

MANUALI MINISTRIT

PASQYRA E LENDES

HYRJE

I.	Parime të përgjithshme etike	faqe	4
II.	Ministri dhe administrata e tij		4
1.	<u>Roli i administratës publike</u>		4
1.1	Parime etike të shërbimit civil		4
1.2	Angazhimi ndaj qeverisë	5	
1.3	Neutraliteti politik	7	
2.	<u>Informimi i ministrit të ri</u>		8
3.	<u>Marrëdhëniet e ministrit me administratën e tij</u>		8
3/1.	Roli i Ministrit		8
	<i>Roli orientues</i>	10	
	<i>Roli vendimmarrës</i>	12	
	<i>Roli garantues</i>	15	
	<i>Aspekte të tjera</i>	21	
3/2.	Përgjegjësia e ministrit për veprimet e administratës së tij	22	
III.	Ministri dhe institucionet e varësisë		23
IV.	Ministri dhe këshilltarët e tij		25
V.	Elektorati i ministrave dhe interesat partiake		26
VI.	Konflikti i interesave		27
	<i>Ministri dhe konflikti personal i interesit</i>	27	
	<i>Konflikti i interesit në administratën e ministrisë</i>	28	

HYRJE

Qëllimi i përgjithshëm i këtij Manuali të Ministrit është të kontribuojë në përshpejtimin e reformës administrative në Shqipëri, kryesisht në drejtim të rritjes së efikasitetit dhe eficiencës së administratës publike në ekzekutivin shqiptar. Një objektiv i drejtpërdrejtë, por jo i vetmi, në përmbushjen e këtij qëllimi, është të kontribuojë sadopak në ndarjen e

rolit politik nga ai tekniko-burokratik brenda hapësirës së funksioneve të ligjshme me të cilat është e ngarkuar administrata publike shqiptare në realizimin e programit politik të qeverisë. Duke detajuar arranzhimet për kryerjen e detyrës shumë të rëndësishme politike e publike të ministrit të qeverisë së Republikës së Shqipërisë dhe duke e vendosur atë në harmoni me ligjet, aktet nënligjore, udhëzimet e manualët që rregullojnë funksionimin e shërbimit civil në Republikën e Shqipërisë, Manuali i Ministrit shpreson të vendosë një marrëdhënie më të drejtë, më të harmonishme dhe më frytdhënëse midis titullarëve politikë dhe nëpunësve të ekzekutivit shqiptar.

Ky manual paraqitet në një kohë kur rrethanat politike të brendshme e të jashtme si dhe kuadri ligjor kanë krijuar një premisë të favorshme për një reformë serioze të administratës publike shqiptare në drejtim të efektivitetit dhe integritetit të aktivitetit të saj. Duke filluar me Kushtetutën, e më pas me ligjet për Statusin e Nëpunësit Civil, për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Ministrave, Kodin e Procedurave Administrative si dhe ligje të tjera reference, është krijuar një bazë e mirë dhe një kuadër ku mund të mbështetet funksionimi efikas dhe efficient i administratës sonë publike. Gjithësesi, si gjithmonë “ djalli është tek detaji” dhe, pra, një funksionim i mirë i administratës publike kërkon që arranzhimet rutinore, praktike, të përshkruhen qartë dhe plotë në mënyrë që çdo funksionar i shtetit, politik apo civil, të gjejë veten pa ekuivoke. Manuali që propozohet pretendon me modesti të hedhë dritë sadopak mbi rrugëzgjdhjet për konfuzione të mundshme në gjirin e administratës sonë në lidhje me ndarjen e detyrave dhe roleve midis nivelit politik dhe atij administrative. Natyrisht, një manual i plotë i ministrit kërkon shumë më tepër në kuptimin e sqarimit dhe saktësisht të aspekteve të tjera të veprimtarisë së ministrit.

Në funksion të qëllimit dhe objektivave të tij, Manuali trajton në një renditje logjike çështje të tilla si rregullat e përgjithshme etike mbi veprimtarinë e gjerë të ministrit, rolin e nëpunësve publikë e në veçanti atë të sekretarit të përgjithshëm të ministrisë në marrëdhëniet e tyre me ministrin, roli strategjik dhe operacional i ministrit, marrëdhëniet e tij me institucionet e varësisë dhe ndërmarrjet shtetërore brenda portofolit si dhe aspekte të tjera që kanë të bëjnë me stafin e tij politik, me elektoratin dhe interesat privatë. Natyrshëm, në funksion të qëllimit të Manualit, çështjet e trajtuara kanë një rëndësi relative. Vendin kryesor dhe rëndësinë më të madhe e ka pozicionimi i ministrit në administratën e tij publike, sepse nga ky pozicionim varet në një masë të madhe efikasiteti, efienca dhe neutraliteti i administratës sonë publike dhe në fund të fundit arritja e vazhdueshme e objektivave politikë të qeverisjes pavarësisht nga ndryshimi i qeverive. Hipoteza bazë është që një marrëdhënie e stabilizuar, e qartë dhe e ligjshme midis shërbimit civil dhe drejtuesve politikë në disa prej parametrave të sugjeruar në këtë manual do të siguronte efikasitetin e çdo qeverisjeje që vjen në pushtet me objektivat e saj specifike.

Ky manual është vetëm një hap i pare që duhet pasuar nga hapa të tjera për përmirësimin apo pasurimin e tij, me kohë. Për shembull, përgjegjësia kolektive e ministrave kërkon një manual të veçantë ku detyrimet ligjore në fuqi të shpjegohen më tej dhe të mos lenë vend për ekuivok, subjektivizëm apo pasivitet. Po kështu raportet e ministrit me

parlamentin e me mediat, etj., kërkojnë një pasurim të mëtejshëm të këtij Manuali që gjithësesi shpresojmë të jetë një pikënisje e mirë.

I. Parime të përgjithshme etike

Në kryerjen e detyrave të tij, ministri i Republikës së Shqipërisë ka detyrimin t'i përmbahet standarteve më të larta etike të sjelljes zyrtare dhe personale. Në mënyrë të veçantë, ai duhet të respektojë këto parime të përgjithshme:

- a. Ministri duhet t'i përmbahet kurdoherë parimit të përgjegjësisë kolektive;
- b. Ministri e ka për detyrë të jetë i përgjegjshëm dhe të përgjigjet përpara Parlamentit dhe publikut për politikën, vendimet dhe veprimet e administratës së tij dhe institucioneve të tjera në varësi të tij;
- c. Informacioni që ministri paraqet në parlament duhet të jetë gjithmonë i saktë dhe i vërtetë. Kur informacioni i paraqitur prej tij përmban ndonjë gabim pa dashje, ai duhet korrigjuar në rastin më të parë. Kur ndonjë ministër keqinformon parlamentin me dijeni të plotë, është etike që ai t'i paraqesë dorëheqjen e tij Kryeministrit;
- d. Ministri i një shteti demokratik duhet të jetë i hapur, sa të jetë e mundur, si me parlamentin ashtu edhe me publikun. Ai nuk jep informacion vetëm në rastet kur dhënia e tij nuk është në interesin publik, gjë e cila vendoset në përputhje me legjislacionin në fuqi për dhënien e informacionit zyrtar^{[1][1]};
- e. Ministri duhet t'u kërkojë nëpunësve civilë që informojnë përpara komisioneve parlamentare, në emër dhe nën drejtimin e tij, të japin vetëm informacion të saktë, të vërtetë dhe të plotë në përputhje me detyrat dhe përgjegjësitë e nëpunësit civil sipas ligjit Për Statusin e Nëpunësit Civil (Nëntor 1999);
- f. Ministri nuk duhet të lejojë që të lindin konflikte midis detyrës së tij zyrtare dhe interesave të tij privatë;
- g. Ministri duhet të mënjanojë marrjen e dhuratave ose të ftesave që mund, ose, në mënyrë të arsyeshme, komprometojnë në dukje vendimet e tij zyrtare dhe krijojnë për të detyrime jo-etike ndaj të tretëve;
- h. Ministri që është njëkohësisht deputet i Kuvendit Popullor të Republikës së Shqipërisë duhet t'a ndajë rolin e tij ministror nga ai i përfaqësuesit të elektoratit;
- i. Ministri nuk duhet të përdorë burimet e ministrisë së tij për qëllime partiake. Ai duhet të garantojë paanësinë politike të shërbimit civil, midis të tjerash duke mos iu imponuar nëpunësve civilë në varësi të tij që të veprojnë në kundërshtim me kërkesat e ligjit për Statusin e Nëpunësit Civil.

II. Ministri dhe administrata e tij

1. Roli i administratës publike

1.1 Parime etike të shërbimit civil

^{[1][1]} Shih ligjet Për të Drejtën e Informimit mbi Dokumentat Zyrtare, Për Sekretin Shtetëror, Për Arkivat, Kodi i Procedurës Administrative, etj.

Parlamenti shqiptar ka miratuar ligjin Për Rregullat e Etikës së Shërbimit Publik, i cili është i zbatueshëm ndaj të gjitha kategorive të punësuar në administratën publike shqiptare, d.m.th. funksionarët politikë (përfshirë ministrat), nëpunësit civilë dhe nëpunësit e thjeshtë (të punësuar sipas Kodit të Punës). Rregullat e Etikës rregullojnë në mënyrë të plotë e të qartë dhe sipas standarteve demokratike moderne qëndrimin dhe veprimet zyrtare të nëpunësve civilë si në raportet me qytetarët ashtu edhe me eprorët e tyre politikë. Këto Rregulla mund të gjenden pranë Departamentit të Administratës Publike (DAP) ose mund të konsultohen gjithashtu në faqen e Internetit të DAP-së: www.pad.gov.al

Rregullat e etikës për nëpunësit publikë ngërthejnë, në mënyrë shumë të përgjithësuar për efekt të këtij Manuali, parimet që vijnë:

- Nëpunësit duhet të përmbushin detyrimet e tyre ligjore me profesionalizëm dhe integritet.
- Nëpunësit duhet të përmbushin detyrat e tyre zyrtare me ndershmëri, besnikëri, eficiencë, duke respektuar të drejtat e publikut dhe të kolegëve të tyre.
- Nëpunësit nuk duhet të diskreditojnë punëdhënësin (lexo: Shtetin) e tyre nëpërmjet aktiviteteve të tyre private.

1.3 Angazhimi ndaj qeverisë

Nëpunësit publikë janë të detyruar t'u shërbejnë qëllimeve dhe objektivave të ministrit, të përcaktuara zyrtarisht në programet e ministrisë, planet e departamentit dhe/apo dokumente të tjera zyrtare. Nëpunësit civilë modernë bëjnë analiza, ofrojnë opsione ose alternativa zgjidhje për problemet, zbatojnë dhe monitorojnë politika e programe dhe i raportojnë titullarëve politikë. Ata duhet të japin garanci se interesat ose aktivitetet e tyre personale nuk do të interferojnë me këtë detyrim dhe se informacioni apo këshilla që do t'i japin ministrit të tyre do të jenë gjithnjë të sinqerta dhe objektive dhe të çliuara nga frika e reperkusionit.

Angazhimi i nëpunësve të administratës ndaj qëllimeve e objektivave të qeverisë gjen shprehjen e vet edhe në funksionet dhe përgjegjësitë e nëpunësit civil më të lartë në ministri, sekretarit të përgjithshëm. Roli i sekretarit të përgjithshëm është në radhë të parë të çlirojë ministrin nga menaxhimi i proceseve administrative në ministri dhe, së dyti, të organizojë informacionin që i paraqitet atij.

