

Projekti i Reformës në Administratën Publike – Shqipëria

Shërbime këshillimore për përmirësimin e funksioneve publike të institucioneve
qendrore

Raporti Përfundimtar

Qershor 2006

Përmbajtja e lëndës

Falenderim.....	iii
1.0 Hyrje.....	1
2.0 Sqarime / Çështje që kërkojnë kujdes.....	1
3.0 Konsulentët e përfshirë në projekt.....	2
4.0 Objektivat e projektit.....	2
5.0 Parimet e aplikuara në këtë projekt.....	3
6.0 Vëzhgime dhe propozime.....	4
6.1 Roli i Sekretarit të Përgjithshëm	4
6.2 Roli i zëvendës ministrit.....	5
6.3 Hapësirat menaxhuese	6
6.4 Standardizimi i niveleve ekzekutive të shërbimit civil	8
6.5 Variacionet në Drejtoritë e Shërbimeve Mbështetëse.....	9
6.6 Mungesë qartësie në funksionet e njëjve.....	12
6.7 Ndarje të paqarta funksionale midis ministrive	13
6.8 Institucionet në varësi	13
6.9 Prefektët dhe funksionet rregullatore	15
7.0 Ndryshimet në pozicionet e drejtuesve të lartë.....	16
8.0 Komente nga donatorë të ndryshëm dhe përgjigjet tona.....	18
8.1 Drejtor i Përgjithshëm i Auditimit të brendshëm	18
8.2 Lufta kundër pastrimit të parave	19
8.3 Mbajtja e të ardhurave nga Organet rregullatore apo institucionet e shërbimit	19
8.4 Bashkimi i Institucioneve përgjegjëse për Akreditimin, Standardizimin dhe metrologjinë 20	
8.5 Eliminimi i Drejtorive të Integritit europian.....	21
8.6 Vendosja e institucioneve kërkimore në varësi të universitetit.....	22
8.7 Pavarësia e Institucioneve Rregullatore	23

9.0	Statusi i zbatimit të propozimeve.....	23
10.0	Roli i DAP.....	24
11.0	Hapat e tjerë.....	26
11.1	Dokumente informimi, të strukturuar për Këshillin e Ministrave.....	26
11.2	Caktimi i Sekretarëve të Përgjithshëm si Zyrtarë Përgjegjës (Accounting).....	27
11.3	Përkufizimi i Procesit të Biznesit	27
11.4	Manualet	27
11.5	Sistemi i autoriteteve të deleguara dhe menaxhimit të performancës.....	28
12.0	Përfundime.....	29

Falenderim

Suksesi i kësaj iniciative kërkoi pjesëmarrjen aktive të stafit të Departamentit të Administratës Publike dhe të Ministrive e institucioneve qendrore. Që në fillim u synua që konsulentët e angazhuar në këtë projekt të bashkëpunonin me grupet e analizës funksionale të ngritura në çdo ministri për grumbullimin dhe analizën e të dhënave dhe formulimin e rekomandimeve. Gjithashtu, përveç aktiviteteve të parashikuara për anëtarët e këtyre grupeve, pjesëmarrja e tyre nënkuptonte ndjekjen e workshopeve dhe leximin dhe dhënien e komenteve mbi dokumentat e hartuara –të gjitha këto ishin mbi ngarkesën normale të punës së tyre.

Personat e caktuar në grupe ishin nëpunës në nivele të larta e të mesme të administratës publike dhe ishin të motivuar për të kryer reforma reale e të logjikshme për administratën publike dhe strukturën organizative. Duhet theksuar se shumë nga këta persona nuk janë më në shërbimin civil dhe bashkë me ta ka humbur edhe një pjesë e memories institucionale. Të gjitha detyrat shtesë të kryera nga këta nëpunës nuk u bënë përkundrejt ndonjë shpërblimi apo stimuli, pasi projekti nuk parashikonte shpërblime të tilla. Këta persona i vlerësojmë dhe i falenderojmë për qëndrimin dhe kontributin e tyre.

Fletë përmbledhëse e projektit

Titulli i projektit:	Shërbime konsulence për përmirësimin e funksioneve publike të institucioneve qendrore
Sponsor:	Banka Botërore
Vendi:	Republika e Shqipërisë
Objektivi i projektit:	<p>Objektivi kryesor i këtij projekti është kryerja e analizës funksionale e organizative të organizmave të administratës qendrore të qeverisë Shqiptare, nëpërmjet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Përcaktimit të funksioneve kryesore të qeverisë me anë të riformulimit dhe racionalizimit të roleve, misioneve, objektivave strategjike, funksioneve, strukturave organizative dhe rezultatet e pritshme të institucioneve të sistemit të ministrive; • Identifikimit të funksioneve të tepërta e të mbivendosura në institucionet në shqyrtim e midis tyre dhe identifikimi i atyre njësisve të administratës publike që duhen ruajtur, transferuar, deleguar tek organizma të tjerë më të përshtatshëm, eliminuar apo ndarë; • Fuqizimi i kapaciteteve të Departmentit të Administratës Publike për ta aftësuar atë të kryejë analiza funksionale të mëtejshme.
Qëllimi i projektit:	Grupimi i aktiviteteve aktuale e atyre ekzistuese në funksione të ndara dhe t'i "filtruara" ato në funksione potencialisht të tepërta, të transferueshme, racionalizuara apo të privatizueshme në bazë të kritereve të rëna dakord.
Zonat e ndërhyrjes dhe rezultatet e planifikuara	<p>Ndërgjegjësimi i stafit drejtues për misionin dhe qëllimet strategjike të organizatave të tyre dhe si duhen strukturuar ato për të shërbyer në arritjen e objektivave të tyre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Struktura më të mëdha menaxhuese. • Kapacitete më të mëdha menaxhuese. • Kredibiliteti i administratës publike më i madh. • Kapacitetet profesionale të stafit të DAP më të rritura.
Rezultatet e projektit:	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza e situatës së Reformës së Administratës Publike në Shqipëri. • Analiza Funksionale e institucioneve në 17 ministritë ekzistuese. • Raporte që identifikojnë nëse funksionet e njësisve nevojiten apo janë të tepërta dhe rekomandimet nëse këto funksione duhen konsoliduar, transferuar, racionalizuar apo privatizuar.
Aktivitetet e projektit:	<ul style="list-style-type: none"> • Shqyrtimi diagnostik i mjedisit institucional duke u fokusuar në Misionet, objektivat dhe përgjegjësitë funksionale; • Asistencë teknike dhe mbështetje për DAP, për grupet e analizës funksionale në të gjitha ministritë, për vendimmarrësit dhe ekzekutivët e ministrive. • Ndërgjegjësim i publikut për Reformën në Administratën Publike. • Organizimi dhe menaxhimi i seminareve në vend si dhe udhëtimeve studimore jashtë shtetit. • Nxjitja e krijimit të besimit dhe transferimi i shprehive.
Filimi i projektit:	Shkurt 2005
Zgjatja e projektit:	17 muaj

1.0 Hyrje

Në shkurt 2005, me asistencën e Bankës Botërore (BB) nëpërmjet një linje kredie të IDA, qeveria shqiptare inicioi analizën funksionale të të gjitha ministrive.

Gjatë gjithë ecurisë së këtij projekti, konsulentët kanë patur një bashkëpunim shumë të ngushtë me stafin e DAP. Ata u takuan me ministra, sekretarë të përgjithshëm dhe nëpunës të tjerë të lartë të ministrive. Gjithashtu, u organizuan një numër takimesh periodike me përfaqësuesin e Bankës Botërore dhe me drejtoreshën e njësive të zbatimit të projektit për reformën në administratën publike në Këshillin e Ministrave. U kryen edhe shumë takime formale e jo formale me donatorët kryesorë dhe ekspertët e tyre përkatës, që japin asistencë teknike. Duhet thënë që në çdo rast, njerëzit me të cilët jemi takuar kanë qenë shumë miqësorë, të hapur dhe të përgatitur për të diskutuar për çështjet kryesore të ngritura në takime.

2.0 Sqarime / Çështje që kërkojnë kujdes

Duhet theksuar një sërë çështjesh:

- a Ky projekt është një iniciativë e Qeverisë Shqiptare dhe u krye me mbështetjen e Departamentit të Administratës Publike pranë Këshillit të Ministrave (në periudhën e fillimit të projektit);
- b Projekti u mbështet nga Banka Botërore, por propozimet e dhëna në raportet për ministritë janë të konsulentëve të projektit dhe nuk paraqesin pikëpamjet e Bankës Botërore. Banka Botërore nuk duhet të shihet si përgjegjëse për këto propozime;
- c Qëllimi i këtij projekti është ristrukturimi funksional në atë masë që kërkohej e nevojitej; ky projekt nuk synonte të ishte një iniciativë ri-inxhinierike, e cila të tregonte se si duheshin kryer detyrat e përditshme dhe si të përmirësohej më shumë efektiviteti i tyre nëpërmjet procedurave më eficiente dhe përdorimit të teknologjisë së informacionit. Në këtë projekt reduktimi i kostos nuk ishte shqetësim kryesor. Duhet kuptuar që fokusi i këtij projekti ishte në konfigurimin funksional: e nuk kish të bënte me konfigurimin e proceseve – që kërkon një analizë më të detajuar të operacioneve specifike. Është e sigurtë që adoptimi i konfigurimeve më efektive funksionale do të krijojë mundësi të reduktimit të kostos. Megjithatë, identifikimi i mundësive të reduktimit të kostos dhe ndryshimi i tyre nuk ishte në termat e referencës së këtij projekti.
- d Ndërkohë që raporte për ministri të ndryshme dhanë propozime që kërkonin një reduktim të numrit të drejtorive të ministrive me anë të bashkimit të funksioneve përkatëse të tyre, vetëm një propozim (në

lidhje me raportin e stafit të shërbimit mbështetës ndaj personelit të programeve) u bë në lidhje me reduktimin e numrit të stafit. Në këtë rast, propozuam që stafi i tepërt të riemërohet në funksione teknike, në të cilat numri i personelit është aktualisht i vogël.

