



SIGMA

Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim

Një iniciativë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, kryesisht e financuar nga BE

KËSHILLTARËT POLITIKË DHE NËPUNËSIT CIVILË NË VENDET EUROPIANE

Përgatitur për Sigma nga Simon James

me kapituj shtetesh nga Thomas Broeng Jørgensen, Rikke Ginnerup, Jacek Czaputowicz, Alexandre Sousa Pinheiro, Antonio Natera-Peral dhe Fco. Javier Ruiz-Martínez dhe Katharine Raymond

PROGRAMI SIGMA

Programi Sigma — Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim — është një iniciativë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe Bashkimit Europian, kryesisht e financuar nga BE.

Sigma mbështet vendet partnere në përpjekjet e tyre për të përmirësuar qeverisjen dhe menaxhimin duke:

- Vlerësuar progresin e reformave dhe duke identifikuar parësitë kundrejt parimeve bazë që reflektojnë praktika të mira europiane dhe Legjislacionit ekzistues të BE-së (*acquis communautaire*);
- Asistuar vendim-marrësit dhe administratat të ndërtojnë institucione dhe të ndërtojnë kuadre ligjore dhe procedura në përputhje me standardet dhe praktikat e mira europiane;
- Thjeshtësuar asistencën e donatorëve nga BE dhe donatorëve të tjerë Brenda dhe jashtë Europës duke i ndihmuar të modelojnë projekte, duke siguruar kushtet e përshtatshme dhe duke mbështetur implementimin.

Partnerët e Sigma-s në punë janë qeveri si:

- Shumica e vendeve kandidate për BE — Bullgaria, Republika Çeke, Estonia, Hungary, Letoni, Lituania, Polonia, Rumania, Sllovakia, Sllovenia and Turqia.
- Vendet e Ballkanit Perëndimor — Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Kroacia, Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, dhe Serbia dhe Mali i Zi / Mali i Zi, Serbia dhe Kosova.
- Rusia (me financimin e OECD).

Programi Sigma ka vendosur përparësitë e tij për të mbështetur përpjekjet për reforma të vendeve partnere në fushat e mëposhtme:

- Projektimi dhe Implementimi i Programeve për Reforma
- Kuadri Ligjor, Shërbimet Civile dhe Drejtësia
- Kontrolli dhe Auditimi i Jashtëm Financiar
- Menaxhimi i Shpenzimeve Publike
- Kapacitetet e përgatitjes së politikave dhe Koordinimit, duke përfshirë Menaxhimin Rregullues
- Prokurimi Publik

Për informacione të mëtejshme për Sigma, konsultohuni me web site-n tonë:

<http://www.sigmaweb.org>

Ky dokument është prodhuar me mbështetjen financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e shprehura në të janë të autorit dhe në asnjë mënyrë nuk mund të merren sikur reflektojnë mendimin e Bashkimit Europian dhe jo domosdoshmërisht reflekton pikëpamjet e OECD-së dhe ato të shteteve të tij Anëtare ose të ndonjë shteti përfitues pjesëmarrës të Programit Sigma.

LISTA E PERMBATJEVE

PARATHENIE	4
PERMBAJTJA EKZEKUTIVE	5
I - STUDIM KRAHASUES Simon James	7
II - STUDIME TE VENDEVE	
DANIMARKE Thomas Broeng Jørgensen dhe Rikke Ginnerup	24
POLONI Jacek Czaputowicz	35
PORTUGALI Alexandre Sousa Pinheiro	42
SPANJE Antonio Natera-Peral dhe Fco. Javier Ruiz-Martínez.....	49
MBRETERIA E BASHKUAR Katharine Raymond.....	62

PARATHENIE

Ndërsa përcaktimi i rolit të përshtatshëm për këshilltarët politikë është një temë shumë e përshtatshme në shumicën e demokracive sidomos në BE, si edhe për vendet candidate dhe CARDS sot, çuditërisht ekziston shumë pak informacion ekzistues. Për ta mbushur këtë boshllëk, në vjeshtë të vitit 2005, programi Sigma lëshoi një studim bazuar mbi pyetësor për të mbledhur eksperiencat prej vendeve.

Në janar dhe shkurt/mars 2006, Programi Sigma, bashkë me Misionin OSBE në Kosovë, Administratën Publike Ndërkombëtare (PAI) dhe zyrën e Kryeministrit të Kosovës organizoi dy seri seminaresh mbi rolin e këshilltarëve politikë dhe nëpunësve të lartë civilë. Qëllimi i këtyre seminareve ishte promovimi i një kuptimi më të qartë të roleve respektive të nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë në ministrinë e Kosovës dhe gjetja e mënyrave për të sqaruar dhe forcuar marrëdhëniet e punës. Gjatë seminareve, perspektiva të ndryshme Europiane (Lituanit, Britanit e Madhe, Polonit dhe Suedit) në rolet e këshilltarëve politikë dhe të nëpunësve civilë u prezantuan dhe u debatuan nëpër diskutime dhe seminare.

Pjesa e parë e këtij studimi jep një përmbledhje mbi rolin e këshilltarëve politikë dhe marrëdhëniet e tyre me nëpunësit civilë në vendet e OECD-së, të cilët edhe përfitojnë nga mendimet e mbledhura gjatë seminareve të mbajtura në Kosovë. Në një pjesë të dytë, u prezantuan kapituj të detajuar të shteteve mbi këshilltarët politikë në Danimarkë, Poloni, Portugali, Spanjë si edhe në Britaninë e Madhe.

Audienca target për këtë publikim është kryesisht zyra/sekretariate të qeverisë dhe ministrive në vendet rajonale CARDS, por publikimi mund të dalë i dobishëm edhe për vende të tjera në tranzicion aktualisht në procesin e përmirësimit të funksionimit të ministrive të tyre. Studimi do të ushqejë një proces të vazhdueshëm trajnimi të nëpunësve civilë/këshilltarëve politikë në vendet target që sigurojnë një perspektive ndërkombëtare.

Të gjitha publikimet e Sigma-s janë të disponueshme në web site (www.sigmaweb.org).

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Tensioni ndërmjet këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë është I brendshëm në strukturat administrative demokratike. Si i përcaktojnë shtetet rolet e përshtatshme për këshilltarët politikë dhe nëpunësit civilë siç janë rrënjësor në historinë e tyre? Cilat janë ato rregulla që drejtojnë funksionet e tyre përkatëse? Si bashkëpunojnë këshilltarët politikë dhe nëpunësit civilë? A ka risi kombëtare, edhe në lidhje me trajnimin? Qëllimi i këtij studimi bazuar mbi pyetësor është të paraqesë një shumëllojshmëri traditash kombëtare në lidhje me rolet dhe përgjegjësitë e këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë si edhe rregullimet institucionale të bëra për të sheshuar burimet e brendshme të konfliktit.

Përmbledhje e Gjetjeve Kryesore:

- Marrëdhëniet ndërmjet këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë tentojnë të jenë problematike në shumicën e vendeve të BE-së dhe OECD-së. Ndarjet ndodhin veçanërisht në kontekstin e tranzicionit dhe në ato vende që shërbimin civil e kanë të gjatë po ku këshilltarët politikë janë prezantuar së fundmi.
- Nëpunësit civilë dhe këshilltarët politikë kanë role të ndryshme, por gjithsesi, plotësuese. Ata ndajnë përgjegjësinë e këshillimeve mbi politikën, si edhe besnikërinë ndaj ministrit. Këshilltarët politikë janë këshilla mbi politikën nën aspektin e politikës. Detyra e nëpunësit civil është administrate, ekzekutimi dhe implementimi i politikës – por edhe zhvillimi i opsioneve të politikave për ministrin.
- Këshilltarët politikë duhet të mbështeten në bashkëpunimin e organit të nëpunësve civilë. Dhe anasjelltas, nëpunësit civilë shpesh mësojnë se këshilltarët politikë mund të ndihmojnë nëpunësit civilë të kuptojnë mjedisin politik në të cilin veprojnë.
- Kufijtë midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë duhet të kuptohen mire dhe të respektohen, por këta përbëhen vetëm nga një vizë, jo nga një mur. Ministrinë nuk mund të punojnë me efektivitet nëse dy grupet nuk punojnë së bashku.

Gjetjet Kryesore në Kapitujt e Shteteve:

- Në *Danimarkë*, shërbimi civil (një meritë burokracie dhe një sistem karriere në të cilin futen kryesisht nëpunës të lartë nga ministrinë politikisht neutralë) mund të sigurojë dhe siguron si këshillë mbi politikën ashtu edhe mbi strategjitë politike, por prapë nuk angazhohet në politikën partiake. Vetëm një këshilltar politik për ministri lejohet të merret kryesisht me shtypin, më pak se sa të merret me ministrin. Një “White Paper” e vitit 2004 për më tepër sqaron rolet respektive dhe përgjegjësitë dhe një kurs trajnimi, e detyrueshme për këshilltarët politikë që do të vijin dhe që supozohet t’i përgatisë për të punuar në një mjedis ministror.
- Në *Poloni*, ndarja mes sferës së shërbimit politik dhe atij civil ka qenë e vështirë të arrihej dhe të ruhej. Polonia ka përshtatur një sistem të kabineteve politike të qeverisur nga direktiva individuale ministrore ku këshilltarët politikë dhe nëpunësit civilë punojnë së bashku për t’i dhënë këshilla politike vendim-marrësve. Një rregullore e kuptueshme në lidhje me kabinetet politike do të ishte shumë e domosdoshme, veçanërisht duke parë opinionin negativ të vetë publikut kundrejt këshilltarëve politikë të cilët shumë shpesh në të shkuarën janë përfshirë në skandale politike ku përfshihej shpërdorimi i postit..
- *Portugalia* përcakton ligjërisht këshilltarët politikë si në parlament ashtu edhe në qeveri si të ndryshëm nga nëpunësit civilë, duke ndaluar çdo ndërhyrje direkte në aktivitetin e organeve administrative. Gjithsesi, një përqindje e madhe e stafit politik që punon me anëtarë të qeverisë

merret nga administrate publike, ku është i mundur edhe rikthimi duke pare që një nëpunës civilë nuk ka pse të janë dorëheqjen për të punuar si këshilltar politik. Kjo e bën *de facto* të vështirë ndarjen e qartë midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë.

- Në *Spanjë*, katër tendenca – decentralizimi politik dhe administrative, konsolidimi i shtetit social, Integrimi në BE dhe privatizimi dhe sigurimi i shërbimeve publike – kanë ndikuar dukshëm mbi rolin e nëpunësve civilë në nivel qendror, bashkë me përgjegjësinë e tyre për të dhënë këshilla politike-taktike dhe asistencë teknike për politikanët në nivele të ndryshme të administratës qendrore. Aktualisht, afërsisht $\frac{3}{4}$ e pozicioneve të këshilltarëve mbahen nga nëpunës civilë. Bashkë me nëpunësit civilë të përhershëm, të emëruarit politikë veprojnë në kabinete politike si këshilltarë të vakantë. Vitet e fundit, ka pasur tentative për të formuluar një kod etik, si edhe për të rregulluar rekrutimin dhe përzgjedhjen e këshilltarëve të vakantë, numri I të cilëve po rritet shpejt në nivel lokal, dhe deri në një fare mase në nivel autonom rajonal.
- Në *Mbretërinë e Bashkuar*, nëpunësit civilë dhe këshilltarët politikë punojnë bashkë bazuar mbi mirëkuptimin se ministrat varen nga një game e gjerë këshillash, si praktike dhe politike, për të marrë vendimet më të mira bazuar mbi të gjitha faktet e disponueshme. Bashkëpunimi midis dy grupeve varet ndjeshëm nga profesionalizmi individual dhe mirëkuptimi që të dyja palët shërbejnë për të njëjtin qëllim. Këshilltarët politikë shikohen si nëpunës civilë të përkohshëm, të cilëve u kërkohet të punojnë konform Kodit të Sjelljes për Këshilltarë të Veçantë dhe Konform Kodit Civil duke theksuar integritetin dhe shërbimin ndaj qeverisë aktuale të zgjedhur.

Rekomandimet:

- Rolet respektive të nëpunësve civilë/këshilltarëve politikë duhet të specifikohen qartë, idealisht në legjislacion dhe të mbështeten me kode të sjelljes.
- Për të lejuar marrëdhënie të mprehta dhe të përshtatshme pune ndërmjet dy grupeve duhen mekanizma të thjeshtë:
 - Të kuptohet qartë se këshilltarët politikë këshillojnë ministrin dhe nuk i japin urdhra nëpunësve civilë.
 - Një marrëveshje të asaj që ministri dëshiron të arrijë dhe c`duhet të bëjë secila pale për të arritur këto qëllime të caktuara.
 - Rregullime të thjeshta të punës, si për shembull mbledhje javore ndërmjet nëpunësve civilë dhe këshilltarëve për të ndarë informacione dhe për të shpërndarë punën.
- Për të mbështetur kuadrin ligjor duhen edhe rregulla etike. Këdo duhet të përforcohen me anë të politikës të Burimeve Njerëzore dhe masave të trajnimit për të gjithë stafin.
- Duhet të vihen në vend mekanizma për sanksionimin e thyerjes së legjislacioneve. Rregulla të hetimit dhe dënimit për këshilltarët politikë çuditërisht mungojnë në vendet e Evropës Perëndimore.

KËSHILLTARËT POLITIKË NË VENDET EUROPIANE: NJË STUDIM KRAHASUES

Këshilltarët politikë nuk janë një fenomen krejtësisht i ri në Evropën Lindore, por dekadat e fundit janë adaptuar nga një numër në rritje i shteteve, dhe në vendet ku janë vendosur mire, numri i tyre tenton të rritet. Kjo ka çuar në një debat për qëllimin e tyre, lidhjen e tyre me ministrin dhe shërbimin civil, efektivitetin e tyre, kuadrin ligjor dhe etik brenda të cilit duhet të veprojnë. Ky dokument, i rishikon këto çështje dhe shqyrton se çfarë mësimesh mund të nxirren.

Çuditërisht është shkruar pak për këshilltarët politikë. Ky dokument është hartuar mbi bazën e një numri studimesh të bëra nga Sigma për këtë publikim, literaturën e paktë në dispozicion, nga informacioni i dhënë nga nëpunësit civilë nga disa shtete Europiane dhe nga njohuria e drejtpërdrejtë personale. Rezultati është një agregat; është e mundur të identifikohet të paktën një përjashtim në deklaratat e mëposhtme. Ndërsa ekziston një variacion i konsiderueshëm ndërmjet angazhimeve të këshilltarëve politikë që ekzistojnë në shumë vende, gjithsesi, ekziston një praktikë e përbashkët që lejon të bëhen disa vëzhgime dhe të nxirren disa konkluzione.

Ky dokument është shkruar në kontekstin e konceptit, tani shumë të përhapur dhe të pranuar, për një “Standart European” të shërbimit civil, i përshkruar edhe në dokumente të tjera të Sigma, më tepër *Parimet Europiane për Administratën Publike dhe Listkontrolli i Përmbajtjes së Legjislacionit të Shërbimit Civil*. – parimi kyç në këtë kontekst është paanësia politike shërbimit civil. Ky në vetvete nuk është koncept i thjeshtë, meqë të gjithë nëpunësit civilë punojnë për politikanët dhe janë të përfshirë në detyrën thelbësore politike të shpërndarjes së burimeve publike. Shumë shtete i akordojnë nëpunësit civilë në funksion të dhënies së këshillave politiko-taktike dhe në mbështetje të ministrave të tyre. Përveç kësaj, bëhet e qartë nga praktika e përditshme e shumë vendeve Europiane se është e mundur të punonjësit civilë të veprojnë konform një sjelljeje jo-partiake por politikisht të ndjeshme.

Shumica prej sistemeve politike Europiane gjithashtu sigurojnë këshilltarë politikë për anëtarë të legjislaturës, ose të paktën për anëtarët e tij udhëheqës ose partive kryesore politike. Disa vende sigurojnë gjithashtu këshilltarë politikë për qeveritë rajonale apo bashkiake. Shumë prej çështjeve të mbuluara në këtë dokument gjithashtu aplikohen për këshilltarët në këto degë të tjera të qeverisë, por ky dokument merret vetëm me këshilltarët politikë të ministrave të qeverisë.

1. Përcaktimi i “Këshilltarëve Politikë”

Këshilltarët politikë më mire përcaktohen në lidhje me dy grupet me të cilët ata punojnë më ngushtë: ministrat dhe punonjësit civilë. Ata janë asistentë të ministrave, të cilëve u japin këshilla dhe mbështetje, zakonisht të natyrës politike. Emërimi i tyre kryesisht është “emërim mirëbesimi”, që është personalisht i ministrit dhe zgjat vetëm për aq kohë sa ai/ajo ka mandatin. Këshilltarët politikë mund të takohen nga stafi personal mbështetës i ministrit (të cilat në disa vende janë emërimet të shërbimit jo-civil), që janë përgjegjës për mbajtjen e planit, mbështetjes logjistike apo çështjeve të ngjashme. Funkcioni dallues i këshilltarëve politikë është të japin këshilla.

Këshilltarët politikë dallojnë nga punonjësit e rregullt civilë në 3 aspekte thelbësore. Së pari, meqë personalisht emërohen nga ministri, ata bëjnë përjashtim nga kërkesat e zakonshme të hyrjes në shërbim civil (edhe pse në disa raste mund të kenë shërbyer dhe më parë si punonjës civilë). Përndryshe, rrallë kërkohet ndonjë kualifikim tjetër për t’u bërë këshilltar politik. Ministrat mesa duket kërkojnë njerëz me kompetenca, edhe pse duhet thënë se shqyrtimi i përkatësisë politike ndonjëherë mbizotëron mbi këtë. Së dyti, ata qëndrojnë jashtë hierarkisë normale të ministrisë. Zakonisht janë përgjegjës vetëm për ministrin dhe i marrin udhëzimet nga ai/ajo. Së treti, ata përjashtohen nga kërkesat e vendosura mbi punonjësit civilë për të vepruar me paanësi politike; i gjithë funksioni i këshilltarit politik është që ai/ajo të japë këshilla në drejtimin politik gjë të cilën ministri s’ mund ta kërkojë nga shërbimi publik.

Pozicioni ligjor varion, këshilltarët politikë trajtohen si një kategori e veçantë e nëpunësve civilë, kurse në disa shtete të tjera ata specifikisht përjashtohen nga përcaktimet e ligjit mbi shërbimin civil; në disa të tjera pozicioni i tyre nuk është i qartë. Dokumentet mbi shtetet që pasojnë japin një shumëllojshmëri shembujsh të legjislacionit që drejton këtë çështje. Polonia ka shumë rregullore, edhe pse ka ndryshime ndërmjet ministrive për sa i përket funksioneve të këshilltarëve politikë. Në Suedi dhe në Mbretërinë e Bashkuar,

këshilltarët përcaktohen qartë si një kategori e ndarë e punonjësve publikë, por nga krahu tjetër dispozitat ligjore janë minimale. “Normat” e shumë pranuar kanë mjaftuar të bëjnë këtë punë novatore – edhe pse në Mbretërinë e Bashkuar dekadën e fundit këto norma kanë rezultuar të papërshtatshme dhe sa vijën dhe mbështeten nga rregullime pothuajse-ligjore, si kodi i sjelljes dhe kontratat standarde të punësimit. Në Portugali dhe Spanjë, siç e tregojnë dokumentet mbi shtetet në këtë publikim, mungesa e legjislacionit ose e normave duket qartë se krijon vështirësi serioze, dhe si pasojë, Spanja po lëviz drejt rregullores. Në Francë, kufizimet legjislative shpesh qëndrojnë poshtë normave të sjelljes politikisht të pranueshme.

Është e pamundur që roli i këshilltarit politik të trajtohet i izoluar. Ajo që bën një këshilltar politik është shumë e kushtëzuar nga funksionet e nëpunësve civilë si edhe me kë ai/ajo punon. Ka tre modele të mundshme:

- Këshilltarët politikë që punojnë përkrah një shërbimi civil politikisht neutral (Danimarkë, Suedi, Mbretëri e Bashkuar): Në këtë sistem, shërbimi civil zakonisht është elementi dominues në këshillimin dhe mbështetjen e ministrit, dhe roli i këshilltarëve politikë kufizohet në dhënien e një lloji tjetër të këshillës politike.
- Këshilltarët politikë që punojnë me një shërbim civil kreu i të cilit është gjithashtu i politizuar: Kjo krijon një sistem akoma më të ngatërruar, sic e tregon edhe dokumenti mbi shtetin e Spanjës.
- *Cabinets ministériels* (*Kabinetet Ministrove*) (Franca, Italia, dhe deri kohët e fundit Belgjika), të përbëra kryesisht nga një grup i përzier këshilltarësh politikë dhe nëpunësish civilë me detyrë të përkohshme, të cilët të dy këshillojnë ministrin dhe ushtrojnë kontroll të lartë mbi ministrinë në emër të tij/saj: Në sisteme të tilla zakonisht ka distancë midis ministrit/kabinetit dhe nëpunësit civilë që përbëjnë pjesën e mbetur të ministrisë.

Në të gjitha shtetet eksperiencia e të cilëve pasqyrohet në këtë dokument, ngrihen tre pyetje bazë kur flitet për marrëdhënien ndërmjet këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë.

Së pari, nëse këshilltari politik ka apo jo të drejtë të japë udhëzime për nëpunësit civilë: Në shumicën e shteteve, jo, sepse (a) kjo do të ndërhynte në zinxhirin e komandës dhe përgjegjësisë së nëpunësve civilë dhe do t'i ekspozonte ata në presionin për të thyer neutralitetin politik; (b) roli i këshilltarëve është të këshillojnë – në këtë rast, specifikisht të këshillojnë ministrin – jo të japin urdhra. (Ka pasur kundërshtime kohët e fundit në Mbretërinë e Bashkuar mbi propozimet për të lejuar këshilltarët politikë që udhëzimet e ministrit “t’ia komunikojnë” nëpunësve civilë, meqë ekziston një frikë se këshilltarët politikë mund t’i shtojnë dhe pikëpamjet e veta këtyre udhëzimeve).

Së dyti, a nevojitet një ndarje e funksioneve të dy kategorive në staf: Ku vihet kufiri mes tyre (edhe pse e rëndësishme) është një çështje dytësore; kërkesa bazë është që duhet të ketë një kufi që kuptohet dhe respektohet nga të dyja grupet. (Eksperiencia e autorit kur ka punuar në shtetet e Evropës Lindore është që keqkuptimi i roleve të njëri-tjetrit dhe mungesa e këtij kufiri dhe marrëdhëniet e punës zakonisht janë në zemër të fërkimeve midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë).

Së treti, nëse këto dy grupe mundën ose jo të vendosin një marrëdhënie të mire pune e cila lejon që kufijtë të kapërcehen pa prekur rolin e asnjë grupi: Kjo aplikohet veçanërisht në rolin që duhet të luajë secila palë në formulimin e politikave. Në disa shtete, ka një tendencë që nëpunësit civilë t’i përmbahen një roli më ligjor dhe teknik; ndër studimet e shteteve që pasojnë, kjo tendencë del qartë në studimin mbi Portugalinë. Në një sërë vendesh të Evropës Lindore kjo është çuar deri në ekstrem për shkak të tendencës për ta njëjtësuar “Politikat” me “Politikën” dhe për ta përjashtuar shërbimin civil nga të dyja. Në tërësi kjo nuk është tendencë konstruktive. Kjo bën që një pjesë e ngarkesës së përgatitjes së politikave të bjerë mbi një numër të vogël këshilltarësh politikë, që si pasojë mbingarkohen, ndërkohë që shërbimi civil përdoret shumë pak duke qenë i kufizuar vetëm në detyrat e administratës dhe implementimit. Kjo nënkupton gjithashtu se politikat po bëhen të izoluar nga eksperiencat e implementimit të tyre; mungesa e një “laku prapaveprimi” është një dobësi e madhe në një sistem politik-bërës.

2. Numrat, Roli, Rekrutimi, Kualifikimi

Të dhënat mbi numrin e këshilltarëve politikë në shtetet Evropiane çuditërisht janë të vështira për t’u marrë edhe në shtete me qeverisje të hapur. Gjithsesi, duket se është rregull në shumicën e vendeve evropiane që ministrave u nevojiten një, dy ose tre këshilltarë, me përjashtimin e zakonshëm të kryeministrit të cilit shpesh i lejohet një numër më i madh këshilltarësh. Rregulloret që vendosin një kufi

në numrin e këshilltarëve duken të rralla, edhe pse arsyet variojnë shumë nga shteti në shtet. Në Mbretërinë e Bashkuar, qeveria kundërshton vendosjen e një kufiri, që ka lejuar në zgjerimin deri në 25 këshilltarë në zyrën e Kryeministrit dhe 10 në Ministrinë e Financës edhe pse në shumë ministri vetëm 2 këshilltarë plotësojnë normat. Në Danimarkë, në të kundërt, qeveria nuk pranon rekomandimet nga komisionet e jashtme për të vendosur një kufi prej dy ose tre këshilltarësh, meqë qeveria dëshiron të ruajë kufirin ekzistues për një këshilltar për ministër. Në sistemet e *kabinetit* shifrat janë shumë më të larta: ekzistojnë kufizime në Francë të cilat shkelen rutinë. Spanja ka një rregullim asimetrik, me nga 4 deri në 11 këshilltarë në shumicën prej ministrive, por 69 në zyrën e Kryeministrit dhe 106 në Ministrinë e Administrimeve Publike.

Në realitet, kufizimi kryesor në numrin e këshilltarëve mesa duket është toleranca publike dhe jo legjislacioni. Në Poloni, kritikantët kanë çuar në kufizime, dhe në Spanjë dhe në Mbretërinë e Bashkuar duket sikur ka ndaluar zgjerimi i numrave. Numri i këshilltarëve politikë mund të ndikohet edhe nga kritika e përgjithshme e sistemit administrativ; reformat e tentuara në Belgjikë dhe Itali kanë qenë pasojë e skandaleve publike mbi çështje më të gjera të dështimit administrativ ose korrupsionit.

Duke u nisur nga përcaktimi, një këshilltar politik pritet të ketë përafërsi të forta politike me ministrin për të cilin ai/ajo punon. Kjo s'do të thotë domosdoshmërisht se ai/ajo duhet të jetë një anëtar i partisë së ministrit – edhe pse zakonisht kështu ndodh – por këshilltari duhet të akordojë mjaftueshëm me pikëpamjet e ministrit për të siguruar se këshilla që jep përputhet me vlerat dhe pikëpamjet e përgjithshme politike të ministrit.

Praktika, që ndeshet ndonjëherë, për të caktuar një këshilltar politik nga një parti në koalicion “për të ruajtur” një ministër nga një parti tjetër e koalicionit zakonisht është e paqëndrueshme dhe çon në tensione dhe dinamika shkatërruese.

Brenda këtyre kufizimeve, ka tre tipe kryesore këshilltarësh ligjorë: ekspertit, gjeneralisti dhe ndihmësi për shtypin. Ekspertët zakonisht janë në pakicë. Ata rekrutohen për shkak të njohurive apo eksperiencës së tyre për një çështje me rëndësi të veçantë për ministrin. Ata zakonisht kanë një kualifikim përkatës profesional apo specializim akademik dhe shpesh janë në mes ose në fund të karrierës së tyre. Ata kanë si tendencë, brenda ministrisë, të përqendrohen shumë ngushtë në këto fusha, edhe pse zakonisht u kërkohet “të interesohen” edhe për fusha të tjera. (Në vendet në tranzicion të Evropës Lindore, një fenomen i zakonshëm vitet e fundit ka qenë raporti i lartë i këshilltarëve ekspertë, të marrë për të kompensuar në një farë mase mangësinë e kapacitetit për të bërë politika në shërbimin civil në zhvillim).

Gjeneralistët zakonisht janë shumica. Ata mund të kenë eksperiencë në fushën e subjektit të ministrisë, por kryesisht rekrutohen si *aides de camp* politikë. Shpesh janë të rinj dhe kualifikimi i tyre kryesisht përbëhet nga përvoja në politikë, gazetari, avokaturë apo në fushën akademike.

