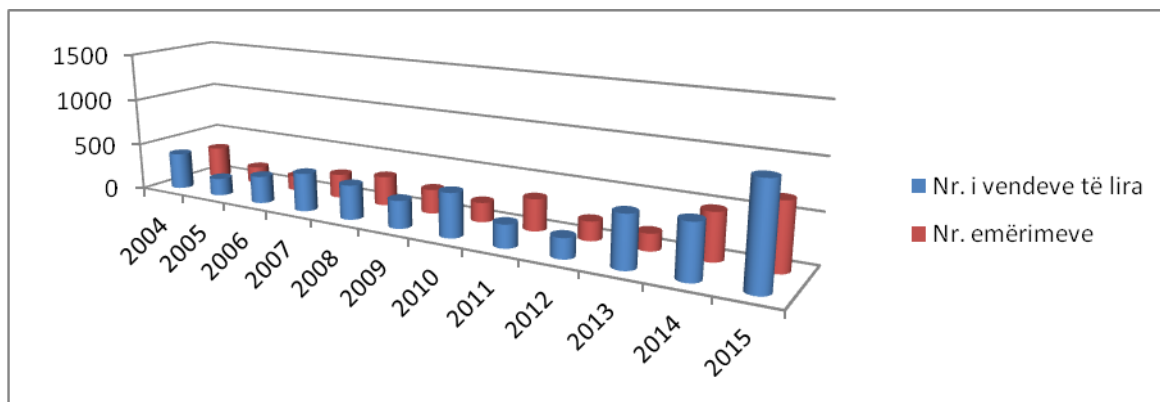
KE-ja ngriti problemin se “sistemi aktual i bazuar në pozicione pune, lë të hapur mundësinë e shkurtimeve të vendeve të punës për shkak të ristrukturimit të ministrive. Këto praktika minojnë procedurat dhe parimet e ligjit për shërbimin civil në lidhje me emërimet në bazë merite dhe zvogëlojnë kapacitetin e përgjithshëm të administratës publike (2010:17).

Punësimi me kontratë të përkohshme mbrohej si shkak i nevojave për punësim në kohë të shpejt, për shkak të procedurave burokratike dhe në kohë të gjatë që janë për rekrutimin e nëpunësve për vendet e lira. Por kjo alibi, krijoi një mbështetje dhe justifikoi procesin duke i hapur rrugën punësimit “ligjor” të nëpunësve publikë që ishin militant të partive politike.

Aplikimi i punësimeve me kontrata të përkohshme, ka qenë një kërcënim real dhe ka cënuar zbatimin e Ligjit 8549/1999. *Së pari*, e shmangu këtë proces, sepse nëse realizohen punësime me kontrata të përkohshme nuk mund të bëhet shpallja e vendeve të lira; *së dyti*, uli nivelin e aplikimit të meritokracisë në rekrutime dhe përzgjedhje të stafit të ri të nëpunësve civil që do të punësoheshin në institucione publike; *së treti* “ekzistenca e të

punësuarve me kontratë uli besimin e publikut në vërtetësinë e procedurave dhe shkakton tërheqjen e kandidatëve nga procedura e konkurrimit” (Qeveria Shqiptare, 2004:7).

Figure 5: Numri i emërimeve përkundëjt numrit të vendeve të lira



Burimi: Raporte vjetore të DAP.

Nga të dhënat në grafikun 5 (dhe Tabela 13, Shtojca 1) shohim se numri i emërimeve nuk kanë plotësuar të gjitha nevojat e institucioneve shtetërore me nëpunës civilë, duke lejuar që vit pas viti numri i vendeve të lira të jenë gjithnjë prezent në strukturat e ministrive të linjës dhe KM-së. DAP në raportet e tij nuk shpjegon arsyet e këtyre mosplotësimeve.

Në SNRAP 2009-2013, një nga arsyet e e emërimeve të ulta, ka të bëjë me “numrin relativisht të vogël të konkurrentëve për çdo pozicion... Shkaku kryesor për këtë gjendje mund të kërkohet në shtimin relativ të numrit të kontratave paraprake (të përkohshme) që pasuan edhe një fazë ristrukturimi të thellë të të gjitha ministrive...” (KM, 2009a:11).

Si shkaqe të tjerë të dështimit të procesit të rekrutimit rendisim:

- Mungesa e besimit të publikut për emërime me meritokraci;
- Kandidatët nuk plotësojnë kriteret e vendit të punës;
- Niveli i pagave më i ulët se në sektorin privat;
- Pasiguria e punës në administratën publike.

Sipas të dhënave nga MIAT,¹⁸⁷ më 31.12.2015, rezulton të kemi 1,768 nëpunës civil në strukturën e administratës qendrore (ministritë). Nga të dhënat e tabelës 13, Shtojca 1, shohim se për 13 vjet janë shpallur 5,210¹⁸⁸ vende të lira, mesatarisht 401 vende të lira/vit. Vetëm për periudhën 2001 – 2005, mesatarisht kemi zëvendësimin e stafit në masën 16.7% në vit (Tabela 14, Shtojca 1), që do të thotë se me një mesatare të tillë për gjashtë vite zëvendësohen të gjithë nëpunësit civilë në administratën qendrore. Ky fakt, shërben si një faktor i rëndësishëm që RAP nuk është realizuar për vite me rradhë.

Në analizën mes numrit të vendeve të lira dhe numrit të pjesëmarrësve në konkurse për rekrutim (Tabelën 15, Shtojca 1) shohim se në vitin 2004 kemi 7.3 pjesëmarrës në konkurrim/një vend të lirë. Ndërsa në dy vitet e fundit, pas një luhatshmërie dhjetë vjeçare, kemi një rritje të numrit të pjesëmarrësve në konkurse. Për vitin 2014 kemi 14.5 pjesëmarrës në konkurrim/një vend të lirë. Nga analiza e BB-së¹⁸⁹ rezulton se ka një lidhje korelative negative mes numrit të kontratave të përkohshme dhe numrit të pjesëmarrësve në konkurrim/një vend pune, ku ulja e numrit të parave sjell rritjen e numrit të të dytave. Është e rëndësishme për t'u nënvizuar se metodologjia e përdorur nga DAP për raportimin e numrit të pjesëmarrësve/procedurë konkurrimi nuk është e saktë, pasi në analizë duhet të jetë numri i pjesëmarrësve/një vend pune. Këtu ka dy probleme:

Së pari, Në raportin vjetor të DAP për vitin 2014 dhe 2015, rezultatet e raporteve vjetore të mëparshme për numrin e pjesëmarrësve/konkurrim, janë pasqyruar si rezultat i numrit të pjesëmarrësve/pozicion pune. Kjo sjell që rezultatet e grafikut janë të pasaktë dhe analiza

¹⁸⁷ Kjo e dhënë është marrë nga MIAT-ja pas kërkesës së bërë nga autorja.

¹⁸⁸ Ku me vende të lira do të kemi parasysh vendet që janë shpallur se janë pa nëpunës civilë dhe nuk përfshihen vendet që janë zënë me nëpunës me kontrata të përkohshme.

¹⁸⁹ Mbështetur mbi raportin e BB-së “Albania Public Finance Review”, e cila është mbështetur mbi të dhënat e DAP.

nuk është e saktë. Ndaj po të bëhet krahasimi mes të dhënave të këtij raportit të pjesëmarrësve/pozicion pune janë të ndryshme nga ato të paraqitura nga DAP në grafik. Ky gabim ka sjell edhe përcjelljen e të dhënave të gabuara tek institucionet ndërkombëtare.

Së dyti, në Memon e datës 18.02.2016 të DAP, drejtuar Zyrës Operacionale të Situatës, thuhet: “Për 1,005 pozicione pune aplikuan mbi 20,000 kandidatë. Në përfundim të procedurës së paraseleksionimit rezultuan të plotësonin kriteret për të vazhduar fazën e kokurritimit/vlerësimit, rreth 11,000 kandidatë dhe u paraqitën për të marrë pjesë në procedurën e testimit 4,400 kandidatë” (fq. 2). Në bazë të këtyre fakteve, gjykoj se numri i kandidatëve/vend të lirë duhet të llogaritet mbi bazën e numrit të kandidatëve pjesëmarrës në konkurrim (faza e dytë) dhe jo të totalit të kandidatëve që kaluan në fazën e parë të kokurritimit, pasi jo të gjithë u paraqitën në konkurrim. Duke qenë se janë dy mendime ndryshe, kjo çështje hap një diskutim të ri, se cila do të jetë metoda mbi të cilën do të llogaritet raporti mes kandidatëve/vend të lirë pune në administratën publike. Raporti i përlllogaritur nga DAP shkencërisht nuk është i saktë edhe pse nuk ka shkelje ligjore, pasi ligji parashikon dy faza konkurrimi, ku në fazën e parë bëhen verifikimi paraprak nëse plotësojnë kërkesat dhe në fazën e dytë bëhet vlerësimi i kandidatëve. Në këtë rast, DAP realizon raportin duke u nisur nga pjesëmarrja e kandidatëve në fazën e parë.

Por raporti duhet të llogaritet nga numri i kandidatëve që marrin pjesë në fazën e dytë dhe jo të parë, sepse: (i) faza e parë është një seleksionim i kandidaturave se kush ka të drejtë të hyjë në konkurrim; (ii) në fazën e dytë, zhvillohet konkursi me kandidatët, që tregon saktësisht numrin e kandidatëve që konkurrojnë për atë vend pune. Diferenca e madhe prej 6,600 kandidatëve mes dy fazave tregon pikërisht humbjen e besimit që konkurrentët kanë në meritokracinë e zhvillimit të konkurseve dhe ky fakt nuk mund të shmanget. Ndaj, për

vitin 2014, mbi bazën e kësaj analize raporti mes pjesëmarrësve dhe një vendi të lirë pune llogaritet të jetë 4.4 (4,400/1,005) dhe jo 11 pjesëmarrës/vend pune.

Për planifikimin e nevojave për rekrutim, DAP bashkëpunon me KM-në dhe ministritë e linjës duke u kërkuar në fund të çdo viti të përcaktojnë nevojat e tyre për rekrutim.¹⁹⁰

Në raportin për vitin 2014, BB-ja analizon punën e administratës publike: “procedurat e rekrutimit janë kompromentuar thellë nga përdorimi i gjerë i “kontratave të përkohshme”. ...Shpesh institucionet punësojnë një kandidat me kontratë të përkohshme dhe organizojnë një procedurë rekrutimi për të legalizuar marrëdhënien e punësimit” (fq. 66).

Me miratimin e ligjit 152/2013 dhe akteve të tij nënligjore, procesi i rekrutimit të nëpunësve civilë ekzekutivë ka ndryshuar në mënyrë të ndjeshme.¹⁹¹ Ndërkohë që ndryshimet e ligjit 152/2013 të miratuara në dhjetor 2014, “hapën mundësinë e rekrutimit të personave nga jashtë shërbimit civil për postet e mesme dhe të ulta drejtuese dhe bënë që shkarkimi të jetë më fleksibël” (KE, 2015:10). Për vitin 2016, opinionin e KE-së është: “janë bërë disa përparime për reformën në administratën publike, në veçanti për sa ka të bëjë me procedurat më transparente të rekrutimit të nëpunësve civilë” (KE, 2016:12) dhe lë si detyrë për qeverinë: “të forcojë kapacitetin e menaxherëve të BNj dhe të anëtarëve të komisionit përzgjedhës për të përmirësuar më tepër procesin e rekrutimit...” (Po aty, fq. 12).

¹⁹⁰ Për shpalljen numrit të pozicioneve vakante, DAP mbështet mbi: “(i) Sa pozicione janë faktikisht në fund të vitit; (ii) Sa nëpunës civilë do të mmbushin moshën e pensionit gjatë vitit në vijim; (iii) Ndryshimet strukturore, që institucionet planifikojnë të bëjnë gjatë vitit, ndryshime të cilat nuk janë të miratuara që në momentin e planifikimit; (iv) Trendin e lëvizjeve të nëpunësve civilë në vitet e mëparshme” (DAP, 2016:3).

¹⁹¹ Ligji parashikon këto faza: (i) Faza e aplikimi, kandidati aplikon në portalin e DAP dhe dokumentat i bashkangjit vetëm online; (ii) Faza e testimeve, testet me shkrim të kandidatëve janë të sekretuara, gjë e cila ligjërisht rrit profesionalizmin dhe transparencën, pasi individit që kryen këtë proces nuk ka dijeni për emrin e konkurrentit që po i korrigjon testin; (iii) Faza e zgjedhjes, nuk është më e drejtë e eprorit direkt që të kryej zgjedhjen e aplikantit për pozicionin vakant, por është vetë kandidati që zgjedh se në cilin institucion do të punojë, gjë e cila ligjërisht eliminon ndërhyrjet nepotike në përzgjedhje.

Koordinatorë në MIAP, shprehet se “aplikimi online i kandidatëve dhe ruajtja e anonimatit për testimin me shkrim, janë dy elementë të cilët kanë rritur besimin e qytetarëve të konkurseve në administratën publike” (Komunikimi personal, 03 gusht 2016).

Si përmbledhje për procesin e rekrutimit, themi se deri në fillimin e vitit 2014, kur hyri në fuqi Ligji 152/2013 rekrutimi është karakterizuar nga mangësi të thella. Ligji i ri ofron mundësinë ligjore për rekrutime me meritë, nëse ai zbatohet rigorozisht, por, duhet gjithashtu vullnet politik dhe institucional.

Ndërkohë “ka filluar zbatimi i procedurës së re të rekrutimit dhe janë hartuar një sërë sete pyetjesh të cilat janë përdorur në rekrutim. Rezultatet paraprake janë shumë të mira dhe demonstrojnë zbatimin e meritokracisë në rekrutim. (MIAP & DAP, 2015a:12). KE në opinionin e tij për vitin 2015, shprehet se “cilësia e procedurave të rekrutimit duhet të përmirësohet në mënyrë të konsiderueshme, në veçanti në institucionet e pavarura” (fq. 10).

SNRAP 2015-2020 për zgjidhjen e këtij procesi ka përcaktuar si detyrë: “Ndërtimin e bankës së pyetjeve dhe sistemit elektronik të korrigjimit, si dhe hartimin dhe pasurimin e përmbajtjes në përputhje me kërkesat e procesit të rekrutimit” (fq. 27). Krijimi i bankës së pyetjeve është planifikuar të kryhet në vitin 2016-2017. Ndërsa platforma e sistemit që do të menaxhojë bankën e pyetjeve është planifikuar të realizohet në vitin 2015 dhe DAP raportin se “u ngrit platform elektronike për menaxhimin e bankës së pyetjeve dhe korrigjimin elektronik të testimeve” (KM, MIAP & DAP, n.d.b:27).

Një tjetër problematikë e ngritur edhe nga KE ka të bëjë me: “Organizimin praktik të procedurave të rekrutimit [të cilat] duhet të përmirësohet më tej, p.sh. përmes planifikimit dhe trajnimit më të mirë të anëtarëve të komisionit përzgjedhjes” (2016:14).

Si përfundim, përse i përket të dhënave, në raportet vjetore të DAP ka mungesa për: numrin e nëpunësve në shërbimin civil dhe specifikisht në institucione; numrin e nëpunësve civilë që janë ende të punësuar me kontrata të përkohshme; numrin e kandidatëve që marrin pjesë realisht në konkurse (përveç atyre që kualifikohen në fazën paraeleminatore të dokumenatacionit); vendimet e gjykatave administrative në lidhje me ankimimet e nëpunësve civilë dhe të institucioneve publike, si dhe nëse janë zbatuar ato; për shkaqet e largimeve nga shërbimi civil, elementë të cilët flasin për mungesë transparence nga DAP.

5.2.2. Vlerësimi i performancës

Vlerësimi i performancës është një proces që kryhet nga eprori direkt,¹⁹² kundrejt nëpunësit civil. Viti 2002 ka qenë vitit i parë që raportohet zhvillimi i procesit të vlerësimit të performancës në administratën publike, që është i lidhur ngushtësisht me:

- Konfirmimin e statusit të nëpunësve civilë, nëse individ i nuk merr vlerësim pozitiv të performancës (dhe nëse nuk kalon testimin e detyrueshëm të trajnimit pranë ASPA-s) nuk konfirmohet në shërbimin civil.
- Trajnimin e nëpunësve, nëse vlerësimi i performancës së nëpunësit civil është dobët, ai ka nevojë të menjëhershme për t'u trajnuar.¹⁹³
- Karrierën në shërbimin civil, si horizontale dhe vertikale. Një nëpunës me performancë të dobët, nuk mund të rritet në karrierë.

¹⁹² Në kuptimin e Ligjit 152/2013, "Epror direkt" është: "(i) titullari i institucionit për nëpunësit civilë të kategorisë së lartë drejtuese, përfshirë nëpunësit në pozicionet e koordinatorit të posaçëm dhe drejtuesit e institucioneve të varësisë; (ii) sekretari i përgjithshëm apo nëpunësit në pozicionin ekuivalent me të, për drejtorët e drejtorive dhe drejtuesit e degëve territoriale të institucionit; (iii) titullari i institucionit të varësisë për drejtorët brenda këtij institucioni; (iv) drejtori i drejtorisë për të gjithë nëpunësit e pozicioneve të tjera".

¹⁹³ Ligji parashikon se "Në rast të vlerësimit "jokënaqshëm" në procedurën e vlerësimit të njohurive shtesë..., nëpunësi i nënshtrohet një trajnimit të detyrueshëm dhe rivlerësimi 3-mujor" (KSh, 2013c:28).

- Vlerësimin e punës së strukturave të institucionit. Vlerësimi i performancës së të gjithë nëpunësve civilë në institucion formëson edhe performancën e institucionit. Kur lidhja mes dy performancave nuk është në të njëjtin kah, atëherë vlerësimi i performancës së nëpunësve nuk është zhvilluar korrekt.
- Shpërblimin që nëpunësi civil merr në fund të vitit, për punë shumë të mirë, nëpunësi duhet të motivohet përmes shpërblimit.¹⁹⁴
- Qënien në shërbimin civil, një nëpunës civil “pas dy vlerësimeve “jokënaqshëm” të rezultateve në punë” (KSh, 2013c:29) lirohet nga shërbimi civil.

Formularët e vlerësimit të plotësuar në vitin 2002 nga eprorët direkt janë mbledhur nga DAP dhe problematikat kanë qenë të shumta.¹⁹⁵ Në vitet në vijim, rezultatet e pasqyruara në raportet vjetore të DAP tregojnë se, edhe pse janë ndërmarrë inisiativa për përmirësimin e procesit, ai nuk ka funksionuar si duhet nga institucionet dhe jo gjithnjë është kryer për të gjithë nëpunësit civilë. Problematik është fakti se pjesa dërmuese e nëpunësve civil vlerësohen “shumë mirë”, ndërkohë që institucionet nuk realizojnë objektivat e tyre, gjë e cila tregon: (i) Subjektivizëm, që sjell uljen e motivimit të punonjësve realisht shumë të mirë; (ii) Mungesën e lidhjes mes objektivave që kanë punonjësit në punë, përshkrimit të punës dhe vetë vlerësimit të performancës.

Por gjithashtu, një nga të metat e vëna re, është edhe fakti që “institucionet ende nuk janë ndërgjegjësuar për lidhjen e ngushtë që duhet të ketë midis procesit të vlerësimit individual,

¹⁹⁴ Po kështu, nëse vlerësimi i punës së nëpunësit civil rezulton i lartë, ligji i jep mundësonë të bëjë hapa më lart në pagë.

¹⁹⁵ Disa nga problematikat: “(i) procesi i vlerësimit nuk është kuptuar mirë në thelbin e tij nga eprorët direktë, te personat përgjegjës për vlerësimin e nëpunësve civilë; (ii) nga të dhënat e mbledhura deri tani, rezulton se janë vlerësuar gjithsej 621 nëpunës nga 1,228 që është numri total i nëpunësve faktike ...(iii) vlerësimi akoma nuk konceptohet si matje e rezultateve individuale, por si marrëdhënie ndërmjet individësh” (DAP, 2002:7,8).

me vlerësimin e punës së strukturave përbërëse të institucionit” (KM dhe DAP, n.d.b:8).

Nga të dhënat për vlerësimin e punës për periudhën 2002-2009 (Tabela 16, Shtojca 1), subjektivizmi i vlerësimeve për nëpunësit është i dukshëm.

Mungesa e profesionalizimit, afrimitetit, e njohjes dhe e vlerësimit të vetë rolit të këtij procesi, po kështu edhe e rregullave për realizimin e këtij procesi çuan në vitin 2011, në hartimit të “një manuali për procedurat e hartimit të përshkrimeve të punës dhe vlerësimeve të punës ... [dhe] një manual mbi procesin dhe procedurën e vlerësimit të arritjeve vjetore individuale të nëpunësve civilë. (KM dhe DAP, n.d.f:4).

Ligji 152/2013, i ndryshuar i dha një tjetër dimension vlerësimit të performancës së nëpunësve, që bëhet tashmë në katër nivele: niveli 1: “shumë mirë”; niveli 2: “mirë”; niveli 3: “kënaqshëm”; dhe niveli 4: “jokënaqshëm”. Ndërsa VKM,¹⁹⁶ nr. 109, datë 26.02.2014, plotësoi kuadrin nënligjor për realizimin e vlerësimit të performancës.

KMShC -ja në raportin e vitit 2015, deklaroi se për vlerësimin e performancës, në 153 institucione dhe 5,042 rastet e kontrolluara prej saj: 43% janë vlerësuar “shumë mirë”, 52% “mirë”, 4% “kënaqshëm” dhe 1%¹⁹⁷ “jomjaftueshëm”... (KMShC, 2016), për të cilat thotë “procesi i vlerësimit cedon në drejtim të objektivitetit...”¹⁹⁸ (Po aty, fq. 94). Kjo do të thotë se profesionalizmi, objektivizmi dhe përgjegjësia kanë munguar tek eprorët direk.

Një dobishmëri në procesin e vlerësimit të performancës, sipas drejtori i Shërbimeve

Mbështetëse në MAS, është shkurtimi i kohës së vlerësimit të performancës së nëpunësve

¹⁹⁶ VKM-ja “Për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve civilë”, vendosi: “procedurën e vlerësimit të rezultateve në punë të nëpunësve civilë në institucionet e administratës shtetërore, institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore dhe kompetencat për vlerësim” (KM, 2014a:1).

¹⁹⁷ Janë vetëm 27 raste të vlerësuara “jo mjaftueshëm”, nga të cilat 21 raste janë nga ministrinë dhe institucionet e varësisë dhe 6 raste në administratën vendore.

¹⁹⁸ Dhe njëkohësisht, “krijon mundësinë e humbjes së interesit dhe motivimit të nëpunësve për të kryer punën me një nivel gjithnjë e më të lartë cilësie, pasi vlerësimin “shumë mirë” dhe “mirë”, e marrin pa dallim, pothuajse gjithë nëpunësit civil të institucionit” (KMShC, 2016:34).

civilë, nga një vit në gjashtë muaj. Ai argumenton se ky është një aspekt pozitiv i ligjit të ri, pasi “me ligjin e vjetër, një nëpunës që performon dobët, duhet të prisnim gati dy vjet për ta larguar nga ai pozicion pune... Ndryshimi në çdo gjashtë muaj [i jep mundësi] nëpunësit të reflektojë më shpejt nëse duhet të performojë më mirë... Koha [e largimit nga shërbimi civil] është përgjysmuar për këtë gjë. (Komunikim personal, 15 maj 2015).

Më datë 26.02. 2014 filluan efektet e Ligjit 152/2013 dhe u miratua VKM-ja nr. 109, “Për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve civilë”, kjo solli përcaktimin me vonesë të objektivave të institucioneve. Ndaj matja e performancës nuk kishte bazë sepse objektivat individuale një vjeçar mungonin¹⁹⁹ dhe plotësimi i formularit të vlerësimit për vitin 2014 u krye më shumë formalisht si kërkesë ligjore, sesa si informacion vlerësues profesional. Shpjegimet në VKM nr. 109, për katër llojet e vlerësimit të performancës së nëpunësve civilë, lënë hapësirë për interpretim dhe kjo përbën një mangësi në proces. Aty nuk shprehet dallimi mes vlerësimeve njëkohësisht nuk shpjegohen ato.²⁰⁰ Përkufizimet e dhëna nuk e ndihmojnë eprorin direkt, pasi shkalla e vlerësimit midis “mirë” dhe “kënaqshëm” është inekzistente dhe njëkohësisht nuk ka një shpjegim se për cilat kritere është një nivel “mirë” dhe për cilat “kënaqshëm”. Pasi edhe kuptimi në shqip i këtyre dy termave është i njëjtë dhe ato mund të shërbejnë edhe si sinonime të njëra-tjetrës.

Fjalori i Gjuhës Shqipe ka këto përkufizime: “mirë (i, e). ... 2. Që ka përgatitje të gjerë e të thellë; i zoti, i aftë...” (Akademia e Shkencave e Shqipërisë & Instituti i Gjuhësisë dhe i Letërsisë, 2002:789) apo “gjendje e mirë a e kënaqshme, në të cilën ndodhet dikush...” (Po

¹⁹⁹ Objektivat individuale për nëpunësit civilë vendosen mbi bazën e objektivave institucionale.

²⁰⁰ Përkufizimi p.sh. “Niveli “mirë” tregon se nëpunësi ka realizuar mirë objektivat dhe ka treguar një sjellje dhe një qëndrim të mirë profesional” (KM, 2014:5), ndërsa “niveli “kënaqshëm” tregon se nëpunësi ka realizuar kënaqshëm objektivat dhe ka treguar një sjellje dhe një qëndrim profesional të kënaqshëm” (Po aty, fq. 6).

aty, fq. 788). Ndërsa për “kënaqshëm” i njëjti fjalori na jep këtë shpjegim: “Kënaqsh/ëm (i), -ME (e). ... mjaft i mirë. *Gjendje (zgjidhje) e kënaqshme*” (Po aty, fq. 568).

Për vlerësimin e performancës më e dobishme do të ishte përdorimi i shkallës Liker, që është me pesë nivele dhe me vlerësime që janë të kundërta me njëra-tjetrën dhe jo të njëjta siç përdoren aktualisht. P.sh. nëse do të përdorim mbiemrin cilësor “mirë” për vlerësim, mund të kishim këto ndarje: 1. “Shumë mirë”; 2. “Mirë”; 3 “Mesatar”; 4. “Keq”; dhe 5. “Shumë keq”. Ose nëse do të përdorim mbiemrin “kënaqshëm” për vlerësim, mund të kishim këto ndarje: 1. “Shumë kënaqshëm”; 2. “Kënaqshëm”; 3 “Mesatar”; 4. “Jo kënaqshëm”; dhe 5. “Jo shumë kënaqshëm”. Në këtë mënyrë merr edhe një kuptim statistikor cilësor vlerësimi, krahas atij si tregues për punën e kryer.

Përsa i përket procesit të vlerësimit të performancës së nëpunësit civil, KE thotë se “DAP duhet të monitorojë zbatimin e tij dhe të marrë masat e nevojshme korrigjuese në rast se sistemi i ri krijon një barrë të panevojshme mbi administratën dhe çon në vendime diskrecionale shkarkimi. Kërkohet rritje e ndërgjegjësimit dhe trajnimi i menaxherëve për të siguruar zbatimin e tij (2016:14).

Si përfundimin, kjo metodologji vlerësimi shkencërisht nuk është e saktë, ndaj nuk ndihmon në analizën cilësore dhe sasiore të performancës së nëpunësve civilë. Duke mos patur një bazë profesionale dhe shkencore ndikimi i vlerësimit të performancës mbi karrierën, trajnimet, vazhdimësinë e punës apo pagën e e nëpunësve civilë, s’mund të jetë plotësisht i saktë dhe efektiv dhe nuk mund të shërbejë si tregues në hartimin e politikave të ardhshme apo të kuptuarit e prirjeve për performancën aktuale të nëpunësve civilë.

5.2.3. Trajnimet²⁰¹

Trajnimi është një proces ku përfitohet dije dhe formim përmes bashkërendimit të mësimdhënies dhe mësimnxënies. Por trajnimi nuk është proces arsimimi, ai është proces kualifikimi që e ndihmon pjesëmarrësin të zhvillohet, me qëllim që të kryej mirë punën e tij. Një rol të rëndësishëm në trajnimin e nëpunësve civil kanë drejtuesit e institucioneve, të cilët duhet të inkurajojnë te punonjësit e tyre: zhvillimin e njohurive individuale dhe në grup, me qëllim që të arrihen objektivat individual dhe institucional; të ndikojnë në rritjen dhe forcimin e kapaciteteve intelektuale me njohuri moderne, në mënyrë që punonjësit të përgatiten për të realizuar detyrën e tyre dhe duke u përballur me sfidat e vazhdueshme të tregut. Zhvillimi i trajnimeve cilësore, për fushën dhe temat që kanë nevojë nëpunësit civil, ndihmon drejtpërdrejtë në rritjen e motivimit dhe produktivitetit të tyre në punë .

Drejtorë e Shërbimeve të Brendshme në MEI , thotë se synimi final i trajnimeve është që “pas ngritjes personale, nëpunësit civil të performojnë sa më mirë në mënyrë [që] të përmbushin objektivat e institucionit” (Komunikim personal, 05 tetor 2015).

Drejtori i ASPA-s thotë se: “Trajnimi është i lidhur direkt me zhvillimin e BNj. Trajnimet lidhen direkt me përmirësimin e performancës në punë, zhvillimin profesional , si edhe zhvillimin e [tyre të] karrierës” (Komunikim personal, 30 dhjetor 2014).

Për drejtorin e Shërbimeve Mbështetëse në MAS, trajnimet shërbejnë edhe si motivim për punonjësit e kësaj ministrie dhe kur ASPA nuk mund të ofrojë trajnimet për të cilat nëpunësit civilë kanë nevojë, sepse “trajnimet [tek ASPA] janë bazë ku përfshihen të gjithë institucionet dhe nuk ka trajnime të posaçme, [MAS] detyrohet që t’i mbështesi specialistët

²⁰¹ Në këtë nënçështje do të trajtojmë procesin e trajnimeve si planifikohet, organizohet dhe si zhvillohet. Ndërsa për numrin e trajnimeve, institucionet dhe bazën ligjore mbi të cilën ato zhvillohen janë trajtuar gjerësisht në Kapitullin IV.

në trajnimet jashtë shtetit. Në disa raste mbulohen edhe kosto të ndryshme për këta punonjës që trajnohen jashtë shtetit” (Komunikim personal, 15 maj 2015).

Në fundin e viteve '90-të, zhvillimi i trajnimeve për nëpunësit civil si edhe MBNj ishin fusha të pazbatuara në administratën publike në Shqipëri. Ndërsa fillimi i Mijëvjeçarit të ri, kur zhvillimi i vendit kishte marrë dinamikë të re, kur teknologjia filloi të përhapej edhe në funksionet e administratës publike; kur tregu/qytetarët/bizneset kërkonin në mënyrë të vazhdueshme shërbim cilësor; kur kërkesat e vazhdueshme të ndërkombëtarëve për administratë profesionale si kusht për integrimin e vendit në BE ishin të vazhdueshme; dhe kur kriteret për të qenë pjesë e shërbimit civil vijonin të rriteshin, trajnimi i nëpunësve civil u bë një domosdoshmëri për mirëfunksionimin e intitucioneve të administratës publike dhe për vetë vazhdimësinë e këtij sektori.

Realizimi me sukses i RMBNj nuk mund të klasifikohet i suksesshëm nëse nuk rriten kapacitetet profesionale të nëpunësve civilë, që mundësohet edhe përmes trajnimeve. Por, që këto trajnime të jenë efektive, drejtori i ASPA-s shpjegon: “ASPA mban kontakte të vazhdueshme me Drejtoritë e BNj në funksion të shkëmbimit të informacionit, koordinimit dhe bashkëpunimit në procesin e hartimit dhe zbatimit të një plani trajnimi sa më pranë nevojave reale të administratës publike” (Komunikim personal, 30 dhjetor 2014).

Trajnimet nga ASPA zhvillohen në dy grupe të mëdha. Në grupin e parë bëjnë pjesë trajnimet e detyrueshme për nëpunësit civil në periudhë prove dhe në grupin e dytë trajnimet për zhvillimin e kapaciteteve të nëpunësve të konfirmuar, pavarësisht nëse janë ekzekutivë apo drejtues. Drejtori i trajnimeve në ASPA thotë se hartimi i planit të trajnimit nga ASPA “mbështetet te prioritetet e qeverisë, [të] BE-së në vazhden e respektimit të axhendës së administratës publike, [dhe njëkohsisht] mbi bazën e vlerësimit të nevojave të

trajnitimit dhe koordinimit me DAP-in dhe drejtoritë e BNj në institucione” (Komunikim personal, 30 dhjetor 2014). Për këtë arsye bashkëpunonimi i ASPA-s me sektorët e BNj në ministritë e linjës për nevojat që ata kanë për trajnime është domosdoshmëri për zhvillimin e procesit. Specialistja e BNj në MEI thotë: “në bazë të kërkesave të drejtorive, nevojat për trajtim i përcillen ASPA-s, [pasi] trajnimi bëhet i planifikuar” (Komunikim personal, 05 tetor 2015). Suksesi i procesit të trajnimit varet nga cilësia e zhvillimit të tre fazave të tij:

- Përcaktimi i planeve dhe programeve mbështetur në nevojat reale të nëpunësve civilë;
- Cilësia e zhvillimit të trajnimeve nga trajnuesit;
- Niveli i përvetësimit të njohurive dhe ndikimi i tyre në zhvillimin profesional të nëpunësit civil.

Për fazën e parë, për caktimin e nevojave për trajnim, ASPA dhe ministritë e linjës e kanë detyrim ligjor konsultimin mes tyre dhe me nëpunësit. Por komunikimi mes nëpunësit civil dhe eprorit direkt/zyrës së BNj në institucion nuk realizohet gjithmonë.²⁰² Planet dhe programet e trajnimeve hartohen nga ASPA, mbështetur mbi prioritetet e qeverisë dhe duke ju referuar kërkesave dhe nevojave për trajnim që kanë institucionet. Ndërsa DAP miraton dhe ndjek zbatimin e programeve të trajnimeve.

Për matjen e nevojave për trajnim, drejtori i Shërbimeve Mbështetëse në MAS thotë se në fillim vlerësohet performanca, pasi “ne kemi një vend ku nëpunësi së bashku me eprorin e vet përcaktojnë nevojat për trajnim për vitin e ardhshëm. Gjatë kohës që janë vendosur objektivat, shpesh herë na dalin të nevojshme disa trajnime ... në këtë mënyrë ne arrijmë të shikojmë nevojat e punonjësve për trajnimime” (Komunikim personal, 15 maj 2015).

²⁰² Për më shumë për këtë çështje do të analizojmë në kapitullin VI, ku janë analizuar opinionet e nëpunësve civil.

Specialistja e BNj në MMSR, thotë: “Nëpunësit civilë bëjnë kërkesë për trajnim, të cilat i shikojnë nga njoftimet që u vijnë nga BNj-të. Nëpunësit civilë kanë interes për faktin se trajnimet janë pa pagesë dhe duke qenë se në bazë të ligjit të ri testohen vazhdimisht duan të rritin njohuritë e tyre dhe të aftësohen” (Komunikim personal, 23 korrik 2015).

Drejtores e Shërbimeve Mbështetëse në MBZhRAU, thotë se nevoja për trajtim në institucionin e saj kryhet përmes: “Trajnimit për përshtatje profesionale, në rastet e ndryshimit të kërkesave të vendit të punës dhe kur është e nevojshme mbas rezultatit të vlerësimit të punës” (Komunikim personal, 2 tetor 2015).

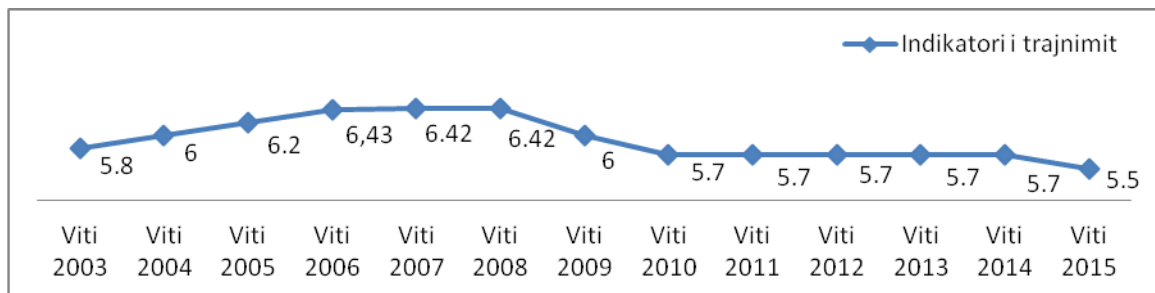
Specialistja e BNj në MZHU, thotë se nevojat për trajnim përcaktohen “me anë të vlerësimeve periodike të performancës në punë dhe përshkrimeve të punës së punonjësve” (Komunikim personal, 05 dhjetor 2014).