- e Në fillim të projektit kemi parashikuar se do të kishte disa institucione në varësi që, për arsye të ndjeshmërisë së funksioneve të tyre, rrezikut për të shkaktuar shkëputje në veprimet e tyre të përditshme, etj. nuk do të përfshiheshin në projektin e analizës funksionale. Ky ishte një supozim i saktë dhe nën drejtimin e DAP, shumë institucione në varësi si policia, gjyqësori, universitetet, banka qendrore, spitalet, etj nuk u përfshinë në këtë analizë.

3.0 Konsulentët e përfshirë në projekt

Projekti u drejtua nga konsulentët e mëposhtëm:

Robert M Silver

Dr Ylli Çabiri

Konsulentët të tjerë që kanë punuar në afat të shkurtër për qëllimet e projektit janë:

Dr Paul Collins

Dr Werner Dremel

Lutz Hermann

Dr Henryk Jess

Dr Axel Koetz

Christopher Mercieca

Ekhardt Roth

Dr Lindita Xhillari

4.0 Objektivat e projektit

Fokusi i analizave në këtë iniciativë ishte identifikimi i funksioneve kryesore qeveritare, eliminimi i dublimeve dhe konsolidimi dhe/ose bashkimi i shërbimeve të ngjashme nga ministri e drejtori të ndryshme dhe propozimi i rialokimit të burimeve midis tyre, brenda tyre dhe midis e brenda institucioneve në varësi të tyre dhe ministrive. Objektivi i madh i kësaj initiative ishte të kryhej një analizë funksionale dhe organizative e organeve të administratës qendrore të qeverisë shqiptare, që plotëson qëllimet e mëposhtme:

- (i) Përcaktimi i funksioneve kryesore qeveritare nëpërmjet riformulimit dhe racionalizimit të roleve, misioneve, objektivave strategjike,

funksioneve, strukturave organizative dhe rezultateve të pritshme të organeve të sistemeve të ministrive;

- (ii) Identifikimi i funksioneve të tepërta dhe mbivendosjeve në institucionet në shqyrtim e midis tyre dhe identifikimi i atyre institucioneve të administratës publike, që duhen mbajtur, transferuar, deleguar në organe të tjera më të përshtatshme, eliminuar apo shkëputur; dhe
- (iii) Fuqizimi i kapaciteteve të DAP për të qenë në gjendje të kryejë edhe në të ardhmen analiza funksionale.

Ky raport përfundimtar paraqet një përmbledhje të parimeve drejtuese të përdorura dhe të rezultateve të këtij projekti: propozimet e tij, ndryshimet kryesore që vijnë nga ai si dhe komentet nga aktorët e interesuar dhe përgjigjet tona ndaj këtyre komenteve.

5.0 Parimet e aplikuara në këtë projekt

Analiza funksionale mbështetet në kuadrin ligjor që drejton institucionet. Struktura e një organizate duhet të jetë një pasqyrim i drejtpërdrejtë i misionit dhe objektivave të saj strategjike: ato funksione që janë të nevojshme për plotësimin e objektivave strategjike duhen grupuar së bashku, ndërsa ato që nuk janë të nevojshme për arritjen e qëllimeve duhen eliminuar. Përfitimet e zbatimit të këtij parimi janë: organizatat do të fokusohen; ato do të jenë në gjendje të maksimizojnë sinergjitë e tyre dhe do të arrijnë ekonomi të shkallës. Avantazhi kryesor i një konfigurimi funksional është që specializimi të jep mundësi që të caktohen individë dhe nën njësi për të kryer detyra specifike që ato do mësojnë t'i kryejnë me eficiencë.

Emri dhe funksionaliteti i njësive organizative duhet të pasqyrojë “pse” bëhet diçka dhe jo “çfarë” është bërë, p.sh., ‘vlerësimi i programit’ është i vlefshëm, sepse tregon një qëllim dhe një output, ndërsa ‘monitorimi’ duhet të shmanget, sepse thjesht reflekton pjesë të një procesi.

Funksionet e ministrive mund të strukturohen të ndara në ‘fusha’ : Fusha e politikave, fusha rregullatore, fusha e ofrimit të shërbimeve dhe fusha e shërbimeve mbështetëse. Në këtë mënyrë, të gjitha ministritë do të kenë një strukturë bazë. Në rastin kur Kryeministri vendos të bashkojë portofole të ndryshme, modeli ynë funksional do t’i lejojë atij të identifikojë lehtësisht se cilat attribute funksionale do të duhet të hiqen për të plotësuar kërkesat e tij politike ndërkohë që ruan funksionalitetin.

Organizatrat duhet të kenë ndarje të qarta midis funksioneve të politikave dhe atyre të ofrimit të shërbimit dhe midis aktiviteteve rregullatore dhe dhënies së shërbimeve: politikat duhen centralizuar aty ku dhënia e shërbimeve duhet decentralizuar dhe aktivitetet rregullatore duhen ndarë

nga dhënia e shërbimeve në mënyrë që të minimizohen konfliktet e interesave.

Sektorët duhet të jenë grupe të vogla specialistësh që kanë një fokus të vetëm që kontribuon në një qëllim të drejtorisë. Drejtoritë duhet të kenë një mision dhe objektiva strategjike që detyrojnë dy ose më shumë sektorë të punojnë sëbashku. Drejtoritë e përgjithshme duhet të përfshijnë dy ose më shumë drejtori, të cilat plotësojnë njëra-tjetrën (jo të ngjashme) në misionet e tyre dhe në kontributin që japin në arritjen e misionit të ministrisë dhe objektivave të saj strategjike.

Sekretari i përgjithshëm duhet të jetë lidhja midis kapaciteteve teknike të ministrisë dhe realiteteve politike të përfaqësuara nga ministri dhe zëvendësministrat. Ai duhet të jetë i aftë të drejtojë dhe menaxhojë organizatën e të konvertojë mbështetjen teknike në arritjen e objektivave politike si dhe të nxjerrë nga kjo mbështetje opsione efektive të politikave për ministrat. Hapësirat e mëdha menaxhuese nuk lejojnë që sekretari i përgjithshëm të jetë në gjendje të plotësojë me efektivitetet këtë funksion kryesor.

Hapësira menaxhuese e sekretarit të përgjithshëm zakonisht nuk duhet të përfshijë më shumë se 4 deri në 5 vartës direktë në nivel të lartë. Aty ku hapësira e dukshme mund të duket më e madhe se sa më sipër, funksionet duhen grupuar dhe duhet shqyrtuar nëse ka vlerë të caktotet një apo më shumë drejtorë të përgjithshëm që të përgjigjen për dy ose më shumë drejtori komplementare. Qëllimi i ndërtimit të strukturave në këtë mënyrë është të sigurohet që çdo nivel menaxhues të jetë në gjendje të operojë me efektivitet.

Modeli ynë në kryerjen e analizave duhet të shihet si një qasje që përsëritet, një proces që bën që zyrtarët e nivelit të lartë të jenë vigjilentë në atë “çfarë është” përpara “asaj që mund të jetë”. Ai përfshin një proces në të cilin ministritë mund të gjejnë kohën dhe kushtet e duhura për të ecur përpara me riorganizime funksionale që do të japin përfitime të vazhdueshme në drejtim të eficiencës dhe efektivitetit dhe në drejtim të fokusimit më të madh të ministrive dhe strukturave të tjera qeveritare në arritjen e synimeve dhe prioritetëve qeveritare.

6.0 Vëzhgime dhe propozime

Projekti filloi zyrtarisht më 14 shkurt 2005. Në Raportin e fazës fillestare të projektit paraqitëm një numër vëzhgimesh mbi çështje që kanë ndikim të madh në aktivitetet e shërbimit civil dhe paraqitëm propozime për trajtimin e tyre.

6.1 Roli i Sekretarit të Përgjithshëm

Roli i sekretarit të përgjithshëm është ai i një këshilltari kryesor të politikave dhe një pikë kyçe midis kompetencave teknike në shërbimin civil

dhe realiteteve politike. Përshtypja e parë ishte që struktura piramidale nuk funksiononte ashtu siç synohej. Propozuam një rol të ri funksional dhe më efektiv (dhe një përshkrim të standardizuar për pozicionin e punës) për sekretarët e përgjithshëm. Në këtë përshkrim sekretari i përgjithshëm është përgjegjës për funksionimin e përgjithshëm të ministrisë e raporton tek ministri për këtë, që do të thotë dhënia e këshillimit politik për ministrin, aktivitetet rregullatore dhe drejtuese të ministrisë, nëse ka të tilla; dhënia e shërbimeve tek klientët e brendshëm e të jashtëm; dhe, sigurimi i mbështetjes eficiente dhe ekonomike për menaxherët e linjës.

Megjithëse do të duhet kohë që të arrihet që sekretarët e përgjithshëm të shihen si këshilltarët kryesorë politikë të ministrave dhe të jenë në gjendje të funksionojnë mirë në këtë cilësi, jemi të bindur që procesi ka filluar tashmë. Një hap tjetër drejt realizimit të vlerës së plotë të pozicionit të sekretarit të përgjithshëm do të arrihet kur ministria të caktojë objektivat strategjike bazuar në formatin **SMART** (**S**pecificë; të **M**atshëm, të **A**rritshëm; **R**ealistë; dhe me afate kohore); masat e performancës që reflektojnë saktësisht progresin e bërë në arritjen e këtyre objektiveve; synimet vjetore që do të masin si performancën e organizatës ashtu edhe atë të sekretarit të përgjithshëm.

6.2 *Roli i zëvendës ministrit*

Roli që një zëvendës ministër luan apo që duhet të luajë në një ministri është një temë që është diskutuar shpesh nga drejtuesit e nivelit të lartë në qeveri. Bazuar në praktikën e kohëve të fundit, zëvendës ministrat kanë marrë të paktën një një rol jozyrtar në *aktivitetet* e ministrisë. Është bërë praktikë e zakonshme që kur ministri është jashtë vendit apo planifikon të qëndrojë për një kohë të gjatë jashtë vendit, zëvendës ministrave t'ju delegohet autoriteti për marrjen e disa vendimeve në emër të ministrit.