Asistentët për shtypin numerikisht janë më të pakët dhe gjenden vetëm në disa shtete (Në Danimarkë është e pazakontë që këshilltarët politikë të përqendrohen kryesisht në çështje të shtypit). Ka një mbivendosje të kësaj kategorie me gjeneralistët, meqë shumë prej këtyre të fundit, si pjesë e asistencës së tyre të përgjithshme për ministrin, kalojnë kohë duke u dhënë informacione të përgjithshme mediave mbi ministrin. Në një masë të madhe aktivitetet e tyre përcaktohen nga prezenca apo nga mungesa e një zyre shtypi të shërbimit civil në ministri, dhe nëse ministri i beson apo jo asaj.

Meqë përzgjedhja e këshilltarëve politikë është personale për secilin ministër, rekrutimi shpesh është josistematik dhe i rastësishëm, pothuajse gjithmonë i bërë nëpërmjet kontakteve joformale politike. Duket e rrallë që partitë politike të përpiqen të identifikojnë këshilltarët politikë potencialë për ministrat e tyre, edhe pse në disa raste si kandidat mund të propozohet një punonjës i partisë. Zakonisht u lihet në dorë vetë ministrave, dhe merret me mend, që ministrave u pëlqen t'i komandojnë vetë përzgjedhjet.

Deri në ç'masë është zhvilluar “profesioni” i një këshilltari politik? Në shumicën e vendeve, për shumicën e mbajtësve të këtyre posteve është një interlud interesant dhe i pazakontë në karrierat e tyre; kur ministri e humbet mandatin, këshilltarët zakonisht u kthehen karrierave të tyre të mëparshme. Ndonjëherë këshilltari ndjek një politikan nga një emërim ministror tek tjetri. Në disa raste, një këshilltar mund të qëndrojë në të njëjtën ministri, nën disa ministra të njëpasnjëshëm të së njëjtës parti, sidomos nëse ai ka një ekspertizë veçanërisht të vlefshme. Ka raste që një këshilltar mund të rekrutohet të punojë me

këshilltarët e kryeministrit (diskutim më i gjerë i këtij grupi jepet më poshtë). Në disa vende një vendosje e tillë mund të jetë pjesë e një karriere të gjatë politike; në Francë një ose disa shërbime si këshilltar ministror ose anëtar i kabinetit është një fazë pak a shumë thelbësore për një progres të mëtijshëm të një politikani apo një punonjësi të lartë civil, kurse në Britaninë e Madhe është në rritje numri i anëtarëve të Parlamentit apo i ministrave të cilët më parë kanë shërbyer si këshilltarë politikë (duke përfshirë në kohën e shkrimit, Ministrin e Jashtëm dhe Liderin e Opozitës). Të qenit një këshilltar politik duket se është bërë profesion vetëm në sistemet e *kabinetit*, si në Francë, ku ngritja në detyrë si anëtar i kabinetit efektivisht është çelësi për kalimin kryesor në promovim politik për nëpunësit civilë (shikoni seksionin mbi *kabinetet* më poshtë). Në Belgjikë, pak përpara ndryshimeve të fundit, studimet tregojnë se anëtarët e *kabineteve* ministrore tentojnë ta mbajnë postin më gjatë se ministrat të cilëve u kanë shërbyer dhe në këtë mënyrë duke u kthyer në një influencë më të qëndrueshme në fushat e politikave ku punonin se vetë ministri. Irlanda tregon një variant ndryshe të kësaj strukture, ku zhvillimi për financimin e partive opozitare ka krijuar një strukturë të “derës rrotulluese”, ku këshilltarët politikë, ministrat e të cilëve humbën zgjedhjet, marrin poste në parti dhe pastaj bëhen sërish këshilltarë politikë kur fatet elektorale ndryshojnë.

Kostoja e këshilltarëve politikë zakonisht është një çështje e diskutueshme. Ka qenë kontradiktore në Mbretërinë e Bashkuar, ku Qeveria Blair e ka rritur ndjeshëm numrin e këshilltarëve që nga viti 1997, dhe ishte një ndër faktorët që bëri që qeveria Polake të shkurronte numrin e këshilltarëve në vitin 2004. Gjithsesi, kur këshilltarët politikë vihen nën kritikë, kjo bëhet më shpesh për rolin sesa për koston e tyre.

3. Funksionet

Rregulloret mbi punën e këshilltarëve – aty ku ekzistojnë – duket se përqendrohen kryesisht mbi statusin e tyre formal ligjor dhe linjën e përgjegjësisë, dhe shpesh nuk kërkojnë të përcaktojnë se çfarë do të bëjë një këshilltar. Përcaktimi i funksioneve lihet (me shumë zgjuarsi) për ministrin që ta vendosë. Në praktikë, më poshtë është një listë e funksioneve që këshilltarëve politikë mund t’u kërkohej të ndërministrin:

- Marrëdhëniet me partinë – me zyrtarë të partisë, parlamentarë, këshilltarë rajonalë dhe bashkiakë, mbështetës të partisë dhe mundësisht parti politike në vende të tjera: Me përcaktim, kjo është një zone në të cilën nëpunësit civilë zakonisht ndalohen të mbështesin ministrin.
- Marrëdhëniet me ministrat e tjerë: Çdo qeveri efektive do të ketë një sistem efektiv për koordinimin ndër-ministror mbi përgatitjen e politikave dhe çështjeve administrative, të cilat zakonisht do të bëhen nga nëpunësit civilë. Gjithsesi, do të ketë çështje të partisë mbi të cilat nëpunësit civilë nuk mund të punojnë, dhe mund të ketë çështje të kësaj ndjeshmërie politike që ministrat preferojnë që të zgjidhen nga dikush të cilit/cilës i besojnë shumë. Veçanërisht kjo mund të ndodhë në qeveritë e koalicionit, në të cilat nevojiten negociata ndërpartiake.
- Përgatitja e fjalimeve: Gjithmonë një detyrë e lodhshme dhe jo-shpërblyese, shumë fjalime të “zyrtarëve: mund të shkruhen nga nëpunësit civilë, por ministrat zakonisht preferojnë që drafti të rishikohet për t’i dhënë një ngjyrim më politik, dhe fjalimet e partisë duhet të shkruhen të gjitha nga këshilltarët.
- Këshillimi mbi çështje aktuale: Ministri mund të dojë të diskutojë dhe të këshillohet mbi çështje politike me presion të lartë – shumë shpesh mbi diçka që mund të jetë në kryeartikujt e mediave.
- Komente mbi propozime të përgatitura nga nëpunësit civilë në ministri: Ndonjëherë ky koment përmban rishikimin e këtyre propozimeve nga një këndvështrim politik dhe ngritja e pyetjeve që nëpunësit civilë s’mund të ngrenë: Si do të reagojë partia? Si do të ndikojë kjo mbi zgjedhjet lokale të muajit tjetër? Më shpesh, kjo detyrë përmban rishikimin e propozimeve për të parë se si përshtaten këto me pikëpamjet e vetë ministrit dhe parësive të partisë në qeverisje: A i kushton propozimi vëmendjen e duhur çështjes së barazisë sociale? Është e mundur hartimi i një zgjidhjeje të problemit bazuar më tepër mbi tregun? A është hartuar propozimi duke pasur shumë parasysh kërkesat administrative dhe shumë më pak urdhëresat politike?
- Lidhjet me mbështetësit e partisë në legjislaturë: Ky funksion përfshin prezantimin e këtyre mbështetësve me propozimet e ministrit dhe nxitja e tyre për të bërë ndërhyrje të dobishme në debate ose për t’i bërë ministrit pyetje të favorshme.

- Ta ndihmojnë ministrin të përgatitet për daljet në publik – debatet në parlament, përpara komiteteve legislative, fjalime të mëdha ose intervista në media: Ministrave u duket më e lehtë të punojnë me dike që e njohin mire dhe të cilit i besojnë politikisht.
- Vënia në dijeni e ministrit mbi propozimet e qeverisë jashtë përgjegjësive të tij: Ministri mund të frekuentojë takime të qeverisë ose të komiteteve ministrore në të cilat disa çështje nuk do të ndikojnë interesat e ministrisë së tij/saj, por të cilat ai/ajo, si anëtar i qeverisë kolektive, dëshiron të shprehë një vendim. Meqë një ndërhyrje e tillë ka gjasa të ketë natyrë politike, ministri mund t'i kthehet këshilltarëve të tij/saj për asistencë.
- Propozimi i ideve të reja mbi politikën ose “përpunimi i ideve” nga ministri për iniciativë të reja: Nëpunësit civilë shpesh janë të kujdesshëm dhe ruajnë ministrin e tyre që të mos shkelë mbi tokë të paqëndrueshme. Këshilltarët politikë, mund të sugjerojnë ide që nëpunësit civilë i shikojnë si jonormale.
- Të veprojnë si të dërguar joformale për grupe të jashtme: Kjo detyrë përfshin kontaktet me mbështetës influencues të partisë, grupet e presionit, organizata akademike mike ose grupet e konsulencës, liderët e bizneseve ose unionistët tregtarë.

4. Marrëdhëniet me Ministrin

Pozicioni i këshilltarit politik është shumë i ngjashëm me atë të oborrtarit që shërben për një monark absolute: çdo gjë kthehet në favor ose në dëm të një personi të vetëm. Është thelbësore të gëzosh besimin e ministrit.

Kushte parësor paraprak është aksesin. Së pari dhe ç'është më e rëndësishme, kjo nënkupton aksesin personalisht për tek ministri. Kjo kërkon që këshilltari të ndodhet fizikisht afër ministrit dhe të ketë të drejtë të kërkojë pak nga koha e ministrit. Idealja është të ketë një kohë të caktuar për çdo ditë ose disa here në javë që të takohet me ministrin. Nëse ministri ka një numër këshilltarësh të drejtuar nga shefi i këshilltarëve (ose një kabinet), e cakton vetë ministri nëse duhet të merret me të gjithë këshilltarët apo me kryekëshilltarin, duke i kaluar të gjitha këshillat nëpërmjet tij/saj. Ky nuk është një detaj i vogël menaxhimi; kjo mund të ndikojë shumë në cilësinë dhe përmbajtjen e këshillave që merr ministri. Faktori përcaktues do të jetë preference e ministrit (mundësisht dhe ajo e kryekëshilltarit) por në eksperiencën e autorit aktual, përfaqja më efektive është ajo e përziera, në të cilën ministri ndonjëherë takohet me të gjithë këshilltarët si grup, por gjithashtu merret me një këshilltar individual i cili merret me një çështje të caktuar. Është e rëndësishme që këshilltarët të kuptojnë qartë se si mendon ministri dhe çfarë dëshiron ai/ajo, dhe se do të përçohet në mënyrë më të përshtatshme dhe efektive duke u marrë drejtpërdrejtë me ministrin se sa të dërgohet mesazhi me anë të kryekëshilltarit politik. Kjo i shton edhe kënaqësinë e punës këshilltarit politik.

Kryesore janë edhe takimet kyçe që frekuenton ministri, sidomos me nëpunësit civilë të ministrisë për të diskutuar zhvillimin e politikave, dhe aksesin për dokumentet e drejtuara ministrit nga vetë stafi i ministrisë, nga ministri të tjera dhe nga burime të jashtme. Në shumë shtete, diskutimet mbi pranimin në takime dhe disponibilitetit të dokumenteve janë çështje shqetësimi për këshilltarët dhe fërkimi me nëpunësit civilë. Fërkimi mes këshilltarëve politikë dhe zyrtarëve përgjegjës në rolin e “rojeve” të ministrit është shumë i zakonshëm. Është shumë e këshillueshme, që qeveria, si pjesë e rregullave qeverisë të funksionimit dhe veprimit të këshilltarëve politikë, të specifikojë çfarë është dhe jo e lejueshme. Duhet të ketë lëshime – për shembull, shumë vende i mohojnë këshilltarëve aksesin për dokumentet e klasifikuara si siguri e lartë – por si rregull i përgjithshëm, këshilltari ka nevojë të ketë akses të lire për takimet dhe informacionin me qëllim që ta këshillojë ministrin ashtu siç duhet.

Ky akses, gjithsesi, i vë këshilltarëve një detyrim reciprok. Ai/ajo duhet ta përdorë me mature aksesin për tek ministri, nuk duhet të marrë më shumë se ç'është nga koha e vyer e ministrit, dhe kur i jepet akses për informacione konfidenciale, duhet ta trajtojë me kujdes dhe të mos e kalojë tek të jashtmit. Kur shkon në takime në krah të ministrit, ai/ajo duhet të flasë shumë pak me mençuri dhe të dëgjojë shumë. Këshilltarët më efektive zakonisht janë ata që e përdorin privilegjin e tyre me mature. Ka shumë shembuj këshilltarësh – shpesh ata më të rinjtë – që lejojnë vetëpëlqimin t'u bjerë në kokë dhe ta shijojnë më tepër se ç'është rëndësinë e tyre. Kjo shpesh hidhëron marrëdhënien e tyre me botën dhe veçanërisht me pjesën tjetër të

ministrisë, nuk u bën mire dhe mund të çojë në irritime me ministrin. Citojmë një frazë që u referohet këshilltarëve presidencialë të shteteve të bashkuara, më të mirët prej tyre kanë “një pasion për anonimitet”.

Kur vendoset akses i nevojshëm, funksionet ditë-pas dite të këshilltarëve do të diktohen nga kërkesat e ministrit (shpesh sfiduese). Elementi kryesor është zhvillimi i besimit. Nëse ministri ua bën të qartë mendimet e tij/saj këshilltarëve dhe nëse këshilltari vepron me maturi (dhe pse jo me ndrojtje), duke ofruar këshillë që është e zgjuar dhe politikisht e mprehtë, këshilltari do të bëhet një pjesë e domosdoshme e jetës së ministrit. Në rastin më të mire, teksa roli i këshilltarit rritet, zhvillohet një proces simbioze, në të cilin këshilltari vlerëson kërkesat e ministrit dhe fillon të kuptojë se si funksionon mendja e tij/e saj. Një këshilltar i mire është në gjendje të parashikojë reagimet e ministrit kundrejt ngjarjeve dhe ideve dhe të parashikojë nevojat e tij/saj të ardhshme.

Në disa vende Evropiane një ministri zakonisht ka një ose më shumë ministra vartës, të cilët zakonisht nuk kanë këshilltarë të vetët politikë. Mund të pritët që marrëdhëniet e ministrave vartës me këshilltarët politikë të ministrave të tyre të jenë disi dredharake. Del vetë në pah, ministri vartës do ta shikojë veten si zëvendës i ministrit të tij dhe do të do të presë që të ketë konfidencën e ministrit dhe të përfshihet në vendime të rëndësishme të ministrisë. Gjithsesi, shumë ministra mund të ndihen më rehat me një këshilltar politik të cilin kanë zgjedhur vetë sesa me një politikan tjetër i cili mund të jetë kundërshtar – mundësisht dhe nga një parti tjetër në një qeverisje koalicioni – dhe i cili mund të jetë vënë nga kryeministri kundër rrymës së ministrit. Gjithsesi, çuditërisht, evidenca të këtyre tensioneve janë të rralla, pothuajse inekzistente.

5. Lidhjet me Shërbimin Civil

Siç u deklarua më lart, rolet e nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë, dhe shqyrtimi nga ana e tyre e një situate të caktuar mund të ndryshojë; këto ndryshime bashkë me perceptimin nga nëpunësit civilë së këshilltarët politikë kanë një rol me tepër rëndësor, mund të jetë një burim tensioni. Sigurisht, kur sistemet e këshilltarëve politikë u prezantuan në Britaninë e Madhe dhe Irlandë në vitet 1970 dhe 1980, shumë (mbase shumica) prej nëpunësve civilë i panë me dyshim, si rivalë të institucionalizuar dhe ndërhyrës të mërzitshëm. Është e dukshme se në të dy këto vende kjo mëri ka kaluar me kalimin e kohës dhe brenda 5 ose dhjetë vjetësh u pranua gjerësisht si risi. Gjithsesi, rehatia apo fërkimi i marrëdhënieve varion nga shteti në shtet, nga ministria në ministri, dhe nga individi në individ.

Deri në një fare mase kjo kushtëzohet nga marrëdhëniet e përgjithshme midis klasës politike dhe shërbimit civil. Ekziston këtu një spektër. Përshkrimi i kësaj marrëdhënie nga Pihheiro në Portugali portretizon një shkallë të konsiderueshme polarizimi mes politikanëve dhe nëpunësve civilë, e cila automatikisht krijon qëllime për fërkime. Sistemet e *kabinetit* për Francën, Belgjikën, dhe Italinë, në të cilët *kabinetet* në mënyra të ndryshme kanë pushtuar funksionet e ushtruara në vende të tjera nga shërbimi i lartë civil, përmbajnë potencial për fërkime të ngjashme, edhe pse kjo varion nga ministria në ministri, duke u varur nga *modus operandi* i secilit kabinet. Në Danimarkë, Spanjë, Suedi dhe Mbretërinë e Bashkuar, ku shërbimit civil ka kohë që i është dhënë një rol domethënës për politikën dhe taktikën dhe ku funksioni i këshilltarëve ligjorë ka qenë më i kufizuar, bashkëpunimi ka qenë shumë më i thjeshtë. Në të vërtetë, Mbretëria e Bashkuar (siç përshkruhet në studim), që nga pushtimi i madh i këshilltarëve politikë në fund të viteve 1990, jep një panoramë të përzier çuditshëm, me përshkrime të përplasjeve serioze midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë në disa ministri dhe zhvillimin e njëkohshëm të një marrëdhënie shumë më të afërt pune mes këtyre të dyve, aty ku punojnë së bashku në përpunimin e saktë të propozimeve për politikën. Një marrëdhënie e tillë nuk ekziston as në Suedi.

Vështirësitë e mundshme në marrëdhënie janë të shumta. Në njërin ekstrem – siç supozohet në studimin e Portugalisë – por në mënyrë të drejtë e rrallë është ndërhyrja joligjore politike në vendimet administrative. Më të zakonshme janë vështirësitë që vijnë nga ndryshimi në pikëpamje. Këshilltarët politikë zakonisht janë më të interesuar në rezultate afat-shkurtër, zyrtarët në rezultate afatgjata. Këshilltarët politikë janë me nxitim; nëpunësit civilë i japin më tepër kohë mendimit. Këshilltarët politikë një sy e kanë nga dimensionin elektoral, nëpunësit civilë këtë gjë e bëjnë shumë më pak. Këshilltarët politikë janë të predispozuar të jenë më novatorë; nëpunësit civilë janë më të kujdesshëm, pjesërisht nga natyra, pjesërisht ngaqë duhet t'i mbajnë vetë pasojat. Për më tepër, nuk diskutohet, prezantimi i këshilltarëve politikë në një sistem vendim-marrjeje e ndërlikon dhe më shumë procesin e ndërlikuar të nxjerrjes së vendimeve nga makineria e qeverisë.

Gjithsesi, në përgjithësi, nëpunësit civilë në Europë duket se janë mësuar më tepër me idenë e këshilltarëve politikë. Emërimi i tyre nuk ka çuar në politizimin e shërbimit civil. (Në të vërtetë, edhe pse numri i shteteve të OECD me këshilltarë politik është rritur, dhe numri i këshilltarëve politik në ato vende është rritur, një sondazh i bërë nga OECD kohët e fundit sugjeron se në shumicën e vendeve tendenca ka qenë drejt uljes së kontrollit politik të shërbimit civil. Këshilltarët politikë, në tërësi, nuk kanë zëvendësuar nëpunësit civilë si burim kryesor i këshillave për politika për ministrin. Me kalimin e kohës ata janë bërë pjesë e pranueshme e sistemit. Është e vërtetë që ata sfidojnë monopolin e këshillave të nëpunësve civilë për ministrin. Gjithsesi, ata janë një ndër sfidat e shumta që janë ngritur dekadat e fundit në lartësinë e shërbimit civil tradicional Weberian. Sfida e monopolist të shërbimit civil mbi këshillat e politikave shkon paralele me sfidat e përshtatshmërisë së shërbimeve civile në shumë fusha, përfshirë menaxhimin ekonomik, shpërndarjen e shërbimeve dhe vetë menaxhimin e burokracisë. Sfida dhe konkurrimi janë bërë pjesë e arsenalit të veglave të modernizimit të sektorit publik, dhe nuk ka arsye që formulimi i politikave të përjashtohet nga këto trysni. Në fakt, politikanët duket sikur e mirëpresin dhe kërkojnë kanale të ndryshme të këshillave mbi politikat; këshilltarët politikë janë vetëm një manifestim i kësaj tendence, dhe nuk vihet në diskutim, ata i shtojnë këshillave mbi politikat një dimension politik që nëpunësve civilë nuk u lejohet ta japin. Nëpunësit civilë më të kujdesshëm e kuptojnë se ky dimension i shtuar nuk e dobëson por e forcon zhvillimin e politikave (ose, të paktën, rrit kënaqësinë e ministrit me procesin e zhvillimit të politikave).

Në dy drejtime, këshilltari politik mund të ndihmojë nëpunësin civil në punën e tij ditore. E para, nëse simbioza ndërmjet ministrit dhe këshilltarit politik (përkthuar më lart) zhvillohet, këshilltari politik mund të bëhet një burim i vlefshëm këshillash për nëpunësit civilë. Shumica e nëpunësve civilë do ta takojnë ministrin e tyre shumë rrallë. Këshilltari politik ka më tepër kohë në dispozicion. Është shumë e dobishme që nëpunësit civilë të pyesin këshilltarin politik “pse na kërkoj ministri të shikonim pikërisht këtë çështje?” ose “nëse paraqesin një propozim në këtë linjë, si mendon se do të reagojë ministri?” Ky funksion i tipit “letër lakmus” mund të jetë shumë i vlefshëm.

Së dyti, ekzistenca e këshilltarëve politikë mund t'i mbrojë nëpunësit civilë nga kërkesat për të kryer detyra politike të partisë për ministrin. Në mungesë të këshilltarëve politikë, ministrat tentojnë t'i kërkojnë nëpunësve civilë t'i ndihmojnë me çështje që i kalojnë kufijtë e neutralitetit të nëpunësve, si për shembull, ndihma me përgatitjet e një takimi, hartimi i letrave për zyrtarë të partisë, ose të ndërmjetësojnë për rënien dakord midis partive të koalicionit. Këshilltarët politikë janë prezantuar në Danimarkë në fund të viteve 1990 pikërisht ngaqë nëpunësit civilë po shtyheshin drejtë punëve shumë politike. Ishte e zakonshme, për shembull, që nëpunësit civilë që të frekuentonin mbledhje politike dhe ato futeshin në ndërmjetësime ndër-partiake në çështje të koalicionit. Presioni nga *Folketing* (Parlamenti Danez) çoi në krijimin e një grupi të vakantë të këshilltarëve politikë të cilët do të kryenin këto detyra.

Megjithatë, një këshilltar politik i zgjuar e di se kur ai/ajo ka nevojë për shërbimin civil më tepër se kur shërbimi civil ka nevojë për të. Këshilla e dhënë më lart – se këshilltari politik duhet të përdorë influencën dhe aksesin e tij me mature – aplikohet veçanërisht për çështje që kanë të bëjnë me shërbimin civil. Në veçanti, këshilltari politik nuk duhet t'i lejojë vetes t'i japë urdhra shërbimit civil, nëse nuk i është dhënë kjo e drejtë për ta bërë (dhe në shumicën e vendeve, këshilltarët nuk e kanë këtë fuqi). Ai nuk duhet të bjerë as pre e tundimit të zakonshëm për të folur në emër të ministrit – “ministri më ka thenë t'ju them të bëni X” – sepse duke vepruar në këtë mënyrë, këshilltari politik po e fut veten në zinxhirin hierarkik të komandimit të ministrit. Kjo do të çojë në mëri dhe, ka shumë mundësi, që të vijë dita kur këshilltari t'i tejkalojë kompetencat e tij dhe të shkarkohet nga ministri. Nëse nuk i jepet e drejta me ligj, funksioni i vetëm i këshilltarit politik është të këshillojë ministrin, i cili nga ana e tij duhet të marrë vendime dhe të lëshojë urdhra.

Në mënyrë më të përgjithshme, këshilltari politik do të marrë bashkëpunimin më të mire nga nëpunësit civilë në të njëjtën mënyrë që dikush merr bashkëpunimin më të mire nga gjithkush: nga mirësjellja, profesionalizmi dhe konsiderata. Nëse ai/ajo i afrohet nëpunësve civilë me një frymë konstruktive, ata kanë më tepër gjasa të përgjigjen me të mira; tek e fundit, duke pare lidhjen e tyre të afërt me ministrin; instinkti i tyre natyral do të jetë ndihma nëse munden. Niveli i çështjeve që një këshilltar duhet të arrijë është “spiralja virtuoze” që shikohet nga nëpunësit civilë si e dobishme dhe influencuese, në këtë mënyrë i shtyn nëpunësit civilë të ndajnë problemet dhe informacionet me të, gjë e cila rrit më tej aftësinë e këshilltarëve për të ofruar këshilla influencuese.

Këshilltari politik që është arrogant apo agresiv vetëm do të largojë njerëzit bashkëpunimi i të cilëve i nevojitet. Kjo do të thotë se po kërkon telashe, meqë një nëpunës civil që dëshiron t'ia bëjë jetën të vështirë një këshilltari, mund ta bëjë këtë gjë, duke mos iu bindur fare ministrit, , Mund të “harrojë” të bëjë kopje dokumentesh për këshilltarin, ta ftojë në takimet vetëm në minutën e fundit, t'i mohojë shërbime bazë por jetësore të zyrës, si për shembull, lidhjen me internetin, dhe të shkaktojë bezdi në të gjitha mënyrat. Në mënyrë të pashmangshme, disa këshilltarë politikë bien në një spirale të ligë, duke i larguar nëpunësit civilë dhe në këtë mënyrë duke i hequr vetes bashkëpunimin dhe informacionin, duke shkaktuar që të humbasin influencën brenda ministrisë dhe me kalimin e kohës edhe tek ministri, gjë e cila çon në përjashtimin e tyre të mëtejshëm nga debatet e brendshme të ministrisë.

Gjërat e lartpërmendura duket se nënkuptojnë se suksesi ose dështimi në një marrëdhënie është kryesisht në duart e këshilltarëve politikë. Nuk vihet në diskutim se ka një detyrim të barabartë për nëpunësit civil që të bashkëpunojnë me këshilltarët politikë, dhe eksperiencia e përbashkët në të gjitha vendet e BE-së është që nëpunësit civilë bashkëpunojnë (edhe pse gjithmonë ka personalitete të çuditshme që të emëruarit politikë i shikojnë si përballe personale). Siç tha gjatë një debati parlamentar një ish këshilltar politik në britanik (i cili në kohën e tij ka pasur përballje me nëpunësit civilë) “çdo gjë varet nga personaliteti, ekspertiza, forca dhe integriteti i këshilltarit politik dhe zhvillimi i një marrëdhënie të shëndetshme të ndershme dhe profesionale me zyrtarët e përhershëm dhe me ministrat”.

6. Cabinets ministériels

Cabinet ministériel është një fenomen relativisht i rrallë; shembujt e tij kryesor në Europë janë Belgjika (sistemi i së cilës tashmë po çmontohet), Franca dhe Italia. Franca shikohet si një shembull klasik meqë *cabinets ministériels* aty kanë operuar në një formë të pranuar moderne për më shumë se 150 vjet. Dokumenti mbi shtetin e Spanjës sugjeron se Spanja mund të jetë duke lëvizur drejt këtij modeli. (duhet vënë re se, ndërsa Polonia i shikon këshilltarët e saj politik për ministrin si *kabinete*, në praktikë, shumica e ministrave janë kufizuar me tre këshilltarë, dhe ato veprojnë më tepër si këshilltarë politikë në kuptimin e përshkruar më lart, se sa si *kabinetet* e përshkruara në këtë pjesë.)