Drejtori i Përgjithshëm i Shërbimeve Mbështetëse në MTI, thotë se procesi i përcaktimit të nevojave për trajnim: “bëhet çdo gjashtë muaj, në periudhën 15 - 31 korrik dhe 15-31 dhjetor të çdo viti, pasi ka përfunduar procesi i vlerësimit të rezultateve në punë” (Komunikim personal, 27 korrik 2015).

Mbi bazën e këtyre të dhënave, mbërrihet në përfundimin se nevojat për trajnim përcaktohen përmes: përshtatjes me vendin e punës; vlerësimit të performancës; bashkëpunimit të nëpunësit civil me eprorin direkt; dhe kërkesave të nëpunësve.

Përsa i përket cilësisë së procesit mësimdhënës të trajnimit dhe profesionalizmit, ASPA kryen një proces përzgjedhës mes kandidatëve dhe opinionin e pjesëmarrësve në raportet e ITAP dhe ASPA për këtë tregues ndër vite ka qenë :

Figure 6: Indikatori matës i trajnimit²⁰³



Burimi: Raportet vjetore ITAP dhe ASPA

Nga të dhënat grafiku 6 vlerësimi i nëpunësve civil për kurset e trajnimit është i lartë.

Në formularin e vlerësimit të trajnimit, ASPA ka parashtruar ndër të tjera edhe pyetjen:

Vlerësoni secilin trajner nga kriteret e mëposhtme? Ku nëpunësit i kërkohet të zgjedhi një nga tre optionet e vendosura për vlerësim: Shumë mirë, mirë, dobët. Pyetja e parashtruar është e përgjithshme dhe nuk përcakton drejtimin e cilësisë së trajnerit: në metodologji, në argumentim, në dhënien e shembujve, etj. Ndërsa përse si i përket shkallëve të vlerësimit, do ishte e dobishme të përdorej shkalla Liker, për të qenë shkencërisht i matshëm si perceptim i nëpunësve civil.

Për fazën e tretë, për vlerësimin e përvetësimit të njohurive drejtore e trajnimeve në ASPA thotë se “ASPA kryen testim pas trajnimit, si instrument për të vlerësuar trajnimin dhe sa ka përfituar [nëpunësi civil]” (Komunikim personal, 30 dhjetor 2014).²⁰⁴

Drejtori i ASPA-s thotë se kryhen dy lloje vlerësimesh, që janë:

- *Vlerësimi në fund të trajnimit.* Në formularët e hartuar për këtë qëllim, në një rubrikë të veçantë vlerësohet nga i trajnuari sesa i vlefshëm do të jetë trajnimi në punën e nëpunësit, si edhe se cilat janë propozimet për tematika të caktuara trajnimi në të ardhmen.
- *Vlerësimi i ndikimit të trajnimit,* duke shpërndarë formularë vlerësimi, që plotësohen nga eprorët direkt të nëpunësve të trajnuar dhe që pasqyrojnë se çfarë ndikimi ka patur

²⁰³ Treguesi matës i trajnimit për periudhën 2003-2008 ka patur shkallën e matjes 1-7 dhe për periudhën në vijim 2009-2015 ka patur shkallën e matjes 1-6.

²⁰⁴ Procesi i trajnimit që zhvillohet nga institucionet e trajnimit trajtohet gjerësisht në Kapitullin IV.

trajnimi në rritjen e cilësisë së punës për nëpunësit civilë, të cilët kanë ndjekur këto trajnime (Komunikim personal, 30 dhjetor 2014).

Pyetja e parashtruar për ndikimin e mundshëm të trajnimit në punën e nëpunësit, është e parakohshme, pasi nëpunësi vetëm mund të hamendësojë në momentin që ai ka mbaruar trajnimin sesa do i shërbejë ai në punën e tij të përditshme. Njëkohësisht, në biseda me drejtues dhe nëpunës civil (off records) u prezantuan këto probleme:

- Kur nëpunësi nuk mund të marri pjesë në një trajnim në ditën e caktuar, ai nuk mund ta zhvillojë më atë;
- Ka raste kur trajnimet zhvillohen jo mbi bazën e kërkesave të nëpunësve;
- Ndodh që nëpunësit marrin pjesë në trajnime që nuk kanë lidhje me punën që kryejnë.

Kjo sjellë që dobishmëria dhe efektiviteti i trajnimeve të jetë i ulët për nëpunësit civilë, që tregon se nuk bëhet lidhja midis mjedisit të institucionit publik dhe nevojave për trajnim me programet dhe trajnimet që ofrohen. Në lidhje me financimet e trajnimeve, ASPA ka një fond vjetor buxhetor, kur kërkesat për trajnime janë të mëdha dhe fondet nuk mjaftojnë, ligji nuk parashikon sesi mund të zgjidhet ky ngërç. Përsa i përket pyetjes nëse institucionet kanë buxhete të tyre financimi për trajnimet, shefi i BNj në MTI thotë: “Nuk ka buxhet institucioni për financimin e trajnimeve jashtë ASPA-s, pasi nga qeveria, i gjithë buxheti i trajnimeve i shkon ASPA-s, [e cila] menaxhon trajnimet dhe jep më shumë mundësi për trajnim të një numër më i madh nëpunësish civilë” (Komunikim personal, 23 korrik 2015).

Një problematik tjetër është edhe mungesa e bashkëpunimeve mes ASPA-s dhe intitucioneve me universitetet. ASPA nuk ka bashkëpunim me universitetet në nivel institucional, trajnuesit ajo i kontakton individualisht dhe jo përmes institucionit. Shefi i Departamentit të Menaxhimit në UT për këtë çështje deklaron: “Nuk kemi një marrëveshje

të institucionalizuar me ASPA-n, as në rang departamenti, fakulteti apo universiteti, që të kemi bashkëpunime për studime, trajnime të përbashkëta, apo dhe për module të përbashkëta” (Komunikim personal, 29 janar 2016).

Nga të dhënat e mbledhura në terren dhe intervistat elitare të realizuara mbërrihet në përfundimin se bashkëpunimi mes universiteteve dhe institucioneve publike është në nivele minimale, për praktika studentësh, dobishmëria e të cilave është e ulët te studentët, të cilët kërkojnë më shumë kohëzgjatje në zhvillimin e praktikave profesionale në institucione.

5.4.5. Sistemi i karrierës

Gjendja e karrierës në administratën publike përshkruar nga Bogdani dhe Loughlin, 10 vjet më parë se “prespektiva e karrierës në shërbimin civil mbetet e varfër. Shumë pak njerëz arrijnë të marrin pozicione të larta si rezultat i ngjijtes së shkallëve të karrierës, shumë prej drejtuesve janë aty për shkak të lidhjeve politike apo nepotike. Kjo çon në demotivimin e nëpunësve civil të ndershëm, që punojnë fortë, të mirë edukuar dhe të kualifikuar”

(Bogdani dhe Loughlin, 2007:183) vijon të jetë ende edhe sot shumë aktual. Ndërkohë që ndryshimet janë ende në proces dhe me domethënie të pakët në ecurinë e procesit.

Ligji 8549/1999 mundësoi emërimet në shërbimin civil, kjo solli që në pozicionet drejtuese të emëroheshin individë të cilët nuk kishin qenë pjesë e shërbimit civil, ndaj nuk u respektua një sistem karriere. Ndërsa Ligji i ri 152/2013, “krijoi një sistem karriere pothuajse të mbyllur për drejtuesit e nivelit të ulët dhe të mesëm të shërbimit civil. Hyrja në shërbimin civil do të bazohet në konkurs, por promovimi në hierarki do të bazohet në një procedurë të brendshme, në të cilin pozicionet do të ofrohen fillimisht vetëm nëpunësve civilë aktual” (World Bank, 2014:68).

Sistemi i karrierës në shërbimin civil zhvillohet në dy forma:

- *Karrierë horizontale*, që përfshin karrierën e nëpunësve civilë ekzekutivë, të cilët me zhvillimin dhe rritjen profesionale kanë të mundshme që të ngrihen përmes avancimit në pagë, e cila është e ndryshme në tre kategoritë e nëpunësve civilë.
- *Karriera vertikale*, që është karriera klasike, për të kaluar nga nëpunës civil ekzekutiv në drejtues i nivelit të ulët, të mesëm dhe të lartë.

Detyra e ardhshme është “krijimi i kushteve dhe procedurave për zbatimin me transparencë dhe objektivitet të zhvillimit në karrierë në shërbimin civil” (MIAP & DAP, 2015a:28) dhe për realizimin e saj, “DAP do të krijojë disa mekanizma vlerësimi të dedikuar për testimin e njohurive që lidhen me aftësitë për realizimin e detyrave si dhe nivelin e integritetit...” (Poaty, fq. 28). Kjo formë organizimi i sistemit të karrierës mundëson rritjen e bashkëpunimit ndërinstitutional dhe bashkërendimin e veprimeve mes institucionit ku punon nëpunësi, DAP-it dhe ASPA-s, që nxit mundësinë për rritjen profesionale të shërbimit civil.

5.3.5. Depolitizimi

Të depolitizosh administratën publike, do të thotë së pari të pranosh se i ke të politizuara institucionet e saj. Dhe me politizim të administratës publike do të kuptojmë procesin që “zëvendëson kriteret me bazë merite me kriteret politike në selektim, mbajtje, promovim, shpërblime dhe përgjatë procesit disiplinor të anëtarëve të shërbimit publik” (Peters, Pierre, 2004:2). Depolitizimi në Shqipëri është i garantuar në aspektin ligjor dhe ligji 152/2013 “është në pajtim me parimet e administratës publike. Ligji parashikon rekrutimin, ngritjen në detyrë dhe largimin nga shërbimi civil mbi bazë merite” (KE, 2015:9), ndërsa

“aktet nënligjore të miratuara në zbatim të ndryshimeve [të bëra në ligj], duhet të sigurojnë procedura të drejta dhe rigoroze për rekrutimin dhe shkarkimin” (Po aty, fq. 10).

Si indikator që masin politizimin janë: (i) partizimi i administratës publike; (ii) rekrutimi pa meritë;²⁰⁵ (iii) mungesa e sistemit të karrierës; (iv) mosdhënia e shpërblimeve (financiare ose jo) kur ligji e garanton; (v) dhe dhënia e masave disiplinore në kundërshtim me ligjin, qofshin këto me vërejtje apo edhe me largim nga shërbimi civil.

Për të kryer procesin e depolitizimit, “qeveria duhet të eliminojë ndikimin e vet politik, për ta zhveshur veprimtarinë e këtij institucioni publik nga fryma politike dhe ideologjitë sunduese të partive në pushtet, me synim respektimin e ligjit, i cili përcakton një administratë të pavarur nga politika” (Nunaj, 2014:102).

Willson e përcaktonte administratën publike si “zbatimin e detajuar dhe sistematik të së drejtës publike (1887)” dhe për të “Politika nuk bën dot asgjë pa ndihmën e administratës, por administrata nuk është megjithatë politike” (1887). Kjo ide e Willson për pavarësinë e administratës publike nga politika vazhdon të ndiqet edhe pas më shumë se një shekulli në vendet e zhvilluara dhe ato në zhvillim gjë e cila është edhe një synim në Shqipëri.

Duke qenë se në fillim të viteve '90-të Shqipëria trashëgoi një administratë tërësisht politike, një nga detyrat e para të qeverive ishte pikërisht depolitizimi i saj. Për këtë, akti i parë ligjor në pluralizëm është miratimi më 08.06.1991 i Ligjit nr. 7492, “Për departizimin dhe depolitizimin e disa organeve shtetërore”.²⁰⁶ Ky ishte hapi i parë i ndërmarrë nga

²⁰⁵ Te rekrutimi pa meritë përfshihen dy elementë: së pari, punësimi me kontratë të përkohshme dhe së dyti, mungesa e transparencës dhe cilësia në rekrutimet me konkurs. Duke qenë se mënyra e zhvillimit të procesit të konkurrimit ka subjektivizëm brenda, ky element i treguesit nuk mund të analizohet.

²⁰⁶ Në nenin 1 të ligjit thuhet: “Ndalohet veprimtaria e partive, organizatave a shoqatave politike në repartet, ndërmarrjet e institucionet ushtarake të Ministrisë së Mbrojtjes e të Ministrisë së Rendit Publik, në Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe në përfaqësitë diplomatike jashtë shtetit, në Ministrinë e Drejtësisë, në prokuroritë, hetuesitë e gjykatat, në policinë financiare, në aparatet e Kuvendit Popullor, të Presidentit të Republikës e të

parlamenti për depolitizimin në tërësi të administratës shtetërore. Jemi dy muaj pas zgjedhjeve të para pluraliste në vend,²⁰⁷ pas së cilës pushtetin politik vazhdoi ta ruante partia që kishte sunduar për 45 vjet dhe ky ligj ishte domethënës. Ndërkohë që në fillesat e RAP: “Një rol të veçantë për krijimin e një administrate profesioniste e të bazuar në merita, luan shkëputja e politikës nga administrimi i BNj, duke filluar që me ndryshimin e rolit të kryeministrit” (Kodra, 2001:290).

Sot, 26 vjet pas miratimit të ligjit 7492/1991, mund të thuhet se depolitizimi dhe departizimi u bënë me ligj vetëm në letër, pasi politizimi i administratës ka qenë pjesë e pandarë e ecures dhe funksionimit të saj dhe administrata është përdor nga politika si instrument, duke e lidhur ngushtësisht prezencën, me aderimet politike. Ky ligj merr vlerë, për tentativën dhe përpjekjen për të filluar procesin e depolitizimit. “Depolitizimi i administratës përbën një domosdoshmëri për mirëfunksionimin dhe profesionalizimin e administratës publike, pasi rotacioni politik [në Shqipëri] shoqërohet paralelisht edhe me rotacionin e personelit në administratë” (Kadiu, Nunaj, 2015:123).

Depolitizimi mund të kryhet përmes këtyre hapave:

Hapi i parë, shkëputja e marrëdhënieve midis administratës publike dhe politikës. E thënë në këtë formë, mund të duket kontradiktor si qëndrim, duke qenë se titullarët e institucioneve publike janë politikanët. Administrata publike ka dy varësi: politike dhe civile. Ministri si titullar i institucionit është njëkohësisht edhe një drejtues politik i tij dhe në bazë të ligjit drejton dhe mbikqyr administratën publike. Sekretari i Përgjithshëm, me

KM, në ministritë, në organet e barazuara me to e institucionet e tjera qendrore, shëndetësore e arsimore, në ATSH-në e RTSH-në, si dhe në organet lokale të pushtetit të administratës” (KP, 1991b).

²⁰⁷ Zgjedhjet e para pluraliste në Shqipëri u mbajtën më datë 31.03.1991. U fituan nga Partia e Punës e Shqipërisë me 67.6% të votave. Partia Demokratike e Shqipërisë, e sapo krijuar morri 38.71% të votave.

një varësi direkte nga ministri është funksionari më i lartë i shërbimit civil (kryesisht në ministrinë e linjës). Kjo bën që administrata publike nuk mund të jetë tërësisht apolitike apo të kryhet një depolitizim total. Por ulja e ndikimit politik në vendimmarrje është themelor të bëhet përmes drejtuesve politikë, të cilët duhet të kryejnë vetëm detyrën e orientimit dhe kontrollit mbi zbatimin e politikave dhe programeve qeverisëse për administratën publike; të mos kenë ndikim mbi vendimmarrjen e shërbimit civil; dhe të jenë të shkëputur nga vendimmarrjet politike në organizatat ku ata aderojnë. Kjo gjë do të rriste pavarësinë e vendimeve të drejtuesve të lartë të shërbimit civil, puna në institucion do të ishte më e stabilizuar dhe njëkohësisht do të rritej pavarësia e administratës publike nga politika. Ana tjetër e medaljes është nëpunësi civil i politizuar.²⁰⁸ Në administratën publike ka nëpunës civilë ekzekutivë apo edhe pjesë e TND-së që janë njëkohësisht edhe drejtues të organizatave politike. Ndaj që ta depolitizosh administratën duhet të realizosh *vetting-un* politik të saj. Nëpunësit civil duhet të japin dorëheqjen nga funksionet drejtuese në organizata politike dhe anëtarët e TND-së nuk duhet të jenë anëtarë partie. Nëse nuk e kryejnë procesin e dorëheqjes, ata duhet të largohen nga shërbimi civil.²⁰⁹

Hapi i dytë, zhvillimi i rekrutimeve me profesionalizëm, që mundësohet përmes rekrutimit mbi baza meritokracie. Politizimi i administratës, përmes rekrutimeve jo profesionale, punësimeve të militantëve partiakë dhe me kontrata të përkohshme përgjatë të gjithë tranzicionit kanë qenë faktorët bazë në dështimin e vazhdueshëm të RAP në Shqipëri.

Politizimi i administratës konfirmohet edhe nga vetë institucionet publike, ku në SNRAP

²⁰⁸ Ligji 152/2013 parashtroi: “Nëpunësit civilë të TND-së nuk mund të jenë anëtarë të partive politike. Nëpunësit civilë të kategorive të tjera kanë të drejtë të jenë anëtarë të partive politike, por nuk mund të jenë anëtarë të organeve drejtuese të tyre” (KSh, 2013c:17).

²⁰⁹ Konform Ligjit 152/2013 liri nga shërbimi civil ndodh: “kur nëpunësi i nivelit të lartë drejtues anëtarësohet në një parti politike ose kur nëpunësit e niveleve të tjera bëhen anëtarë të organeve drejtuese të një partie politike” (KSh, 2013c:30).

2015-2020, për periudhën 2009-2013, thuhet: “ka pasur një përqindje të lartë të zëvendësimit të punonjësve për shkak të politizimit të praktikave të rekrutimit” (fq, 7). Urdhri i Kryeminsitrit nr. 174, datë 01.10.2010²¹⁰ dha të drejtën ligjore për punësime me kontrata të përkohshme. Ndërkohë ligji 8549/1999 nuk shprehej drejtpërdrejtë për ndalimin e rekrutimit të nëpunësve civilë me kontrata të përkohshme, gjë e cila krijoi vakumin e nevojshëm ligjor që aktet nënligjore t’i hapnin rrugë emërimit me kontrata të përkohshme. Numri i madh i kontratave të përkohshme krijoi një problem real në shërbimin civil duke qenë se edhe “zbatimi i Urdhrit të Kryeministrit të tetorit 2010 që vendos një kufi maksimal prej 2.5% të punësimeve me kontratë në shërbimin civil, vazhdon të jetë i dobët” (KE, 2011:11).

Një vit më vonë ky urdhër “... është zbatuar në masë të konsiderueshme” (KE, 2012:10). Ndërsa në vitin 2013, “me synimin për përmbushjen e objektivit të synuar 2.5% në vitin 2010, përqindja e kontratave të përkohshme në organet shtetërore u reduktua edhe më tej në, aktualisht, 4.8%” (KE, 2013:9).

Hapi i tretë, respektimi i sistemit të karrierës. Përgjatë analizës pamë punësime me kontratë të përkohshme në nivele të ulta dhe të mesme drejtuese, gjë e cila solli shmangie të sistemit të karrierës në shërbimin publik.

Hapi i katërt, shpërblimi i nëpunësit civil mbi bazë merite. Në administratën publike “Sistemi i shpërblimit bazohet në klasifikimin e vendit të punës dhe, në parim, është një sistem transparent... Autoritetet duhet të marrin masat e nevojshme për të siguruar një

²¹⁰ Ky udhëzim autorizoi KM-në dhe ministrinë, që të rekrutojnë nëpunës civilë nëse “institucioni ka një nevojë urgjente për të siguruar mbarëvajtjen në punë...” (Kryeministri, 2010:139),

shpërblim të drejtë dhe transparent me pagesë të barabartë për punë të barabartë, dhe për të shmangur dobësimin e sistemit të shërbimit civil të bazuar në karrierë” (KE, 2015:10).

Hapi i pestë, është evitimin e masave disiplinore të jashtëligjshme. Për vitin 2014 kur filluan punë gjykatat administrative ka patur një numër të lartë ankimimesh dhe “2/3 e të gjitha çështjeve të përfunduara në instancën e parë janë fituar nga nëpunësit. Vendimet gjyqësore të formës së prerë duhet të respektohen dhe të zbatohen plotësisht” (KE, 2014:11).

Ndër vite “numri i madh i ankesave në gjykatat administrative ngre shqetësim në lidhje me përdorimin e procedurave të zgjidhjes, uljes në detyrë, ristrukturimit dhe ato disiplinore për të uljen në detyrë dhe shkarkimin e nëpunësve publikë” (KE, 2010:9).

Respektimi i këtyre parimeve është themelor për një administratë profesionale. Në një përfundim të ngjashëm mbërrihet edhe në raportin e fundit nga Bertelsmann Stidtung’s Transformation ku thuhet se “Ripozicionimi i stafit pas rotacionit politik ka qenë subjekt i debateve të nxehta, por duke patur parasysh gjendjen e dobët të administratës publike, një ripozicionim i caktuar është i nevojshëm në mënyrë që të futen parimet e meritokracisë dhe stabilitetit siç sygjeron edhe ligji” (2016:13)

Për Rosenbloom, “nëse është një parti ose koalicion politik dominant [siç është rasti i Shqipërisë], reforma duhet të jetë në përputhje dhe të përkrahet nga teoria e tyre sesi administrata publike duhet të punojë. Një nga mënyrat e përcaktimit se çfarë duhet të jetë administrata publike ose si duhet të punojë ajo, është të pyesësh: “cili është koncepti i partisë ose koalicionit dominant për nëpunësin civil? ” Në fund të fundit, megjithatë, administrata ka nevojë të jetë stabile dhe e orientuar drejt interesit publik në terma afatgjatë. Rrjedhimisht, ajo ka nevojë për disa shkallë pavarësie dhe autonomie nga partia ose koalicioni politik në fuqi dhe nga tekat politike të ditës. Zakonisht, kjo do të thotë se

nëpunësit civilë duhe të zgjidhen mbi bazën e meritës dhe jo të përkatësisë politike ose pikëpamjeve politike dhe të mbajë sigurinë në punë të varur nga një performancë e mirë më teper se nga prespektivat politike” (Komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Si përfundimin, depolitizimi mundësohet përmes departizimit dhe zbatimit të parimeve të menaxhimit në rekrutim, zhvillim sistemi karriere, shpërblim financiar mbi bazë ligji dhe qëndrim në shërbimin civil me meritokraci, mundëson pasjen e nëpunësve të aftë, ndihmon në rritjen e motivimit dhe të kapaciteteve të tyre. Kjo gjë çon në rritjen e performancës individuale të nëpunësve civil dhe për pasojë edhe të performancës së institucionit. Ndaj treguesit matës të depolitizimit kanë lidhje me treguesit matës të performancës së institucionit dhe një depolitizim i institucioneve publike ka një ndikim të drejtpërdrejtë në realizimin e RMBNj e më tej në realizimin e RAP.

5.3. Reforma e pagave

Reformat e ndryshme pjesë e reformës në tërësi të administratës publike, nuk zhvillohen të shkëputura nga njëra-tjetra. Vetë reformat si edhe rezultatet e tyre janë të ndërlidhura substancialisht me njëra-tjetrën dhe me një ndikim ndërvarësie mes tyre. Asnjë reformë nuk mund të jetë e suksesshme vetëm në vetveten e saj. Po të vijojmë me analizën e reformës së pagave, do të themi se ajo nuk mund të zbatohet nëse nuk kemi:

- një reformë strukturore që përcakton strukturën, funksionet dhe përbërjen e organeve dhe institucioneve ku ka nëpunës civilë;
- zhvillimin e teknologjive të informacionit që të lidhi sistemet me njëri-tjetrin;

- një bazë ligjore që normon pagat e nëpunësve;
- MBNj në sistemin e karrierës dhe në zhvillimin profesional të nëpunësve civilë.

Unifikimi i pagave, respektimi i shpërblimit kundrejt performancës dhe konkurrenca me sektorin privat janë elementë të rëndësishëm, të cilët nuk mund të neglizhohen për motivimin e nëpunësve të shërbimit civil.

Në dhjetor 2001 u miratua struktura e re e pagave dhe në janar 2002 filloi zbatimi i saj në pozicionet ekzekutive në ministri. Ky ndryshim i pagave e bëri “... më tërheqëse punën në shërbimin civil. Kjo vërehet nga rritja e numrit të aplikimeve për pozicionet e shpallura në krahasim me vitin 2001” (DAP, 2002:10).

Ristrukturimi i sistemit të pagave për nëpunësit civilë u parashikua të zhvillohej në tre faza:

1. aplikimi i sistemit të ri të pagave për nëpunësit civilë në administratën qendrore;
2. shtrirja e sistemit të ri për: ... institucionet e pavarura dhe institucionet [e varësisë], ... në fushën e shëndetësisë, të arsimit ..., si dhe ... [te] njësitë e qeverisjes vendore;
3. mbulimi i të gjitha institucioneve nga skema e re e pagave në përputhje me mundësitë buxhetore (Qeveria Shqiptare, 2004:10).

Në vitin 2003 ndryshimet ligjore “...krijuan premisën e nevojshme për një rishikim tërësor dhe të unifikuar të sistemit të pagave për institucionet e ekzekutivit” (Qeveria Shqiptare 2004:3).

Në vitin 2004 “është shtrirë reforma në fushën e pagave edhe për nëpunësit në institucionet e pavarura, disa institucione në varësi të KM-së/Kryeministrit dhe ministrive të linjës” (Qeveria Shqiptare, n.d.:11).

Në vitet 2003-2004 u krye për herë të parë studimi i hollësishëm i pagave.

Në vitin 2005 kemi: “(i) përgatitjen e Dokumentit të Politikave të Pagave dhe Shpërblimeve në institucionet e administratës publike, si dhe planin e veprimit për zbatimin e saj; (ii) kategorizimin e përgjithshëm të të gjitha pozicioneve të punës në institucionet e administratës publike” (KM, 2006:17,18).

Në vitin 2006 “përveç rritjes së konsiderueshme të nivelit të pagave, arritja më e rëndësishme e kësaj reforme ishte unifikimi i sistemit të pagave sipas sistemit të pagave për nëpunësit civilë, si dhe kategorizimi i përgjithshëm i pozicioneve të punës në institucionet e administratës publike” (KM, n.d.a:16).

Realizimi i një sistemi unik të pagave ishte sërish një nga prioritetet në vitin 2007 dhe “në muajin korrik janë miratuar vendimet përkatëse të pagave, të cilat ndërmjet të tjerave, kanë realizuar reformën e strukturës së pagave për disa institucione të mbetura pa përfshira gjatë vitit 2006...” (KM dhe DAP, n.d.b:17).

Në vitin 2008 KM-ja miratoi një kuadër vendimesh në fushën e pagave.

SNRAP 2009-2012 e përfshiu reformën e pagave në objektivat e saj,²¹¹ duke sjellë rritjen e nivelit të pagave të shërbimit civil dhe i bëri konkurrese në tregun e punës. Ndërsa “parimi “për përgjegjësi të njëjtë, pagë e barabartë” ka gjetur një zbatim më harmonik brenda sferës së ndikimit të KM-së dhe deri diku në bashki dhe qarqe” (KM, 2009a:18).

Në vitin 2009, reforma e pagave vazhdoi tek institucionet ku nuk ishte përfshirë dhe aty ku ndryshoi legjislacioni i organizimit dhe funksionimit të tyre (KM dhe DAP, n.d.d).

²¹¹ Objektivat e SNRAP 2009-2012 kishin të bënin me: “(i) krijimin e një sistemi unik të pagave dhe shpërblimeve në administratën publike, nëpërmjet shtrirjes së sistemit të parimeve dhe treguesve të pagave të nëpunësve civilë, në të gjitha institucionet e administratës publike; (ii) rregullimi i situatës së pagave, shpërblimeve dhe strukturave, për institucionet e pavarura...” (KM, 2009a:17).

Më datë 24.03.2011, u miratua Ligji 10 405, “Për kompetencat për caktimin e pagave dhe të shpërblimeve”. Risia e këtij ligji është rregullimi i disa çështjeve që më parë linin hapësira për keqinterpretime apo keqzbatime. (KM dhe DAP, n.d.f).

Gjatë vitit 2012 procesi i rritjes së pagave për punonjësit buxhetorë “...u realizua në muajin gusht, sipas sistemeve të pagave përkatëse...” (KM, MB dhe DAP, n.d.f:15) dhe një vit më vonë “...u realizua në muajin korrik 2013, sipas sistemeve përkatëse të pagave, duke pasur parasysh ndryshimin e indeksit të përgjithshëm të çmimeve të konsumit...” (KM, MB dhe DAP, n.d.g:17).

Me fillimin e zbatimit të Ligjit 152/2013, struktura e pagave ka pësuar ndryshime, pasi “...është parashikuar zbatimi i një sistemi karriere horizontale, nëpërmjet avancimit në hapat e pagës, mbështetur në disa kriterë. Zgjerimi i fushës së veprimit të shërbimit civil nuk ka ndikuar në sistemin e pagës, për shkak se të gjitha institucionet publike përdorin të njëjtën strukturë page që nga viti 2006” (MIAP dhe DAP, 2015a:12).

VKM 142, datë 12.03.2014 bëri klasifikimin e “Klasave të zbatueshme për secilën kategori, si dhe emërtesat e pozicioneve të punës që i përkasin secilës klasë...” (QBZ, 2014:895).

Ndërsa “lidhja me thesarin dhe gjenerimi elektronik i listës së pagave janë sfidat në të ardhmen për Sistemin Informatik të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore (SMIBNJ)” (MIAP dhe DAP, 2015a:29). Një problem i shfaqur dhe real në sistemin e pagave është niveli i pagave në pozicionet e larta drejtuese të shërbimit civil, të cilat “e kanë humbur konkurrueshmërinë me tregun...” (Po aty, fq. 14), ndaj drejtuesit i bënë më pak të interesuar dhe më pak të motivuar për punën. Kjo e bën të nevojshëm rishikimin e nivelit të pagave të shërbimit civil në të gjitha nivelet e tij, por kryesisht tek ato menaxheriale.

Pagat/shpërblimet në sektorin publik në Shqipëri, janë të përcaktuara me ligj²¹² dhe nuk lejojnë hapësirë për institucionet publike qendrore dhe vendore që të përcaktojnë vetë masën e pagës dhe shpërblimit për punonjësit e tyre. Është e rëndësishme të theksohet se paga në sektorin publik është më e ulët se në sektorin privat dhe kjo bën që punonjësit më të kualifikuar të shkojnë drejt sektorit privat. Koordinator i MIAP-së për sistemin e pagave thotë se “është në përputhje me sistemin e pagave që parashikon ligji, proces ky i rregulluar me akte nënligjore” (Komunikim personal, 3 gusht 2016).

Reforma e pagave ka objektiv “rishikimin e sistemit të pagave në shërbimin civil duke u bazuar në vlerësime më pranë realitetit të pozicioneve të punës, në arritjet vjetore të nëpunësve civilë dhe rezultatet” (MIAP dhe DAP, 2015a:18). Për vitin 2017 qeveria miratoi rritjen e pagave të administratës nga 7-10% që fillon zbatimin nga data 01.03.2017. SNRAP 2015-2020 parashikon “organizimin e sistemit të pagave në shërbimin civil duke u bazuar në vlerësimin e vendit të punës, të arritjeve vjetore të nëpunësve civilë dhe rezultateve në trajnimet e detyrueshme” (MIAP dhe DAP, 2015a:21). Në planin e veprimit për realizimin e SNRAP 2015-2020 “Hartimi dhe miratimi i një dokumenti për politikën në sistemin e pagave” (MIAP dhe DAP, 2015b:1) planifikohet për t’u realizuar në fund të vitit 2017 dhe në fundin e vitit 2020 të miratohet dhe të zbatohet struktura e re e pagave. Një nga parimet e shërbimit publik dhe MBNj është: “Sistemi i pagave të nëpunësve civilë bazohet në klasifikimin e vendeve të punës; ai është i drejtë dhe transparent” (SIGMA, n.d.:18). Ky parim gjen pasqyrim në Ligjin 152/2013 ku paga për nëpunësin civil

²¹² Ligji për nëpunësin civil, në nenin 34 parashikon: “Paga e nëpunësit civil përbëhet nga paga bazë e kategorisë, shtesa për klasën, së cilës i përket pozicioni dhe shtesa për kushtet e punës. ...Për çdo klasë zbatohen disa hapa page në rendin rritës. Kalimi në hap më të lartë page bazohet në: (a) vjetërsinë në shërbimin civil; (b) rezultatet e vlerësimit të punës; (c) përfundimin me sukses të veprimtarive të formimit profesional për çdo hap” (KSh, 2013c:17).

parashikohej të mbështej në: “(i) vjetërsinë në shërbimin civil; (ii) rezultatet e vlerësimit të punës; (iii) përfundimin me sukses të veprimtarive të formimit profesional për çdo hap” (neni 34), por që ende pas 3 viteve të hyrjes në veprim të ligjit, sistemi i pagave nuk është përshtatur me parashikimin ligjor. Kjo nënvizohet edhe nga opinioni i KE-së kur thotë: “Sistemi i pagave të nëpunësve civilë, në parim është transparent dhe bazohet në një sistem të klasifikimit të vendeve të punës. Gjithsesi, zbatimi i sistemit të ri që bazohet në vlerësimin e punës ka mbetur pezull. Prezantimi i shpërblimeve (bonuseve) për nëpunësit civilë që punojnë për integrimin në BE duhet të vlerësohet në mënyrë të rregullt pasi rrezikon që të kompromentojë koherencën e sistemit të përgjithshëm të pagave” (2016:14). *Si përfundim* thuhet se, reforma e pagave i ka fillesat e para në vitin 2001 me miratimin e strukturave të reja të pagave. Në 16 vite reforma ka patur përmirësime, por zhvillimi ka qenë i ngadalshëm. Nuk është hartuar një strategji për organizimin e sistemit të pagave dhe vendimet e marra kanë qenë më shumë pasojë e një rikuperimi/ rregullimi, apo si një nevojë politike, sesa rformatimi i sistemit të pagave. Reforma ishte segmentuar për sektor të veçantë dhe tejet e zgjatur në kohë. Rritja e pagave ka qenë më shumë si efekt i ndryshimit të çmimit të konsumatorit, sesa një rritje page për vlerësim pune të nëpunësit.

5.4. Reforma e administratës publike, realizimet dhe prespektiva

Në dhjetëvjeçarin e parë të aplikimit të demokracisë “...zhvillimi i politikave sektoriale është bërë në mënyrë *ad hoc*, të shkëputura dhe kryesisht të drejtuara sipas orientimeve të donatorëve” (Kodra, 2001:283). Ngjarjet e vitit 1997 dhe dëmtimi i institucioneve publike, paraqitën nevojën e menjëhershme për reformimin e plotë të administratës publike dhe shërbimit civil në tërësi. Vazhdimi i proceseve integruese të vendit solli nevojën e ndërtimit

të “institucioneve dhe një administratë të aftë për të harmonizuar legjislacionin e vendit me atë komunitar, e paralelisht zbatimin efektiv të tij...” (Meksi, 2001:93,94).

Me VKM nr. 42 të datës 28.01.1999, u miratua “Krijimi i Bordit për Reformën Institucionale dhe Administratën Publike”.²¹³ Kompetencat e bordit ishin: “Mbështet programin e Qeverisë, harton dhe përcakton përparësisë për reformën institucionale dhe të administratës publike; siguron koordinimin dhe nxitjen e bashkëpunimit ndërinstitucional; mbikqyr procesin e zhvillimit të reformës...; bashkëpunon me donatorët për procesin e reformës institucionale dhe informon për ecurinë e reformës” (KM, 1999:1).

Fillimi i RAP daton në vitin 1999, kur qeveria miratoi Strategjinë për Reformën Insitucionale dhe të Administratës Publike,²¹⁴ e cila u hartua pikërisht nga ky Bord. Duke qenë se reforma ishte edhe institucionale, fusha e veprimit të saj ishte shumë e gjerë.²¹⁵

U ngritën dhe funksionuan ITAP²¹⁶ dhe KShC dhe u miratua ligji “Statusi i nëpunësit civil”,²¹⁷ që shënoi fillimin e reformës së shërbimit civil. Sot jemi 18 vjet pas fillimit të këtij procesi dhe sërish qeveria e rradhës ka si objektiv primar reformimin e administratës publike. Miratimi i ligjit 152/2013 shënoi një tjetër fillim për reformën e shërbimit civil, duke qenë se e mëparshmja nuk u realizua.