Bazuar në ligjin për Statusin e Nëpunësit Civil dhe aktet nënligjore në zbatim të tij, si dhe në parimin e delegimit^{2[2][2]} të kompetencave nga titullari politik, sekretari i përgjithshëm ka një rol të trefishtë në funksionimin e ministrisë:

a) t'i ofrojë ministrit informacion e këshillim për politikat sektoriale që kërkohen të adoptohen apo janë në zbatim. Natyrisht, sekretari i përgjithshëm nuk është i vetëm

^{2[2][2]} Me kusht që këto kompetenca t'i jenë deleguar paraprakisht dhe në mënyrën e duhur nga titullari politik (shën.i autorit).

përballë kësaj përgjegjësie, sepse edhe drejtorë të përgjithshëm apo drejtorë drejtorish kanë përgjegjësitë e tyre relative në këto procese, por ai mban përgjegjësi kryesore, në cilësinë e nëpunësit më të lartë civil, përsa i përket sigurimit të informacionit dhe këshillave të një cilësie të lartë për eprorin e tij politik. Kjo përgjegjësi përfshin pasqyrimin e fakteve, dhe studimeve, të kryera ndoshta edhe nga të tretë jashtë ministrisë apo qeverisë, por edhe analizën e opsioneve alternative për adoptim dhe pasojave të tyre. Në këtë rol, këshillimi i sekretarit të përgjithshëm mund të mbulojë edhe punën e bërë nga agjenci e organe të tjera publike relevante, qoftë edhe kur këto të fundit kanë pikëpamjet e tyre, të cilat preferojnë t'ia relatojnë ministrit drejtpërdrejtë. Në këtë rol sekretari i përgjithshëm duhet të koordinojë punën mes strukturave të ndryshme të ministrisë, kur një gjë e tillë është e nevojshme për shqyrtimin dhe zgjidhjen e çështjeve të rëndësishme të politikave të ministrisë. Ai mund t'a bëjë këtë përmes mbledhjeve të rregullta apo speciale të funksionarëve të ministrisë përpara se këshilla t'i ofrohet ministrit.

Gjithashtu sekretari i përgjithshëm duhet të dijë për statusin e këshillimit që po i ofrohet ministrit në çdo moment, si dhe kur janë planifikuar mbledhjet për të, në mënyrë që të mund të ndërhyjë, p.sh. në rastet kur një çështje nuk është shqyrtuar në mënyrën e duhur, përpara se ministri të marrë vendime. Në qoftë se në një rast të tillë sekretari i përgjithshëm nuk ndërhy, atëherë ministri mund të mjaftohet me këshillën e ofruar nga funksionarë të tjerë të ministrisë.

b) të “menaxhojë” ministrinë duke përfshirë këtu edhe sigurimin e paanësisë politike në funksionimin e saj. Më konkretisht ky rol konsiston në përgjegjësinë e sekretarit të përgjithshëm, nën autoritetin dhe në emër të ministrit, në lidhje me organizimin, menaxhimin, personelin dhe procedurat e të gjithë administratës së ministrisë. Në mënyrë më të detajuar një përgjegjësi e tillë është artikulluar në Manualin e Sekretarit të Përgjithshëm^{3[3][3]}, por për efekt të këtij Manuali të Ministrit mund të përmenden shkurtimisht aspektet praktike që përfshin ajo:

- vendosja e sistemeve të menaxhimit për arritjen e objektivave, përfshirë edhe monitorimin financiar e sistemet e kontrollit. Kjo kërkon: përpilim të objektivave të qartë operacionalë, sidomos për programet, dhe sigurim të mjeteve për matjen e vlerësimit të performancës; ndarje të qartë të përgjegjësisë për përdorimin me eficiencë të burimeve; kontroll për rezultate (output) dhe ekonomi (value for money); sigurimin e informacionit, trainimit dhe aksesit në këshillimin nga ekspertë për të menaxhuar efektivisht.

- arranxhime për delegim detyrash në nivele më të ulta që promovojnë një menaxhim më të mirë.

- vendosja e personelit të duhur, zhvillim dhe trainim të tij dhe një miksi të mirë profesionistësh, si specialistë, ekonomistë, kontrollorë, etj.

^{3[3][3]} Manual për Sekretarët e Përgjithshëm, G.Ibrahimi, shtator 2002.

-rregullime për punë në ekipe brenda dhe jashtë ministrisë, kur elementi koordinues është i nevojshëm.

-zbatim të vendimeve e programeve, kontroll i rezultateve të tyre dhe raportim.

-negocijim me Ministrinë e Financave për sigurimin e burimeve financiare dhe shpërndarje të fondeve midis strukturave të ministrisë dhe ndaj institucioneve të varësisë.

-përgjegjësi për përdorimin e personelit dhe fondeve të ministrisë për qëllime partiake dhe për keqinformimin e parlamentit si dhe përgjegjësi për thyerjen e ligjit dhe standarteve etike nga nëpunësit publikë e marrjen e masave disiplinore përkatëse.

c) të menaxhojë financat-përgjegjësi për paratë dhe asetet publike dhe përdorimin e mirë të tyre. Ky rol përfshin përgjegjësinë e sekretarit të përgjithshëm që shpenzimi i parave të ministrisë:

-do të realizojë rezultatet/outputet e planifikuara me eficiencë.

-do të sigurojë që rezultatet e planifikuara do të ndikojnë në impaktin pozitiv (politik, ekonomik, shoqëror, etj.) që kërkon të arrijë qeveria (zakonisht bëhet fjalë për përfitimet e qytetarëve dhe rritjen e ekonomisë).

-nuk do të keqpërdorohet për përfitim abuziv vetiak të zyrtarëve të ministrisë, përfshirë edhe ministrin. Natyrisht, sekretari i përgjithshëm nuk bën detektivin personalisht, por ka përgjegjësi për ngritjen e sistemeve (përcaktimin e përgjegjësive e procedurave dhe sigurimin e cilësive e kontroleve të brendshme) të tilla që e bëjnë të vështirë keqpërdorimin e fondeve.

1.4 Neutraliteti politik

Nëpunësit publikë kanë detyrimin ligjor t'i shërbejnë ministrit të radhës. Megjithatë, ata duhet të vendosin të njëjtën marrëdhënie profesionale e të paanshme me ministrat e ardhshëm në një mënyrë të tillë që administrata e tyre të gëzojë besimin e cilitdo ministër. Një konvencion i tillë për neutralitetin politik të nëpunësit publik është një mbështetje e sigurtë për qeverisje të mira në afat të gjatë.

Nëpunësit publikë normalisht e luajnë rolin e tyre të asistencës/këshillimit për zhvillimin dhe zbatimin e politikave sektoriale të qeverisë prej një kohe të gjatë (duke shpresuar këtë e tutje në stabilitetin e administratës sonë publike) dhe një rol i tillë luhet në mënyra të ndryshme në nivele të ndryshme nga një ministri në tjetrën. Ata janë përgjegjës për t'i ofruar ministrit të tyre këshilla e informacione “të paanshme, të ndershme dhe të plotë” si dhe t'i njoftojnë ato në kohë për çdo pasojë të mundshme të politikave që planifikohen, pavarësisht nëse një këshillë e tillë është në linjë me

pikëpamjet e ministrit ose jo. Vetëm një administratë e tillë do të mund të përligjë stabilitetin e saj në sytë e qeverive që ndryshojnë vazhdimisht.

Megjithatë, vendimet përfundimtare mbi politikat janë prerogativë e ministrit, dhe nëpunësit publikë nuk mund të mbajnë fshehur nga ministri i tyre informacione me rëndësi, as të pengojnë apo vonojnë një vendim dhe as të përpiqen të sabotojnë apo ndikojnë negativisht në politikat qeveritare (p.sh. përmes dhënies së një informacioni zyrtar në mënyrë të paautorizuar). Pasi ministri e ka marrë vendimin e tij, është detyra e nëpunësit publik të zbatojë vendimin pavarësisht nëse është dakord me të apo jo.

Nëpunësit e administratës publike duhet të sigurojnë çdo material faktik ose statistikor të kërkuar nga ministri i tyre, por nga ana tjetër ministri nuk duhet t'u kërkojë nëpunësve të tij civilë të ofrojnë komentet ose opinionet e tyre ose ndërmarrin veprime lidhur me çështje tërësisht dhe qartësisht politiko-partiake, siç mund të jenë p.sh. komentet mbi politikat e iniciuara nga partitë e tjera në parlament.

2. Informimi i ministrit të ri

Kur emërohet një ministër i ri (qoftë si pasojë e ndryshimit të qeverisë ose gjatë mandatit të një qeverie), sekretari i përgjithshëm i ministrisë është i detyruar të sigurojë që sapo ministri të marrë në dorëzim zyrën, ai ose ajo të marrë:

- Një informacion të shkurtër mbi organizimin dhe përgjegjësitë e ministrisë, departamentit ose agjencisë në fjalë, apo të enteve ose organeve të tjera publike brenda portofolit të tij/saj;
- Termat e referencës, anëtarësinë dhe modalitetet e tjera për bordet, komisionet, etj., për të cilat ministri është përgjegjës;
- Një përmbledhje të çështjeve kryesore të politikave që mbulon ministria;
- Detaje të vendimeve ende në proces vendimarrjeje ose të veprimeve që do të kërkohen nga ministri, duke përfshirë rekomandimet për hartimin e legjislacionit (duke marrë në konsideratë çdo marrëveshje koalicioni për iniciativat/ndërmarrjet e qeverisë së ardhshme ose iniciativave para-elektorale).

Sasia e detajeve të përfshira në shënimet e informacionit do të variojë në varësi të faktit nëse ministri ka pasur më parë ndonjë përfshirje në portofol si dhe nëse ka pasur ndonjë ndryshim qeverie.

3. Marrëdhëniet e ministrit me administratën e tij

3/1. Roli i Ministrit

Legjislacioni shqiptar e ngarkon ministrin me autoritet të gjithanshëm për verpimtarinë e administratës në varësi të tij. Kjo presupozon kompetencë të padiskutueshme të ministrit dhe të pandashme me administratën e tij, mbi çdo aspekt të veprimtarisë së ministrisë, qoftë kjo në rrafsh strategjik apo operacional. Mendohet se ligjvënësi shqiptar është veçanërisht i interesuar për përgjegjësinë politike dhe kontrollin e veprimeve të

ekzekutivit. Kjo shpjegon se përse ministri i Republikës së Shqipërisë mban mbi supet e tij një përgjegjësi totale për administratën që drejton dhe firmos pothuaj për çdo gjë në lidhje me të. Një gjë e tillë e bën ministrin shqiptar edhe titullar politik të ministrisë së tij edhe menaxher të kësaj ministrie. Në administrata të avancuara të botës moderne, ministri është i ngarkuar vetëm me politikëbërjen në sektorin e tij të përgjegjësive dhe si i tillë operon dhe kontrollon vetëm në një nivel strategjik, duke i lënë sekretarit të përgjithshëm të ministrisë përgjegjësinë për funksionimin tekniko-operacional, të detajuar ose jo, të administratës në varësi. Një ndarje e tillë funksionesh krijon një mundësi të mirë për vendosje marrëdhëniesh qartësisht hierarkike ku zinxhiri i përgjegjësive dhe kontrollit kalon natyrshëm nga titullari politik i institucionit tek menaxheri i tij (sekretari i përgjithshëm) dhe pastaj tek menaxherët sektoriale (drejtorë, përgjegjëes sektorësh, etj.) brenda institucionit. Në rastin e administratës shqiptare, legjislativi duket sikur krijon një mundësi për konfuzion nga pikëpamja hierarkike, ku titullari bën lidhje të shkurtëra me drejtorë të veçantë drejtorish në ministri dhe për pasojë mund të anashkalojë sekretarin e përgjithshëm. Gjithësesi, ekzistojnë mënyra që kjo mundësi për konfuzion të reduktohet në maksimum. Në fakt, ministri shqiptar mund të përdorë si antidot kompetencën e tij për delegim, të legjitimuar edhe në Kodin shqiptar të Procedurës Administrative, në nenin 38, dhe në këtë mënyrë marrëdhëniet e tij me përgjegjësit kryesorë të administratës, e në radhë të parë me sekretarët e përgjithshëm, mund t'i afrohen standarteve të administratave më të përparuara të botës.