Ky *cabinet* ndryshon nga sistemet e këshilltarëve politikë të përshkruar më lart në kuptimin që jo vetëm këshillon ministrat po edhe jep drejtime dhe menaxhim politik për të gjithë ministrinë. Lëshon udhëzime për ministrinë në emër të ministrit dhe anëtarët liderë zakonisht kanë të drejtë të firmosin dokumente në emër të ministrit, shpesh e përfaqësojnë atë në ngjarje të jashtme dhe konsiderohen që flasin në emër të tij, si brenda ashtu edhe jashtë ministrisë.

Cabinets zakonisht përbëhen nga një përzjerje e nëpunësve civilë me të emëruarit e jashtëm, dhe këta të fundit të paktën pritet që të pajtohen me pikëpamjet e ministrit. Në Francë *cabinets* përfshijnë nga 20 deri në 30 persona staf për një ministër dhe 10 deri në 20 për një ministër të varur. Në Belgjikë, deri para pak kohësh *cabinets* u bënë vërtet shumë të mëdha, në disa raste ekstreme deri në 100 anëtarë, derisa masa e tyre u zvogëlua nga reforma administrative të kohëve të fundit. Shifrat në raportin e të emëruarve politikë janë të vështira për t'u gjetur por Olivier Schrameck (dikur drejtor i *cabinet* të Kryeministrit Francez Jospin) vlerëson në përgjithësi se çereku i stafit të *kabinetit* francez janë të jashtëm të emëruar për arsye politike.

Anëtarët e Kabinetit do të zgjidhen personalisht nga ministri; në rastin e nëpunësve civilë, kjo dukshëm nënkupton hierarkinë tradicionale të shërbimit civil dhe është e hapur për akuza favorizimi. Është e vështirë të shkruash mbi organizimin dhe metodën e punës së *kabinetit* meqë, siç ka vënë në dukje dhe Olivier Schrameck në monografinë e tij mbi këtë temë, organizmat e themeluara mbi baza kaq personale janë më tepër të paqarta se të strukturuar dhe kërkojnë një trajtim sociologjik më tepër se juridikⁱ. Kjo është veçanërisht e vërtetë në Francë, ku kufizimet zyrtare mbi masën, plotësimin me staf dhe financimin e *kabineteve* zakonisht përfliten se dalin të pandëshkuara.

Autoriteti i kryetarit të *kabinetit*ⁱⁱ shtrihet në të gjithë ministrinë, me përgjegjësi për të gjitha vendimet e saj madhore politike – dhe, në Francë, funksionet e tij kyçe administrative. Anëtarë të tjerë të *kabinetit* zakonisht janë përgjegjës për tema specifike ose fusha të politikave. Zakonisht ka anëtarë të stafit me përgjegjësi specifike për koordinime parlamentare, marrëdhënie me median dhe zonën elektorale të ministrit. Hierarkia brenda kabinetit zakonisht është shumë e zhërvjellët; konsideratat personale janë më të rëndësishme. Monografi i Schrameck disa here argumenton se *kabinetet* duhet të veprojnë si një

skuadër, por pranon se shumë prej tyre nuk veprojnë kështu dhe se konkurrenca ndërmjet anëtarëve është e zakonshme. Shumë njerëz shërbejnë për disa instance, në intervale dhe me pozicione në rritje me përgjegjësi, në *kabinete* të ministrave të ndryshëm, e cila njihet si një mënyrë e avancimit profesional. Sidoqoftë, një kritikë e zakonshme është se, duke u bazuar në favorizim, kjo praktikë bie ndesh me praktikën më të mirë të avancimit të shërbimit civil bazuar mbi vlerësimin objektiv.

Ekzistenca e *kabinetit* në mënyrë të dukshme zvogëlon rolin e stafit që drejton departamente të tjera të ministrisë. Vendimmarrja shtyhet për lart në *kabinet*, pjesa tjetër e ministrisë ka tendencë për t'u shtyrë drejt një roli teknik, me një theksim të forte mbi ekzekutimin e vendimeve të marra mbi kokat e tyre (edhe pse nuk dihen raste kur personeli i *kabinetit* të jetë përfshirë në zbatimin e projekteve delikate). Aty ku ka një sekretar të përgjithshëm, si në Belgjikë dhe Itali, roli i tij/saj zakonisht ka qenë më tepër administrativ dhe teknik. Kjo në vetvete mund të kthehet në një rol domethënës, veçanërisht në çështje buxhetore dhe organizative, dhe sekretari i përgjithshëm mund të ushtrojë shumë influencë në kryesimin e koordinimit. Mungesa qoftë edhe e një kundërpeshe në Francë e lë dominues *kabinetin*. Është ky zgjerim i rolit të këshilltarëve politikë nga roli i tyre kryesor këshillues që përshkruhet në studimin spanjoll si “një rol qendror në dizënjimin, implementimin, monitorimin dhe vlerësimin e politikave publike” që sugjeron se Spanja po lëviz drejt një sistemi të stilit francez.

Sistemi i *kabinetit* ka gjithashtu ndikim mbi koordinimin ndërministror të politikave, ngaqë midis *kabineteve* zakonisht zhvillohet një rrjet i fuqishëm. Deri kohët e fundit në Belgjikë *kabinetet* ishin rruga e vetme për koordinimin dhe negocimin e vendimeve të rëndësishme mbi politikën midis ministrave. Në Francë ata e kanë marrë këtë rol pothuajse deri në përjashtimin e çështjeve politike; mosmarrëveshjet ndërministrorë nuk zgjidhen nga takime të ministrave por të stafit të kabinetit të tyre. Në Spanjë, siç vëzhgohet edhe në studim, rrjet ndërministror i këshilltarëve politikë ushtron një influencë të fuqishme në përcaktimin nëse qeveria do të aplikojë projekte legjislativ apo jo. Kjo është më pak e vërtetë në Itali, por një mbledhje e rregullt e kryetarëve të *kabinetit* dhe drejtorëve ligjorë të ministrave është një mekanizëm kyç për menaxhimin e axhendës së takimit javor të qeverisë italiane dhe për të zgjidhur mosmarrëveshjet ndërmjet ministrave.

Sistemi i *kabinetit* ka meritat e tij. Ai i jep ministrit shërbimet e një grupi (zakonisht) njerëzish shumë të aftë, shumë prej të cilëve janë ekspertë në fushën e tyre. Jep mbështetje për të gjitha aspektet e jetës së ministrit (disa sisteme të shërbimit civil janë të hapur për akuzimet se ata mbështesin siç duhet nevojat administrative dhe nevojat e politikave që ka ministri, por jo aq sa duhet nevojat e tij politike). Për më tepër, sistemi i *kabinetit* është i njohur për ministrat, të cilëve u pëlqen ta zgjedhin vetë stafin e tyre.

Gjithsesi, ka kritika të forta të sistemit, të cilat mund të përmbledhen në dy kryesore. Kritika e parë bazohet në parim: sistemi i *kabinetit* në fakt është një qark i mbyllur nderesh, bazuar në favorizime dhe jo në merita objektive, dhe ul poshtë parimin e shërbimit civil. (Ekziston edhe një dimension i mundësive të barabarta: një studim i kohëve të fundit nga *Le Monde* zbuloi se vetëm 10 nga 700 anëtarët e *kabinetit* kanë atë që gazeta i referohej si “përvojë imigranti”). Në Belgjikë ka pasur një ankesë të gjerë se nëpunësit civilë, pasi shërbenin në një *kabinet*, shpesh ngriheshin në detyrë jashtë procedurave normale të ngritjes në detyrë. Pjesa e dytë e kundërshtimeve përqendrohet në mos efikasitetin e sistemit; përdor në mënyrë joefektive ekspertizën në ministri. I jep shtysë vendim-marrjes afatshkurtër, çon në rivalitet dhe në sjellje “oborrtarësh” nga stafi i *kabinetit*, dhe shtyn pjesën tjetër të stafit në ministri që të bëjnë manovra devijuese për të ndikuar në vendimet e *kabinetit*, duke çuar kështu – me fjalët e Schrameck – “çekuilibër dhe abuzim”. Një arsye e dhënë nga Kryeministri Balladur për përpjekjen e tij për të kufizuar masën e *kabineteve* në vitin 1993 në Francë – një përpjekje e shkatërruar nga sistemi – ishte t'i pengonin ata që të vepronin si “pengesë” midis ministrave dhe nëpunësve të tyre civilë.

Për këto arsye, sistemi i *kabinetit* për një kohë të gjatë është nënshtruar kritikave. Gjithsesi, politikanët mesa duket nuk pranojnë të sakrifikojnë një burim kaq të dukshëm patronazhi politik, edhe pse efekti afatgjatë është një cilës më e ulët qeverisjeje dhe dobësimi i administratës publike në këtë sistem. Në Francë, ky institucion ka marrë kritika të vazhdueshme, sidomos në raportin e vitit 1993 të Komisionit Blanc, i cili përfundimisht dha një kritikë ligjore të dështimit me rekomandimin për të kufizuar numrin e përgjithshëm të stafit të *kabinetit* në 100 (përkundrajt 400 në atë kohë dhe 700 sot). Gjithsesi, të gjitha përpjekjet për reforma janë rrëzuar dhe shumica e atyre që kanë shkruar mbi këtë temë, duket se mbështesin përfundimin pesimist të Quermonne se sistemi – të paktën në Francë – mund të ndryshohet vetëm në qoftë se hiqet.

I njëjti përfundim u arrit edhe në Belgjikë, e cila në vitin 1999 nisi të shpërbente *kabinetet* në nivel federal. Shtesa për këtë vendim erdhi pas një seri skandalesh dhe dështimesh, përfshirë dioksinën dhe çështjet Dutroux, të cilat – sipas një raporti të Senatit – bënë që shërbimi civil të shikohej si “tepër i politizuar, jokompetent dhe joreagues”. Këto ngjarje kontribuuan në zgjedhjen e qeverisë që i dha prioritet të lartë reformës radikale të sektorit publik. *Kabinetet* ishin në plan të parë gjatë kësaj reforme sepse personeli i tyre ishte dyfishuar pothuajse që nga viti 1989 në një mesatare prej 30 vetash, dhe sepse – me fjalët e dokumentit Kopernikus, “*kabinetet* prireshin të ushtronin kontroll më të gjerë mbi veprimet e ministrive dhe luanin një rol më “kryesor” në bërjen e politikave. Nga nëpunësit publikë që punonin në shërbime, kjo shpesh perceptohej si shenjë e vlerësimit të ulët dhe ndonjëherë ishte shkas fërkimesh mes ministrit dhe shërbimeve që ai mbulonte. Kjo kontribuoi gjithashtu edhe në një mungesë vazhdimësie në bërjen e politikave, meqë edhe *kabinetet* ministrore shkonin e vinin me ministrat pas zgjedhjeve”.

Programi Kopernikus paraqiti zëvendësimin e çdo kabineti në çdo ministri me një personel të vogël ministror me bashkëpunues personal të zgjedhur nga ministri; një këshill strategjie për ta këshilluar ministrin mbi politikën, ku përfshiheshin drejtues nga departamentet e ministrisë dhe ekspertë të jashtëm; dhe një “celulë për përgatitjen e politikave” e përbërë nga nëpunës civilë dhe ekspertë të jashtë të rekrutuar nga organizata e rekrutimit të shërbimit civil. Implementimi ka qenë i ngadaltë, duke pasur parasysh strukturën e ndërlikuar të Qeverisë Belge dhe natyrën kundërshtuese të programit më të gjerë të reformave Kopernikus, por shpërbërja e kabineteve tani ka avancuar shumë.

Është e dukshme që modeli i *kabinetit* nuk është huazuar nga demokratizimi i Europës Lindore (shikoni komentet mbi Poloninë më lart). Dhe kjo nuk është promovuar shumë si ide nga konsulentët e Europës perëndimore për qeveritë e Europës Lindore, qoftë edhe nga Komisioni Europian, i cili në administratën e tij të brendshme përdor *kabinetet*. Njësoj si “sistemi shpërbërës” në Shtetet e Bashkuar, në të cilin të gjithë postet e larta mbahen nga të emëruar politikë, sistemi tolerohet brenda për brenda, por shikohet si i papërshtatshëm për t’u eksportuar.

7. Këshilltarët Politikë të Kryeministrit

Në shumicën prej vendeve Europiane, kryeministrit i lejohej të ketë një numër më të madh të emëruarish se sa ministrave të tjerë. Duket se ka dy arsye për këtë: kryeministri duhet të mbulojë një game më të gjerë çështjesh; dhe funksionet e kryeministrit janë pothuajse krejtësisht politike, ndryshe nga ministrat e tjerë, detyrat e të cilëve shpesh kanë një rregullore substanciale ose një komponent administrative. Një sondazh i vendeve të OECD-së në vitin 2004 tregoi se në 7 nga 15 vende, shumica e stafit në zyrën e Kryeministrit ishin këshilltarë politikë.

Është e rëndësishme të pranohet se kryeministri mbështetet edhe nga Zyra e Qeverisë (e njohur ndryshe si Sekretariati i Përgjithshëm, Zyra e Qeverisë, Sekretariati i Qeverisë, Kancelaria, Zyra e Kabinetit, etj) e cila në të kundërt zakonisht e ka stafin të përbërë nga nëpunës civilëⁱⁱⁱ. Në përgjithësi, Zyra e Qeverisë ka si përgjegjësi koordinimin e politikave, planifikimin e punës dhe monitorimin, funksionet ligjore dhe komunikimet, ndërsa Zyra e Kryeministrit më tepër merret me këshillat politike dhe mbi politikën, mbështetjen e komunikimeve dhe shkrimin e fjalimeve. Në këtë mënyrë, ndarja e përgjegjësisë ndërmjet nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë në qendër të qeverisë në përgjithësi është e njëjtën me atë në ministritë e linjës dhe nevoja për një marrëdhënie të mire pune ndërmjet tyre ka rëndësi të njëjtë.

Në përgjithësi, të njëjtat çështje dhe dinamika duket se aplikohen dhe për këshilltarët politikë të cilët punojnë për kryeministrat si edhe për ata që punojnë në ministritë e linjës. Ndryshimet kryesore janë se ata shpesh janë përgjegjës për planifikimin strategjik të punës së qeverisë si e tërë dhe se të tjerët kryesisht merren me ministrat dhe këshilltarët e tyre të drejtpërdrejtë, dhe jo direkt me departamentet funksionale nëpër ministri. Një funksion shtesë i këshilltarëve të kryeministrit, e hasur në shumë qeveri koalicioni, është menaxhimi i marrëdhënieve ndërmjet partive të koalicionit, që mund të institucionalizohet një masë më të madhe ose më të vogël.

Përgjithësisht, influenca e këshilltarëve të kryeministrit vis-à-vis tek pjesa tjetër e qeverisë varet nga vetë dominimi i kryeministrit ose mungesa e dominimit, si pasojë e një kombinimi të faktorëve institucional, personal dhe politikë. Nëse kryeministri është dominues, këshilltarët e tij/saj mund të luajnë një rol të rëndësishëm. Kjo sigurisht ka qenë e vërtetë në qeverisjet e fundit në Spanjë dhe gjatë një prej qeverisjeve të Blair në Mbretërinë e Bashkuar, dhe zakonisht është e vërtetë për të gjitha vendet me një sistem *kabineti*. Gjithsesi, dominimi i kryeministrit zakonisht zmadhon rolin e këshilltarëve të kryeministrit, dhe jo

anasjelltas, siç është provuar nga ekzistenca e kryeministrave dominues pa shumë këshilltarë politikë. Nëse kryeministri është i dobët këshilltarët e tij/saj do të mundohen shumë të vendosin influencën e tyre, siç është parë në Qeverisjen jetëshkurtër të Cresson në Francë.

Për sa kohë roli dhe influenca e këshilltarëve të kryeministrit janë reflektim i rolit të tyre të madh dhe influencës, kjo duket se pranohet si legjitime nga pjesa tjetër e sistemit qeveritar. Vështirësitë, gjithsesi, dalin kur këshilltarëve politikë u jepet një sasi autoriteti, përveç të vetit kundrejt ministrave. Ky deri në një fare mase përbën problem në Francë. Ka ndodhur për pak kohë në Lituani, ku këshilltarët e kryeministrit për pak kohë kishin autoritet ligjor, si individualisht ashtu edhe si organ, për të rishikuar propozimet e bëra nga ministrat dhe për t'i ndryshuar ose për t'i hedhur poshtë. Eksperimenti ishte jetë-shkurtër dhe mëria që shkaktoi kontribuoi në rrëzimin pas shtatë muajsh të qeverisë e cila e prezantoi këtë gjë.

Rritja e numrit të këshilltarëve të kryeministrit çon në caktimin e një kryekëshilltari politik, i cili zakonisht është një figure me rendësi të konsiderueshme (edhe pse zakonisht ka mbajtur një profil relativisht të ulët publik).

8. Përgjegjshmëria, Etika dhe ç`duhet bërë kur gjërat shkojnë keq

Në tërësi, eksperiencia e Europës perëndimore për këshilltarët politikë ka qenë pozitive. Gjithsesi, gjërat mund të shkojnë keq; me raste këshilltarët politikë ose dhe nëpunësit civilë i thyjnë rregullat. Në rastin e nëpunësve civilë, ka një linjë të qartë përgjegjshmërie; legjislacioni mbi shërbimin civil ka vendosur norma sjelljeje dhe ka një hierarki për të ekzekutuar rregullat dhe sanksionet për thyerjen e rregullave. Pozicioni në lidhje me këshilltarët politikë duket më pak kënaqshëm. Kjo është një zënë e eksploruar shumë pak, por meqë vendet zakonisht kanë një kuadër ligjor për të kontrolluar punësimin e këshilltarëve politikë, kuadri për përgjegjshmërinë e tyre dhe sjelljen etike duket se zakonisht është i nën-zhvilluar.

Ka dy vështirësi kryesore. E para është mungesa e një udhëzimi të qartë për këshilltarët politikë në lidhje me sjelljen dhe etikën. E dyta është problemi i përgjegjshmërisë, në kuptimin që këshilltari politik qëndron jashtë zinxhirit të urdhrave të ministrisë dhe ai është përgjegjës vetëm ndaj ministrit. Nëse ai/ajo thyen rregullat, ministri ka gjasa të mos jetë i ashpër me të preferuarit e tij. Ministrave u intereson që gjërat të mbarohen në avantazhin e tyre politik dhe jo gjithmonë kanë merakun e nëpunësve civilë për përshtatshmërinë. Nëse sjellja nuk shkakton probleme serioze publike, këshilltari politik ka gjasa të mos kritikohet.

Një studim i rrallë i këtij problemi nga King, bën sondazhe mbi këtë praktikë në Kanada, Australi, Irlandë, Zelandë të Re dhe në Mbretërinë e Bashkuar dhe nxjerr tre mësimë të dobishme. I pari është se ndërsa në Mbretërinë e bashkuar nuk ka ligj mbi shërbimin civil (ndryshe nga vendet e tjera të sondazhit, dhe në fakt, ndryshe nga shumica e vendeve europiane) ka zhvilluar një kuadër të forte etik që qeveris aktivitetet e këshilltarëve politikë në formën e një kodi sjelljeje (pjesë nga i cili janë në aneksin e këtij dokumenti) dhe një kod model punësimi për këshilltarët politikë. Këto kode sigurojnë një kuadër të qartë dhe janë modele të dobishme nga të cilët vendet e tjera mund të huazojnë. (Studimi më poshtë mbi Danimarkën jep shembuj të tjerë të dobishëm, udhëzime për sjelljen e këshilltarëve politikë dhe udhëzime të veçanta për këshilltarët politikë në çështjet e tyre me median).

Së dyti, të lësh ekzekutimin e rregullave në dorë të ministrit tek i cili këshilltari politik jep llogari, është jo efektive. Kjo ka rezultuar se është dobësia e madhe në sistemin e Mbretërisë së Bashkuar, por është gjithashtu e vërtetë edhe në vende të tjera ku është bërë sondazhi. Ndihet nevoja për një procedure të pavarur për trajtimin dhe investigimin e shkeljeve dhe vënieve të sanksioneve. Së treti, siç shkruan King, “vetë rregullorja ligjore nuk mjafton. Promovimi i virtytit është po aq i rëndësishëm sa kontrollimi i vesit. Kodet e sjelljes duhet të zhvillohen në dialog me nëpunësit civil, dhe sjellja etike duhet të promovohet në një shumëllojshmëri mënyrash, mes induktimit të trajnimeve, seminareve dhe menaxhimit të burimeve njerëzore”. (Ka paralele edhe në rekomandimet e Komisionit Danez për trajnime më të mira – shikoni studimin mbi Danimarkën).

9. Përfundime dhe Mësimë

Efektiviteti i këshilltarëve politikë është shumë i vështirë për t'u vlerësuar. Impakti mbi politikën është gjithmonë i vështirë për t'u shquar. Ka raste mbi të cilat një këshilltar mund të marrë një vendim të caktuar

dhe të marrë të drejtë për një influence vendimtare, por këto incidente janë të rralla. Më shpesh, kur një këshilltar politik mendon se ai/ajo ka arritur diçka, ai/ajo zbulon se po shtynte një derë që ishte e hapur më përpara, ose se këshilla e tij/e saj thjesht ka përkuar me këshillën që vinte nga diku tjetër. Një masë tjetër e mundshme e efektivitetit është kënaqësia ministrore. Kjo është e vështirë të matet, sepse në rastin më të paktë një ministër nuk ka gjasa të pranojë publikisht se ka bërë emërimin e gabuar. Mbase treguesi më i mire i suksesit është mbijetesja. Një pjesë e mirë e risive në makinerinë e qeverisë nuk zgjasin shumë. Këshilltarët politikë, si specie, janë risi e kohëve të fundit në shumicën e vendeve dhe zakonisht kanë zgjatur aty ku janë vënë në prove.

Ç`mësime mund të nxirren nga ky sinops? Ato janë si më poshtë:

- Funksionet e këshilltarëve politikë duhet të specifikohen qartë, mundësisht në legjislacion. Idealja është që kjo të fuqizohet nga një kod sjelljeje për këshilltarët politikë. Vëzhgimet e rregulloreve dhe kodit duhet të jenë obligime kontraktuese të këshilltarëve politikë.
- Përgjegjësitë përkatëse të këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë duhet të përcaktohen me qartësi. Ku vihet kufiri ndërmjet tyre është një çështje dytësore; pika e rëndësisë parësore është se duhet të ketë një kufi të qartë, që përgjithësisht të kuptohet dhe të respektohet.
- Megjithatë, ndarja e funksioneve ndërmjet dy grupeve duhet të jetë një linjë që i ndihmon ata të kuptojnë funksionet e tyre përkatëse dhe jo një barrierë që i pengon të punojnë së bashku për të arritur objektivat e ministrit të tyre. Nevojiten vetëm rregullime të punës ditë pas dite, si mbledhje të rregullta, duhen për të menaxhuar marrëdhëniet e punës ndërmjet këshilltarëve politikë dhe nëpunësve të lartë civilë në ministri, në veçanti për të ndarë informacion dhe për të rënë dakord mbi shpërndarjen e punës ndërmjet tyre.
- Këshilltarët politikë duhet të veprojnë me logjikë dhe me mature. Nuk duhet të abuzojnë me aksesin e tyre të privilegjuar tek ministri, tek takimet e tij/saj apo tek informacioni.
- Nëpunësit civilë duhet të punojnë me këshilltarët politikë për t'i mbështetur në rolin e tyre të vakantë dhe të ndarë.
- Nevojitet një kuadër etik për të plotësuar kuadrin ligjor që qeverisë këshilltarët politik, paralel me kuadrin në fuqi për nëpunësit civilë. Kjo duhet të përfshijë një kod sjelljeje. Funksioni i tij duhet të rforcohet nga trajnime dhe menaxhime të burimeve njerëzore.
- Nevojitet një mekanizëm i pavarur për të investiguar dhe për të dënuar shkeljet e rregullave që rregullojnë sjelljen e këshilltarëve politikë, paralel me mekanizmin që duhet të ekzistojë për investigimin dhe dënimin e shkeljeve nga nëpunësit civilë.

Referenca

- Barbasiewicz, A. and M. Kulesza (1999), Administrimi në mbështetje të Qeverisë: Funkcionet dhe Organizimi i Kabineteve Politike në Poloni dhe në disa vende të tjera Europiane, Kancelaria e Kryeministrit, Qeveria e Polonisë, Varshavë.
- Ben-Gera, M. (2003), Koordinimi në Qendër të Qeverisë: Funkcionet dhe Organizimi i Zyrës së Qeverisë – Një Analizë krahasuese e OECD, CEEC dhe vendeve të Ballkanit, SIGMA, Paris.
- Ben-Gera, M and S. James (2004), Një Analizë Krahasuese e Zyrave të Qeverisë në Vendet e OECD-së, GOV/PCG/MPM/RD/(2004)1, OECD, Paris.
- Bigaut, C. (1997), Les Cabinets ministériels, LGDJ, Paris.
- Blanc, C. (1993), « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général », raport për përgatitjen e Planit të 11-të Kombëtar, La Documentation française, Paris.
- Braun, G. (2001), La réforme de l'Etat à l'étranger, Rapport du Sénat – Commission des Finances, no. 348, Sénat de la Belgique, Brussels.
- Zyra e Kabinetit (2005), Kontrata Model për Këshilltarë të Veçantë, Zyra e Kabinetit të MB, Londër. Shikoni:
http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc
- Carcassonne, G. (1986), « Typologie des cabinets », in Pouvoirs, vol. 36.
- Destexhe, A., A. Eraly and E. Gillet (2003), Démocratie ou participatie? 120 propositions pour refonder le système belge, Editions Labor, Liège.
- Dooney, S. and J. O'Toole (1998), Qeveria Irlandeze Sot, Gill and Macmillan, Dublin.
- James, S. (1998), Kabineti i Qeverisë Britanike, botimi i dytë, Routledge, Londër.
- Kessous, M. (2003), « Minorités peu représentés sous les dorures de la République » in Le Monde, 24 November 2003, Paris.
- King, S. (2003), Të Rregullosh Sjelljen e Ministrave, Këshilltarët e Veçantë dhe Nëpunësit Civilë, University College London, Londër.
- Zyra e Kryeministrit të Kosovës, OSCE, Administrimi Ndërkombëtar Publik dhe SIGMA (2006), Nga Politika tek Politikat: Ndërtimi i Skuadrave Efective të Këshilltarëve Politikë dhe Nëpunësve të Lartë Civilë, OSCE, Prishtinë.
- Pelgrims, C. (2005), Këshilltarët Personalë të Ministrave: më tepër se agjentë personalë besnikë? Dokument i paraqitur në Konferencën e XIII vjetore të NISPACee , Moskë, 19-21 Maj 2005.
- Quermonne, J-L. (1994), « La 'mise en examen' des cabinet ministériels », in Pouvoirs, vol. 68.
- Schrameck, O. (1995), Les Cabinets ministériels, Dalloz, Paris.
- Service Public Fédéral – Personnel et Organisation (2004), Copernicus: au centre de l'avenir, SPF, Brussels.
- SIGMA (1996), Përbërësit e Listëkontrollit të Legjislacionit të Shërbimit Civil, Sigma Paper no. 5, SIGMA, Paris.
- SIGMA (1998), Sfidat e Menaxhimit në Qendër të Qeverisë: Situatat e Koalicionit dhe Tranzicionet e Qeverisë, Sigma Paper no. 22, SIGMA, Paris.

SIGMA (1999), Parimet Europiane për Administratën Publike, Sigma Paper no. 27, SIGMA, Paris.

ANEKS

Kodi i Sjelljes në Mbretërinë e Bashkuar për Këshilltarët Politikë

[Shënim: Versioni i mëposhtëm i shkurtuar përmban dispozitat kyçe të Kodit. Duhet të vihet re se në Mbretërinë e Bashkuar këshilltarët politikë quhen “këshilltarë specialë”. Fuqitë që i jepen këtyre këshilltarëve në seksionin 9 i dhe ii janë kritikuar. **Kodi Ministror**, i cili vendos udhëzimet etike për sjelljen ministrore mund të gjendet në http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/]

1. Siç është përcaktuar në *Kodin Ministror*, punësimi i Këshilltarëve Specialë i shton një dimension politikë këshillës dhe asistencës së Ministrit ndërsa rforcohet paanësia politike e Shërbimit Civil duke dalluar burimin e këshillës dhe mbështetjes politike [...].