²¹³ Në këtë bord bënë pjesë: Zëvendëskryeministri, Ministri i Koordinimit Qeveritar, për Reformën Legjislative, i Marrëdhënieve me Kuvendin, i Financave, i Drejtësisë dhe drejtoti i DAP.

²¹⁴ Objektivat kryesorë të kësaj strategjia ishin: (i) “Krijimi i shtetit ligjor dhe demokracisë...; (ii) Nxitja e dialogut politik, të fokusuar mbi objektivat e politikave të vendit...; (iii) Stabilizimi i vendit politikisht, ekonomikisht dhe nga ana shoqërore...” (Kodra, 2001:285, 286).

²¹⁵ Në kuadër të RAP, synohej reformimi i shërbimit civil dhe administrimi i BNj. Hartimi, miratimi dhe zbatimi i ligjit “Statusi i nëpunësit civil”, krijimi i një njësie qendrore të specializuar për administrimin e shërbimit civil. Ngritja dhe funksionimi i ITAP-it, si një institucion publik i specializuar për trajnimin e kësaj administrate. Ngritja dhe funksionimi i KSHC-së, si institucion i pavarur për monitorimin dhe për mbikëqyrjen e procesit të administrimit të BNj. Të gjitha këto masa i shërbejnë krijimit të një shërbimi civil profesionist të bazuar në merita” (fq. 288).

²¹⁶ Trajtuar gjerësisht në Kapitullin IV.

²¹⁷ Zbatueshmëria e të cilit u trajtua gjerësisht në Kapitullin III.

Në raportin e Qeverisë Shqiptare për punën e shërbimit civil për vitin 2005, përcillen objektivat e RAP për vitin 2006.²¹⁸ Ndërsa rezoluta e Kuvendit, paraqet mangësitë e RAP gjatë këtij viti.²¹⁹ Nga konstatimet e DAP “mbi mungesën e një strategjie të mirëfilltë për RAP” (KM dhe DAP, n.d.b:6) u propozua hartimi i SNRAP, në kuadër të SKZhI. Me Urdhrin nr. 134, datë 16.08.2007, Kryeministri urdhëroi “Për ngritjen e grupit ndërministror të punës (GNP), përgjegjës për përgatitjen, hartimin dhe ndjekjen e zbatimit të SNRAP, në kuadër të SKZhI” (Fq. 1).

Viti 2008 ishte një vit i rëndësishëm për reformën, pasi u hartua SNRAP, e cila u çua për diskutim në ministrinë e linjës dhe më tej pas miratimit të saj nga GNP-ja, u diskutua me donatorët. Me VKM nr. 1017, datë 19.09.2009 u vendos “Miratimi i SNRAP 2009-2013, në kuadër të SKZhI” (fq. 1), e cila trajton edhe RAP.²²⁰

Në “Planin Kombëtar për zbatimin e MSA-së 2009-2014”, qeveria shqiptare ndër të tjera synonte që në një periudhë afatshkurtër dhe afatmesme (deri në vitin 2011) të realizonte:

- rekrutimin e punonjësve në bazë të konkursit duke zbatuar meritokracinë;
- reformimin e plotë të strukturave të pagave dhe shpërblimit;
- trajnimin e vazhdueshëm të punonjësve;
- zbatueshmërinë e “ligjit të Shërbimit Civil” dhe rregullave të lidhura me të;

²¹⁸ Më kryesorët ishin: “(i) Rishikimi strukturor do të shoqërohet me uljen e numrit të punonjësve në institucione... [se ka] struktura të fryra... (ii) Krijimi i një sistemi unik të pagave... (iii) Përmirësimi i procesit të rekrutimit të nëpunësve civilë... (iv) Eliminimi i nepotizimit në administratën publike... (v) Rritja e kapacitetit të BNj-së nëpërmjet trajnimit...” (KM, 2006:22,23).

²¹⁹ Mangësitë kanë të bëjnë me: “(i) ...kryerjen e veprimtarisë me karakter politik nga nëpunësit civil, veçanërisht nga nivelet drejtuese...; (ii) procedura e konkurrimit ka qenë e kompromentuar, [epërmirësimi] zgjedh një nga tre kandidatët...; (iii) ...ka shfaqje nepotizmi... (iv) Pjesëmarrje jo në nivelin e kërkuar në kurset e trajnimit...” (KSh, 2006b:1,2).

²²⁰ Vizioni strategjik i SNRAP 2009-2013 ishte: “(i) Një administratë e qëndrueshme e profesionale që rinovohet nëpërmjet konkurrimit të ndershëm dhe që krijon mundësi për karriere; (ii) Një administratë e mirë organizuar e tillë që të mundë përballojë detyrat në një sistem me shtet të vogël por efektiv që mbështetet në decentralizim dhe dekoncentrim; (iii) Një administratë që bazohet në procese vendimmarrëse, transparente, përfshirëse dhe e përgjegjshme ndaj publikut”. (KM, 2009a:23).

- zhvillimin e sistemit të karrierës profesionale, me qëllim final “krijimin e një administrate publike eficiente dhe të aftë të përballojë realizimin e plotë të angazhimeve dhe detyrimeve që rrjedhin nga zbatimi i MSA-së.” (Exercise, n.d.:1).

Por synimet e qeverisë shqiptare të vendosura në SNRAP 2009-2013 dhe objektivat e Planin Kombëtar për zbatimin e MSA-së nuk u përmbushën, ndaj RAP mbeti e përealizuar. RAP-i si një nga kriteret kyç për integrimin e vendit është monitoruar në mënyrë të vazhdueshme nga ekspertët ndërkombëtarë dhe KE-ja është shprehur për “Përparim të kufizuar në fushën e RAP...” (KE, 2011:11). Ndërsa një vit më vonë u “bënë përparime në fushën e RAP” (KE, 2012:10). Kjo pasi në vitin 2012, filloi puna për hartimin e SNRAP 2013–2020 dhe në fundin e vitit ishte hartuar drafti i parë.

Në gjysmën e dytë të vitit 2013 ndërrimi i pushteteve solli ndryshim strukturash për menaxhimin e administratës publike dhe strategjia e nisur u miratua dy vite më pas, si SNRAP 2015-2020, e cila u shoqërua me planin e veprimit. Njëkohësisht edhe miratimi i statusit të ri të nëpunësit civil (ligji 152/2013) dhe akteve të tij nënligjore (në shkurt 2014 e më pas) sollën hapa përpara për zhvillimin e RAP.

Megjithë përparimet domethënëse, “administrata publike përballlet me sfida të mëdha në realizimin e detyrave të veta, të cilat lidhen me qëndrueshmërinë dhe depolitizimin, krijimin e mekanizmave efikasë të kontrollit, zbatimin me rigorozitet të ligjit të nëpunësit civil dhe realizimin e procedurave të rekrutimit transparente, rritjen e cilësisë së shërbimeve të ofruara ndaj qytetarëve, luftën ndaj korrupsionit dhe përdorimin e mjeteve të teknologjisë së informacionit në ofrimin e shërbimeve” (MIAP & DAP, 2015a:6).

Të realizosh RAP, do të thotë të vendosësh objektivat se ku dhe si duhet të shkojë ky sektor publik, të cilat shprehin ndryshimet që duhen bërë në administratën publike për reformimin

e saj. Nën këtë këndvështrim, do të analizojmë objektivat e reformës së administratës publike të paracaktuara në SNRAP dhe stadin aktual të zhvillimit të kësaj reforme.

SNRAP ka dy faza zhvillimi. Faza e parë është plani afatmesëm 2015 – 2017, që do të synojë zhvillimin e RS-së së institucioneve dhe faza e dytë është plani afatgjatë, që do të synojë konsolidimin e arritjeve të fazës së parë (MIAP & DAP, 2015). SNRAP 2015-2020 përcakton objektiva të qartë dhe njëkohësisht edhe rrugën që duhet të ndiqet për realizimin e tyre. Ndërsa “Korniza e monitorimit dhe raportimit të Strategjisë janë të bazuara në udhëzimet e qarta dhe tregues të krijuar me ndihmën e SIGMA-s dhe të ndjekur nga DAP dhe MIPA” (MIE, 2016:42), gjë e cila e bën edhe më të saktë këtë raportim.

Strategjia ka përcaktuar objektivat makro të saj dhe mbështetur në raportin e progresit dhe monitorit të SNRAP 2015-2020 për vitin 2015²²¹ kemi:

I. Prioriteti i parë: “Politikëbërja dhe cilësia e legjislacionit” ka objektivat:

1. *Politikat planifikuese dhe koordinuese të përmirësuara për të hartuar dokumenta strategjikë të qeverisë që i shndërrojnë prioritetet në veprime konkrete.*

Realizime:

- 83% e kuadrit rregullator strategjik (strategjitë sektoriale nën SKZHI) kanë arritur të hartohen e të vihen në zbatim.
 - Treguesi 100% për strategjitë sektoriale dhe ndërsektoriale të përfunduara dhe me cilësi (me plan veprimi dhe me set indikatorësh me synimet përkatëse) është arritur në masën 70% për grupin e strategjive sektoriale të aprovuara.
2. *Sistem transparent i hartimit të ligjeve, gjithëpërfshirës, i bazuar në politika dhe që siguron përafrimin me acquis.*

²²¹ Në kohën e shkrimit të kësaj teze, raporti për vitin 2016 nuk kishte dalë ende.

Realizime:

- Përqindja e akteve ligjore të cilat kanë kaluar një proces të gjerë konsultimi publik dhe provat e përfshirjes së publikut dhe aktorëve të interesuar në proces është në nivelin 97%. Cilësia e procesit të konsultimeve vlerësohet të jetë në nivelin 5,25 pikë nga 8 pikë (vlerësimi maksimal).
- Vetëm 6.6% e akteve ligjore të miratuara kanë pësuar ndryshime brenda vitit të parë të miratimit.

3. *Ndërtimi i një sistemi monitorimi dhe vlerësimi efikas të strategjive, programeve dhe kuadrit ligjor në fuqi, të mbështetur në:*

- a) mbledhjen e të dhënave, nëpërmjet një procesi asnjans dhe transparent, për hartimin dhe zbatimin e strategjive, programeve dhe legjislacionit;
- b) hartimin e analizave për vlerësimin e efekteve të krijuara nga zbatimi.

Realizime:

- Përqindja e raporteve monitoruese për strategjitë e rëndësishme të hartuara dhe publikuara është vetëm 10%.
- Numri i përgjithshëm i raporteve të monitorimit të vëna në dispozicion të publikut nëpërmjet publikimit në faqen e internetit të Qeverisë është 4.

II. Prioriteti i dytë: “Organizimi dhe funksionimi i administratës publike” ka objektivat:

4. *Fuqizimi i strukturave të administratës publike me qëllim përmirësimin e ofrimit të shërbimeve ndaj publikut.*

Realizime:

- Numri i sporteleve me standard të përmirësuar të shërbimit në institucionet qendrore dhe degët e tyre nën administrimin e ADISA-s arriti në 15.
 - 51 është numri i shërbimeve të ofruara me standardin e përmirësuar.
5. *Shërbime publike të përmirësuara, të aksesueshme dhe të integruara duke reduktuar mundësitë për korrupsion dhe forcimin e etikës në ofrimin e shërbimeve publike.*

Realizime:

- 5 sportele unike janë krijuar në institucionet e pushtetit vendor.

III. Prioriteti i tretë: “Shërbimi civil: MBNj” ka objektivat:

6. *Kapacitete të përmirësuara për zbatimin e legjislacionit të shërbimit civil dhe procedura të lehtësuara për zbatim.*

Realizime:

- Numri mesatar i pjesëmarrësve në një procedurë rekrutimi për rekrutët nga jashtë dhe ka qenë 13,2 për vitin 2015 dhe nga brenda (ngritje në detyrë) shërbimit civil ka qenë 1.3.
 - Numri i ankesave lidhur me rekrutimin në shërbimin civil të pranuar nga gjykata ka qenë në 3 raste.
 - Qarkullimi vjetor i stafit të nivelit drejtues në të gjitha nivelet e shërbimit civil në institucionet e administratës qendrore ka qenë në nivelin 6.8%.
7. *Organizimi i sistemit të pagave në shërbimin civil duke u bazuar në vlerësimin e vendit të punës, të arritjeve vjetore të nëpunësve civilë dhe rezultateve në trajnimet e detyrueshme.*

Realizime:

- Raporti ndërmjet pagës maksimale dhe pagës minimalë mbetet në nivelin 11.7%.
- Ndryshime të skemës dhe numrit të pozicioneve në skemën e pagave mbështetur në përmbatjen e përshkrimit të punës = 0.

IV. Prioriteti i katërt: “Procedurat administrative dhe mbikqyrja” ka objektivat:

8. *Procedura të thjeshtuara për ofrimin e shërbimeve, duke lehtësuar komunikimin me publikun dhe shmangur korrupsionin.*

Realizime:

- Synimi krijimi në vitin 2017 i dy sistemeve të reja IT për ofrimin e shërbimeve dhe ofrimi i 100 shërbimeve në formë elektronike. Është realizuar përkatësisht: (i) 1 sistem IT- i pilotuar - projekti ERDMS në 4 institucione qendrore; dhe (ii) 129 shërbime të reja të ofruara në formë elektronike në portalin qeveritar e-albania.
9. *Zhvillimi i një infrastrukture TIK të aftë për të mbështetur veprimtaritë e përditshme të administratës publike dhe rritjen e efencës duke ulur kohën për të aksesuar, përpunuar dhe transmetuar informacionin ndërsa përmirësohet rrjedha e tij.*

Realizime:

- Zhvillimi i infrastrukturës TIK po konsiderohet një element i rëndësishëm jo vetëm për të rritur efencën e punës së administratës publike, por gjithashtu për të përmirësuar transmetimin dhe rrjedhjen e informacionit.
 - Në kudër të iniciativave të ndërmarra në portalin unik qeveritar, është ridimesionuar totalisht mënyra e ofrimit të shërbimeve ndaj qytetarit/biznesit.
10. *Rritja e efencës dhe përgjegjshmërisë së nëpunësve publikë.*

11. Rritja e kontrollit mbi veprimtarinë e administratës publike, garantimi i të drejtave të qytetarëve dhe aksesit në informacion.

Realizimi:

- Kodi i Ri i Procedurave Administrative është një hap pozitiv në drejtim të rritjes së efikasitetit dhe përgjegjshmërisë së nëpunësve publikë.
- Hartimi dhe publikimi i programeve të transparencës mbetet në nivele të ulëta, ndërkohë që është tejkaluar afati i përcaktuar me ligj.

Siç shihet ecuria e reformës përgjithësisht është mbi bazë plani dhe ka ecur me hapa të ndjeshëm. KE në vlerësimin e tij për ecurinë e RAP nënvizon se Shqipëria duhet:

- të vazhdojë të dëshmojë një proces transparent dhe të bazuar në merita për rekrutimin dhe shkarkimin e nëpunësve civilë në të gjitha institucionet shtetërore, me qëllim arritjen e objektivit për një administratë publike profesionale dhe të depolitizuar;
- të bëjë publike informacione të sakta mbi shërbimin publik me anë të SIMBNj dhe ta lidhë atë me sistemin e thesarit;
- të përgatitet për zbatimin e Kodit të ri të Procedurave Administrative dhe paralelisht të rishikojë dhe përafrojë pjesën tjetër të legjislacionit përkatës. (KE, 2015:9).

Ndërkohë që në kohën e shkrimit të kësaj teze ka kaluar vetëm një vit nga miratimi i strategjisë dhe pas vitit 2017, kur të mbarojë edhe plani afatmesëm, priten të ketë arritje edhe më të ndjeshme në RAP.

Objektivat makro të RAP deri në vitin 2015 nuk janë realizuar, pasi edhe vetë plani i veprimit për realizimin e tyre parashikon një periudhë realizimi pas vitit 2017.

Objektivat mikro të RAP kanë të bëjnë me rritjen e efikasitetit dhe përgjegjshmërisë së nëpunësve civilë. RMBNj është në proces dhe për realizimin e objektivave duhet:

- më shumë vëmendje për nevojat e nëpunësve civilë për procesin e trajnimit;
- respektimi i vendimeve të gjykatave nga ana e institucioneve;
- zbatimi i meritokracisë.

RAP është pjesë e e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian dhe për nëntë mujorin e 2016-s, ky plan është realizuar në masën 46.9% (MIE, 2016b). Ndërsa puna e bërë nga MIAP është realizuar në masën 43% (Po aty, fq. 6).

Për sukses, RAP “duhet të ketë mbështetje të gjerë politike dhe burime të mjaftueshme të përkushtuara ndaj saj. Njëkohësisht është e domosdoshme nëse ndonjë zyrtar ose agjensi është ngarkuar me mbikqyrjen dhe zbatimin e reformës. Përdorimi i modeleve nga sisteme të tjerë politikë, duhet të bëhet me kujdes. Reforma administrative duhet t’i përshtatet specifikave të çdo sistemi (regjimi) politik” (David Rosenbloom, komunikim personal, 10 nëntor 2016). Mbi bazën e këtij përcaktimi të Rosenbloom, themi se RAP ka mbështetje politike nga shumica aktuale politike drejtuese që po e udhëheq atë; në fillesat e saj është përcaktuar DAP si institucioni i ngarkuar për mbikqyrjen dhe zbatimin e reformës dhe pas krijimit të MIAP, kemi Ministrin e Inovacionit dhe Administratës Publike që është zyrtari mbikqyrës. Përsa i përket burimeve themi se nga analiza mbërritëm në përfundim se institucionet menaxhuese të reformës kanë nevojë për më shumë burime njerëzore, të afta, profesionale dhe të kualifikuara. Ndërsa për burimet financiare, është e rëndësishme të theksohet se “Financimi i strategjisë së RAP është pasqyruar në programin buxhetor afatmesëm. Gjithsesi, hendeuku i vlerësuar financiar për zbatimin e strategjisë së RAP ka mbetur në nivelin 29%, duke shkaktuar shqetësime në qëndrueshmërinë e zbatimit të tij” (KE, 2016:16).

Pas një analize teorike dhe empirike të gjendjes funksionale të administratës publike shqiptare, mbërrijmë në përfundimin se ajo është pjesërisht e gatshme që të luaj fort rolin e saj në zbatimin e politikave dhe ligjeve për mirëfunksionimin e sektorit publik, të udhëheqi zbatueshmërinë e RAP dhe njëkohësisht është pjesërisht gati të përballojë dhe të zbatojë

plotësisht detyrimet në procesin për hapjen e negociatave, si pjesë e integritetit të vendit. Në një përfundim të njëjtë del edhe KE në Raportin e vitit 2016 për Shqipërinë ku thuhet:

“Shqipëria është mesatarisht e përgatitur në drejtim të RAP” (fq. 13).

Deri tani u realizua matja e treguesve sasiorë të RAP, të prezantuar nga OECD,²²² e cila ka përfshirë pjesën e realizuar të objektivave dhe të planit vjetor të RAP dhe lëvizshmëritë e stafit në insitucionet që udhëheqin RAP. Ndërsa te treguesit cilësorë, shkalla e kompletimit të dokumentave të planifikimit të RAP ende nuk është bërë e plotë, pasi “Hartimi i politikave dhe legjislacionit ende nuk është mjaftueshëm gjithëpërfshirës dhe i bazuar në evidenca” (KE, 2016:12). KE nënvizon se edhe pse DAP është rritur si staf, “Gjithsesi, koordinimi, mbikëqyrja dhe roli i DAP si ndihmës duhet të forcohen më tej” (2016:14).

Përmes Raportit të progresit dhe monitorit të SNRAP 2015-2020 për vitin 2015 shohim se shkalla e raportimit dhe monitorimit të RAP realizohet dhe njëkohësisht përmes raporteve periodike të MIE-së zhvillohet një llogaridhënie për realizimin e RAP, krahas reformave të tjera integruese. Po a kanë gjetur zbatim parimet e administrimit publik në MBNj?

- *Punësimi me meritë dhe trajtim i barabartë i nëpunësit civil në të gjitha fazat e tij.* Nga analiza e deritanishme mbërrihet në përfundimin se zhvillimi i procesit të rekrutimeve mbi bazë merite është ende në proces dhe nuk ka arritur ende të eliminojë nepotizimin dhe punësimet militante. Në opinionin e KE-së, Shqipëria ka nevojë: “...për të përmirësuar më tepër procesin e rekrutimit...” (2016:12); Sistemi i karrierës është ende i brishtë në zbatim dhe zhvillim; dhënia e masave disiplinore në shkelje të ligjit janë prezente, përse kohë ka ende vendime gjykate në favor të nëpunësve civilë për shkeljet që ju kryhen, përfshirë këtu edhe pushimet e padrejta nga puna apo edhe vendime të

²²² Cituar në kapitullin IV.

KMShC -së në favor të nëpunësit civil për masa të padrejta që institucionet publike kanë ndërmarrë kundrejt tij.

- *Parandalimi i ndikimit politik.* Përsa kohë që administrata publike vijon të jetë ende e depolitizuar, ndikimi politik është dukshëm prezent në jetën e institucioneve publike.
- *Sistemi i pagave* bazohet në klasifikimin e vendeve të punës dhe sipas opinionit të KE-së “...në parim është transparent...” (2016:14). Por, ai nuk bazohet në vlerësimin e punës së bërë nga nëpunësi civil, siç parashikohet nga Ligji 152/2013.²²³
- *Zhvillimi profesional i nëpunësve civil.* Kurset e trajnimit kanë rritur cilësinë e tyre, por nga analiza empirike doli si kërkesë që ato të përshtaten dhe të azhurnohen me zhvillimet e fundit në fushën e administrimit publik dhe njëkohësisht të ketë një shtrirje edhe më të gjerë te nëpunësit civilë (përtej atyre të administratës qendrore); vlerësimi i performancës nuk zhvillohet ende profesionalisht nga eprori direk, duke sjellë inflacion vlerësimesh pozitive dhe joreale për nëpunësit civilë.
- *Integriteti i nëpunësit civil.* Më datë 17.12.2015 u miratua Ligji nr. 138 “Për integritetin e personave që zgjidhen, emërohen dhe ushtrojnë funksione publike”²²⁴. Ndaj “Në përputhje me këtë ligj, në prill, DAP mblodhi 24 000 vetëdeklarime. Verifikimi i tyre çoi në shkarkimin e 24 punonjësve publikë. Perceptimi i korrupsionit mbetet i lartë dhe nevojiten më shumë përpjekje në këtë drejtim” (KE, 2016:15).

Si përfundim, parimet e administrimit publik gjejnë pjesërisht zbatim në administratën.

²²³ Për më gjerë shiko nenin 34 të Ligjit “Për nëpunësin civil”.

²²⁴ Ligji 138/2015 ka për qëllim: “...të garantojë besimin e publikut në funksionimin e organeve të zgjedhura shtetërore, institucioneve të pavarura dhe atyre të krijuara me ligj, të administratës publike, nëpërmjet pengimit të zgjedhjes ose emërimit në to, apo largimit nga funksioni publik të personave, të cilët janë dënuar apo ndaj të cilëve janë marrë masa sigurie ose janë dënuar me vendim jopërfundimtar për kryerjen të krimeve, sipas këtij ligji” (KSh, 2015d:1).

KAPITULLI VI: Analiza e të dhënave empirike me nëpunësit civilë në administratën qendrore

Studimi synon të masi perceptimet e nëpunësve civilë, të testojë hipotezat dhe t'i përgjigjet pyetjes ndihmëse kërkimore.

6.1. Metodologjia e përdorur për vlerësimin e pritshmërive të nëpunësve civilë

Analiza do të kryhet mbi bazën e të dhënave empirike nga anketimi me nëpunës civilë në 7 ministri të linjës. Të dhënat e përfthuara janë instrumenta vetëvlerësues, sepse matin perceptimet e nëpunësve civilë në lidhje me treguesit e përcaktuar në pyetësor do na ndihmojnë t'i japim përgjigje pyetjes ndihmëse kërkimore: *Cili është efekti i arsimimit formal, përvojës së punës, marrëdhënia me eprorin, trajnimi dhe vlerësimi i performancës në performancën e nëpunësit civil?*

6.1.1. Qasja metodologjike e përdorur

Analiza mbështetet te nëpunësi civil dhe faktorët që përcaktojnë performancën e tij. Ajo kryhet mbi përshkrimin statistikor dhe me gjetjet e marrëdhënieve/lidhjeve mes variablave. Pyetësori u hartua nga autorja me 24 pyetje, mbështetur mbi literaturën për administratën publike dhe MBNj. Nuk është zgjedhur një pyetësor i gatshëm nga literatura, pasi u gjykua më e udhës që ai të hartohej mbështetur mbi specifikat e realitetit shqiptar. Përpunimi i pyetësorëve na dha 218 të dhëna. Përbërja e pyetësorit: 7 pyetje mbledhin të dhëna të

përgjithshme për anketuesit dhe 17 pyetje mbledhin të dhëna për çështjet që trajtohen në studim. Në pyetësor janë 14 pyetje të mbyllura dhe 10 pyetje gjysëm të hapura. Në 5 pyetje ju është kërkuar nëpunësve civilë që të japin specifikime për përgjigjen; në 3 pyetje ju është kërkuar të japin arsytet për përgjigjet e dhëna; dhe në 2 pyetje është përfshirë alternativën “Tjetër” që ju ka dhënë mundësinë të ofrojnë opsione të ndryshme nga ato të autores. Në 3 pyetje është përdorur shkalla Liker me pesë shkallëzime.

6.1.2. Popullata dhe kampionimi

Popullata për studim

Objekt studimi janë nëpunës civilë në administratën qendrore. Si popullatë u përdor numri i nëpunësve civilë faktik në administratën qendrore më datë 31.12.2014. Nga të dhënat (e marra nga autorja në MIAP), rezultoi se administrata qendrore më datë 31.12.2014 në strukturë kishte 1,658 nëpunës civilë, ku 574 ishin vende të lira dhe 1,084 nëpunës civilë faktik. Në tabelën 7 te Shënime janë të dhënat e nëpunësve civilë të marrë në analizë.

Në strukturën e shtatë ministrive kemi 104 vende të lira (16%), 156 (29%) nëpunës civilë në provë dhe 248 (64%) femra. Numrin më të madh të vendeve të lira e ka MAS me 22%. Mungesa e nëpunësve civilë në strukturë shihet nga drejtuesit e intervistuar si pengesë për realizimin e objektivave dhe përmirësimin e performancës së institucioneve.

Zgjedhja e kampionimit

Kampionimi është statistikor, pasi është marrë kampionim probabiliteti dhe është përfaqësues i të gjithë popullatës mbi bazë kriteri shkencor. Kampionimi u zgjodh i

rastësishëm, në mënyrë që nëpunësit civilë të kishin mundësi të barabarta pjesëmarrjeje në anketim. Zgjedhja e kampionimit u mbështet në dy shtresëzime: meshkuj/femra dhe nëpunës civil me status/nëpunës civil në periudhë prove. Kampionimi u llogarit për nivelin e besueshmërisë (masa e saktësisë) 95% dhe marzhi i gabimit 5%, ndaj $e = 5\% = 0.05$. Mbi bazën e popullatës përlllogaritja e kampionimit dha rezultatin:

$$n = N / 1 + N * e^2$$

$$n = 1.084 / 1 + 1.084 * 0.05^2 = 1.084 / 3.71 = 291 \text{ nëpunës civilë.}$$

Table 2 Kampionimi i nëpunësve civilë në administratën qendrore

		Meshkuj		Femra		Totali	
Nr.	Ministritë	Frekuenca	%	Frekuenca	%	Frekuenca	%
1.	MZhUT	21	31%	46	69%	67	22%
2.	MIE	10	30%	23	70%	33	11%
3.	MAS	18	41%	26	59%	44	15%
4.	MTI	15	36%	29	64%	42	14%
5.	MMSR	12	27%	32	73%	44	15%
6.	MEI	8	40%	12	60%	20	7%
7.	MBZhRAU	13	27%	36	73%	49	16%
	Totali	97	32%%	202	68%	299	100%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

6.1.3. Testimi i pyetësorit

Pyetësori u testua në muajin dhjetor 2014 në MZhUT me 20 nëpunës civilë. Cilësia e formulimit të pyetjeve u përmirësua pas sugjerimeve të specialisteve të BNj dhe nëpunësve. Përmirësimi u bë të dhënat bazë për statusin e nëpunësit civil dhe te pyetjet për trajnimin. Ndjekja e plotësimit të pyetësorëve u krye nga autorja në bashkëpunim me sektorin e BNj.

6.1.4. Periudha e plotësimit të tij

Periudha e marrë në analizë është 2014-2015. Shpërndarja dhe mbledhja e pyetësorëve u zhvillua gjatë vitit 2015.

6.1.5. Mbledhja dhe krijimi i bazës së të dhënave

Shpërndarja e pyetësorëve u bë në dy forma: në kopje fizike nga vetë autorja dhe zyra e BNj në ministritë: MZhUT, MIE, MAS, MMSR, MEI dhe MBZhRAU; dhe në format elektronik nga drejtuesi i zyrës BNj në MTI për të gjithë nëpunësit e dikasterit.

Nga 309 pyetësorët e administruar në kopje fizike, 299 pyetësorë (96.8%) ishin të vlefshëm dhe 10 (3.2%) të pavlefshëm. Administrimi i pyetësorëve: MZhUT 69 pyetësorë: 67 të vlefshëm dhe 2 të pavlefshëm; MIE 37 pyetësorë : 33 të vlefshëm dhe 4 të pavlefshëm; MAS 44 pyetësorë të vlefshëm; MMSR 45 pyetësorë: 44 të vlefshëm dhe 1 i pavlefshëm; MTI 42 pyetësorë të vlefshëm; MEI 20 pyetësorë të vlefshëm; dhe MBZhRAU 52 pyetësorë: 49 të vlefshëm dhe 3 të pavlefshëm.

Përfshirja në anketim e të gjithë popullatës është e vështirë, kjo edhe “për shkak të kufizimeve në kohë, të parave dhe shpesh edhe të aksesit të të dhënave” (Saunders, Lewis and Thornhill, 2009). Realizimi i kampionimit është i rëndësishëm për vlefshmërinë e rezultateve të këtij punimi. 299 nëpunësit civilë të anketuar përbëjnë 27.6% të totalit të popullatës, që është shumë domethënëse për rezultatet që ofrohen. Në shërbimin civil të administratës qendrore përfshihen nëpunësit civilë në 12 ministri të linjës plus kryeministrinë. Kampionimi u morr në 7 ministri të linjës dhe është marrë si përfaqësues i këtyre 13 institucioneve pasi: në plotësimin e pyetësorit nuk ndikon lloji i ministrisë ku

punon nëpunësi civil; Ministritë kanë të njëjtat rregulla trajnimi; Nëpunësit civilë në të gjitha ministritë në periudhë prove apo me status i referohen të njëjtit ligj.

6.2. Analiza deskriptive e të dhënave

6.2.1. Analiza deskriptive për variablat demografikë

Nga të dhënat demografike: 68% e nëpunësve civilë janë femra; mosha 41 – 50 vjeç ka numrin më të madh të nëpunësve civil 35%; 58% e nëpunësve civil janë me Master; 78% janë specialistë ekzekutivë; 74% janë me status të konfirmuar; 24% kishin më pak se një vit pune në institucion dhe 16% kishin më pak se një vit pune në shërbimin civil.

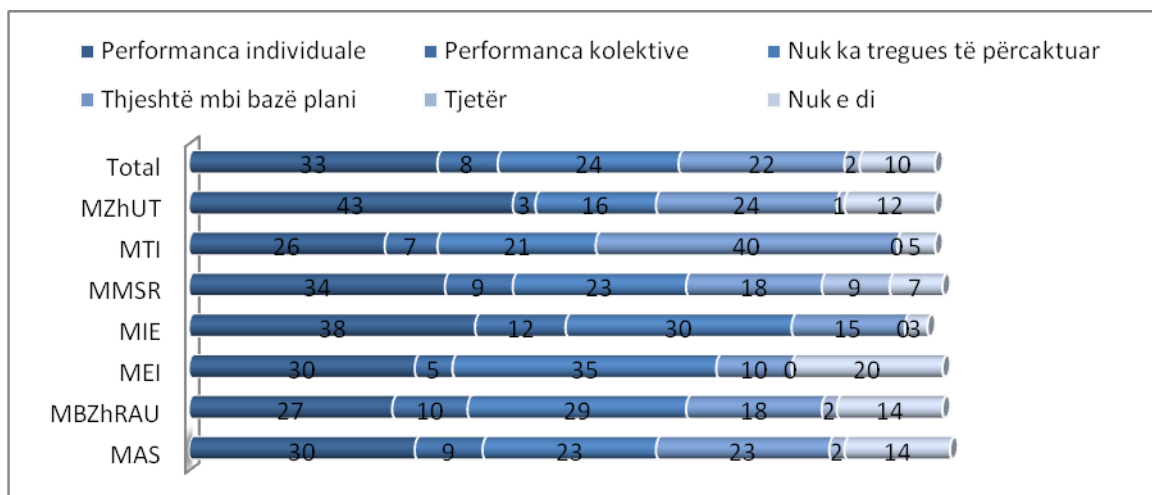
Nga të dhënat: $\frac{1}{4}$ e nëpunësve civilë të anketuar janë në proces prove, që korrespondon edhe me përvojën e punës në shërbimin civil më pak se 1 vit. Ndryshimet mes përvojës në institucion dhe në shërbimin civil është shumë i vogël, që tregon se në pjesën më të madhe këta nëpunës nuk kanë patur qarkullim/transferim/lëvizje nga njëri institucion në tjetrin. Numri më i madh i nëpunësve civilë, 28.8% kanë përvojën 1-5 vjet.

6.2.2. Analiza e variablit trajnimi dhe ndikimi i tij te performanca e nëpunësit civil

Nga të dhënat 220 nëpunës civil (74%) kanë marrë pjesë në trajnime në periudhën janar – dhjetor 2014. Rezulton se 117 nëpunës civil (39%) kanë zhvilluar nga 1-3 kurse në vit. Përpara zhvillimit të trajnimeve 55% e anketuesve shprehen se nuk bëhet vlerësimi i performancës për të përcaktuar nevojat e tyre për trajnim; 65% shprehen se zhvillohen mbledhje me drejtuesit për të diskutuar nevojat për trajnim; 65% thonë se kanë dijeni për planet e institucionit për trajnime dhe 29% nuk kanë dijeni për këto plane.

Grafiku 7 shpreh treguesit që përdoren për përcaktimin e nevojave të nëpunësve për trajnim. Rezulton se 24% e të anketuarve shprehen se nuk ka tregues të përcaktuar për përcaktimin e nevojave të trajnim dhe 22% shprehen se trajnimet bëhen “Thjeshtë në bazë plani”. Te zëri “Tjetër” nëpunësit civilë kanë shprehur se nevojat për trajnim përcaktohen edhe nga: Nevojat e drejtorisë përkatëse; Kërkesa të nëpunësve; Në ndihmë të problemeve dhe sipas profilit të punës; Duhet të ketë trajnime për zhvillime të reja; Vendos eprori.

Figure 7: Treguesit që përdoren për përcaktimin e nevojave për trajnim



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Nga analiza e zërit të *trajnime* të trajtuar në kapitullin II, IV dhe V, u mbërrit në përfundimin se nevojat për trajnim mbi bazë ligji në institucione përcaktohen përmes: përshtatjes me vendin e punës; vlerësimit të performancës; bashkëpunimit të nëpunësit me eprorin direkt; dhe nga kërkesat e nëpunësve. Por anketimi na tregoi se këto kritere jo gjithnjë zbatohen: 55% e nëpunësve shprehen se vlerësimi i performancës bëhet para trajnimit; dhe 33% e të anketuarve deklaruan se nuk zhvillohen mbledhje para trajnimeve, pra mungon bashkëpunimi nëpunës – epror direkt.

Nëpunësi civil u pyet nëse i perceptonin trajnimet të kryeshin për zhvillimin profesional.

83% u përgjigjën “Po”, arsyet më përfaqësuese ishin:

- Mësojmë gjëra të reja që na duhen në punë;
- Mbështeten mbi problematikat dhe fushat e sektorit ku punoj;
- Si nëpunës i ri kam nevojë për trajnime që të mësoj për profesionin;
- Ndhimjnë në përmirësimin e aftësive për bërjen e detyrave dhe rritjen e performancës;
- Për shkëmbim përvojë.