3/1/1. Në nivel strategjik, ministri luan një rol të dy-fishtë në raport me administratën në varësi të tij: orientues dhe vendimmarres.

Ministri është përgjegjës për të vendosur për drejtimin dhe prioritetet e ministrisë së tij. Në terma të përgjithshëm, është përgjegjësia e ministrit për të vendosur dhe promovuar politikën dhe për të mbrojtur vendimet politike; është përgjegjësia e administratës për të këshilluar ministrin dhe për të zbatuar politikën qeveritare. Ministri duhet të ketë informacionin e nevojshëm për t'u mundësuar atyre përcaktimin e prioriteteve. Kur sigurohet ky lloj informacioni, zyrtarët duhet të mbajnë parasysh objektivat e qeverisë dhe resurset në dispozicion të ministrisë.

Është e rëndësishme të kuptohet dhe të jenë dakord të gjithë, si të emëruarit politikë ashtu edhe shërbimi civil, se roli kryesor i ministrit është një rol kryesisht i nivelit strategjik, ose, i quajtur ndryshe, një rol politikëbërës, sepse ky është roli ku interesi publik artikullohet dhe njëkohësisht një kompetencë ekskluzive dhe më e rëndësishmja e një ministri, që askush tjetër nuk mund t'a bëjë. Në botë ka shembuj ku shërbimi civil mund të veprojë pothuajse i pavarur në nivel operacional, por vendimet e karakterit strategjik, pra, politik, merren gjithmonë, në të gjitha rastet, nga ministri. Për rrjedhojë, ministri duhet të përqendrohet në radhë të parë në rolet e tij orientues dhe vendimmarrës, përpara se të konsiderojë angazhimin e tij në menaxhimin e administratës. Duhet të ndodhë kështu jo vetëm se përvoja e përparuar botërore e sugjeron një gjë të tillë, por edhe sepse është një kërkesë e padiskutueshme e logjikës që taktika të vijë pas strategjisë dhe të kushtëzohet nga kjo e fundit.

Në praktikë, ky konceptim teorik i nivelit strategjik të përgjegjësisë së ministrit mund të zërthehet përmes përshkrimit si më poshtë vijon të dy roleve të tij: orientues, në fillim të mandatit të tij politik, dhe vendimmarrës, në çdo moment gjatë këtij ushtrimit të këtij mandati.

Roli orientues

Përmbajtja: Në lidhje me domethënien e këtij roli, dy aspekte të rëndësishme janë për t'u konsideruar në veçanti, në kontekstin shqiptar:

a) Formulimi i objektivave politiko-strategjike

Ministri sjell probleme/çështje nga elektorati, sjell perspektiven e kryeministrit (ndoshta përmes një Letre Misioni) për sektorin që mbulon dhe, për rrjedhojë, përgatit dhe formulon objektivat strategjike të ministrisë.

Duhet pasur parasysh se formulimi i objektivave politike, të cilët janë gjithmonë të karakterit strategjik dhe mishërojnë rolin politikëbërës të ministrit, është kryekëput funksion dhe detyrë e ministrit. Në këtë detyrë, ai ndihmohet në mënyrë të veçantë nga stafi i tij politik, pra kabineti duke përfshirë edhe zëvendësministrin/at.

Formulimi i këtyre objektivave mbështetet në programin politik të qeverisë, i aprovuar tashmë nga parlamenti, dhe duhet në fakt të zërthejë orientimet e këtij programi qeveritar për sektorin ku ministri mban portofolin përkatës. E thënë ndryshe, një palë objektiva politike (të programit të qeverisë) duhen zërthyer me një palë objektivash të tjera, gjithashtu politike, por kësaj radhe ministrorë, pra më të plotë e relativisht më të detajuar por pa kaluar në nivel operacional. Është e rëndësishme t'i kushtohet një rëndësi e veçantë këtij momenti, që zakonisht koïncidon me marrjen e detyrës nga ministrat e qeverisë së re, pasi në praktikën e administratës publike mund të krijohet konfuzion midis objektivave strategjike^{4[4]}, d.m.th. me natyrë politike, dhe atyre operacionalë, d.m.th. me natyrë menaxhuese. Në çdo rast duhet mbajtur mend se formulimi i duhur i objektivave politike të ministrisë (zakonisht afatmesëm pasi duhet të koïncidojë me programin e qeverisë midis dy zgjedhjeve parlamentare) është kusht për formulimin e duhur të objektivave operacionalë dhe, pra, për t'u siguruar se gjatë kohës së mandatit qeverisës të ministrit programet e ministrisë do të angazhohen në rrugën e duhur.

b) Përcaktimi i kriterëve të vlerësimit ose i parametrave të impaktit

Ministri është një personazh politik dhe si i tillë ai është në dijeni të interesave të elektoratit dhe është votuar për t'i artikulluar e pastaj realizuar si duhet këto interesa. E thënë shkurt ai disponon informacion më të mirë dhe më të plotë sesa nëpunësit publikë që varen prej tij në lidhje me çfarë efekti pret publiku prej administratës së tij. Nga ana tjetër ai di gjithashtu se çfarë presin prej administratës në varësi të tij kryeministri dhe

^{4[4]} Quhen "strategjike" me konvencion në këtë Manual për efekt të dallimit nga objektivat operacionalë sepse, në fakt, ata janë përgjithësisht objektiva afatmesëm. Objektivat e vërtetë strategjike duhet të jenë afagjatë, mbi pesëvjeçarë (shën. i autorit).

kolegët e tij të Këshillit të Ministrave. I gjithë ky informacion që ministri disponon duhet përkthyer prej tij, siç u përmend më lart, në objektiva politikë të artikulluar qartë por edhe në diçka tjetër që i zbërthen më qartë akoma ato: parametrat e impaktit.

Parametrat e impaktit nuk janë gjë tjetër veçse një seri indikatorësh ekonomikë, socialë, politikë apo mjedisorë që i atashohen një objektivi të caktuar politik të ministrisë, të cilët tregojnë aspektet (drejtimet) në të cilat duhet zbërthyer përmbajtja e këtij objektivi si dhe nivelin apo shkallën e realizimit të tij, në mënyrë që publiku dhe qeveria të mbeten të kënaqur dhe pra të mund të konsiderohet se objektivi iu realizua. Kështu, p.sh. në një rast hipotetik, objektivi politik i ministrit të rendit për të ulur kriminalitetin gjatë mandatit të tij do të konsiderohej i realizuar, në rast se numri i krimeve të rënda (një nga parametrat e impaktit) do të ulej me 50%, dhe, dy prej katër (shkalla e e realizimit) organizatave kriminale më të mëdha në vend (parametri i krimit të organizuar) janë asgjësuar: një rezultat i tillë do të quhej sukses i ministrisë dhe përban një impakt të prekshëm shoqëror nga popullsia. Natyrisht në realitet lista e parametrave të mundshëm për një objektivi politik të caktuar mund të jetë shumë më e gjatë se në shembullin e mësipërm. Në përgjithësi, parametrat e impaktit (apo “suksesit” siç i quan literatura ndërkombëtare) janë të konturuar qartë, të përgjithshëm, lenë vend për zberthim të mëtejshëm në objektiva operacionale të matshëm, dhe në renditje vijne përpara fazës së përgatitjes programeve të punës.

Puna për gjetjen dhe formulimin e këtyre parametrave është një detyrë e ministrit në radhë të parë, por një detyrë në të cilën ai ndihmohet aktivisht nga stafi i tij politik, shërbimi civil dhe nga rrethe të tjera jashtë ministrisë që kanë një interes apo ekspertizë për objektivat politikë në fjalë. Puna për formulimin e parametrave të impaktit është një aktivitet hulumtues e gjykimor i vështirë që kërkon në përgjithësi një bashkëpunim mes aktorëve të ndryshëm. Procesi i bashkëpunimit në këtë drejtim, natyrisht, duhet organizuar përpara se ministri të ketë përcaktuar zyrtarisht se cilat do të jenë parametrat e impaktit që do të shoqërojnë objektivat politikë të vendosura prej tij.

c) Interesimi për zberthimin e parametrave të impaktit në objektiva operacionale

Përcaktimi paraparak, i plotë dhe i saktë, i parametrave të impaktit lejon kalimin e natyrshëm e logjik në përcaktimin e objektivave operacionale e programeve të punës, duke siguruar në këtë mënyrë koherencën e proceseve të planifikimit dhe zbatimit në ministri. Nga pikëpamja metodike, çdo parametër i përcaktuar i impaktit duhet të zberthehet nga objektivat përkatës operacionale në mënyrë të atillë që shuma kumulative e këtyre objektivave të japë efektin e përshkruar në parametrin e impaktit. Një karakteristikë tjetër e objektivave operacionale, përveç vartësisë që kanë nga parametrat e impaktit, është se ata duhet të jenë konkretë dhe përgjithësisht të matshëm në sasi e cilësi, në kosto dhe në kohë. Së fundi, mbi bazën e tyre përpunohen programet e punës që detajojnë produktet përfundimtare, mjetet, mënyrat, strukturat përgjegjëse dhe kostot sipas produkteve të planifikuara.

Në këtë dimension të veprimtarisë së ministrisë, roli i ministrit nuk është të përcaktojë vetë ai objektivat operacionale. Përkundrazi, kjo është një detyrë tipike për shërbimin

civil. Roli i ministrit është të sigurojë që objektivat operacionale dhe programet vijuese të punës janë në harmoni me *orientimet makro* të punuara dhe miratuar nga stafi politik i ministrisë, përfshirë edhe vetë atë, dhe janë të realizueshme në kohë e në cilësi. Ministri gjithashtu verifikon përputhshmërinë e programit të punës të ministrisë, të përgatitur nga administrata me urdhër të tij, me programin e qeverisë dhe me orientimet e tij strategjike dhe e miraton ose ndryshon atë.

Forma: Përpara se të formulojë objektivat e tij politike e parametrat e impaktit, Ministri angazhon një *dialog* me zyrtarët më të lartë të ministrisë së tij, në radhë të parë me sekretarin e përgjithshëm, por edhe me stafin e tij politik e nëpunës të niveleve të larta, për t'iu komunikuar atyre se çfarë dëshiron të realizojë gjatë mandatit të tij, nga njëra anë, dhe për të mësuar prej shërbimit civil se çfarë çështjesh, masash e problemesh do të dalin në realizimin e qëllimeve të tij politike, duke përfshirë këtu edhe pengesat e disavantazhet e ndryshme politike e praktike si dhe kush fiton e kush humb në adoptimin e politikave të ndryshme. Ky dialog duhet të jetë i sqartë e konstruktiv dhe ministri duhet t'u japë këshillave të zyrtarëve të tij peshën dhe konsideratën e duhur.

Përpara formulimit të disa prej objektivave madhorë e parametrave të impaktit të “nxehtë” për publikun ose politikën, do të ishte mirë që ministri të angazhonte një *dialog më të gjerë*, jashtë ministrisë, me aktorë relevantë të shoqërisë civile, biznesit a politikës. Gjithësesi një vendim i tillë është atribut dhe përgjegjësi e tij.

Pas një dialogu të tillë objektivat politike dhe parametrat përkatës të impaktit mund të marrin formën e një *akti juridik forma*, i cili zakonisht konsiston në një urdhër ministri. Kjo varet nga koha kur ministri merr detyrën:

-në fillim të mandatit, ai i përcakton vetë këto orientime makro dhe kërkon përgatitjen e programit. Akti fillimisht i komunikon administratës orientimet makro të sektorit dhe më tej kërkon (nga administrata) informacion lidhur me: Cfarë (objektivat operacionale, aktivitetet), Si (rrugët/metodat, mjetet ligjore, njerëzore, materiale e financiare), Kur (detyra afatmesme dhe/apo afatshkurtëra), Kush (strukturat përgjegjëse).