3. Këshilltarët Specialë punësohet për të ndihmuar Ministrat në çështje ku puna e Qeverisë dhe Puna e Partisë Qeverisëse mbivendosen dhe do të ishte e papërshtatshme që nëpunës të përherëshëm civilë të përfshiheshin. Ata janë një burim shtesë i ministrit që i japin mbështetje nga një këndvështrim më i përkushtuar politikisht dhe më në dijeni të politikës se nga ajo që Ministri do të merrte nga Shërbimi Civil.

4. Llojet e punëve që një Këshilltar Special mund të bëjë nëse Ministri i tyre dëshiron, janë:

- i. Rishikimi i dokumenteve që i shkojnë ministrit, duke tërhequr vëmendjen për ndonjë aspekt që ata mendojnë se ka implikime politike të partisë, dhe siguri se çështjet e ndjeshme politike trajtohen ashtu siç duhet. Ata mund të japin asistencë mbi çdo aspekt të biznesit të departamentit, përfshirë këtu dhe dhënien e këshillave për Ministrin kur ky i fundit merr pjesë në aktivitetet politike të Partisë.
- ii. "të rrëmojnë" për Ministrin, dhe të kontrollojnë fakte dhe zbulime të kërkimeve nga një këndvështrim politik i Partisë;
- iii. Të përgatisin dokumente politikash spekulative që mund të nxjerrin mendime afat-gjata mbi politikën brenda Departamentit, përfshirë këtu edhe politikën të cilat reflektojnë pikëpamjet politike të Partisë së Ministrit;
- iv. Të kontribuojnë në planifikimin e politikave brenda departamentit përfshirë ide të cilat zgjerojnë edhe gamën ekzistuese të opsioneve të disponuara për Ministrin duke pasur në mendje një pikëpamje politike;
- v. Të koordinohen me Partinë; të sigurohen që vetë rishikimet dhe analizimet e Departamentit mbi politikën të përfitojnë sa më shumë nga idetë e Partisë dhe t'i japë shtysë aktiviteteve prezantuese nga Partia të cilat kontribuojnë në objektivat e Partisë dhe të Departamentit;
- vi. Të ndihmojnë në informimin e shpejtë të Anëtarëve Parlamentarë nga Partia dhe të zyrtarëve mbi çështjet e politikave të Qeverisë;
- vii. Të koordinohet me grupe të jashtme interesi, përfshirë grupe me një besnikëri politike për të ndihmuar aksesin e Ministrit për kontributin e tyre;
- viii. Të shkruajnë fjalime dhe të bëjnë kërkime në lidhje me ta, duke përfshirë dhe shtimin e pëlqimit politik nga ana e Partisë për materialin e përgatitur nga nëpunësit e përherëshëm civilë;
- ix. Të paraqesin tek media pikëpamjet e ministrit të tyre përfshirë një pikëpamje të partisë, aty ku janë autorizuar nga Ministri ta bëjnë këtë gjë;
- x. Të japin këshilla eksperte si specialistë të një fushe të veçantë;
- xi. Të frekuentojnë funksionet e Partisë (edhe pse mund të mos flasin publikisht në Konferencën e Partisë) dhe të mbajnë kontakte me anëtarët e Partisë;
- xii. Të marrin pjesë në rishikimet e politikave të organizuara nga Partia, ose zyrtarisht në lidhje me të, me qëllim që të sigurohen se ata që po e bëjnë këtë rishikim janë krejtësisht në dijeni të pikëpamjeve të qeverisë dhe mendimeve dhe politikave të Ministrit të tyre.

Statusi dhe sjellja si nëpunës të përkohshëm civilë

5. Këshilltarët Specialë janë nëpunës civilë të përkohshëm të emëruar në bazë të Nenit 3 të Urdhrit mbi Shërbimin Civil në Këshill 1995 [*urdhëri mbretëror që, inter alia, rregullon emërimin e këshilltarëve politikë*]. Ata bëjnë përjashtim nga kërkesa e përgjithshme se nëpunësit civilë duhet të emërohen në bazë të meritës dhe sjelljes me paanësi politike dhe objektivitet në mënyrë që të kenë dhe besimin e qeverive të ardhshme të një përbërje të ndryshme politike. Përndryshe atyre u kërkohet që të sillen konform *Kodit të Shërbimit Civil*. Emërimi i tyre mbaron me fundin e Administratës që i ka emëruar. Përgjegjësia për menaxhimin dhe sjelljen e Këshilltarëve Specialë, përfshirë disiplinën, është e Ministrit i cili ka bërë emërimin. Sigurisht, është e hapur edhe për Kryeministrin që t'i japë fund punësimit duke tërhequr pëlqimin e vet për një emërim individual.

6. Këshilltarët Specialë duhet të sillen me integritet dhe me ndershmëri. Ata nuk duhet të mashtrojnë apo në mënyrë të vetëdijshme ta drejtojnë gabim Parlamentin apo publikun. Nuk duhet të shfrytëzojnë postin e tyre zyrtar apo informacionin e marrë gjatë detyrave të tyre zyrtare për interesin e tyre privat apo interesin privat të të tjerëve. Nuk duhet të marrin dhurata të asnjë lloji që në mënyrë të arsyeshme mund të shikohen si komprometuese për gjykimin apo integritetin e tyre personal. Pa e pasur këtë autoritet, ata nuk duhet të lëshojnë informacione zyrtare që i janë komunikuar në konfidencë në Qeveri ose janë marrë në konfidencë nga të tjerët.

7. Këshilltarët Specialë nuk duhet të përdorin burime zyrtare për aktivitete politike të Partisë. Ata janë punësuar për t'i shërbyer objektivave të Qeverisë dhe të Departamentit në të cilin punojnë. Kjo justifikon dhe pagimin e tyre nga fondet publike dhe mundësia e tyre për të përdorur burimet publike dhe shpjegon pse pjesëmarrja e tyre në politikën e partisë është e kufizuar. Ata duhet të veprojnë në atë mënyrë që të ruajnë paanësinë politike të nëpunësve civilë dhe të mos futen në konflikt me *Kodin e Shërbimit Civil*. Ata duhet t'i shmangen çdo gjëje që mund të çojnë në kritika të tilla si persona të paguar nga fondet publike përdoren për qëllime politike të partisë[...].

Lidhjet me Shërbimin e Përhershëm Civil

9. Me qëllim që të japin asistencë efektive për Ministrat, Këshilltarët Specialë duhet të punojnë ngushtë me skuadrën ministrale dhe me nëpunësit e përhershëm civilë, dhe të vendosin marrëdhënie konfidence dhe besimi. Këshilltarët Specialë në emër të Ministrave të tyre mund:

- (i) t'i përçojnë zyrtarëve pikëpamjet e Ministrit dhe gjërat parësore në punë, përfshirë parësitë mbi çështjet e prezantimit. Kur e bëjnë këtë, ata duhet të marrin parasysh ngarkesën e punës së nëpunësve civilë dhe çdo parësi që Ministrat mund të kenë caktuar;
- (ii) t'i kërkojnë zyrtarëve të përgatisin dhe të japin informacione dhe të dhëna, përfshirë analiza të brendshme dhe dokumente;
- (iii) të bëjnë takime me zyrtarë për të diskutuar këshillat që do t'i jepen Ministrat.
- (iv) Por Këshilltarët Specialë nuk duhet:
- (v) t'i kërkojnë nëpunësve civilë të bëjnë gjëra që bien ndesh me detyrimet e tyre nën *Kodin e Shërbimit Civil*;
- (vi) të sillen me nëpunësit civilë në një mënyrë që do të binte ndesh me standardet e vendosura nga departamenti i punësimit në lidhje me sjelljen në përgjithësi;
- (vii) të kenë përgjegjësi për buxhetet apo të përfshihen në shpërblimet e kontratave të jashtme;
- (viii) të shkurtojnë apo të ndryshojnë këshillat që janë përgatitur për Ministrat nga nëpunësit e përhershëm civilë edhe pse mund të bëjnë komente mbi këto këshilla.

10. Kur nëpunësit e përhershëm civilë kanë shqetësime për ndonjë kërkesë që vjen nga një Këshilltarë Special, këtë shqetësim duhet ta diskutojnë me Këshilltarin Special në fjalë ose me drejtuesin e tyre të linjës, Sekretarin e Parë Privat të Ministrit ose me Sekretarin e tyre të Përhershëm. Nëse një nëpunës civil ndien për ndonjë arsye se nuk mund ta bëjë këtë, atëherë ai mund të dojë ta ngrejë këtë shqetësim me një zyrtar të emëruar brenda departamentit ose direkt me Kryetarin e Shërbimit Civil të Brendshëm ose me Komisionerin e Parë të Shërbimit Civil [...].

Kontaktet me median

12. Këshilltarët Specialë janë në gjendje të përfaqësojnë pikëpamjet e Ministrit mbi politikat e Qeverisë tek media me një shkallë përkushtimi politik gjë e cila do të ishte e pamundur për Shërbimin e përhershëm Civil. Gjithsesi, informimi për çështje të pastra politike të Partisë duhet të bëhet nga makineria e Partisë.

13. Të gjitha kontaktet me mediat informuese duhet të autorizohen nga Ministri emëruar dhe duhet të bëhen në përputhje me *Udhëzimin mbi Komunikimet e Qeverisë*. Drejtorët e Departamenteve të Komunikimit janë përgjegjës për menaxhimin e përgjithshëm të shtypit dhe operacioneve të publicitetit në departamentin e tyre dhe në këtë mënyrë ata duhet të mbahen të informuar mbi kontaktet e Këshilltarëve Specialë me mediat informuese.

14. Këshilltarët Specialë nuk duhet të marrin pjesë publikisht në kundërshtimet politike qoftë në fjalime apo në letra drejtuar Shtypit apo nëpërmjet librave, artikujve apo broshurave; duhet të vëzhgojnë me kujdes dhe të shprehin komente me moderim, duke shmangur sulmet personale; dhe normalisht nuk do të flisnin në publik për Ministrin apo për Departamentin e tyre.

Marrëdhëniet me Partinë Qeverisëse

15. Këshilltarët Specialë i japin asistencë Ministrave mbi zhvillimet e politikave të qeverisë dhe prezantimit të tyre. Në këto dy fusha aktiviteti në të cilat Qeveria dhe Partia mund të mbivendosen.

16. Shërbimi Civil nuk ka monopol për analizimin e politikave dhe këshillat. Qeveria merr parasysh pikëpamjet nga shumë burime ndër të cilat Partia Qeverisëse është pjesë legjitime. Edhe pse fondet dhe burimet publike nuk mund të përdoren për të mbështetur kontributin e këtyre pikëpamjeve, Qeveria mund ta shohë të nevojshme të koordinohet me Partinë, siç bën dhe me të tjerët, për të arritur një kuptim të plotë dhe të përshtatshëm të analizave të Partisë mbi politikat dhe këshillat.

17. Qeveria e ka të nevojshme t'ia paraqesë politikat dhe arritjet e saj publikut me qëllim që të ndihmojë mirëkuptimin dhe të maksimizojë efektshmërinë e politikave të saj dhe ky është një përdorim legjitim i fondeve dhe burimeve publike. Do të ishte e dëmshme për objektivat e Qeverisë nëse Partia do të kishte një përfaqëse të ndryshme nga Qeveria dhe për këtë arsye Qeveria duhet të koordinohet me partinë për t'u siguruar që publikimet e Partisë janë të kujdesshme dhe i përmbahen politikave të Qeverisë. Për t'u siguruar mbi këtë koordinim, Qeveria gjithashtu dëshiron të sigurohet se Anëtarët e Parlamentit të Partisë dhe zyrtarët janë të informuar mbi çështjet e politikave të qeverisë.

18. Duke bërë të mundur një kanal komunikimi në këto fusha që mbivendosen, Këshilltarët Specialë të paguar nga fondet publike kanë një rol legjitim në mbështetje të interesit të Qeverisë, të cilën mund ta shprehin me një masë përkushtimi politik ndaj partisë dhe me shoqërime që mund të mos ishin të lejueshme për një nëpunës civil të përhershëm. Në të gjitha kontaktet me Partinë, Këshilltarët Specialë duhet të vëzhgojnë rregullat normale të Shërbimit Civil mbi konfidencialitetin, nëse nuk janë të autorizuar specifikisht nga Ministri i cili i ka emëruar.

19. Këshilltarët Specialë nuk duhet të marrin pjesë në Punën e organizimit kombëtar të Partisë, dhe megjithëse Këshilltarët Specialë nuk duhet të japin dorëheqjen kur lajmërohen Zgjedhje të Përgjithshme, është shumë e rëndësishme që ata që mbeten në zyrë për të punuar mbi punët e Qeverisë tregojnë një kujdes të veçantë për t'u siguruar se nuk marrin pjesë në mënyrë aktive në fushatën Zgjedhore.

20. Kur një Këshilltar Special dëshiron të bëjë punë për një Parti politike punë e cila nuk ka të bëjë me biznesin e Qeverisë, këtë mund ta bëjnë ose në kohën e tyre të lirë, jashtë orarit zyrtar, ose nën një kontratë të veçantë me Partinë, duke punuar me kohë të pjesshme për Qeverinë (i nënshtrohet paragrafit 19 më lart). Rregullat e detajuara mbi përfshirjen e tyre në aktivitete politike janë shtjelluar më poshtë [...].

Largimi nga Shërbimi Civil

28. Nën termat e Kodit të Shërbimit Civil, Këshilltarët Specialë nuk duhet të vazhdojnë të ruajnë detyrat e tyre të konfidencialitetit edhe pse u larguan nga puna me Crown [*dmth.. puna me qeverinë*] [...]. Qershor 2005

(Kodi i plotë mund të gjendet në:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp)

DANIMARKA¹

1. Historiku i Vendit

1.1 Konteksti Administrativ dhe Politik Danez

Administrata në Danimarkë përbëhet nga 19 ministri (përfshirë dhe Zyrën e Kryeministrit), 60 agjenci dhe një gamë e gjerë institucionesh, përfshirë ndërmarrjet shtetërore dhe organe të tjera me lidhje të ndryshme me shtetin.

Kushtetuta Daneze nuk përmban rregullore të detajuara mbi strukturën, organizimin dhe procedurat e qeverisë. Gjithsesi, dy rregulla të kushtetutës janë të rëndësishme me qëllim që të kuptohet sistemi ministror i Danimarkës. Së pari, Kryeministri për përgjegjësi sovran për marrjen e vendimeve mbi portofolat ministrore. Së dyti, parimi ligjor dhe normativ i përgjegjësisë ministrore luan një rol thelbësor në sistem.

Ministri mban personalisht përgjegjësi për çdo aktivitet brenda ministrisë që ka lidhje me parlamentin ndërsa në të njëjtën kohë është përgjegjës si për çështjet politike dhe administrative në departamentet dhe agjencitë e ministrisë. Në këtë mënyrë, ministri zotëron një shkallë të lartë autonomie. Në sistemin Danez, ndryshe nga një sistem i zyrës së kabinetit, as Kryeministri dhe as kabineti kolektivisht nuk mund t'i japin udhëzime formale një ministri mbi një çështje specifike. Gjithsesi, meqë Kryeministri është përgjegjës për emërimin dhe shkarkimin e ministrave dhe për riorganizimin ministror, ministri përfundimisht varet nga vullneti dhe sovraniteti i Kryeministrit.

Përveç këtyre karakteristikave themelore të sistemit Danez, shërbimi civil duket në tërësi që korrespondon me tipin ideal Weberial të burokracisë. Shërbimi civil në këtë mënyrë është burokraci merite dhe një sistem karriere në të cilin nëpunësit e lartë civil kryesisht rekrutohen nga brenda ministrisë dhe janë politikisht neutralë.

Për sa i përket kontekstit politik, një aspekt i rëndësishëm i qeverisë daneze është se është tipike që grupet politike të bazohen mbi koalicione minoriteti nëpër qeveri. Në këtë mënyrë procesi i koordinimit, i cili kryesisht ndodh në dy komitete, (në Komitetin Ekonomik dhe Komitetin e Koordinimit), dhe zgjidhjet e konflikteve ndër-ministore janë vegla për të siguruar politikën "e integruara".

1.2 Zhvillimi i Këshillimit Politik-Strategjik në Danimarkë

Që nga mesi i shekullit të XX, shumë shtete janë përqendruar shumë në nevojë për nëpunës civilë të cilët kompetencat e tyre ligjore dhe buxhetore i kanë plotësuar me aftësi politiko-strategjike. Danimarka nuk ndryshon nga shtetet e tjera në këtë drejtim, dhe veçanërisht vitet e fundit, këshillat e integruara mbi politikën dhe këshillat politiko-taktike kanë marrë një domethënie më të madhe.

Struktura e kësaj tendence ka qenë që të zëvendësohen ligjërisht nëpunësit e trajnuar civilë me ekonomistë që kanë aftësi të reja dhe me kalimin e kohës edhe me shkencëtarë politikë që kanë sy të mprehtë për kontekste politike dhe që janë të aftë të manovrojnë përpara pengesave të ndryshme politike. Zhvillimet në Danimarkë që nga Kushtetuta e parë 1848/1849 deri më sot mund të ndahen në 3 periudha. Nga 1848 deri më 1901 nuk ka pasur një ndarje të qartë midis nëpunësve civilë dhe politikanëve. Në këtë mënyrë një nëpunës civilë mund të ndryshonte pozicion nga një sekretar i përhershëm në një ministër dhe shpesh kishte dhe disa "punë anësore" përveç asaj si nëpunës civil. Nga 1901 deri më 1945 nëpunësit civilë

¹ Ky dokument shpreh pikëpamjet personale të dy autorëve dhe jo domosdoshmërisht ato të Ministrisë Daneze të Financës apo të Qeverisë Daneze.

ngjasonin shumë me tipin e përshkruar më lart, me kompetenca të forta ligjore dhe buxhetore. Gjatë kësaj periudhe nëpunësi civil ishte administrator ditë pas dite i cili politikën ia linte politikanëve. Nga viti 1945 deri më sot kemi parë një rikthim gradual të nëpunësit civil i cili në të njëjtën kohë vepron edhe si këshilltar politik.

Përfundimi kryesor që mund të nxirret nga kjo përlllogaritje e shpejtë është se shërbimi civil që jep këshilla politike në asnjë mënyrë nuk është një fenomen i ri në Danimarkë. Në këtë mënyrë dallimi që shpesh vendoset ndërmjet këshillës profesionale mbi politikën dhe këshillave politiko-taktike jo gjithmonë është i përshtatshëm në Danimarkën e sotme.

Në pjesën që pason do të ekzaminohet më tepër roli dhe përgjegjësitë e nëpunësve të përhershëm civilë dhe nëpunësve civilë të emëruar politikisht (këshilltarëve specialë).

2. Roli dhe Përgjegjësitë e Nëpunësve të Përhershëm Civilë

Këshilla dhe asistenca ministrore në Danimarkë shpesh bazohet mbi një shërbim civil të përhershëm dhe politikisht neutral. Si pasojë, rekrutimi dhe emërimi në pozicione të shërbimit civil vendoset mbi bazë të parimeve të përzgjedhjes nga merita dhe jo nga përkatësia politike.

Shërbimi civil i përhershëm është i gatshëm dhe i aftë të japë këshilla politiko-taktike të kuptueshme dhe profesionale. Kur e jep këtë këshillë, gjithsesi, shërbimi civil duhet t'i kushtojë vëmendje të veçantë kërkesave të standardeve profesionale, neutralitetit të partisë politike, ligjshmërisë dhe detyrimit për të thënë të vërtetën.

Profesionalizmi në përgjithësi dikton zbatimin e standardeve të pranura në një fushë të caktuar, p.sh. standartet ekonomike për të bërë analiza të buxhetit. Norma e neutralitetit për parti politike nënkupton se shërbimi i përhershëm civil duhet të distancohen nga dhënia e këshillave gjatë fushatës elektorale dhe nga kontributi për materiale të fushatës, nga formulimi i fjalimeve për kongrese të partisë, etj.

Sekretarët e përhershëm (*departementschefer*) kanë luajtur një rol kyç në tendencën e pas luftës drejtë një këshille më të kuptueshme politiko-taktike nga shërbimi i përhershëm civil. Ende sot, sekretarët e përhershëm janë përgjegjës në shkallë të lartë për t'i dhënë ministrave këshillat më të rëndësishme politike.

Përveç këshillave të dhëna nga sekretarët e përhershëm, këshillat politike jepet edhe nga funksione të ndryshme në ministri. Sekretarët private (*ministersekretær*) zakonisht janë të përfshirë në dhënien e disa formave të këshillave politike, edhe pse shërbimet praktike për ministrin – si asistimi në kontaktet me parlamentin, koordinimi i informimit të ministrit, asistimi me marrëdhëniet me shtypin, kontrollimi dhe azhurnimi i axhendës së ministrit – mbeten funksionet e tyre më të rëndësishme.

Edhe nëpunësit e tjerë civilë, si zëvendës sekretarët e përhershëm dhe krerët e divizioneve, japin këshilla të rëndësishme politike. Edhe krerët e sektorëve japin këshilla mbi politikën me shënime të shkruara, etj. Gjithsesi, masa e aksesit të drejtpërdrejtë për tek ministri për të dhënë këshilla ballë për ballë varion konsiderueshëm nga një kryetar sektori në tjetrin.

Së fundmi, një pjesë e këshillave politike u jepet ministrive me anë të sekretariateve të partive politike. Kjo pothuajse ndodh gjithmonë nëpërmjet ministrive të cilët pastaj e kalojnë idenë poshtë në ministri, ku do të bëhet edhe trajtimi i mëtejshëm i strategjisë apo i çështjes. Ky fenomen nuk shikohet shpesh në Danimarkë meqë qeveria ka akses tek një grup i madh burimesh me kapacitet këshillues në vetë ministrinë. Gjithsesi, koalicioni nuk ka akses në ministri dhe përdor sekretariatet e partive politike në një shkallë më të madhe se qeveria.

Në këtë drejtim është e rëndësishme të theksohet se anëtarët e zakonshëm të parlamentit, qofshin ose jo partizanë të partisë në qeveri (apo partive në rastin e një qeverie koalicioni), nuk mund t'u kërkojnë ministrave të bëjnë analiza mbi një çështje specifike pa kaluar të gjithë kanalet formale, zakonisht, nëpërmjet ministrit.

Tabela e mëposhtme përmbledh ata që janë të përfshirë në paraqitjen e punës ministrore ballë për ballë me ministrin. Në tërësi, siç paraqitet dhe në tabelë, e njëjta tendencë aplikohet për të gjitha llojet e kontakteve me ministrat, përfshirë këshillat e shkruara politiko-taktike. Ndërveprimi me ministrin është i përqendruar

te niveli i lartë i shërbimit publik, dhe përfshira në nivele më të ulëta varion shumë nga ministria në ministri.

**Tabela 1. Kush është i përfshirë në paraqitjen e biznesit ministror ballë për ballë me ministrin?
N=18 ministri (Zyra e Kryeministrit nuk përfshihet.)**

	Gjithmonë	Shpesh	Ndonjëherë	Rrallë	Kurrë	S`ka lidhje	Total
Sekretari i përhershëm	12	4	1	0	0	1	18
Zëvendës sekretar i përhershëm	1	11	4	0	0	2	18
Kreu i divizionit	3	9	4	1	0	1	18
Kreu i sektorit	1	6	8	0	2	1	18
Drejtori i agjencisë	2	2	7	4	1	2	18

Zakonisht ka një nivel të lartë kënaqësie ndërmjet ministrave për sa i përket këshillave dhe asistencës së ofruar nga shërbimi i përhershëm civil si në drejtim të këshillave mbi politikën ashtu edhe këshillat politiko-strategjike. Megjithatë, Ministrat janë më pak të kënaqur me asistencën e dhënë për hartimin e fjalimeve. Për më tepër, fakti që ministrat rekrutojnë këshilltarë specialë për ekspertizën e medias tregon se ka vend për përmirësim në aftësinë e shërbimit civil në trajtimin e lidhjes me shtypin.

Vitet e fundit disa ministri kanë riorganizuar strukturën e departamenteve (p.sh. ndërtimi i sekretariateve më të mëdha politike afër ministrit) me qëllim që të fuqizojnë funksionet në politikë dhe aftësitë e shërbimit të përhershëm civil në lidhje me këshillat ministrore (*cf. Kutia 1 si më poshtë*).

Kutia 1. Organizimi i ministrive dhe këshillave ministrore

Një ministri tipike drejtohet nga ministri dhe një sekretariat i vogël (me dy sekretarë private me eksperiencë akademike dhe një këshilltar i emëruar politikisht), të pasuar nga një sekretar i përhershëm me një sekretariat të vogël (me një sekretar privat me eksperiencë akademike), i pasuar dhe ky nga divizione dhe sektorë më të vegjël, etj. Vitet e fundit, disa ministri kanë riorganizuar strukturën e departamenteve dhe forca kryesuese ka qenë qëllimi për të fuqizuar funksionin e politikave dhe aftësinë për dhënie të këshillave ministrore të shpejta dhe të shëndosha.

Ka një tendencë nëpër ministri për të ndërtuar sekretariate më të mëdha politike rreth ministrit. Stafit në sekretariate shpesh është i talentuar dhe përbëhet shpesh nga burokratë të rinj me aftësi të veçanta në zhvillimin e politikave të reja, koordinimin e proceseve politike dhe programeve të reformave, hartimit të fjalimeve ministrore, etj. Siç u përmend më lart, ministrat janë më pak të kënaqur me asistencën e shërbimit të përhershëm civil në hartimin e fjalimeve. Sekretariatet politike në të njëjtën kohë shikohen edhe si zgjidhje për përmirësimin e këtyre aftësive brenda shërbimit të përhershëm civil.

Sigurimi i një bashkëpunimi dhe koordinimi ndërmjet sekretariateve organizuese dhe politike të linjës është një sfidë e madhe. Aspekti dallues dhe pozitiv i shërbimit të përhershëm civil në përgjithësi është aftësia e tij për të dhënë si këshilla mbi politikën ashtu edhe këshilla politiko-strategjike në të gjitha nivelet e organizimit.

3. Rolet dhe Përgjegjësitë e Këshilltarëve Specialë

Përdorimi i nëpunësve civilë politikisht të emëruar (këshilltarëve specialë) historikisht ka qenë i kufizuar në Danimarkë krahasuar me demokracitë e tjera perëndimore. Në Norvegji, Suedi, dhe në Mbretërinë e Bashkuar, përdorimi i sekretarëve të shtetit politikisht të emëruar si edhe të ministrave të rinj dhe i këshilltarëve politikë mund të vëzhgohet. Nëpunësit civilë politikisht të emëruar janë si të shumtë në numër ashtu edhe të integruar ngushtë në drejtimin e qeverisë.

Megjithatë, në Danimarkë vetëm një ministër politikisht i emëruar është në krye të drejtimit të ministrisë, përfshirë dhe agjencitë e ministrisë, dhe vetëm një këshilltar special emërohet për ministrin². Është e rëndësishme të theksohet se rolet dhe përgjegjësitë e këshilltarëve specialë nuk mund të krahasohet me ato të sekretarëve të shtetit dhe ministrat e rinj në shumë vende të tjera të OECD-së.

Këshilltarët Specialë kryesisht merren në punë për t'u marrë me funksione që lidhen me shtypin, p.sh. kontaktet me gazetarët, deklaratat për shtyp dhe ndihma në intervista. Vetëm shumë pak këshilltarë specialë kalojnë shumicën e kohës duke dhënë këshilla politiko-taktike për ministrin, në këtë mënyrë duke përmbushur rolin e një "agjenti zbukurues" siç portretizohet shpesh në media.

Megjithatë, kjo strukture ka edhe përjashtime. Në çështje të rëndësishme që kanë të bëjnë me Zyrën e Kryeministrit, për shembull, këshilltari special është shumë i afërt me ministrin dhe me sekretarin e përhershëm dhe merr pjesë në takimet e ministrit për menaxhim. Në të njëjtën kohë, këshilltari special është në gjendje t'i japë shtypit informacione shtesë mbi përmbajtjen e çështjeve aktuale, analiza dhe objektiva politike, etj.

