

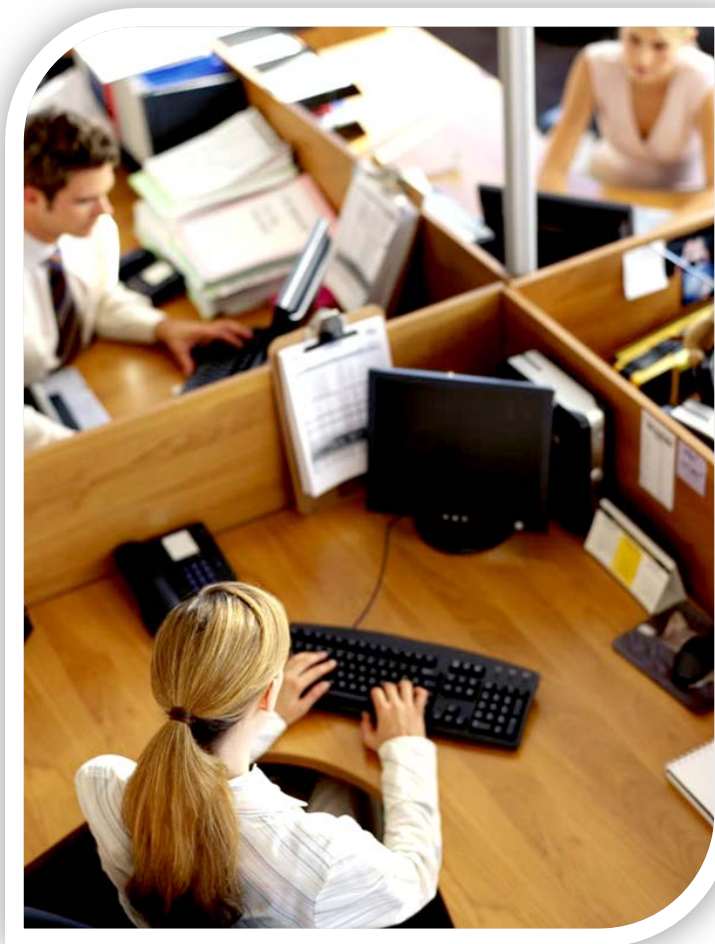
POLICY REPORT



Politizimi në administratën publike të Maqedonisë

Përmbajtja

- ... I. Definicioni dhe geneza
- ... II. Politizimi në praktikë
- ... III. Korniza ligjore
- ... IV. Politizimi në kontekstin rajonal: a ka ndonjë shtet model nga i cili duhet mësuar?
- ... V. Rekomandime
- ... Bibliografia



Lista e shkurtesave:

KE – Komisioni Evropian

BE – Bashkimi evropian

MBNj – Menaxhimi me burimet njerëzore

LNC – Ligji për nëpunës civil

MKO – Marrëveshja kornizë e Ohrit

AP – Administrata Publike

RAP – Reforma në administratën publike

I. Definicioni dhe gjeneza

Administrata publike (AP), si organi nëpërmjet të cilit ekzekutohen vendime politike, për një kohë të gjatë është konsideruar pjesë e kuadrove të qeverisë. Ideja e një administrate të pavarrur dhe apolitike fillimisht është paraqitur nga Vudrou Vilson (Woodrow Wilson) në shkrimin e tij “Studimi mbi administratën publike” (1887) dhe aplikimi i kësaj ideje vazhdon të mbetet një risi, përderisa AP është gjithëmonë në reformim konstant. Kjo pikëpamje ndaj administratës fillimisht është aplikuar në shtete të orientuara kah demokracia dhe ekonomia e tregut, përderisa shtetet e centralizuara komuniste e kanë shpërfillur këtë trend. Interesimi për dikotominë politikë-administratë ka arritur në Evropën juglindore vetëm pas rrëzimit të regjimeve socialiste, por edhe që atëherë, politika dhe politikanët vazhdojnë të definojnë organizimin dhe funksionimin e administratës në rajon. Politizimi i AP-së rrjedh nga sinteza e dukshme dhe automatike mes partisë qeverisëse dhe shtetit, në shtetet isht-komuniste. Megjithatë pas rrëzimit të regjimeve socialiste, në Maqedoni, si në tërë rajonin, ka pasur përpjekje për të reformuar administratën në emër të demokracisë dhe ekonomisë së tregut, por ndryshimet kanë qenë mesatare, në veçanti në praktikë. Andaj, në Maqedoni, politikanët vazhdojnë të ushtrojnë kontrollë mbi administratën shtetërore edhe ata janë të mirë informuar për dobitë e një administrate profesionale dhe neutrale; si pasojë, implementimi i proceseve demokratizuese shpesh stragnon në Maqedoni.