12% u përgjigjën “Jo”, arsyet më përfaqësuese ishin:

- Trajnimet nuk kanë përditësime dhe janë rutinë;
- Nuk ka tregues për trajnime;
- Nuk kryhen për temat që ne kërkojmë;
- Mund të jesh caktuar në një trajnim që nuk ka lidhje fare me pozicionin tënd të punës.

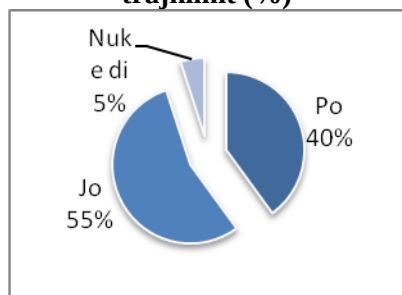
Trajnimi ndikon në rritjen e kapaciteteve profesionale dhe përmirësimin e performancës së nëpunësve. Më shumë punë duhet bërë në zhvillimin e trajnimeve mbi bazë nevojash reale të nëpunësve dhe të rritet bashkëpunimi mes drejtuesve dhe nëpunësve për përcaktimin drejtë dhe saktë të nevojave për trajnim.

Në një përfundim të ngjashëm ka dalë edhe studimi i kryer nga ASPA më 13.06.2016 ku rekomandohet që përcaktimi i nevojave për trajnim të nëpunësve civilë të bëhet “në procesin e vlerësimit të performancës nga ana e eprorit direkt, [të zhvillohet] komunikimi me burimet njerëzore përkatëse dhe më pas me ASPA-n për përcjelljen e këtyre nevojave” (Baguca, Mitrushi, 2016:10).

6.2.3. Programet e trajnimit

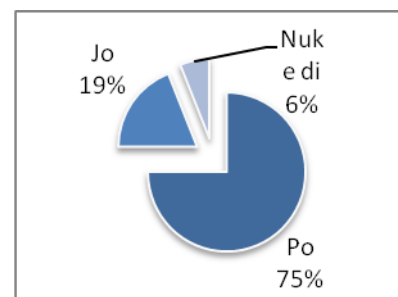
Programet e trajnimit hartohen nga ASPA, që ua përcjell sektorëve të BNj në ministritë e linjës. Nga anektuesit, 25% shprehen se nuk njihen me këto programe dhe 49% se njihen dhe njohja ndodh: çdo fillim viti; para trajnimeve, ka raste edhe përgjatë tyre; kur planet e trajnimeve mbërrijnë në institucion, njoftohemi nga BNj; në raportet mujore të drejtorisë. Temat e programeve janë: Zhvillimi i BNj; përmirësimi i realizimit të punës; rritja e performancës, profesionalizmit dhe kënaqësisë në punë; apo për tema specifike sipas profileve të punës. Nga anketuesit, 59% deklarojnë se duhet të shtohen tema të reja në programe, kryesisht për fushat specifike të punës dhe trajnimet të bëhen të ndara sipas profesioneve; të ketë zbatime praktike se trajnimet janë teorike; për axhornimet e reja në punë; për emergjencat civile; ndërtimi i kapaciteteve; çështjet e integritetit evropian; për MBNj, rritjen e performancës individuale dhe përmirësimin në punë.

Figure 8: Vlerësimi i performancës para trajnimit (%)



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Figure 9: Vlerësimi i trajnimit në fund(%)



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Nga rezultatet: 55% e anketuesve (Grafiku 8) deklarojnë se vlerësimi i performancës para trajnimeve nuk bëhet dhe 19% (Grafiku 9) shprehen se nuk bëhet vlerësim në fund të trajnimeve, ndërkohë që vlerësimi është detyrim në të dy rastet. Drejtori i trajnimeve deklaroi se: “ASPA kryen testim pas trajnimit, si instrument për të vlerësuar trajnimin dhe

sa ka përfituar efektivisht nëpunësi nga trajnimi” (Komunikim personal, 30 dhjetor 2014). Për të bërë këto vlerësime, ASPA përdor një formular vlerësimi për trajnimet. Pyetjes sesa efektivë kanë qenë trajnimet për zhvillimin tyre profesional, nëpunësit u përgjigjën 28% si “Shumë të vlefshëm”, 57% si “Të vlefshëm” dhe 3% si “Të pavlefshëm”.

6.3. Analiza statistikore e të dhënave

6.3.1. Korelacioni i moshës dhe statusit në punë të nëpunësve civilë

Table 3: Korelacioni Pearson për moshën dhe statusin në punë

		Mosha	Statusi në punë
Mosha	Pearson Correlation	1	-.342**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	299	299
Statusi në punë	Pearson Correlation	-.342**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	299	299

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Korelacioni Pearson $r = -.342$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.000 < 0.01$.

Korelacioni midis moshës dhe statusit në punë të nëpunësit civil është i dobët negativ, por është statistikisht sinjifikant në një nivel 0.01.

Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.117$ ($-.342 * -.342$), tregon se 11.7% e variacioneve të statusit në punë të nëpunësve civilë shpjegohen nga variacioni i moshës. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.883$ ($1 - 0.117$), tregon se 88.3% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në statusin në punë të nëpunësve civilë.

6.3.2. Korelacioni i zhvillimit të mbledhjeve me eprorët direkt për nevojat për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve

Table 4: Korelacioni Pearson për mbledhjet para trajnimit dhe efikasitetin e trajnimeve

		A zhvilloni mbledhje me drejtuesit tuaj, për të diskutuar për nevojat tuaja për trajnim?	Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?
A zhvilloni mbledhje me drejtuesit tuaj, për të diskutuar për nevojat tuaja për trajnim?	Pearson Correlation	1	.217**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	299	299
Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?	Pearson Correlation	.217**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	299	299

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Korelacioni Pearson $r = .217$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.000 < 0.01$.

Korelacioni midis zhvillimit të mbledhjeve të nëpunësve civilë me eprorët direkt dhe efektivitetit të trajnimeve është i dobët pozitiv, por statistikisht sinjifikant në një nivel 0.01. Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.047$ ($0.217 * 0.217$), tregon se 4.7% e variacioneve të efektivitetit të trajnimeve shpjegohen nga variacioni i zhvillimit të mbledhjeve me eprorët direkt para tyre (trajnimeve). Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.953$ ($1 - 0.047$), tregon se 95.3% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në efektivitetin e trajnime për nëpunësit civil.

6.3.3. Korelacioni midis nevojave për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve

Table 5: Korelacioni Pearson për treguesit për nevojat për trajnim dhe efektivitetin e tyre

		Cilët janë treguesit, që përdoren për përcaktimin e nevojave tuaja për trajnim?	Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?
Cilët janë treguesit, që përdoren për përcaktimin e nevojave tuaja për trajnim?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1 299	.310** .000 299
Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.310** .000 299	1 299

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Korelacioni Pearson $r = .310$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.000 < 0.01$.

Korelacioni midis identifikimit të treguesve të nevojave për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve është i dobët pozitiv, por është statistikisht sinjifikant në një nivel 0.01.

Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.096$ ($0.310 * 0.310$), tregon se 9.6% e variacioneve të efektivitetit të trajnimeve shpjegohen nga variacioni i treguesve që përdoren për përcaktimin e nevojave për trajnim. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.904$ ($1 - 0.096$), tregon se 90.4% janë faktorë të tjerë ndikues tek efektiviteti i trajnimeve për nëpunësit.

6.3.4. Korelacioni midis programeve për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve

Table 6: Korelacioni Pearson për programet dhe efektivitetin e trajnimeve

		Cili është opinion juaj për këto programe?	Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?
Cili është opinion juaj për këto programe?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1 299	.598** .000 299

Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?	Pearson Correlation	.598**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	299	299

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Korelacioni Pearson $r = .598$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.000 < 0.01$.

Korelacioni midis programeve dhe efektivitetit të trajnimeve është mesatarisht pozitiv dhe statistikisht sinjifikant në një nivel 0.01.

Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.357$ ($0.598 * 0.598$), tregon se 35.7% e variacioneve të efektivitetit të trajnimeve shpjegohen nga variacioni i programeve. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.643$ ($1 - 0.357$), tregon se 64.3% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në efektivitetin e trajnime për nëpunësit civilë.

6.3.5. Korelacioni midis elementëve të rinj për trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve

Table 7: Korelacioni Pearson për elementët e rinj në programe dhe efektivitetit të trajnimeve

		A duhet të shtohen element të rinj në programet e trajnimeve që ju zhvilloni?	Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?
A duhet të shtohen element të rinj në programet e trajnimeve që ju zhvilloni?	Pearson Correlation	1	.230**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	299	299
Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?	Pearson Correlation	.230**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	299	299

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Korelacioni Pearson $r = .230$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.000 < 0.01$.

Korelacioni midis shtimit të elementëve të rinj në programe dhe efektivitetit të trajnimeve është e dobët pozitiv, por është statistikisht sinjifikant në një nivel 0.01.

Koeficienti i determinacionit $r^2 = 0.053$ ($0.230 * 0.230$), tregon se 5.3% e variacioneve të efektivitetit të trajnimeve shpjegohen nga variacioni i shtimit të elementëve të rinj në programe. Koeficienti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.947$ ($1 - 0.053$), tregon se 94.7% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në efektivitetin e trajnime për nëpunësit.

Njëkohësisht u testua se nuk kishte marrëdhënie sinjifikative mes përvojës së nëpunësve në institucion dhe mbrojtjes së vendit të punës aktual për nëpunësit civilë.

6.4. Rëndësia statistikore e dallimeve mes variablave

Në këtë pjesë të analizës do të vijohet me zbatimin e testi Chi Square dhe Phi and Cramer's për testimin e hipotezave të parashtruara.

6.4.1. *Marrëdhënia midis përvojës së nëpunësve në shërbimin civil dhe performancës.*

H_3 : *Ekziston një marrëdhënie midis përvojës në punë të nëpunësit civil dhe performancës së tij.*

Përdorimi i testit Chi – Square (Hi – kator) na ndihmon për të kuptuar nëse ka një lidhje ndërvarësie mes dy variablave: përvoja dhe performanca, ose e thënë ndryshe nëse kemi variabël të varur dhe të pavarur. Fillimisht do të analizojmë testin statistikor duke e krahasuar me vlerën kritike.

Table 8: Testi Chi – Square për përvojën

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	13.162 ^a	10	.215
Likelihood Ratio	15.921	10	.102
Linear-by-Linear Association	.949	1	.330
N of Valid Cases	299		

a. 12 cells (66.7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is .87.

Nga analiza rezultatet e testit janë të vlefshme, numri më i vogël i pritshëm është më i vogël se 2.5 ($.87 < 2.5$). Chi-Square = 13.162 dhe vlera e rëndësisë statistikore është $p = .215$, që është më e madhe se vlera sinjifikative e alfës ($0.215 > 0.05$). Hipoteza nuk pranohet. Në këtë rast ndikimi i përvojës mbi zhvillimin profesional të nëpunësve civilë është i parëndësishëm, ndaj nuk ka një lidhje sinjifikante mes tyre. Për të hulumtuar edhe më tej këtë lidhje, është përdorur analiza e korelacionit midis përvojës në shërbimin civil dhe ndikimit të saj në zhvillimin profesional.

Table 9: Korelacioni Pearson për përvojën dhe zhvillimin profesional

		Përvoja në shërbimin civil	A ndikon përvoja juaj, në zhvillimin tuaj profesional?
Përvoja në shërbimin civil	Pearson Correlation	1	-.056
	Sig. (2-tailed)		.331
	N	299	299
A ndikon përvoja juaj, në zhvillimin tuaj profesional?	Pearson Correlation	-.056	1
	Sig. (2-tailed)	.331	
	N	299	299

Rezulton se nuk ka një marrëdhënie sinjifikative midis përvojës në shërbimin civil dhe zhvillimit profesional të nëpunësve civilë, për pasojë edhe me performancën e tij. Nga analiza diskriptive 24.4% e nëpunësve kanë më pak se një vit që punojnë në shërbimin civil dhe 28.8% kanë nga 1-5vjet që punojnë. Sipas David Rosenbloom, nëpunësi ka nevojë për disa vite pune që të bëjë përvojën. Pas 7 viteve punë, nëpunësi fillon të demostrojë përvojën e tij (Komunikim personal, 23 nëntor 2016). Ndaj rezultatet statistikore kanë kuptim dhe në këtë rast mund të themi se kemi të bëjmë me vite pune dhe jo më përvojë.

6.4.2. Marrëdhënia midis pjesëmarrësve në trajnim dhe efektivitetit të trajnimeve

H₄: Ekziston një marrëdhënie midis pjesëmarrjes në trajnime dhe efektivitetit të trajnimeve.

Table 10: Testi Chi Square për pjesëmarrjen në trajnime

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	79.727 ^a	4	.000
Likelihood Ratio	75.241	4	.000
Linear-by-Linear Association	69.485	1	.000
N of Valid Cases	299		

a. 2 cells (20.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2.38.

Nga analiza rezultatet e testit janë të vlefshme, numri më i vogël i pritshëm është më i vogël se 2.5 ($2.38 < 2.5$). Chi-Square = 79.727 , vlera e rëndësisë statistikore $p = .000 < 0.05$.

Hipoteza pranohet dhe tregon se ka një marrëdhënie/lidhje sinjifikante midis prezencës në trajnime dhe efektivitetit të tyre, si një tregues i performancës së nëpunësve civil. Testi Phi and Cramer's na tregon se lidhja mes variablave është mesatarisht e fortë (.516).

Table 11: Testi Phi and Cramer për pjesëmarrjen në trajnime
Symmetric Measures

	Value	Approx. Sig.
Nominal by Phi	.516	.000
Nominal Cramer's V	.516	.000
N of Valid Cases	299	

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

6.4.3. Marrëdhënia midis programeve të trajnimit dhe efektivitetit të trajnimeve

H₅: Ekziston një marrëdhënie midis programeve të trajnimeve dhe efektivitetit të trajnimeve.

Table 12: Testi Chi Square për programet e trajnimeve
Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	112.384 ^a	28	.000
Likelihood Ratio	108.762	28	.000
Linear-by-Linear Association	36.927	1	.000
N of Valid Cases	299		

a. 28 cells (70.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is .03.

Nga analiza rezultatet e testit janë të vlefshme, numri më i vogël i pritshëm është më i vogël se 2.5 ($.03 < 2.5$). Chi-Square = 112.384, një vlerë e lartë dhe vlera e rëndësisë statistikore është $p = .000 < 0.05$. Rezultati tregon se ka një marrëdhënie/lidhje sinjifikante midis programeve të trajnimeve dhe zhvillimit profesional të nëpunësve. Testi Phi and Cramer's na tregon se lidhja mes variablave është mesatare me tendencën drejt të fortës (.613).

Table 13: Testi Phi Crammer për programet e trajnimeve
Symmetric Measures

	Value	Approx. Sig.
Nominal by Phi	.613	.000
Nominal Cramer's V	.307	.000
N of Valid Cases	299	

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

6.4.4. Niveli arsimor i nëpunësve civilë

Nga të dhënat e mbledhura në terren përmes pyetësorëve në anketim në ministritë: MTI, MMSR, MEI dhe MBZhRAU rezultojnë këto të dhëna:

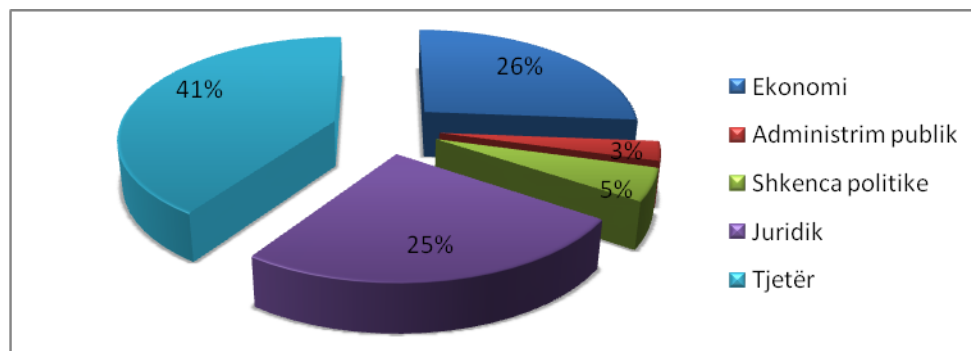
Table 14: Niveli i arsimimit i nëpunësve civilë në administratën qendrore

Nr.	Universitetet	Ba		Ma	
		Frekuenca	%	Frekuenca	%
1.	Publike	139	90%	107	70%
2.	Private	8	5%	10	6%
3.	Jashtë shtetit	9	5%	13	8%
4.	Pa Master	-	-	25	16%
	Totali	156²²⁵	100%	159²²⁶	100%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Nga të dhënat rezulton se të gjithë nëpunësit civilë të intervistuar e kanë kryer universitetin (në sistemin 4-vjeçar ose 3 vjeçar) dhe vetëm 16% e tyre nuk kanë kryer studimet master. Gjë e cila tregon një nivel të lartë arsimor të nëpunësve civilë. Në grafikun e mëposhtëm, paraqiten të dhënat për fushën e studimit të nëpunësve dhe kemi:

Figure 10: Fusha e studimit në Ba e nëpunësve civilë në %

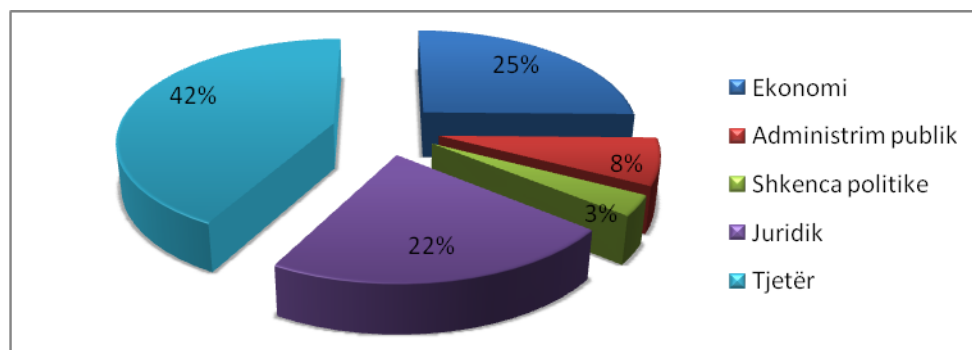


Burimi: Rezultati i pyetësorëve

²²⁵ Një nëpunës ka studiuar Ba në Shqipëri dhe jashtë shtetit.

²²⁶ Katër nëpunës kanë studiuar një Ma të dytë.

Figure 11: Fusha e studimit në Ma e nëpunësve civilë në %



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Nga të dhënat shohim se vetëm 3% e nëpunësve civilë kanë studiuar administrim publik në Ba dhe 8% në Ma, gjë e cila tregon për një numër të ulët të nëpunësve civilë që kanë formim akademik në këtë fushë. Ndërkohë që përgjatë trajnimeve ata kanë marrë njohuri për administrimin publik. Sipas Rosenbloom, “Regjimi më i mirë do të ishte për të siguruar një miks të trajnimit teknik dhe arsimit më të gjerë në administrimin publik, kështu nëpunësit civilë mundën më mirë të kuptojnë si pozicioni i tyre i veçantë kontribuon në operationet e përgjithshme administrative dhe në interesin publik” (Komunikim personal, 10 nëntor 2016).

Nga analiza mbërritëm në përfundimin se: efektiviteti i trajnimeve në zhvillimin e BNj dhe performancën e tyre ndikohet direkt nga: zhvillimi i mbledhjeve me eprorët direkt para trajnimit për përcaktimin e nevojave për trajnim; nevoja për shtimin e elementëve të rinj në programet aktuale të trajnimeve të ASPA-s; si dhe nga identifikimi i saktë i treguesve që përcaktojnë nevojat që kanë nëpunësit civilë për trajnim. Ndaj institucionet dhe drejtuesit duhet t’i marrin në konsideratë të tre këta tregues para zhvillimit të trajnimit.

Analiza e rezultateve na çoi në përfundimin se pjesëmarrja në trajnime dhe programet e duhura ndihmojnë në efikasitetin e trajnimeve për zhvillimin profesional të BNj dhe rritjen e performancës së tyre. Gjë e cila solli edhe vërtetimin e hipotezave 4 dhe 5.

Për t'iu përgjigjur pyetjes së dy ndihmëse kërkimore mbërrijmë në përfundimin se: Niveli arsimor, përvoja në shërbimin civil, bashkëpunimi me eprorin direk, trajnimet dhe vlerësimi i performancës kanë një ndikim të drejtpërdrejtë te performanca e nëpunësit civil. Por duke qenë se nga analiza këto tregues nuk janë në nivelin që duhet të jenë, ka sjellë që performanca e nëpunësve civil të jetë në nivel jo të mirë.

KAPITULLI VII: Analiza empirike me studentët e degës së administrimit publik në universitetet publike në Shqipëri.

Studimi mbështet mbi të dhënat e mbledhura në terren përmes anketimeve me studentë të administrimit publik në katër universitetet publike në Shqipëri, që kanë degën e administrimit publik pjesë në programet e tyre.

7.1. Metodologjia e përdorur për vlerësimin e pritshmërive të studentëve të administrimit publik

7.1.1. Qasja metodologjike e përdorur

Analiza fokusohet në gjetjen e faktorëve që motivojnë studentët për të studiuar administrim publik në universitet. Si ndihmesë për përcaktimin e instrumentave të motivimit u përdorën disa nga instrumentat e përdorur nga French, F.B. & Oakes, W. “Instrumentat janë bazuar në taksonominë e katër tipave të motivimit të brendshëm: sfida, kontrolli, kurioziteti dhe ardhmëria e karrierës” (2003:83).

Pyetësi me 20 pyetje u hartua nga autorja mbështetur mbi instrumentat e mësipërm dhe na dha 331 të dhëna. Pyetësi përmban 8 pyetje që mbledhin të dhëna demografike për anketuesit të vlefshëm për studimin dhe 12 pyetje që mbledhin të dhëna për çështjet mbi të cilat fokusohet studimi. Në pyetësor janë 9 pyetje të mbyllura dhe 11 pyetje gjysëm të hapura. Në 5 pyetje studentëve ju kërkua të japin arsyet për përgjigjet e dhëna dhe në 5

pyetje të tjera është përfshirë alternativa “Tjetër”. Në dy pyetje të mbyllura është përdorur shkalla Liker me 5 shkallëzime.

U përdor modeli i anketimit të drejtpërdrejtë dhe pyetësorët u plotësuan nga anketuesit në kopje fizike. Prezenca e autores në shpërndarjen dhe plotësimin e tyre, mundësoi dhënien e shpjegimeve për pyetjet e studentëve. Vetëadministrimi i siguroi autores kontakte personale me studentët, që ndihmoi në rritjen e perceptimit të studimit nga studentët.

7.1.2. Popullata dhe kampionimi

Popullata për studim

Popullata përbëhet nga të gjithë studentët e administrimi publik në nivel Ba dhe Ma në të gjitha universitetet publike në Shqipëri, që kanë administrimin publik pjesë në programet e tyre. Në tabelën 14 të Shënime pasqyrohen të dhënat e popullatës e përbërë nga 788 studentë. Në ciklin Ba: në UAMD 162 studentë dhe UEÇGj 50 studentë; në ciklin Ma: UT 197 studentë, UAMD 166 studentë, UEÇGj 116 studentë dhe UIQV 97 studentë. Popullata ka 41.2% meshkuj dhe 58.8% femra.

Zgjedhja e kampionimit

Kampionimi është statistikor, është marrë kampionim probabiliteti, i rastësishëm dhe është përfaqësues i popullatës mbi bazë kriteri shkencor. U zgjodh kjo formë kampionimi për t'i dhënë mundësi të barabartë çdo studenti të bëhej pjesë e studimit. Kampionimi u përllogarit për nivelin e besueshmërisë (masa e saktësisë) 95% dhe marzhi i gabimit 5%, ($e = 5\% = 0.05$). Mbi bazën e popullatës përllogaritja e kampionimit dha rezultatin:

$$n = N / 1 + N * e^2$$

$$n = 788 / 1 + 788 * 0.05^2 = 788 / 2.97 = 265 \text{ studentë}$$

Table 15: Kampionimi i studentëve të administrimit publik

		Meshkuj		Femra		Totali	
Nr.	Cikli studimeve	Frekuenca	%	Frekuenca	%	Frekuenca	%
1.	MA, UT	16	23.9%	50	76.1%	66	25.0%
2.	BA, UAMD	17	30.9%	38	69.1%	55	20.6%
3.	MA, UAMD	27	48.8%	29	51.2%	56	21.0%
4.	BA, UEÇGj	9	56.0%	7	44.0%	16	6.4%
5.	MA, UEÇGj	29	74.1%	10	25.9%	39	14.7%
6.	MA UIQV	11	34.0%	22	66%	33	12.3%
	Totali	109	41.2%	156	58.8%	265	100%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Zgjedhja e kampionimit u bë në mënyrë të rastësishme duke u mbështetur në dy shtresëzime: Ba/Ma dhe meshkuj/femra.

7.1.3. Testimi i pyetësorit

Pyetësori u testua me një grup prej 20 studentësh të MA në UT dhe 25 studentësh të Ba në UAMD. Problemet e dala gjatë testimit kishin të bënin me të dhënat demografike në lidhje me punësimin, të cilat kishin më shumë lidhje me studentët Ma sesa me ata të Ba. Për këtë, studentët përpara plotësimit të pyetësorit u instruktuan nga autorja. Për UEÇGj autorja për shpërndarjen dhe mbledhjen e të dhënave kishte bashkëpunimin e drejtueses së departamentit. Ndryshimet e sugjeruara gjetën vend në pyetësor dhe u përshtatën me formatin e pyetjeve duke sjellë përmirësim të cilësisë së tij.

7.1.4. Periudha e plotësimit të tij

Periudha e marrë në analizë është 2014-2016 që i përkasin 2 viteve akademike 2014 – 2015 dhe 2015 – 2016. Plotësimi i formularëve u bë në mars – qershor 2015 dhe nëntor 2015 – shkurt 2016. Kampionimi me studentë nga dy vite takademi nuk sjell ndryshim në rezultatet e të dhënave: *së pari*, pyetjet në pyetësor i referohen periudhave kohore që nuk sjellin ndryshim në rezultat, pavarësisht kohës kur studenti i përgjigjet pyetësorit. *Së dyti*, nuk ka ndryshime në çështjet që trajtohen në pyetësor nga njëri vit akademik në tjetrin. *Së treti*, numri i studentëve të administrimit publik ka ndryshime të papërfillshme nga njëri vit akademik në tjetrin, pasi kuotat e përcaktuara nga MAS për studentët e universiteteve publike në Shqipëri nuk kanë ndryshuar në periudhën e marrë në analizë (sasia e kuotave për vitin akademik 2015 - 2016 gjendet në tabelën 17, Shtojca 1).

7.1.5. Mbledhja dhe krijimi i bazës së të dhënave

U shpërndanë gjithsej 370 pyetësorë. U administruan në kopje fizike 357 pyetësorë (96.5%) dhe 13 pyetësorë (3.5%) të shpërndarë nuk u kthyen. Nga 357 pyetësorët e administruar, 345 pyetësorë (96.6%) ishin të vlefshëm dhe 12 pyetësorë (3.4%) ishin të pavlefshëm. Në UT u shpërndanë 95 pyetësorë dhe u administruan 91 të vlefshëm dhe 4 të pavlefshëm; në UAMD u shpërndanë 155 pyetësorë dhe u administruan 151 të vlefshëm dhe 4 të pavlefshëm; në UEÇGj u shpërndanë 55 pyetësorë dhe u administruan 42 të vlefshëm dhe 13 nuk u kthyen; dhe në UIQV u shpërndanë 65 dhe u administruan 61 të vlefshëm dhe 4 të pavlefshëm. Realizimi i kampionimit ishte i rëndësishëm për vlefshmërinë e rezultateve të punimit. Kështu 357 studentët pjesëmarrës në anketimin përbëjnë 45% të totalit të popullatës, gjë e cila është shumë domethënëse për rezultatet që ofrohen.

Table 16: Pyetësorët e realizuar përkundrejt kampionimit

Nr.	Profili/viti	Kampionimi		Pyetësorët e realizuar		Diferenca
		Frekuenca	%	Frekuenca	%	Frekuenca
1.	Ma, UT	66	25.0%	91	26.4%	+ 25
2.	Ba, UAMD	55	20.6%	80	23.2%	+ 25
3.	Ma, UAMD	56	21.0%	71	20.6%	+ 15
4.	Ba, UEÇGj	16	6.4%	27	7.8%	+ 11
5.	Ma, UEÇGj	39	14.7%	15	4.3%	- 24
6.	Ma, UIQV	33	12.3%	61	17.7%	+ 28
	Totali	265	100%	345	100%	+ 80

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Në total kampionimi është plotësuar, por jo për nivelin Ma në UEÇGj, sepse studentët e vitit të dytë akademik (semestri i tretë) e kishin mbyllur mësimin në auditor dhe ishin në praktikë, që solli angazhimin e tyre në nivel të ulët në studim. Kjo mungesë nuk cënon rezultatin e studimit, pasi studimi synon të analizojë në kompleks motivimin e studentëve dhe bashkëpunimin universitete – administratë publike dhe jo bashkëpunimin mes universiteteve specifike dhe institucioneve të administratës publike.

7.2. Analiza deskriptive e të dhënave

7.2.1. Analiza deskriptive për variablat demografikë

Të dhënat japin demografinë e të intervistuarve: 31.3% janë në nivelin Ba dhe 68.7% në Ma. 11 studentë (4.6%) Ma po i kryejnë studimet në administrim publik si master të dytë, si kërkesë e vendit të tyre të punës.

Table 17: Të dhënat demografike (në total)

Vlerat demografike		Frekuenca	Përqindja	% e vlefshme
Gjinia	Meshkuj	98	28.4%	28.4%
	Femra	247	71.6%	71.6%
Mosha	18 - 21 vjeç	117	33.9%	33.9%
	22 - 25 vjeç	138	40.0%	40.0%
	26 - 35 vjeç	68	19.7%	19.7%
	36 - 45 vjeç	17	4.9%	4.9%
	Mbi 46 vjeç	5	1.4%	1.4%
Niveli arsimor	Proces Ba	107	31.0%	31.0%
	Proces Ma	238	69.0%	69.0%
Student në vitin	E parë	213	61.7%	61.7%
	E dytë	103	29.9%	29.9%
	E tretë	29	8.4%	8.4%
	Totali	345	100%	100%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Është domethënës për analizën fakti se 34.5% e studentëve të anketuar (kryesisht Ma) janë të punësuar dhe 54 prej tyre (46.2%) punojnë në sektorin publik. Kjo tregon se ata kanë informacion për funksionin e shërbimit civil. Në tabelën 18 jepet përvoja e studentëve Ma dhe shohim se 15% e tyre të punësuar në shërbimin civil kanë më shumë se pesë vite përvojë, që është e konsiderueshme për të dhënë opinion profesional.

Table 18: Të dhëna plotësuese demografike për studentët në Ma

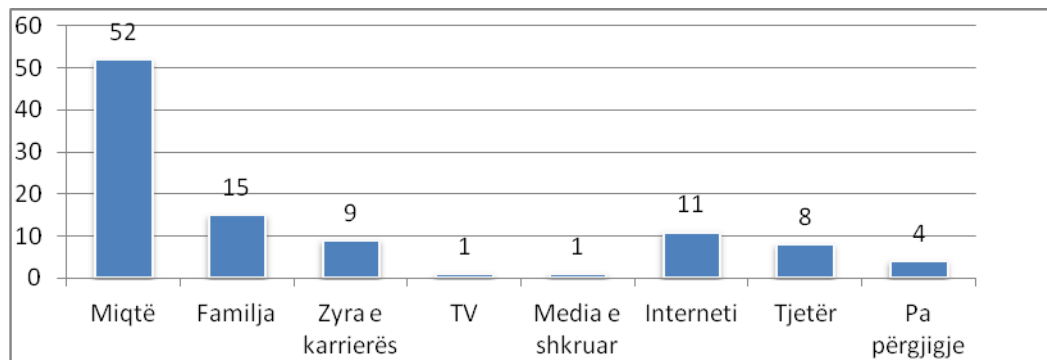
Vlerat demografike		Frekuenca	Përqindja	% e vlefshme
Statusi në punë	Pa punë	127	53.4%	53.4%
	I punësuar	111	46.6%	46.6%
Institucioni ku punoni	Publik	53	22.3%	48.2%
	Privat	50	21%	45.5%
	OJF	2	.8%	1.8%
	Pa përgjigje	2	.8%	1.8%
	Mungesa në sistem ²²⁷	128	46.2%	
Përvoja në institucion	Më pak se 1 vit	13	5.5%	11.8%
	1 - 5 vjet	66	27.7%	60%
	6 - 10 vjet	23	9.7%	20.9%
	11- 15 vjet	4	1.7%	3.6%
	16 - 20 vjet	2	.8%	1.8%
	Mbi 21 vjet	1	.4%	.9%
	Pa përgjigje	1	.4%	.9%
	Mungesa në sistem	128	66.1%	
Përvoja në shërbimin civil	Më pak se 1 vit	15	6.3%	13.4%
	1 - 5 vjet	61	25.6%	54.5%
	6 - 10 vjet	25	10.5%	22.3%
	11- 15 vjet	5	2.1%	4.5%
	16 - 20 vjet	3	1.3%	2.7%
	Mbi 21 vjet	2	.8%	1.8%
	Pa përgjigje	1	.4%	.9%
	Mungesa në sistem	126	53%	
	Totali	238	100%	100%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Grafiku 12 jep të rezultatet se nga kanë marrë dijeni studentët për degën e administrimit publik në universitet:

²²⁷ Te zëri “mungesa në sistem” përfshihen studentët që nuk janë në marrëdhënie pune.

Figure 12: Marrja dijeni për degën e administrimit publik



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Njoftimi kryesor ka ardhur nga miqtë, që siç do e shohim gjatë analizës në një përqindje të konsiderueshme janë ndikues në zgjedhjen e kësaj dege nga studentët Ba dhe Ma.

7.2.2. Motivimi i studentëve për të studiuar administrim publik në universitet

Përgjatë analizës përmes treguesve do të matim motivimin akademik të studentëve të administrimit publik për të studiuar në Ba dhe Ma. Instrumentat që mbështetin elementët motivues të individit janë: sfida që studentët i vendosin vetes në momentin që zgjedhin degën për studim, kontrolli mbi zgjedhjen që bëjnë (kush ka zgjedhur për ta), kënaqësia që ndiejnë për zgjedhjen e bërë, rëndësia që ka kjo degë për karrierën e tyre profesionale dhe arsyet që i shtyjnë studentët ta zgjedhin degën.

Në literaturë, “Motivimi i brendshëm është motivimi për të bërë diçka për hir të saj, për gëzimin absolut të një detyre. Motivimi i jashtëm është motivimi për të bërë diçka për të arritur qëllime të jashtme ose për të përmbushur një detyrim të imponuar nga jashtë” (Hennessey, B., Moran, S., Altringer, B. and Amabile, T. M., 2015:1). Ndërsa për Rayan and Deci: “Motivimi i brendshëm është përkufizuar si bërja e një aktiviteti për satisfaksionin e vet në vend të një konsekuence tjetër të jashtme” (2000:56) dhe

“motivimi i jashtë është një konstrukt që ka të bëjë kur një aktivitet bëhet për të arritur një rezultat të ndashëm. Motivimi i jashtëm është në kontrast me motivimin e brendshëm; i cili i referohet të bërit të një aktiviteti thjesht për gëzimin e vetes, në vend të instrumentave me vlerë” (Ryan and Deci, 2000:60).