Në ministritë daneze ka shumë pak këshilltarë specialë. Në vitin 2005 vetëm 14 nga 20 ministra morën në punë këshilltarë specialë, dhe asnjë ministër nuk ka pasur ndonjëherë më tepër se 1 këshilltarë special. Në këtë mënyrë, gjashtë ministra kanë zgjedhur të mbështeten vetëm tek shërbimi i përhershëm civil për këshilla mbi politikën, këshilla politiko-taktike dhe për marrëdhëniet me shtypin. Duket se është preference e ministrave dhe jo detyra e ministrisë që cakton nëse këshilltari special duhet të merret në punë apo jo.

Nga 14 këshilltarë specialë, 8 kanë diploma në gazetari dhe/ose eksperiencë pune në mediane daneze. Pjesa që mbetet janë akademikë me eksperiencë të thella gazetarie dhe/ose eksperiencë pune në sekretariatet e partisë politike. Zor se ndonjë nga këshilltarët specialë ka pasur eksperiencë të mëparshme në shërbimin civil.

Pra, shumica e këshilltarëve specialë në Danimarkë kanë diploma në gazetari dhe/ose eksperiencë pune në media. Kjo mund të shikohet si reflektim i rëndësisë në rritje të medias në shoqëri dhe politikë.

Gjatë viteve 1980 dhe 1990 ka pasur një rritje të vogël në përdorimin e këshilltarëve specialë që ishin emëruar politikisht dhe të ndarë nga shërbimi civil. Kjo tendencë çoi në Dokumentin e Bardhë 1354/1998, që trajtonte marrëdhëniet ndërmjet shërbimit të përhershëm civil dhe këshilltarëve specialë politikisht të emëruar.

Dokumenti i bardhë i përmendur më lart për here të parë përcaktonte rolet dhe përgjegjësitë e këshilltarëve specialë. Karakteri përcaktues i këshilltarëve specialë është se punësimi i tyre ka lidhje me mandatin e ministrit dhe se ato punësohen në sekretariatin privat të ministrit dhe nuk kanë fuqi ekzekutive mbi nëpunësit civilë të punësuar jashtë sekretariatit privat.

Një dokument tjetër i bardhë u publikua në Qershor 2004 (Dokumenti i Bardhë 1443/2004), kryesisht si rrjedhojë e një debate publik mbi dy çështje. Debati i pari ishte mbi kufizimet e përfshirjes së nëpunësve të përhershëm civilë në çështje domethënëse të partisë politike. Debati i dytë kishte të bënte me rregullat për nëpunësit civilë të punësuar si këshilltarë specialë.

Dokumenti i Bardhë 1443/2004 çoi në një numër rekomandimesh që kishin të bënin me rregullat për nëpunësit civilë dhe përdorimin e këshilltarëve specialë. Edhe pse formulimi është i qartë dhe i përcaktuar, rregullat mund të përshkruhen si udhëzime "të buta", krahasuar me legjislacionin "e ashpër". Udhëzimet më të rëndësishme janë si më poshtë:

1. Së pari, këshilltarët specialë u nënshtrohen të njëjtave kërkesa të standardeve profesionale, detyrimit për të thënë të vërtetën dhe ligjshmërisë, si nëpunësit e përhershëm civilë. Ndryshon vetëm kërkesa për neutralitet në parti politike. Ndryshe nga nëpunësit civilë, këshilltarët specialë duhet të lejohen të ndihmojnë ministrin e tyre në lidhje me zgjedhjet parlamentare. Gjithsesi, këshilltarët specialë duhet të marrin pezullim nga puna gjatë fushatës elektorale dhe në këtë mënyrë nuk duhet të përdorin burimet e ministrisë (përfshirë dhe aksesin në rrjet, etj.).

² Përveç Ministrisë së Punëve të Jashtme, ku kryesojnë dy ministra (punët e jashtme të përgjithshme dhe çështjet e zhvillimit)

2. Dokumenti i bardhë rekomandon që fuqitë dhe funksionet duhet të jenë të përcaktuara mirë në mënyrë që ekzistenca e këshilltarëve specialë të mos krijojë pasiguri për përgjegjësitë menaxhuese në ministri. Këshilltarët specialë në këtë mënyrë nuk duhet të kenë të drejtë të udhëzojnë nëpunësit e përhershëm civilë jashtë sekretariateve private të ministrit. Gjithashtu, duhet të bëhet e qartë se këshilltarët specialë, njësoj si nëpunësit e përhershëm civilë, raportojnë tek sekretari i përhershëm të cilit i janë deleguar përgjegjësi menaxhuese nga ministri.
3. Dokumenti i bardhë rekomandon se jo më shumë se dy ose tre këshilltarë specialë duhet të punësohen në një ministri. Komiteti përgjegjës për përgatitjen e dokumentit të bardhë³ e pa të arsyeshme që të linte hapësirë për disa funksione të këshilltarëve specialë (këshilla politiko-strategjike, komunikime, etj.) ndërsa në të njëjtën kohë duhet të ruanin edhe kufizimin e tyre në numër nga dy ose tre. Gjithsesi, Kryeministri kishte lajmëruar në vitin 2001 se secili ministër duhet të punësojë vetëm një këshilltar special dhe ky rekomandim për një këshilltar të vetëm nuk është ndryshuar që nga publikimi i dokumentit të bardhë.
4. Dokumenti i bardhë deklaron se çiltërsia dhe aparenca në lidhje me punësimin e këshilltarëve specialë ka rëndësi të madhe me qëllim që të mënjanohet mosbesimi i publikut. Për të promovuar më tepër çiltërsinë për funksionin e këshilltarëve specialë, informacioni mbi përvojën e tyre botohet në faqen e internetit të Zyrës së Kryeministrit.
5. Në fund të të gjithave, dokumenti i bardhë rekomandon disa mënyra për të trajtuar marrëdhëniet me shtypin (*cf. Kutia 2 më poshtë*).

Kutia 2. Nevoja në rritje për këshilltarë specialë e parë nën dritën e fokusit të ndryshuar të medias

Nuk është rastësi që komunikimi politik tani mësohet në të gjitha programet madhore të shkencave politike në të gjithë botën. Në këtë mënyrë roli i madh i medias në shoqëri është reflektuar edhe në botën e politikës, ku funksioni i këshilltarëve specialë në Danimarkë mund të shikohet si përgjigje e nevojës për t'u marrë me median në mënyrë më efektive.

Ka pasur disa raste në Danimarkë ku gazetari, pasi e ka trajtuar një ministër negativisht dhe në mënyrë të padrejtë, virtualisht është ngrirë në lidhje me marrëdhëniet profesionale me ministrinë në fjalë. Dokumenti i Bardhë 1443/2004 përfshin një pjesë të tërë për mënyrën e përshtatshme se si duhet trajtuar mendia.

Së pari, si rregull i përgjithshëm i parimeve normale administrative të nëpunësit civil, një objektiv i tillë dhe mosdiskriminimi aplikohet në marrëdhëniet mes medias dhe këshilltarëve specialë. Me fjalë të tjera, këshilltarët specialë janë të detyruar të thonë të vërtetën për gazetarët dhe nuk mund të vendosin me cilin duhet të flasim. Dokumenti i Bardhë 1443/2004 në këtë drejtim shpreh qartë se shtypi duhet të trajtohet i barabartë për aq sa të jetë e mundur, edhe nëse një gazetar më përpara është treguar i padrejtë me ministrin.

Së dyti, funksioni i “ekskluzivitetit të lajmit” mund të përdoret nëse kanë baza të vlefshme për një rast të veçantë. Baza të vlefshme për përdorimin e ekskluzivitetit të lajmit mund të bëjë që një nismë e qeverisë do të merrte më tepër vëmendje dhe një mirëkuptim më të madh nëse do të paraqitej në media. Gjithsesi, në të njëjtën kohë, parimi i mos-diskriminimit nënkupton, ndër shumë gjëra të tjera, se një ministri që i ka dhënë një gazetar ekskluzivitetin e lajmit duhet ta japë të njëjtin lajm edhe për gazetarë të tjerë nëse e kërkojnë. Ky, për shembull, mund të ishte rasti i nismës politike me rëndësi të madhe politike ku s' do të ekzistonte opsioni për ta publikuar apo jo lajmin.

Së treti, ndarja e ekskluzivitetit të lajmit (duke e ndarë historinë në disa pjesë në një periudhë disa ditore) mund të lejohet. Informacioni i ofruar në këtë mënyrë nuk duhet të jetë çorientues dhe ministrinë duhet ta informojnë gazetarin se informacioni është vetëm pjesë e një nisme më të madhe dhe duhet të merret në

³ Komiteti Ekspert për Këshillat e Shërbimit Civil dhe Asistencës për Qeverinë dhe Ministrat e saj. .

kontekstin përkatës.

Së katërti, ministrinë nuk mund të vendosin se cilët gazetarë një media e caktuar duhet të çojë në takime për shtyp, intervista, etj. Gjithsesi, mund të ketë baza të vlefshme për të ftuar gazetarë të caktuar, për shembull, për shkak të njohurive të tyre për një fushë të caktuar. Dokumenti i Bardhë 1443/2004 nënvizon se ministri ka një pushtet të gjerë diskret kur vendos se në cilat intervista ai/ajo dëshiron të marrë pjesë.

4. Mbledhja e të dhënave të Implementimit në Praktikë

Në qershor të vitit 2004 Qeveria Daneze lëshoi një deklaratë për shtyp ku thuhej se si e tërë Dokumenti i Bardhë 1443/2004 është përfaqësues i pozicionit të qeverisë dhe se ministrinë duhet t'i përmbahen udhëzimeve të dokumentit të bardhë.

Për të pasuar dhe mbështetur Dokumentin e Bardhë 1443/2004, u hartua një kontratë standarde pune për këshilltarët specialë – bazuar mbi udhëzimet e dokumentit të bardhë – dhe tani përdoret si bazë për punësimin e këshilltarëve specialë të rinj nëpër ministri (cf. *Kutia 3 më poshtë*).

Kutia 3. Kontrata standarde e punës për këshilltarët specialë

Kontrata standarde e punës për këshilltarët specialë përmban dispozitat e mëposhtme:

Vendi dhe sfera e punës

Udhëzimet e paraqitura në Dokumentin e Bardhë 1443/2004

Informimi publik mbi punësimin e këshilltarit special

Pagesa dhe kushtet e punës, pensionit, pushimeve dhe orëve të punës

Udhëzime për përfundimin e punësimit

Dispozita të tjera të punësimit (telefoni falas, gazeta, aksesit në Internet, etj.)

Kontrata specifikon se një këshilltar special i nënshtrohet Kodit Penal Danez dhe Ligjit Danez për Administratën Publike. Për më tepër, një këshilltar special nuk mund të nxjerrë udhëzime për nëpunësit civil në organizatën e linjës. Kontrata gjithashtu specifikon se informacioni lidhur me funksionin, vendin e punës dhe përvojën e këshilltarit individual special do të publikohet në faqen e internetit të Zyrës së Kryeministrit. Dhe së fundmi, kontrata specifikon se një këshilltar special njoftohet për largim nga puna kur lajmërohen zgjedhje të reja.

Përpara publikimit të Dokumentit të Bardhë, 1443/2004, ka pasur paqartësi mbi faktin nëse këshilltarët specialë u nënshtroheshin përgjegjësisë menaxhuese të sekretarëve të përgjithshëm dhe mbi faktin nëse këshilltarët specialë kishin të drejtë për t'i dhënë udhëzime nëpunësve të përhershëm civilë.

Dokumenti i bardhë sqaroi se sekretari i përgjithshëm ka përgjegjësi menaxhuese për këshilltarët specialë dhe se vetëm nëpunësit e përhershëm civilë mund të japin udhëzime për shërbimin civil. Ky parim mbizotëron marrëdhënien mes këshilltarëve specialë dhe nëpunësve civilë.

Si mbështetje tjetër për dokumentin e bardhë, qeveria vendosi se të gjithë këshilltarët e rinj specialë duhet të mësohen në organizatë, *modus vivendi* dhe procedurat e sistemit ministror në mënyrë që të operojnë në mënyrë më efektive në sistem. Pjesa që pason do të përqendrohet në programin e trajnimit që është i detyrueshëm për një këshilltar special të ri.

5. Programet Ekzistuese të Trajnimit

Këshilltarët specialë zakonisht kanë përvojë të ndryshme nga ajo e nëpunësve civilë tradicionalë. Shumë prej tyre vijnë nga një punë në media dhe nuk kanë as njohuri teorike dhe as praktike mbi administratën publike. Kjo nënkupton se kërkohet një trajnim që këshilltarët specialë të mund të adaptohen shpejt me kulturën e punës në ministrinë në fjalë dhe në të njëjtën kohë të marrin njohuri mbi rregullat e përgjithshme, si ato të parashtruara në Ligjin për Administratën Publike.

Për këtë qëllim Qeveria Daneze ka prezantuar një program specifik trajnimi për këshilltarët specialë (cf. *Kutia 4 më poshtë*).

Kutia 4. Programi i Trajnimit për këshilltarët specialë në Danimarkë

Ministria e Financës dhe Ministria e Drejtësisë kanë vendosur, sipas publikimit të Dokumentit të Bardhë 1443/2004, një program trajnimi për këshilltarët specialë. Axhenda e këtij programi përbëhet nga pikat e mëposhtme:

- Politika e Qeverisë në lidhje me këshilltarët specialë
- Historia bazë dhe organizimi i administratës qendrore
- Sistemi ministror dhe shërbimet e bëra për ministrin
- Zhvillimi i shërbimit civil në Danimarkë
- Shfaqja dhe historia e këshilltarëve specialë në Danimarkë
- Rregullat e përgjithshme për administratën dhe leximin e Ligjit mbi Administratën Publike
- Udhëzime për komunikimin e këshilltarëve specialë me median
- Rregullat mbi aksesin në arkiva
- Rregullat mbi përgjegjësitë e ministrit

6. Komente mbi Tendencat e Ardhshme të Mundshme dhe Nevojës për Reforma

Qeveria Daneze ka rënë dakord, me publikimin e Dokumentit të Bardhë 1443/2004, se numri i këshilltarëve specialë për ministër duhet të kufizohet në mënyrë që të shmanget hendeku mes këshillave politiko-taktike të këshilltarëve specialë dhe këshillave profesionale mbi politikën të nëpunësve të përhershëm civilë. Ky kufizim siguron dy funksione. Së pari, jep një ndarje të qartë dhe së dyti, përbën një siguri dhe këshilltarët specialë politikisht të emëruar – për shkak të numrit të tyre të vogël – do të mund të punojnë në bashkëpunim me shërbimin civil.

Qeveria ka ruajtur, edhe pas publikimit të rekomandimit të dokumentit të bardhë për të punësuar një maksimum prej dy ose tre këshilltarë specialë, se numri i këshilltarëve specialë duhet të kufizohet në fakt vetëm në një për ministër, me detyrën kryesore që të japë këshilla mbi marrëdhënien me median.

Ky vendim konsolidon sistemin danez për një shërbim civil politikisht neutral që jep këshilla politiko-taktike të kuptueshme dhe profesionale. Vendimi siguron një të dhënë të rëndësishme për vizionin aktual të qeverisë për rolin e këshilltarëve politikë. Në këtë mënyrë, nëpunësit civil të emëruar politikisht japin një mbështetje të dobishme për shërbimin civil nëpërmjet kompetencave të tyre të veçanta në mbajtjen e marrëdhënieve të ministrit me shtypin.

Gjithsesi, parakusht për integrimin e suksesshëm të integritit të këshilltarëve specialë në ministri është që të ndiqen rekomandimet e Dokumentit të Bardhë 1443/2004 në mënyrë që të mbesë një dallim i qartë i stafit politikisht të emëruar dhe nëpunësve civilë tradicionalë. Për më tepër, bashkëpunimi ndërmjet dy grupeve duhet të bazohet mbi respektin reciprok, një kuptim të vërtetë të funksioneve të njëri-tjetrit, dhe kontakteve të afërta dhe të vazhdueshme.

Nën një perspektivë krahasuese, sistemi danez është uni, sepse ka vetëm një ministër në krye të çështjeve ministrore. Avantazhi i këtij sistemi është përgjegjësia e qartë politike. Gjithsesi, pyetja është nëse barra në rritje e punës dhe kompleksiteti i çështjeve ministrore do të jetë sfidë për sistemin Danez për një ministër për ministri.

Nëse sistemi danez do të ndryshonte në këtë drejtim, mbase do t'i afrohej sistemit britanik të ministrave të rangut më të ulët më tepër sesa sistemit suedez të sekretarëve të shtetit. Në sistemin britanik ministrat e rangut më të ulët kërkojnë një karrierë në parlament, e cila është më tepër brenda linjës së traditës daneze për të ndarë funksionet e shërbimit të përhershëm civil nga funksionet e përfaqësuesve të emëruar politikisht.

Një pyetje tjetër është nëse sekretarët e përhershëm munden, duke marrë parasysh numrin gjithmonë në rritje të çështjeve, të ruajnë kohën e nevojshme për analizat e kërkuara politiko-strategjike. Sekretarët e përhershëm aktualisht luajnë shumë role. Në të njëjtën kohë ato janë edhe këshilltarë kyç politikë për ministrin dhe personat përgjegjës për administrimin e ministrisë, implementimin e politikave dhe

zhvillimin si organizatë. Këto dy role përfshijnë një numër funksionesh dhe ngrihet pyetja nëse një ndarje e kësaj barre pune do të ishte e përshtatshme në disa ministri.

Referenca

Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhagen.

Christensen, Jørgen Grønnegård and Marius Ibsen (1991), *Bureaucrati og bureaukrater*, Systime, Herning.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), “*Det tidløse ministerstyre*”, in Andersen, Jørgen Goul *et al.* (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhagen.

Cook, Timothy E. (1998), *Qeverisja me Lajmet: Media Informative si një Institucion Politik*, University of Chicago Press, Chicago.

Knudsen, Tim (ed.) (2000), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.

Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Pedersen, Ove K., *et al.* (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.

Peters, Guy and Jon Pierre (2004), *Politizimi i Shërbimit Civil nën një Perspektivë Krahasuese: Dëshira për Kontroll*, Routledge, London.

White Paper 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhagen.

White Paper 1443/2004 (2004), *Këshillimi dhe Asistenca e Shërbimit Civil*, Raport i Komitetit Ekspert mbi Këshillimin dhe Asistencën e Shërbimit Civil dhe Asistencën për Qeverinë dhe Ministrat e saj, Schultz, Copenhagen.

POLONI

1. Tradita Politike

Tradita politike e shërbimit civil të Polonisë dhe ndarja e tij nga sfera politike i ka rrënjët që nga fillimi i shtetit të pavarur polka i krijuar më 1918 duke vazhduar deri në Republikën e Dytë Polake në periudhën midis dy luftërave.

Rregullorja e pare e hollësishme në lidhje me strukturën formale të shërbimit civil u hartua si Ligji mbi Sistemin e Shërbimit Civil Shtetëror më 17 shkurt 1922.⁴ Ky Ligj, me disa amendime që pasuan, ngeli në fuqi deri më 31 dhjetor 1974, kur u zëvendësua, njësoj si në vende të tjera komuniste, nga Kodi i Punës. Ky ndryshim dobësoi pozicionin e nëpunësve civilë vis-à-vis me superiorët e tyre në drejtimin që lehtësoi vënien e presionit politik mbi ta. I miratuar në vitin 1982, Ligji mbi Punonjësit e Zyrave të Shtetit kishte për qëllim rritjen e respektit për nëpunësit civilë dhe për administratën publike.⁵ Gjithsesi, përgjithësisht në periudhën e Republikës Popullore të Polonisë, faktori vendimtar ishte besnikëria politike ndaj Partisë Komuniste. Sistemi i *nomenklaturës* nënkuptonte se pozicioni i personave në vendet më të larta në administratën publike ishte rezultat i vendimeve politike, dmth, nuk bazohej vetëm mbi merita. Sferat politike dhe ato të shërbimit civil ishin të ndërthurura. Administrata publike e bazuar mbi një ndarje të qartë të sferave politike dhe të shërbimit civil filloi të funksiononte vetëm pas vitit 1989.

2. Situata e sotme

Ndarja midis sferave politike dhe shërbimit civil reflektohet në Ligjin e vitit 1996 mbi Organizimin dhe Rregullat e Procedurave të Këshillit të Ministrave dhe në Sferën e Kompetencave të Ministrave. 6 Pika e nisjes në këtë ligj ishte bindja se për një funksionim efikas të administratës publike ishte e nevojshme ndarja e funksionit të administratës publike (administrata e qeverisë) nga administrata ekzekutive. U kuptua edhe se mënyrat e punësimit të personave që do të kryenin secilin prej këtyre funksioneve duhet të ishin të ndryshme.⁷

Ligji parashtroi bazën ligjore për funksionimin e kabineteve politike në administratën polake. Sipas nenit 39, pika 3, kabineti politik i një ministri mund të ekzistojë në çdo ministri.

Elementi politik përbëhet nga ministri dhe zëvendësit e tij/saj, që mund të zëvendësojnë ministrin në funksionin e udhëheqjes së një dege të administratës publike dhe mund të përfaqësojnë ministrin në parlament. Elementi politik përbëhet edhe nga këshilltarët politikë të cilët marrin pjesë në programimin e punës dhe ndihmojnë ministrin në kontaktet e tij/saj me elektoratin, klubet parlamentare, unionet e tregtisë, masmedian dhe partnerët e huaj.

⁴ Shikoni A. Górski, "Ligji i Shërbimit Civil të 18 Dhjetor 1998 nën dritën e Ligjeve të Shërbimit Civil 1918-1922", in *Në librin Vjetor të Polonisë mbi Shërbimin Civil 2002*. Mbi neutralitetin politik të sistemeve të shërbimit civil pas vitit 1918 dhe pas vitit 1989 shikoni A. Górski, "*Civil servants czy politicus servants - w okresie międzywojennym i obecnie*" [Nëpunës civilë apo nëpunës politikë – në periudhën midis luftërave dhe tani], në *Śłużba Cywilna* no. 3/2002, pp. 71-97.

⁵ *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Ligji mbi Punonjësit në Zyrat e Shtetit] më 16 Shtator 1982, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214

⁶ *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Ligji mbi Organizimin, rregulloren e Procedurës së Këshillit të Ministrave dhe mbi Sferën e Kompetencave të Ministrave] 8 gusht 1996], Dz. U. z 1999 r., nr. 82, poz. 929.

⁷ Shikoni M. Kulesza and A. Barbasiewicz, "Funksionet e Kabineteve Politike", Në Librin Polak Vjetër të Shërbimit Civil 2002, fq. 37. Rreth marrëdhënieve ndërmjet nëpunësve civilë dhe politikanëve në disa shtete, shikoni D. Bach-Golecka, "Shërbimi Civil dhe Autoriteti në Administratën e Qeverisë", Në Librin Polak Vjetor mbi Shërbimin Civil 2005.

Sipas Kushtetutës Polake ministrat “do të drejtojnë një degë të veçantë të administratës së qeverisë ose do të kryejnë detyra që iu janë dhënë nga Kryeministri”.⁸ Ky formulim vë theksin mbi përgjegjësinë politike të ministrit për gjendjen e çështjeve në një fushë të përcaktuar dhe jo mbi zbatimin e detyrave administrative. Në këtë mënyrë, një ministër duhet të ketë nën kontroll aktivitetet konceptuale, legjislative dhe personale të ministrisë. Gjatë kryerjes së detyrave të tij, ministri ndihmohet nga zëvendësit dhe nga një kabinet politik, si edhe nga ekipi i nëpunësve civilë.⁹ Sfera e shërbimit civil kryesohet nga Ligji mbi Shërbimin Civil të 18 dhjetorit 1998. Ligji vë në dukje parimin kushtetues që përcakton se ligji mbi shërbimin civil garanton kryerjen profesionale të besueshme dhe politikisht të paanshme të detyrave të shtetit¹⁰. Shërbimi civil duhet të zbatohet urdhrat e qeverisë në fuqi, por ai duhet edhe t'i shërbejë interesave të shtetit, t'i qëndrojë besnik kushtetutës dhe të sillet mbi bazën e rregullave të një shoqërie demokratike.¹¹

Sistemet për rekrutimin e anëtarëve të kabineteve politike – këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë – ndryshojnë. Të parët rekrutohen për periudhën gjatë së cilës superiorët e tyre politik kryejnë funksionet e tyre (ministri, zëvendës ministri, *voivode*), kurse këta të fundit rekrutohen me konkurrim të hapur për një periudhë kohore të pacaktuar.

Në vitin 2001 Këshilli i Ministrave vendosi se numri maksimal i këshilltarëve politik në kabinetin politik të një zëvendës Kryeministri do të ishte 6, për një ministër – katër; për Kryetarin e Kancelarisë së Kryeministrit – dy; dhe për sekretarin e shtetit – një. Nënsekretarët e shtetit e kanë humbur të drejtën e këshilltarëve politikë.¹² Arsyeja për këtë vendim duket se mund të gjenden në perceptimin e keq të publikut për këshilltarët politikë, dyshimet në lidhje me rolin e tyre dhe dëshirës për të shkurtuar shpenzimet në administratën publike.

Shumë shpejt ndodhi edhe ulja në numër e këshilltarëve politikë. Programi për të ulur shpenzimet publike nga 8 tetori i vitit 2003 eliminoi që nga 1 janari i vitit 2004 postet e asistentëve politikë të sekretarit të shtetit dhe uli numrin e posteve në kabinetet politike të ministrave në tre dhe të zëvendës kryeministrave në 5. Si pasojë, numri total i posteve në kabinetet politike u ul nga 82 në 46, gjë e cila solli kursimin e rreth 1.8 milion PLZ në vit (rreth 464,000 EUR)¹³. Praktikisht, vendimi i Këshillit të Ministrave në lidhje me kufizimin e numrit të njerëzve të punësuar në kabinetet politike mund të ndryshohet thjeshtësisht. Që nga zgjedhjet parlamentare të 25 shtatorit të vitit 2005, numri i të punësuarve në kabinete politike është rritur. Në praktikë, ky numër varet nga situata buxhetore e një ministrie.

8 Neni 149, pika 1 në Kushtetutën e Republikës së Polonisë më 2 prill 1997: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

9 Shikoni M. Kulesza and A. Barbasiewicz, “Funksionet e kabineteve politike”, op. cit., pp. 42-43.

10 Ligji mbi Shërbimin civil i datës 18 Dhjetor 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>. Per një pershkrim të problemeve me të cilat perballlet shërbimi civil polak shikoni J. Czaputowicz, “Shërbimi Civil në Poloni – ndërmjet Politizimit dhe Profesionalizimit”, Ne librin Polak Vjetor mbi Shërbimin Civil 2005, pp. 23-45.

11 Ligji i parë mbi Shërbimin Civil hyri në fuqi më 5 qershor të vitit 1996. Gjithsesi, procedura e kualifikimit për t'u bërë kandidat për nëpunës civil u drejtua në mënyrë të pandershme dhe në këtë mënyrë, pas zgjedhjeve të vitit 1997 u mor vendimi për të nisur një ligj të ri. Shikoni K. Burnetko, “Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne” [Shërbimi Civil në Republikën III të Polonisë: pika kritike], ne Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003 r., s. 21-31; Z. Derdziuk et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997), [Raport mbi analizën e bërë dhe vlerësimin e vendosjes së shërbimit civil (Gusht 1996-Shtator 1997)], Varshavë, Shkurt 1998.

12 Komunikat po Radzie Ministrów [Deklaratë nga Takimi i Këshillit të Ministrave], 26 tetor 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

13 Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Programi për ristrukturimin dhe kufizimin e shpenzimeve publike], Rada Ministrów, Varshavë, tetor 2003. Ne maj të vitit 2005 u publikua raporti mbi realizimin e plotë të detyrës. Shikoni Raportin z realizacji “Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Raport mbi realizimin e “Programit mbi ristrukturimin dhe kufizimin e shpenzimeve publike”] Rada Ministrów, Varshavë, Maj 2005.