Në përcaktimin se cilat autoritete duhen deleguar dhe tek kush, është e rëndësishme të marrim parasysh dispozitat e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Ndër të tjera, Kushtetuta, në nenin 103, thekson që:

- Çdokush që është në pozicionin e deputetit (në parlament) mund të emërohet ministër;
- Ministri nuk mund të ushtrojë funksion tjetër shtetëror osë të jetë anëtar i organeve të kompanive fitimprurëse.

Kuptohet që të gjitha pushtetet që jepen nga ligji në mënyrë të shprehur për një ministër nuk mund të delegohen apo t'i jepen një personi tjetër që nuk është ministër, nëqoftëse ky person nuk plotëson nenin 103 të Kushtetutës.

Në rastet kur një ministër mund të caktojë një fushë specifike të funksioneve të ministrisë për t'u mbikqyrur nga zëvendësministri që të

sigurojë objektivitetin e trajtimit të problemeve të fushës, ai/ajo duhet të shmangë përfshirjen në veprimet e përditshme të ministrisë. Është e mundshme që një zëvendësministër të mund të drejtojë ose të jetë anëtar i disa komiteteve të ndryshme, të brendshme për ministrinë, megjithatë komiteti nuk duhet të ketë të drejtë të marrë vendime ekzekutive. Gjithashtu, ka më shumë mundësi që objektiviteti i zëvendësministrit për çështjet dhe zgjidhjen e tyre të kompromentohet, pasi përfshirja e tij bën që të vijë në kontakt me personat që kanë propozuar politikën dhe kanë dhënë informacionet mbi çështjet e vendimeve ekzekutive. Në vijim të këtij arsyetimi, besojmë që pozicioni i duhur për një zëvendësministër është të mbetet larg kontaktit frekuent personal me stafin e ministrisë në mënyrë që të çlirohet nga çdo prirje personale që mund të ndikojë këshillimin e tij / saj për ministrinë.

Pa kapërcyer kufijtë që mund të ndërhyjnë në autoritetin e Sekretarit të Përgjithshëm, sa më poshtë mund të konsiderohen si fusha specifike për veprimtarinë e zëvendësministrave:

- Menaxhimi i ndryshimeve të rena dakord në ministri;
- Koordinimi i daljeve publike të ministrit dhe përpjekjeve për imazhin;
- Përcaktimi i masave dhe synimeve të performancës për ministrinë, njësitë e saj dhe sekretarin e përgjithshëm;
- Vlerësimi, si përfaqësues i ministrit, i performancës së Sekretarit të përgjithshëm;
- Vlerësimi i performancës së të gjitha institucioneve në varësi të ministrisë.

6.3 Hapësirat menaxhuese

Kur u shqyrtua organigrama e secilës ministri në fillim të projektit, ishte e qartë që Sekretarët e Përgjithshëm kishin hapësira shumë të mëdha menaxhuese – që varionin nga 7 vartës direktë në Ministrinë e Drejtësisë (MD) deri në mbi 20 në Ministrinë e Punëve të Jashtme (MPJ). Iu drejtuam studimeve të njohura të bëra nga VA Graicunas për të mbështetur propozimet tona për një hapësirë të punueshme menaxhimi. Vëzhguesit mund të arrijnë në konkluzione të ndryshme për gjatësinë e kohës që nevojitet për t'u marrë me marrëdhëniet midis stafit dhe për t'i bërë mbledhjet efektive, por është e pakundërshtueshme që sa më e madhe hapësira menaxhuese, aq më i madh është stresi menaxhues.

Sugjerimet e Graicunas për hapësirat menaxhuese

Numri i vartësve direktë	2	3	4	5	10	26
Marëdhëniet njëshe direkte	2	3	4	5	10	26
Marëdhëniet e kryqëzuara	2	6	12	20	90	650
Marëdhëniet në grup	2	9	28	75	5110	872415206
Marëdhëniet gjithsej	6	18	44	100	5210	872415882
Koha minimale për të arritur efektivitet në mbledhje	5 minuta	20 Minuta	3/4 orë	1 1/2 orë	4 ditë seminar	Kaos

Qasja e mëparshme horizontale menaxhuese e përdorur nga zyrtarët e lartë në Shqipëri është zëvendësuar me struktura vertikale që zvogëlojnë hapësirat menaxhuese të ekzekutivëve më të lartë në një hapësirë më të menaxhueshme, 4 ose pesë pozicione në varësi direkte.

Struktura më e konsoliduar dhe vertikale, që është prezantuar, ka katër avantazhe kryesore:

- ◆ I fokuson njësitë më shumë tek misioni, duke i aftësuar ato të përcaktojnë objektiva strategjike logjike dhe tregues për performancën;
- ◆ Inkurajon grupimin e funksioneve të ngjashme, duke lehtësuar në këtë mënyrë krijimin e sinergjive profesionale;
- ◆ Krijon një mundësi për rritjen në karrierë shkallë pas shkalle për nëpunësit civilë – nga specialistë në sekretarë të përgjithshëm; dhe
- ◆ I aftëson menaxherët e të gjitha niveleve të fokusohen më mirë në përgjegjësitë e tyre kryesore duke i lejuar të menaxhojnë më me efektivitet.

6.4 Standardizimi i niveleve ekzekutive të shërbimit civil

Në fillim të projektit, vumë re që, ose nuk kishte parime të strukturave organizative, ose, edhe nëse kishte, këto parime nuk ishin ndjekur me konsistencë. Vumë re se kishte Drejtori të Përgjithshme pa drejtori; drejtori të përbëra vetëm nga një sektor; sektorë që raportojnë direkt tek sekretarët e përgjithshëm etj.

Vumë re se drejtuesit e disa njësive organizative shumë të vogla (në madhësinë e seksionit) (p.sh., Drejtori i Institutit për Diasporën shqiptare në Ministrinë e Punëve të Jashtme) paguheshin si drejtorë, ndërkohë që drejtuesit e disa njësive organizative me funksione të mëdha në varësi të tyre (p.sh., Kryeinspektori në Ministrinë e Mjedisit) paguheshin si shefa seksionesh.

Gjatë gjithë këtij projekti, kemi propozuar struktura organizative të bazuara në parime funksionaliteti: qasja që kemi përdorur për strukturimin e organizatave përmbledhet në një “Manual për Strukturimin e Institucioneve” të përgatitur për këtë projekt:

- Përbërja e njësive organizative duhet të pasqyrojë qartë apo të tregojë një rezultat të synuar (p.sh. politika është një rezultat, ndërsa grumbullimi i statistikave është një aktivitet). Siç u theksua edhe më lart, njësitë organizative duhet të reflektojnë “pse” bëhet diçka e jo “çfarë” është bërë.
- Normalisht, një drejtori apo department duhet të ketë 2 ose më shumë seksione në varësi. Në një kuadër të tillë, drejtorja me një staf

minimal duhet të ketë 7 persona: një drejtor; dy shefa seksioni; dy specialistë që raportojnë secili tek shefi i seksionit.

- Në rastet e specialiteteve të veçanta (p.sh. auditimi i brendshëm, shërbimet ligjore), ku funksionet profesionale nuk mund të ndahen logjikisht, mund të ketë një drejtor në të cilën të ketë 7 ose më shumë persona, por jo seksione. Në rast se është e mundur dhe e arsyeshme për të konsideruar që puna mund të kryhet sipas zonave gjeografike apo ndarjeve të tjera praktike, mund të krijohen seksione.
- Një drejtor i përgjithshme krijohet që të arrijë 2 qëllime që lidhen me njera-tjetrën: për të mbajtur të kontrollueshme një hapësirë menaxhuese të nivelit tjetër më të lartë (dmth., sekretarit të përgjithshëm), ndërkohë që siguron që output-et e drejtorisë integrohen. Një drejtor i përgjithshme nuk duhet krijuar në rast se ka në varësi më pak se dy drejtorë që do menaxhohen nga ajo. Një drejtor i përgjithshëm duhet të ketë përgjegjësinë mbi gjithë “fushën” (hartim politikash, aktivitete rregullatore; ofrim shërbimesh apo shërbime mbështetëse).
- Sipas rastit, një ministri mund të kërkojë të angazhojë një ekspert dhe mund të gjykohej e rëndësishme që eksperti të identifikohet si anëtar stafi i ministrisë e jo si një kontraktor i jashtëm. Gjithashtu, mund të ndodhë që aktivitetet në të cilat është i përfshirë eksperti të jenë të një natyre të tillë, që të kërkojnë një njësi të vogël stafi mbështetës, psh. një apo dy persona. Megjithatë, niveli i pagave për një pozicion pa përgjegjësi menaxhuese ose me përgjegjësi të kufizuara nuk do të jetë tërheqës. Në këto raste, kërkesa për ekspert duhet bërë për një periudhë të kufizuar fikse. Me marrjen e miratimeve të nevojshme, eksperti duhet të angazhohet dhe të paguhet në nivel, që kënaq kërkesat e tregut (në nivel të pagesës së drejtorit apo të drejtorit të përgjithshëm). Eksperti nuk duhet identifikuar as si drejtor e as si drejtor i përgjithshëm, por vetëm si shefi i XX ose si eksperti XX: kjo do të shmangë çdo konfuzion organizativ. Eksperti nuk duhet të ketë autoritet të nxjerrë udhëzime menaxhimi: shefi i njësisë organizative tek e cila janë atashuar eksperti apo stafi i tij duhet të nxjerrë udhëzime të tilla. Aktivitetet në të cilat janë angazhuar eksperti dhe stafi i tij/saj duhen shtuar tek përgjegjësitë funksionale të një drejtorie dhe shefi i drejtorisë duhet të përgjigjet për punën e ekspertit dhe njësisë së tij/saj.

Besojmë se adoptimi i kësaj qasjeje do të shmangë disa nga problemet që kanë ndeshur ministrinë dhe DAP në të kaluarën.

6.5 Variacionet në Drejtorinë e Shërbimeve Mbështetëse

Gjatë fazës fillestare vumë re një mungesë të standardizimit në emrat dhe përbërjen e drejtorive, që kishin të njëjtat përgjegjësi funksionale. Si

rezultat i këtij projekti, kjo mungesë standardizimi pothuajse është eliminuar.