-në mes të mandatit, ai, me anë të këtij akti (urdhërit), mund të kërkojë të informohet për orientimet e parardhësit dhe eventualisht mund të kërkojë/vendosë ndryshime, në bashkëpunim me kryeministrin, dhe t'u japë ndryshimeve publicitetin e duhur njëjloj si në rastin e programit origjinal;

Roli vendimarrës^{5[5][5]}

^{5[5][5]} Ministri merr vendime, pra ushtron një kompetencë vendimarrëse edhe në rolin e tij orientues, por meqenëse këto vendime merren në një fazë të hershme, përpara miratimit në qeveri të programit të ministrisë, i kemi trajtuar për konvencion në përbërje të rolit orientues të ministrit (shën. i autorit).

Përmbajtja: Ministri është i ngarkuar nga ligji^{6[6]} me autoritet e përgjegjësi në çdo fushë të veprimtarisë së ministrisë dhe drejton të gjitha funksionet e saj, si funksionet bazë ashtu edhe ato mbështetëse. Pavarësisht nga kjo, janë funksionet bazë ato që paraqesin një interes prioritar për ministrin pasi janë pikërisht ato që realizojnë politikat e qeverisë dhe prodhojnë impakt ekonomik, shoqëror, kulturor e kështu me radhë dhe në fund të fundit efikasiteti dhe aftësia e një ministri do të maten me rezultatet e arritura nëpërmjet këtyre funksioneve. Kjo do të thotë se vendimet më të rëndësishme që do të marrë një ministër gjatë mandatit të tij janë ato vendime që kanë të bëjnë me ushtrimin e këtyre funksioneve bazë të ministrisë, mbi të cilat ndërtohen programe ministrore dhe realizohen investime publike. Këto vendime mund të jenë të një natyre politike por mund të jenë edhe të tipit menaxherial. Parimi i efikasitetit kërkon që ministri, apo zëvendësministri nëse kompetenca i është deleguar, të përqendrohet në vendimet politike (ajo që në anglisht quhet “policy decision”) dhe t’i delegojë zyrtarëve të tjerë të shërbimit civil vendime të natyrës menaxheriale/operuese, duke e kombinuar natyrisht me kontroll të rreptë për shkak të rëndësisë së vendimmarrjes në funksionet bazë siç u tha më lartë.

Pas miratimit të programit të punës së ministrisë e gjer në përfundim të mandatit të itj qeverisë, ministri, në mënyrë që marrja e vendimeve të jetë e maturuar dhe e përgjegjëshme, duhet të sigurojë që rruga përgatitore e vendimeve deri në momentin që arrijnë tavolinën e tij të punës ka ndjekur disa etapa të domosdoshme dhe plotëson disa kritere të formës e përmbajtjes. Kjo konsideratë përfshin tre përgjegjësi madhore të ministrit, në lidhje me procesin e vendimmarrjes:

a) të sigurojë që është ndjekur nga administrata e tij procesi i duhur politikëbërës përpara se çështjet të vijnë për vendim.

Procesi ose cikli politikëbërës karakterizohet në demokracitë e konsoliduara nga një numër hapash që përgjithësisht respektohen. Këto hapa nga fillimi deri në fund të një procesi të plotë përfshijnë aktorë të ndryshëm (qeveria zë vend qendror sigurisht) dhe janë si vijon: identifikimi i problemit, formulimi i propozimit (analiza e politikave), futja në axhendë, legjitimimi, implementimi, monitorim-vlerësimi.

Katër hapat e parë janë ato etapa të procesit politikëbërës që interesojnë një ministër përpara se të marrë vendim në lidhje me legjitimimin e zgjidhjes. Kjo do të thotë se ministri, kur i vjen një propozim për vendim nga administrata e tij duhet të sigurojë që:

-identifikimi: problemi është perceptuar qartë, pa ekuivoqe, dhe në mënyrë të plotë (të gjitha aspektet apo facetat e tij) dhe ka rëndësi për një pjesë substanciale të popullatës.

-formulimi i propozimit: propozimi përmban analizë të gjithanshme (materiale/substanciale, ekonomiko-financiare, juridike, aftësi strukturore, politike) të të gjitha zgjidhjeve/opsioneve të mundshme (zakonisht duhte të ketë më shumë se një zgjidhje).

^{6[6]} Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e Këshillit të Ministrave, Neni 7, paragr.1: “Ministria mbështet në aspektin teknik veprimtarinë e ministrit”.

-futja në axhendë: struktura në ministri që e propozon, koha dhe renditja e përshtatshme e propozimit për vendim në raport me propozime të tjera

b) të sigurojë që këshilla politikëbërëse përmbush disa kritere të domosdoshme

Gjatë ushtrimit të mandatit, ministri, në mënyrë rutinore, duhet të jetë një gjyqtar shumë kërkuar dhe sfidues ndaj këshillave që i ofron sekretari i përgjithshëm dhe zyrtarë të tjerë të lartë. Ai i duhet të peshojë politikisht dhe të përzgjedhë alternativa/zgjidhje pune që i vijnë nga administrata në zbatim të programit të punës, të miratuar prej tij dhe Këshillit të Ministrave dhe të vendosë/miratojë zyrtarisht një apo disa prej alternativave të peshuara duke u siguruar që ato janë në përputhje me programin e miratuar të punës. Kjo detyrë e ministrit lidhet drejtpërdrejt me etapën e formulimit të propozimit, të përmendur më lart në pikën a), dhe vjen fill pas saj. Por në mënyrë që të marrë vendim, ai duhet të sigurojë që propozimi i formuluar nga administrata përmban të gjithë ingredientët e duhur:

- janë ofruar disa zgjidhje/opsione të mundshme teknike të problemit (më shumë se një, zakonisht);
- janë përshkruar outputet/produktet e secilës zgjidhje të ofruar;
- janë përshkruar efektet ligjore të çdo zgjidhjeje (nëse zgjidhjet e propozuara implikojnë ndryshime ligjore ose prodhim legjislativ e të çfarë tipi, sa janë në përputhje me kuadrin ligjor ekzistues);
- janë përshkruar efektet ekonomike apo sociale të çdo zgjidhjeje (impakti në ekonominë e vendit)
- janë përshkruar kostot financiare të çdo zgjidhjeje në mënyrë të kuptimplote për drejtimin (nuk ka nevojë të jenë të detajuara në një informacion për një nivel të lartë si ministri);
- janë përshkruar avantazhet apo pengesat politike e sociale në rast miratimi të çdo zgjidhjeje;
- është dhënë një rekomandim teknik në lidhje me opsionin/zgjidhjen optimale dhe është arsyetuar në mënyrë të plotë.

Në varësi të natyrës së propozimit konkret, sipas rastit, një ose disa prej ingredientëve të mësipërm mund të mungojnë por ministri, në bashkëpunim me stafin e tij politik dhe sekretarin e përgjithshëm, duhet të sigurojë se ingredientët e domosdoshëm janë përfshirë në propozim. Pa këta ingredientë, vendimi i ministrit, i cili do t'a peshojë propozimin nga pikëpamja politike dhe do të vendosë vetë, pavarësisht rekomandimit të sugjeruar në propozim nga administrata, do të ishte i cunguar e i vështirë dhe do të ketë risqe më të mëdha për surpriza të pakëndshme gjatë zbatimit të vendimit. Në fakt, virtyti i procesit politikëbërës në administratë duhet të synojë që surprizat negative dhe pengesat të minimizohen në maksimum.

Meqënëse ligji nuk e ndalon, këtu mund të bëhet një sugjerim: në lidhje me përzgjedhjen dhe vendosjen e alternativave për problemet e një natyre operuese/menaxheriale, ministri mund t'a delegojë zakonisht këtë kompetencë tek sekretari i përgjithshëm, duke rezervuar për veten e tij të drejtën e ndërhyrjes vetëm në ato raste kur përzgjedhja e një alternative ka një rëndësi të veçantë politike apo ka potencialin të krijojë probleme me programin e

qeverisë, parlamentin ose publikun. Adoptimi nga ministri i një stili të tillë pune do t'a lirojë atë nga ngarkesa të tepërta të tipit operacional dhe do t'i lerë atij më shumë kohë të angazhohet me dimensionin politiko-strategjik të qeverisjes, në sferën e tij të kompetencës. Nga ana tjetër, do të gjente zbatim në menaxhimin e administratës parimi i subsidiaritetit, sipas të cilit vendimet duhet të merren sa më afër qytetarit/realizimit dhe, pra, menaxhimi i vendimeve të bëhet më efficient.

c) të sigurojë që në ministri gjenden funksionet, strukturat dhe përgjegjësitë e përshtatshme për përgatitjen e vendimeve të natyrës politikëbërëse.

Zhvillimi i aftësive politikëbërëse në ekzekutivin shqiptar në përgjithësi është një nga fushat madhore të reformës institucionale. Ministri shqiptar i kohës së sotme është një ministër reforme dhe si i tillë duhet të angazhohet dhe sigurojë që funksionet e ministrisë së tij janë të pajisura me kapacitetin e duhur politikëbërës, në lartësinë e misionit të institucionit që ai drejton, pasi kjo është edhe sfera kryesore e përgjegjësisë së tij politike.

Është përgjegjësi e ministrit, në raport me angazhimet e marra në kuadër të programit të qeverisë, të marrë masa që në qoftë se funksioni politikëbërës mungon në ministri, t'a krijojë atë. Është përgjegjësi e tij që në rast se funksioni ekziston por struktura përgjegjëse mungon, përsëri t'a krijojë atë dhe të përcaktojë përgjegjësitë e saj. Është përgjegjësi e ministrit që nëse analistët e politikave i mungojnë në fusha të veçanta, t'i gjejë apo krijojë këto aftësi dhe t'i verë në dispozicion të ministrisë. Natyrisht, kjo përgjegjësi e fundit është disi e vështirë për t'u realizuar në një kohë të shkurtër, por gjithësesi kërkohet angazhim në formë interesimi a kërkesë llogarie nga ana e ministrit për të siguruar që po punohet për të siguruar/ndërtuar kapacitete të tillë brenda administratës që ai drejton.

Forma: Roli vendimmarrës i ministrit mund të gjejë shprehje në çdo etapë të mandatit të tij si gjatë planifikimit të objektivave ashtu edhe gjatë zbatimit të programeve. Informimi i plotë e i qartë i ministrit në funksion të marrjes së vendimeve nga ana e tij presupozon vendosjen e një dialogu konstruktiv (duhen evituar fërkimet) mes ministrit dhe sekretarit të përgjithshëm. Ky dialog nuk është ekskluziv dhe nuk përjashton shtrirjen e tij në zyrtarë të tjerë të ministrisë, por edhe në këto raste realizimi i funksionit të ligjshëm të sekretarit të përgjithshëm kërkon që ky i fundit të jetë gjithnjë i informuar rreth çdo dialogu që shërbimi civil mund të ketë me ministrin.

Përveç dialogut paraprak, për formalizim vendimesh ministri legjitimon zdihidje të ndryshme të shtruara para tij nëpërmjet formave të ndryshme sipas rastit: projektligj, projektvendim, urdhër, udhëzim, orientim. Ai , p.sh.mund të nxjerrë një urdhër me anë të të cilit miratohet programi i ministries, ose të nxjerrë një urdhër dhe /ose udhëzim për çdo zgjidhje/alternativë konkrete që duhet adoptuar gjatë zbatimit të programit të punës së ministrisë.