Megjithatë, për të studiuar politizimin e administratës publike në Maqedoni, është e rëndësishme që thellësisht të kuptohen faktorët që ndihmojnë zhvillimin dhe qëndrueshmërinë e kësaj dukurie në institucionet shtetërore. Në përgjithësi, politizimin i administratës kuptohet si një trashëgimi e regjimit socialist që tranzicioni në demokraci nuk ka arritur ta zhduk. Vlera e trashëguar komuniste e besnikërisë ndaj partisë politike në vend të institucioneve, dhe monopoli i partisë komuniste në aparatusin shtetërorë i ka dhënë jetë një traditeje sipas së cilës administrata automatikisht bëhet kukull e partisë qeverisëse (ose koalicionit). Siç ka qenë rasti me gjithë regjimet komuniste, gjithashtu edhe në Jugosllavi, administrata publike ka qenë shumë e centralizuar dhe hierarkike, duke

shërbyer si pjesë përbërëse e funksionit ekzekutiv të qeverisë federale. Edhe pse me ndërprerje, varrësisht nga ndryshimet kushtetuese të federatës, pozita e administratorëve është rregulluar me ligje për nëpunës publik (që përfshinin gjithë administratën shtetërore). Ligji për nëpunës publik, i miratuar më 1957, e zëvendësoi atë të vitit 1946, dhe i definoi funksionet specifike të administratës, duke i dalluar ato nga punët e përshkruara në Ligjin e punës.¹ Ky dallim u zhduk me ndryshimet kushtetuese në vitin 1963 dhe në veçanti me ndryshimet në vitin 1974, që sollën realizimin e idealit komunist të një klase të vetme punëtore dhe të barabartë.² Sidoqoftë, pozita e nëpunësve civil vazhdoi të perceptohej si punë prestigjioze dhe, praktikisht, mbeti dhe pjesë përbërëse e funksionit ekzekutiv. Edhe pse punësmi në shërbimin civil të Jugosllavisë nuk ishte i kushtëzuar me anëtarësim në parti në komuniste, komitetet e partisë krijoreshin përbrenda shërbimit civil.³ Gjithashtu, lidhjet e afërta brenda partisë ishin siguria më e mirë që dikush do bëhej nëpunës civil edhe përkundër vëmendjes së veçantë që sistemi i kushtonte edukimit formal.⁴ Në praktikë, shumë pak ka ndryshuar në Maqedoni që atëherë. Maqedonia vazhdon të jetë e 'fiksuar' me edukimin formal të kandidatëve, duke rrezikuar që të mos i punësojë më të mirët (psh. përvoja e veçantë në fushën relevante nuk mund të kompenzojë mungesën e edukimit të kërkuar për atë pozitë). Gjithashtu, anëtarësimi partiak nuk është zyrtarisht i kërkuar për punësim, por lidhjet partiake janë garanci që dikush do ta fitojë punën. Prandaj, në Maqedoni nuk ka pasur ndërprerje të ndërhyrjes politike në administratën publike pas shkëputjes nga Jugosllavia në 1991. Në fakt, ndërhyrja politike vazhdon të praktikohet si e pashmangshme nga politikanët që atëherë.

Çështja e politizimit në sistemin e AP-së në Maqedoni, si në shumë shtete tjera ish-socialiste, është bërë më e ndërlikuar pas demokratizimit, ngaqë tani rezultatet (e ndryshueshme) të zgjedhjeve e përcaktojnë përbërjen e administratës. Në krahasim me rastin e Jugosllavisë socialiste, ku partia e njejtë ishte në fuqi për pothuajse 50 vite, dhe

¹ Zeljko Sevic, "Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia." ["Qeveria dhe shteti, politikanët dhe nëpunësit shtetërorë: Marrëdhëniet politiko-administrative në Jugosllavi".] 15 qershor 2011.

² Sevic.

³ Sevic.

⁴ Sevic.

Politizimi në administratën publike të Maqedonisë

fuqia politike e ushtruar mbi administratën mbetet konstante; sot praktika dëshmon që, kur një parti tjetër të fitojë zgjedhjet, nëpunësit civil të punësuar nga qeveria paraprake zëvendësohen nga besnikë të partisë qeverisëse ose zhvendosen horizontalisht përbrenda sistemit të AP-së. Një shprehi e ngjashme organizative manifestohet dhe në nivelin e qeverisë lokale, nën drekcionin e partisë së cilës i takon kryetari i komunës, ngaqë roli i kryetarit të komunës si përfaqësues partiak kryeson mbi përgjegjësitë e tij profesionale. Ndryshimi konstant i administratës, si pasojë e politizimit, rezulton në efekte anësore shumë serioze, si deprofesionalizimi dhe mbingarkimi i saj me personel jo adekuat. Manipulimi i AP-së në të dy nivelet e qeverisjes, jo vetëm që përfshin përcaktimin e funksionit të administratës, ajo gjithashtu luan rol kyq në selektimin, avancimin në detyrë, dhe përjashtimin e punonjësve. Pak kohë më parë, kryetari i një komune të madhe në vend u raportua nga mediat të ketë degraduar 15 nëpunës për shkak të, siç thonë, pabesnikërisë ndaj partisë të posaformuar të kryetarit të komunës, që kishte rezultate të dobëta në zgjedhjet e fundit parlamentare.⁵ Nuk do të ishte befasuese sikur kjo traditë e politizimit të administratës të aplikohet vetëm në pozitat më të larta që kanë të bëjnë me kabinetet; por në rastin e Maqedonisë, politizimi i ka kontaminuar edhe pozitat e rangut më të ulët, krejtësisht të palidhura me politikën.

Megjithatë, zyrtarisht, Maqedonia u është përkushtuar reformave në administratën publike (RAP) për shkak të rëndësisë së një administrate të pavarrur dhe profesionale për aktualizimin e demokracisë funksionale dhe ekonomisë së tregut në shtet. RAP gjithashtu është një ndër reformat kyçe me të cilat kushtëzohet anëtarësimi i Maqedonisë në Bashkimin evropian (BE), gjë që njëkohësisht e inkurajon qeverinë të vazhdojë me kryerjen e reformave. Maqedonia është republika e parë ish-Jugosllave që ka përgaditur Strategji për RAP më 1999, e cila ishte vendosur të mbaronte në vitin 2010.⁶ Shumë reforma legislative janë kompletuar në kuadër të Strategjisë për RAP 1999-2010, siç është edhe Ligji për nëpunës civil (LNC), i cili u miratua vetëm një vit pas përpilimit të Strategjisë, në

⁵ "Fillojnë "pastrimet" në Komunën e Gostivarit, reagon Rufi Osmani", Zhurnal, 23 Qershor 2011. <http://www.zhurnal.mk/content/?id=2011623143328>. 20 korrik 2011.