Neni 47 i Ligjit mbi Punonjësit e Zyrave të shtetit deklaroi se personat e punësuar në kabinetet politike të Kryeministrit dhe të ministrave si edhe këshilltarët e personave të tjerë që kanë poste drejtuese të shtetit, janë të punësuar në bazë të kontratave me kohëzgjatje të kufizuar për periudhën e kohës që një person që ka një post shtetëror kryen funksionet e tij/saj përkatëse.¹⁴

Urdhri i Këshillit të Ministrave i datës 28 mars 2000 nxjerr urdhra për shpërblimin e punonjësve në kabinetet politike dhe këshilltarët e personave që kanë poste të larta shtetërore. Shpërblimi i një anëtarit të një kabineti politik përbëhet nga rroga bazë, dietat për shërbime të menaxhimit të skuadrës, dhe rritjet e bazuara mbi punësimin afatgjatë (vjetërsinë në punë). Rregullat për të dhënë bonuse të veçanta, paga për vjetërsi, çmimet jubile dhe shpërblime të tjera janë të njëjta për të gjithë punonjësit që nuk janë anëtar të korpusit të shërbimit civil dhe janë të punësuar në zyrat e administratës qeveritare.¹⁵

3. Detyrat dhe Organizimi i Kabineteve Politike

Detyrat kryesore të një kabineti politik janë të japin këshilla politike dhe të kryejnë detyrat e caktuara.

Kabineti politik i Kryeministrit, sipas ligjit, është një skuadër këshilluese dhe analitike. Detyrat e tij janë të japë këshilla politike dhe të organizojë kontaktet e Kryeministrit. Nënkryetari i shtetit zakonisht është kryetari i kabinetit. Numri i këshilltarëve është i vendosur nga Kryetari i Kancelarisë së Kryeministrit dhe jo me ligj. Sekretariati i Kryeministrit bën shërbime organizative, zyre dhe kancelarie për kabinetin politik.¹⁶

Kabineti i një ministri përqendrohet si rregull në detyrat më të rëndësishme të një ministrie. Zhvilloni strategji politike dhe në lidhje me përmbajtjen dhe mbledhje dhe përzgjedh informacione të nevojshme për një vendim-marrje të përshtatshme. Aktiviteti i tij drejtohet “brenda” ministrisë, dhe roli i tij këshillues nuk mund të kombinohet me vendim-marrjen.

Kompetencat e kabineteve politike janë të radhitura në rregulloret e brendshme të secilës ministri, edhe pse qëllimi i rregulloreve ndryshon. Aktualisht vetëm statutet e organizimit të brendshëm brenda disa ministrive japin detaje mbi detyrat dhe organizimin e kabineteve politike. Rregulloret ndryshojnë nga ministria në ministri. Disa ministri kanë rregulla mbi të dhe disa jo.

Për shembull, disa nga detyrat konkrete të kabinetit politik në Ministrinë e Mjedisit janë: (1) të nisë aktivitetet të karakterit politik dhe të pavarur; (2) të hartojë një strategji dhe direktiva në përputhje me politikën e qeverisë dhe të vërtetojë në këtë drejtim punën e njësisë organizative; (3) analizat e ngjarjeve politike, ekonomike dhe sociale duke pasur parasysh politikën e qeverisë; (4) bashkëpunimi me partitë politike, klubet parlamentare, administratat qeveritare dhe vetë-qeverisëse dhe kabinetet politike të ministrive të tjera; (5) koordinimi i punës së këshilltarëve politikë; (6) planifikimi dhe organizimi i konsultimeve dhe përgatitja e mendimeve brenda qëllimit të aktiviteteve të ministrisë; (7) analiza dhe dhënia e mendimeve për dokumente të dorëzuara për firmën e ministrit; (8) Krijimi dhe koordinimi i informacionit dhe politikave me median; (9) të drejtojnë axhendën e punës së ministrit; (10) koordinimi i qarkullimit të korrespondencës tek ministri; dhe (11) dhënia e mendimeve mbi vizitat dhe takimet e

¹⁴ *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* Ligji i punonjësve të Zyrave të shtetit është i vetmi ligj që vendos rregullat për angazhimin e të emeruarve politik [neni 47(1)]. Neni 47 është shtuar mbi vazhën e nenit 88, pika 5, të Ligjit mbi Shërbimin civil më 5 Korrik 1996 dhe hyri në fuqi më 1 Janar të vitit 1997. Teksti i nenit 47(1) është si më poshtë: “Punësimi: 1) i një punonjësi në kabinetin politik të Kryeministrit, Zëvendës KM, ministrit dhe anëtarëve të tjerë të Këshillit të Ministrave 2) të këshilltarëve të personave që veprojnë si ekzekutivë në pozicione shtetërore përveç atyre të rradhitur në pikën 1), bëhet mbi bazën e kontratës së përfunduar për kohën e kryerjes së funksioneve nga personat që mbajnë atë post shtetëror. Anullimi i kontratës mund të bëhet me anë të një njoftimi paraprak dy javor.”

¹⁵ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* [Rregullorja e Këshillit të Ministrave e datës 28 Mars 2000 mbi shpërblimin dhe përfitime të tjera të punonjësve të zyrave të shtetit të punësuar në kabinetet politike dhe për këshilltarët e personave që veprojnë si ekzekutivë në pozicione shtetërore], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296.

¹⁶ *Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* [Buletini i Informacionit Publik të Kancelarisë së Kryeministrit]: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

propozuara të ministrit dhe përshtatshmërinë e hartimit të fjalimeve të përgatitur nga njësi të tjera me qëllime qeveritare. Gjatë realizimit të programit të tij të punës, kabineti politik bashkëpunon ngushtë me sekretarë dhe nënsekretarë të shtetit dhe me nëpunës civilë në ministri. Rregulli kryesor i funksionimit të tij është bashkëpunimi i sferave politike dhe shërbimit civil në realizimin profesional të detyrave të qeverisë.¹⁷

Përgjithësisht, kabinetet politike janë relativisht të vogla krahasuar me shërbimin civil, i cili është i orientuar drejt një menaxhimi ditë pas dite të ministrive. Ndoshta shpesh që anëtarët e kabineteve politike nuk kanë njohuri të mjaftueshme për të dhënë këshilla të përshtatshme, gjë e cila kufizon rolin e tyre. Gjithsesi, zakonisht pas ndryshimit të një qeverie, roli i kabineteve politike për pak kohë është shumë i rëndësishëm. Për të shmangur konfliktet mes shërbimit civil dhe këshilltarëve politik, si rregull, anëtarët e kabineteve politike nuk lejohen të japin urdhra për nëpunësit civilë. Vetëm një ministër (zëvendës ministër) mund ta bëjë këtë. Është detyra e ministrit të zgjidhë konfliktet e mundshme midis dy grupeve.

Rregulloret e Ministrisë së Ekonomisë dhe Ministrisë së Zhvillimit Rajonal përfshijnë rregulla të cilëve personat që kanë poste politike duhet t'u binden.¹⁸ Ata duhet të sillen në një mënyrë që e respekton ligjin, forcon besimin e qytetarëve dhe që kujdeset për imazhin e shtetit dhe të qeverisë. Gjithashtu duhet të respektojnë parimin e neutralitetit politik të shërbimit civil. Ministrat nuk mund të përdorin postin e tyre dhe burimet publike për të ndihmuar të arrijnë qëllimet e partive politike ose të grupeve të interesit të cilëve u përkasin. Ata duhet të forcojnë koherencën e Këshillit të Ministrave, të kryejnë detyrat e tyre me kujdesin e duhur, të administrojnë në mënyrë racionale pronën e shtetit dhe financat publike dhe, nëse është nevoja, t'i nënshtrohen hetimeve dhe procedurave të kontrollit. Duhet të garantojnë një transparencë dhe çiltërsi në marrëdhëniet me publikun dhe nuk duhet të lejojnë të ngrihen dyshime se interesat private po arrihen nëpërmjet aktiviteteve publike.¹⁹

Nuk ka mekanizma specifike sanksionesh për shkeljen e këtyre rregullave. Ka ndodhur në të kaluarën që presioni i publikut në rastet e mospërputhjes me rregullat etike ka çuar në dorëheqjen e anëtarëve të një kabineti politik.

Është e vështirë të parashikohen zhvillimet e ardhshme që kanë të bëjnë me rregulloren e kabineteve politike. Nevojitet një perspektive më e gjerë për ta shqyrtuar më mire këtë proces. Do të ishte e nevojshme dhe një rregullore e qartë në lidhje me kabinetin politik.

4. Opinioni Publik

Perceptimi që ka publiku për këshilltarët politikë influencohet nga thëniet për abuzim posti dhe korrupsion. Për shembull, një këshilltar i Zëvendës Ministrit të mbrojtjes është akuzuar se ka kërkuar avantazhe financiare nga firma të huaja dhe se ka marrë pjesë në tenderët e organizuara nga ministria²⁰. Gjithashtu edhe drejtori i kabinetit të Ministrit të Brendshëm dhe Administrimit ka thyer ligjin e anti-korrupsionit duke u vënë mbi bordet qeverisëse të kompanive. Edhe anëtarë të tjerë të atij kabineti kanë shkelur ligjin e anti-korrupsionit²¹. Një drejtor i emëruar kohët e fundit në Ministrinë e Mjedisit duhet të japë dorëheqjen për shkak të akuzimeve në dy padi penale²².

¹⁷ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska* [Buletini i Informacionit Publik i Ministrisë së Mjedisit]: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

¹⁸ Më 31 tetor 2005 Ministria e Ekonomisë dhe e Punës u nda në Ministrinë e Ekonomisë dhe Ministrinë e Zhvillimit Rajonal. Çështjet e punës u morën përsipër nga Ministria e Punës dhe Politikave Sociale.

¹⁹ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Buletini i Informacionit Publik i Ministrisë së Ekonomisë dhe Ministrisë së Zhvillimit Rajonal]: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

²⁰ "Doradca Szeremietiewa oskarżony" [Këshilltarët e Szeremietiew të akuzuar] in *Wprost*, 24 sierpnia 2002 r.: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

²¹ B. Kittel, „Doradca z przeszłością” [Këshilltar me një te kaluar] in *Rzeczpospolita*, 29 lipca 2003 r

²² M. Sterlingow dhe M. Waś, „Minister Szyszko i bezkarni drwale” [Ministri Szyszko dhe tregtaret e pandeshkuar] ne *Gazeta Wyborcza*: <http://serwis.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

Ekzistojnë edhe fjalë në lidhje me anëtarët e kabineteve politike që kanë prishur kufijtë midis roleve të kabineteve politike dhe shërbimit civil. Si rezultat “mbështetja për procesin e qeverisjes jepet ende në një kapacitet jo profesional nga një aparat burokratik i papërgatitur, ose, shpesh, nuk jepet fare”.²³ Personat më të mire emërohen nga ministri në postet drejtuese në shërbimin civil të ministrisë. Si pasojë, kabinetet politike shpesh mbledhin bashkë miqtë politikë të një ministri, d.m.th. individë persona që nuk kanë arritur të zgjidhen në parlament. Këshilltarët politikë marrin përsipër kompetencat e superiorëve të tyre dhe mundohen të influencojnë mbi sferën e shërbimit politik.²⁴

Ka gjithashtu mendime se kabinetet politike janë elemente të nevojshme për një administratë publike të fuqishme. Disa janë në favor të ngritjes së numrit të këshilltarëve në kabinetet politike dhe që të merren në punë specialistë të fushave të ndryshme të cilët gëzojnë besimin e ministrit.²⁵ Kabinetet politike janë barrierë kundër infiltrimit të një “elementi politik” në korpusin e shërbimit civil.²⁶

Anëtarët e korpusit të shërbimit civil janë të detyruar nga Kodi i Etikës, që përmban standardet e sjelljes që rrjedhin nga vlerat e shërbimit civil siç përcaktohen në nenin 153 të Kushtetutës në Ligjin mbi Shërbimin Civil. Kodi i Etikës përfshin detyrimin për të ndjekur procedurat e shërbimit me profesionalizëm. Një anëtar i korpusit të shërbimit civil duhet të mbajë përgjegjësi për vendimet dhe të jetë politikisht neutral dhe i paanshëm.²⁷

Ia vlen të përmendet se më 3 tetor 2005 Lech Kaczyński, atëherë një kandidat për president, prezantoi një kod të sjelljes etike të anëtarëve të qeverisë, sekretarëve dhe nënsekretarëve të shtetit, kryetarëve të zyrave qendrore të qeverisë dhe kabineteve politike. Ky kod propozon rregullat për përzgjedhjen dhe vlerësimin e kandidatëve për poste publike. Vendos parimet e marrëdhënies me median dhe tregon se si të organizojmë udhëtime të huaja me pjesëmarrjen e këshilltarëve, gjë e cila kërkon pëlqimin e Kryeministrit.²⁸ Që kur Lech Kaczyński është bërë president i Polonisë, tani është e mundur që këtij dokumenti t’i jepet një status më formal.

Për ta përmbledhur, mund të themi se njëri ndër problemet më serioze për administratën publike aktuale në Poloni, është ajo e marrëdhënies të përshtatshme mes sferave politike dhe të shërbimit civil. Krijimi dhe rregullimi ligjor i funksioneve të kabinetit politik përfaqësojnë një përpjekje për ta zgjidhur këtë dilemë.

²³ M. Kulesza and A. Barbasiewicz, “Funkcionet e Kabineteve Politike”, op. cit., p. 41.

²⁴ Ibid., p. 41.

²⁵ Deklarata e Ministrit J. Widzyk në diskutimin, „Wokół raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [“Rreth raportit të W. Filipowicz: ‘Shërbimi civil i Republikës së III të Polonisë, një zonë e harruar’”], 16 prill 2004, Fundacja im. Stefana Batorego, Warsaw, p. 16. Një mendim i ngjashëm shqetëson dhe Maria Gintowt-Jankowicz, Drejtor i Shkollës Kombëtare të Administratës Publike., f. 19-20.

²⁶ Deklarata e Jan Pastwa, Kryetar i Shërbimit Civil, ibid., f. 19.

²⁷ See Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Urdheri 114 i Kryeministrit 11 tetor 2002 mbi Kodin e Shërbimit Civil dhe te Etikës] in Monitor Polski z 2002 r., nr. 46, poz. 683.

²⁸ Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Kodi Presidencial i Sjelljes Etike per Kryeministrin dhe Ministrin]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materialy>.

Bibliografia

Burimet Parësore

Kushtetuta e Republikës së Polonisë së datës 2 Prill 1997:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Ligji mbi Punonjësit e Zyrove të Shtetit 16 Shtator 1982], Dz. U. Z 1982 r., nr. 31, poz. 214, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Ligji mbi Organizimin dhe Rregullat e Procedurës së Këshillit të Ministrave dhe mbi Sferën e Kompetencave të Ministrave], Dz. U. z 1999 r. nr. 82, poz. 929

Ligji mbi Shërbimin Civil i datës 18 Dhjetor 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe

[Rregullorja e Këshillit të Ministrave 28 Mars 2000 mbi shpërblimet dhe përfitime të tjera të punonjësve të zyrove të shtetit të punësuar në kabinetet politike dhe për këshilltarët e personave që veprojnë si ekzekutivë në poste shtetërore], Dz.U. z 2000 r., nr. 24, poz. 296

Derdziuk Z. et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)* [Raport i analizës së bërë dhe vlerësimeve të vendosjes së Shërbimit Civil (Gusht 1996-Shtator 1997)], *Varshavë Shkurt* 1998

Komunikat po Radzie Ministrów [Statement from the Council of Ministers' Meeting], 26 October 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm

Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Programi për ristrukturimin dhe kufizimin e shpenzimeve publike], Rada Ministrów, Varshavë, Tetor 2003

Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Raport mbi realizimin e “Programit për ristrukturimin dhe kufizimin e shpenzimeve publike”], Rada Ministrów, Varshavë, Maj 2005

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Urdhëri 114 i Kryeministrit më datën 11 tetor 2002 mbi Kodin e Shërbimit Civil të Etikës] në *Monitor Polski*, z 2002 r., nr. 46, poz. 683

Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Kodi Presidential i Sjelljes Etike për KM dhe Ministrinë]: <http://www.lech kaczynski.pl/article.php?id=134&p=materialy>

Buletini i Informacionit Publik i Kancelarisë së Kryeministrit: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>

Buletini i Informacionit Publik i Ministrisë së Ekonomisë dhe Ministrisë së Zhvillimit Rajonal: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

Buletini i Informacionit Publik të Ministrisë së Mjedisit: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

Burimet dytësore

Bach-Golecka D., “Shërbimi Civil dhe Autoriteti Politik në Administratën e Qeverisë” në: *Librin Polak Vjetor të Shërbimit civil 2005*

Burnetko K., *Shużba Cywilna w III RP: punkty krytyczne* [Shërbimi Civil në Republikën III të Polonisë: pikat kritike] në: Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003.

Czaputowicz J., “Shërbimi Civil në Poloni – Mes Politizimit dhe Profesionalizimit” në: *Libri Vjetor Polak i Shërbimit Civil 2005*

Górski A., “*Civil servans czy politician servans - w okresie międzywojennym i obecnie*”, [Nëpunës civilë apo nëpunës politikë – në periudhën midis dy luftërave dhe tani] in: *Shużba Cywilna*, nr. 3/2002

Górski A., “Ligji i Shërbimit Civil i dates 18 dhjetor 1998 nën Dritën e Ligjeve mbi Shërbimin civil të 1918-1922” në: *Libri Vjetor Polak i Shërbimit Civil 2002*

“*Doradca Szeremietiewa oskarżony*” [Këshilltarët e akuzuar të Szeremietiew] në: *Wprost*, 24 gusht 2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

Kittel B., “*Doradca z przeszłością*” [Këshilltarët me një të kaluar] në: *Rzeczpospolita*, 29 qershor 2003

Kulesza M. and A. Barbasiewicz, “Funkcionet e Kabineteve Politike” në: *Libri Vjetor Polak mbi Shërbimin Civil 2002*

Sterlingow M. and M. Waś , “*Minister Szyszko i bezkarni drwale*” [Ministri Szyszko dhe tregtarët e drurit të pandëshkuar] in: *Gazeta Wyborcza*: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Shużba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [Diskutim rreth raportit të W. Filipowicz: “Shërbimi Civil i Republikës së III të Polonisë: një zone e harruar”], Fondacioni Stefan Batory, Varshavë, 16 prill 2004

PORTUGALI

1. Kushtetuta Portugeze

1.1. Kushtetuta Portugeze nuk përfshin ndonjë dispozitë specifike për këshilltarët politikë

Në lidhje me organet politike kombëtare, Kushtetuta përmend vetëm organet shtetërore: presidentin, parlamentin (*Assembleia da República*), qeveria dhe gjykatat (neni 110). Anëtarët e këtyre organeve janë përfaqësues të sovranitetit të shtetit, jo këshilltarë politikë.

Për funksionimin e parlamentit, Kushtetuta vendos nevojën për një organ të përhershëm të nëpunësve civilë dhe përcakton se specialistët duhet të kontraktohen mbi baza të përkohshme, detyra e të cilëve është të sigurojnë asistencë teknike për anëtarët e parlamentit (neni 181).

Në pjesën që ka lidhje me qeverinë, Kushtetuta nuk i referohet ndonjë organi të veçantë as të këshilltarëve politikë dhe as të nëpunësve civilë.

1.2. Në lidhje me administratën publike, Kushtetuta në mënyrë të qartë vendos një ndarje midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë. Kjo nuk bëhet në mënyrë të drejtpërdrejtë, sepse kushtetuta nuk përmend këshilltarët politikë, por në mënyrë jo të drejtpërdrejtë, duke përmendur kompetencat dhe funksionet e administratës publike.

Në këtë drejtim, karakteristikat kryesore të administratës publike janë si më poshtë:

- Decentralizim demokratik brenda shtetit (neni 6.1);
- Organet administrative dhe nëpunësit civilë në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin, duke respektuar parimet e barazisë, proporcionalitetit, drejtësisë, paañsisë dhe mirëbesimit (neni 266.2); dhe
- Nëpunësit civilë, punonjës të tjerë shtetërorë dhe entitete të tjera publike në kërkim të interesit publik, siç përcaktohet nga organet kompetente të administratës (neni 269.2).

Në asnjërën prej dispozitave të mësipërme Kushtetuta nuk parashtron ndonjë lloj lidhje midis nëpunësve civilë dhe partive politike apo shoqatave të tjera politike.

Si përfundim, Kushtetuta nuk identifikon ndonjë kategori autonome të këshilltarëve politikë.

1.3. Bazuar mbi parimin e ndarjes së pushtetit (neni 111), kushtetuta bën një dallim të qartë midis kufirit politik dhe atij administrative. Ky parim mund të ruhet më mire duke parandaluar shkeljet e këshilltarëve politikë në zonat administrative

Qeveria është “organi që drejton politikat e përgjithshme të vendit dhe organi kryesues i administratës publike” (neni 182). Pavarësisht kësaj, nuk ka mbivendosje ndërmjet qeverisë dhe veprimeve të këshilltarëve politikë. Kryeministri dhe ministrat duket që kanë të drejtë të caktojnë nëpunës civilë të nivelit të lartë, si drejtorë të përgjithshëm. Kur marrin postin, këta nëpunës civilë u përgjigjen anëtarëve të qeverisë dhe çdo lloji këshilltarësh politikë. Si pasojë, nuk ka lidhje të drejtpërdrejta në Kushtetutë midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë.

2 Këshilltarët Politikë nën Ligj

2.1 Është e vështirë të vendosësh një përcaktim për këshilltarët politikë nën ligjin portugez

Përsa i përket qeverisë, ligjet u drejtohen kryetarëve të stafit, asistentëve dhe konsulentëve, por kurrë nuk specifikojnë qartë natyrën e funksioneve të tyre, d.m.th. nëse janë teknike apo politike. Duke parë numrin e rëndësishëm të asistentëve dhe konsulentëve që punojnë për qeveri të ndryshme të mbështetur nga parti të ndryshme, është e vështirë të bëhet një përcaktim i qartë i këtyre funksioneve.

Brenda parlamentit, vendimi për të rekrutuar këshilltarë politikë varet nga secili grup parlamentar. Puna që duhet bërë nga këta këshilltarë kryesisht ka natyrë politike, sepse, në parim, nëpunësit civilë që punojnë në parlament, duhet të japin asistencë teknike për secilin grup parlamentar.

Tradicionalisht, partitë politike kanë lidhje më të ngushta me këshilltarët politikë parlamentarë sesa me këshilltarët politikë në qeveri.

Në bazë të ligjit, rregullat për rekrutimin e këshilltarëve politikanë për parlamentin dhe për qeverinë janë të ndryshme.

2.2 *Për sa i përket parlamentit, ligji (Ligji Nr 28/2003) vendos si më poshtë:*

- Parlamenti siguron të gjithë asistencën e nevojshme teknike dhe logjistike nëpërmjet stafit të tij për partitë politike me përfaqësues të zgjedhur, grupe parlamentare apo komisione parlamentare.
- Të gjithë grupet parlamentare kanë stafin e tyre të zyrës pjesërisht të financuar nga parlamenti dhe përbërja e tyre varet nga numri i anëtarëve të zgjedhur (neni 46.1, b); anëtarët e stafit rekrutohen nga partitë politike.
- Një grup parlamentar me të paktën dy anëtar të parlamentit të zgjedhur mund të caktojë një kryetar të stafit të financuar nga parlamenti (neni 46.1, a).
- Në fillim të çdo legjislature, grupet parlamentare duhet të informojnë parlamentin për stafin e tyre, kategoritë profesionale dhe rrogat (neni 46.2).
- Ligji vendos limite për rrogat e këshilltarëve politikë të financuar nga parlamenti (neni 46.4 dhe 46.5).
- Grupet parlamentare janë krejtësisht përgjegjës për emërimin dhe heqjen nga detyra të këshilltarëve politikë (neni 46.6).
- Secili grup parlamentar merr një shtesë vjetore për shpenzimet operationale (neni 47.4).

2.3 *Qëllimi kryesor i ligjit të lart-përmendur është të sigurojë kushtet bazë për partitë politike me përfaqësues në parlament që të bëjnë punën e tyre.*

Në këtë kontekst, bëhet një dallim midis nëpunësve civilë të paguar nga parlamenti dhe këshilltarëve politikë të kontraktuar nga grupet parlamentare.

Metoda e aplikuar ka rezultuar efikase në ruajtjen e ndarjes midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë.

2.4 *Anëtarët e Parlamentit do t'i bindet dispozitave ligjore dhe parandalohen të jenë nëpunës civilë. Një Komision parlamentar Etike është vendosur si organ i përhershëm që ka pushtetin, inter alia (neni 39 i ligjit Parlamentar):*

- Verifikojë mospërputhjet e funksioneve të një anëtari të parlamentit dhe kapacitetin e tij për të kryer detyrat dhe gjëra të tjera në përputhje me ligjin (nr. 2, a);
- Të mbajë një regjistër të interesave personale të anëtarëve të parlamentit (nr. 2, b);
- Të vendosë në lidhje me çdo konflikt të mundshëm interesash (nr. 2, d).

2.5 *Gjithashtu është e mundshme hetimi i marrëdhënieve ndërmjet anëtarëve të parlamentit ose këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë në komisionet e hetimit. Kushtetuta lejon parlamentit të vendosë këta dhe komisione ad hoc për të vetmin qëllim që të verifikojnë se ligji po zbatohet*

Si gjykatat, parlamenti mund të luajë rol në kontrollin e ndarjes midis nëpunësve publikë dhe degë politike.

2.6 *Për sa i përket qeverisë, Dekret-Ligji Nr. 262/88 vendos rregullat më të rëndësishme mbi rekrutimin dhe funksionet e stafit politik. Sipas ligjit, stafi politik nuk përbën një kategori të veçantë të nëpunësve civilë.*

Në bazë të ligjit, tiparet më të rëndësishme të stafit politik janë si më poshtë:

- Staf i qeveritar përbëhet nga një kryetar stafi, asistentë dhe një grup sekretarësh (neni 2.1).
- Specialistët dhe këshilltarët teknikë mund të thërriten për të kryer funksione specifike (neni 2.2 dhe 2.3).
- Kryetari i stafit ka të drejtë të koordinojë zyrën dhe të vendosë lidhjet e kërkuara me organet administrative nën përgjegjësinë e ministrit (neni 3.1).
- Asistentëve u kërkohet të sigurojnë asistencë teknike për anëtarët e qeverisë (neni 4.1).
- Anëtarët e stafit mund të emërohen dhe të pezullohen lehtësisht nga puna nëpërmjet anëtarëve të qeverisë (neni 6.1).
- Anëtarët e stafit u nënshtrohen të njëjtave rregulla dhe rregullove që janë mbi nëpunësit civilë, në veçanti rregullat e ruajtjes së sekretit në lidhje me punën e tyre apo njohurit e marra gjatë kryerjes së detyrave (neni 8.1).

2.7 *Dekret-ligji përmend vetëm këshilltarët teknikë, por këto dispozita duket qartë se përdoren për të emëruar këshilltarët politikë me disa funksione. Këshilltarë të tillë mund të ndërtojnë ura ndërmjet partive politike, anëtarëve të parlamentit dhe institucione të tjera. Gjithsesi, Dekret-ligji është i qartë në ndalimin e ndonjë ndërhyrje të drejtpërdrejtë nga ana e këshilltarëve politikë në aktivitetin e organeve administrative. Vetëm kryetari i stafit ka të drejtë të vendosë lidhje ndërmjet zyrës dhe këtyre organeve.*

3 Nëpunësit Civilë nën Ligj

3.1 *Ligji 2/2004 rregullon statusin personal të nëpunësve të lartë civilë. Ky ligj aplikohet gjithashtu edhe në nivel të qeverisë lokale, në përputhje me kushtet e vendosura nga Dekret-Ligji 93/2004*

Sipas ligjit, nëpunësit e lartë civilë kanë të drejtë të drejtojnë, menaxhojnë, koordinojnë dhe të kontrollojnë organet publike (neni 2.1). Ligji vendos dhe ndryshime midis nëpunësve civilë. Ka dy nivele – të lartë dhe të mesëm – dhe brenda secilit prej këtyre niveleve ka shkallë të ndryshme hierarkie, pushteti dhe përgjegjësie (neni 2.2).