3/1/2. Në nivel tekniko-operacional (menaxherial), ministri luan një rol kryesisht garantues.

Roli garantues

Në kuptim të këtij Manuali, do të quajmë garantues rolin e veçantë të ministrit përkundrejt veprimtarisë së përditshme të institucionit që ai ka në ngarkim dhe që konsiston në marrjen e përgjegjësisë përpara ligjit, elektoratit dhe parlamentit në lidhje me veprimet zbatuese dhe rezultatet e administratës së tij.

Në nivelin operacional roli i ministrit ndahet me atë të administratës që ai drejton. Është e nevojshme të ndalemi pak në këtë rol të ministrit për arsye se pikërisht këtu ekziston një mundësi për konfuzion dhe konflikt dhe rrjedhimisht puna e ministrisë mund të bllokohet. Një gjë e tillë ka pak gjasa të ndodhë në dy rolet e tjera të ministrit në nivel strategjik, ku përgjithësisht kushdo është i qartë se këto janë funksione tipike, të paprekshme dhe të patjetërsueshme të një ministri.

Nga ana tjetër, ky rol ka interes duke e parë edhe nga një perspektivë tjetër, ajo e modernizimit dhe efikasitetit të administratës publike sipas shembujve më të avancuar të botës demokratike ku përgjegjësitë në makinën e shtetit kanë tendencën të zhvendosen poshtë, në nivele më të ulta, bazuar në parimin e subsidiaritetit (sa më afër përfituesit).

Përmbajtja: Roli në fjalë ka të bëjë me pak fjalë me aplikimin në terren të parimit të mirënjohur të efikasitetit “ lëri Cezarit çfarë është e Cezarit”. Në rastin konkret kjo do të thotë: për administratën menaxhimi teknik, për ministrin kontrolli i rezultateve. Kjo do të thotë që ministri përgjithësisht duhet të përqëndrohet në *çfarë* është prodhuar në intervale të caktuara, ndërsa administrata e tij duhet të përqëndrohet në *si* do të prodhohet rezultati për të cilin është angazhuar.

Nën dritën e këtij parimi dhe duke pasur parasysh rrjedhën logjike e kronologjike të aktivitetit të ministrisë, ministri garanton që:

-(në fillim të mandatit) programi i punës së ministrisë, i formuluar nga administrata, zërthen si duhet angazhimet e tij strategjike përpara Këshillit të Ministrave;

-(gjatë zbatimit të programit të punës së ministrisë) detyrat afatshkurtëra me natyrë buxhetore, lidhur me prodhimin e output-eve, janë kryer nga administrata në kohën dhe cilësinë e duhur;

-(në çdo kohë) strukturat e administratës së tij janë të afta për të vazhduar përmbushjen e objektivave të programit të punës së ministrisë në një afat të mesëm.

Është mjaft e këshillueshme dhe moderne, por jo detyrim ligjor, që ministri të mos ketë përgjegjësi operacionale për kryerjen e detyrave rutinë nga ana e administratës, prandaj ai, nga njëra anë, duhet të delegojë çfarë nuk është në natyrën e tij politikëbërëse ndërsa, nga ana tjetër, duhet të disponojë një “ sistem alarmi” apo kontrolli, në mënyrë që të mund të vihet në dijeni në kohën e duhur në raste çështjesh që potencialisht mund të përbëjnë problem. Le të ndalemi pak në këto dy parime tejet të rëndësishme, njëkohësisht

dhe mjete efikase, për funksionimin normal të pozicionit të ministrit në një shtet modern demokratik: delegimi dhe kontrolli.

Delegimi

Koncepti i delegimit të kompetencave e ka origjinën tek përpjekjet e vazhdueshme për të siguruar një nivel sa më të lartë efikasiteti në punën e administratës publike sipas parimit që secili të punojë në kushtet e një ngarkese pak a shumë të barabartë dhe sipas aftësive individuale dhe të mbajë përgjegjësinë për veprimet e kryera. Natyrisht që kahja e delegimit është nga lart poshtë, pra nga një organ/instancë më e lartë në drejtim të një organi/instance më të ulët, sepse delegimi bëhet gjithnjë me akt zyrtar urdhërues.

Pavarësisht nga vetitë e mira të delegimit, ai (delegimi) rrezikon të krijojë paqartësi në lidhje me përgjegjësitë origjinale në gjirin e administratës. Për këtë arsye, në nenin 28 të Kodit të Procedurave Administrative është kufizuar spiralja e delegimeve në mënyrë që ato të mos vazhdojnë pa fund. Praktikisht, efekti i kësaj dispozite është të kufizojë delegimin vetëm në një shkallë nga titullari i kompetencës origjinale. Me fjalë të tjera, një instancë administrative mund t'ia delegojë kompetencën një instance tjetër (zakonisht, por jo domosdoshmërisht, struktura/instanca që vjen menjëherë poshtë instancës deleguese në hierarki) duke nënkuptuar se këtu cikli mbaron. Instanca e deleguar (ajo që ushtron kompetencën në bazë të delegimit) nuk mund të vazhdojë më tej me procesin e delegimit. Ky rregullim është përcaktuar nga dy arsye. Së pari, delegimi pa fund mund të errësojë linjën e përgjegjësive. Së dyti, instanca deleguese e merr vendimin për delegimin e një kompetence në adresë të një instance tjetër, e cila, sipas gjykimit të instancës deleguese, i plotëson kushtet, nga pikëpamja e kompetencës profesionale dhe kapacitetit administrativ, për të realizuar një detyrë të caktuar. Askush tjetër nuk mund të marrë përsipër të përsërisë gjykimin e instancës deleguese qoftë për faktin se kjo është gjithnjë më lart në hierarki, qoftë sepse instanca deleguese është përfundimisht përgjegjës për ushtrimin e kompetencave edhe kur i delegon ato.

Përrjashtimi i vetëm nga rregulli që spiralja e delegimeve duhet të përfundojë me delegimin e parë është rasti kur ligji, në mënyrë specifike, disponon se mund të ndodhë edhe ndryshe.

Kriteret për delegimin: Delegimi i kompetencave bëhet gjithnjë me akt të rregullt administrativ, i cili, në kuptimin material, duhet t'i korrespondojë juridiksionit të instancës deleguese dhe në kuptimin juridiko-formal duhet të ketë formën e duhur dhe shenjat dalluese të kësaj instance. Natyrisht që vetëm një dokument shkresor (në rastin tonë një akt administrativ) që mund të botohet plotëson kriterin e formës së duhur.

Një ndër abuzimet potenciale që mund të bëhen mekanizmit të delegimit është ushtrimi i kompetencave nga instanca e deleguar përtej kufijve të autorizuar nga instanca deleguese. Duke qenë se praktika e disa vendeve të fokusuara si modele për hartimin e Kodit të Procedurave Administrative ka evidentuar një tendencë të organeve të deleguara për të vepruar përtej kompetencave të deleguara, legjislatori shqiptar është përpjekur t'a parandalojë këtë tendencë, duke parashikuar në paragrafin e parë të nenit 29 të Kodit

detyrimin e instancës deleguese për të përcaktuar qartë, që në aktin e delegimit, kompetencat konkrete që delegohen si dhe aktet që mund të nxjerrë apo zbatojë instanca e deleguar.

Në praktikë ndodhin raste keqkuptimi me konceptin tjetër, të ngarkimit të detyrave konkrete nëpërmjet mekanizmit të *porosisë*, i cili për nga vetë natyra është më operacional sesë koncepti i delegimit. Në fakt, delegimi është një operacion i cili për nga natyra është afatgjatë dhe tematik. Me fjalë të tjera një instancë e administratës mund t'i delegojë një instance tjetër një fushë të caktuar të veprimtarisë së saj, në tërësinë e vet, për një afat kohor relativisht të gjatë.

Kompetencat e instancës deleguese: Në mënyrë që procesi i delegimit të funksionojë është e rëndësishme që instanca e deleguar të veprojë jo vetëm brenda kufijve të kompetencave, të cilat është autorizuar t'i ushtrojë nëpërmjet delegimit, por edhe t'i ushtrojë këto kompetenca në mënyrën e indikuar nga organi delegues. Duke qenë se instanca deleguese është ajo që ka përgjegjësinë përfundimtare për zbatimin e saktë të kompetencave të deleguara, është mëse e arsyeshme që ajo (instanca deleguese) të orientojë organin e deleguar në ushtrimin e kompetencave të deleguara nëpërmjet udhëzimeve.

Në linjë me arsyetimin e paragrafit të mësipërm, ku evidentohet përgjegjësia në shkallë të fundit e instancës deleguese për ushtrimin e rregullt të kompetencave të deleguara, vjen edhe rregullimi i paragrafit 2 të nenit 31 të Kodit të Procedurave Administrative, i cili disponon se instanca deleguese ka të drejtë të rimarrë kompetencat e deleguara si dhe të revokojë çdo akt të nxjerrë nga instanca e deleguar në kuadrin e kompetencave të deleguara. Pavarësisht se një rregullim i tillë justifikohet nga fakti që instanca deleguese është mbartësi origjinal i kompetencave dhe nga nevoja për t'u ofruar personave privatë një garanci sa më të fortë për respektimin e të drejtave të tyre, është e rëndësishme që instancat deleguese të mos e ushtrojnë këtë kompetencë të tyre veçse në raste ekstreme. Revokimi rëndom nga ana e instancës deleguese i akteve të nxjerra nga instancat e deleguara, do të krijonte një gjëndje të përgjithshme pasigurie në punën e administratës publike.

Fushat e mundshme të delegimit: Ministri është sigurisht i autorizuar nga ligji me përgjegjësi të gjithanshme për mbarëvajtjen e administratës së tij, duke përfshirë këtu edhe kompetencat menaxheriale. Kjo është mëse e vërtetë në teorinë e së drejtës, pasi ai ushtron mandatin politik dhe bën lidhjen e çështjeve ekzekutive me ushtrimin e sovranitetit të popullit. Por në praktikë, shumëkush e di se ministri nuk mund të jetë në gjëndje të drejtojë personalisht çdo gjë që ndodh në administratën e tij, dhe, nga ana tjetër, një stil i tillë do të rëndonte mbi efikasitetin, e në fund të fundit përgjegjësinë, e ministrit përpara elektoratit dhe parlamentit për mosrealizimet. Prandaj, administrimi i ministrisë mbështetet dhe është mirë të mbështetet, në një masë të madhe, mbi delegimin e kompetencave ministrore pranë strukturave më të përshtatshme nga pikëpamja menaxheriale e ligjore, që në shumicën e rasteve është sekretari i përgjithshëm. Aq i vërtetë është ky konstatim sa vetë legjislatori parashikon në një numër ligjesh delegimin e kompetencave të caktuara, nga ministri tek struktura të caktuara të shërbimit civil.

Kështu, legjislacioni mbi prokurimin publik parashikon delegimin e kësaj kompetence tek nëpunësit civilë. Po kështu edhe disa apekte të menaxhimit të personelit të administratës publike, si p.sh.marrja e masave disiplinore, delegohen, me anë të ligjit për Statusin e Nëpunësit Civil, tek eprorët direktë të nëpunësve civilë që bëjnë shkelje disiplinore, ndërkohë që këta eprorë direktë janë gjithashtu, në shumë raste, nëpunës civilë. Ka edhe raste të tjera kur delegimi është “i detyrueshëm” me ligj.