⁶ Aleksandra Rabrenovic and Toni Verheijen, "Politicians and top civil servants in former Yugoslav states, back to discarded traditions?" [Politikanët dhe nëpunësit e lartë shtetërorë në shtetet ish Jugosllave, u kthehen traditave të braktisura?] (2004).

vitin 2000. Siç parasheh LNC, në vijim u krijua Agjencia e administratës —kujdestari kryesorë i procedurave të punësimit, të drejtave dhe obligimeve të të punësuarëve.⁷ Me skadimin e Strategjisë për RAP 1999-2010, ajo u zëvendësua nga Strategjia e re për RAP 2010-2015, që deri më tani e ka krijuar Ministrinë e shoqërisë informatike dhe administratës. Kjo ministri do të jetë përgjegjëse për zbatimin e Strategjisë për RAP 2010-2015, dhe konsiderohet të jetë një hap i rëndësishëm në përpjekjen e shtetit për RAP.

II. Politizimi në praktikë

Një faktor që mund të shpjegojë qëndrueshmërinë e ndërhyrjes politike në administratën shtetërore të Maqedonisë, në veçani në pozitën e rangut më të ulët, është shkalla e lartë e papunësisë (31.2% e fuqisë punëtore)—shqetësimi më i madh në vend, që gjithashtu përbën dhe pjesën më të madhe të retorikës politike.⁸ Megjithatë, përpjekjet për të hapur vende pune në sektorin privat (me nxitjen e bizneseve lokale dhe tërheqjen e investimeve të huaja direkte) marrin më shumë kohë për të prodhuar rezultate se sa punësimi i menjëhershëm i qindra personave në sektorin publik. Kështu dhe administrata ka qenë një mjet i dobishëm (dhe i lehtë) i koalicioneve qeverisëse për të rritur shkallën e punësimit në vend. Për më tepër, ata që përfitojnë nga këto ‘punësime në masë’ janë ekskluzivisht besnikët partiak dhe miqtë e zyrtarëve partiak, duke e bërë kështu administratën një pasqyrim të elektoratit besnik të koalicionit qeveritar. Kohëve të fundit, administrata që veçmë është e mbingarkuar (duke tejkaluar edhe kapacitetet fizike të zyrave të institucioneve shtetërore) dhe mungesa e rekrutimit të sistematizuar, kanë sjellur praktikën e ‘punësimit shtëpiak’: punonjësit pranojnë paga nga administrata shtetërore por nuk u kërkohet të paraqiten në punë. Praktika të tilla në mënyrë direkte ndikojnë në efikasitetin e administratës duke krijuar hapësirë për manipulim politik të mëtejshëm.

Politizimi i ngulitur thellë në AP shfaqet në çdo Raport të Komisionit evropian (KE) për progresin e Maqedonisë. Edhe pse Raporti i fundit i 2010 i përshëndet përparimet që janë

⁷ Agjencia për nëpunës civil u riemërua Agjencia e administratës me amandamentin e Ligjit për nëpunës civil që hyri në fuqi me 1 janar 2011.

⁸ Zyra shtetërore statistikore, “Popullata aktive në republikën e Maqedonisë; rezultatet nga anketa për fuqinë punëtore”, çereku i parë”. No.: 2.1.11.20. 27 qershor 2011.

Politizimi në administratën publike të Maqedonisë

arritur me amandamentet e Ligjit për nëpunës civil dhe me miratimin e Ligjit për nëpunës publik, Raporti përqendohet në dështimin e zbatimit të kornizës ligjore në mënyrë korekte: “Mjaftë përpjekje të mëtejshme janë të nevojshme për të siguruar transparencën, profesionalizmin dhe pavarrësinë e administratës publike. Respektimi i kornizës ligjore duhet të sigurohet në praktikë, në veçanti sa i përket rekrutimit të stafit”.⁹ Sigurisht, edhe pse RAP mund të kenë arritur rezultate të rëndësishme në aspektin ligjorë, këto ndryshime ende nuk kanë arritur të çrrënjosin ndikimin politik në rekrutimin e personelit të administratës shtetërore. Në fakt, çështje kryesore për AP-në e Maqedonisë mbetet dështimi në implementimin e reformave të politikave që janë miratuar në 20 vitet e fundit, dhe jo mungesa e tyre.