Gjithashtu, nuk kish një arsye bindëse për mënyrën se si ishin përmasuar drejtoritë e shërbimeve mbështetëse: ato nuk kishin raporte të qarta apo të gatshme ndaj madhësisë së përgjithshme apo kompleksitetit të aktiviteteve të linjës që ato mbështesnin. Vëzhgimet dhe të dhënat tona në periudhën fillestare të projektit (të treguara në tabelë) treguan raporte të shërbimeve mbështetëse ndaj aktiviteteve teknike që varionin nga 56:95 (37%) në 107:36 (75%): pjesa më e madhe e ministrive të treguara në tabelë kishte numër stafi që e tejkalonte stafin teknik që synonin të mbështesnin. Krijua një nivel krahasimi me të dhëna të marra nga administratat e disa vendeve të zhvilluara. Këto krahasime treguan që personeli i shërbimeve mbështetëse nuk duhet të tejkalojë 20 – 25% të numrit total. Propozuam që në afat të mesëm, Shqipëria duhet të synojë një kufi më të arritshëm prej 33%.

Duke supozuar që shumica e këtyre personave do të ripërdoren për të kryer funksione të programeve të linjës, mund të bëhet një rishpërndarje e burimeve njerëzore. Pa asnjë kosto shtesë nga ana e qeverisë, një ripunësim i personelit mund të ketë impakt të madh në aftësinë analitike të funksioneve të programeve dhe aftësisë së tyre për të krijuar qasje edhe më të sofistikuar për hartimin e politikave dhe dhënien e shërbimeve. Në mënyrë alternative, u kuptua qartë që identifikimi i vendeve të tepërta do të çojë në kursime të kostos.

Po kështu, u kuptua që zvogëlimi i numrit të stafit të shërbimit mbështetës duhet bërë në përputhje me zhvillimin e teknologjisë së komunikimit e informacionit dhe sistemeve të kompjuterizuara.

	Stafi - Pranverë 2005			Raportet			Numri i stafit mbesht Propozuar	Ndryshimi
	gjith drejt	teknik	Mbesht	Ekzistues	niv.bazë	të propoz		
Ministritë (për të cilat u grumbulluan të dhënat)								
Bujqësi & ushqim	159	90	69	43%	20% to 25%	33%	30	39
Kulturë, Rini & Sport	79	31	48	61%	20% to 25%	33%	10	38
Mbrojtja	143	36	107	75%	20% to 25%	33%	12	95
Ekonomia	151	95	56	37%	20% to 25%	33%	32	24
Arsim e shkencë	111	39	72	65%	20% to 25%	33%	13	59
Mjedisi	53	20	33	62%	20% to 25%	33%	7	26
Integrimi European	61	29	32	52%	20% to 25%	33%	10	22
Financa	178	105	73	41%	20% to 25%	33%	35	38
Punët e Jashtme	165	101	64	39%	20% to 25%	33%	34	30
Industri & Energji	125	46	79	63%	20% to 25%	33%	15	64
Drejtësi	134	76	58	43%	20% to 25%	33%	25	33
Punë e çështje sociale	106	48	58	55%	20% to 25%	33%	16	42
Pushteti lokal & decentralizimi	119	49	70	59%	20% to 25%	33%	16	54
Rreg. Territorial & turizmi	148	76	72	49%	20% to 25%	33%	25	47
Transporti & Telekomunikacioni	115	49	66	57%	20% to 25%	33%	16	50
Gjithsej	1847	890	957				297	660

6.6 *Mungesë qartësie në funksionet e njësisve*

Kemi vënë re se drejtoritë e ministrive operonin pa patur një fokus apo mision të qartë: shumica e drejtorive kishin më shumë se një fokus dhe operonin me konflikte funksionale. Ky projekt arriti të kategorizonte funksionet e ministrive në katër grupe kryesore: Planifikimi dhe Vlerësimi i Programeve (fusha e politikave); qeverisja dhe barazia sociale (fusha rregullatore); Dhënia e shërbimeve (fusha e ofrimit të shërbimeve); dhe shërbimet mbështetëse (fusha e shërbimeve mbështetëse). Për qëllimet tona i përkufizuam këto fusha në mënyrën e mëposhtme:

- Funksionet e **politikave** (planifikimi dhe vlerësimi i programeve) që ndihmojnë në përcaktimin, modifikimin dhe dhënien e drejtimit të politikës së qeverisë. Shembuj të këtyre tipeve të funksioneve të politikave mund të jenë: analiza dhe vlerësimi i politikave; parashikimi dhe prodhimi i statistikave; përcaktimi i standardeve minimale për të mbështetur efektivitetin e politikave; koordinimin midis ministrive dhe institucioneve në varësi.
- Funksionet **Rregullatore** (qeverisja dhe barazia sociale) që përfshijnë rregullimin e organeve të jashtme dhe rishpërndarjen e pasurisë për të siguruar përputhje dhe ekuilibër në një shoqëri të drejtë e të barabartë. Shembuj të këtyre tipeve të funksioneve rregullatore mund të jenë: licensimi, çertifikimi, akreditimi; auditimi dhe inspektimi (me synimin për dënimin e thyerjeve të identifikuarra të ligjit apo politikave).
- Funksionet e **Dhënies së shërbimeve** që ofrojnë shërbime për grupe klientësh që mund të jenë të brendshëm apo të jashtëm për qeverinë (në masën e mundshme, funksionet e dhënies së shërbimeve duhet të kryhen nga sektori privat apo nga organe gjysëm të pavarura që rregullohen nga qeveria). Shembuj të funksioneve të dhënies së shërbimeve mund të jenë bërja e pagesave të asistencës sociale për personat përfitues; shërbimet e trajnimit, arsimimit apo ato këshillimore.
- Funksionet e **Shërbimeve Mbështetëse** që sigurojnë ndihmë profesionale dhe joprofesionale për menaxherët operacionalë dhe për iniciativat politike (edhe këtu, aty ku është praktike, këto shërbime mund të blihen nga sektori privat). Shembuj të funksioneve të shërbimeve mbështetëse do të ishin ato që ju referohemi shpesh si funksionet e “personelit” (zhvillimi i burimeve njerëzore, financa, buxheti, mbështetja e teknologjisë së informacionit); hartimi i legjislacionit, shërbimet e zyrave dhe stafi i nivelit të ulët.

Gjithashtu, hartuam deklaratatë të qarta misioni për çdo ministri që i mundësojnë drejtoritë në varësi për të identifikuar një fokus operacional për të mbështetur përmbushjen e misionit të ministrisë.

6.7 Ndarje të paqarta funksionale midis ministrive

Gjatë fazës fillestare, vumë re se kishte linja të paqarta përgjegjësishë midis ministrive. Në mënyrë specifike, vumë re se si Ministria e Financave ashtu edhe ajo e Ekonomisë trajtonin burimet e punës në lidhje me investimet dhe analizën mikroekonomike. Propozimet që rezultuan nga ky projekt shërbyen për t'i dhënë çdo ministrie një fokus të qartë e të vetëm misioni.

Së bashku me propozimet e tjera për Ministrinë e Ekonomisë u propozua që ajo të bëhet Ministria e Biznesit: përgjegjësinë për menaxhimin e ekonomisë duhet ta ketë Ministria e Financave.

Puna e këtij projekti e mbështeti qeverinë aktuale politike në reduktimin e numrit të ministrive nga 17 në 14, nëpërmjet ndarjes dhe bashkimit të drejtorive dhe njësive më të vogla bazuar në funksionalitetin e tyre.

6.8 Institucionet në varësi

Në shumë raste, mënyra se si janë “menaxhuar” institucionet në varësi, është gjykuar nga ministrat dhe zyrtarët e lartë si jo e kënaqshme. Shumë nga institucionet në varësi nuk ishin më të dobishme; ato kryenin funksione që ju takonin ministrive (p.sh. hartim politikash) ose operonin si njësi të veçanta, kur mund të kishin qenë më eficiente dhe efektive si institucione të bashkuara.

Propozimet tona kërkuan eliminimin e shumë institucioneve të pavarura, nëpërmjet mbylljes së tyre; bashkimit; apo privatizimit (shih tabelën). Gjithashtu, në propozimet tona kërkuam institute të orientuara nga studimet me buxhete të përcaktuara nga pjesa e buxhetit të alokuar për arsimin në vend.

Për të lehtësuar ngarkesën menaxheriale të ministrave dhe për të rritur kontributin që duhet të japin institucionet në varësi për qëllimet e përgjithshme të politikave, u propozuan masat e mëposhtme:

1. Asnjë njësi apo nën njësi nuk duhet krijuar për të kryer një mision apo qëllim, të cilin vetë ministria apo njësia mëmë nuk lejohet ta kryejë me ligj.
2. Një njësi në varësi duhet të krijohet ose të mbahet vetëm kur aktiviteti për të cilin është krijuar apo ekziston nuk mund të kryhet me efektivitet në një drejtori brenda një ministrie.
3. Në kohën e krijimit të saj dhe çdo vit mbas këtij krijimi, ministria duhet të riafirmojë qëllimin (misionin) e njësisë dhe pritjet e qeverisë për performancën e njësisë.