Ndodh që studentët zgjedhjen e degës për studim nuk e lidhin me motivimin e tyre. Në pyetësor janë katër pyetje që lidhen me zgjedhjen e të drejtës për studim. Fillimisht studentët u pyetën për renditjen e degës së administrimit publik në formularin e aplikimit për në universitet. Si rregull, studentët kanë mundësi të regjistrojnë në formular dhjetë alternative. Rezultatet pasqyrohen në tabelën 19:

Table 19: Zgjedhja e të drejtës për studim

Të dhënat		Frekuenca		% e vlefshme	
Kthyer përgjigje		BA	MA	BA	MA
	Përcakto numrin	105	192	98.1%	80.7%
	Pa përgjigje	2	46	1.9%	19.3%
Zgjedhja e bërë	Alternativa 1	26	152	28.0%	79.2%
	Alternativa 2	26	14	28.0%	7.3%
	Alternativa 3	13	13	14.0%	6.8%
	Alternativa 4	15	9	16.0%	4.7%
	Alternativa 5	10	1	11.0%	.5%
	Alternativa 6	4	9	4.0%	1.5%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Studentët Ma administrimin publik a kanë alternativë të parë mbizotëruese në 79.2% të tyre. Studentët Ba kanë një numër të barabartë zgjedhjeje në dy alternativat e para. Studentët Ba e kanë bërë zgjedhjen e degës 61.7% si zgjedhje e tyre dhe 6.5% si zgjedhje e prindërve të tyre. Arsyet që 45% e studentëve Ba, që nuk e kishin zgjedhur administrimin publik si degë të parë dhe të dytë, janë: degë pa prespektivë (7.4%) ; ofron mundësi të pakta

punësimi dhe karriere (me nga 7.4% seicila); ofron paga të ulta (9.3%) apo edhe arsye si: nuk ka studime për administrim publik në ciklin Ba në UT (9.3%), që tregon se këta studentë nuk janë të motivuar për të studiuar administrim publik.

Studentët Ma kanë bërë zgjedhjen e degës: 69.7% si zgjedhje e tyre, 0.8% si zgjedhje e prindërve të tyre dhe 9.7% si zgjedhje e sugjeruar nga miq. Nga studentët Ma, vetëm 13.5% nuk e kishin zgjedhur administrimin publik si degë të parë dhe të dytë dhe arsyet ishin: degë pa prespektivë (3.4%); ofron mundësi të pakta punësimi (5%); mundësi të pakta karriere (3.4%); ofron paga të ulta (3.4%), që tregon se këta studentë nuk janë të motivuar për të studiuar administrim publik.

Tabela 20 jep të dhënat për arsyet e zgjedhjes së administrimit publik si degë studimi:

Table 20: Arsyet e zgjedhjes së administrimit publik si alternativë

		Ba		Ma	
		Frequency	Valid %	Frequency	Valid %
Valid	Thjesht për plotësim numri	13	12.1%	15	6.3%
	Ma kërkuan prindërit	7	6.5%	6	2.5%
	Bën pjesë te degët e lehta	4	3.7%	12	5.0%
	Se e zgjodhi një shoqe imja	3	2.8%	1	.4%
	Ta kem si diplomë	4	3.7%	18	7.6%
	Me mesataren që kisha, nuk kisha alternativë tjetër	6	5.6%	8	3.4%
	Është dega që dua për të ardhmen time	61	57.0%	116	48.7%
	Tjetër	2	1.9%	9	3.8%
	Nuk di ta përcaktoj	0	0	4	1.7%
	Pa përgjigje	7	6.5%	49	20.6%
Total		107	100.0%	238	100.0%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Mungesa e thellë e motivimi shprehet te 26.3% e studentëve Ba, që motiv për zgjedhjen bërë kanë: “Thjesht për plotësim numri” (12.1%); “Bën pjesë te degët e lehta” (6.5%); “Ta kem si diplomë” (3.7%). Në nivelin Ma 18.9% e studentëve janë të pamotivuar sepse e

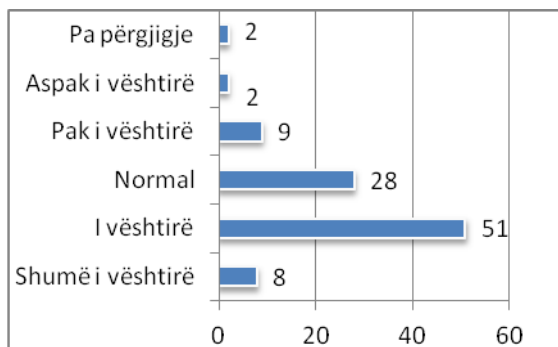
kanë zgjedhur: “Thjesht për plotësim numri” (6.3%); “Bën pjesë te degët e lehta” (5%); “Ta kem si diplomë” (7.6%). Studentët Ba janë më shumë të pamotivuar se studentët Ma, që shpjegohet se rreth gjysma e studentëve Ma janë në marrëdhënie pune dhe janë më koshientë e të vetëdijshëm për të ardhmen e tyre, ndaj zgjedhjen e bëjnë në këtë kuadër. Për studentët Ba: 56% e kanë përcaktuar administrimin publik si zgjedhje të parë dhe të dytë, duke e kthyer në një degë sfide për ta; 61.7% e kanë zgjedhje individuale dhe jo me ndikim nga të tjerët, që tregon se ata e kanë në kontroll zgjedhjen e tyre; dhe 57% e kanë zgjedhur për të bërë karrierë në të ardhmen. Kjo tregon se studentët Ba, në pjesën më të madhe janë të motivuar për të studiuar administrimin publik në universitet.

Për studentët Ma: 86.5% e kanë përcaktuar si zgjedhje të parë dhe të dytë; 69.7% e kanë zgjedhje individuale dhe jo me ndikim nga të tjerët; dhe 48.7% e kanë zgjedhur për të bërë karrierë në të ardhmen. Kjo tregon se studentët Ma në pjesën dërmuese të tyre janë të motivuar për të studiuar administrimin publik në universitet dhe janë më të motivuar se ata në ciklin Ba.

Mbi bazën e analizës së mësipërm, themi se 57% e studentëve Ba dhe 48.7% e studentëve Ma e shikojnë administrimin publik si degën e të ardhmes së tyre, ata janë të qartë në zgjedhjen e brendshme që kryejnë, ndaj kanë motivim akademik të brendshëm. Por ky motivim i brendshëm nuk është i fortë sepse 34.4% e studentëve Ba dhe 25.2% e studentëve Ma e kanë zgjedhur administrimin publik për arsye të thjeshta rastësore si: thjeshtë plotësim numri, kërkesë e prindërve, të paturit të një diplome, mungesa e mesatares për zgjedhje të tjera, apo se e zgjidhi një shoqe, që përbëjnë një motivim të jashtëm për studentin për të studiuar administrim publik. Ndaj mbërrijmë në përfundimin se 34.4% e studentëve Ba dhe 25.2% e studentëve Ma kanë motivim të jashtëm.

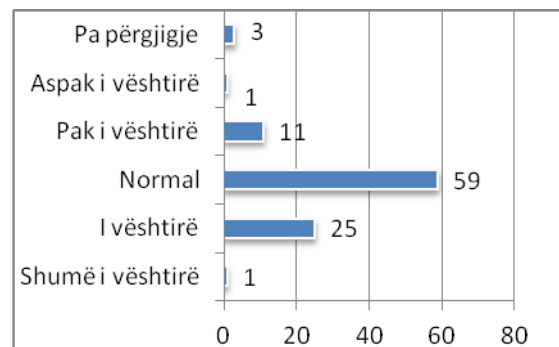
7.2.3. Programet mësimore dhe metodologjia e studimit në universitet

Figure 13: Vlerësimi për programet Ba



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Figure 14: Vlerësimi për programet Ma



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Studentët e vlerësojnë programin Ba: 51% “I vështirë”, 8% “Shumë i vështirë” dhe 28% “Normal”. Programin Ma e vlerësojnë: 25% “I vështirë”, 1% “Shumë i vështirë” dhe 58% “Normal”. Si shkaqe të vështirësive të programeve studentët përcaktojnë:

- Angazhimet e tjera dhe ngarkesat psikologjike që marrim nga lëndët në fakultet.
- Përfshirja e matematikave, që nuk kanë lidhje me degën e studimit.
- Është nivel akademik (Ma) i çuditshëm, ku pedagogët sillen si pronarë.

Kjo edhe për faktin se një pjesë e mirë e studentëve, kryesisht Ma punojnë dhe kohën e mbetur për studim e kanë më të kufizuar.

Tabela 21 pasqyron se çfarë do të donin të ndryshonin studentët në programet që bëjnë:

Table 21: Ndryshimet në program (%)

		Ba		Ma	
		Frequency	Valid %	Frequency	Valid %
Valid	Të shtohet kohëzgjatja e praktikës në institucione	44	41.1%	100	42.0%
	T'u të garantojë praktikën e studentëve në institucione	39	36.4%	76	31.9%
	Më shumë raste studimore në mësim	8	7.5%	37	15.5%
	Tjetër	3	2.8%	5	2.1%
	Nuk di ta përcaktoj	5	4.7%	4	1.7%
	Pa përgjigje	8	7.5%	16	6.7%
	Total	107	100.0%	238	100.0%

Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Për alternativën “Tjetër” studentët kanë dhënë këto opsione:

- Të eliminohen leksionet me shkrim;
- Të shpjegohet më mirë;
- Të mos ketë shumë lëndë shkencore ekonomike si matematikë, kontabilitet dhe lëndët të jenë të përshtatshme për administrimin publik;
- Literatura të përmirësohet dhe të respektohet standardi;
- Të mos ketë përsëritje lëndësh nga cikli Ba.

Rezultatet tregojnë nevojat që kanë studentët për të rritur kohëzgjatjen e zhvillimit të praktikës profesionale në institucione dhe që universiteti t’ua mundësojë atë. Duke qenë se autorja mbështet idenë se administrimi publik është një profesion, atëherë ky profesion ka nevojë që të mësohet në praktikë, një arsye kjo që duhet të çojë në rritjen e praktikës profesionale të studentëve në institucione, jo vetëm në kohë por edhe në cilësi.

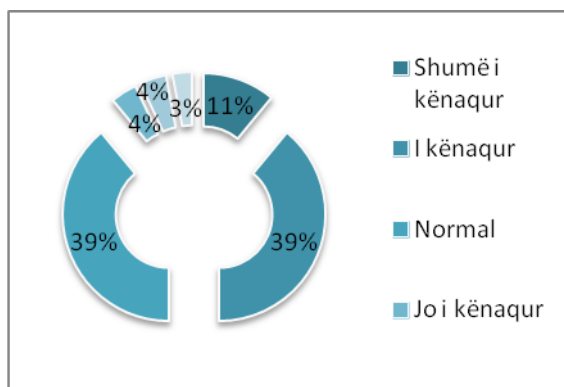
Për këtë problematikë, ju kërkua opinion drejtuesve në universitetet e marra në analizë. Në UAMD shefi i Departamentit të Administrimit Publik thotë se “Departamenti bashkëpunon

[në Durrës] me zyrën e punës, portin, bashkinë dhe hekurudhën për zhvillimin e praktikave nga studentët” (Komunikim personal, 17 shtator 2015). Për shefin e Departamentit të Menaxhimit, UT bashkëpunon me vështirësi me institucionet publike, të cilat “marrin herë pas here edhe studentët tanë për praktika” (Komunikim personal, 29 janar 2016). Dekani i UIQV thotë se bashkëpunohet “me të gjitha institucionet publike vendore [në Vlorë], kryesisht për realizimin e praktikës mësimore nga ana e studentëve. [Me qëllim që studentët] të shikojnë nga afër ato që janë trajtuar teorikisht” (Komunikim personal, dt. 11 shkurt 2016). Sipas Përgjegjësit të Departamentit të Administrimit Publik, UEÇGj me institucionet vendore në Gjirokastrë ka lidhur “marrëveshje për zhvillimin e praktikave mësimore [nga studentët] dhe nuk kemi pasur probleme në këtë drejtim deri më tani” (Komunikim personal, 21 korrik 2015).

Kjo formë bashkëpunimi konfirmohet edhe nga drejtues të zyrave të BNj të ministrive të linjës. Drejtor i Përgjithshëm i Shërbimeve Mbështetëse më MTI thotë “bashkëpunimi me institucionet akademike dhe universitetet ka qenë për ofrimin e mundësisë së zhvillimit të praktikave të studenteve pranë MTI-së” (Komunikim personal, 27 korrik 2015). Për kryerjen e praktikave vijohet më tej me procedurat ku dy institucionet nënshkruajnë marrëveshje lidhur me detyrimet e palëve për zhvillimin e praktikave të studentëve pranë këtyre institucioneve. Drejtori i Shërbimeve Mbështetëse në MEI deklaron: “Institucioni ynë ka lidhur kontratë me universitetet publike [në Shqipëri] për realizimin e praktikave të studenteve. Kjo praktikë realizohet në prani të një nëpunësi me përvojë, i cili i udhëzon dhe i mëson njëkohësisht [studentët]” (Komuniki personal, 05 tetor 2015).

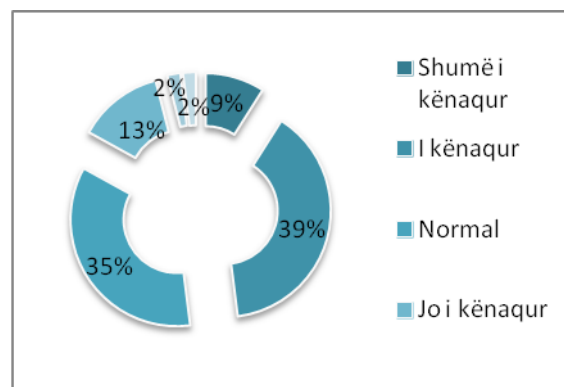
Për metodologjinë në mësimdhënie, opinionet e studentëve pasqyruhen më poshtë:

Figure 15: Vlerësimi për metodologjinë Ba



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Figure 16: Vlerësimi për metodologjinë Ma



Burimi: Rezultati i pyetësorëve

Për metodologjinë student në BA mendojnë se është normal në masën 78% dhe studentë Ma në masën 74%. Të pakënaqur me të janë 8% e studentëve Ba dhe 15% e studentëve Ma.

7.2.4. Karriera në shërbimin civil

Nga studentët Ba, 82.2% kanë interes për të punuar dhe bërë karrierë në shërbimin civil, ndërsa 5.6% nuk janë ende në gjendje ta përcaktojnë interesin e tyre, ndërkohë që asnjë nga studentët nuk ka zgjedhur përgjigjen “jo – që nuk ka interes për të punuar në shërbimin civil”. Shërbimi civil shihet nga studentët Ba si një mundësi punësimi dhe karriere: si “Punë komode” (33%); si “Punë e sigurt” (22.7%); si “Institucioni ku synohet punësimi” (29.5%). Institucionet publike më të dëshiruara për punësim nga studentët BA janë: ministrinë (38.3%); bashkitë (31.8%); dhe agjensitë publike (13.1%).

Nga studentët Ma, 90.3% kanë interes për të punuar dhe 2.5% e tyre nuk kanë interes për të bërë karrierë në shërbimin civil, nga ky grup 1.3% thonë se punësimi në shërbimin civil nuk hyn te planet e tyre edhe pse ata studiojnë për administrim publik. Arsyet bazë për të punuar

në shërbim civil janë: “Punë komode” (16.8%); “Punë e sigurt” (15.5%); “Institucioni ku synohet punësimi” (31.1%); “Për të ofruar model të ri punonjësi” (14.7%). I institucionet publike më të dëshiruara për punësim nga studentët Ma janë: ministritë (38.2%); bashkitë (20.2 %); dhe agjensi publike (17.6%).

Është e rëndësishme të theksohet se nga studentët Ma vetëm 16.4% kanë aplikuar për një pozicion të lirë pune në administratën publike, edhe pse të drejtën ligjore e kanë, duke qenë se kanë mbaruar studimet Ba.

Pjesa më e madhe e studentëve janë të interesuar për të punuar në shërbimin civil, por pak të motivuar, duke qenë se pjesa më e madhe e shikojnë thjeshtë si punë të rehatshme e komode.

7.3. Analiza statistikore e të dhënave

Në këtë nënçështje të kapitullit do të analizohet nëse ekzistojnë marrëdhënie/lidhje mes variablave të marra në analizë.

7.3.1. Analiza e rezultateve për studentët Ba

Table 22: Korelacioni Pearson për metodologjisë

		Gjinia	A jeni i/e kënaqur me metodat e aplikuar të mësimitdhënies?
Gjinia	Pearson Correlation	1	-.213*
	Sig. (2-tailed)		.028
	N	107	107
A jeni i/e kënaqur me metodat e aplikuar të mësimitdhënies?	Pearson Correlation	-.213*	1
	Sig. (2-tailed)	.028	
	N	107	107

*, Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Nga analiza për studentët Ba shohim se korelacioni Pearson $r = -.213$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.028 < 0.05$. Korelacioni midis gjinisë dhe vlerësimit të metodologjisë në mësimitdhënie është i dobët negativisht, por statistikisht sinjifikant në nivel 0.05.

Koeficienti i determinacionit $r^2 = 0.045$ (- 0.213 * - 0.213), tregon se 4.5% e variacioneve për vlerësimin e metodologjiaë në mësimdhënie shpjegohen nga variacioni i gjinisë.

Koeficienti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.955$ (1 - 0.045), tregon se 95.5% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në vlerësimin e metodologjiaë në mësimdhënie.

Table 23: Korelacioni Pearson për alternativat në formular

		Të satën në numër si alternativë e kishit renditur AP në formular?	Pse e vendosët si degë në alternativat tuaja në formular?
Të satën në numër si alternativë e kishit renditur AP në formular?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1 104	-.343** .000 104
Pse e vendosët si degë në alternativat tuaja në formular?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.343** .000 104	1 107

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Nga analiza për studentët Ba shohim se korelacioni Pearson $r = -.343$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.000 < 0.01$. Korelacioni midis numrit të vendosur si alternativë për zgjedhjen e degës në formular dhe arsyeve për zgjedhjen e bërë është i dobët negativisht, por statistikisht sinjifikant në nivel 0.01. Që do të thotë, sa më i lartë numri i alternativës, aq më pak e pëlqyeshme është administrimi publik si degë.

Koeficienti i determinacionit $r^2 = 0.118$ (- 0.343 * - 0.343), tregon se 11.8% e variacioneve të përcaktimit të numrit të alternativës në formular shpjegohen nga variacioni i arsyeve për zgjidhen e bërë. Koeficienti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.882$ (1 - 0.118), tregon se 88.2% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në përcaktimin e numrit të degës së administrimit publik si alternatinë në formular.

Përgjatë analizës së të dhënave nuk rezultoi lidhje mes faktorëve që ndikojnë në zgjedhjen e të drejtës së studimit për administrim publik dhe interesit për të bërë karrierë në shërbimin civil. Si dhe mes gjinisë dhe interesit të studentëve për karrierë në shërbimin civil.

7.3.2. Analiza e rezultateve për studentët Ma

Table 24: Korelacioni Pearson për alternativën e zgjedhur

		Institucioni ku punoni	Të satën në numër si alternativë e kishit renditur AP në formular?
Institucioni ku punoni	Pearson Correlation	1	.318**
	Sig. (2-tailed)		.004
	N	110	82
Të satën në numër si alternativë e kishit renditur AP në formular?	Pearson Correlation	.318**	1
	Sig. (2-tailed)	.004	
	N	82	192

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Për studentët Ma korelacioni Pearson $r = .318$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.004 < 0.01$. Korelacioni midis institucionit ku punon studenti dhe faktorët që përcaktuan numrin e alternativës së degës së administrimit publik në formular është i moderuar pozitivisht dhe statistikisht sinjifikant në nivel 0.01.

Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.1016$ ($0.318 * 0.318$), tregon se 10.1% e variacioneve të faktorëve që përcaktuan numrin e alternativës së degës së administrimit publik në formular shpjegohen nga variacioni i institucionit ku punon studenti. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.899$ ($1 - 0.101$), tregon se 89.9% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në zgjedhjen e alternativës së administrimit publik si degë studimi në formular.

Table 25: Korelacioni Pearson për përvojën në shërbimin civil

		Përvoja në shërbimin civil	Të satën në numër si alternativë e kishit renditur AP në formular?
Përvoja në shërbimin civil	Pearson Correlation	1	-.257*
	Sig. (2-tailed)		.018
	N	112	84
Të satën në numër si alternativë e kishit renditur AP në formular?	Pearson Correlation	-.257*	1
	Sig. (2-tailed)	.018	
	N	84	192

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Për studentët Ma korelacioni Pearson $r = -.257$. Rëndësia statistikore e dyanshme është .018

< 0.05 . Korelacioni midis përvojës në shërbimin civil dhe faktorët që ndikuan në

përcaktimin e administrimit publik si degë në formular është e dobët pozitivisht, por

statistikisht sinjifikant në nivel 0.05.

Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.066$ ($-0.257 * -0.257$), tregon se 6.6% e variacioneve të

faktorëve që përcaktuan zgjedhjen e degës në formular shpjegohen nga variacioni i përvojës

së studentit në shërbimin civil. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.934$ ($1 - 0.066$),

tregon se 93.4% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në zgjedhjen e alternativës së

administrimit publik në formular.

Table 26: Korelacioni Pearson për karrierën në shërbimin civil

		Nëse keni interes për të punuar në shërbimin civil, në cilin institucion do të donit të punonit?	A ju intereson karriera në shërbimin civil?
Nëse keni interes për të punuar në shërbimin civil, në cilin institucion do të donit të punonit?	Pearson Correlation	1	.410**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	238	238
A ju intereson karriera në shërbimin civil?	Pearson Correlation	.410**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	238	238

**, Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Për studentët Ma korelacioni Pearson $r = .410$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.000 < 0.01$. Korelacioni midis interesit për karrierë në shërbimin civil dhe institucionit ku do të donin të punonin studentët është mesatarisht pozitiv dhe statistikisht sinjifikant në nivel 0.01. Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.168$ ($.410 * .410$), tregon se 16.8% e variacioneve të interesit për karrierë në shërbimin civil shpjegohen nga variacioni i interesit për të punuar në institucione të veçanta. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.832$ ($1 - 0.168$), tregon se 83.2% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në interesin për karrierë në shërbimin civil.

Table 27: Korelacioni Pearson për politizimin e administratës

		Institucioni ku punoni	A ndikon politika në punësimet në AP (qendore dhe lokale)?
Institucioni ku punoni	Pearson Correlation	1	-.254**
	Sig. (2-tailed)		.007
	N	110	110
A ndikon politika në punësimet në AP (qendore dhe lokale)?	Pearson Correlation	-.254**	1
	Sig. (2-tailed)	.007	
	N	110	238

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Për studentët Ma korelacioni Pearson $r = -.254$. Rëndësia statistikore e dyanshme është $.007 < 0.01$. Korelacioni midis institucionit ku punon studenti dhe perceptimit për politizimin e procesit të punësimit në administratë është i dobët negativisht, por statistikisht sinjifikant në nivel 0.01.

Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.065$ ($-.254 * -.254$), tregon se 6.5% e variacioneve të perceptimit të politizimit të punësimeve në administratën publike shpjegohen nga variacioni i institucionit ku punon studenti. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.935$ ($1 - 0.065$), tregon se 93.5% janë faktorë të tjerë që ndikojnë në perceptimin për politizimin e procesit të punësimeve në administratën publike.

Table 28: Crosstabulation për institucionin ku punon studenti * perceptimin për politizimin e punësimit në administratën publike

		A ndikon politika në punësimet në administratë(qendore dhe lokale)?				Total
		Po	Jo	Nuk e di ta përcaktoj	Pa përgjigje	
Institucioni ku punoni	Publik	32	6	6	9	53
	Privat	41	3	4	2	50
	OJF	4	1	0	0	5
	Pa përgjigje	2	0	0	0	2
Total		79	10	10	11	110

Nga të dhënat, 32 studentë që punojnë në institucionet publike ose 29% e të punësuarve dhe 41 studentë që punojnë në institucionet private ose 37.3% e të punësuarve mendojnë se politika ndikon në punësime. Është i rëndësishëm fakti se 60% e studentëve që punojnë në institucionet publike deklarojnë politizimin e procesit të punësimit dhe arsyet më përfaqësuese ishin:

- Administrata është ende e politizuar;
- Punësimi bazohet në nepotizëm dhe jo në meritokraci;
- Përkrahen studentët që aktivizohen me partitë në pushtet;
- Punësimi bëhet mbi bazën e qënies militant partie dhe me rekomandime;
- Emërimi dhe zhvllimi i karrierës bëhet mbi bazën e bindjeve politike;
- Për shkak të lidhjeve politike, hyra në punë në administratën publike, para se të regjistrohesha në MP për administrim publik;
- Ndërrimi i partive në pushtet ka rezultuar me ndërrimin e punonjësve të administratës.

Table 29: Korelacioni Pearson për motivimin për karrierë në shërbimin civil

		Sa është masa e vështirësisë së programit të studimit?	A ju intereson karriera në shërbimin civil?
Sa është masa e vështirësisë së programit të studimit?	Pearson Correlation	1	.183**
	Sig. (2-tailed)		.001
	N	345	345
A ju intereson karriera në shërbimin civil?	Pearson Correlation	.183**	1
	Sig. (2-tailed)	.001	
	N	345	345

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Për studentët Ba dhe Ma korelacioni Pearson $r = .183$. Rëndësia statistikore e dyanshme

është $.001 < 0.01$. Korelacioni midis vështirësisë së programit të studimit dhe interesit për të

bërë karrierë është i dobët pozitivisht, por statistikisht sinjifikant në nivel 0.01.

Koefiçenti i determinacionit $r^2 = 0.033$ ($.183 * .183$), tregon se 3.3% e variacioneve të

interesit për karrierë në shërbimin civil shpjegohen nga variacioni i vështirësisë së

programit. Koefiçenti i kontigjencës $r_a = 1 - r^2 = 0.967$ ($1 - 0.033$), tregon se 96.7% janë

faktorë të tjerë që ndikojnë në interesin e studentëve për karrierë në shërbimin civil.

7.3.3. Testimi i marrëdhënies mes variablave për studentët Ma

H_6 : Interesi për karrierë në shërbimin civil i studentëve Ma është i lidhur pozitivisht me institucionin ku ai punon.

Table 30: Testi Chi – Square për interesin për karrierë

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	52.825 ^a	9	.000
Likelihood Ratio	24.093	9	.004
Linear-by-Linear Association	8.073	1	.004
N of Valid Cases	110		

a. 14 cells (87.5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is .09.

Rezultatet e testit janë të vlefshme, pasi numri më i vogël i pritshëm është më i vogël se 2.5 ($.09 < 2.5$). Chi-Square = 52.825, një vlerë relativisht e lartë dhe vlera e rëndësisë statistikore është $p = .000$, më pak se niveli alfa i sinjifikancës 0.05 ($.000 < .05$). Hipoteza pranohet dhe tregon se ka një marrëdhënie/lidhje sinjifikante midis interesit të studentit Ma për të bërë karrierë në shërbimin civil dhe institucionit ku ai punon. Për të parë fortësinë e kësaj lidhjeje, zhvillojmë testin Phi and Cramer's V dhe shohim se lidhja mes variablave është e fortë (.963).

Table 31: Testi Phi and Cramer për interesin për karrierë

Symmetric Measures		Value	Approx. Sig.
Nominal by	Phi	.693	.000
Nominal	Cramer's V	.400	.000
N of Valid Cases		110	

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

7.3.4. Performanca e studentëve

Përsa i përket performancës, sipas Richardson, Abraham dhe Bond “performanca e studentëve zakonisht është e shprehur në termat e notës mestare” (2012:4).

Sipas Dr. Gentiana Krajës, Shefe e Departamentit të Administrimit Publik në UAMD, niveli i studentëve në përvetësimin e dijeve “vlerësohet me 7, mbi mesataren” (Komunikim personal, 17 shtator 2015). I të njëjti mendim është edhe i Përgjegjësit të Departamentit të Administrimit Publik në UEÇGj kur thotë: “Është një nivel i pranueshëm [i studentëve], në shkallën 7” (komunikim personal, 21 korrik 2015).

I njëjti nivel studentësh është edhe në UT i deklaruar nga pedagogu i administrimit publik kur thotë: “Studentët i kanë notat mesatare të gjithë. Cilësia e studentëve ka ardhur duke rënë

dhe ... nota mesatare është 6-7 kur hyjnë. Kjo nuk ka të bëjë me faktin se zgjedhin këtë degë. Por, ... në këtë sektor vijnë ata [studentë] që nuk kanë fituar në degë të tjerë. ...

Problemi është se studentët nuk e zgjedhin këtë degë, se nuk kanë ndonjë shpresë se mund të punësohen në sektorin publik” (Komunikim personal, 17 shkurt 2016). E njëjta situatë është edhe në UIQV, Dekani i Fakultetit Ekonomik, shprehet se studentët Ma për administrim publik “janë në nivel mesatar” (Komunikim personal, 11 shkurt 2016).

Në këtë kontesk, do të themi se performanca e studentëve të administrimit publik në të katër universitetet publike është mesatare dhe që të rritet kjo performancë ka nevojë që studenti të ndihet i motivuar.

7.3.5 Përfundime analitike empirike dhe teorike

Përsa i përket matjes së performancës së intitucioneve publike mbërrijmë në përfundimin se zbatimi i politikave publike në kuadër të RAP është në proces dhe nuk është realizuar ende konform parashikimeve.

Performanca e nëpunësve civilë e matur në zërat:

- *Niveli i edukimit.* Sipas të dhënave në terren, nëpunësit civilë janë të arsimuar, por shumë pak kanë formim për administrimin publik, hendek i cili synohet të zvogëlohet përmes trajnimeve;
- *Përvoja.* Koha në punë në shërbimin civil për nëpunësit e anketuar është shumë e vogël, gjë e cila nuk krijon mundësinë që të krijohet një përvojë që të mund të sjellë ndikim në zhvillim profesional të nëpunësve civilë dhe performancën e tyre;
- *Marrëdhënia me eprorin.* Sipas Agiuns, “vendimet e bazuara në një sistem të

shëndoshë të menaxhimit të performancës çon në përmirësimin e marrëdhënieve ndërpersonale dhe të zgjeruara mbi bazë besimi midis eprorit dhe vartësit” (2005:22). Gjë e cila tregon për lidhjen e ndërsjelltë mes tyre. Fakti që 32.8% e nëpunësve civil thonë se nuk zhvillohen mbledhje me eprorët për përcaktimin e nevojave për trajnim dhe pas kontrollit në tre ministri të linjës KMSHC shprehet për vlerësime joobjektive të performancës së nëpunësve civil, tregon se marrëdhënia mes eprorit dhe nëpunësit civil nuk është mbi baza profesionale;

- *Merita*. Nga analiza u mbërrit në përfundimin se: rekrutimi, zhvillimi i karrierës, shpërblimi mbi bazë performance dhe dhënia e masave ndëshkimore (largim nga puna) ende nuk zhvillohen plotësisht mbi bazë merite;
- *Trajnimet*. Edhe pse kryhen rregullisht nga ASPA dhe janë rritur në cilësi, rezultatet empirike sollën nevojën e përmirësimit të programeve dhe të bashkëpunimit institucion-nëpunës civil, në mënyrë që këto trajnime të jenë sa më të dobishme;
- *Vlerësimi i performancës*. Nga analiza u mbërrit në përfundimin se ky proces lë për të dëshiruar, ka subjektivizëm dhe mungon profesionalizmi tek eprorët direk.

Njëkohësisht u analizua se performanca individuale ka një ndikim të drejtpërdrejtë në performacën e institucioneve, ndaj rritja e performancës së nëpunësve civilë do të sillte drejtpërdrejtë edhe rritjen e performancës së institucionit. Analiza e deritanishme na çoi në vërtetimin hipotezës se suksesi i reformës së administratës publike ndikohet drejtpërdrejtë nga performanca e institucioneve publike.

Po të bëjmë një analizë përmbledhëse të treguesve që masin depolitizimin e administratës publike publike do të themi:

- *Departizimi*, është një proces që nuk është kryer në administratën publike dhe as nuk është planifikuar të kryehet edhe në të ardhmen;
- *Rekrutimi me meritë*, vijon të jetë një proces në përmirësim. KE në opinionin e tij për vitin 2016 shprehet se Shqipëria duhet: “të forcojë kapacitetin e menaxherëve të BNj-ve dhe të anëtarëve të komisionit përzgjedhës për të përmirësuar më tepër procesin e rekrutimit...” (2016:12);
- *Zhvillimi i strukturës së karrierës*, sipas MIAP është ende duke u punuar për këtë proces për zbatimin me transparencë të tij;
- *Shpërblimi financiar*, Struktura e re e pagave e parashikuar në Ligjin 152/2013 ende nuk ka filluar të zbatohet dhe ende nuk është përgatitur dokumenti që parasheh politikat e sistemit të pagave;
- *Zbatimi i masave disiplinore sipas ligjit*, përsa kohë ka fitime të gjyqeve nga ana e nëpunësve civilë për pushime të padrejta nga shërbimi civil, tregon se masat disiplinore nga institucionet publike nuk jepen konform ligjit.

Ndaj themi procesi i depolitizimit nuk është kryer ende në administratën publike. Një administratë e depolitizuar nuk është profesionale dhe do të thotë se nuk janë realizuar treguesit që të sjellin realizim të reformës. Kjo sjellë edhe vërtetimin e hipotezës së dytë të punimit që realizimi i procesit të depolitizimit ka një ndikim të drejtpërdrejtë në realizimin e RAP.

Duke qene së zëri “Arsimi formal” është tregues matës i performancës së nëpunësit civil, u morrën në analizë studentët e administrimit publik , si punonjësit e ardhshëm potencial për të punuar në shërbimin civil. Nga analiza u kostatua se pjesa më e madhe e studentëve janë të

motivuar për të studiuar administrim publik, por kanë një performancë mesatare. Si efekt i skemës se “Arsimi formal” është tregues i performancës së nëpunësit civil, themi se puna për rritjen e performancës së nëpunësit civil duhet të fillohet pikërisht nga rritja e nivelit të arsimit formal të studentëve të administrimit publik. Duke rritur cilësinë e arsimit në fushën e administrimit publik, mundësohet që të përgatiten administratorë publike të aftë për të marrë përsipër përgjegjësi dhe drejtuar sektorin publik. Rritja e vlerës së degës së administrimit publik, do të ndihmonte në rritjen e kualifikimit të kandidatëve për t’u punësuar në shërbimin civil dhe rekrutimet do të ishin edhe më shumë brenda meritës.

Si përfundim administrata publike është ende e politizuar, zbatimi i politikave publike nuk është kryer plotësisht dhe performanca e nëpunësve civilë ka nevojë të rritet akoma. Kjo ka bërë që RAP të mos jetë ende e realizuar. Kjo sjellë edhe përgjigjen e pyetjes kërkimore se performanca e institucioneve dhe depolitizimi kanë një ndikim të drejtpërdrejtë dhe themelor në realizimin e RAP. Çdo realizim i depolitizimit të administratës dhe rritja e performancës profesionale të institucioneve të saj, sjell realizim të reformës së administratës publike në Shqipëri.

KAPITULLI VIII: Përfundimet dhe rekomandimet

8.1. Përfundime

Shqipëria e fillimit të viteve '90-të trashëgoi centralizim të pushtetit dhe funksioneve, ku gjithçka drejtohej nga shteti dhe pavarësia institucionale ishte inekzistente. Kjo gjendje krijoi paqartësi për rolin e ri që duhet të ndërmernte shteti dhe institucionet publike në zhvillimin e vendit. Për reformimin e administratës publike procesi filloi me transformimin dhe përshtatjen e saj me ndryshimet e reja politiko-ekonomiko-sociale. Ky proces u zhvillua në tre drejtime: (i) ristrukturimin e institucioneve publike mbi bazë funksioni; (ii) rimodelimin e punonjësit publik dhe përshtatshmërinë e tij me situatën e re në vend; dhe (iii) miratimin e ligjeve për të mundësuar funksionin e ri të administratës publike.

Në dekadën e parë të pluralizmit, termi reformë u përdor kryesisht në fund të saj dhe procesi transformues me rregulla, parime dhe funksion modern u kryer me ritme të ngadalta, me zhvillime sporadike, në mënyrë fragmentare dhe pa një strategji konkrete. Për shkak të politizimit të hershëm të administratës, pati mungesë të theksuar të kapaciteteve të BNj, kryesisht drejtuese, ndaj dhe rezultatet ishin dukshëm të pakta dhe jodomethënëse.

Në dekadën e dytë, reformimi i administratës mori një trajtesë më profesionale, por problematikat që e shoqëronin procesin ishin të shumta. Reformimi u pa dhe u kuptua gjerësisht si e vetmja rrugë për funksionimin e institucioneve publike dhe integrimin e vendit, njëkohësisht edhe për krijimin e nëpunësit civil si profesionist në sektorin publik.

Dekada e tretë është themelore për realizimin me sukses të reformës. Strategjitë qeverisëse për reformimin e sektorit e kanë kanalizuar procesin dhe kanë rritur mundësinë për realizimin e saj. Po synohet që mangësitë e reformës së shfaqur në dy dekadat e parë, të rikuperohen brenda dekadës së tretë, që shënon edhe fundin e periudhës së aplikimit të strategjisë për realizimin e RAP.