Një dokument sekret (i klasifikuar) i publikuar nga një ueb portal, që përmban të dhëna të plota personale të anëtarëve të partisë politike qeverisëse që u është siguruar vend pune në sektorin publik vetëm që e ka vërtetuar perceptimin që lidhjet politike janë kriteri kryesorë për të fituar vend pune në AP.¹⁰ Është fshehtësi publike që lista të tilla evidentuese të të punësuarëve ekzistojnë në databazat e gjithë partive politike në Maqedoni; megjithatë, opinionimi publik rallë herë ndeshet me dëshmi të këtyre skandaleve. Një nga rastet e fundit të bëra publike është përcjellur nga një kanal televiziv kombëtarë, i cili zbuloi politizimin dhe manipulimin të cilit i nënshtrohen nëpunësit civil në Maqedoni. U provua që nëpunësve civil që janë *shpërblyer* me punë në AP u është kërkuar të paraqesin një listë me 15 ose më shumë emra (varrësisht nga pozita e të punësuarit) të familjarëve dhe miqëve, të cilët garantojnë të votojnë për partinë qeverisëse në këmbim për punësimin e të afërmit të tyre.¹¹ Një rast tjetër kontravers, që spikat ndërhyrjen politike në menaxhimin e burimeve njerëzore (MBNj) në AP, është regjistruar në fjalimin publik të një përfaqësuesi të një partie politike i cili u lavdërua që, sapo të fitonte zgjedhjet partia e tij,

⁹ Komisioni evropian, ish republika jugosllave e Maqedonisë 2010 Raport mbi progresin i shoqëruar nga komunikata e Komisionit për Parlamentin evropian dhe Strategjia e Këshillit për zgjerim dhe Sfidat kyçe 2011-2011, COM (2010) 660, (Bruksel, 2010).

¹⁰ Ekskluzivno: Spisok za 197 partiski vrabotuvanja vo VMRO DPMNE”, [Ekskluzive: Listë e 197 punësimeve partiake në VMRO DPMNE], Megastat.com.mk, 29 tetorë, 2010. <http://www.megastar.com.mk/ochrid/ekskluzivno-spisok-za-197-partiski-vrabotuva-a-vo-vmro-dpmne>.20 korrik 2011.

¹¹Natasa Stojanovska, “Kako do 15 sigurni glasaci za VMRO-DPMNE?” [Si deri tek 15 votues të sigurtë për VMRO-DPMNE?] A1, 9 maj 2011. <http://a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=137714>. 20 korrik 2011.

veprime kanibaliste do të vijonin—një shprehje metaforike që aludon në largimin nga puna të të punësuarëve nga partia e tanishme qeverisëse dhe zëvendësimin e tyre me ‘klientë’ të partisë së vetë.¹²

Konsiderimi i administratës si pronë e partisë qeverisëse (që i rezervon asaj të drejta ekskluzive për të kontrolluar dhe manipuluar AP-në) ka prodhuar një administratë publike kaotike dhe të dobët, e cila si pasojë, gjithashtu zvogëlon efektin e reformave ligjore që miratohen. Rinovimi i vazhdueshëm i përbërjes së administratës—largimi nga puna i punonjësve me përvojë dhe të trajnuar që zëvendësohen nga kandidatë jokompetent—nuk i lejon asaj të zhvillojë misionet institucionale dhe profesionizëm. Rrjedhimisht, AP-ja përveç se mbetet një barrë e rëndë në shpenzimet publike të shtetit, kontribuon dhe në paaftësinë e Maqedonisë për t’u ballafaquar me presionin e implementimit të reformave të kushtëzuara nga BE, dhe arritjen e një demokracie dhe ekonomie tregu plotësisht funksionale.

II.I Marrëveshja Kornizë e Ohrit

Përbërja shumë-etnike e Maqedonisë është një sfidë tjetër për implementimin e reformave në administratën publike. Marrëveshja Kornizë e Ohrit (MKO), që ndërpreu konfliktin etnik në vitin 2001, ka për qëllim sigurimin e përfaqësimit politik të drejtë të të gjitha grupeve etnike që përbërja e fuqisë punëtore në sektorin publik të pasqyrojë të dhënat faktike të regjistrimit të popullsisë.

“Në ligjet me të cilët rregullohen punësimet në administratën publike do të përmbahen masat me të cilat do të sigurohet përfaqësimi i drejtë i bashkësive në të gjitha organet qendrore dhe lokale publike dhe në të gjitha nivelet e punësimit në këto organe, duke respektuar njëkohësisht rregullat e kompetencës dhe integritetit, me të cilët udhëhiqet administrata publike”.¹³

¹² Frosina Cvetkovska, “Zivi vmrovci ke jademe za svoite da gi udomime” [“Vmroistë të gjallë do të hamë t’i strehojmë tanët”], Nova Makedonija, 20 dhjetor, 2010.
<http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=122010840286&id=9&setIzdanie=22162>. 20 korrik, 2011.

¹³ Pjesa 4.2, “Marrëveshja Kornizë e Ohrit”, 13 gusht, 2001.

Megjithë përkushtimet deklarative të qeverisë për të përmirësuar përfaqësimin e çbalancuar të grupeve etnike në administratë, mungesa e një strategjie të sistematizuar dhe afatgjate (që do të rregullonte aktualizimin e saj duke vlerësuar të gjitha masat relevante: mënyrat, korniza kohore, numërin e administratorëve dhe cilësinë) ka shkaktuar zhvillime regressive në administratë: përfaqësimi i drejtë arrihet me çmimin e zgjerimit të vazhdueshëm të administratës veçmë të stërngarkuar dhe punësimin e shumë kandidatëve jokompetent vetëm për hir të përmbushjes së përqindjeve. Këto rezultate negative vijnë si pasojë e keqpërdorimit të parimit të barazisë nga përfaqësuesit politik që i shfrytëzojnë ato për të instaluar miqtë dhe besnikët e tyre politik në administratë, në emër të Marrëveshjes Kornizë. Sigurisht që Marrëveshja Kornizë nuk është shkaktari i politizimit të administratës në vend; por mungesa e një strategjie për ta zbatuar atë ka lejuar manipulimin e saj nga partitë politike, që e kanë zvogëluar vlerën e parimit të barazisë në numëra dhe përqindje të thjeshta. Andaj, çështjet që rrjedhin nga përpjekjet për zbatimin e MKO-së e bëjnë edhe më të ndërlikuar nevojën e Maqedonisë për RAP. Ky problem nuk është specifik vetëm për Maqedoninë. Bosnja dhe Hercegovina, me një përbërje të ngjashme të popullsisë dhe Marrëveshjen e Dejtonit, kalon nëpër të njejtat sfida në përpjekjen e saj për t'a luftuar politizimin. Andaj, vendosmëria për të arritur përfaqësim të barabartë të grupeve etnike në institucionet shtetërore duhet të shikohet me kujdes si një plan afatgjatë i qeverisë, dhe në asnjë mënyrë nuk duhet të përdoret si arsyetim për të sakrifikuar cilësinë e kuadrove në emër të sasisë.