Përmbledhje e propozimeve për institucionet në varësi të ministrive

Ministria	Absorbo	Ruan	Korniza	Transformo	Transfero	Bashko	Privatizo	Hiq
Financa		1				2		1
Ekonomia		2				3	1	1
Ekonomia (industria)	2	1				3	4	
Kultura	1	1	6	1		4	3	1
Mbrojtja		2					5	
Bujqësia					11		3	
Mjedisi				1			1	
Shëndetësia		6		2	2			
Transporti, Telekomuni & Punë Publike		8	2	2	3	1	2	1
Arsimi		6		1	1			
E brendshme		4			3		1	2
Drejtësia		3			3			
Punët e jashtme								1
Puna e çështjet sociale		5			1			
Totali	3	39	8	7	24	13	20	7

4. Në kohën që krijohet një institucion në varësi dhe çdo vit mbas kësaj kohe, Ministri duhet të qartësojë strukturën raportuese për institucionin, në mënyrë që të përcaktohen qartë marëdhëniet midis ministrit, drejtuesit të fushës përkatëse në ministri dhe drejtuesit të emëruar të institucionit si dhe përgjegjësitë përkatëse të tyre;
5. Kur një institucion ka një bord drejtorësh, drejtuesi i fushës përkatëse brenda ministrisë duhet të emërohet në bord në një pozicion pa të drejtë vote;
6. Pas caktimit në një bord, çdo drejtues korporate duhet të vihet në dijeni për pritjet e ministrit në lidhje me rolin dhe përgjegjësitë e drejtorëve;
7. Aty ku nevojitet, qeveria duhet të ofrojë trajnime për personat e emëruar në bordin e drejtorëve të institucioneve në varësi për të siguruar që ata i kryejnë me efektivitet përgjegjësitë e tyre;
8. Institucionet duhet të detyrohen të formulojnë çdo vit objektivat strategjike 3 vjeçare (duke përdorur parimin SMART) së bashku me indikatorët kryesorë të performancës dhe synimet që lidhen direkt me objektivat strategjike të institucionit;
9. Drejtuesi i çdo institucioni duhet të emërohet duke ndjekur procedura transparente përzgjedhjeje që reflektojnë parimet e vendosura për rekrutimin dhe promovimin brenda Shërbimit Civil;
10. Përpara emërimit të bërë për një Bord të Drejtorëve të Institucionit apo për një drejtues institucioni, duhen kryer kontrole të referencave të formimit për kandidatët e përzgjedhur dhe duhet të hartohet një raport për drejtimin e procedurës që do ndiqet;
11. Çdo institucion duhet të prodhojë një raport vjetor performance që e bën eksplisit suksesin apo dështimin në arritjen e synimeve të performancës dhe jep edhe informacion tjetër sipas specifikimit të ministrit;
12. Qeveria duhet të krijojë apo ndryshojë çdo legjislacion të nevojshëm që të sigurojë që Auditimi i qeverisë ka të drejtë të ekzaminojë të gjitha librat e regjistrimeve të institucioneve në varësi.

6.9 Prefektët dhe funksionet rregullatore

Shumë aktivitete rregullatore dhe institucione qeveritare janë të vendosura në qarqe e ndërkohë që funksionojnë çdo ditë në nivel rajonal, përsëri drejtohen në nivel ministrie. Propozojmë që menaxhimi i çështjeve rregullatore të jetë në përgjegjësi të prefektëve në qarqe. Kemi bindjen që

një skemë e tillë do të vendosë një shkallë të dëshiruar pavarësie për aktivitetet rregullatore; do të përmirësojë përpjekjet rregullatore, do të bëjë të mundur që rrethanat lokale të shqyrtohen në kontekstin e duhur dhe do të përshpejtojë vendimet rregullatore.

Nëqoftëse prefektëve do t'ju jepet përgjegjësia për çështjet rregullatore brenda qarkut të tyre, do të shmangët detyra e menaxhimit kombëtar për veprimet rregullatore. Vendosja e veprimeve rregullatore nën prefektët do të prishë lidhjet midis ministrave dhe funksioneve rregullatore dhe do t'u japë rregullatorëve një shkallë më të madhe pavarësie vendimmarrëse. Nëqoftëse ankimet ndaj vendimeve rregullatore të marra nën autoritetin e prefektit ju drejtohen ministrave përkatës, do të lehtësohet ngarkesa e gjykatave, veprimet e apelimit nuk do të kërkojnë përfaqësim nga avokatët ligjorë dhe vendimet mund të jepen më shpejt.

7.0 Ndryshimet në pozicionet e drejtuesve të lartë

Ashtu siç tregohet në tabelën e mëposhtme, kur filluan analizat funksionale, strukturat horizontale të menaxhimit kishin **17** pozicione Sekretari të Përgjithshëm në 17 ministri; **20** pozicione drejtorësh të përgjithshëm dhe **177** pozicione në nivel drejtori për një numër total stafi në pozicione ekzekutive të nivelit të lartë prej **214** vetësh¹. Tani ka **14** ministri dhe **14** Sekretarë të Përgjithshëm. Propozojmë që duhet të ketë 40 pozicione drejtorësh të përgjithshëm dhe 135 pozicione drejtorësh: aktualisht në të gjitha ministrinë ka 30 drejtorë të përgjithshëm dhe 132 drejtorë.

Duke reduktuar mbivendosjet funksionale dhe me këndvështrimin për të konfiguruar më mirë shërbimet dhe arritur sinergji funksionale, ky projekt ka shtruar propozime për të reduktuar dhe ripërdorur menaxherët e nivelit të lartë në 52 pozicione: ndryshimi aktual neto si rezultat i vendimeve të qeverisë është një ulje prej **62** pozicionesh të stafit të lartë menaxhues.

¹ Shifrat e treguara në këtë tabelë dhe ato të mbajtura zyrtarisht nga DAP tregojnë ndryshime të vogla për shkak të faktit që DAP përfshin Sekretarët e Përgjithshëm në numrin e Drejtorëve të përgjithshëm dhe, në disa raste, drejtuesit e njësisve të veçanta organizative paguhen në nivele që nuk reflektojnë një aplikim standard të gradëve.

Ministria / Pozicioni	Sekretar i Përgjithshëm			Drejtori të përgjithshme			Drejtori			Pozicionet ekzekutive totale			Vartës direkt të SP		
	F. fillestare	Propozuar	Aprovuar	F. fillestare	Propozuar	Aprovuar	F. fillestare	Propozuar	Aprovuar	F. fillestare	Propozuar	Aprovuar	F. fillestare	Propozuar	Aprovuar
Bujqësia	1	1	1	0	4	4	17	16	10	18	21	15	18	6	5
Kultura	1	1	1	1	2	1	11	10	9	13	13	11	12	6	7
Mbrojtja	1	1	1	0	2	0	10	6	7	11	9	8	11	4	6
Ekonomia	1	1	1	2	4	4	12	14	16	15	19	21	15	5	5
Arsimi	1	1	1	0	2		10	10		11	13		12	5	
Mjedisi	1	1	1	0	3	0	7	11	8	8	15	9	8	4	9
Integ europian	1	1	1	0	0	1	4	4	4	5	5	5	4	4	4
Financa	1	1	1	2	5	5	14	9	14	17	15	20	15	6	6
Punët e jashtme	1	1	1	3	4	3	16	10	15	20	15	19	12	5	12
Shëndetësia	1	1	1	0	2	2	9	8	9	10	11	12	9	4	4
Industria	1	0	0	4	0	0	5	0	0	10	0	0	12	0	0
Punët e brendshme	0	1	1	0	4	5	0	12	16	0	17	22	0	5	7
Drejtesia	1	1	1	2	3		11	8		14	12		7	5	
Puna e ç.sociale	1	1	1	1	1	2	12	6	9	14	8	12	11	4	4
Pusht. Lokal	1	0	0	2	0	0	9	0	0	12	0	0	7	0	0
Rendi publik	1	0	0	0	0	0	9	0	0	10	0	0	13	0	0
Rreg. Territorial	1	0	0	0	0	0	11	0	0	12	0	0	15	0	0
Transporti	1	1	1	3	4	4	10	11	15	14	16	20	11	5	7
Totali	17	14	14	20	40	31	177	135	132	214	189	174			
Hapësira mesatare													11.3	4.9	6.3

Struktura vertikale e menaxhimit të Sekretarit të Përgjithshëm ndaj Drejtorëve të Përgjithshëm e ndaj Drejtorëve, e cila ka ekzistuar në fazën fillestare, reflekton një raport strukture në formë hinke 17:20:169. Propozimet tona kanë parashikuar krijimin e një forme piramidale që reflekton një raport 14:40:135. Vendimet e qeverisë në lidhje me strukturat e ministrive e kanë respektuar këtë raport dhe bile e kanë përmirësuar atë në 14:30:132. Një ekzaminim i hollësishëm i strukturave do të tregojë që në disa raste kërkohet akoma punë për të reduktuar hapësirat menaxhuese. Hapësirat menaxhuese të Sekretarëve të Përgjithshëm janë reduktuar nga mbi 11 vartës direktë në fazën fillestare të këtij projekti në një hapësirë mesatare prej 6.3 aktualisht dhe propozohet hapësira prej 4.9. Ky është një përmirësim shumë i madh, i cili i ndjekur nga hartimi i politikave dhe procedurave të shkruara dhe autoriteteve të deleguara duhet të sjellë një epokë të re në efektivitetin e Shërbimit Civil. Pranojmë që një ndryshim i këtij lloji është një proces që kërkon kohë për t'u realizuar.

8.0 Komete nga donatorë të ndryshëm dhe përgjigjet tona

Gjatë zhvillimit të këtij projekti, pasi kemi paraqitur propozimet tona, janë marrë një sërë komentesh, kritikash dhe sugjerimesh. Në secilin rast, shqyrtuam përsëri propozimet e bëra dhe aty ku ishte e nevojshme u bënë rishikime. Problemet më kryesore të ngritura i kemi identifikuar më poshtë së bashku me përgjigjet tonë ndaj tyre.

8.1 Drejtor i Përgjithshëm i Auditimit të brendshëm

Nga DG i Buxhetit (që vizitoi Tiranën në 22-23 shtator 2005) u kuptua që analiza funksionale e Ministrisë së Financave propozonte që Drejtori i Përgjithshëm i Auditimit të Brendshëm në Ministrinë e Financave duhet të mos vazhdojë aktivitetet mbikqyrëse të auditimit dhe që Drejtoria e Përgjithshme duhet të inkorporohet në Thesar për të formuluar politikat dhe procedurat që lidhen me kontrollin e brendshëm.