Nëpunësit më të lartë civilë përfshijnë drejtorët e përgjithshëm, sekretarët e përgjithshëm, Inspektorët e përgjithshëm dhe Presidentin (neni 2.3). Në nivelin e mesëm, ligji përmend asistentët e drejtorëve dhe zëvendës drejtorët (neni 2.3). Në sistemin portugez, drejtorët e përgjithshëm mund të zhvendosen sipas dëshirës së ministrave.

3.2 *Sipas të njëjtit ligj, nëpunësit civilë të lartë duhet të sigurojnë se pushteti i organeve publike për të cilët janë përgjegjës do të zhvillohet në atë mënyrë që të promovojnë mirëqenien e përgjithshme të publikut (neni 3)*

Udhëzimet për funksionet administrative të kryera nga nëpunësit e lartë civilë janë të përcaktuara në programin e qeverisë dhe nga anëtarët e qeverisë përgjegjës për atë zone të caktuar (neni 3).

Nëpunësit e lartë civilë duhet të veprojnë konform me parimet e etikës, që nënkuptojnë sjelljen në interes të publikut, respektimin e parimeve dhe vlerave themelore kushtetuese, si ligjshmëria, drejtësia, paanësia, përgjegjësia, proporcionaliteti, transparenca dhe mirëbesimi (article 4).

Përgjegjshmëria e nevojshme e shërbimeve administrative shpjegon konceptin e *menaxhimit nga objektivat* (neni 5.1). Ligji përmend haptazi nevojën për të vendosur objektiva afat-gjata dhe për koordinim të të gjitha burimeve të përfshira (neni 5.1).

Veprimet e nëpunësve të lartë civilë duhet të drejtohen nga kritere specifike, si:

- cilësia;
- efikasiteti,
- procedurat e thjeshtësuara;
- bashkëpunimi për të arritur një marrëdhënie më të mire me qytetarët (neni 5.2).

Nëpunësit civilë në pozicione drejtuese duhet të vlerësohen sipas një ligji të ardhshëm (neni 14 i Ligjit 2/2004).

3.3 Për sa i përket rekrutimit, ligji deklaron se nëpunësit më të lartë civilë mund të zgjidhen direkt midis nëpunësve civilë ose individëve të cilët nuk janë nëpunës civilë, duke u siguruar se ata kanë edhe një diplomë universiteti dhe eksperiencën e kërkuar dhe aftësitë për funksionin (neni 18)

Me qëllim për të zbrapsur abuzimet politike, është rreptësisht e ndaluar të emërohen nëpunësit më të lartë civilë pas dorëheqjes së qeverisë, në periudhën menjëherë para zgjedhjeve parlamentare, ose përpara se parlamenti të caktojë një qeveri të re (neni 19.6).

3.4 Në lidhje me nivelin e mesëm, ligji vendos kushtet e mëposhtme paraprake (neni 20):

- diplomë universitare (neni 20, a);
- notë kaluese në një kurs specifik i krijuar për të përgatitur kandidatët për funksionin e tij/saj të ri (neni 20, b);
- eksperiencia e kërkuar (neni 20, c).

Drejtorët e shërbimit dhe shefat e divizioneve zgjidhen nga kandidatët me profil të përshtatshëm (neni 21.1).

3.5 Në lidhje me detyrat speciale, ligji vendos se nëpunësit e lartë civilë kanë funksionet e mëposhtme (neni 34):

- Për ta mbajtur qeverinë të informuar për të gjitha çështjet përkatëse që përfshijnë shërbimin civil në përgjithësi (neni 34, a);
- Për të siguruar se ligjet e aplikuara nga nëpunësit e zakonshëm civilë respektojnë interesat legjitim të qytetarëve (neni 34, b)

3.6 Për nëpunësit e zakonshëm civilë, rregulli i përgjithshëm i rekrutimit është një ekzaminim konkurrues (Dekret0Ligji 204/98, neni 1). Ky ekzaminim siguron mundësi të barabarta dhe kushte të barabarta për çdo kandidat dhe është i hapur për të gjithë (neni 5)

Për t'u pranuar në shërbimin civil, kandidati duhet të plotësojë kërkesat e mëposhtme (neni 29):

- Të jetë të paktën 18 vjeç;
- Të ketë kombësi portugeze;
- Të ketë kualifikimin e nevojshëm për pozicionin;
- Të ketë kryer shërbimin ushtarak, ose, nëse jo, të jetë në përputhje me legjislacionin në lidhje me çështjet e shërbimit ushtarak;
- Të jetë fizikisht dhe psikologjikisht i aftë për të kryer detyrat e kërkuara.

3.7 Një çështje tjetër e rëndësishme në lidhje me transparencën administrative është akses i lire tek dokumentet e lëshuara nga administrata publike. Sipas ligjit (Ligji 65/93), parimet e publicitetit, transparencës, barazisë, drejtësisë dhe paanësisë janë të garantuara në lidhje me dokumentet publike apo të dhënat publike (neni 1). Çdo qytetar ka të drejtë të jetë i informuar për vendimet e aplikuara nga administrata publike në çështje të interesit të tij/saj të drejtpërdrejtë (neni 2.2). Në lidhje me dokumentet e natyrës jo-personale, rregulli i përgjithshëm është se të gjithë kanë të drejtë të kenë akses për të dhënat publike (neni 7.1)

Administrata publike është e detyruar ta vërë publikun në dijeni të (neni 11):

- Të gjithë dokumentet, si edhe rregulloret e brendshme ose udhëzimet që përmbajnë kuadrin e procedurave administrative të përfshira në vendim-marrje; dhe
- Të gjitha dokumentet që interpretojnë ligjin ekzistues, përfshirë procedurat administrative të aplikuara.

3.8 Një tjetër instrument ligjor i rëndësishëm është Carta Deontologjike e shërbimit civil (Rezoluta 18/93). Parimet më të rëndësishme që thekson kjo kartë publike janë si më poshtë:

- Përcaktimi i nëpunësit civil përfshin këdo që punon për administratën publike në një sistem hierarkik. Përcaktimi nuk bën dallime ndërmjet anëtarëve të përkohshëm dhe të përhershëm (neni 1).
- Nëpunësit civilë duhet të veprojnë me neutralitet në çdo rast, gjithmonë duke pasur parasysh se të gjithë qytetarët janë të barabartë përpara ligjit. Si pasojë, arsyet politike, ekonomike dhe fetare nuk duhet të ndërhyjnë me punën e tyre të rregullt (neni 5).
- Nëpunësit civilë duhet t'i nënshtrohen rregullit të paanësisë, duke vepruar sipas parimit që çdo qytetar është i barabartë përpara ligjit dhe se ka të drejtë të trajtohet njësoj, pa diskriminime pozitive apo negative (neni 10).
- Nëpunësit civilë nuk duhet të kërkojnë qëllime private kur punojnë për administratën publike (neni 19).
- Nëpunësit civilë duhet të respektojnë dhe të ndjekin politikën e vendosura nga qeveria kombëtare, qeveritë rajonale dhe ekzekutivët lokale. Ata gjithashtu duhet të interpretojnë me besim të plotë udhëzimet e përcaktuara nga forca politike në fuqi (neni 22).

3.9 Një kartë Etike e Administratës Publike ka parime të ngjashme:

- Interesi publik duhet të mbizotërojë mbi interesin e çdo individi apo grupi.
- Nëpunësit publike duhet t'i përmbahen parimeve kushtetuese dhe ligjit.
- Drejtësia dhe paanësia janë vlera kyçe që udhëzojnë veprimet e nëpunësve civilë.
- Asnjë qytetar nuk do t'i nënshtrohet ndonjë forme diskriminimi në bazë të ligjit.
- Mirëbesimi është një parim themelor që duhet të komandojë veprimet e nëpunësve civilë në të gjitha rrethanat, përfshirë marrëdhëniet e drejtpërdrejta me publikun.

4 Sistemi në Veprim

4.1 Kushtetuta dhe ligjet kryesore bëjnë një ndarje të qartë ndërmjet nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë. Gjithsesi, parakushtet ligjore jo gjithmonë respektohen, duke çuar kështu në çoroditje të sistemit, si më poshtë:

- Për arsye besimi politik apo urgjence, ministrat dhe sekretarët e shtetit përpiqen të kontrollojnë dhe të monitorojnë aktivitetin administrativ direkt nëpërmjet këshilltarëve politikë apo anëtarëve të tjerë të stafit të tyre;

- Kur këshilltarët politikë dhe nëpunësit civilë ushtrojnë të njëjtat funksione, kjo mund të çojë në konflikte dhe keqkuptime, me ngadalësime të dukshme në punën e bërë;
- Kontraktimi i stafit të ri për të punuar si këshilltarë – politikë ose të ndryshëm – mund të çojë në rritjen e madhe të shpenzimeve, pa përfitime korresponduese;
- Puna teknike e bërë nga këshilltarët politikë nganjëherë vuan nga mungesa e koherencës me sistemin global.

4.2 *Të lexuarit e thjeshtë të teksteve ligjore mund të bëjë që publiku të krijojë një përshtypje të gabuar se sistemi portugez punon shumë mire në lidhje me marrëdhënien ndërmjet nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë. Pavarësisht ekzistencës së një vize të qartë ndarëse ndërmjet dy kategorive të vendosur me ligj, ndonjëherë ngrihen vështirësi në përcaktimin e rolit të saktë të secilit grup*

Organeve publike dhe entiteteve administrative u kërkohet të përmbushin detyrimet dhe qëllimet e tyre ligjore siç përcaktohet nga nëpunësit më të lartë civilë këto objektiva mund të rrezikohen nga forcat politike nëse ato ndërhyjnë në punën e zakonshme të nëpunësve civilë duke ndryshuar prioritetet që janë vendosur më përpara në nivel administrative. Shumë shpesh, ministrat dhe sekretarët e shtetit ndjekin axhendën e tyre në vend të raporteve të aprovuara nga organet publike qoftë edhe të konfirmuara nga qeveria. Mundësia politike është motive që qëndron pas aplikimit të masave inkoherente, në këtë mënyrë duke shkaktuar probleme serioze për punën administrative. Koncepte si *koha* dhe *mundësia* për nëpunësit civilë dhe këshilltarët politikë kanë kuptim të njëjtë. *Faktori elektoral* nuk është çështje në punën e nëpunësve civilë, ndërsa shpesh ai është *faktori vendimtar* në procesin e vendim-marrjes së këshilltarëve politikë. Kur opsione specifike politike nuk janë në harmoni me masa të caktuara ligjore ose me një kuadër më të gjerë të hartuar për sektorin publik, mund të dalin probleme. Marrëdhënia e vërtetë e këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë është marrëdhënie me dyshime dhe keqkuptime të dyanshme.

Qeveria ka krijuar mekanizma për të ruajtur nën kontroll të rreptë mundësinë politike. Për këtë qëllim, u krijua në vitin 2001 Zyra e Politikave Ligjore dhe e Planifikimit (GPLP) – një departament publik brenda Ministrisë së Drejtësisë e ngarkuar me detyrën e rëndësishme të përgatitjes së legjislacionit. Eksperienca e këtij organi ka qenë pozitive, meqë ka siguruar koherencën dhe koordinimin më të mirë të politikave publike në fushën e drejtësisë.

4.3 *Në drejtim të punës së bërë në sektorin publik, ndonjëherë nuk jepet konsiderata e duhur për përvojën dhe njohuritë e nëpunësve civilë. Problemi është gjithmonë i njëjtë: më tepër studim do të thotë më tepër kohë. Raportet e specializuara dhe punët e ndërmarrja nga nëpunësit civilë nuk mund të zëvendësohen rregullisht nga këshilltarët politikë, për të cilat nevojat imediate politike kërkojnë shpesh zgjidhje të shpejta.*

Nga ana tjetër, ka disa detyra që tejkalojnë kapacitetin e nëpunësve civilë dhe të këshilltarëve publikë. Në këto rrethana, shërbimet private do të përbënin mundësinë më të mirë. Si qeveria ashtu edhe administrata publike mund të kthehen drejt kompanive private.

4.4 *Nëpunësit civilë janë lidhja ndërmjet qeverive të ndryshme dhe partive të mëdha politike. Nëse secila parti ka një politikë specifike për një zonë të caktuar, është thelbësore të vendosen lidhjet e nevojshme ndërmjet politikave të reja dhe atyre të mëparshme. Nëpunësit civilë dhe këshilltarët politikë kanë profile të ndryshme kulturore, të cilat vendosen nga nevojat elektorale. Në përgjithësi, nëpunësit civilë propozojnë politika afat-gjata, përtej periudhës së mandatit politik, kurse stafi politik është më tepër i përqendruar në programe afat-shkurtra.*

Një pasojë tjetër e profileve të ndryshme kulturore është një përjasje e ndryshme për ndryshimet dhe reformat publike. Në këtë drejtim, këshilltarët politikë kanë më tepër gjasa të propozojnë masa të reja.

- 4.5 *Shprehja këshilltar politik në portugalisht kërkon një interpretim të kujdesshëm. Një përqindje e madhe e stafit politik që punon me anëtarët e qeverisë rekrutohet brenda administratës publike. I njëjti person mund të jetë një nëpunës civil dhe me raste, edhe këshilltar politik. Personi nuk jep dorëheqjen si nëpunës civil. Pasi kanë punuar si këshilltar politik, nëpunësit civilë mund të kthehen tek shërbimi i tyre. Në një farë mënyre, kemi të bëjmë me një personalitet të dyzuar – pjesërisht Dr. Jekyll, pjesërisht Z. Hyde (I lihet lexuesit të vendosë se cili karakter korrespondon me cilin funksion)*
- 4.6 *Problemet e identifikuar më lart duhet të merren në konsideratë me qëllim që të qartësohen kufijtë e marrëdhënieve midis dy kategorive të studiuara në këtë raport. Gjithsesi, sistemi ligjor, i cili ndan qartësisht rolet e të dy kategorive – nëpunësve civilë dhe ministrave – nuk mund të jetë një arsye dështimi nga ana e ministrave për të vendosur marrëdhënie të ngushta me organet publike.*

5 Përfundimet

Mund të nxirren disa përfundime nga krahasimi i mësipërm ndërmjet këshilltarëve ligjorë dhe nëpunësve civilë:

- Ligji portugez vendos një ndarje të qartë mes dy kategorive.
- Për të garantuar siguritë demokratike, lidhjet ndërmjet qeverisë dhe administratës publike janë rregulluar ngushtë nga ligji.
- Sipas ligjit, nuk është e mundur që një këshilltar politik apo një anëtar i stafit politik të ndërhyjë me punën e rregullt administrative të kryer nga nëpunësit civilë.
- Këshilltarët politikë nuk kanë pushtet të emërojnë nëpunës të lartë civilë.
- Anëtarët e lartë të administratës publike nuk kanë të drejtë të miratojnë masa politike; pjesë e funksionit të tyre është të japin këshilla mbi politikën por jo këshilla politike.
- As Kushtetuta dhe as ligji nuk i ndalon nëpunësit civilë që të bëhen anëtarë të partive politike apo të marrin pjesë në veprimtaritë politike jashtë sferës së punës së tyre. Gjithsesi, ligji ndalon mungesën e ndonjë paanshmërie.
- Aksesi i lirë për dokumente administrative përbën një mënyrë të rëndësishme të parandalimit të këshilltarëve politikë që të ushtrojnë influencë mbi detyrat administrative, si për shembull të shpenzojnë para për qëllime të partisë politike.
- Vënia në dijeni e publikut për procesin e vendim-marrjes administrative është një mënyrë tjetër për të fuqizuar parimet e transparencës.
- Në praktikë, është e mundur që stafi politik të influencojë punën e përditshme të administratës politike, por me ligj, kjo sjellje nuk lejohet.

Në këtë raport nuk është analizuar asnjë vendim i marrë nga gjykatat portugeze mbi këtë çështje.

Pavarësisht nga masat ligjore që sigurojnë një ndarje të qartë ndërmjet nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë, ndonjëherë në shtyp dhe në mendjen e publikut të gjerë ngrihen dyshime mbi mënyrën në të cilën sistemi ligjor implementohet. Kur ndodh kjo, normalisht ka të bëjë me mbi kriteret e përdorura për emërimin e nëpunësve të lartë civilë, të cilët shumë shpesh janë anëtar të rëndësishëm të partisë politike në pushtet. Këto kritere duhet të jenë më specifike, sepse në praktikë do të thotë që këshilltarët/simpatizantët politikë mund të emërohen në pozicione të larta të shërbimit civil.

Udhëzimet për një marrëdhënie më transparente ndërmjet pushtetit politik dhe nëpunësve civilë duhet të përfshijnë jo vetëm aspektet kulturore të çdo shteti, por edhe nevojën për një sistem ligjesh që përcaktojnë qartë kufijtë dhe rregullat. Dega e ekzekutivit duhet të kontrollohet jo vetëm nga publiku dhe nga media, por edhe nga parlamenti. Në këtë rrjet të ndërlikuar kontrollesh dhe balancesh, parimi kryesor është të garantohet ndarja efektive e pushteteve, duke ndaluar hegjemoninë qeveritare.

SPANJA

1. Historiku i Vendit

Sipas Kushtetutës spanjolle të vitit 1978, shteti në mënyrë territoriale është i organizuar në katër nivele qeverisjeje: administrata publike bashkiake, provinciale, autonome (rajonale), dhe administrata publike qendrore. Administrata publike autonome ka një shkallë më të madhe pavarësie, përfshirë pushtetin legjislativ dhe atributet e vetë-qeverisjes. Bashkitë dhe provincat janë të dyja pjesë të nivelit të qeverisë lokale dhe nuk e kanë një pushtet të tillë, edhe pse kanë pushtet rregullues brenda kufijve të caktuar me ligj. Për më tepër, ato zgjerohen nëpërmjet organizatave administrative të llojeve të ndryshme, duke krijuar marrëdhënie shumë të ndërlikuara ndërqeveritare. Disa studiuesve kjo i jep idenë ta përcaktojnë sistemin e qeverisë spanjolle si një lloj “*archipelago*” administrativ (Tabela 1).

Kushtetuta ka lejuar ndarjen e shtetit në njësi rajonale, të cilave u referohet si komunitete, nëpërmjet një procesi të transferimit të pushtetit. Norma bazë institucionale e secilit komunitet autonom është Statuti Autonom, që është një lloj kushtetute rajonale. Ky organizim autonom përfshin një Asamble Legjislative, e zgjedhur nga elektorati universal: një Këshill Qeveritar i cili ka pushtet ekzekutiv, me Këshillin e Presidentit të zgjedhur nga Asambleja: dhe një Gjykatë të Lartë Drejtësie, e cila është organi më i lartë në territorin e një komuniteti autonom.

Në vitin 1979, Spanja kishte aprovuar një Kushtetutë të re dhe u përball me sfidën e implementimit të strukturave të reja dhe institucioneve të përmendura në Kushtetutë. Kjo nënkuptonte zëvendësimin e strukturën e njërive tradicionale territoriale me një formë të re, ligjërisht e njohur si *vetëqeverisëse*. Në të vërtetë, termi *vetëqeverisës* fshihte në vetvete një strukturë administrative federale, e cila pati shumë kundërshtime (ushtria dhe elita më konservatore politike dhe ekonomike, përfshirë monarkistët). Meqë motivi kryesues i rregullimit kushtetues kishte si qëllim arritjen e një konsensusi të përgjithshëm, u prezantua një formulë për të fituar mbështetjen e të gjithëve. Marrëveshja përfundimtare çoi në krijimin e komuniteteve autonome²⁹.

Të gjitha komunitetet autonome varet financiarisht si nga të ardhurat e tyre dhe nga buxheti qendror i shtetit, edhe pse fondet për secilin komunitet janë bazuar mbi një përqindje të ardhurash në përputhje me një sistem specifik financiar. Si pasojë, komunitetet të gjitha mbajnë dhe organizojnë shërbimet e tyre civile, sistemet e tyre të rekrutimit dhe mënyrat e tyre të emërimit të nëpunësve të lartë civilë (politikë ose jo).

Shpërndarja e pushteteve dhe funksioneve përmbahet në Kushtetutë³⁰. Disa zona specifike janë ekskluzivisht të rezervuara për qeverinë qendrore³¹, dhe komunitetet autonome nuk i ndajnë në asnjë mënyrë. Në disa çështje të tjera, ata kanë pushtet të zbatojnë legjislacionin kombëtar dhe të aprovojnë rregullat e tyre. Si përfundim, në zona të tjera, komunitetet autonome kanë më tepër attribute dhe janë në gjendje të aprovojnë legjislacionin e tyre.

Ky është rasti i zonave si organizatat institucionale dhe administrative vetë-qeverisëse, kultura, strehimi, mbrojtja e mjedisit, punët publike brenda kufijve të territorit të saj, edukimi, shëndeti, shërbimet sociale dhe ngritja në detyrë, midis shumë gjërave të tjera. Veprimet e ndërmarra në të gjitha këto zona janë përgjegjësi e shërbimit civil *të pavarur*.

²⁹ Gjithsesi, do ta shikoja të përshtatshme të përdorja termin “monarki federale” për të përshkruar formën spanjolle të qeverisë.

³⁰ Specifikisht në nenet 148 dhe 149.

³¹ Në mënyrë domethënëse, çështjet që kanë lidhje me nacionalizmin, çështjet ndërkombëtare, siguria e jashtme dhe mbrojtja, sistemi monetary, tregtia e jashtme, kontrolli i emigrimit, administrate gjyqësore dhe reformat statorore në komunitetet autonome janë të rezervuara për qeverinë qendrore.

Disa parime të ngjashme udhëheqin nivelin lokal të qeverisë (bashkitë dhe provincat) edhe pse këtu vështirësitë e përgjegjshmërisë bëhen rregull. Ndryshimi dramatik midis administrative të mëdha të qyteteve të mëdha dhe atyre të voglave në fshatra, të cilat të dyja drejtohen nga i njëjti legjislacion bazë, e kanë bërë të pamundur dallimin ndërmjet të emëruarve politikë dhe atyre që pozicionin e tyre e kanë marrë me anë të provimeve në nivel lokal.



SIGMA

Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim

Një iniciativë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, kryesisht e financuar nga BE

Tabela 1: Sistemi Administrativ Spanjoll: një shembull i Kompleksitetit strukturor

Niveli Territorial	Niveli i Qeverisë	Struktura e Qeverisë	Administrata Publike Periferike	Shteti dhe/ose Organet e Sponsorizuara nga Publiku	Administrata Publike Jashtë
Shteti Qendror (kombëtar)	Administrata Qendrore (ose Administrata Publike e Përgjithshme e Shtetit)	- Presidenti i Qeverisë - Këshilli i Ministrave - Ministrinë	Administrata periferike - Përfaqësues qeveritarë. në Komunitetet autonome - Zv.Përfaqësues qeveritarë. në konte - Administrimi territorial i Ministrive dhe Organeve të Sponsorizuara nga Shteti	Administrimi Institucionale - Agjencitë Shtetërore Organet e Sponsorizuara - Kompanitë Publike - Siguria Sociale Bordet Menaxhuese	Administrata e Huaj e Shtetit - Ambasadat - Përfaqësitë e Huaja të Përhershme - Delegacionet Ndërkombëtare - etj.
Rajonet (rajonale)	Komunitetet Autonome	- President i Komunitetit Autonom - Këshilli i Qeverisë - Departamentet e Qeverisë (<i>Consejerías</i>)	Administrata Periferike (Kryesisht në Komunitetet Autonome me një konte vetme)	- Organet e Sponsorizuara - Kompanitë Publike - Pjesëmarrja në lloje të tjera të organeve të sponsorizuara nga shteti (<i>consorcios, fundaciones, etj.</i>)	
Kontetë	Administrata	- President i Kontesë		- Organet e	

Ky dokument është prodhuar me asistencën financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e shprehura këtu janë të autorit, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të meren si refleksion zyrtar i mendimit të Bashkimit europian, dhe jo domosdoshmërisht shprehim pikëpamjet e OECD dhe shtetet anëtare të tij ose të shteteve përfituese që marrin pjesë në programin SIGMA.

(provinciale)	lokale mbi-bashkiake (<i>Diputaciones, Cabildos</i>)	- Komisioni i Qeverisë - Drejtoritë e Qeverisë		Sponsorizuara - Kompanitë Publike - Pjesëmarrja në lloje të tjera organesh të sponsorizuara nga shteti (<i>consorcios, fundaciones, etc.</i>)
Bashkitë (bashkiake)	Qyteti/Bashkia e Qytetit (<i>Ayuntamientos</i>)	- Kryebashkiaku - Komisioni Qeveritar - Departamentet e Këshillit (<i>Concejalias</i>)	Distriktet (vetëm në qytete të mëdha)	- Organet e Sponsorizuara - Kompanitë Publike - Pjesëmarrja në lloje të tjera organesh të sponsorizuara nga shteti (<i>consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas, etj.</i>)

⇒ Zona të tjera në “Arqipelagun administrativ Spanjoll”: “Administraciones Mediales del Estado”; “Administración Consultiva”; “Comarca” (Catalonia y Aragon), Administrata nën-bashkiake (Galicia); “entitete autonome, OJQ dhe organizata të tjera gjysmë-publike (‘para-administration’), etj.



SIGMA

Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim

Një iniciativë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, kryesisht e financuar nga BE

Edhe pse struktura e shtetit spanjoll e përshkruar më lart duket se është krejtësisht e përfunduar dhe e mbyllur, duhen bërë edhe disa detyra shumë të rëndësishme. Njëra nga pyetjet kyçe në debatin aktual të modernizimit të menaxhimit lidhet me gjetjen e një mënyre më të mirë për të rregulluar kompetencat e komuniteteve autonome dhe si pasojë detajimin e një modeli të ri të buxhetit të shtetit midis komuniteteve autonome dhe bashkive. Paaftësia për të zgjidhur këtë çështje po çon në probleme anësore³², si pabarazia e rrogave për të gjithë nëpunësit civilë dhe ndryshimet në përgjegjshmërinë fiskale ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisë territoriale, të cilat nga ana e tyre po çojnë në kundërshtime kushtetuese dhe kërkesa për riorganizim institucional. Në këtë dokument ne do të fokusohemi vetëm tek nëpunësit e përhershëm civilë dhe të emëruarit politikë si këshilltar politikë në nivelin qendror të qeverisë, d.m.th, në Administratën Qendrore Publike (AQP)³³, duke pasur parasysh pamundësinë për të marrë informacionin e duhur për këtë temë në nivelet e qeverisjes territoriale.

2. Gjatë dy dekadave të fundit AQP është përballur me transformime të thella, që kanë ndikuar shumicën e strukturës së saj administrative dhe të personelit. Mund të veçojmë katër procese të pavarura:

- *Decentralizimi politik dhe administrativ:* Vendosja dhe konsolidimi i administratave publike të komuniteteve autonome gjatë viteve 1980 ka pasur një ndikim dramatik mbi AQP. Monopoli tradicional i menaxhimit të burimeve publike u zëvendësua nga modeli i decentralizuar federal në të cilin shumicën e shpenzimeve publike i kontrollonin komunitetet autonome. Nga vitet 1990 transferimi ose kalimi i pushteteve nga qeveria qendrore tek qeveritë autonome u shpejtua, dhe bashkë me të edhe transferimi i financës dhe burimet e personelit u plotësuan në fusha si arsimi, shëndeti dhe kultura. Në këtë mënyrë AQP kaloi nga menaxhimi 90% i shpenzimeve publike, vetëm në 50% duke iu nënshtruar një uljeje të madhe të shërbimit civil: në më pak se një dekadë, AQP uli numrin e nëpunësve civilë nga afërsisht një milion, deri në vetëm mbi gjysmë milion, d.m.th, në më pak se 25% të të gjithë punonjësve të sektorit publik në Spanjë (shikoni Tabelën)
- *Konsolidimi i modelit të shtetit (latin) të ndihmës sociale:* Ky konsolidim nënkuptonte një rritje dramatike në administratën publike spanjolle, kryesisht në fusha si edukimi, shëndeti dhe shërbimet sociale, duke ngritur në këtë mënyrë dramatisht numrin e nëpunësve publikë. Si pasojë, shpenzimet sociale iu afruan standardeve perëndimore europiane dhe punësimi publik u rrit me 50% duke arritur 2 milion e gjysmë (shikoni tabelën 2), edhe pse shumica e vendeve të reja të punës janë hapur në nivele lokale dhe autonome. Gjithsesi, numri total i nëpunësve publik ende e vendos Spanjën nën mesataren e 15 të BE-së me vetëm 54.5 nëpunës publikë për 1,000 banorë. 34.