III. Korniza ligjore

Edhe pse politizimi është një traditë e trashëguar në Maqedoni, gjatë proceseve të saja demokratizuese, është përpjekur të përpilojë një kornizë ligjore që do të eliminonte këtë dukuri nga praktikat administrative në vend. Megjithatë, është e nevojshme të analizohet korniza ligjore e AP-së për mangësi të mundëshme që e lejojnë ndërhyrjen e politikës në organizimin dhe funksionimin e saj.

Miratimi i Ligjit për nëpunës civil në vitin 2000 është një nga të arriturat më të rëndësishme në kornizën ligjore të AP-së në Maqedoni.¹⁴ Ligji i adreson të gjitha aspektet e nevojshme që definojnë dhe rregullojnë pozitën e nëpunësve civil: procedurat e punësimit, avansimi në detyrë, pagat, shpërblimet, dhe largimet nga puna. Ajo i ndan nëpunësit civil në tre grupe: (1) udhëheqëse (menaxheriale), (2) eksperte dhe (3) eksperte-administrative; nga të cilat, shumica e pozitave rregullohen me sistemin e karrierës, ngaqë kërkohet një periudhë e caktuar përvojë pune në shërbimin civil, përveç cilësive të tjera. Megjithatë, nga pozitave udhëheqëse (që gjithashtu rregullohen sipas sistemit të karrierës), qeveria e ka mbajtur të drejtën për të zgjedhur vetë kandidatin për pozitën e Sekretarit shtetërorë me arsyetimin se ministri duhet të ketë lirinë të formojë një ekip të zgjedhur vetë me të cilët don të punojë.¹⁵

Edhe pse me themelimin e Ministrisë për shoqërinë informative dhe administratën para pak kohe shumë nga kompetencat e Agjencisë i janë transferuar Ministrisë, Agjencia mbetet organi kryesor përgjegjës për rekrutimin e nëpunësve civil, siç e autorizon LNC-ja. Agjencia e Administratës shpall konkursin me kërkesë të institucionit shtetërorë përkatës, dhe në ndërkohë formon një Komision për punësimin e nëpunësit civil, i përbërë nga një kryetarë dhe dy anëtarë. Kryetari dhe njëri anëtarë i komisionit janë nëpunës civil (kryetari mban pozitë menaxheriale) dhe anëtari i dytë është i punësuar në Agjenci. Komisioni i teston aplikantët për pozitën e shpallur në shërbimin civil dhe i interviston më të suksesshmit. Pastaj, duke u bazuar në rezultatet e testeve, edukimin, dhe përvojën e punës Komisioni bën përzgjedhjen e kandidatëve para punësimit dhe i dorëzon një listë me tre kandidatët më adekuat Sekretarit shtetërorë në institucionin përkatës, i cili bën përzgjedhjen përfundimtare.¹⁶

¹⁴ Disa ligje tjera të miratuara në kuadër të RAP 1999-2010 janë " Ligji mbi organizimin dhe funksionimin e organeve të administratës shtetërore, Ligji për qeverinë e Republikës së Maqedonisë, Ligji mbi organizimin territorial të vetëqeverisjes lokale në Republikën e Maqedonisë, Ligji mbi procedurat e përgjithshme administrative, Ligji mbi institucionet, Ligji mbi ruajtjen e të dhënave personale, Ligji mbi konfliktet administrative, Ligji mbi qasjen e të dhënave publike, Ligji mbi parandalimin e konflikteve të interesit.

¹⁵ Pozita udhëheqëse sipas Ligjit për nëpunës civil janë: Sekretari shtetërorë, Këshilltari shtetërorë, Kreu i departamentit,, Zëvendës drejtori i departamentit dhe Kreu i njësisë.

¹⁶ Procedura është e përshkruar në Ligjin për nëpunës civil.

Politizimi në administratën publike të Maqedonisë

Në përgjithësi, elementi më kërcënues i politizimit në AP të Maqedonisë është Sekretari shtetërorë, i përzgjedhur politikisht, i cili shpesh është dhe anëtarë në një nga partitë qeverisëse dhe, në të njejtën kohë, udhëheqës i ekipit të tij të nëpunësve civil. Lidhjet e ngushta politike të Sekretarit shtetërorë dhe pozita e tij e fuqishme mbikqyrëse në shërbimin civil (mes tjerash, Sekretari vendos mbi selektimin e kandidatëve, avancimin dhe largimin e tyre nga puna) tregojnë se kur ka qëllime për të politizuar administratën (një atribut me të cilin kultura politike në Maqedoni gjithësesi është e karakterizuar) posti i Sekretarit shtetërorë u shërben partive politike si kanal i mirë për t'a materializuar atë. Prandaj amandamentet e fundit të Ligjit për nëpunës civil (Mars 2010) që i detyrojnë nëpunësit civil t'u nënshtrohen testeve për kompetencat e tyre dy herë në vitë, dhe që fuqizojnë pozitën e Sekretarit shtetërorë në vlerësimin e efikasshmërisë së nëpunësve; kanë ndjellur frikën se do të përdoren si mjet për të spastruar administratën nga besnikët e partive opozitare.