Megjithatë jo çdo kompetencë e përshtatshme nga pikëpamja menaxheriale për delegim është parashikuar në ligj. Në shumë aspekte të tjera të punës me administratën, ministri ka mundësinë, por jo detyrimin ligjor, të delegojë për të rritur efikasitetin duke specializuar punët. Në përgjithësi funksionet mbështetëse në administratën e ministrive, si drejtoritë apo sektorët e personelit, financave, prokurimeve, protokollit, etj janë fusha të indikuara për delegim tek sekretari i përgjithshëm. Fryma e legjislacionit për shërbimin civil e orienton sekretarin e përgjithshëm veçanërisht drejt përgjegjësisë për aspektet organizative të administratës në ministri. Nga ana tjetër, është e rëndësishme që ministri të kuptojë se mbajtja e këtyre përgjegjësi personalisht janë një barrë e rëndë dhe e panevojshme për të.

Për sa i përket funksioneve të tjera, funksioneve bazë, që kanë lidhje direkte me realizimin e programit të punës së ministrisë, ministri, sipas rastit (rëndësia politike, madhësia e programeve, etj.): mund të anojë nga ruajtja e përgjegjësi direkte nga ana e tij dhe, pra, të mos delegojë, duke i gjykuar si zona tepër të rëndësishme për kredon e tij politike, ose; mund t’i delegojë kompetencat e tij tek zëvendësministri/at. Gjithësesi, një vendim i tillë merret me gjykim të lire, rast pas rasti, nga ana e ministrit dhe do të varet në një masë të madhe si nga personaliteti i ministrit ashtu edhe nga aftësia e stafit politik që e rrethon atë në një moment të caktuar.

Kontrolli

Në qoftë se ministri angazhohet të delegojë optimalisht kompetencat e tij të ligjshme si në lidhje me funksionet mbështetëse ashtu edhe me funksionet bazë të administratës së tij, është i nevojshëm një kompensim i këtij veprimi në mënyrë që të balancohet nevoja për efikasitet (delegimi) me nevojën për përgjegjshëmi demokratike (përgjegjësia ndaj publikut dhe parlamentit). Në mënyrë që të realizohet ky kompensim i të dy kërkesave, ministri mund të instalojë pranë tij një sistem funksional të kontrollit të brendshëm të drejtimit.

Kontrolli i drejtimit është një tërësi organizimi, politikash e procedurash që sigurojnë ministrin se: programet e aprovuara të ministrisë po arrijnë rezultatet e dëshiruara; burimet e përdorura për realizimin e këtyre programeve përputhen me qëllimet dhe objektivat e paracaktuara të subjekteve përgjegjëse; informacioni e të dhënat e nevojshme sigurohen në kohë, ruhen, raportohen e përodren në procesin e vendimmarjes; programet e burimet janë siguruar kundrejt shpërdorimeve, spekulimeve e keqadministrimit.

Për t’u bërë kontrollin e drejtimit efikas, ministri duhet të sigurojë që:

-ky kontroll të jetë një strukturë e atashuar pranë ministrit^{7[7][7]} dhe të integrohet me kontrollet e tjera ekzistuese. Ministri duhet të jetë i interesuar që të plotësohet ky kusht, pasi duke pasur pranë vetes së tij një strukturë të pavarur nga zyrtarët e tjerë të lartë të ministrisë (sekretar i përgjithshëm, drejtorë drejtorish) ai ndan dy funksione që nuk mund të lihen bashkë nën të njëjtën çati: zbatimin dhe vlerësimin. Në mënyrë që ky kontroll të jetë sa më pak i komprometueshëm dhe i sigurtë me ministrin, ai nuk duhet të jetë nën vartësinë e zyrtarëve të administratës që do të kontrollohen. Kontrolli brendshëm i drejtimit është një kontroll që ushtrohet nga maja e shërbimit publik (sekretari i përgjithshëm) deri poshtë në nivelet më të ulta dhe kombinohet me kontroll revizionin.

-objektivat specifike të kontrollit janë identifikuar e zhvillohen për çdo aktivitet të ministrisë, departamentit e agjencisë dhe janë të përshtatshme, të plota, të arsyeshme e të integruara në objektivat e përgjithshme organizative. Kështu p.sh. operacionet e kontrollit mund të grupohen në ato që ndodhin rregullisht e pastaj mund të bëhet kategorizimi i tyre në veprimtari drejtimi, aktivitete programi, veprimtari administrative (funksionet mbështetëse).

-drejtuesit e nëpunësit e tjerë demonstrojnë një qëndrim pozitiv e mbështetës ndaj kontrolleve të drejtimit. Angazhimi i drejtuesve më të lartë për krijimin e tonit të përshtatshëm në majë të piramidës është vendimtar për mbarëvajtjen e kontrollit.

-kontrolli i drejtimit është edhe i hershëm (kontroll alarmi, i vazhdueshëm), edhe post factum (kontroll vlerësimi pas realizimeve). Një kontroll i hershëm krijon një sistem alarmi brenda ministrisë për të lajmëruar ministrin në kohë e me saktësi për çdo shmangie ose problem të krijuar në raport me detyrat e përcaktuara të punës.

Forma: Ministri i garanton sa më sipër duke kërkuar llogari në këto rrugë: raportim të shkruar dhe/ose raportim me gojë nga strukturat e ngarkuara përmes akteve (urdhër) të posaçme; përcakton indikatorë të performancës për çdo program pune të miratuar, ngarkon grupe kontrolli të brendshme ose të jashtme për të monitoruar (në vazhdimësi ose 'by exception' d.m.th., me raste, kur del një problem) ose për të vlerësuar punën e kryer (*a posteriori*), kërkon organizim sondazhesh apo vrojtimesh për aktivitetin dhe impaktin e ministrisë së tij/saj, etj.

Në funksion të rolit të tij garantues në kryerjen e detyrave operacionale, ministri hyn në marrëdhënie të caktuara me struktura të ndryshme të administratës në varësi të tij, e në radhë të parë me nëpunësin më të lartë civil dhe menaxherin e saj, sekretarin e përgjithshëm. Tipi i marrëdhënies si dhe shpeshësia e kontakteve mes ministrit dhe sekretarit të përgjithshëm të ministrisë së tij apo zyrtarëve të tjerë zhvillohet në varësi të preferencës personale të ministrit. Asnjë dispozitë ligjore në fuqi në Republikën e Shqipërisë nuk përkufizon saktë e plotë se si organizohet kontakti midis tyre, për çfarë, apo sa herë duhen takuar ata me njëri-tjetrin, prandaj sugjerimet e mëposhtme mund të kenë një vlerë të rëndësishme praktike:

^{7[7][7]} Në ministritë shqiptare të linjës tashmë janë instaluar strukturat e auditit të brendshëm, veprimtaria e të cilave duhet të funksionojnë sipas parimeve të kontrollit të drejtimit (shen.i autorit).

a) Me sekretarin e përgjithshëm të ministrisë, ministri mund të nënshkruajë një marrëveshje vjetore të performancës e cila mbështetet në objektivat operacionale të ministrisë dhe specifikon outputet/produktet e pritshme në çdo sektor që përfshin portofoli i ministrit. Një marrëveshje e tillë do t'a vendoste marrëdhënien e tyre në një kuadër të qartë, pa ekuivoke, dhe do të bënte të mundur ndarjen efektive të përgjegjësisë midis tyre si dhe kontrollin e ecurisë më vonë. Që një kontroll i tillë të jetë optimal duhet që output/produktet për t'u realizuar në marrëveshje duhet të jenë specifike, të matshme në volum, cilësi dhe kohë si dhe të alokuara logjikisht në strukturat brenda institucionit. Është përgjegjësia e ministrit në radhë të parë të bëjë kujdes që objektivat dhe produktet operacionale të marrëveshjes të jenë të lidhura qartë me objektivat politiko-strategjike të ministrisë që ministri i ka përcaktuar paraprakisht si angazhim i tij ndaj programit të qeverisë. Kjo do të thotë se një dimension kohor afatmesëm është i nevojshëm të shpaloset në një marrëveshje të tillë, krahas angazhimeve shumë konkrete afatshkurtëra (me cikël buxhetor), në mënyrë të tillë që objektiva vjetore të shtrirë në tre-katër vjet të shtrojnë rrugën e pandërprerë me destinacion objektivin strategjik të sipërpërmendur. Më pas, është përgjegjësia dhe detyra e natyrshme e sekretarit të përgjithshëm të organizojë punën e administratës ministrore në mënyrën më efikase dhe eficiente për realizimin e këtyre produkteve, sikurse është përgjegjësia e natyrshme politike e ministrit të mbikqyrë që puna po shkon sipas parashikimit dhe të kërkojë llogari për ngecjet (gjatë vitit) ose mosrealizimet (në fund të vitit).

b) Cdo ditë ministri mund të ketë kontakte me zyrtarët më kompetentë të ministrisë së tij për të siguruar informacion ose këshillim. Zyra e ministrit dhe stafi i administratës duhet të sigurojnë që sekretari i përgjithshëm të jetë i informuar, të paktën në terma të përgjithshëm, mbi kontaktet mes nëpunësve të ministrisë dhe ministrit, në mënyrë që linjat/kanalet e komunikimit mes ministrit dhe administratës të jenë të qarta e transparente për këdo.

Aspekte të tjera

Qartësia e direktivave. Ministri duhet të mbajë parasysh se ai ka mundësinë për të ushtruar një influencë të konsiderueshme në administratën e tij. Për këtë arsye ai duhet të sigurohet që qëllimet e tij nuk janë keqkuptuar, dhe se nuk influencojnë pavend nëpunësit, ose nuk përfshin veten e tij në çështje që nuk janë përgjegjësi e natyrshme (lexo: të natyrës politiko-strategjike) e tij. Një kujdes të veçantë Ministri duhet të tregojë me zyrtarët me të cilët nuk ka gjasa të ketë kontakte të shpeshta dhe të drejtëpërdrejta, sepse ekziston mundësia që ata të jenë më pak në dijeni të parimeve, zakoneve dhe rregullave të punës që drejtojnë ndërveprimin mes shërbimit publik dhe ministrit.

Ligjshmëria e direktivave. Do të ishte krejtësisht e pavend për një ministër që të udhëzonte nëpunësit e tij të vepronin në mënyrë të paligjshme. Ai duhet të orientojë në mënyrë të tillë që të sigurojë se veprimet e tij nuk do të interpretohen si ndërhyrje të pavend administrative, financiare, apo lidhur me vendimet operative ose kontraktuale që janë në një mënyrë më të natyrshme përgjegjësi tipike të sekretarit të përgjithshëm në cilësinë e tij të menaxherit të administratës.

Diskutimi reformues. Ministri dhe departamentet kanë mundësi të përfitojnë nga diskutimi i vazhdueshëm përreth strategjisë së ministrisë, si dhe aftësive dhe nivelit të përmbushjes së detyrave nga ana e saj, sidomos në aktivitetet e programeve. Një rast i mirë është për këtë është p.sh. përgatitja e buxheteve të reja, por jo vetëm. Ministri mund t'a iniciojë dhe mbështesë diskutimin në çdo moment që çmon (këtu kontrolli i drejtimit të përmendur më lart mund të luajë një rol veçanërisht të rëndësishëm) se disa objektiva nuk po realizohen në kohë, apo vetë objektivat kanë nevojë për rishikim, se disa aktivitete nuk ka ndonjë përfitim që të ndërmerren apo vazhdojnë, ose se burimet financiare apo njerëzore nuk janë alokuar sa dhe si duhet në një numër aktivitete, se disa struktura nuk janë të përshtatshme për detyrat që u janë ngarkuar, etj. Ministri mund t'a vlerësojë vetë se deri në ç'nivel detaji mund të angazhohet në diskutime të tilla të vazhdueshme, në varësi të rëndësisë apo gjendjes reale të problemeve si dhe aftësisë së stafit të tij politik apo shërbimit civil për t'i trajtuar ato pa ndërhyrjen e drejtpërdrejtë të tij. Minimalisht, ministri duhet të luajë një rol iniciues dhe mbështetës të diskutimit dhe maksimalisht një rol të drejtpërdrejtë drejtues. Megjithatë, tendenca e përgjithshme duhet të jetë ajo e delegimit të rolit drejtues të këtyre diskutimeve, mundësisht tek zyrtarë të lartë të shërbimit civil, dhe e mbajtjes prej tij të rolit mbështetës. Në rast delegimi të rolit drejtues qoftë tek stafi politik qoftë tek zyrtarët e lartë të shërbimit civil, mbështetja politike e morale e ministrit është e domosdoshme për t'i dhënë tonin e duhur diskutimeve dhe për të mbajtur gjallë frymën e reformimit në administratë.