Në realitet, ajo që u propozua nga projekti ishte që Drejtoria e përgjithshme e Auditimit duhet të konvertohej në një funksion të Kontrollit të Përgjithshëm, me përgjegjësi për të formuluar politika dhe procedura që lidhen me kontrollin e brendshëm. Vëzhgimi i projektit ishte që kjo Drejtoria e Përgjithshme në shqyrtimin e gjetjeve të Auditëve të brendshëm të ministrive dhe në formulimin e rekomandimeve të saj kish shkuar përtej përgjegjësive të veta politikëbërëse. Projekti kish propozuar një rol më të fokusuar politikash dhe procedurash për këtë drejtori që besohet që është plotësisht në përputhje me politikat e PIFC të KE-së. Projekti nuk propozoi përfshirjen e Drejtorisë së Përgjithshme në Thesar: përkundrazi propozimi parashikonte që funksioni i Kontrolluesit të Përgjithshëm duhet të raportonte direkt tek Sekretari i Përgjithshëm. Projekti propozoi që Drejtoria e Kontabilitetit të përfshihej në Thesar dhe kështu u bë.

8.2 *Lufta kundër pastrimit të parave*

Këshilltari rezident ligjor i Departamentit të Drejtësisë së SHBA kontaktoi drejtuesin e projektit për t'i shprehur shqetësimin e tij për "rekomandimin që përmbahej në raportin për Ministrinë e Financave ku thuhej që Njësia për Luftën kundër pastrimit të parave duhet mbyllur".

Propozimi i projektit nuk ishte për mbylljen e Njesisë së Luftës kundër pastrimit të parave. Raporti vetëm theksonte që nga pikëpamja funksionale e konsulentëve të këtij projekti, njësia ishte e vendosur në Ministrinë e gabuar. Komentet specifike të bëra në këtë raport ishin si më poshtë:

Në nivel politik, natyrisht që ministria e Financës dhe Banka qendrore janë të përfshira. Megjithatë, sipas pikëpamjes sonë, pastrimi serioz i parave lidhet me krimet e rënda, një fushë e specializuar e nëpunësve të policisë. Për këtë arsye, propozojmë që përgjegjësia për luftën kundër pastrimit të parave të kalojë në Ministrinë e Rendit Publik dhe policinë.

8.3 *Mbajtja e të ardhurave nga Organet rregullatore apo institucionet e shërbimit*

Nga disa analiza funksionale kanë dalë një numër rekomandimesh që organet rregullatore apo institucionet e shërbimit të mos vazhdojnë më praktikën e mbajtjes së një pjesë të të ardhurave të tyre për të plotësuar kërkesat për financim të veprimeve të tyre përkatëse. Sipas këndvështrimit tonë, të gjitha të ardhurat e gjeneruara nga organet publike janë të ardhura publike dhe si të tilla duhet t'i nënshtrohen procedurave të njëjta për marrjen e vendimit për alokimin e tyre. Për këtë çështje u morën komente të ndryshme. Kështu, në lidhje me Qendrën e Publikimeve Zyrtare, projektit iu sugjerua që funksionet e fitimit të parave të qendrës të kontribuonin edhe në subvencionimin e kryqëzuar të Gazetës Zyrtare.

Ky sugjerim të çon në një problem imediat – subvencionimi i kryqëzuar tenton të maskojë kostot reale dhe duke vepruar kështu, do të ishte e vështirë të dihej se cili është çmimi që duhet caktuar për publikimet që supozohen të jenë të vlefshme për publikun me kosto (ose do të joshen për të mashtruar me koston për të caktuar çfarëdo lloj çmimi që një staf i caktuar drejtues do të dojë apo do të mbulojë ineficiencat në funksionimin e qendrës). Mendojmë që të gjitha paratë e fituara nga institucionet qeveritare janë para publike dhe qeveria duhet të ushtrojë kontrollin e duhur mbi to.

Po kështu e gjejmë jo korrekt faktin që organet rregullatore të mbajnë një pjesë të të ardhurave të fituara nga gjobat. Në lidhje me taksat dhe doganat jemi shprehur (por e përsëritëm këtë argument edhe në raportet e tjera që merren me çështjet e inspektoriateve që mbajnë të ardhura nga gjobat) që:

Praktika e përdorur ngre shqetësimin që është më shumë se e mundshme që kjo (në thelb një sistem komisionimi) do të shkojë në kundërshtim me interesat legjitimë të taksapaguesve. Ndërkohë që biznesi i madh mund të përballojë angazhimin e kontabilistëve dhe personelit ligjor për të përgatitur dokumentacionin e tyre financiar dhe për të përfaqësuar interesat e tyre, bizneset më të vogla dhe taksapaguesit individualë mund të dorëzohen ndaj presionit të kërkesave të paarsyeshme. Sipas pikëpamjes sonë kjo praktikë duhet rishikuar.

8.4 *Bashkimi i Institucioneve përgjegjëse për Akreditimin, Standardizimin dhe metrologjinë*

Në analizën e bërë nga ky projekt për Ministrinë e Ekonomisë dhe institucionet e saj, është propozuar bashkimi i institucioneve përkatësisht përgjegjëse për Akreditimin, Standardizimin dhe Metrologjinë. Në këtë propozim konsulentët kanë patur parasysh rastin e Republikës së Maltës. Në vijim të këtij propozimi, konsulentët që përfaqësonin njërin nga donatorët hynë në kontakt me konsulentët e projektit tonë dhe këshilluan që pavarësisht nga shembulli i Maltës, një propozim i tillë bie ndesh me parimet e BE-së. Konsulentët kërkuan tërheqjen e këtij propozimi.

Nisur nga shqetësimi i shprehur, këshilltarët e projektit kontaktuan Qendrën Europiane të Standardeve dhe shpjeguan thelbin e propozimit. Përgjigja e marrë ishte si më poshtë:

- - - nuk ka ndonjë ligj apo rregullore europiane që të kërkojë ndarjen e aktiviteteve të akreditimit, standardizimit dhe metrologjisë.

- - - ndarja e akreditimit nga standardizimi është më shumë një “marëveshje midis zotërinjsh (gentlemen)” midis Institutit Kombëtar të Standardizimit dhe autoriteteve kombëtare, por në shumë vende kjo me të vërtetë që nuk është një praktikë e zakonshme.

Në Portugali deri para një viti IPQ ishte Organi kombëtar i Standardizimit së bashku me Organin Kombëtar të Akreditimit. Aktualisht këta organe janë të ndarë.

Në atë rast, krijimi i IPAC si organi kombëtar i Akreditimit nuk kishte qëllim të ndante akreditimin nga standardizimi, por të ndante akreditimin nga metrologjia, sepse IPQ mban gjithashtu edhe Institutin kombëtar të metrologjisë, pranë Organit Kombëtar të Standardizimit.

Ndarja u motivua nga ISO/IEC 17011, sepse një organ akreditimi nuk duhet të akreditojë aktivitete (kalibrime), të cilat kryhen nga një pjesë tjetër e të njëjtit organizëm (apo që lidhet me të).

Një muaj më vonë u mor një letër nga Sekretari i Përgjithshëm i organizatës, në të cilën midis të tjerave thuhej:

CEN pranon që nuk ka ndonjë ligj apo rregullore në nivel evropian në lidhje me ndarjen apo bashkimin e aktiviteteve të vlerësimit të konformitetit të tilla si metrologjia, çertifikimi, akreditimi dhe standardizimi.

Praktikat pozitive si dhe tendencat gjatë viteve të fundit, të konfirmuara nga dokumentat e fundit të prodhuara nga shërbimet e KE të ngarkuara për rishikimin e Qasjes së Re, është të ndahen ato aktivitete që dallojnë nivelet fitimprurëse e jofitimprurëse, qeveritare e private.

Pra tendenca është të ndahet akreditimi nga çertifikimi e nga standardizimi.

Bazuar në sa më sipër, projekti e tërhoqi propozimin e tij për të bashkuar këto institucione.

8.5 *Eliminimi i Drejtorive të Integritit evropian*

Në fillim të projektit, disa ministri kishin drejtori të Integritit Evropian. Gjatë kryerjes së analizave funksionale të ministrive kemi propozuar vazhdimisht që këto drejtori të mos mbahen më. Aryseja për këtë ishte pikëpamja që aty ku ekziston një drejtori e tillë brenda një ministrie, drejtoritë e tjera tentojnë të heqin dorë nga përgjegjësia e tyre për t'u njohur me kërkesat e BE-së. Pikëpamja jonë u përforcua nga një analizë e kryer nga një konsulent në kuadër të një projekti tjetër në njërën nga ministritë e linjës në të cilën thuhej që ekzistenca apo krijimi i një njësie të BE-së "është plotësisht joproduktive, sepse problemet e BE-së do të trajtohen vetëm si çështje të asaj njësie".

Çdo drejtues i nivelit të lartë në qeveri duhet të jetë i ndërgjegjshëm dhe të punojë drejt plotësisht të kërkesave për integrimin Evropian. Mendimi ynë është që në ato ministri që kanë një drejtori të Integritit Evropian, kjo drejtori bëhet një pengesë për rrjedhjen e informacionit në drejtoritë e tjera dhe nga këto drejtori. Jemi të bindur që nëqoftëse të gjithë drejtorët janë të ndërgjegjshëm dhe veprojnë në bazë të përgjegjësive të tyre për integrimin në BE, ekzistenca e një drejtorie për Integrimin në BE është e tepërt dhe përfaqëson një humbje asetesh. Jemi shprehur gjithashtu që nëqoftëse drejtorët e drejtorive nuk janë të ndërgjegjshëm apo nuk veprojnë në bazë të përgjegjësive të tyre të integritit në BE, është Sekretari i Përgjithshëm ai që duhet të marrë masat e menjëhershme për rregullimin e situatës.

Kuptohet që një Sekretar i Përgjithshëm, edhe në rast se është plotësisht kompetent, është një njeri i vetëm. Roli i Sekretarit të Përgjithshëm është një rol me shumë ngarkesë e kërkesa: ai duhet të kryejë udhëtime të

herëpashershme pune, duhet të drejtojë stafin e nivelit drejtues dhe duhet të informojë vazhdimisht ministrin. Për këtë arsye kemi propozuar që Sekretari i Përgjithshëm në ministrinë e linjës duhet të lejohet të ketë një sekretariat të vogël. Përgjegjësia e këtij sekretariati nuk do të jetë e lidhur në mënyrë strikte vetëm me çështjet e integritit Europian, e as si një kanal komunikimi midis ministrisë dhe ministrive të tjera.