Për shkak të kompleksitetit, RAP është shumëdisiplinare si edhe vetë fusha e administrimit publik. Struktura e RAP ndahet në dy grupime të mëdha: reforma institucionale dhe reforma e shërbimit civil. Në **reformën institucionale** bëjnë pjesë:

(i) *Reforma strukturore* ku përfshihet edhe *reforma funksionale* që synojnë të realizojnë përshtatshmërinë e kompetencave të institucioneve publike me funksionet e tyre, si dhe krijimin e institucioneve të reja, kur mungojnë. Qëllimi është rritja e efikasitetit të BNj dhe modernizimi i shërbimeve të saj. Përfshirja e menaxhimit nuk është rastësi, por një domosdoshmëri për të zëvendësuar burokratizmin si tipar veprues në administratat tradicionale, me logjikën e menaxhimit që synon forcimin institucional të administratës, garantimin e zbatimit të ligjit, nëpunës civilë profesionistë dhe cilësi të lartë në shërbimet publike.

Në vitet 2002 - 2015 RS ka ristartuar me ardhjen e çdo qeverie dhe është fragmentizuar. Zbatimi i saj ka qenë më shumë pragmatist, si një nevojë e kohës, pa një trajtim modern strategjik për ecurinë e institucioneve mbi bazën e parimit të funksionalitetit të tyre dhe pa qenë pjesë e vizionit të RAP. Përgjatë periudhës së marrë në analizë, nuk kanë munguar përpjekjet dhe angazhimet, por ato kanë qenë jozhvilluese, të pakoordinuara dhe të kufizuara, duke sjellë rezultat të dobët reformues. RS është pjesë e SNRAP 20015-2020 dhe në fund të vitit 2017 synon të realizojë plotësimin e disa prej objektivave themelorë të saj.

Në kuadër të RSF, është bërë riorganizimi edhe tek institucionet që menaxhojnë dhe kontrollojnë shërbimin civil, ku theksojmë:

DAP si institucioni themelor për drejtimin e RAP dhe menaxhimin në tërësi të shërbimit civil, ka patur realizime dhe mosrealizime përgjatë funksionimit të tij. Për të kryer rolin e institucionit udhëheqës, DAP ka nevojë të ketë staf edhe më të kualifikuar dhe në një numër më të madh. Mungesa e raporteve dhe studimeve profesionale dhe shkencore është e ndjeshme në aktivitetin e tij.

ASPA në vitin 2013 zëvendësoi ITAP, por në funksion mbetet po njësoj, pasi vijon të jetë një institucion i mirëfilltë trajnimi, pa u ngritur në një nivel shkolle funksionale. Roli i ASPA-s është themelor për rritjen e kapaciteteve profesionale të BNj, por duhet të fuqizohet edhe më shumë që t'i përgjigjet kërkesave për trajnim të nëpunësve civil, institucioneve dhe kërkesave të tregut për një administratë publike profesionale. ASPA duhet të përmirësojë mbi baza shkencore matjen e treguesve të cilësisë së trajnimeve dhe të efekteve të tyre në kualifikimin e nëpunësve civil.

KMShC është një institucion i ri, por me një rol shumë të rëndësishëm për kontrollin e zbatueshmërisë së ligjit. Institucioni trajton të gjitha ankimimet dhe kryen kontrole në institucione ku ka nëpunës civilë. Rekomandimet e KMShC -së duhet të respektohen dhe të ndiqen jo vetëm si një detyrim ligjor. Për rritjen e volumit të kontrollove në vit, lind e nevojshme rritja e numrit të nëpunësve civilë në këtë institucion.

Gjykatat administrative u krijuan si një element i RAP, por mbetet problematik fakti i mosplotësimit me staf shtesë i GjAA-së dhe KAGjL-së. Sfidë për gjykatat është respektimi i afateve ligjore për trajtimin e çështjeve dhe për institucionet publike zbatimi i vendimeve të

tyre (gjykatave). Unifikimi i praktikave dhe zbatimi i vendimeve do të ishin një ndihmesë reale për përmirësimin e shërbimit civil dhe zbatimin e meritokracisë.

(ii) *Dixhitalimi i proceseve dhe funksioneve administrative*. Realizimi i objektivit për zhvillimin e një infrastrukture TIK të aftë për të mbështetur veprimtaritë e përditshme të administratës publike dhe rritjen e efikasitetit duke ulur kohën për të hyrë, përpunuar dhe transmetuar informacionin, ndërsa përmirësohet rrjedha e informacionit është ende në proces. Ndërvite dixhitalizimi i funksioneve publike dhe komunikimi ndërinstitucional ka qenë sporadik, me shumë mangësi dhe arritje te pakta.

(iii) *Vetting-u* për departizimin e administratës është një proces që nuk është bërë në administratën publike dhe nuk planifikohet kryerja. Verifikimi i figurave që punësohen në administratën publike ndodh në çastin e rekrutimit, nëse individ plotëson apo jo kriteret ligjore që të jesh pjesë e shërbimit civil. Dhe prej datës 04.05.2016, me dorëzimin e formularit të dekriminalizimit si një vetëdeklarim i zyrtarit të administratës, krahas zyrtarëve të zgjedhur. Vetting-u për departizimin e administratës publike duhet bërë, jo thjesht si kërkesë ligjore, por si nevojë për depolitizimin e institucioneve publike.

Pas analizës mbërrijnë në përfundimin se reforma institucionale është ende në proces zhvillimi.

Reforma e shërbimit civil përbëhet nga:

(i) *Reforma ligjore*, filluar me miratimin e Ligjit 8549/1999 “Statusi nëpunësit civil” dhe miratimi i Ligjit 152/2013 “Për nëpunësin civil” e ristartoi atë. Reforma ligjore është ende në proces pasi nuk ka mbaruar përafrimi i legjislacionit me Kodin e Ri të Procedurave Administrative dhe nuk janë miratuar anket nënligjore. Por masa e zbatueshmërisë së legjislacionit përcakton edhe nivelin e ecurisë së reformës. Duke qenë se në të ardhmen baza

ligjore do të vijojë të përmirësohet edhe reforma do të vazhdojë, edhe pse me ritme më të ulta se në fillesat e saj, pasi bazamenti ligjor është funksional, i qëndrueshëm, i zbatueshëm dhe konform standardeve evropiane.

Shqipëria e para viteve '90-të ka patur një bazë shumë të mirë ligjore dhe traditë të zhvilluar, jo vetëm për kohën, por edhe për ditët e sotme. Mangësi është se kjo traditë nuk është përdorur si referencë në hartimin e bazës ligjore për nëpunësin civil përgjatë pluralizmit. Përdorimi i saj do i kishte përmirësuar ndjeshëm të dy ligjet për nëpunësin civil (8095/1996 dhe 8549/1999) dhe reforma ligjore do të kishte hapësirë për t'u zhvilluar edhe më shumë. Shumë elementë që po aplikohen me Ligjin 152/2013 si “risi” kanë ekzistuar si bazë ligjore dhe dokumenta funksionale që në vitin 1931 apo më parë.

(ii) *Reforma e menaxhimit të burimeve njerëzore* ka në themel meritokracinë. Rekrutimi i punonjësve përmes konkurseve të hapura, transparente dhe me mundësi të barabarta për të gjithë kandidatët është ende një sfidë. Përfundimi i bankës së pyetjeve brenda vitit 2017, do t'i japi më shumë mundësi zbatimit të meritokracisë në rekrutim. Vlerësimi profesional i performancës së nëpunësve civil ka nevojë të përmirësohet së pari formalisht, përmes ndryshimeve në treguesve që e masin atë, së dyti, përmes rritjes së objektivitetit nga eprori direkt dhe së treti, realizimi i lidhjes mes objektivave të punonjësve dhe institucionit, përshkrimit të punës dhe vlerësimit të performancës. Trajnimet kanë nevojë të mbështeten mbi nevojat reale që kanë nëpunësit dhe jo thjesht plotësim planesh vjetore. Ndaj duhet më shumë bashkëpunim mes institucionit dhe nëpunësit civil. Matja e treguesve të trajnimit duhet të ndryshojë dhe të kryhet mbi baza shkencore. Zbatimi i sistemit të karrierës në shërbimin civil, krijimi i kushteve dhe procedurave për zbatimin e tij me transparencë mbetet ende detyrë për t'u kryer. RMBNj është në proces dhe për realizimin e objektivit duhet: më

shumë vëmendje për nevojat e nëpunësve civil për procesin e trajnimit; respektimi i vendimeve të gjykatave nga ana e institucioneve; dhe zbatimi i meritokracisë.

Politizimi është prezent në administratën publike shqiptare , duke përcaktuar nevojën për depolitizimin e institucioneve publike. Në thelb depolitizimi është respektimi i ligjit dhe zbatimi i meritokracisë si parim i menaxhimit në rekrutim, zhvillim karriere, shpërblim dhe qëndrim/largim nga puna në shërbimin civil. Kjo mundëson pasjen e nëpunësve të aftë dhe ndihmon në rritjen e motivimit, të kapaciteteve dhe të performancës së BNj-ve.

(iii) *Reforma e pagave* i ka fillesat në vitin 2001 me miratimin e strukturave të reja të pagave. Në 15 vite reforma ka patur përmirësime, por zhvillimi i saj ka qenë i ngadalshëm dhe pa një strategji për organizimin në tërësi të fushës së pagave. Vendimet e marra kanë qenë për rritje page, si pasojë e një rregullimi të kohës për një nevojë të caktuar, sesa të një politike të qartë për riformatimin e sistemit të pagave. Rritja e pagave ka ndodhur si efekt i ndryshimit të çmimit të konsumatorit dhe jo një rritje page për vlerësim performance pune.

Ndaj reforma e shërbimit civil mbetet ende në proces zhvillimi dhe do të shoqërohet vazhdimisht me ndryshime të pandërprera, me zhvillime të ndërthurura dhe veprime të lidhura pazgjidhshmërisht me njëra – tjetrën.

RAP është në vitin e 17-të të saj dhe është e vonuar. Zbatimi i SNRAP 2013 – 2020 po synon të rekuperojë vonesat, prapambetjet dhe mosrealizimet. Aktualisht ecuria e RAP përgjithësisht është mbi bazë plani, ka ecur me hapa të ndjeshëm, por ka mosrealizime.

Mbetet e rëndësishme për t'u kryer transparenca në rekrutime, në publikimin e aktiviteteve të shërbimit civil dhe respektimi i ligjit. Në kohën e shkrimit të kësaj teze ka kaluar vetëm një vit nga miratimi i strategjisë dhe pas vitit 2017, kur të mbarojë edhe plani afatmesëm, pritet

të ketë arritje në objektivat makro të RAP. Objektivat mikro të RAP kanë të bëjnë me rritjen e efikasitetit dhe përgjegjshmërisë së nëpunësve civil.

Nga analiza empirike u mbërrit në përfundimin se efektiviteti i trajnimeve në zhvillimin e BNj ndikohet nga: zhvillimi i mbledhjeve me eprorët direkt para trajnimit për përcaktimin e nevojave për trajnim; shtimi i elementëve të rinj në programet aktuale të trajnimeve të ASPA-s; dhe zbatimi i ligjit për identifikimin e saktë të treguesve që përcaktojnë nevojat që kanë nëpunësit civil për trajnim. Ndaj rekomandohet që institucionet dhe drejtuesit t'i marrin në konsideratë të tre këta tregues para zhvillimit të trajnimit.

Përsa i përket analizës teorike dhe empirike për realizimin e RAP u mbërrit në përfundimin se performanca e institucioneve publike nuk është ende në nivelet e kërkuara. Sepse zbatimi i politikave publike është në proces, e përealizuar plotësisht konform parashikimeve dhe performanca aktuale e nëpunësve civil ka nevojë të përmirësohet në treguesit: *Niveli i arsimimit formal* nga të dhënat deskriptive është në nivel të lartë, por kualifikimi i nëpunësve civilë në administrimin publik është i ulët; *përvoja* rezultoi që nuk kishte ndikim te zhvillimi profesional dhe performanca e BNj, kjo për faktin se ¼ e nëpunësve civilë kanë më pak se një vit punë dhe po ¼ e nëpunësve civilë kanë nga 1-5vite përvojë në shërbimin civil; *Marrëdhënia me eprorin*, si për përcaktimin e nevojave për trajnim dhe për vlerësimin objektiv të performancës; *respektimin e meritokracisë* në rekrutim, zhvillim karriere, shpërblimi mbi bazë performance dhe dhënia e masave ndëshkimore (largim nga puna) mbështetur mbi ligj; *trajnime të dobishme*; *vlerësimi i performancës* mbi baza profesionale dhe pa subjektivizëm.

Studimi akademik i administrimit publik në universitete në botë ka filloi mbi një shekull më parë kur filloi dhe studimi i administratës publike, ndërsa në Shqipëri për herë të parë

filloi në vitin 1993 dhe reformat e para të administratës publike filluan në fund të viteve 90-të. Duke qene së zëri “Arsimi formal” është tregues matës i performancës së nëpunësit civil, u morrën në analizë studentët e administrimit publik , si punonjësit e ardhshëm potencial për të punuar në shërbimin civil. Në vitet akademike 2008 – 2015 në katër universitet e marra në analizë janë diplomuar 664 studentë për administrim publik²²⁸ që është një numër i konsiderueshëm. Nga analiza u kostatua se studentët kanë performancë mesatare dhe pjesa më e madhe e tyre janë të motivuar për të studiuar administrim publik. Por ky motivim nuk është i fortë sepse 34.4% e studentëve Ba dhe 25.2% e studentëve Ma e kanë zgjedhur administrimin publik për arsye të thjeshta rastësore dhe jo për motive të forta pune e karriere në shërbimin civil. Si efekt i skemës se “Arsimi formal” është tregues i performancës së nëpunësit civil, themi se puna për rritjen e performancës së nëpunësit civil duhet të fillohet pikërisht nga rritja e nivelit të arsimit formal të studentëve të administrimit publik, në mënyrë që arsimi të jetë i dobishëm për punësimin. Kjo edhe për faktin që universitetet të përgatisin administrator publik apo drejtues të institucioneve publike, në mënyrë që përgatitja e TND-së të mos mbetet vetëm te trajnimet specifike të ASPA-s.

Sistemi ofron mundësi që gjithësecili të punoj në shërbimin civil, por duke qenë se nëpunësi civil është një profesion, rekomandohet që investimi afatmesëm dhe afatgjatë në administratën publike për BNj profesionale dhe të afta, që t’i përgjigjen kërkesave të tregut, duhet të fillojë me investimin në universitete, te studentët e administrimit publik dhe të bëhet pjesë e vizionit të një reforme për administrimin publik në periudhë afatgjatë. Edhe për faktin se zgjedhja e degës së studimit shënon fazën e parë të sistemit të karrierës, atë të planifikimit.

²²⁸ Të diplomuar sipas cikleve janë: Ba 167 studentë, MSh 81 studentë, MP 333 studentë dhe MKP 83 studentë.

Kjo sepse një student i formuar me njohuritë e duhura dhe bashkëkohore, që ka zhvilluar praktikat e nevojshme në institucionet publike, është një punonjës i gatshëm dhe i kualifikuar për të punuar në të ardhmen në administratën publike.

Pas gjithë analizës teorike dhe empirike, mbërrihet në përfundimin se reforma në administratën publike në Shqipëri, ka bërë hapa të rëndësishëm në realizimin e saj dhe është në proces realizimi. U analizua se performanca individuale ka një ndikim të drejtëpërdrejtë në performacën e institucioneve, ndaj rritja e performancës së nëpunësve civil do të sillte drejtpërdrejtë edhe rritjen e performancës së institucionit. Dhe që reforma e administratës publike të realizohet duhet të kryhet depolitizimi i institucioneve publike dhe të rritet performanca e institucioneve publike. Ndaj administrata publike nuk është ende e gatshme që të ruaj rolin e saj në procesin e integritetit të vendit në BE.

8.2. Rekomandime

1. Unifikimi i terminologjisë juridike për administratën në një fjalorth të vetëm dhe zbatues në të gjitha institucionet e saj.
2. Duke qenë se politikat, strategjitë dhe planet për administratën publike ngrihen mbi bazën e të dhënave të institucioneve dhe duke parë përgjatë studimit se ka patur mangësi dhe gabime në metodologji e analiza, lind e nevojshme ndërtimi i analizës së të dhënave nga institucionet publike mbi bazë shkencore, në mënyrë që të llogariten efektet e tyre si në aspektin cilësor edhe sasior. Për këtë, rekomandohet riformatimi i raporteve vjetore të aktiviteteve të DAP dhe ASPA, pasi janë skematike, ofrojnë të dhëna të pjesshme, rezultate matematikore dhe mungojnë analizat shkencore statistikore bashkëkohore. Matja e efektivitetit të trajnimeve të ASPA-s rekomandohet të kryhet përmes Modelit

Kirkpatrick. Njëkohësisht rekomandohet rritja e transparencës së DAP në të dhënat e aktivitetit të saj publik.

3. Rekomandohet rishikimi i shkallëve të raporti i vlerësimit të performancës për nëpunësit civil në institucione dhe të raporti i vlerësimit të trajnimeve nga ASPA.
4. Për arsyet e sipërcituara rekomandohet ngritja pranë DAP-it e një njësie për kërkim dhe zhvillim. Pjesë e kësaj njësie duhet të jenë edhe ekspertë të jashtëm apo pedagogë të administrimit publik në universitetet shqiptare.
5. Për rritjen e cilësisë të kurseve të trajnimit dhe kualifikimin sa më profesional të nëpunësve civil, rekomandohet që të bëhet riformatim i programeve të trajnimeve të ASPA-s. Për këtë, rekomandohet që procesi i trajnimeve “Prezantimi me administratën publike” të ndryshojë. P.sh. në këtë program përfshihet edhe trajnimi i nëpunësve civil për Ligjin 152/2013 “Për nëpunësin civil”. Njëkohësisht ky ligj është pjesë e testeve për rekrutimet në shërbimin civil. Ndaj për sa kohë nëpunësi testohet për këtë ligj për t’u punësuar, është e panevojshme që të trajnohet dhe të testohet për herë të dytë për të njëjtin ligj; ngritja e një komisioni të përbashkët mes ASPA-s dhe universiteteve që kanë në programet e tyre administrimin publik, për hartimin e programeve dhe kurikulave duke u mbështetur në nevojat që ka tregu dhe për të realizuar formimin e nëpunësve civil/administratorëve publik që në auditoret universitare.
6. Buxheti i shtetit paguan trajnuesit që nëpunësit civil të zhvillojnë ciklin e trajnimeve të detyrueshme, po kështu paguhet edhe nëpunësi civil në ditët që ai merr pjesë në këto trajnime. Kur nëpunësi nuk e kalon testin dhe nuk fiton vendin e punës, kur i ndërpriten marrëdhëniet e punës brenda 5 viteve të para të përvojës, atëhere investimi klasifikohet me humbje. Për të zgjidhur këtë problem rekomandohet: duke qenë se të punuarit në

administratën publike është një profesion më vete, të vendoset kriter ligjor, që çdo kandidat për në shërbimin civil të zhvillojë një cikël të detyrueshëm trajnimesh tek ASPA, në fund të së cilës të testohet dhe të marri një certifikatë që të jetë një kriter pranimi për shërbimin civil. Njësoj siç veprohet me avokatët kur marrin licencën, apo profesione të tjera. Avantazhet e këtij proces që rekomandohet: (i) Kandidati për nëpunës civil, duke qenë se është i vetëfinancuar për formimin e tij për administrim publik, është më i përgjegjshëm dhe më i interesuar për marrjen me rezultat sa më të lartë të testit dhe njëkohësisht për rritjen e kapaciteteve intelektuale të tij; (ii) zvogëlohen shpenzimet buxhetore për këtë cikël trajnimesh, të cilat mund të përdoren për trajnime të tjera të nevojshme; (iii) ullet mundësia e politizimit dhe rritet meritokracia në rekrutim sepse kandidatët paraprakisht duhet të investojnë në formimin e tyre, gjë e cila do të kërkojë kohë të ndodhi; (iv) rritja e formimit të tyre profesional para fillimit të punës rrit mundësinë e rekrutimeve cilësore dhe njëkohësisht performancën e nëpunësit në vitin e parë, se vjen më i përgatitur .

SHËNIME

1.1. Mbështetje për tezën

Name:

David H. Rosenbloom

Distinguished Professor of Public Administration &

Editor-in-Chief, Routledge Public Administration and Public Policy Series

University:

Department of Public Administration and Policy

School of Public Affairs

American University

Washington, DC, USA

E-mail:

rbloom313@hotmail.com

Profile:

<http://www.american.edu/spa/faculty/rbloom.cfm>

Full supports my idea and framework of my research – Mbështetje e plotë për idenë dhe kuadrin e kërkimit tim.

1.2. Statistika si burime të para

Tabela 1: Temat e kurseve të trajnimit nga ASPA për vitin 2014

Nr.	Përshkrimi i kursit	Nr. i kurseve		Nr. i ditëve të trajnimit		Nr. i nëpunësve civil	
		Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
1.	Prezantimi me administratën publike	28	18	280	53	863	23
2.	Menaxhim financiar	12	8	25	5	246	7
3.	Çështje të integritetit në BE	33	21	45	8	537	14
4.	Për decentralizimin	26	16	42	8	668	18
5.	Të përgjithshme	31	20	55	10	667	18
6.	Për administratën tatimore	3	2	42	8	250	7
7.	Të tjera	24	15	43	8	487	13
	TOTALI	158	100%	532	100%	3,718	100%

Burimi: ASPA²²⁹

Tabela 2: Temat e kurseve të trajnimit nga ASPA për vitin 2015

Nr.	Përshkrimi i kursit	Nr. i kurseve		Nr. i ditëve të trajnimit		Nr. i nëpunësve civil	
		Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
1.	Prezantimi me Administratën Publike	41	27	411	49	1,497	32
2.	Trajnime për nivel lokal	28	19	128	15	737	16
3.	Trajnime të përgjithshme	30	20	117	15	786	17
4.	Trajnime në fushën e BE	13	9	41	5	416	9
5.	Trajnime për administratën tatimore dhe doganore	26	17	67.5	8	669	14
6.	Trajnime për drejtues të mesëm/ lartë	9	6	54	7	241	5
7.	Të tjera	3	1	17.5	2	370	7
	TOTALI	150	100%	836	100%	4,716	100%

Burimi: ASPA²³⁰

²²⁹ Të dhënat e pasqyruara në tabelën 1 janë dhënë nga ASPA pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

²³⁰ Të dhënat e pasqyruara në tabelën 2 janë dhënë nga ASPA pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

Tabela 3: Kurse trajnimi “Prezantimi i Administratës Publike” për vitin 2015

Nr.	Përshkrimi	Nr. i kurseve	Nr. i ditëve të trajnimit	Nr. i nëpunësve të trajnuar
1.	Niveli qendror	41	411	1,497
2.	Niveli lokal	24	120	693
3.	Tatime e dogana	3	31	359
	TOTALI	68	562	2,548

Burimi: ASPA²³¹

Tabela 4: Padi për shfuqizim/ndryshim akti administrativ

Viti	0 - 2 muaj	3 – 6 muaj	Mbi 6 muaj
	I paditur	I paditur	I paditur
2014	19	39	12
2015	148	46	2
Tot.	167	85	14

Burimi: Gjykata Administrative e Shkallës së Parë.²³²

Tabela 5: Institucione të paditur/paditës

Institucioni	Viti 2014		Viti 2015	
	I paditur	Paditës	I paditur	paditës
Tatime	534	67	670	127
Dogana	118	2	159	1
Inspektoriate	242	1	334	67
Komisioni i Prokurimit Publik	105	0	114	1
TOTALI	894	70	1,277	196

Burimi: Gjykata Administrative e Shkallës së Parë.²³³

²³¹ Të dhënat e pasqyruara janë dhënë nga ASPA pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

²³² Të dhënat e pasqyruara janë dhënë nga GjASHi në Tiranë pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

²³³ Të dhënat e pasqyruara janë dhënë nga GjASHi në Tiranë pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

Tabela 6: Institucione të paditur/paditës/palë të treta

Institucioni	Viti 2014			Viti 2015		
	I paditur	Paditës	I tretë	I paditur	Paditës	I tretë
Tatime	3	945	24	6	643	55
Dogana	1	162	-	1	129	-
Inspektorate	7	182	3	-	263	5
Komisioni i Prokurimit Publik	3	48	6	-	21	-
Të tjera	77	461	25	75	352	35
TOTALI	91	1,798	58	82	1,416	95

Burimi: Gjykata Administrative Apelit.²³⁴

²³⁴ Të dhënat e pasqyruara në tabelë janë dhënë nga GjAA në Tiranë pas kërkesës zyrtare të bërë nga autorja.

1.3. Popullata e nëpunësve civilë në ministritë e linjës të marra në studim.

Table 7: Popullata e nëpunësve civil në ministritë në studim, datë 31.12.2014

Ministritë	Struktura	Vende të lira		N.C. Fakt		Meshkuj		Femra		Me status		Në provë	
	Frekuenca	Fre.	%	Fre.	%	Fre.	%	Fre.	%	Fre.	%	Fre.	%
MZhUT	96	10	10%	86	90%	29	34%	57	66%	47	55%	39	45%
MIE	70	11	16%	59	84%	16	27%	43	73%	33	56%	26	44%
MAS	108	24	22%	84	78%	33	39%	51	61%	84	100%	0	0%
MTI	81	11	14%	70	86%	28	40%	42	60%	57	81%	13	19%
MMSR	88	16	18%	72	82%	12	17%	60	83%	53	74%	19	26%
MEI	91	7	8%	84	92%	40	48%	44	52%	69	82%	15	18%
MBZhRAU	110	25	23%	85	77%	34	40%	51	60%	41	48%	44	52%
TOTALI	644	104	16%	540	84%	192	36%	348	64%	384	71%	156	29%

Burimi: Ministritë e përfshira në analizë²³⁵

²³⁵ Të dhëna janë marrë nga autorja në zyrat e BNj në këto institucione.

1.4. Marrëdhënie mes variablave për nëpunësit civil.

Tabela 8: Korelacioni Pearson i gjinisë dhe pozicionit të punës

Correlations		Gjinia	Pozicioni i punës
Gjinia	Pearson Correlation	1	-.176**
	Sig. (2-tailed)		.002
	N	299	299
Pozicioni i punës	Pearson Correlation	-.176**	1
	Sig. (2-tailed)	.002	
	N	299	299

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Tabela 9: Korelacioni Pearson i gjinisë dhe përvojës në institucion

Correlations		Gjinia	Përvoja në institucionin ku punon
Gjinia	Pearson Correlation	1	.121*
	Sig. (2-tailed)		.037
	N	299	299
Përvoja në institucionin ku punon	Pearson Correlation	.121*	1
	Sig. (2-tailed)	.037	
	N	299	299

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Tabela 10: Korelacioni Pearson i arsimit dhe statusit në punë të nëpunësit civil

Correlations		Arsimi	Statusi në punë
Arsimi	Pearson Correlation	1	.177**
	Sig. (2-tailed)		.002
	N	299	299
Statusi në punë	Pearson Correlation	.177**	1
	Sig. (2-tailed)	.002	
	N	299	299

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Tabela 11: Korelacioni Pearson i statusit në punë dhe pjesëmarrjes në trajnime

Correlations

		Statusi në punë	A keni marrë pjesë në trajnime gjatë këtij viti?
Statusi në punë	Pearson Correlation	1	-.133*
	Sig. (2-tailed)		.022
	N	299	299
A keni marrë pjesë në trajnime gjatë këtij viti?	Pearson Correlation	-.133*	1
	Sig. (2-tailed)	.022	
	N	299	299

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Tabela 12: Korelacioni Pearson për ndihmën e përvojës në fitimin e punës aktuale

Correlations

		Përvoja në shërbimin civil	A ju ka ardhur në ndihmë përvoja juaj e punës në administratën publike, për të fituar vendit tuaj të punës aktual?
Përvoja në shërbimin civil	Pearson Correlation	1	-.330**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	299	299
A ju ka ardhur në ndihmë përvoja juaj e punës në administratën publike, për të fituar vendit tuaj të punës aktual?	Pearson Correlation	-.330**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	299	299

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Tabela 13: Testi Chi Square për programet e trajnimeve

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	112.384 ^a	28	.000
Likelihood Ratio	108.762	28	.000
Linear-by-Linear Association	36.927	1	.000
N of Valid Cases	299		

a. 28 cells (70.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is .03.

1.5. Popullata e studentëve në universitetet publike të marra në studim.

Table 14: Popullata e studentëve të administrimit publik në universitetet publike

Nr.	Profili/viti	Meshkuj		Femra		Totali	
		Frekuenca	%	Frekuenca	%	Frekuenca	Në %
1.	MSh, viti I	11	5.6%	27	13.7%	38	19.3%
2.	MSh, viti II	9	4.6%	22	11.2%	31	15.7%
3.	MP, viti I	7	3.6%	33	16.8%	40	20.3%
4.	MP, viti II	10	5.1%	30	15.2%	40	20.3%
5.	MP, part time	10	5.1%	38	19.3%	48	24.4%
	Totali UT	47	23.9%	150	76.1%	197	100%
6.	Ba, viti I	16	9.9%	25	15.4%	41	25.3%
7.	Ba, viti II	22	13.6%	40	24.7%	62	38.3%
8.	Ba, viti III	12	7.4%	47	29.0%	59	36.4%
	<i>Totali (1)</i>	<i>50</i>	<i>30.9%</i>	<i>112</i>	<i>69.1%</i>	<i>162</i>	<i>100%</i>
9.	MSh, viti I	37	22.3%	25	15.1%	62	37.4%
10.	MSh, viti II	24	14.5%	27	16.3%	51	30.7%
11.	MP	20	12.1%	33	19.9%	53	31.9%
	<i>Totali (2)</i>	<i>81</i>	<i>48.8%</i>	<i>85</i>	<i>51.2%</i>	<i>166</i>	<i>100%</i>
	Totali UAMD (1+2)	131	39.9%	197	60.1%	328	100%
12.	Ba, viti I	14	28%	16	32%	30	60%
13.	Ba, viti II	6	12%	5	10%	11	22%
14.	Ba, viti III	8	16%	1	2%	9	18%
	<i>Totali (1)</i>	<i>28</i>	<i>56%</i>	<i>22</i>	<i>44%</i>	<i>50</i>	<i>100%</i>
15.	MP, semestri I	42	77.8%	12	22.2%	54	46.6%
16.	MP, semestri III	44	71.0%	18	29.0%	62	53.4%
	<i>Totali (2)</i>	<i>86</i>	<i>74.1%</i>	<i>30</i>	<i>25.9%</i>	<i>116</i>	<i>100%</i>
	Totali UEÇGj (1+2)	114	68.7%	52	31.3%	166	100%
14.	MP, Semestri I	20	36%	35	64%	55	56.7%
15.	MP, Simestri III	13	31%	29	69%	42	43.3%
	Totali UIQV	33	34%	64	66%	97	100%
	TOTALI I U	325	41.2%	463	58.8%	788	100%

Burimi: Universitetet e marra në analizë

1.6. Marrëdhënie mes variablave për studentët Ma.

Tabela 15: Korelacioni Pearson për përcaktimin e degës së studimit si alternativë dhe gjinisë

Correlations		Gjinia	Si e përcaktuar AP mes 10 alternativave në formular
Gjinia	Pearson Correlation	1	-.127*
	Sig. (2-tailed)		.050
	N	238	238
Si e përcaktuar AP mes 10 alternativave në formular	Pearson Correlation	-.127*	1
	Sig. (2-tailed)	.050	
	N	238	238

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Tabela 16: Korelacioni Pearson për metodologjinë dhe moshën

Correlations		Mosha	A jeni i/e kënaqur me metodat e aplikuara të mësimdhënies?
Mosha	Pearson Correlation	1	.139*
	Sig. (2-tailed)		.032
	N	238	238
A jeni i/e kënaqur me metodat e aplikuara të mësimdhënies?	Pearson Correlation	.139*	1
	Sig. (2-tailed)	.032	
	N	238	238

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Tabela 17: Korelacioni Pearson për përcaktimin e degës së studimit

Correlations		A ju intereson karriera në shërbimin civil?	Pse e vendosët si degë në alternativat tuaja në formular?
A ju intereson karriera në shërbimin civil?	Pearson Correlation	1	.152*
	Sig. (2-tailed)		.019
	N	238	238
Pse e vendosët si degë në alternativat tuaja në formular?	Pearson Correlation	.152*	1
	Sig. (2-tailed)	.019	
	N	238	238

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

SHTOJCAT

1.1. Shtojca 1: Statistika të përdorura në punim si burime dytësore.

Tabela 1: Kurset e trajnimit nga ITAP

Nr.	Përshkrimi	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.	Nr. i kurseve	15	95	146	113	288	273	316	86	126	209
2.	Nr. i ditëve të trajnimit	20	369	684	551	798	752	833	191	397	475
3.	Nr. i nëpunësve të trajnuar	1215	2090	2360	1791	4489	5050	6651	2116	2444	4066

Burimi: Raportet vjetore të ITAP.

Tabela 2: Kurset e trajnimit nga ASPA

Nr.	Përshkrimi	2013 ²³⁶	2014	2015
1.	Nr. i kurseve	69	158	150
2.	Nr. i ditëve të trajnimit	132	532	836
3.	Nr. i nëpunësve të trajnuar	1.631	3.718	4.716

Burimi: Raportet vjetore të ASPA-s

Tabela 3: Ankimimet e ardhura në KMSHC për vitin 2015

Nr.	Institucionet	Në numër	Në %
1.	Institucionet e pavarura	1	1%
2.	Institucionet shtetërore	39	40%
3.	Njësitë e qeversijes vendore	53	55%
4.	Ankimime të arkivuara	4	4%
	TOTALI	97	100%

Burimi: Raporti vjetor 2015 i KMSHC-së.

Tabela 4: Trajtimi ligjor i informacionit nga KMSHC-ja

Mënyra e trajtimit të informacionit	Inspektim/mbikqyrj, konstatuar parregullsi	Inspektim/mbikqyrje, konstatuar rregullsi	Kthyer përgjigje	Pezulluar ligjërisht	Pushuar (ankimin në Gjykatë)	Zgjidhur gjatë mbikqyrjes	Mbaruar	Arkivuar
Total 97	18	16	8	16	9	23	3	4

Burimi: Raporti vjetor 2015 i KMSHC-së.

²³⁶ Për vitin 2013, si një vit tranzitor mes dy institucioneve, të dhënat përfshijnë trajnimet e organizuara nga ITAP (janar – prill) dhe ASPA (maj-dhjetor).

Tabela 5: Institucionet e mbikqyrura nga KMSHC për vitin 2015

Nr.	Institucionet	2015
1.	Institucione të pavarura	1
2.	Institucionet shtetërore	11 ²³⁷
3.	Njësitë e qeverisjes vendore	65 ²³⁸
	TOTALI	77

Burimi: Raporti vjetor 2015 i KMSHC-së.

Tabela 6: Çështjet në GjASHI për vitin 2013²³⁹

Gjykata	Të regjistruara	Të shqyrtuara	Të ankimuara
Durrës	254	39	1
Gjirokastrë	63	34	9
Korçë	73	18	7
Shkodër	168	28	4
Vlorë	317	192	41
Tiranë	802	98	0
TOTALI	1,677	409	45

Burimi: Këshilli i Lartë i Drejtësisë.

Tabela 7: Çështjet në GjASHI për vitin 2014²⁴⁰

Gjykata	Të regjistruara	Të shqyrtuara	Të ankimuara
Durrës	4,173	2,658	1,741
Gjirokastrë	3,494	3,077	490
Korçë	3,436	2,240	638
Shkodër	3,720	926	581
Vlorë	3,318	2,112	1,087
Tiranë	18,417	8,587	8,085
TOTALI	36,558	19,600	12,622

Burimi: Këshilli i Lartë i Drejtësisë.

²³⁷ Këtu përfshihen: 3 ministri dhe 8 institucione varësie.

²³⁸ Këtu përfshihen: 10 bashki, 11 njësi bashkiake në Tiranë, 12 këshilla qarku dhe 32 komuna.

²³⁹ Marrë nga raporti i vlerësimit i grupit të punës (KLD, 2015:32).

²⁴⁰ Marrë nga raporti i vlerësimit i grupit të punës (KLD, 2015:17, 32-35).

Tabela 8: Çështjet në GjAA

Institucioni	Viti	2014	Viti	2014	Viti	2015
	Regjistruar	Gjykuar	Regjistruar	Gjykuar	Regjistruar	Gjykuar
GjAA	68	54 ²⁴¹	11,240	4,745 ²⁴²	7,832	3,018 ²⁴³

Burimi: Analizat vjetore të GjAA-së.