Në tërësi, LNC pranohet si efikas dhe efektiv në rregullimin e administratës publike dhe asesi nuk mund të konsiderohet si burimi i politizimit në vend (pavarrësisht nga disa dobësi që Strategjia për RAP 2010-2015 planifikon t'i adresojë). Megjithatë, siç e pranon dhe Strategjia për RAP 2010-2015, RAP 1999-2010 ka dështuar në fazën e implementimit me gjithë ligjet që u miratuan gjatë periudhës 1999-2010. Dështimi në ekzekutimin e ligjeve, që de jure, janë në fuqi tregon që shumë pak ka ndryshuar në AP me miratimin e këtyre ligjeve, përderisa parimi i sundimit të ligjit në vend nuk është efektiv. Strategjia për RAP 2010-2015 e arsyeton këtë dështim të zbatimit të ligjeve me pretendimin se reformat janë ende në 'fazën legislative' dhe 'aplikimi faktik' do të vijojë sapo të mbarojë faza e parë.¹⁷ Në të vërtetë, dukuria e politizimit në Maqedoni është e ngulitur në kulturën politike dhe jo në ligje; dhe përderisa ligjet janë të dobëta, kultura politike nuk mund të tejkalohet. Andaj, është me rëndësi të theksohet se proceset reformuese në vend janë të ndërlidhura dhe suksesi i RAP-it varret shumë nga niveli i zhvillimit në sferat tjera të qeverisjes.

¹⁷Strategjia për Reforma në administratën publike 2010-2015, Republika e Maqedonisë. 21 dhjetor 2010.

Rrjedhimisht, Ligji për nëpunës civil nuk është përfaqësim i denjë i praktikave aktuale në AP-në e Maqedonisë. Procedurat e përshkruara në Ligj anashkalohen dhe, në fakt, Agjencia e Administratës nuk është as afërsisht aq e pavarur sa e parashikon Ligji; p.sh. ajo shpesh merr nga organet politike shifrat e aplikimit të kandidatëve të dëshiruar të cilët përfundimisht do të fitojnë punën. Sidoqoftë, edhe pse ligji nuk e 'fton' imponimin politik, ai nuk paraqet kërcënim (pasoja) për organet politike që e shmangin atë. Andaj, qëllimi dhe efektiviteti i amandamenteve të reja të LNC-së, që parashikojnë testime më komplekse dhe të rrepta për aplikantët dhe nëpunësit civil tanimë të punësuar, është i dyshimtë—konsiderohet si e mundëshme që partia qeverisëse të ketë për qëllim shëndrimin e AP në elektorat besnik përderisa thërret për ndryshime në emër të profesionalizimit dhe depolitizimit.¹⁸ Deri më tani, problemi me mungesën e efikasitetit dhe politizimin e administratës nuk kanë qenë testet e lehta por simbolika e tyre sipërfaqësore si kriter për vlerësim dhe mospërfillja e plotë e rezultateve. Kështuqë, kombinimi i mospërfilljes së rezultateve të testeve me zgjedhjen politike të Sekretarit shtetërorë e rrit shqetësimin mbi kapacitetin e qeverisë dhe vullnetin e saj për t'i implementuar reformat plotësisht.

IV. Politizimi në kontekstin rajonal: a ka ndonjë shtet model nga i cili duhet mësuar?

Ballkani perëndimor ka bërë hapa të rëndësishëm në përparimin e pluralizmit në rajon, por administrata publike mbetet një fushë ku, për shkak të kombinimeve të shumë arsyeve, duke filluar nga ata ekonomike dhe politike deri tek ata kulturore, reformat ecin shumë ngadalë. Përveç trashëgimisë së përbashkët socialiste, republikat ish-Jugosllave i kanë përjetuar bashkë dhe pasojat e konflikteve të dhunëshme që e ndanë federatën. Shpërbërja e dhunëshme e Jugosllavisë kishte ndikim negativ në aspektet financiare, strukturore-organizative të rajonit, duke mos e kursyer as administratën publike. Luftat, jo vetëm që i vonuan reformat në shtetet e prekura, por për shkak të afërsisë gjeografike, shtetet fshinje gjithashtu i kanë ndjerë pasojat negative (psh. ardhja e refugjatëve, tregëtia e dëmtuar). Për shembull, reformat e administratës publike në Maqedoni u ndërprejnë nga kriza e Kosovës

¹⁸ Ligji për nëpunës civil, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, Nr 36/2011.