Mendojmë që Sekretari i Përgjithshëm duhet të jetë porta e hyrjes e e daljes së informacionit për ministrinë. Pikërisht, kjo është një ndër arsyet kryesore se pse duhet të mbahet plotësisht i informuar një Sekretar i Përgjithshëm për çështjet dhe problemet e përditshme. Këto probleme e çështje Sekretari i Përgjithshëm duhet t'ia caktojë drejtorëve të ndryshëm sipas përgjegjësiave specifike të drejtorive të tyre.

Sekretariati i propozuar do të jetë një njësi joekzekutive, që vepron në mbështetje të Sekretarit të Përgjithshëm. Një anëtar i Sekretariatit duhet të ulet në mbledhjet e ekipit drejtues për të shënuar vendimet që merren dhe në emër të Sekretarit të Përgjithshëm të ndjekë zbatimin e detyrave që janë caktuar e plotësimin në afat të tyre. Kur drejtoritë kalojnë dokumentat tek Sekretari i Përgjithshëm, ato duhet të shihen nga Sekretariati për të siguruar që çështjet janë trajtuar me kompetencë dhe aty ku është e nevojshme janë diskutuar midis drejtorive e secila drejtori ka dhënë kontributin e vet me shkrim për çështjen e dhënë. Ky funksion mund të aplikohet njëllëj edhe për çështjet që i takojnë integritit Europian, planifikimit të SKZHES, kërkesave për asistencën e donatorëve, etj.

Madhësia e sekretariatit duhet të përputhet me kompleksitetin e çështjeve, vëllimin e qarkullimit të dokumentacionit, madhësinë e përgjithshme të përgjegjësiave të ministrisë. Në disa ministri, sekretariati mund të përbëhet edhe nga një person i vetëm; në disa raste të tjera mund të ketë 2 ose 3 persona.

8.6 Vendosja e institucioneve kërkimore në varësi të universitetit

Në raportet e analizave funksionale të ministrive të ndryshme është paraqitur një propozim i përsëritur që institutet kërkimore të mos varen nga Ministrinë Sektoriale, si Ministria e Bujqësisë e Ushqimit apo ish Ministria e Industrisë e Energjetikës. Propozimi ynë ishte që ato të jenë pjesë e strukturës së universiteteve. Ky propozim u ndesh me shprehjen e shqetësimit që një lëvizje e tillë do të rezultonte në ndarjen e kërkimit nga shërbimet këshillimore.

Ky propozim që institutet të varen nga një universitet nënkupton që Universiteti të shqyrtojë vlerën akademike/kërkimore të instituteve. Ato që nuk kanë asnjë vlerë praktike do të jenë nën presionin për të ngritur nivelin e tyre kërkimor. Logjika pas këtij propozimi është e qartë: me burimet e kufizuara financiare, disa njësi duhet të vlerësojnë çfarë vlere marrin nga institutet.

Këto propozime për kalimin e instituteve në varësi të universiteteve në asnjë mënyrë nuk duhen interpretuar që ministritë të mos kenë më kërkesa për kërkime e studime. Kur ministritë të kenë një kërkesë të qartë studimore, ato duhet ta kontraktojnë atë në institutin përkatës. Ajo që nënkuptohet është që ministritë dhe institutet të bëhen më të përgjegjshme për atë që kërkohet, koston e kërkesës specifike dhe afatin kohor të produktit (output-it) të kërkuar. Propozimi nuk pengon që ministritë të ngrenë një grup të brendshëm për të vlerësuar kërkesat e tyre kërkimore. Ne sugjerojmë që në përcaktimin se çfarë buxheti kërkohet, të gjitha ministritë duhet të jenë të detyruara ta ngrenë këtë grup.

8.7 Pavarësia e Institucioneve Rregullatore

Kjo çështje ka kaluar në një diskutim të gjatë, veçanërisht në lidhje me pavarësinë e rregullatorëve dhe marëdhënieve të tyre raportuese. Aktualisht, një sërë institucionesh që kanë funksione rregullatore janë krijuar në varësi të Parlamentit. Ndërkohë që e kuptojmë që kjo është bërë për të reflektuar pavarësinë nga ndikimi i ministrisë në vendimmarrjet e tyre, sipas mendimit tonë, raportimi i këtyre institucioneve në parlament është një marëdhënie jo korrekte. Qëllimi i Parlamentit është të debatohet e të vendoset për legjislacionin dhe të mbikqyren veprimet e ekzekutivit.

Propozimet fillestare që dolën në kuadër të këtij projekti e morën parasysh vështirësinë e krijimit të institucioneve të pavarura funksionale, veçanërisht në mungesë të një lëvizjeje të zhvilluar e organizuar mirë të konsumatorëve. Prandaj, në këto propozime parashikohej fuqizimi i kapacitetit të drejtimit rregullator në ministri dhe pushteteve ligjore të rregullatorëve për t'i aftësuar ata të kenë një pavarësi në vendimmarrjen e tyre. Kjo, sipas pikëpamjes sonë, do të ishte zgjidhja më e mirë (megjithëse jo e përsosur) për një çështje të vështirë. Por kjo nuk u pranua dhe u insistua që njësitë rregullatore të kenë pavarësi nga ministritë: e pranojmë që ky ishte një shqetësim i drejtë.

Gjatë zbatimit të projektit, hartuam një propozim për të vendosur funksionet rregullatore në prefektura (kjo është përmendur më sipër, shkurtimisht në këtë raport). Mendojmë që ky propozim do të shërbejë për të trajtuar shqetësimet për pavarësinë e nevojshme të rregullatorëve nga ministrat.

9.0 Statusi i zbatimit të propozimeve

Gjatë analizave të ministrive të mëparshme dhe atyre ekzistuese, konsulentët e projektit kanë bërë 485 propozime, mesatarisht 35 për çdo ministri.

Përpara përfundimit të projektit janë bërë përpjekje për t'u takuar me çdo ministri, analiza e të cilës ka përfunduar përpara fundit të vitit 2005. Vetëm me dy ministri u arrit të organizohej takim (Ministria e Financës dhe ajo e

Ekonomisë) me të cilat u mbajt takimi me drejtuesin e projektit për të diskutuar statusin e zbatimit. Raportet e këtyre dy ministrive janë shumë inkurajuese:

Ministria	Propozimi	Tërhequr	Nuk është pranuar	Ndryshuar	Pranuar	% mospranim	% aprovuar
Financa	29		4	1	24	13.8	82.8
Ekonomia	38	2	5		31	13.2	81.6
Gjithsej	67	2	9	1	55	13.5	82.2

Tabelat synohet që të përdoren nga DAP dhe të dërgohen periodikisht në çdo ministri për t'u përditësuar e për të identifikuar progresin e tyre në zbatimin e propozimeve të dhëna në raport dhe për të identifikuar ndonjë çështje që del.

10.0 Roli i DAP

Propozojmë që DAP të rikthehet në Zyrën e Kryeministrit; fusha e përgjegjësive të mbikqyrjes dhe aprovimit të zgjerohet e të përfshijë të gjithë sektorin publik; dhe të ngrihen kapacitetet e tij në mënyrë që ai të bëhet një njësi që ka mandat për kryerjen e reformës e që drejton iniciativat e ndryshimit në gjithë institucionet qeveritare; që ai të drejtojë adoptimin e një sistemi menaxhimi performance në ministri; dhe që të shërbejë si “roja” e përgjegjësive për Kryeministrin, duke shqyrtuar performancën e organizatave dhe stafit të nivelit drejtues dhe të raportojë gjetjet në Këshill të Ministrave (shih ndarjen e propozuar të përgjegjësive në lidhje me institucionet në varësi në faqen tjetër)

Një rol i propozuar për DAP në lidhje me institucionet në varësi :

Përgjegjësia	DAP	Zv/Ministër/Sek përgj	Bordi i nën njësisë	Ministri përgjegjës	Këshilli i Ministrave
Krijimi i një skeme menaxhuese	Drejton përcaktimin e skemës në bashkëpunim me ministrinë		Jep këshillim mbi aspektet teknike	Rekomandon në KM, dhe pasi është pranuar nga KM, firmos skemën me kryetarin e Bordit	Aprovon kuadrin ligjor dhe menaxherial
Emërimi i drejtorëve	Përcakton kriteret e përzgjedhjes së drejtorit; shqyrton kandidatët; shpreh rezervat tek ministri përgjegjës			Merr në konsideratë pikëpamjet e DAP dhe bën rekomandime në KM	Aprovon emërimin e Drejtorëve në Borde
Zyrtari drejtues ekzekutiv (CEO)			Përcakton kriteret e përzgjedhjes së CEO; shqyrton kandidaturat, bën rekomandime tek ministri përgjegjës	Aprovon kriteret e përzgjedhjes dhe aprovon emërimin	
Pagat e Drejtorëve	Harton dhe monitoron politikën mbi pagat				Aprovon politikën mbi pagat e bordit
Paga e CEO-s	Harton politikën mbi pagën	Monitoron politikën mbi pagat	Përcakton pagën brenda kufijve të politikës së pagave		Aprovon politikën mbi pagën e CEO
Krijimi, analiza, eliminimi i nën njësive	Harton udhëzimet & kërkesat e procesit; koordinon procesin e analizës, dhe rekomandon veprimet	Merr pjesë në procesin e analizës	Jep komente tek ministri përgjegjës mbi rezultatet e analizës së drejtuar nga DAP	Rekomandon veprime për KM	Aprovon natyrën e nën njësisë
Përcaktimi i pritjeve & Raportimi i Performancës	Harton udhëzimet	Përcakton pritjet dhe i rekomandon tek ministri përgjegjës	Monitoron output-et dhe përgjigjet tek ministri përgjegjës	Jep input-e dhe i bën ato publike	

Aktualisht, DAP ka një rol të dyfishtë: një rol strategjik dhe rolin tjetër procedural që ka të bëjë me konkurset për punësim. Të dy rolet janë shumë të rëndësishëm, por nga të dy këta role, ai strategjik është më i rëndësishmi. Megjithatë, është e vështirë të perceptohet se si roli strategjik i organizimit të ministrive në qeveri të mund të drejtohet me efektivitet nga portofoli i Ministrisë së Brendshme. Për të qenë në gjendje të kapësh dhe të drejtosh vëmendjen e ministrave dhe nëpunësve të lartë civilë për çështje që kanë të bëjnë me organizimin dhe numrin e stafit (kur ka shumë çështje të tjera që kërkojnë vëmendjen e tyre) është një detyrë që kërkon një status *'primus inter pares'*.