Tabela 9: Vendimet e KAGjL-së për vitin 2014²⁴⁴

Nr.	Gjendja	Çështje administrative
1.	Mbartur	4,819
2.	Ardhur	2,002
3.	Gjithsej	6,821
4.	Gjykuar	1,599
5.	Në dorë	5,222

Burimi: Këshilli i Lartë i Drejtësisë.

Tabela 10: Vendimet e KAGjL-së për vitin 2015, për çështjet e GjAA-së

Nr.	Forma e vendimit të KAGjL	Numri
1.	Lënë në fuqi	3
2.	Prishje, kthyer për rigjykim	8
3.	Ndryshuar	5
4.	Mospranim rekursi	30
5.	Pushuar	1
	TOTALI	47

Burimi: Analiza e veprimtarisë së GjAA-së për vitin 2015.

²⁴¹ Çështjet e patrajtuara në vitin 2013 janë 14, të cilat u mbartën për trajtim në vitin 2014.

²⁴² Çështjet e patrajtuara në vitin 2014 janë 6,481, por t'u shtohen edhe 14 çështjet e mbartura nga viti 2013, bëjnë në total 6,495 çështje të cilat u mbartën për trajtim për vitin 2015.

²⁴³ Çështjet e regjistruara për vitin 2015 të patrajtuara janë 4,814, po t'u shtohen edhe çështjet e bartura të vitit 2014 dhe 2013, bëjnë në total 11,309 çështje të mbartura për trajtim në vitin 2016.

²⁴⁴ Marrë nga raporti i vlerësimit i grupit të punës (KLD, 2015:38).

Table 11: Kontratat e përkohshme kundrejt nëpunësve civilë

Nr.	Viti	Nr. i nëpunësve civil	Nr. i kontratave të përkohshme të nënshkruara	Raporti kontrata të përkohshme/nëpunës civil
1	Viti 2001	981	111	11.3%
2.	Viti 2002	1,228	55	4.5%
3.	Viti 2003	1,296	80	6.2%
4.	Viti 2004	1,448	30	2.1%

Burimi: Raportet vjetore të DAP

Tabla 12: Kontratat e përkohshme të trashëguara

Nr.	Viti	Nr. i nëpunësve civil	Nr. i kontratave të përkohshme të trashëguara	Raporti kontrata të përkohshme/nëpunës civil
1.	Viti 2005	1,553	-	-
2.	Viti 2006		161 ²⁴⁵	10.4%
3.	Viti 2007	-	62	-

Burimi: Raportet vjetore të DAP

Table 13: Nr. i emërimeve përkundrejt nr. të vendeve të lira

Nr.	Viti	Nr. i vendeve të lira (shpalljeve)	Nr. i emërimeve	Raporti nr. emërimeve/nr. i vendeve të lira
1	2001	-	122	-
2.	2002	334	178	53.3%
3.	2003	-	277	-
4.	2004	388	330	85.1%
5.	2005	185	179	96.8%
6.	2006	288	155	53.9%
7.	2007	400	253	63.3%
8.	2008	359	307	85.5%
9.	2009	287	251	87.5%
10.	2010	453	201	44.4%
11.	2011	235	327 ²⁴⁶	139.2%
12.	2012	204	195	95.6%
13.	2013	525	173	33.0%
14.	2014	547 ²⁴⁷	474	86.7%
15.	2015	1,005	668	66.5%

Burimi: Raportet vjetore të DAP.

²⁴⁵ Prej 161 kontratave të përkohshme që ishin të trashëguara në administratën qendrore, vetëm 54 prej këtyre kontratave ishin miratuar nga DAP, të tjerat ishin realizuar me veprime të njënashme të institucioneve dhe të parregullta ligjërish.

²⁴⁶ DAP në raportin vjetor të vitit 2011 nuk jep asnjë shpjegim pse numri i emërimeve është më i madh se numri i shpalljeve të vendeve të lira në administratën shtetërore.

²⁴⁷ Prej 547 shpalljeve, 255 janë prej fundit të vitit 2013 dhe për efekt të afateve ligjore procedurat e konkurrimit duhej të zhvilloheshin në fillim të vitit 2014 (KM, MIAP dh DAP, n.d.a:18).

Table 14: Të dhënat e numrit të nëpunësve civilë dhe të emërimeve

Nr.	Përshkrimi	2001	2002	2003	2004	2005	Mesatarja
1.	Nr. nëpunësve civil	981	1,228	1,296	1,448	1,553	1,301
2.	Nr. emërimeve	122	178	277	330	179	217
3.	Raporti emërime/nëpunës	12.4%	14.5%	21.4%	22.8%	11.5%	16.7%

Burimi: Raportet vjetore të DAP.

Table 15: Nr. i pjesëmarrësve/nr. të procedimeve për konkurrim dhe për vend pune

Nr.	Viti	Nr. i pjesëmarrësve në konkurrim	Nr. i vendeve të lira	Raporti nr. pjesëmarrësve/një vend të lira	Nr. i konkurseve	Raporti nr. pjesëmarrësve/nr. i konkurseve
1.	2001	821	-	-	152	5.4
2.	2002	1,324	334	4.0	192	7.0
3.	2003	-	-	-	-	8.0
4.	2004	2,825	388	7.3	277	10.2
5.	2005	1,269	185	6.9	141	9.0
6.	2006	865	288	3.0	140	6.1
7.	2007	1,354	400	3.4	228	6.1
8.	2008	1,694	359	4.7	274	6.2
9.	2009	1,372	287	4.8	187	7.3
10.	2010	1,829	453	3.4	238	7.7
11.	2011	1,771	235	7.5	237	7.5
12.	2012	1,026	204	5.0	122	8.4
13.	2013	900	525	1.7	98	9.2
14.	2014	7,950	547	14.5	377	21.1
15.	2015	11,000	1,005	11.0	552	201.0

Burimi: Raportet vjetore të DAP.

Table 16: Vlerësimi në punë i nëpunësve civilë (në %)

Nr.	Viti	Vlerësimi 1	Vlerësimi 2	Vlerësimi 3	Vlerësimi 4
1.	2002	61.5	34.6	3.7	0.2
2.	2003	44.3	51.3	4.0	0.4
3.	2004	43.2	51.1	5.1	0.6
4.	2005	58.1	37.7	3.7	0.5
5.	2006	50.6	40.2	8.6	0.6
6.	2007	52.3	43.0	4.1	0.7
7.	2008	54.2	40.6	4.7	0.5
8.	2009	54.6	40.7	4.1	0.6

Burimi: Raportet vjetore të DAP²⁴⁸.

²⁴⁸ Pas vitit 2009, DAP s' ka paraqitur të dhëna për vlerësimin e punës së nëpunësve civilë në raportet vjetore, gjë e cila tregon mungesë transparence të punës së nëpunësve civil dhe të vetë institucionit.

**Tabela 17: Kuotat e MAS-së për programin e administrimit publik për vitin
akademik 2015-2016**

Nr.	Institucioni	Bachelor	Master Profesional	Master Shkencor	Totali
1.	UT	-	39	40	79
2.	UAMD	50	60	60	170
3.	UEÇGj	30	90	-	120
4.	UIQV	-	55	-	55
5.	Totali	80	244	100	424

Burimi: MAS për kuotat në Ba dhe KM për kuotat në MP dhe MSh

1.2. Shtojca 2: Struktura e pyetjeve për intervistat elitare:

1.2.1. Intervista me drejtues/specialist të sektorëve të BNj në Ministri.

1. A ka një politikë për trajtimin e BNj në institucionin tuaj?
2. Nëse po, cili është qëllimi dhe synimi i saj?
3. Si vepron institucioni juaj për zhvillimin profesional të BNj?
4. Kush institucion harton planet dhe programet e trajnimeve të nëpunësve civil që punojnë në MBZhRAU?
5. Mbi cilat kritere hartohen këto plane e programe?
6. Si e masni nevojën për trajnim të nëpunësve civil në institucionin tuaj?
7. Sipas opinionit tuaj, si ndikon përvoja e një punonjësi në kualifikimin e tij?
8. Cilat janë detyrat që ka të përcaktuara institucioni juaj në kuadër të reformës së administratës publike, kryesisht në aspektin e BNj?
9. A ka institucioni juaj bashkëpunim me institucionet akademike apo universitetet? Nëse po, si dhe për çfarë çështjes zhvillohet ai?
10. Po me institucionet analoge të huaja? Nëse po, si dhe për çfarë çështjes zhvillohet ai?

1.2.2. Intervista me drejtues të ASPA-s

Intervista 1

1. Cilat janë detyrat e institucionit tuaj në kuadër të reformës së administratës publike në fushën e BNJ-ve?
2. Cila është praktika e ASPA-s për zhvillimin profesional të BNJ-ve në administratën publike?
3. Si e matni ecurinë e zhvillimit të BNJ-ve të administratës ?
4. Si dhe për çfarë bashkëpunon ASPA me institucionet publike qendrore?
5. A ka një strategji afatmesme apo afatgjatë në kuadër të reformës për zhvillimin e BNJ?
6. Cili është roli dhe ndikimi i trajnimeve në zhvillimin e BNJ?

Intervista 2

1. Mbi cilat baza ASPA harton planet e trajnimeve të BNJ (kur dhe sa trajnime do të zhvillohen)?
2. Mbi cilat baza ASPA harton programet e trajnimeve të BNJ?
3. Kur nëpunësi civil nuk ka të mundur të marrë pjesë në trajnim (përplasje oraresh), si veprohet?
4. A bëhet matja e performancës të nëpunësit pas zhvillimit të trajnimeve? Nëse po, si bëhet ajo?
5. Për një nëpunës në periudhë prove, sa trajnime duhet të zhvillojë ajo përgjatë një viti prove? Dhe çfarë roli kanë trajnimet në marrjen apo jo të statusit të nëpunësit civil?
6. Si e matni ecurinë e zhvillimit të BNJ të administratës?

Intervista 3

1. Cilat nivele të nëpunësve civil të administratës publike dhe prej cilit institucion përfshihen në kurset e detyruara që ofron ASPA për nëpunësit civil?
2. Sa është numri minimal dhe maksimal i nëpunësve civil në një kurs që zhvillohet në ASPA?
3. Më dt. 26 shkurt 2014 hyri në fuqi statusi i ri i nëpunësit civil, i cili detyron që nëpunësit civil në periudhë prove duhet të kryejnë ciklin e trajnimeve të detyruara. A

solli kjo një rishqyrtim të planeve të trajnimeve të bëra nga ASPA për vitin 2014, në mënyrë që t'u jepej prioritet trajnimeve të detyruara për nëpunësit civil në periudhë prove? Nëse po, si ndryshoi ky plan?

4. Po me trajnimet e planifikuara në fillim të vitit (janar 2014), që me planin e ri (pas shkurtit 2014) nuk mund të kryheshin, si u veprua?
5. A solli plani i ri i trajnimeve për vitin 2014, një ndryshim themelor në trajnimet e ASPA-s në vitin 2015? Pse?
6. Cila është strategjia aktuale e trajnimit që përdor ASPA?
7. A matet efektiviteti i trajnimeve që bën ASPA? Nëse po, si?
8. A ka individë nga jashtë shërbimit civil që të kenë kërkuar të bëjnë kurse profesionale që ofron ASPA?
9. Nëse po, për çfarë motivi i zhvillojnë këto kurse dhe nga e kanë marrë informacionin për to?
10. A zhvillon ASPA kurse trajnimi ONLINE? Nëse po, kur ka filluar?
11. Nëse po, kurset e trajnimit E-learning zhvillohen në gjuhën angleze? (Nëse po, me përkthim simultan)? Apo....
12. Kush i zhvillon këto kurse?
13. Si financohen?
14. Cilat janë temat që trajtohen?
15. Si do të funksionojë e-learning në vitin 2016?
16. Si vepron ASPA për rritjen e kapacitetit dhe motivimin e stafit të saj?
17. Njësitë e BNj në ministritë e linjës, a ju dërgojnë kërkesat për trajnime për nëpunësit civil të institucioneve të tyre? Nëse po. Në cilën periudhë të vitit?
18. Si veprohet me kërkesat për trajnime që ju dërgojnë sektorët e BNj në ministritë e linjës?
19. Nëse ASPA nuk ka burime (njerëzore dhe financiare) të plotësojë kërkesat e ministrive për të zhvilluar trajnime, si veprohet për kryerjen e këtyre trajnimeve që nuk i mundëson
ASPA?

1.2.3. Intervista me drejtues dhe pedagogë të departamenteve të administrimit publik në universitetet publike shqiptare

1. A keni të dhëna apo statistika se sa studentë të diplomuar në universitetin tuaj, në degën e administrimit publik, janë punësuar në administratën publike në nivel qendror apo lokal?
2. Cilat kanë qenë kriteret kryesore mbi të cilat jeni mbështetur për hartimin e programeve për degën e administrimit publik në nivel Master?
3. A mendoni se duhet të ketë edhe një degë studimi për degën e administrimit publik në nivel Bachelor pranë Universitetit të Tiranës? Ku e mbështesi këtë mendim?
4. A ka interes nga studentët për të ndjekur kurset e lëndëve të programit (administrim publik)? Nëse po, si e matni këtë interes?
5. Cili është niveli i studentëve në përvetësimin e dijeve në kurset e administrimit publik? (Nëse do i jepnim një shkallë nga 1 te 10, cila do ishte?)
6. A aplikoni politikash motivimi për studentët që mbarojnë studimet në nivelin Bachelor për të zgjedhur në studimet e mëtejshme Mastër, si degë studimi administrimin publik?
7. Me cilat institucione publike (qendore apo vendore) bashkëpunoni dhe në cilin nivel është ky bashkëpunim?
8. Çfarë politike ndjek fakulteti juaj për zhvillimin e praktikave të studentëve në institucionet publike (qendore apo vendore)?
9. A ka institucioni juaj bashkëpunim me institucionet publike, akademike apo universitetet, gjithnjë në kuadrin e fushës së administrimit publik? Nëse po, si dhe për çfarë çështjes zhvillohet ai?
10. Po me institucionet analoge të huaja? Nëse po, si dhe për çfarë çështjes zhvillohet ky bashkëpunim?

1.3. Shtojca 3: Pyetësorët e përdorur gjatë punës në terren:

1.3.1. Pyetësori për nëpunësin civil

Numri i pyetësorit: _____; data _____ 2015; Institucioni: _____

Quhem Teuta Nunaj dhe jam duke kryer një studim për efekt doktorature, për trajnimet dhe përvojën e nëpunësve civil në administratën publike shqiptare. Pyetësori i mëposhtëm është hartuar për mbledhjen e të dhënave të nevojshme për çështjet e parashtruara më sipër. Paraprakisht ju falenderoj për kohën, predispozitën dhe mundësinë që ofroni, për plotësimin e pyetësorit. Përgjigjet mund t'i jepni duke shënuar “x” ose “+” brenda kuadrateve të mëposhtëm.

1. Të dhëna bazë:

- a) Gjini: ☐ M ☐ F
- b) Moshë: 21-30 vjeç ☐ 31-40 vjeç ☐ 41-50 vjeç ☐ 51-61 vjeç ☐ mbi 61 vjeç ☐
- c) Arsimi: I mesëm ☐ I lartë ☐ Master ☐ Dokt. ☐ në proces (specifiko) _____
- ç) Pozicioni i punës:
Specialist ☐ Drejtues ☐ (specifiko nivelin të lutem) _____
- d) Statusi në punë:
- Nëpunës civil (i konfirmuar) ☐
- Nëpunës civil (në periudhë prove) ☐
- tjetër ☐ (specifiko të lutem) _____
- dh) Përvoja juaj në institucionin ku punoni është:
Më pak se 1 vit. ☐ 1 – 5 vjet. ☐ 6 – 10 vjet. ☐
11 – 15 vjet. ☐ 16 – 20 vjet. ☐ 21 vjet e më shumë. ☐
- e) Përvoja juaj në shërbimin civil është:
Më pak se 1 vit. ☐ 1 – 5 vjet. ☐ 6 – 10 vjet. ☐
11 – 15 vjet. ☐ 16 – 20 vjet. ☐ 21 vjet e më shumë. ☐

2. A ju ka ardhur në ndihmë përvoja juaj e punës në administratën publike, për të fituar vendit tuaj të punës aktual?

- a) Po ☐
- b) Jo ☐
- c) Neutral. ☐

3. A ju ndihmon përvoja juaj në realizimin me sukses të detyrave tuaja në punën aktuale?

- a) Po ☐ Sepse _____
- b) Jo ☐ Sepse _____
- c) Nuk e di ta përcaktoj. ☐

4. A ndikon përvoja juaj, në zhvillimin tuaj profesional?

- a) Po ☐ Sepse _____
- b) Jo ☐ Sepse _____
- c) Nuk e di ta përcaktoj. ☐

5. Si e perceptoni përvojën, në zhvillimin tuaj profesional?

- a) Shumë të vlefshme. ☐
- b) Të vlefshme. ☐
- c) Jo të vlefshme. ☐
- ç) Nuk e di ta përcaktoj. ☐
- d) Neutral. ☐

6. A përbën përvoja juaj e punës, siguri për mbrojtjen e vendit të punës ku ju punoni aktualisht?

- a) Po ☐
- b) Jo ☐
- c) Nuk e di ☐
- ç) Neutral. ☐

7. A keni marrë pjesë në trajnime gjatë këtij viti kalendarik (janar – dhjetor 2014):

- a) Po ☐ (përcaktoni numrin ju lutem) _____
b) Jo ☐

8. A bëhet vlerësimi i performancës tuaj para zhvillimit të trajnimeve?

- a) Po ☐
b) Jo ☐

9. A zhvilloni mbledhje me drejtuesit tuaj, për të diskutuar për nevojat tuaja për trajnim?

- a) Po ☐
b) Jo ☐

10. Cilët janë treguesit, që përdoren për përcaktimin e nevojave tuaja për trajnim?

- a) Performanca individuale. ☐
b) Performanca kolektive. ☐
c) Nuk ka tregues të përcaktuar. ☐
ç) Thjesht zhvillohen mbi bazë plani ☐
d) Tjetër ☐ (specifiko të lutem) _____
dh) Nuk e di. ☐

11. A e perceptoni trajnimin, se kryhet në funksion të zhvillimit tuaj profesional?

- a) Po ☐ Sepse _____
b) Jo ☐ Sepse _____

12. A ka plane trajnimi institucioni juaj?

- a) Po ☐
b) Jo ☐
c) Nuk e di ☐

13. A njiheni me programet (kurikulat), që përmban plani i trajnimit i institucionit juaj?

- a) Po ☐ (specifiko të lutem kur) _____
- b) Jo ☐
- c) Nuk e di ☐

14. Cilat çështje përfshihen në programet e trajnimit që ju kryeni?

- a) Zhvillimi i BNJ. ☐
- b) Rritja e performancës. ☐
- c) Përmirësimi i punës. ☐
- ç) Kënaqësia në punë. ☐
- d) Rritja e profesionalizmit. ☐
- dh) Tjetër. ☐ (specifiko të lutem) _____
- e) Nuk e di. ☐

15. A duhet të shtohen element të rinj në programet e trajnimeve që ju zhvilloni?

- a) Po ☐ (specifiko të lutem) _____
- b) Jo ☐ (specifiko të lutem pse)? _____
- c) Nuk e di. ☐

16. Cili është opinion juaj për këto programe:

- a) Shumë të vlefshëm. ☐
- b) Të vlefshëm. ☐
- c) Jo të vlefshëm. ☐
- ç) Nuk e di ta përcaktoj. ☐
- d) Neutral. ☐

17. A ka procese vlerësimi në fund të zhvillimit të trajnimeve?

- a) Po ☐
- b) Jo ☐

18. Sa efektivë kanë qenë trajnimet, në zhvillimin tuaj profesional?

a) Shumë të vlefshëm. ☐

b) Të vlefshëm. ☐

c) Jo të vlefshëm. ☐

ç) Nuk e di ta përcaktoj. ☐

d) Neutral. ☐

1.3.2. Pyetësi për studentin e administrimit publik

Numri i pyetësit: _____; data _____ 2015; Institucioni: _____

Quhem Teuta Nunaj dhe jam duke vazhduar studimet për doktoraturë dhe në këtë kuadër, po zhvilloj një studim mbi perceptimet e studentëve dhe të diplomuarve në degën administrim publik. Unë ju garantoj se të dhënat që do të jepni do të mbeten konfidenciale dhe ju gjithnjë do mbeten anonim, pasi qëllimi është studimi i perceptimeve dhe gjendjes dhe jo identifikimi i individëve.

Paraprakisht ju falenderoj për kohën, predispozitën dhe mundësinë që po më ofroni me plotësimin e këtij pyetësi. Ndaj, ju lutem kushtojini vëmendjen e duhur dhe unë do ju jem mirënjohëse për këtë! Përgjigjet mund t'i jepni duke shënuar “x” ose “+” brenda kuadrateve të mëposhtëm.

1. Të dhëna bazë:

a) Gjini: M ☐ F ☐

b) Mosha: 18-21 vjeç ☐ 22-25 vjeç ☐ 26-35 vjeç ☐ 36-45 vjeç ☐ mbi 46 vjeç ☐

c) Niveli arsimor: Proces Bachelor ☐ Proces Master ☐ Proces në Dokt. ☐
Diplomuar Bachelor ☐ Diplomuar Master ☐ Diplomuar Doktoraturë ☐

ç) Student në vitin: E parë ☐ Të dytë ☐ Të tretë ☐

d) Institucioni ku keni studiuar apo po studioni administrimin publik ishte/është:

Publik ☐ Privat ☐ Jashtë shtetit ☐

dh) Statusi në punë:

Pa punë ☐

I punësuar ☐ (specifiko të lutem institucionin) _____

e) Nëse jeni i punësuar (nëse jo nuk i përgjigjesh pyetjes) punoni në:

Në institucion publik ☐ Në institucion privat ☐ Në organizatë (OJF/ndërkombëtare) ☐

ë) Përvoja juaj në institucionin ku punoni është:

Më pak se 1 vit. ☐ 1 – 5 vjet. ☐ 6 – 10 vjet. ☐
11 – 15 vjet. ☐ 16 – 20 vjet. ☐ 21 vjet e më shumë. ☐

f) Përvoja juaj në shërbimin civil është:

Më pak se 1 vit. ☐ 1 – 5 vjet. ☐ 6 – 10 vjet. ☐
11 – 15 vjet. ☐ 16 – 20 vjet. ☐ 21 vjet e më shumë. ☐

2. Nga keni marrë dijeni për degën e administrimit publik në universitetin ku keni studiuar?

a) Nga miq të mi. ☐

b) Nga familja ime. ☐

c) Nga zyra e karrierës në shkollë të mesme. ☐

ç) Nga televizioni. ☐

d) Nga media e shkruar. ☐

dh) Nga interneti ☐

e) Tjetër ☐ (Përcakto të lutem) _____

ë) Pa përgjigje ☐

3. Nëse po studioni apo keni studiuar në arsimin publik, në formularin për aplikim për universitet, të satën në numër si alternativë e kishit renditur degën e administrimit publik?

a) Përcakto numrin ☐ Specifiko arsyen të lutem për zgjedhjen tuaj

b) Pa përgjigje. ☐

4. Pse e vendosët degën e administrimit publik në atë renditje dhe jo si zgjedhje të parë ose të dytë? [Lexo të gjitha alternativat dhe mund të zgjedhësh nga më i rëndësishmi (pika I) te më pak i rëndësishmi (pika III)].

	Përshkrimi	Zgjedhja I	Zgjedhja II	Zgjedhja III
a)	Është degë pa prespektivë			
b)	Ofron mundësi të pakta punësimi			
c)	Ofron mundësi të pakta karriere			
ç)	Ofron paga më të ulta se privati			
d)	Nuk besoj në respektimin e meritokracisë në institucionet publike			
dh)	Në administratë punon dhe pa studiuar a.p.			
e)	Nuk ka studime në Bachelor në U. e Tiranës			
ë)	Tjetër _____			

f) Nuk e di ta përcaktoj. ☐

g) Pa përgjigje ☐

5. Si e përcaktuar këtë degë në mes 10 alternativave që duhet të parashtronit në formular?

a) Si zgjedhje tuajën ☐ Sepse _____

b) Si zgjedhje të prindërve tuaj ☐ Sepse _____

c) Si sugjerim i _____ Sepse _____

ç) Pa përgjigje. ☐

6. Pse e vendosët si degë në alternativat tuaja në formular? [Lexo të gjitha alternativat dhe mund të zgjedhësh nga më i rëndësishmi (pika I) te më pak i rëndësishmi (pika III)].

	Përshkrimi	Zgjedhja I	Zgjedhja II	Zgjedhja III
a)	Thjesht për plotësim numri			
b)	Ma kërkuan prindërit			
c)	Bën pjesë te degët e lehta			
ç)	Se e zgjodhi një shoqe imja			
d)	Ta kem si diplomë			
dh)	Me mesataren që kisha, nuk kisha alternativë tjetër			
e)	Është dega që dua për të ardhmen time			
ë)	Tjetër _____			

f) Nuk e di ta përcaktoj. ☐

g) Pa përgjigje ☐

7. Përsa i përket studimeve që po kryeni apo keni kryer në administrimin publik, sa është masa e vështirësisë së programit të studimit?

a) Shumë i vështirë. ☐

b) I vështirë. ☐

c) Normal. ☐

ç) Pak i vështirë. ☐

d) Aspak i vështirë. ☐

dh) Nuk di ta përcaktojë ☐

e) Pa përgjigje ☐

8. A jeni i/e kënaqur me metodat e aplikuara të mësimdhënies?

- a) Shumë i/e kënaqur. ☐
- b) I/e kënaqur. ☐
- c) Normal. ☐
- ç) Jo i/e kënaqur. ☐
- d) Aspak i/e kënaqur. ☐
- dh) Nuk di ta përcaktojë ☐
- e) Pa përgjigje ☐

9. Çfarë do të donit të ndryshonit në programet që po zhvillonin apo keni zhvilluar në degën e administrimit publik? [Lexo të gjitha alternativat dhe mund të zgjedhësh nga më i rëndësishmi (pika I) te më pak i rëndësishmi (pika III)].

	Përshkrimi	Zgjedhja I	Zgjedhja II	Zgjedhja III
a)	Të shtohet kohëzgjatja e praktikës mësimore në institucione			
b)	Universiteti të garantojë praktikën e studentëve në institucione			
c)	Të përfshihen më shumë raste studimore në mësim			
ç)	Tjetër _____			

d) Nuk di ta përcaktoj.

dh) Pa përgjigje.

10. A ju intereson karriera në shërbimin civil (si në administratën lokale dhe në atë qendrore)?[Lexo të gjitha alternativat dhe mund të zgjedhësh nga më i rëndësishmi (pika I) te më pak i rëndësishmi (pika III)].

a) Po ☐ Sepse:

	Përshkrimi	Zgjedhja I	Zgjedhja II	Zgjedhja III
a)	Punë komode dhe pa lodhje			
b)	Punë e sigurt			
c)	Pagesë e garantuar			
ç)	Është institucioni ku aspiroj të punoj			
d)	Për të ofruar model të ri punonjësi			
dh)	Tjetër _____			

b) Jo ☐ Sepse:

	Përshkrimi	Zgjedhja I	Zgjedhja II	Zgjedhja III
a)	Nuk besoj tek institucionet publike			
b)	Nuk hyn te synimet e mia të punësimit			
c)	Ofron paga më të ulta se privati			
ç)	Nuk respektohet meritokracia			
d)	Nuk zbatohet sistemi i karrierës			
dh)	Tjetër _____			

e) Neutral. ☐

ë) Nuk e di ta përcaktoj. ☐

f) Pa përgjigje. ☐

11. Nëse keni interes për të punuar në shërbimin civil, në cilin institucion do të donit të punonit: [Lexo të gjitha alternativat dhe mund të zgjedhësh nga më i rëndësishmi (pika I) te më pak i rëndësishmi (pika III)].

	Përshkrimi	Zgjedhja I	Zgjedhja II	Zgjedhja III
a)	Ministri (specifiko) _____			
b)	Agjensi publike			
c)	Bashki			
ç)	Qark/Prefekturë			
d)	OJF			
dh)	Organizatë ndërkombëtare			
e)	Tjetër _____			

ë) Nuk e di ta përcaktoj. ☐

f) Pa përgjigje. ☐

12. Nëse jeni diplomuar në administrim publik, a keni aplikuar për punë në administratën publike?

a) Po. ☐ Sa herë? _____

- Fitova ☐ Nuk fitova ☐ (Sepse) _____

b) Jo. ☐

c) Pa përgjigje. ☐

13. Sipas perceptimit tuaj, a ndikon politika në punësimet në administratën publike shqiptare (qendore dhe lokale)?

a) Po. ☐ Sepse _____

b) Jo. ☐ Sepse _____

c) Nuk di ta përcaktojë ☐

ç) Pa përgjigje. ☐

1.4. Shtojca 4: Të dhënat e mbledhur gjatë anketimit në terren:

1.4.1. Totali i pyetësorëve të mbledhur nga nëpunësit civilë të anketuar

Tabela 1: Pyetësorët e realizuar nga nëpunësit civil

Nr.	Ministria	Frekuenca	Në %
1.	MZhUT	67	22%
2.	MIE	33	11%
3.	MAS	44	15%
4.	MTI	42	14%
5.	MMSR	44	15%
6.	MEI	20	7%
7.	MBZhRAU	49	16%
	TOTALI	299	100%

1.4.2. Totali i pyetësorëve të mbledhur nga studentët e administrimit publik në katër universitete publike në Shqipëri të anketuar

Tabela 1: Pyetësorët e realizuar nga studentët

Nr.	Cikli i studimeve	Frekuenca	Në %
1.	Master, UT	91	26.4%
2.	Bachelor, UAMD	80	23.2%
3.	Master, UAMD	71	20.6%
4.	Bachelor, UEÇGj	27	7.8%
5.	Master, UEÇGj	15	4.3%
6.	Master, UIQV	61	17.7%
	TOTALI	345	100%

BIBLIOGRAFIA

Burime Parësore

- Angjeli, A. (1999) Shkresë “Mbi projektligjin e Shërbimit Civil. Urgjent. 03 nëntor, nr. 5475 prot. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 81-82 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Çaka, Z. (1999). Relacion shoqërues për projektligjin “për statusin e nëpunësit civil”, variant i tretë, 10 nëntor. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 90-91 të dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Hartmann, A. (1999). Letër Ministrit të Financave. Kopje bashkaligjur e shkresës së Ministrit të Financave për kryetarin e Kuvendit. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 8 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Haska, G. (2016). Përgjigje nr. 131/1, datë 27.01.2016 “Në lidhje me kërkesën tuaj, protokolluar pranë Komisionerit për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil me nr. 31prot., datë 15.01.2016”.
- Këshilli Ministruer. (1928). “Ligjë e Administratës Civile e Republikës Shqiptare”, 23 maj. Dosja nr. I-950, Inventar, filluar më 10.05.1928 dhe mbaruar më 23.05.1928. Arkivi Digjital, Fondi i Dokumentave të Këshillit të Ministrave.
- Këshilli i Ministrave. (1996). Relacion për ligjin “Për shërbimin civil në Republikën e Shqipërisë”. Dosja nr. 43/2 - Inventar RHK - 6/1996. Periudha: 3.7.1996 - 04.05.1996, fq. 49 – 53 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Këshilli i Ministrave. (1999a). Dërgohet projektligj Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, 13 maj, nr. 1886 prot. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 21 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Këshilli i Ministrave. (1999b). Relacion për projektligjin për "Statusin e Nëpunësit Civil", 13 maj. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 22 - 33 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.

- Këshilli i Ministrave (1999c). Dërgohet një projektligj Kvendit të Republikës së Shqipërisë, 08 nëntor. Nr. 4108 prot. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 56 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Këshilli i Ministrave. (2005). Raport i Qeverisë Shqiptare për shërbimin civil 2004, 9 mars. Dosja nr. 219/8, Inventar RHK 15, filluar më 09.03.2005, mbaruar më 21.03.2005, fq. 7- 27 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Këshilli i Ministrave. (2006). Raport vjetor për shërbimin civil, 2005, 29 mars. Dosja nr. 292/11, Inventar RHK 16/2006, filluar më 29.03.2005, mbaruar më 20.04.2005, fq. 22 - 45 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Këshilli i Ministrave. (2012). Relacion për projektligjin “Për nëpunësin civil”, 29 gusht. Dosja nr. 152/Kutia 7, Inventar RHK 23/2013, filluar më 09.07.2012, mbaruar më 21.05.2013. Arkiva e Kuvendit.
- Kryesia e Këshillit Ministruer. (1931). Ligjë mbi gjendjen juridike dhe rregullimin hierarkik të nëpunsave civil. Shtypshkronja Tirana. Fondi i Bibliotekës Kombëtare, Tiranë.
- Kuvendi i Shqipërisë. (1999b). Statusi i nëpunësit civil – Kushtetutë për administratën publike, njoftim për shtyp, 10 nëntor 1999. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 128-129 të dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2005). Rezolutë për gjendjen e shërbimit civil, 21 mars. Dosja nr. 219/8, Inventar RHK 15, filluar më 09.03.2005, mbaruar më 21.03.2005, fq. 1- 2 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2006a). Procesverbal i Komisionit Për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të rejtat e Njeriut, 12 prill. Dosja nr. 292/11, Inventar RHK 16/2006, filluar më 29.03.2005, mbaruar më 20.04.2005, fq. 8 - 20 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2006b). Rezolutë për gjendjen e shërbimit civil, 20 prill. Dosja nr. 292/11, Inventar RHK 16/2006, filluar më 29.03.2005, mbaruar më 20.04.2005, fq. 1 - 2 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2012b). Procesverbal i mbledhjes së Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, 25 shtator. Dosja nr.

- 152/Kutia 7, Inventar RHK 23/2013, filluar më 09.07.2012, mbaruar më 21.05.2013, fq. 56 - 61 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2012c). Procesverbal i mbledhjes së Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, 26 shtator. Dosja nr. 152/Kutia 7, Inventar RHK 23/2013, filluar më 09.07.2012, mbaruar më 21.05.2013, fq. 62 - 79 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2012e). Procesverbal i mbledhjes së Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, 1 tetor. Dosja nr. 152/Kutia 7, Inventar RHK 23/2013, filluar më 09.07.2012, mbaruar më 21.05.2013, fq. 80 - 100 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2013a). Procesverbal i mbledhjes së Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, 28 janar. Dosja nr. 152/Kutia 7, Inventar RHK 23/2013, filluar më 09.07.2012, mbaruar më 21.05.2013, fq. 122 - 134 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2013b). Raport për projektligjin “Për nëpunësin civil” i Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut. Dosja nr. 152/Kutia 7, Inventar RHK 23/2013, filluar më 09.07.2012, mbaruar më 21.05.2013, fq. 47 - 55 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Meta, I. (1999). Relacion mbi projektligjin për statusin e nëpunësit civil, 10 nëntor. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 85-86 e doses. Arkiva e Kuvendit.
- Presidenti i Republikës. (1996). Dekret për shpallje ligji, 05 prill, nr. Dekreti 1455. Dosja nr. 43/2 - Inventar RHK - 6/1996. Periudha: 3.7.1996 - 04.05.1996, fq. 24 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Presidenti i Republikës. (1999). Dekret për shpallje ligji, 09 dhjetor, nr. Dekreti 2494. Dosja nr. 10, viti 1999, filluar më 14.05.1999, mbaruar më 09.12.1999, fq. 57 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.
- Presidenti i Republikës. (2013). Dekret për shpallje ligji, 04 qershor, nr. Dekreti 8215. Dosja nr. 152/Kutia 7, Inventar RHK 23/2013, filluar më 09.07.2012, mbaruar më 21.05.2013, fq. 33 e dosjes. Arkiva e Kuvendit.

Qeveria Shqiptare. (2004). Raport i Qeverisë Shqiptare për Shërbimin Civil 2003, 17 maj.
Dosja nr. 265/8, Inventar nr. 14 viti 2004, filluar më 17.05.2004, mbaruar më
17.05.2004, 17 faqe. Arkiva e Kuvendit.