Politizimi në administratën publike të Maqedonisë

gjatë viteve 1998-9 dhe vazhduan vetëm në vitin 2002 pas Marrëveshjes Kornizë të Ohrit më 2001, e cila përfundoi konfliktin etnik në Maqedoni.¹⁹

Vendet tjera fqinje nuk ishin në pozitë më të favorshme sa iu përket reformave në administratën publike. Serbia ishte e fundit nga gjithë republikat që u çliruan nga qeveria e Millosheviçit, e trashëguar nga era socialiste e shtetit; dhe ishte drejtëpërdrejt e ndikuar nga çdo luftë për shkëputje nga Jugosllavia, ngaqë ishte qendra e regjimit të Millosheviçit. Serbia filloi reformimin e administratës së saj më 2001 por politizimi ende mbetet një nga sfidat e saj kryesore.²⁰ Në të vërtetë, politizimi u shtua pas rrënies së regjimit të Millosheviçit, dhe e njehta ndodhi në Kroaci pas administratës së Tuxhmanit ngase qeveritë e reja shfrytëzonin mundësitë në ligjet e trashëguara për t'a bërë administratën publike një mjet politik që u shërbente interesave të partisë së tyre.²¹ Ndarja e Serbisë me Malin e Zi në vitin 2006 është një tjetër ndërprerje në përpjekjet e Serbisë për të reformuar administratën publike, gjë që kërkonte vëmendje dhe e vonoi mundësinë për reforma radikale të mundëshme në administratën publike.²²

Bosnja dhe Hercegovina në anën tjetër, përdor një mënyrë të veçantë për trajtimin e politizimit që ndryshon nga vendet tjera të rajonit—duke kërkuar që nëpunësit civil të mos jenë “anëtarë të bordit drejtues të partive politike, dhe nuk munden të ndjekin udhëzime të partive politike”.²³ Në fakt problemi me administratën në shtetet e Ballkanit perëndimorë nuk është mungesa e strategjive për reforma, por dështimi për t'i ekzekutuar ato strategji. Njësoj edhe në Bosnjë dhe Hercegovinë shumica besojnë se edhe përkundër kritereve të caktuara nga agjencia për nëpunës civil, emërimi politik i nëpunësve civil është i përhapur në mënyrë që ata ose i takojnë partisë politike ose kanë lidhje të forta atje.

¹⁹ Rabrenovic&Verheijen.

²⁰ Rabrenovic&Verheijen.

²¹ Lenard J. Cohen, “Administrative Development in „Low-Intensity” Democracies: Governance, Rule-of-Law and Corruption in the Western Balkans,” [Zhvillime administrative në demokracitë e “intenzitetit të ulët: qeverisja, sundimi i ligjit dhe korrupcioni në Ballkanin perëndimor”] Simons Papers in Security and Development (qershor 2010). 28 mars 2011.

²² Cohen.

²³ Cohen.

Nga të gjitha shtetet pasardhëse të Jugosllavisë, Sllovenia është dëshmuar të jetë më e suksesshme me implementimin e reformave në administratën publike. Që nga vitet e 60-ta, me një kuazi ekonomi tregu dhe me lëvizjen e lirë të njerëzve, Sllovenia filloi importimin e vlerave demokratike dhe të ekonomisë së tregut. Në veçanti nëpërmjet kontaktit me shtetet e saj fqinje, Austrinë dhe Italinë.²⁴ Këto kushte e kanë ndihmuar tranzicionin e Sllovenisë në pluralizëm duke përfshirë dhe përpjekjet e saj për të reformuar administratën publike. Sidoqoftë, edhe përkundër shumë sfidave që Sllovenia trashëgoi nga regjimi socialist në lidhje me sektorin publik, politizimi nuk ishte një nga shqetësimet e saja primare.²⁵ Ndarja e saj relativisht paqësore nga Jugosllavia, rritja e saj ekonomike, zhvillimi (edhe pse në fazat fillestare) i sektorit privat, dhe gjithësesi sfondi kulturorë e kanë bërë Slloveninë të qëndrueshme ndaj krizave politike apo ekonomike përgjatë tranzicionit; prandaj dhe e kanë parandaluar politizimin e administratës gjatë tranzicionit.²⁶ Suksesi i reformave të Sllovenisë i ka sjellur asaj anëtarësimin në BE në vitin 2004. Megjithatë, reformat e saj nuk mbaruan me anëtarësimin në BE. Në fakt, reformat u intensifikuan pastaj (dhe vazhdojnë edhe sot), që më pas i mundësoi Sllovenisë të bëhet pjesë e Eurozonës dhe të udhëheq me BE-në në vitin 2008.²⁷ Maqedonia ka shumë për të mësuar nga reformat e Sllovenisë në administratën publike edhe përkundër zhvillimeve të tyre të ndryshme historike, politike dhe ekonomike; por për aq sa bëhet fjalë për proceset e depolitizimit të administratës publike, të dy shtetet (për shkak të etapave të tyre të ndryshme të zhvillimit) nuk e ndajnë të njejtin problem. Ato shtete që në fakt ballafaqohen me këtë problem janë ende duke e luftuar politizimin, siç është edhe Maqedonia.

V. Rekomandime

- Testimi i nëpunësve, siç parasheh LNC-ja, dhe forcimi i përgjithshëm i sistemit të karrierës do të duhet të ndihmonin uljen e numrit të nëpunësve jokompetent në administratë, duke e bërë atë atraktive dhe stimuluese për punonjësit kompetent.

²⁴ Zlata Ploštajner, "Slovenian Public Administration: Continuation of Reform." [Administrata publike e Sllovenisë: Vazhdimi i reformave]. 05 prill 2011.

²⁵ Rabrenovic&Verheijen.

²⁶ Zlata Ploštajner.

²⁷ Polana Kovač, "The Continuous Modernisation of Public Administration in Slovenia" [Modernizimi i vazhdueshëm i administratës publike në Slloveni] (2007). 05 prill 2011.