3/2. Përgjegjësia e ministrit për veprimet e administratës së tij:

a. kontaktet e nëpunësve civilë me parlamentin

Ministri është përgjegjës përpara parlamentit për veprimtarinë e administratës në përgjegjësi të tij. Përgjegjësia duhet konsideruar në raport me dy drejtime të kësaj veprimtarie: nëse funksionet e administratës janë kryer në mënyrë të ligjshme dhe; nëse funksionet e administratës janë kryer në mënyrë eficiente, d.m.th. janë arritur si duhet objektivat e ministrisë me sa më pak shpenzime të mundshme. Kjo do të thotë se kur paraqiten raste, ku nëpunës të caktuar brenda administratës kanë bërë gabime në veprimet e tyre në lidhje me dy drejtimet e sapopërmendura, ministri duhet të marrë përgjegjësinë publike (p.sh. përpara parlamentit) për këto gabime, edhe nëse ai nuk ka pasur dijeni ose nuk ka qenë i përfshirë në ndonjë mënyrë në to. Përsa i përket qëndrimit ndaj nëpunësve që e kanë bërë gabimin, kjo është një çështje që duhet të hyjë në hullinë e procedurave disiplinore sipas legjislacionit në fuqi për shërbimin civil.

b. Marrëdhëniet e nëpunësve civilë me partitë politike

Konsultimi dhe negociatat midis qeverisë dhe partive politike janë përgjegjësi e ministrit. Nëpunësit civilë edhe mund të ftohen për të mbështetur ministrin e tyre në këtë proces. Në këto raste nëpunësit duhet të instruktohen qartë nga ministri lidhur me natyrën e kontaktit, si dhe nëse duhet t'a mbështesin atë [ministrin] me informacion përmbledhës apo në një proces të gjatë konsultimesh e negociatash. Cdo kontakt midis nëpunësve

civilë dhe përfaqësuesve të partive politike në qeveri apo jashtë saj, duhet bërë me aprovimin paraprak të ministrit.

Evidentohet nevoja për udhëzime më të hollësishme në lidhje me këtë aspekt të punës së nëpunësve civilë. Orientime mbi procedurat e mundshme për konsultimet e qeverisë dhe rolit të nëpunësve civilë në to mund të zhvillohen në formën e një guide të prodhuar nga Departamenti i Administratës Publike dhe të pasurohen gjatë praktikës, në përshtatje me probleme të reja që mund të dalin, përmes udhëzimeve të ndryshme të Kryeministrit.

c. Njoftimet publike mbi politikat e qeverisë

Në lidhje me deklaratat për shtyp ose çdo koment tjetër publik mbi punët e ministrit, ministri duhet të sqarojë se cilat çështje duhen trajtuar nga ai vetë dhe cilat nga nëpunësit e administratës së tij. Një gjë të tillë ai duhet t'ia bëjë të njohur administratës në ngarkim përmes një akti administrativ, urdhër ose udhëzim, që ai do t'a gjykojë më të përshtatshme. Do të ishte me interes nëse një guidë ose akt uniformizues të mund të formulohej nga Kryeministria, i cili do të ngërthente konceptin dhe parimet bazë të kësaj ndarjeje, duke i lënë pastaj çdo ministri diskrecion për çështje më të hollësishme në lidhje me autorizimet e mundshme për të bërë deklaratat/komente publike. Nëse nuk është vetë ministri, në çdo rast deklaratat dhe komentet zyrtare në emër të ministrit duhen bërë vetëm nga ata nëpunës të cilët janë të autorizuar për t'a bërë një gjë të tillë. Nëse nuk ekziston asnjë dispozitë në lidhje me komentet për shtyp, nëpunësit që bien në kontakt me mediat duhet të jenë të përmbajtur dhe me bon sens në përgjigjet e tyre. Në rast dyshimi, ata ose ato duhet të kërkojnë këshillën e eporit të tyre.

Në përgjithësi, nëpunësit publikë që veprojnë në cilësi private kanë të njëjtat të drejta kushtetuese për fjalë të lirë dhe jetë private si çdo individ tjetër i shoqërisë demokratike. Megjithatë, ata ose ato duhet të mbajnë gjithmonë parasysh se kontributi i tyre personal në diskutimin publik duhet kombinuar me një ndjenjë përgjegjësie, dhe pra vetëpërmbajtjeje, në konsideratë të postit zyrtar që ata mbajnë. Kjo vlen sidomos për postet e larta zyrtare që janë më afër ministrit.

III. Ministri dhe institucionet e varësisë

Institucionet e varësisë (agjenci, komitete, ente, etj.) luajnë një rol të rëndësishëm në sistemin tonë të qeverisjes. Një pjesë e madhe politikave qeveritare zbatohet prej tyre, bile në disa raste ato luajnë rol të rëndësishëm në hartimin e politikave sektoriale. Me pak fjalë, institucionet e varësisë, për efekt të këtij Manuali, janë një grup agjencish shtetërore të larmishme, që veprojnë nën autoritetin e ministrave, por me kërkesa përgjegjësie ligjore dhe raportimi të njëjta.

Në mënyrë që, si raportimi ashtu edhe përgjegjësia e këtyre institucioneve të jenë në parametrat e kërkuar ligjore, në praktikë ministri duhet të qartësojë me shefat ekzekutivë të këtyre institucioneve, që në fillim të marrëdhënies, se çfarë pret prej tyre. Pjesë e kësaj pritshmërie duhet të jetë respektimi, nga këto institucione, i standarteve të përshtatshme të etikës dhe sjelljes, ekuivalente me ato të shërbimit civil të përshkruara në Vendimin e

Këshillit të Ministrave për Rregullat e Etikës në Shërbimin Civil^{8[8][8]}, në atë masë që këto standarte janë konsistente me funksionet dhe kompetencat e institucioneve në fjalë.

Marrëdhënia midis ministrit dhe drejtuesve të institucioneve të varësisë, në kuadër të portofolit ministror, është me rëndësi thelbësore si për qeverisjen e sektorit në përgjithësi, ashtu edhe për përgjegjësinë publike e ligjore të këtyre entiteteve. Ministri është përgjegjës për mbrojtjen e interesave shtetërore në të gjitha institucionet shtetërore të varësisë, si përpara Këshillit të Ministrave ashtu edhe përpara parlamentit shqiptar. Kur ministri i delegon përgjegjësitë e tij, ose një pjesë prej tyre, në lidhje me institucione të tilla, tek stafi i tij politik ose tek administrata e tij, ai mbetet përgjegjës për delegimin që bën.

Marrëdhënia midis një ministri dhe një institucioni varësie është zakonisht më e distancuar sesa ajo mes një ministri dhe administratës së tij. Duke e mbajtur parasysh këtë realitet, merr rëndësi fakti që ministri të sigurojë se kontakti i tij me këto institucione është në përputhje me dispozitat ligjore përkatëse dhe me natyrën e marrëdhënies së tyre. Në këtë marrëdhënie, drejtuesit e institucioneve të varësisë kanë përgjegjësinë për t'i drejtuar ato sipas mandatit të tyre ligjor dhe pa dyshim kanë pavarësinë për të marrë vendime. Gjithësesi, ata mbeten përgjegjës, për vendimet që marrin, përpara ministrit përkatës.

Ministrat duhet të kenë një ide të qartë lidhur me natyrën e institucioneve në varësi të tyre dhe rregullimet ligjore që zbatohen për to. Natyra e institucioneve të varësisë me të cilin ka të bëjë ministri do të përcaktojë:

- Llojin e marrëdhënies së tij me to
- Nivelin e autoritetit për t'i drejtuar
- Rregullat e përgjegjësisë
- Mundësinë ose pamundësinë për të shkarkuar organet drejtuese për paaftësi ose moskryerje të detyrës.

Ministri është përgjegjës përpara parlamentit për ecurinë financiare të institucioneve të varësisë. Kjo do të përfshijë një përgjegjësi për të përmbushur kërkesat e raportimit para parlamentit (raportet vjetore, memorandumet e qëndrimit/qëllimit dhe kështu me radhë). Gjithësesi roli i një ministri është zakonisht më i gjerë sesa kaq dhe përfshin përgjegjësi të përgjithshme të portofolit dhe mbikqyrje të përgjithshme të institucionit të vartësisë, duke përfshirë mjedisin legjislativ dhe politik në të cilin operon.

Në varësi të natyrës së institucionit dhe rregullave legjislative përkatëse, përgjegjësitë dhe pushtetet e Ministrit në raport me institucionet e vartësisë mund të përfshijnë pjesën më të madhe, në mos të gjitha elementët e mëposhtëm:

- Mbikqyrjen e kuadrit ligjor dhe atij politik;
- Përcjelljen e direktivave qeveritare;

^{8[8][8]} Këshilli i Ministrave, Vendim Nr.657, datë 16.09.1996.

- Menaxhimin e marrëdhënies me organet drejtuese të këtyre institucioneve;
- Caktimin dhe shkarkimin e organeve drejtuese;
- Mbikqyrjen e qëllimeve e objektivave të shprehura nga institucionet e vartësisë;
- Monitorimi i institucionit;
- Drejtimin e organeve drejtuese (kur është e nevojshme);
- Buxhetin dhe vendimet për investime kapitale;

Informacion më i detajuar lidhur me kompetencat dhe përgjegjësitë e sipërpërmendura të ministrit në këtë marrëdhënie duhet kërkuar në aktet përkatëse ligjore dhe/ose nënligjore që mbulojnë secilin institucion të vartësisë. E rëndësishme këtu është të përmendet se ministri, në lidhje me këto kompetenca e përgjegjësi merr këshilla dhe mbështetje nga struktura të caktuara monitoruese të administratës së tij, çka presupozon se edhe nëse struktura të tillë nuk ekzistojnë apo nuk janë racionalizuar si duhet, një gjë e tillë duhet bërë në mënyrë që përgjegjësia e ministrit të mund realizohet ndaj institucioneve të varësisë.

Të dhëna të detajuara lidhur me emërimet e organit apo organeve drejtuese (duke përfshirë këtu procesin e emërimit, legjislacionin lidhur me emërimet, identifikimin and marrjen në shqyrtim të konflikteve të interesave, kërkesa për të dërguar akte emërimi në Kryeministri, shpërblimi i anëtarëve të bordit dhe udhëzime për anëtarët e emëruar rishtazi të bordit) mund të merren nga aktet përkatëse ligjore ose aktet nënligjore apo udhëzimet e Këshillit të Ministrave.

IV. Ministri dhe këshilltarët e tij

Në përgjithësi nuk ekzistojnë në Shqipëri dispozita ligjore që rregullojnë në detaj marrëdhënien e këshilltarëve me ministrin nga njëra anë, dhe marrëdhënien e këshilltarëve me administratën e ministrisë nga ana tjetër. Në këto kushte mund të bëhen disa sugjerime, të ngritura si mbi traditën tonë shtetërore ashtu edhe nga eksperiencia e huaj.

Në një kuptim të gjerë, përveç këshillimit që merr nga shërbimi civil, ministri mund të marrë këshilla edhe nga burime të tjera, duke përfshirë këtu edhe ministrat e tjerë dhe deputetët e parlamentit, organizata partiake, grupet e interesave nga sektori publik, dhe këshilltarët personalë politikë.