Burime Dytësore

Revista Shkencore, prezantime në konferenca shkencore:

- Absar, M. M. N., Nimalathasan, B. and Jilani, M. M. A. K. (2010). “Impact of HR Practices on Organizational Performance in Bangladesh”, *International Journal of Business Insights and Transformation*, vol 3,2, April - September 10, pg. 15-19. India.
- Alliger, G. M., Tannenbaum, S. I., Bennett, W. Jr., Traver, H., and Shotland, A. (1997). “A meta-analysis of relations among training criteria”. *Personnel Psychology*, Vol. 50, Issue 2, June, pp. 341–358.
- Arthur, W. Jr., Tubre’, T. C., Paul, D. S., and Edens, P. S. (2003). Teaching effectiveness: the relationship between reaction and learning criteria. *Educational Psychology*, Vol. 23, Issue 3, pp. 275–285.
- Bello, K. (2013). “Asetet e paprekshme – pjesa e padukshme e biznesit”. *Economicus*, nr. 11, dhjetor, fq. 43-54. Tiranë: UET Press.
- Bogason, P. (2001). “Postmodernism and american public administration in the 1990s”. *Administration and Society*, Vol. 33, No. 2, May, pp. 165-193.
- Bourgon, J. (2007). “Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory”. *International Review of Administrative Sciences* (Impact Factor: 0.78), vol. 73, nr. 1, mars, fq. 7-26. Marrë nga:
https://www.researchgate.net/publication/275513147_Responsive_Responsible_and_Respected_Government_Towards_a_New_Public_Administration_Theory (parë më, 08 shkurt 2016).
- Box, R. (1999). “Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice”. *American Review Of Public Administration*, Vol. 29, No. 1, March, pp. 19-43.

- Cohn, D. (1997). "Creating crises and avoiding blame: The politics of public service reform and the new public management in Great Britain and the United States". *Administration and Society*, Vol. 29, No.5, November, pp. 584-616.
- Demmke Ch. & Moilanen T. (2010). *Civil Service in the EU of 27 – Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH.
- Denhardt, R. B. (1981). "Toward a Critical Theory of Public Organization". *Public Administration Review*, Vol 41, Nr. 6, nëntor – dhjetor, fq. 628-635.
- Gjuraj, E. dhe Gjinovci, A. (2012). "Influencimi i vlerësimit të performancës dhe faktorëve të motivimit në burimet njerëzore dhe suksesin e organizatës", *Economicus*, nr. 9, fq. 43 – 52, vjeshtë. Tiranë: UET.
- French, F.B. & Oakes, W. (2003). "Measuring academic intrinsic motivation in the first year of college: Reliability and validity evidence for a new instrument". *Journal of the First Year Experience*, 15, 1, 83-102.
- Hennessey, B., Moran, S., Altringer, B. and Amabile, T. M. (2015). Extrinsic and Intrinsic Motivation. *Organizational Behavior*, 11, 1-4.
- Hood, Ch. (1989). "Public administration and public policy: intellectual challenges for the 1990s". *Australian Journal of Public Administration*, December, Vol. 48, Nr. 4, fq. 346-358. Australia: National Council of the Institute of Public Administration Australia.
- Joiner, Ch. A. (1961). "Organization Theory and Public Administration: Bits and Pieces". *Public Administration Review*, Vol. 21, Nr. 2, pranverë, fq. 99-104.
- Kadriu, B. dhe Nunaj, T. (2015). *The progress of realization of the reform of public administration, within the integration framework comparative aspects between Albania and Macedonia*. In 4-th International Multidisciplinary Conference on Integrating science in new global challenges, Vol. 2, 27 – 29 March, pp. 120 – 124, Dubrovnik, Croatia.
- Kaufman, h. (1956). "Emerging conflicts in the Doctrines of Public Administration". *American Political Science Review*, Vol. 50, Issue 4, December, pp. 1057-1073.

- Kirkpatrick, D. (1959). "Techniques for evaluating training program". *Journal of the American Society of Training Directors*, Vol.3, pp 3-9.
- Kirkpatrick, D. (1996). "Invited reaction: Reaction to Holton article". *Human Resource Development Quarterly*, Vol.7, 1, Spring, pp 23-25. Marrë nga: <http://search.proquest.com/docview/234903438?pq-origsite=gscholar> (parë më, 8 nëntor 2016).
- Kodra, F. (2001). *Reforma institucionale në Shqipëri*. Prezantim në Konferencën e Dytë të Bankës së Shqipërisë "Shqipëria midis reformave të brendshme dhe integritit europian", 6-7 dhjetor, Tiranë.
- Lan, Zh. And Rosenbloom, D. (1992). "Public administration in transition?" *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, November-December, pp. 535-537.
- Martin, D. W. (1988). "The fading Legacy of Woodrow Wilson". *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 631-636.
- Meksi, E. (2001). *Shqipëria dhe Integrimi*. Prezantim në Konferencën e Dytë të Bankës së Shqipërisë "Shqipëria midis reformave të brendshme dhe integritit europian", 6-7 dhjetor, Tiranë.
- Moe, R. C. And G. R. S. (1995). "Rediscovering Principles of Public Administration: The neglected Foundation of public law". *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 2 (Mar. – Apr.), pp 135-146.
- Newland, Ch. A. (2001). "Preface to Public Administration: A search for themes and direction". *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 23:1, pp. 115-122.
- Nunaj, T. (2013). "Menaxhimi i duhur dhe efikas i administratës publike, si sfidë për integrimin e Shqipërisë në BE", *Economicus*, vol. 10, pp. 153-164.
- Nunaj, T. (2013). "Menaxhimi i duhur dhe efikas i administratës publike, si sfidë për integrim". *Economicus*, nr. 10, mars, fq. 153 - 164, Tiranë: UET Pres.
- Nunaj, T. (2014). "Administrata publike shqiptare dhe reformimi i saj në kuadër të integritit", *Diskutime*, nr. 13, vol. 1, pp. 99-107, gusht. Tetovë: Qendra për Marrëdhënie Ndërkombëtare dhe Studime Ballkanike.

- Ostrom, V. and Ostrom, E. (1971). "Public choice: A different approach to the study of public administration", *Public Administration Review*, Vol.31, No. 2, March-April, pp. 203-216.
- Pestritto, R. J. (2007). "The progressive origin of the administrative state: Wilson, Goodnow, and Landis". *Social Philosophy and Policy*, Vol. 24, Janar, fq. 16-54. Cambridge University Press.
- Peters, G. and Pierre J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 8, No. 2, April, pp. 223-243.
- Pollitt, Ch. and Dan, S. (2011). "The impact of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis". COCOPS Work Package 1 – Deliverable 1.1, 14 December.
- Praslova, L. (2010). "Adaptation of Kirkpatrick's four level model of training criteria to assessment of learning outcomes and program evaluation in Higher Education". *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, Vol. 22, Issue 3, August, pp 215-225.
- Raadschelders, J. C. N. (1999). "A coherent framework for the study of public administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 9, Nr. 2, fq. 281-303. ABI/INFORM Global.
- Raadschelders, J. C. N. (2005). Symposium: Approaches to the Study of Public Administration: Unified Knowledge —Competing Approaches —Methodological Pluralism: Introduction to the Symposium, *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 27, No. 4, pp. 595-60.
- Richardson, M., Abraham, C., & Bond, R. (2012). Psychological correlates of university students' academic performance: A systematic review and meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 138(2), 363-387
- Rosenbloom, D. (1983). "Public Administrative Theory and the Separation of Powers". *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 3, May-June, pp. 219-227.
- Rosenbloom, D. (2008). "The politics – Administration Dichotomy in U.S. Historical Context". *Public Administration Review*, pp. 57-60, January- February.

- Rosser, Ch. (2010). "Johann Caspar Bluntschli's Organic Theory of State and Public Administration". Në: *Annual IRSPM Conference*, 8 prill. Bern, Switzerland. Marrë nga: http://www.irspm2010.com/workshops/papers/16_johanncaspar.pdf (parë më, 20 shkurt 2016).
- Ryan, R. M. and Deci, E. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 1, 54-67.
- Sakli, A. R. (2013). "The German and Bluntschli Influence on the Establishment of Public Administration". *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 3, Nr. 1, fq. 153-167. USA: Macrothink Institute.
- Staats, A. W. (1991). "Unifield positivism and unification psychology: Fad or new field". *American Psychologist*, Vol 46, Nr. 9, shtator, fq. 899-912.
- Van der Walddt, G. (2015). "A unified Public Administration? Prospects of constructing a grand, unifying theory for the field". Në: *International Association of Schools and Institutions of Administration (IASIA)*. Konferencë nga 6-10 korrik 2015, Paris, Francë. Marrë nga: http://www.academia.edu/15468596/A_unified_Public_Administration (parë më, 07 shkurt 2016).
- Waldo, D. (1972). "Developments in Public Administration", *The Annals of the American Academy for Political and Social Science*.
- Waterman, R. W., Rouse, A. dhe Wright, R. "The Venues of Influence: A New Theory of Political Control of the Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Part 8:1, pp. 13-38.
- Weibel, A. Rost, K. Osterloh, M. (2009). "Pay for Performance in the Public Sector – Benefits and (Hidden) Costs". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, Issue 2, Pp. 387-412. UK: Oxford University Press.
- Wilson, W. (1887). "The study of administration". *Political Science Quarterly*, Vol. 2, Nr. 2, qershor, fq. 197 – 222. USA: The Academy of Political Science. Marrë nga: http://www.jstor.org/stable/2139277?seq=2#page_scan_tab_contents (parë më, 10 dhjetor 2015).

Wood, B. D. and Waterman, R. W. (1991). "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy". *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, September, pp. 801-828.

Zouridis, S. and Thaens, M. (2003). "E-Government: Towards a public administration approach", *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 25, No. 2, December, pp. 159-183.

Libra:

Akademia e Shkencave e Shqipërisë & Instituti i Gjuhësisë dhe i Letërsisë. (2002). *Fjalor i Shqipes së Sotme*, botim i dytë i ripunuar. Tiranë, botimet Toena.

Aguinis, H. (2005). *Performance Management*. UK: Edinburgh Business School Heriot-Watt University Edinburgh.

Banfield, P. dhe Kay, R. (2011), "MBNJ: Një perspektivë akademike dhe profesionale", *Hyrje në menaxhimin e burimeve njerëzore*, Tiranë, UET Press.

Banfield, P. & Kay, R. (2012). "The management of Human Resources", *Introduction to Human Resource Management*, second edition. UK: Oxford University Press.

Bluntschli, J. K. (2000). *The Theory of the State*. Authorised English translate from the sixth German edition. Kitchener, Ontario: Batoche Books.

Bogdani, M, & Loughlin, J. (2007). The role of the elite and the domestic actors: *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey towards Integration and Accession*, fq. 182-183. I.B.Tauris: London – NY.

Buchen, I. H. (2007). "A new handbook for training". In *Partnership new norms for effective recruitment, performance, and training of today's workforce*. California: Davies-Black Publishing.

Caldwell, L. K. (2002). *Public Administration an Interdisciplinary Critical Analysis: Public Administration—The New Generation Management in High-Information-Level Societies* (fq. 151-176). New York: Marcel Dekker, Inc.

DeCenzo, D. A. and Robbins S. P. (2005). *Fundamentals of Human Resource Management*. Eighth Edition. USA: John Wiley & Sons.

- DeCenzo. R 2011. “Punësimi i stafit dhe menaxhimi i burimeve njerëzore”. Në *Bazat e Menaxhimit: Koncepte dhe aplikime themelore*. Tiranë: UET Press.
- Dessler, G. (2007). *Human resource management*. New Delhi: Prentice Hall of India Private Limited.
- Dhameja, A. (2003). *Contemporary Debates in Public Administration*. New Dehli: Prentice-Hall of India Private Limited.
- Dobiani, E. (2010). *E drejta administrative 1*. Tiranë: Shtypshkroja Perlat Vishtina.
- Dobjani, E., Toska, E., Puto, E. & Dobjani, E. (2015). *E Drejta Administrative*. Shtypur në Emal. Tiranë.
- Dobjani, E. (2016). *E drejta administrative*. Tiranë: Emal.
- Drucker, P. F. (1988). “The theory of the Business”. In *On the profession of Management*. Cambrige, Mass: Harvard Business School Press 1988.
- Enoma, B. (2008). *Meritocracy: A Socio-educational Policy Conundrum Transversing Selected works of James Brayant Conant*. The City University of New York .
- Fletcher, P. (1967). “Public Administration”. In H.V.Wiseman (ed.) *Political Science*, fq. 51-77. London: Routledge & Kegan Paul.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer Ch. W. and Licari, M. J. (2012). “Theory of Public Management” *The Public Administration Theory Primer*. Second Edition. USA: Westview Press.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer Ch. W. and Licari, M. J. (2016). *The Public Administration Theory Primer*. Third Edition. USA: Westview Press.
- Gërxhi. J. (2009). *Marrëdhëniet juridike të punës për nëpunësin civil*. Tiranë: SHBLU.
- Golembiewski, R. T. (1977). “Public Administration as a field. Four developmental phases”. In: *Public Administration as a developing discipline: Part 1, Perspectives on past and present*, fq. 3-34. New York, USA: Marcel Dekker, INC.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Adminitration: A study in Government*. London: Macmillan & Co. Marrë nga:
<https://archive.org/stream/politicsadminis00good#page/n7/mode/2up> (parë më, 13 mars 2016).

- Greenwood, J., Eggins, H. (1995). "Teaching public administration a climate of change". *Public administration*, 73, 1, 143-163.
- Greenwood, J., Pyper, R., & Wilson, D. (2002). "The context of British public administration: The discipline of public administration". *New Public Administration in Britain*. (3rd ed.). London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Heinrich, C. J (2003). "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness". In Peters, B. G. and Pierre, J. (ed). *Handbook of Public Administration*, p. 25 . London–Thousand Oaks–New Delhi: SAGE Publications Ltd.
- Koli, Z. dhe Llaci, Sh. (2005). *Menaxhimi i Burimeve Njerëzore*. Tiranë: Albpaper.
- Landy, F. J. and Conte J. M. (2016). *Work in the 21st century: An introduction to industrial organizational psychology*. (5th ed.). USA: Wiley.
- Lynn, L. E. Jr. (1996). "The Public Manager as Administrator: Public Administration as Ground". *Public Management as Art, Science, and Profession*. Unites States of America: Chatham House Publishers, Inc.
- Marshall, G. (2006). "A Brief Tour of Public Organization Theory in the United States". *Democracy and Public Administration*. Box, R. C. and Marshall, G. Faculty Books and Monographs. Book 249.
- Mayo, E. (n.d). *Elton Mayo and Human Relations Theory*. Marrë nga: <http://www.ukessays.com/mba/management/human-relations-theory.php> (parë më, 10 shtator 2015).
- McLean, I. (2001). *Oxford Fjalor politik*. Tiranë: Shtëpia e librit dhe komunikimit.
- Miller, H. T. And Fox, Ch. J. (2007). *Postmodern Public Administration*, revised edition. New York, London: M. E. Sharpe.
- Noe, R., Hollenbeck, J., Gerhart, B., & Wright, P. (2010). *Fondamentals of Human Resource Management*. Fourth Edition, USA: McGraw-Hill Higher Education.
- Peters, G. and Pierre J. (2004). Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In Peters, G. and Pierre J. (ed). *Politization of Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control* (pp 1-14). London: Routledge.
- Pollit, Ch. And Bauckaert, G. (2011). "Comparative public management reform: and introduction to the key debates". *Public Management Reform: A comparative*

- analysis – New Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition. UK: Oxford University Press.
- Osborne, D. dhe Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Group.
- Saunders, M. Lewis, P. and Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. USA: Financial Times, Prentice Hall.
- Shafritz, J. M., Russell E. W. and Borick Ch. (2009). *Introduction Public Administration*, 6 Edition. USA: Pearson International Edition.
- Shafritz, J. M., Russell E. W. and Borick Ch. (2014). *Introduction Public Administration*, 8 Edition. USA: Pearson International Edition.
- Shmid-Neke, M. (1999), “Shqipëria”, në Weidenfeld, W. (Ed.) *Demokracia dhe Ekonomia e Tregut në Evropën Lindore, Strategji për Evropën*. Tiranë: Shtëpia e Librit & Fondacioni Soros.
- Vigoda, E. (2002). “The Legacy of Public Administration, Background and review: Transformations of public administration as an academic field”. In Vigoda, E. (ed). *Public administration: An interdisciplinary critical analysis*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Waldo, D. (1955). *The study of Public Administration*. New York: Daubleday and Company, INC.
- Wilson, J. M. Dalton, E. Scheer, Ch. Grammich, C. A. (2010). “Recruitment: Filling the Bucket. In *Police Recruitment and Tetention for the New Millennium: The state of knowledge*. USA: Rand Corporation.

Dokumenta juridik

- Asambleja Kushtetuese. (1928). “Statuti themeltar i Mbretërisë Shqiptare”, 1 dhjetor.
- Asambleja Kushtetuese. (1946). “Statuti i Republikës Popullore të Shqipërisë”. 14 mars. Shtypshkronja Bashkimi. Tiranë.
- Gjykata Kushtetuese. (2014). “Vendim nr. 5 datë 05.02.2014”.
- Këshilli i Ministrave. (1994). Vendim: “Krijimin e Departamentit të Administratës Publike”, nr. 443, datë 05 shtator.

- Këshilli i Ministrave. (1999). Vendim nr. 42 “Për krijimin e Bordit për Reformën Institucionale dhe Administratën Publike”, 28 janar.
- Këshilli i Ministrave. (2009b). Vendim nr. 1017 për “Miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale të Reformës në Administratën Publike, 2009-2013, në kuadër të “Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI)”, 19 shtator.
- Këshilli i Ministrave. (2011). Vendim: “Për përcaktimin e standardeve e të procedurës që duhet të ndiqet gjatë hartimit dhe miratimit të strukturave organizative të institucioneve të administratës publike”, nr. 474, datë 16 qershor.
- Këshilli i Ministrave. (2013). Vendim: “Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të Ministrit të Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike”, nr. 943, datë 09 tetor.
- Këshilli i Ministrave. (2014a). Vendim: “Për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve civilë”, nr. 109, datë 26 shkurt.
- Këshilli i Ministrave (2014b), Vendim “Rregullat e organizimit e të funksionit të Shkollës Shqiptare të Administratës Publike dhe trajnimin e nëpunësve civil”, nr. 138, 12 mars.
- Këshilli i Ministrave (2014c). Vendim nr. 143, “Për procedurat e rekrutimit, të përzgjedhjes, të periudhës së provës, të lëvizjes paralele e të ngritjes në detyrë për nëpunësit civilë të kategorisë ekzekutive, të ulët dhe të mesme drejtuese”, datë 12 mars.
- Këshilli i Ministrave (2014d). Vendim nr. 893, “Për miratimin e rregullave të organizimit dhe të funksionimit të kabineteve ndihmëse, të organizimit të brendshëm të institucioneve të administratës shtetërore, si dhe për procedurat e hollësishme për përgatitjen, propozimin, konsultimin dhe miratimin e organizimit të brendshëm, datë 17 dhjetor.
- Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil. (2015b). “Rregullore mbi procedurat e mbikëqyrjes/inspektimit”, vendimi nr. 17, 11 mars. Tiranë.
- Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil. (2015c). “Rregullore e Brendshme “Për organizimin dhe funksionimin e Sekretariatit të Komisionerit për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil”, vendimi nr. 18, 11 mars. Tiranë.

- Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit. (1914). “Statuti Organik i Shqipërisë”. 10 prill.
Vlorë.
- Kryeministri. (2007). Urdhër nr. 134 “Për ngritjen e grupit ndërmintor të punës (GNP),
përgjegjës për përgatitjen, hartimin dhe ndjekjen e zbatimit të Strategjisë
Ndërsëktoriale të Reformës në Administratën Publike, në kuadër të Strategjisë
Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim”, 16 gusht.
- Kryeministri. (2010). Urdhër nr. 174 “Për disa masa për përmirësimin e zbatimit të
legjislacionit të Shërbimit Civil në ministritë dhe aparatit të Këshillit të Ministrave”,
01 tetor. In DAP (Ed.), *Përmbledhje e Legjislacionit të Shërbimit Civil* (fq. 139-
144). Tiranë: Pegi.
- Kuvendi Popullor. (1976). Ligji nr. 5506, “Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste e
Shqipërisë”, 28 dhjetor.
- Kuvendi Popullor. (1991a). Ligji nr. 7491, “Për disa dispozita kryesore kushtetuese”, 29
prill.
- Kuvendi Popullor. (1991b). Ligji nr. 7492, “Për departizimin dhe depolitizimin e disa
organeve shtetërore”, 08 qershor.
- Kuvendi Popullor. (1991c). Ligji nr. 7526, “Për marrëdhëniet e punës”, 03 dhjetor.
- Kuvendi i Shqipërisë. (1995). “Kodi i Punës. Ligji nr. 7691”, 12 korrik.
- Kuvendi i Shqipërisë. (1996). Ligji nr. 8095, “Për Shërbimin Civil në Republikën e
Shqipërisë, dt. 21 mars.
- Kuvendi i Shqipërisë. (1998). Ligji nr. 8417, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, 21
tetor.
- Kuvendi i Shqipërisë. (1999a). Ligji nr. 8485, “Kodi i Proçedurave Administrative të
Republikës së Shqipërisë”, 12 maj.
- Kuvendi i Shqipërisë. (1999c). Ligji nr. 8549, “Për statusin e nëpunësit civil”, 11 nëntor.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2003). Ligji nr. 9000, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit
të Ministrave”, 30 janar.
- Kuvendi i Shqipërisë, (2009). Ligji nr. 10 085 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes për
themelimin e Shkollës Rajonale të Administratës Publike (ReSPA)”, 26 shkurt.

Kuvendi i Shqipërisë. (2011). Ligji nr. 10 405, “Për kompetencat për caktimin e pagave dhe të shpërblimeve”, 24 mars.

Kuvendi i Shqipërisë. (2012a). Ligjin nr. 49, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatave Administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, 03 maj.

Kuvendi i Shqipërisë. (2012d). Ligjin nr. 90, “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”, 27 shtator.

Kuvendi i Shqipërisë. (2013c). Ligji nr. 152, “Për nëpunësin civil”, 30 maj 2013.
Ndryshuar me ligjin nr, 178/2014, datë 18.12.2014, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 211.

Kuvendi i Shqipërisë. (2013d). “Ligji nr. 161/2013 Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 5, datë 30.9.2013, të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, 17 tetor.

Kuvendi i Shqipërisë. (2014a). Vendim “Për vendimmarrjen e Kuvendit, lidhur me institucionin e Komisionit të Shërbimit Civil dhe zgjedhjen e Komisionerit për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil”, 22 maj.

Kuvendi i Shqipërisë. (2014b). Ligji nr. 119, “Për të drejtën e informimit”, 19 shtator.

Kuvendi i Shqipërisë. (2014c). *Procesverbal seance*. Legjislatura VIII. 30 tetor.

Kuvendi i Shqipërisë. (2014d). Vendim “Për miratimin e strukturës, organikës dhe kategorizimit të pozicioneve të punës të Komisionerit për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil”, nr. 98, datë 04 dhjetor.

Kuvendi i Shqipërisë. (2014e). Ligji nr. 178/2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, 18 dhjetor.

Kuvendi i Shqipërisë. (2015a). *Procesverbal i mbledhjes së Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut*. 21 prill.

Kuvendi i Shqipërisë. (2015b). *Rezolutë për vlerësimin e veprimtarisë së institucionit të komisionerit për mbikëqyrjen e shërbimit civil për vitin 2014*. 30 prill.

Kuvendi i Shqipërisë. (2015c). Ligji nr. 44 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, 30 prill.

Kuvendi i Shqipërisë. (2015d). Ligji nr. 138 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”, 17 dhjetor.

Kuvendi i Shqipërisë. (2016a). Ligji nr. 13 “Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë”, 18 shkurt.

Kuvendi i Shqipërisë. (2016b). Vendimi nr. 17 “Për përcaktimin e rregullave të detajuara mbi zbatimin e ndalimeve të parashikuara në ligjin nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike””, 04 mars.

Kuvendi i Shqipërisë. (2016c). *Rezolutë për vlerësimin e veprimtarisë së institucionit të Komisionerit për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil për vitin 2015*, 28 prill.

Parlamenti. (1922). “Zgjânimi i Shtatutit të Lushnjes”, 8 dhjetor.

Presidenti i Republikës. (2015). Dekreti nr. 8911 “Për disa ndryshime në dekretin nr. 8304, datë 11.10.2013 “Për Emërimin e Këshillit të Ministrave”, 27 nëntor.

Presidiumi i Kuvëndit Popullor. (1959). “Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqipërisë”, 05 korrik.

Qendra e Botimeve Zyrtare, (1998). Ligji nr. 8296, datë 04.03.1998, “Marrëveshja e Kredisë së Zhvillimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Shoqatës Ndërkombëtare për Zhvillim (IDA), për projektin e asistencës teknike për programin e rimëkëmbjes”, mars. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 7, Tiranë.

Qendra e Botimeve Zyrtare, (1999). Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 51, datë 04.02.1999, “Për miratimin e grantit japonez administruar nga Shoqata Ndërkombëtare e Zhvillimit (IDA), për projektin e reformës së administratës publike dhe gjyqësore”, prill. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 14, Tiranë.

Qendra e Botimeve Zyrtare, (2000a), “Vendim nr. 315, datë 23.6.2000, “Për krijimin dhe funksionimin e Institutit të Trajnimit të Administratës Publike dhe trajnimit e nëpunësit civil”, korrik. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 18, Tiranë.

Qendra e Botimeve Zyrtare, (2000b). Ligji nr. 8632, datë 03.07.2000, “Marrëveshja e Kredisë së Zhvillimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Shoqatës

- Ndërkombëtare për Zhvillim (IDA), për projektin e reformës së Administratës Publike”, korrik. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 21, Tiranë.
- Qendra e Botimeve Zyrtare, (2006). Ligji nr. 9590, datë 27.07.2006, “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane të Shteteve të tyre anëtare”, 14 gusht. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 87, Tiranë.
- Qendra e Botimeve Zyrtare, (2013a), “Vendim, nr. 220, datë 13.2.2013 “Për krijimin dhe funksionimin e Shkollës Shqiptare të Administratës Publike dhe trajnimin e nëpunësve të administratës publike”, 16 prill, Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 54, Tiranë.
- Qendra e Botimeve Zyrtare. (2013b). “Akt Normativ nr. 5, datë 30.09.2013, Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”. Marrë nga: <http://80.78.70.231/pls/kuv/f?p=201:Aktnormativ%20i%20KM:5:30.09.2013> (parë më, 21 prill 2016).
- Qendra e Botimeve Zyrtare. (2013c). Dekret nr. 8349, datë 14.10.2013 “Për fillimin e funksionimit të gjykatave administrative”, 29 tetor. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 172, Tiranë.
- Qendra e Botimeve Zyrtare. (2013d). “Vendim nr. 61/2013 “Për rrëzimin e dekretit nr. 8383, datë 8.11.2013, të Presidentit të Republikës, “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 161/2013, “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 5, datë 30.9.2013, të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, 22 nëntor. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 185, Tiranë.
- Qendra e Botimeve Zyrtare. (2014). “Vendim nr. 142/2014 “Për përshkrimin dhe klasifikimin e pozicioneve të punës në institucionet e administratës shtetërore dhe institucionet e pavarura”, 12 mars. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 37, Tiranë.
- Qeveria e Përkohshme e Vlorës, (1913). “Kanuni i pertashëm i administratës civile të Shqipërisë”. Gazeta Përlindja e Shqypniës, nr. 25-30, 22 nëntor – 13 dhjetor.

Presidenti i Republikës. (2013). Dekret për rrëzim ligji, dt. 8.11.2013, nr. Dekreti 8383. Tiranë.

Presidiumi i Kuvendit Popullor. (1950). “Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqipërisë”, 5 korrik. Tiranë.

Presidiumi i Kuvendit Popullor. (1976). “Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë, Ligji nr. 5506”, 28 dhjetor.

Presidiumi i Kuvendit Popullor, (1980). “Kodi i Punës i Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë, ligji nr. 6200”, 28 qershor.

Studime, Strategji, Plane, Raporte

Baguca, E. dhe Mitrusi E. (2016). *Ndikimi i trajnimit në performancën individuale të nëpunësit civil*, 13 qershor.

Bertelsmann Stiftung Transformation. (2016). BTI 2016. *Albania Country Report*.

Demmke and Moilanen. (2012). *The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, November.

Departamenti i Administratës Publike. (2002). *Raport vjetor 2002*, 20 dhjetor.

Departamenti i Administratës Publike. (2004). *Rrjeti Ndërqeveritar i komunikimit*, 18 tetor.

Departamenti i Administratës Publik. (2012). *100 vjet Administratë*, nr.12, 13, 14. Tiranë: Pegi.

Departamenti i Administratës Publike. (2016). *Memo*, 18 shkurt.

Exercise, (n.d.). *Plani Kombëtar për zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim–Asociimit 2009–2014*.

Gjykata Administrative e Apelit. (n.d.a). *Analiza e Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2014*.

Gjykata Administrative e Apelit. (n.d.b). *Analiza e Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2015*.

IDA & Qeveria Shqiptare. (2000). *Projekti në Administratën Publike*, 18 prill.

Instituti i Studimeve Bashkëkohore. (n.d.) *Studim mbi nivelin e krahasueshmërisë ndërmjet sektorit publik dhe atij privat, Revista 10*, Tiranë: Pegi.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2010). *Vlera, profesionalizëm, qëndrueshmëri*. Broshurë.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2003). *Raport vjetor 2003*. Dhjetor.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2004). *Raporti vjetor 2004*. Dhjetor.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2006). *Raporti vjetor 2005*. Janar.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2007a). *Raporti mbi veprimtarin e Institutit të Administratës Publike 2006*. Janar.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2007b). *Raporti mbi veprimtarin e Institutit të Administratës Publike 2007*. Janar.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2009). *Raporti vjetor 2008*. Janar.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2010). *Raporti vjetor 2009*. Shkurt.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2011). *Raporti vjetor 2010*. Shkurt.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2012). *Raporti vjetor 2011*. Shkurt.

Instituti i Trajnimit të Administratës Publike. (2013). *Raporti vjetor 2012*. Janar.

Këshilli i Lartë i Drejtësisë. (2015). *Studim vlerësues mbi ngarkesën e punës në Gjykatën Administrative të Apelit*. Miratuar me vendim nr. 23, datë 04 mars.

Këshilli i Ministrave. (2009a). “Strategjia Ndërsektoriale e Reformës së Administratës Publike (SNRAP) në kuadër të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim”, shtator 2009.

Këshilli i Ministrave & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.a). *Raport vjetor 2006*.

Këshilli i Ministrave & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.b). *Raport vjetor 2007*.

Këshilli i Ministrave & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.c). *Raport vjetor 2008*.

Këshilli i Ministrave & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.d). *Raport vjetor 2009*.

Këshilli i Ministrave & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.e). *Raport vjetor 2010*.

Këshilli i Ministrave & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.f). *Raport vjetor 2011*.

Këshilli i Ministrave & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.g). *Raport vjetor 2013*.

Këshilli i Ministrave, Ministria e Brendshme & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.). *Raport vjetor 2012*.

Këshilli i Ministrave, Ministria e Inovacionit dhe Administratës Publike & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.a). *Raport vjetor 2014*.

- Këshilli i Ministrave, Ministria e Inovacionit dhe Administratës Publike & Departamenti i Administratës Publike. (n.d.b). *Raport vjetor 2015*.
- Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil. (2015a). *Raport për veprimtarinë e Komisionerit për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil 2014*. Shkurt.
- Komisioneri për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil. (2016). *Raport për veprimtarinë e Komisionerit për Mbikqyrjen e Shërbimit Civil 2015*. Shkurt.
- Komisioni Evropian. (2010). *Dokument pune i stafit të Komisionit, Raport Analitik, Opinioni i Komisionit për aplikimin e Shqipërisë për anëtarësim në BE*, 9 nëntor. Bruksel, SEC (2010) 1335.
- Komisioni Evropian. (2011). *Dokument pune i stafit të Komisionit, Progres Raport 2011 për Shqipërinë, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2011 - 2012*, 12 tetor. Bruksel, SEC (2011) 1205.
- Komisioni Evropian. (2012). *Dokument pune i stafit të Komisionit, Progres Raport 2012 për Shqipërinë, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2012 - 2013*, 10 tetor. Bruksel, SWD (2012) 334.
- Komisioni Evropian. (2013). *Dokument pune i stafit të Komisionit, Progres Raport 2013 për Shqipërinë, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore për periudhën 2013 - 2014*, 16 tetor. Bruksel, SWD (2013) 414.
- Komisioni Evropian. (2014). *Dokument pune i stafit të Komisionit, Progres Raport 2014 për Shqipërinë, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore për periudhën 2014 - 2015*, 08 tetor. Bruksel, SWD (2014) 304 final provisoire.
- Komisioni Evropian. (2015). *Dokument pune i stafit të Komisionit, Raporti i vitit 2015 për Shqipërinë, Strategjia e BE-së për zgjerimin*, 10 nëntor. Bruksel, DPS (2015) 213 përfundimtar.
- Komisioni Evropian. (2016). *Raporti i vitit 2016 për Shqipërinë*, 9 nëntor. Bruksel, DPS (2016) 364 përfundimtar.
- Meyer-Sahling, J. (2012). *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 48, OECD Publishing. Marrë nga:
<http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en> (parë më, 15 dhjetor 2015).

Ministria e Inovacionit dhe Administratës Publike & Departamenti i Administratës Publike. (2015a). *Strategjia Ndërsektorale e Reformës në Administratën Publike 2015-2020*.

Ministria e Inovacionit dhe Administratës Publike & Departamenti i Administratës Publike. (2015b). *Plani i aktiviteteve dhe treguesit Strategjia Ndërsektorale për Reformën e Administratës Publike 2015 – 2020*.

Ministria e Inovacionit dhe Administratës Publike & Departamenti i Administratës Publike. (2016). *Raporti vjetor i monitorimit 2015*, shkurt.

Ministria e Integrimit Evropian. (2016a). *Annual Report of European Commission 2016 Albanian Contribution – Input I September 2015-May 2016*, 31 May.

Ministria e Integrimit Evropian. (2016b). *Raporti i Monitorimit të Planit Kombëtar për Integrimin Evropian (janar - shtator 2016)*, tetor.

Qeveria Shqiptare, (n.d.), *Raport i Qeverisë Shqiptare për Shërbimin Civil 2004*.

SIGMA, (n.d.). *Parimet e administratës publike*. Marrë nga:
<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Alb.pdf> (parë më 25 nëntor 2016).

Shkolla Shqiptare e Administratës Publike. (2014). *Raporti vjetor 2013*. Janar.

Shkolla Shqiptare e Administratës Publike. (2015). *Raporti vjetor 2014*. Shkurt.

Shkolla Shqiptare e Administratës Publike. (2016). *Raporti vjetor. Veprimtaria e ASPA-s për vitin 2015*. Janar.

The Organization for Economic Co-operation and Development, 1997, *Public Service Training in OECD Countries*, SIGMA Papers, No. 16, OECD Publishing. Marrë nga: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzzn-en> (parë më 12 nëntor 2015).

United Nations. (1996). *United Nations General Assembly Session on Public Administration and Development*. Marrë nga:
www.spell.org.br/documentos/download/13407 (parë më 27 dhjetor 2015).

United Nations Department of Economic and Social Affairs /International Association of Schools and Institutes of Administration 2008, *Standards of Excellence for Public Administration Education and Training*: 2008. Marrë nga:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan034307.pdf> (parë më 10 nëntor 2015).

Word Bank (n.d). Who and What is a “Civil Servant”. Marrë nga:

http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAM_Who%20and%20What%20is%20a%20Civ%20Servant.doc (parë më 27 nëntor 2015).

World Bank. (2014). *Albania Public Finance Review. Part II: Improving the Efficiency and Quality of Public Spending*, May. Report No. 82013 – AL.

Web site

DAP. (n.d.). *Misioni i Departamentit të Administratës Publike*. Faqja zyrtare. Marrë nga:

<http://dap.gov.al/dap/misioni> (parë më, 25 shkurt 2016).

Gjykata Administrative e Apelit. (n.d.). Marrë nga:

http://www.gjykataadministrativeeapelit.al/?page_id=180 (parë më, 25 maj 2016).

Kirk Partners (n.d.) Marrë nga:

<http://www.kirkpatrickpartners.com/OurPhilosophy/TheKirkpatrickModel/tabid/302/Default.aspx> (parë më, 10 nëntor 2016).

Kuvendi i Shqipërisë. (n.d.) Marrë nga: <https://www.parlament.al/kuvendi/historiku/> (parë më, 23 shkurt 2016).

Regional School of Public Administration. Marrë nga:

<http://www.respaweb.eu/17/pages/1/our-history> (parë më, 12 mars 2016).

Zyra e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor. (2014). Marrë nga:

http://www.zabgj.gov.al/web/Gjykatat_Administrative_178_1.php (parë më, 15 maj 2016).