Politizimi në administratën publike të Maqedonisë

- Një mënyrë për t'i mbajtur nëpunësit me përvojë dhe për të zvogëluar numrin e punësimeve të reja është transferimi vertikal dhe horizontal i nëpunësve kompetent nëpër departamente ose institucione tjera shtetërore kur të hapet një pozitë e re.
- Forcimi i planifikimit strategjik të burimeve njerëzore që të harmonizohen qëllimet e tanishme dhe të ardhshme të institucioneve me aftësitë që kërkohen nga punonjësit (e ardhshëm).
- Qeveria duhet t'a zbatojë Strategjinë për RAP dhe planin e saj akcionar me përkushtim dhe në kohë.
- Institucionet duhet të zhvillojnë programe praktike efikase për të sapo diplomuar dhe periudha prove intenzive që mund të shërbejnë njëkohësisht si testim edhe si periudhë trajnimi për nëpunësit civil të ardhshëm.
- Duhet të implementohen strategji profesionale të rekrutimit, që bashkë me edukimin formal, aftësi të tjera praktike dhe profesionale të kandidatëve të spikaten gjatë përzgjedhjes.
- Duhet të ketë bashkëpunim më të ngushtë mes Ministrisë së shoqërisë informatike dhe administratës dhe Agjencionit për punësim në vend për t'ua marrë partive politike rolin që e ushtrojnë tani si ndërmjetësues për punësim.
- Në përputhje me nevojën për përfaqësim të drejtë në administratë, qeveria duhet të përpilojë një *strategji afatgjate* për aktualizimin e saj, duke u fokusuar në masat që do të ndalonin tendencat për të manipuluar parimet e MKO-së për qëllime politike.
- Strategjia për realizimin e përbërjes së balancuar etnike në administratë gjithashtu duhet të harmonizohet me ose të inkuadrohet në Strategjinë për RAP, ngaqë të dyja merren me të njejtën çështje.

Bibliography

- Cvetkovska, Frosina, "Zivi vmrovci ke jademe za svoite da gi udomime" ["Vmroistë të gjallë do të hamë t'i strehojmë tanët"], Nova Makedonija, 20 dhjetor, 2010.
<http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=122010840286&id=9&setlzdanie=22162>.
- "Ekskluzivno: Spisok za 197 partiski vrabotuvanja vo VMRO DPMNE", ["Ekskluzive: Listë e 197 punësimevev partiake në VMRO DPMNE"], Megastat.com.mk, 29 tetorë, 2010.
<http://www.megastar.com.mk/ochrid/ekskluzivno-spisok-za-197-partiski-vrabotuva-a-vo-vmro-dpmne>.
- "Fillojnë "pastrimet" në Komunën e Gostivarit, reagon Rufi Osmani", Zhurnal, 23 qershor 2011. <http://www.zhurnal.mk/content/?id=2011623143328>.
- Kohen, Lenard J, "Administrative Development in „Low-Intensity” Democracies: Governance, Rule-of-Law and Corruption in the Western Balkans," [Zhvillime administrative në demokracitë e "intenzitetit të ulët": qeverisja, sundimi i ligjit dhe korrupcioni në Ballkanin perendimor"] Simons Papers in Security and Development (qershor 2010).
- Komisioni evropian, ish republika jugosllave e Maqedonisë 2010 Raport mbi progresin i shoqëruar nga komunikata e Komisionit për Parlamentin evropian dhe Strategjia e Këshillit për zgjerim dhe Sfidat kyçe 2011-2011, COM (2010) 660, (Bruksel, 2010).
- Kovaç, Polana. "The Continuous Modernisation of Public Administration in Slovenia." ["Modernizimi i vazhdueshëm i administratës publike në Slloveni"] (2007).
- Ligji për nëpunës civil, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, Nr-s 59/2000; 36/2011.
- Marrëveshja kornizë e Ohrit, 13 gusht 2001.
- Ploshtajner, Zlata. "Slovenian Public Administration: Continuation of Reform." ["Administrata Publike e Sllovenis: Reforma të vazhdueshme"].
- Rabrenovic, Aleksandra, and Verheijen, Toni. "Politicians and top civil servants in former Yugoslav states, back to discarded traditions?" [Politikanët dhe nëpunësit e lartë shtetërorë në shtetet ish Jugosllave, u kthehen traditave të braktisura?] (2004).
- Sevic, Zeljko. "Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia." ["Qeveria dhe shteti, politikanët dhe nëpunësit shtetërorë: Marrëdhëniet politico-administrative në Jugosllavi".] 15 qershor 2011.

Strategjia për Reforma në administratën publike 2010-2015, Republika e Maqedonisë. 21 dhjetor 2010.

Stojanovska, Natasa, “Kako do 15 sigurni glasaci za VMRO-DPMNE?” [Si deri tek 15 votues të sigurtë për VMRO-DPMNE?] A1, 9 maj 2011.

<http://a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=137714>.

Vilson, Vudrou. “The Study of Administration.” [“Studimi mbi administratën publike.”] Political Science Quarterly (1887).

Zyra shtetërore statistikore, “Popullata aktive në republikën e Maqedonisë; rezultatet nga anketa për fuqinë punëtore”, çereku i parë”. No.: 2.1.11.20. 27 qershor 2011.



POLICY REPORT

Programi për Administratë publike

“Politizimi në administratën publike të Maqedonisë”

Qëndresa Sulejmani, *Hulumtues*
qsulejmani@analyticamk.org

Contact

Adress:

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

Tel: 00389 (0)2 3121 948

Fax: 00389 (0)2 3121 948

E-mail: info@analyticamk.org