Një ministër mund të dëshirojë që të përfshijë këshilltarë të pavarur, ose të jashtëm, në zhvillimin e politikave në fusha të caktuara ose në punë të tjera brenda ministrisë, për të cilat, njëkohësisht punojnë e këshillojnë edhe vetë strukturat e përhershme të ministrisë. Në të tilla raste, mes ministrit dhe sekretarit të përgjithshëm duhet sqaruar qartë roli i këtyre këshilltarëve të jashtëm, bile edhe i këshilltarëve të brendshëm^{9[9]}, në mënyrë që zyrtarët e ministrisë të njohin masën/shtrirjen e autoritetit që lidhen me ndërhyrjet e

^{9[9]} Në praktikë vërehet konfuzion lidhur me rolin e këshilltarëve të ministrit, sidomos atyre të brendshëm pasi ndosht që këta të ngarkohen me detyra tipike për një nëpunë civil (shën. i autorit)

këtyre këshilltarëve dhe në mënyrë që të sigurohet përgjegjësia dhe bashkëpunimi i duhur për rezultatet që do të arrihen në këto raste.

Ministri duhet të sigurojë që stafi dhe këshilltarët e tij politikë të kuptojnë e respektojnë parimet e qeverisjes dhe rolin e ministrit, si dhe marrëdhënien e ministrit me zyrtarët e shërbimit publik dhe të enteve të tjera në sektorin e gjerë shtetëror, siç është shpjeguar më sipër. Sikurse dhe ministri, stafi i tij politik duhet të përkudjeset që të sigurojë se nuk influencon pa vend në çështje që nuk janë përgjegjësi e tyre.

Ministri ka përgjegjësinë për të siguruar që stafi i tij politik i konsideron konfliktet potenciale dhe merr masat e duhura për t'i evituar ato. Aty ku ka mundësi për konflikt të interesave (ose ekziston rreziku i perceptimit të një konflikti interesash) anëtar i stafit politik duhet të njoftojë ministrin e tij menjëherë, në mënyrë që çështja të trajtohet dhe vendoset me korrektësi.

V. Elektorati i ministrave dhe interesat partiake

Në parim do të konsiderohet gabim përdorimi, për qëllime partiake ose në favor të elektoratit të ngushtë të ministrit, të aseteve dhe burimeve (personel, para, etj.) publike, të cilat i janë vënë në dispozicion ministrit nga fondet e qeverisë për të kryer funksionin e tij zyrtar në krye të administratës publike. Kur ministri angazhohet me veprimtari elektorale, në cilësinë e deputetit të zonës, ose në veprimtari partiake të mirëfillta, shpenzimet që mund të lindin nganjë veprimtari e tillë, në asnjë rast nuk duhen mbuluar nga buxheti i ministrisë. Mbulimi i shpenzimeve mund të bëhet nga parlamenti (gjë që duhet parashikuar në rregulloren e parlamentit ose vendim të posaçëm të tij) ose nga të ardhurat e tij personale kur ai operon si deputet i zonës së tij, dhe nga partia e tij kur kryen aktivitet për llogari të partisë.

Pasuria e paluajtshme e qeverisë nuk duhet të përdoret nga ministri për qëllime elektorale apo partiake, përveç banesës personale që i është dhënë nga qeveria për funksionin që mban^{10[10][10]}.

Kur ministri merr vendime në kuadër të punës së ministrisë së tij, të cilat mund të kenë një impakt në elektoratin e tij të ngushtë, ai duhet të ketë kujdes që të mënjanojë ndonjë konflikt të mundshëm interesi.

Kur dorëzohet një ankesë për administratën që drejton, ministri përgjithësisht e heton vetë atë, përveç rasteve kur ai, ose zëvendësministri, ose një anëtar tjetër i stafit të tij politik është vetë i përfshirë në rastin për të cilin bën fjalë ankesa. Në këto raste, ankesa i duhet përcjellë parlamentit.

VI. Konflikti i interesave

^{10[10][10]} Në Shqipëri ende nuk aplikohet një sistem i tillë për ministrat sipas të cilit për aq kohë sa shërbejnë në qeveri atyre mund t'u kërkohet të banojnë në rezidenca qeveritare. Një numër vendesh e aplikojnë këtë sistem për ministrat e tyre më të rëndësishëm. (shën. i autorit).

Ministri dhe konflikti personal i interesit

Konflikti i interesave është një subjekt i trajtuar si në Kodin e Procedurave Administrative ashtu edhe në ligjin Për Rregullat e Etikës në Shërbimin Publik. Subjekt i Kodit, në rastin prezent neni 37, është edhe ministri. Fryma e Kodit, por edhe statuta e ministrit, është e tillë që prezumon një nivel të lartë integriteti dhe për këtë arsye kërkon që të shmanget në maksimum konflikti i interesave.

Në dallim nga nëpunësit publikë, ministri nuk është subjekt i procedimit disiplinor të parashikuar në Rregullat e Etikës për Shërbimin Publik. Përgjegjësia e tij nuk është disiplinore por politike. Në rast konstatimi të shkeljeve të nenit 37 të Kodit të Procedurave Administrative nga ana e ministrit, ky i fundit mund të penalizohet vetëm polikisht nga Kryeministri me shkarkim nga posti që mban, për aq sa nuk ka elementë penalë në rastin në fjalë. Në këto kushte, ministri i merr vetë vendimet rast për rast se si të procedojë në situata që prodhojnë konflikte interesi. Në rast dyshimi nëse një rrethanë e caktuar mund të kualifikohet ose jo si konflikt interesi, në përgjithësi është më mirë që ai të heqë dorë nga interesi privat për atë rast ose të paktën t'ia relatojë rastin kryeministrit për të marrë vendim në lidhje me të.

Grupi i situatave ligjore që mund të prodhojë konflikt interesash është parashikuar gjithashtu në nenin 37 të Kodit të Procedurave Administrative dhe është natyrisht i aplikueshëm ndaj titullarëve politikë të administratës publike, përfshirë ministrat. Përveç këtyre situatave, përvoja botërore dhe prezumimi i integritetit më të lartë të funksionarit politik sugjeron se ka dhe një numër konsideratash të tjera ku ministri duhet të vendosë midis angazhimit të tij publik dhe interesave të tij privatë. Disa nga këto raste paraqiten si vijon:

- a. *Postet publike.* Kur emërohet ministër, ai në përgjithësi duhet të japë dorëheqjen nga çdo post tjetër publik që ka mbajtur gjer në momentin e emërimit si ministër. Kur ka arsye që një post i tillë të vazhdojë të mbahet, ministri duhet konsultohet, në lidhje me çështjen, me kryeministrin.
- b. *Organizatat jo-publike.* Ministri duhet të sigurojë se nuk është i lidhur me organizata jo-publike, objektivat e të cilave konfliktojnë me ato të politikave qeveritare. Kjo do të thotë se ministri, normalisht, nuk duhet të veprojë si udhëheqës, drejtues apo mbështetës i grupeve të interesit apo organizatave që varen plotësisht apo pjesërisht nga financimet publike. Përgjithësisht nuk ka asnjë problem që një ministër të asociohet me një organizatë jo-fitimprurëse apo bamirësie përse kohë, nuk punon në organikën e tyre (me kohë të plotë apo të pjesshme), përse kohë këto të fundit nuk janë në konflikt me politikat qeveritare ku ai nën pjesë dhe përse kohë pjesëmarrja në ngritje fondesh për këto lloj organizatash nuk e ve minjistrin në një situatë obligimi ndaj dhënësit të fondeve (prandaj është mirë që ata të mos kontaktojnë direkt me individë apo organizata fondhënëse). Në rast dyshimi, ministri duhet të konsultohet me kryeministrin përpara se të asociohet me organizata të tillë. Në këtë kontekst ministri duhet

gjithashtu të tregojë kujdes në lidhje me mbështetjen publike që mund t'u japë aktiviteteve të ndryshme qytetare, të tilla si peticionet, letra të hapura, etj.

- c. *Interesat financiarë.* Përveç rasteve të relatuara në Kodin e Procedurave Administrative, disa aspekte të tjera duhen mbajtur parasysh nga ministri në administrimin e konfliktit të interesave. Së pari, në përgjithësi, emërimi i një ministri me eksperiencë të mëparshme në fushën e biznesit apo profesioneve fitimprurëse nuk përbën problem në vetvete përsa i përket nivelin etikës. Së dyti, ministri duhet të udhëhiqet gjatë veprimtarisë së tij në këtë cilësi, nga parimi i përgjithshëm se përballë konfliktit të interesave ai ka dy zgjidhje të mundshme: ose t'a evitojë vendimmarrjen e tij, ose të heqë dorë nga interesat privatë financiarë. Nëse për ndonjë arsye ai nuk mund apo nuk do të heqë dorë nga interesat e tij financiarë, ai, me këshillën e sekretarit të përgjithshëm, ose, nëse bëhet e nevojshme, këshilltarëve të jashtëm, duhet të shqyrtojë mundësinë e gjetjes së rrugëve alternative që bëjnë të mundur të evitohet rreziku i konfliktit në një shkallë të mjaftueshme. Kështu, ai mund t'ia delegojë menaxhimin e çështjes me konflikt apo rrezik konflikti zëvendësministrit apo një zyrtari tjetër të lartë dhe të përshtatshëm të ministrisë. Ministri duhet të kërkojë këshillim juridik nëse autoriteti i deleguar në këto raste mund të ushtrohet në konformitet me ligjin. Së treti, ka raste kur evitimi i konfliktit të interesit përmes mënjanimin nga vendimmarrja nuk është i mundur, për shkak të natyrës së punës së ministrisë, ose për shkak të natyrës dhe madhësisë së investimit nga buron rreziku për konflikt interesi. Në këto raste, ministri, pas këshillimit të brendshëm në ministri, duhet të konsultohet me kryeministrin dhe, ndoshta, mund të jetë rasti që ai të japë dorëheqjen ose të tërhiqet qartazi nga interesat/bizneset në konflikt me pozicionin e tij.

Konflikti i interesit në administratën e ministrisë

Konflikti i interesit ka potencialin që t'a deformojë thellësisht veprimtarinë e administratës publike, prandaj ministri, përveçse kujdesit për të evituar situatat e konfliktit të interesit për veten e tij, duhet gjithashtu të kujdeset dhe të sigurojë se ai [konflikti i interesave] nuk e infekton administratën në varësi të tij. Në fund të fundit, sado e padrejtë që të duket, ministri do të mbajë përgjegjësi politike përpara opinionit publik edhe kur, jo ai vetë, por një nëpunës i tij përfshihet në situata të tilla. Për këtë arsye, ministri, megjithëse është mirë të delegojë kompetenca konkrete tek sekretari i përgjithshëm për menaxhimin e këtyre fenomeneve në shërbimin civil, ai duhet të garantojë se ekzistojnë rregullore e procedura të detajuara e të përshtatura me natyrën e punës së dikasterit që të rregullojë në detaj problemin e konfliktit të interesave. Përveç listimit të situatave konkrete që shkaktojnë konflikt interesi, rregullorja e miratuar prej tij duhet të përmbajë të gjithë hapat proceduralë që duhen ndjekur në rastet kur punonjësit e dikasterit e gjejnë veten (ose konstatohen nga të tjerët) të përfshirë në një situatë konflikti interesash si dhe masat disiplinore që merren ndaj atyre që fshehin konfliktin e interesave. Është e këshillueshme që të përgatiten dhe miratohen nga ministri formularë për deklarimin e konfliktit të interesave, të cilët të përmbajnë edhe afatet kohore për

marrjen e një vendimi përfundimtar në lidhje me skualifikimin ose jo të punonjësit të dyshuar për konflikt interesash.