Nga perspektiva e një vizioni strategjik, për të siguruar që ministritë po i adaptojnë sistemet e biznesit të tyre dhe praktikat operacionale në përputhje me angazhimet e bëra në lidhje me ambicjet e vendit për anëtarësim në BE, DAP dhe Ministria e Integritit duhet të punojnë ngushtësisht. Nga perspektiva e funksionit strategjik, fusha e përgjegjësive të DAP duhet të shtrihet mbi të gjithë sektorin publik në mënyrë që institucionet publike të mos neglizhohen, ndërkohë që ministritë përpiqen të përshtaten.

Theksi i fushës së përgjegjësive të DAP duhet të jetë “reformë” e jo “organizim”. Nevoja specifike e ministrive dhe institucioneve publike është të reformohen dhe funksionojnë – në mënyrë organizative, operacionale, financiare dhe teknologjike.

11.0 Hapat e tjerë

Projekti përfundoi: të gjitha detyrat e caktuara u plotësuan. Sidoqoftë, nga perspektiva e fituar gjatë zbatimit të projektit për 17 muaj dhe shumë kontakteve me politikanë dhe zyrtarë të lartë, mund të bëjmë disa vëzhgime për një sërë iniciativash që mund të zbatohen.

11.1 Dokumente informimi, të strukturuar për Këshillin e Ministrave

Gjatë zbatimit të projektit, u vu re që nuk ka asnjë format të përcaktuar për informacionin dhe vendimet që paraqiten në Këshill të Ministrave. Për shkak të mungesës së këtij formati, problemet paraqiten në një mënyrë të përshtatshme për të marrë vendimin që dëshirohet e jo që të japin informacionin sipas një strukture të përcaktuar, që do të sigurojë informimin e plotë dhe vendimmarrje objektive. Problemi më i vogël që shkakton kjo gjë ndikon në performancën funksionale të ministrive: dokumentet, prezantimet e ideve dhe zgjidhjet e propozuara për çështjet përgatiten në një mjedis jo metodik, të ngritur për rastin konkret (ad hoc), ku njohuritë institucionale dhe thellësia analitike nuk vlerësohen. Kjo mungesë thellësie krijon qëndrime që reflektojnë keq mbi pritshmëritë e performancës dhe kjo reflektohet në të gjithë organizatën.

Problemet duhen identifikuar qartë, duhet dhënë informacioni njohës për çështjet; problemet dhe zgjidhjet e propozuara opsionale duhet të diskutohen në këndvështrim të kostove periodike dhe atyre kapitale; impaktit ekonomik; kuadrit ligjor; implikimeve në sistemet dhe politikat ekzistuese, etj.

11.2 Caktimi i Sekretarëve të Përgjithshëm si Zyrtarë Përgjegjës (Accounting)

Në raportin e analizës funksionale të Ministrisë së Financës është propozuar që Sekretari i Përgjithshëm në çdo ministri të caktohet si Personi Përgjegjës për ministrinë. Mjafton të themi që të caktosh Sekretarët e Përgjithshëm si Zyrtarët Përgjegjës do të jetë një përparim i madh në krijimin e një përgjegjshmërie të vërtetë dhe do të influencojë pozitivisht në zhvillimin e një kuadri rigoroz për menaxhimin e performancës. .

Ministria e Financave mund ta ketë keqkuptuar rekomandimin tonë, pasi në një raport që Ministria përgatiti për statusin e zbatimit të propozimeve, ishte shënuar që Drejtori i Thesarit është caktuar Zyrtari Përgjegjës. Për ta sqaruar këtë, qëllimi i propozimit tonë ishte që çdo Sekretar i Përgjithshëm në ministri duhet të jetë person i caktuar ligjërisht si Zyrtari Përgjegjës në ministrinë e tij dhe duhet të përgjigjet për të gjitha paratë e hyra e të dala nga ministria.

11.3 Përkufizimi i Procesit të Biznesit

Analizat funksionale të kryera u zhvilluan nga një pikëpamje “nga lart poshtë”: ky është një hap i nevojshëm, pasi ai përcakton përgjegjësitë për njësitë dhe nënjësitë në një organizatë. Tani, ministrinë duhet të përcaktojë proceset specifike që duhet të kryejë çdo nënjësi. Në disa raste, proceset e biznesit do të kenë nevojë të ripërcaktohen apo të ri-projektohen – kjo do të jetë veçanërisht rasti kur do të futet teknologjia e informacionit e komunikimit. Ndërkohë që avantazhet e përkufizimit të proceseve të biznesit do të shërbejnë për të fiksuar qëllimet e nën njësive, ky përkufizim do të bëjë të mundur edhe përcaktimin e përshkrimeve të pozicioneve individuale që përmbajnë masa për performancën dhe synime specifike.

Rëndësi të veçantë i duhet kushtuar edhe nevojës së ministrive për të ngritur një proces të hartimit të politikave dhe për të ndërtuar procese të shëndosha rregullatore.

11.4 Manualet

Një ndër faktorët që kontribuojnë në madhësinë e hapësirës së një drejtuesi është ekzistenca apo mungesa e manualeve të politikave dhe procedurave. Aty ku këto manuale nuk ekzistojnë, çdo problem që del përbën një situatë të re që kërkon kohë për t’u marrë dhe për të arritur në

vendime. Kjo gjë tenton të minimizojë kohën që kanë drejtuesit për të mbikqyru personat në varësi të tyre, E për të qënë efektiv, hapësirat menaxhuese duhet të jenë të vogla. Mungesa e manualeve do të thotë gjithashtu që çështje të ngjashme dhe kërkesa të ngjashme procesesh të zgjidhen në mënyra të ndryshme – kjo krijon probleme. Në rrethanat kur ekzistojnë manualet e politikave dhe të procedurave, shumica e situatave mund të zgjidhet duke iu referuar praktikës së aprovuar e të vendosur: kjo çon në rritjen e aftësisë së menaxherëve për të mbikqyru një numër të madh vartësish/gjerësi më e madhe e përgjegjësive funksionale.

Duhet të ndërmerret një iniciativë për të krijuar manuale procedurash dhe politikash në të gjithë strukturën qeverisëse, duke filluar me fushat e përbashkta të shërbimeve mbështetëse.

11.5 Sistemi i autoriteteve të deleguara dhe menaxhimit të performancës

Gjatë zbatimit të këtij projekti, janë vënë re raste të shumta kur nëpunësit e lartë civilë prisnin që vendimet ose orientimet të jepeshin nga niveli politik. Kjo situatë krijohet sepse sistemi i autoriteteve të deleguara nuk është i fuqishëm. Për të reduktuar kufizimet dhe presionet dhe për të bërë që shërbimi civil të bëhet më i vetë-drejtuar dhe të veprojë në një mënyrë që t'i paraprijë të tjerëve, duhet ndërmarrë një iniciativë për të përcaktuar se çfarë autoritetesh duhen deleguar formalisht dhe që këto delegime të mbështeten me burime të mjaftueshme.

Në çdo ministri dhe për çdo njësi, nënjësi dhe pozicion individual duhet të caktohen masa për performancën e të vendosen synime specifike të performancës për të mundësuar që ministrinë të plotësojnë objektivat e tyre. Parimet e menaxhimit të performancës janë:

- Ajo duhet të drejtojë ndryshimin dhe përmirësojë performancën e organizatës;
- Të fokusojë punën e organizatës në prioritetet e saj;
- Të masë performancën e organizatës;
- Të përshtasë objektivat strategjikë dhe prioritetet me planet individuale të punës;
- Të identifikojë si sukseset ashtu edhe dështimet;
- Të identifikojë praktikën e mirë dhe mësimin nga sukseset e të tjerëve.

12.0 Përfundime

Me mbylljen e projektit dhe në këndvështrimin e ndryshimeve që janë bërë dhe bëhen në madhësinë e sektorit publik, mund të bëjmë tre vëzhgime.

Ky projekt është identifikuar, direkt dhe indirekt, me reduktimin e numrit të punonjësve në ministritë e ndryshme. Vërtet, në një numër të vogël rastesh, projekti ka propozuar mbylljen e disa drejtorive të ministrive. Megjithatë, në asnjë rast raportet e analizave funksionale të ministrive nuk kanë komentuar aftësitë e kompetencën e nëpunësve civilë – kjo nuk ishte në termat e referencës së projektit. Në dhënien e rekomandimeve tona, u supozua që burimet njerëzore mund të ripërdoreshin në një mënyrë që do të lejonte përdorimin më të mirë dhe më efektiv të aftësive dhe njohurive institucionale.

Duhet thënë gjithashtu që kur kemi bërë propozimin për emërimin e Drejtorëve të Përgjithshëm, kemi supozuar që pozicionet do të zihen nga njerëz kompetentë e që kanë eksperiencën e duhur. Në një nga ministritë, Drejtorët kundërshtuan propozimin për të patur Drejtorë të Përgjithshëm me argumentin që këta drejtorë të përgjithshëm do të ishin persona politikë që nuk do të kishin kompetencën e duhur dhe kjo do ta bënte punën dhe komunikimin e tyre më të vështirë: kjo do të çojë në një dëmtim të efektivitetit funksional. Shpresojmë që shqetësimi i tyre të mos rezultojë i drejtë.

Po kështu vëmë re që Drejtorët e Përgjithshëm (dhe drejtuesit e institucioneve në varësi) shpesh lejohen të emërojnë drejtorët në varësi të tyre. Kjo nuk është një praktikë e mirë: nuk përputhet me praktikën brenda ministrive dhe mund të çojë shumë lehtë në korrupsion dhe favorizim. Mendojmë që emërimet e njësive në varësi duhet të ndjekin një procedurë transparente, që të sigurojë korrektësinë e këtij procesi.