³² Koncepti “i nivelit anësor” kuptohet ashtu siç është shprehur nga Bashkimi Europian: “parimi i nivelit anësor ka për qëllim të sigurojë që vendimet merret aq shumë në favor të qytetarit sa të jetë e mundur dhe se bëhen kontrolle konstante nëse veprimi në nivel Komuniteti justifikohet duke marrë parasysh mundësitë e disponueshme në nivel kombëtar dhe lokal.”

³³ Në spanjisht *Administración Central del Estado*.

³⁴ Faktikisht, mbërritja masive e më shumë se katër million emigrantëve në 15 vitet e fundit mund t'i ketë ndryshuar këto shifra, në më pak se 54.5 punonjës publikë për 1,000 banorë.

Tabela 2: Nëpunësit e Sektorit Publik Spanjoll nga Niveli Administrativ

	Numri i të punësuarve	%
ADMINISTRATA PUBLIKE QENDRORE	542.125	22.5
• Administrata Publike Qendrore	233.364	9.7
• Zbatimi i Ligjit	113.583	4.7
• Forcat e Armatosura	115.905	4.8
• Administrata Gjyqësore	23.681	1.0
• Kompanitë Publike dhe Organet e Sponsorizuara nga Shteti	55.592	2.3
ADMINISTRATAT E KOMUNITETEVE AUTONOME	1.196.223	49.9
UNIVERSITETET	94.704	3.9
ADMINISTRATAT LOKALE	568.127	23.7
• Bashkitë	488.534	20.4
• Administrata lokale Mbi-Bashkiake	79.593	3.3
TOTAL	2.401.179	100.0

Burimi: Autorët i bazojnë këto shifra mbi të dhënat publike të marra nga Regjistri qendror i Personelit të Ministrisë së Administratave Publike (Qershor 2005).

- *Integrimi i Spanjës në BE:* Që nga viti 1986, dhe kryesisht pas firmosjes së Traktatit të Maastrichtit, BE ka pasur një ndikim të madh në AQP që kur Shtetet Anëtare të BE-së ishin të detyruar të ndanin sovranitetin. Ky proces solli një europianizim të politikave publike. Shumë institucione të sektorit ekonomik ishin monitoruar dhe kontrolluar nga institucionet e BE-së. Për më tepër, menaxhimi dhe implementimi i programeve europiane u transferua nga AQP tek komunitetet autonome dhe bashkitë. Gjithsesi, AQP ende mban nën kontrollin e saj rolin e vendimmarrësit dhe menaxhuesin e Fondeve të Kohëzimit.
- *Privatizimi dhe marrja e shërbimeve publike dhe shërbimeve të tjera të mbështetur nga publiku:* Këto procese kanë qenë veçanërisht domethënëse. Në vitet 1990 qeveritë Aznar kishin përfunduar privatizimin e shumicës së kompanive publike, disa prej të cilave ishin veçanërisht të rëndësishme duke pasur parasysh pozicionin e tyre strategjik dhe ekonomik (*Endesa, Telefónica, Argentaria*, etc.), edhe pse procesi ishte nisur nën qeveritë e Gonzalez në fund të viteve 1980. Në të njëjtën kohë, sigurimi i shërbimeve ndihmoi të “dobësonte” AQP në favour të organizatave private, aofshin kompani dhe firma private ose OJQ dhe fondacione që jepnin ose menaxhonin shërbimet e një natyre publike të paguara nga burimet publike.

Të gjitha këto ndryshime e vendosën AQP në një pozicion të ri dhe i dhanë një rol krejt tjetër pushtetit të saj politik, strategjik dhe rregullator, të cilat sa vjen e po bëheshin më të rëndësishme se pushtetet e saj tradicionale menaxhuese dhe implementuese. (Ballart and Ramió, 2003). Tre nga këto fuqi të reja mund të nënvizohen: 1) homogjenizimi social dhe territorial në Shtetin Spanjoll të decentralizuar; 2) koordinimi sektorial dhe global midis administrative publike lokale dhe aktorëve socialë dhe ekonomikë; dhe mbi të gjitha, 3) roli i një “grupi akademikësh” që ruan të gjithë territorin – si edhe të gjithë sektorët – nëpërmjet gjithë procesit të politikave, duke u përballur me probleme të mundshme dhe duke dizenuar strategji afatgjata.

Është në këtë kontekst, “në drejtim më tepër se në zbatim”, ku roli i këshilltarëve politikë, qofshin nëpunës civilë apo të emëruar politikë, bëhet thelbësor, siç do të shpjegohet në këtë dokument.

3. Roli dhe Përgjegjësitë e Nëpunësve të Përhershëm Civilë si Këshilltarë

Modeli spanjoll i shërbimit civil ende ruan disa karakteristika bazë të sistemit të rekrutimit me anë të provimeve, lidhur me paradigmen Weberiane të burokracisë së meritës. Të pranuar pa asnjë diskutim janë shkathhtësia e nëpunësve civilë për të bërë disa punë brenda të njëjtës zone, kontrata e përhershme e punës, merita si kërkesë për rekrutim dhe ngritje në detyrë, dhe objektiviteti dhe paanshmëria e nëpunësit civilë. Në këtë mënyrë nuk duket aspak e çuditshme të zbulohet se 90% e punonjësve në AQP kanë kontrata të

përhershme dhe dy nga tre punonjës kanë një pozicion të përhershëm me anë të emërimit publik (shikoni Tabelën 3).

Tabela 3: Nëpunësit Civilë në Administratën Publike Qendrore

LLOJET E NEPUNESVE CIVILE	NR.	%
Nëpunësit e përhershëm civilë (status dhe emërim i përhershëm)	149.707	64.2
Nëpunës civilë të përhershëm me kontratë (status kontraktues)	64.157	27.5
Nëpunës civilë të përkohshëm me kontratë (status kontraktues)	14.403	6.2
Nëpunës civilë jo të përhershëm (të emëruar politikisht)	522	0.2
Lloje të tjera	4.575	1.9
TOTAL	233.364	100

Burimi: E përgatitur nga autorët mbi bazën e të dhënave publike të marra nga Regjistri Qendror i Personelit të Ministrisë së Administratave Publike (Qershor 2005).

Kushtetuta spanjolle e vitit 1978 i kushton një nen të tërë administratës publike duke shpjeguar përfundimin e saj dhe parimet kryesore të qeverisjes, të cilat duhet të udhëheqin veprimet e nëpunësve civilë. Asgjë nuk thuhet për strukturën e AQP-së, por kjo do të jetë një çështje e zhvillimeve pasuese të legjislacionit. Ligji 6/1997 mbi Organizimin dhe Funksionet e AQP-së vendosi strukturën bazë të AQP-së nëpërmjet thjeshtësimit të normave të mëparshme dedikuar kësaj çështjeje. Në të njëjtën kohë, ky ligj bëri disa ndryshime me qëllim që të zvogëlonte administratën periferike të AQP-së, meqë shumë funksione i ishin transferuar komuniteteve autonome si pjesë e shpërndarjes së lartpërmendur të pushteteve. Gjithsesi, Ligji që rregullon shërbimin civil daton që nga viti 1984 (Ligji 30/1984) dhe nuk është azhurnuar akoma.

Ashtu si në shumë vende të tjera Europiane, roli këshillues politik-taktik dhe asistencë teknike për politikanët janë zhvilluar gjerësisht në shërbimin civil, dhe kjo përgjegjësie bie mbi shpatullat e nëpunësve të përhershëm civilë. Teksa ushtrojnë funksionet e tyre këshilluese, nëpunësit civilë duhet të mbajnë një pozicion jo-partizan (duke mos dhënë mbështetje për fushata elektorale, duke mos bërë raporte politikash dhe rekomandime për partitë politike, etj.) dhe janë të detyruar të japin këshilla të besnike dhe të sinqerta bazuar vetëm mbi kritere profesionale dhe teknike.

Ndër 88 llojeve të ndryshme të posteve të këshilltarëve që kemi identifikuar në AQP, më shumë se 1,000 poste përfshinin titullin “asesor” (këshilltar). Nëpunësit e përhershëm civilë mbajnë 71.4% të këtyre posteve. Shumica e këtyre zyrtarëve kanë diplomë universitare (shikoni Tabelën 4).

Pothuajse gjysma e posteve këshilltare të zëna nga nëpunësit e përhershëm civilë janë të përqendruar në pesë nga 16 ministrinë aktuale. Financa dhe Thesari (105), Punët e Jashtme (85), Drejtësia (82), Presidenca (143), dhe Puna dhe Çështjet Sociale (150). Nëse vështrojmë strukturën e këtyre ministrive, zbulojmë se nëpunësit e përhershëm civilë që luajnë rolin e këshilltarëve politikë mund të marrin pjesë në çdo vendim-marrje dhe në të gjitha nivelet e ndryshme të administratës më të lartë: njësitë politike, njësitë menaxhuese dhe administrative.

Tabela 4: Këshilltarët Politikë në Administratën Qendrore publike: Nëpunësit e përhershëm Civilë dhe të Emëruarit Politikë (1 Shkurt 2006)

Ministria	Këshilltarët e lartë civilë të përhershëm si Këshilltarë ³⁵	Këshilltarë civilë të përhershëm të mesëm dhe të ulët si Këshilltarë ³⁶	Të emëruarit politikë (këshilltarët specialë)	Këshilltarët në total
Administratat Publike	41	25	106	172
Feramat dhe Peshkimi	27	11	9	47
Çështjet e Jashtme	74	-	11	85
Kultura	17	1	4	22
Mbrojtja	9	-	9	18
Financa dhe Thesari	100	1	4	105
Arsimi dhe shkenca	38	1	7	46
Punët Publike	20	2	11	33
Industria, Turizmi dhe Tregtia	40	1	10	51
Çështjet e Brendshme	22	-	11	33
Drejtësia	72	-	10	82
Çështjet e Mjedisit	12	2	6	20
Presidenca	69	5	69	143
Shëndeti	26	2	7	35
Puna dhe Çështjet Sociale	62	66	22	150
Strehimi	5	1	7	13
TOTAL	634	118	303	1.055

Burimi: Për shifrat e mësipërme autorët janë bazuar tek të dhënat e marra nga Nën-Drejtorja për Përpunimin e të Dhënave të Ministrisë së Administrimeve Publike (1 shkurt 2006).

Duhet vënë në dukje roli kyç i luajtur nga kabinetet ministrore – këto njësi kolegjiale këshillimi mund të ndryshojnë në masë, por kurrë nuk janë shumë të mëdha dhe gjithmonë drejtohen nga një kryetar kabineti. Në të vërtetë, tre njësitë më të rëndësishme këshilluese të një ministrie janë kabineti i ministrit, kabineti i sekretarit të shtetit (zëvendës ministri) dhe kabineti i sekretarit të përgjithshëm. Nëpunësit e përhershëm civilë dhe të emëruarit politikë (si këshilltarët specialë) punojnë së bashku në këto kabinete. Funkcionet e tyre janë këshillimi i zyrtarëve politikë mbi marrëdhëniet me mas median, hartimi i raporteve, koordinimi i axhendave politike dhe takimeve të nivelit të lartë, thjeshtësimi i marrëdhënieve me hallkat e legjislativit etj. (shikoni Tabelën 5).

³⁵ Përkatësisht “Një grup”.

³⁶ Përkatësisht “Grupet B dhe C”.

Tabela 5: Modeli Tradicional i Ministrisë: Njësitë e larta politike, njësitë menaxhuese dhe administrative (terma spanjollë) dhe njësitë e tyre përkatëse këshilluese

	Pozicionet Hierarkike	Kërkesat Ligjore	Stafi i përbashkët këshillues
NJESITE E LARTA POLITIKE	Ministro	Emërim politik	PO (Kabineti dhe këshilltarë individualë)
	<i>Secretario de Estado</i>	Emërim politik	PO (Kabineti dhe këshilltarë individualë)
	<i>Subsecretario</i>	Nëpunës i përhershëm civil (i emëruar politik)	PO (Kabinet Teknik)
NJESITE MENAXHUESE	<i>Secretario General</i>	Emërim politik	PO (Këshilltarë individualë)
	<i>Director General</i>	Emërim politik ose Nëpunës i përhershëm civil (i emëruar politik)	PO (Këshilltarë individualë)
	<i>Secretario General Técnico</i>	Nëpunës i përhershëm civil (i emëruar politik)	PO (Këshilltarë individualë)
	<i>Subdirector General</i>	Nëpunës i përhershëm civil (i emëruar politik)	JO
	<i>Jefe de Servicio</i>	Nëpunës i përhershëm civil (me provim)	JO
NJESITE UDHEHEQESE ADMINISTRATIVE	<i>Jefe de Sección</i>	Nëpunës i përhershëm civil (me provim)	JO
	<i>Jefe de Negociado</i>	Nëpunës i përhershëm civil (me provim)	JO

Gjatë 15 viteve të fundit rëndësia dhe dominimi i kabineteve janë rritur shumë dhe si pasojë, edhe kapaciteti i tyre organizativ dhe pushteti i vërtetë janë rritur dhe kanë ndërmarrë shumë detyra të tjera përveç punës së thjeshtë këshilluese. Ka evidence të qarta të rolit qendror të kabineteve dhe në veçanti të kabinetit të ministrit në dizenjimin, implementimin, monitorimin dhe vlerësimin e politikave publike. Në këtë mënyrë kabinetet influencojnë në mënyrë domethënëse procesin e vendim-marrjes në AQP nëpërmjet mbështetjes ose refuzimit të tyre për propozimet e dërguara për vendim përfundimtar tek Këshilli i Ministrave. Është theksuar edhe lidhja ndërmjet këtyre kabineteve dhe presidentit të Kabinetit të Qeverisë në rritjen e ritmit të suksesit në miratimin e projekt-ligjeve të propozuara për Këshillin e Ministrave.

Kjo dinamikë ka sjellë një lloj sistemi të lidhur ndërmjet të gjitha kabineteve, të cilët me raste mund të zvogëlojnë influencën e njërive menaxhuese në ministri, qoftë edhe “t’i vjedhin” vendim-marrësve të caktuar funksionet e tyre demokratike legjitime.

4. Rolet dhe Përgjegjësitë e Këshilltarëve Specialë

Brenda AQP-së një numër i shkurtuar pozicioneesh janë zënë nga nëpunës civilë jo të përhershëm (të emëruar politikë dhe këshilltarë specialë): vetëm 522, d.m.th. 28.6% e numrit të përgjithshëm të posteve në emërimin “këshilltar”. Për më tepër, shumica e zyrtarëve (80.5%) i përkasin “Grupit A” (zotërues të diplomës universitare).

Në mënyrë karakteristike këto poste mbushen sipas parametrave të konfidencës politike. Këto këshilltarë varen nga konfidenca direkte e politikanit që i ka emëruar dhe nga periudha e kohës që ky politikan është në pushtet. Sekretarët personalë dhe këshilltarët individualë që rrinë pas ministrave, sekretarët e shtetit dhe drejtorët e përgjithshëm përbëjnë këtë grup këshilltarësh. Njësoj si këta, këshilltarët specialë zakonisht janë anëtarë të kabinetit ministror, ku kryejnë detyrat e programimit qeveritar dhe të këshillimit teknik, me asistencën e nëpunësve të përhershëm civilë, për koordinimin e politikave publike të nxjerra nga ministria.

Në përgjithësi, funksionet dhe detyrat e kryera nga këshilltarët specialë kanë profile më të larta politike dhe strategjike se ato të kryera nga nëpunësit e përhershëm civilë dhe kryesisht përqendrohen tek imitimet e krizave, zgjidhjen e konflikteve dhe tek risitë strategjike. Fushat e tjera kryesore në të cilët këshilltarët specialë luajnë një rol kyç përfshijnë mbajtjen e marrëdhënieve me mas median, hartimin e dokumenteve të bardha dhe jeshile, trajnimin e politikanëve në aftësitë e komunikimit, etj.

Shumica e këshilltarëve specialë punojnë në Ministrinë e Administratave publike dhe mbi të gjitha në Presidencën e Qeverisë (ose në Zyrën e Presidencës ose në Ministrinë e Presidencës³⁷). Gjatë qeverisjeve të qendrës së djathtë të Suárez (1977-81) dhe Calvo Sotelo (1982), kuadri administrative presidencial ishte shumë i shkurtuar dhe i mblodhi bashkë një grup të vogël individësh të njohur gjerësisht si “hidraulikët *Moncloa*³⁸”. Kur González, lideri i Partisë Socialiste, mori pushtetin, struktura administrative presidenciale pësoi ndryshime të konsiderueshme, si në nivele sasiore ashtu edhe cilësore. Kjo struktura rritjeje vazhdoi edhe në qeveritë Aznar (konservative) dhe Zapatero (socialiste), me një numër në rritje këshilltarësh dhe detyrash të caktuara për ta. Këto ndryshime ishin në linjë me tendencën ndërkombëtare për t’i kthyer njësitë menaxhuese të bashkangjitura me Kryeministrin (Presidentin e Qeverisë në Spanjë) në organizata më të mëdha dhe më të fuqishme.

Konsideratë shumë e veçantë duhet t’i jepet ekzaminimit të strukturën administrative presidenciale që është quajtur Kabineti i Presidencës. Ky kabinet është çelësi dhe njësia kryesore e përkushtuar për këshillimin politik dhe teknik të Presidentit të Qeverisë në shumicën e punës së tij/saj.

Kabineti i Presidencës ka një drejtor dhe në zëvendës drejtor, dhe është i ndarë në disa departamente që pasqyrojnë rrjetin ministror. Kabineti aktualisht është i ndarë në gjashtë departamente politikash: 1) Çështjet Institucionale; 2) Siguria dhe Politika Ndërkombëtare; 3) Analiza dhe Kërkime; 4) Arsimi dhe Kultura; 5) Ekonomi dhe Financë; dhe 6) Ndihma Sociale dhe Çështjet Sociale. Këto departamente përbëhen nga një numër i madh stafi, por kryesisht nga këshilltarë specialë. Kanë për detyrë të mbledhin informacione për planet e propozuara të secilës ministri me qëllim që t’i japin Presidentit informacion të mjaftueshëm që të jetë në gjendje të koordinojë veprimin e përgjithshëm politik të qeverisë.

Raportet e dorëzuara për tek presidenti ose zëvendës presidentët janë në tre lloje:

- b) Shënime informuese: dokumente të shkurtër që përmbajnë çështje interesi për Presidentin ose zëvendës presidentët;
- c) Raporte monografike: dokumente më të gjatë që merren në thellësi me një çështje kyçe mbi axhendën e politikave të Presidentit; dhe
- d) Dosjet e mirënjohura të “Këshillit të Ministrave”: këto raporte përbëjnë punën kryesore të këshilltarëve. Dosjet përmbanin raporte të hartuara nga Kabineti i Presidencës mbi çështje për të cilat duhet të marrë vendim Këshilli i Ministrave.

Të gjithë këto raporte bëjnë të mundur që Presidenti të jetë në një pozicion të privilegjuar kur udhëheq punën e Këshillit të Ministrave meqë ai është personi i vetëm që zotëron informacionin e saktë mbi aktivitetin e gjithsecilit dhe në këtë mënyrë nuk varet nga raportet e dërguara nga ministrat. Si pasojë, kabineti i Presidencës shpesh shikohet si armik i propozimeve të disa ministrave (Ortega, 1991). Pozicioni i tij qendror, situata strategjike dhe niveli i njohurive mbi punën e të gjithë njësiteve të nivelit vendim-marrës në AQP, kanë bërë që studiuesit t’i referohen këtij kabinetit si “qeveria hije”, që kontrollon dhe menaxhon veprimet e ministrave.

³⁷ Të dy termat janë përdorur që në vitin 1977, me kujdesin e plotë të Presidentit të Qeverisë, për të përshkruar organizimin ministror që mbështet kuadrin administrative të Presidentit.

³⁸ *Palacio de la Moncloa* është rezidenca zyrtare e Presidentit të Qeverisë.

5. Programet Ekzistuese të Trajnimit

Programet e trajnimit që i ofrohen shërbimit civil të AQP-së organizohen dhe jepen nga Instituti Kombëtar për Administratën Publike (IKAP) i cili është një organ i AQP-së i sponsorizuar nga shteti bashkangjitur me Ministrinë e Administratave Publike. Një ndër funksionet e tij është të japë programe të veçanta për të trajnuar nëpunësit e lartë civilë me metoda dhe detyra të reja menaxhuese. Këto programe përbëjnë një ndryshim të madh në qëllimin tradicional të trajnimit të nëpunësve të lartë civilë spanjollë, që në thelb ka qenë e përqendruar në “kulturën juridike” e plotësuar nga disa elemente ekonomike; ky lloj trajnimi tani është braktisur në favor të trajnimit për të përgatitur menaxhues publikë.

Prezantimi i modelit post-burokratik për të dhënë shërbimet bazuar mbi metodën e Menaxhimit të Ri Publik (MRP), që qytetarin e percepton si “klient”, ka influencuar shumë rinovimin e shumë organizatave publike dhe ka sjellë kërkesa të reja trajnimi dhe detyra të reja të menaxhuesve publikë. Gjithsesi, modeli tradicional juridik burokratik bashkekziston me atë post-burokratik, dhe kjo nuk ka nxjerrë probleme për nëpunësit civilë.

Kutia 1: Trajnimi i lartë menaxhues për nëpunësit civilë

Diploma master në Menaxhim dhe Analizë të Politikave Publike, e ofruar nga Universiteti Carlos III Madrid dhe nga (IKAP), përqendrohet në dhënin e trajnimit të nivelit të lartë për menaxhuesit (nëpunësit e përhershëm civilë) në administratat publike spanjolle (qendrore, autonome, dhe administratat lokale). Programi i saj mbulon aspektet e mëposhtme:

- Metodatat shteti-i-artit dhe teknikat e analizimit dhe menaxhimit të politikave publike;
- Strategjitë më të suksesshme, rastet e studimit dhe metodat në menaxhimin aktual publike;
- Skenarë të rinj, arena të ndryshme dhe udhëheqje novatore për menaxhim strategjik publik: problemet dhe zhvillimet specifike në politikat publike strategjike dhe ato të rejat;
- Domethënie kyçe e marrëdhënieve ndërqeveritare dhe rrjetit për politikat publike në një botë globale;
- Aftësitë ekzekutive të aplikuara në lidhshmëri me organizatave dhe grupeve: menaxhim strategjik, marrëveshjet, promovimi dhe menaxhimi i reformave, menaxhimi i rrjetit, menaxhimi dhe zgjidhja e konflikteve, metoda në procesin e vendim-marrjes, aftësi ndërkulturore, etj.

Në këtë faqe, IKAP, jep një numër të madh kursesh trajnimi afatshkurtra (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>) si edhe kurse trajnimi afatgjata dhe programe për diploma master (shikoni Kutinë 1), si për shembull, Master në Menaxhim dhe Analizë të Politikave Publike, shpesh në bashkëpunim me shumë institucione të tjera të trajnimit publikë (kryesisht universitete) dhe ndonjëherë i drejtohet nëpunësve civilë të vendeve të treta, veçanërisht atyre nga Amerika Latine.

6. Komente mbi tendenca të Mundshme në të Ardhmen dhe Nevoja për Reforma

E përmendëm më lart rritjen e konsiderueshme të Administratave Publike Spanjolle në lidhje me numrin e funksioneve dhe shërbimeve të tyre, që ka rezultuar në një rritje të madhe të shkallës së kompletimit brenda administrative dhe në burimet financiare dhe njerëzore. Gjithsesi, reforma e fundit domethënëse e kuadrit të burimeve njerëzore u aprovua 20 vjet më parë nga Ligji 30/1984 (2 gusht 1984) mbi Masat për të Reformuar Shërbimin Civil. Ky ligj mbetet norma kryesore rregullatore që rregullon strukturën e punësimit publik, edhe pse konsiderohet shumë i pakënaqshëm dhe i vjetruar nga shumë studiues dhe nëpunës të lartë civilë.

Edhe pse përgatitja e Statutit të Shërbimit Civil ishte parashikuar nga Kushtetuta Spanjolle e vitit 1978 si një detyrë kyçe, kjo nuk u deklarua që në vitin 2004. Komisioni për Studimin dhe Përgatitjen e Statutit të Shërbimit Civil u ngrit nga Urdhri i Ministrisë së Administratave Publike APU/3018/2004 (16 Shtator 2004). Komisionit i është dhënë detyra të mbledhë dhe të raportojë mendimet e të gjithë “të rrezikuarve” të përfshirë në kuadrin e shërbimit civil. Kjo punë parashikohet si pjesa bazë e pengesës së para-projektit për përgatitjen e Statutit.

Në lidhje me nëpunësit civilë jo të përhershëm (të emëruar politikë) raporti përfundimtar i Komisionit (MAP, 2005) nxjerr shqetësime për rritjen domethënëse gjatë viteve të fundit të numri të përgjithshëm të emëruarve të tillë (veçanërisht dhe kryesisht në administrata lokale publike dhe në një shkallë më të ulët në

administratave autonome). Autorët ishin gjithashtu të shqetësuar kur vëzhguan se pushtetet e tyre për konfidencë dhe këshilla politike ishte rritur dhe se këshilltarët specialë aktualisht po kryenin detyrat menaxhuese dhe ekzekutive që më parë ishin ruajtur vetëm për nëpunësit e lartë civilë, d.m.th. nëpunësit e përhershëm civilë. Komisioni diskuton se kategoria e “këshilltarit politik” në fakt duhet të kuptohet si e veçantë në strukturën e shërbimit civil e karakterizuar nga rekrutimi bazuar mbi meritën dhe kapaciteti i vërtetuar me provim. Në këtë kuptim, propozon një rregullore ligjore më të ashpër mbi kërkesat për emërimin e një këshilltari special në Statutin pengues të Shërbimit Civil në mënyrë që të kufizojë numrin e tyre dhe të promovojë transparencën në lidhje me emërimin dhe funksionet e tyre (shikoni Kutinë 2).

Në përfundim, është diskutuar se duhet përgatitur një kod profesional praktike dhe etike brenda administratës publike, i ngjashëm me Kodin e të Drejtave Qeveritare hartuar nga Komisioni për të emëruarit politikë nëpërmjet Urdhrit të Ministrisë së Administratave Publike APU/516/2005 (3 Mars 2005).

Kutia 2: Sugjerime të bëra nga Komisioni për përgatitjen e Statutit të Shërbimit Civil në lidhje me këshilltarët politikë

Komisioni diskutoi se personeli jo i përhershëm, i emëruar dhe i pezulluar në mënyrë diskrete, duhet specifikisht të kryejë funksionet e përcaktuara me ligj si këshillim politik dhe se ata duhet të largohem menjëherë pas largimit ose dorëheqjes së zyrtarit që i ka emëruar. Për këtë arsye, performance e të emëruarve politikë nuk duhet parë si meritë shtesë për ngritjen profesionale ose për akses në shërbimin civil.

Komisioni gjithashtu diskutoi se administratat publike duhet të jenë të detyruara që në mënyrë periodike të japin informacione mbi numrin e të nëpunësve publikë jo të përhershëm dhe funksioneve të tyre, si edhe rrogave, pozicioneve dhe njësisve me të cilat pozicionet e tyre janë të bashkangjitur. Për më tepër, duhet të jenë të detyruar të raportojnë çdo ndryshim që mund të ndodhë në lidhje me një informacion të tillë.

(MAP, 2005: 237)

Referencia te tjera

Aja, E. (2003), El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza, Madrid.

Alba, C.R. y F.J. Vanaclocha (1997), El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.

Ballart, X. y C. Ramiò (2003), Ciencia de la Administración, Tirant lo Blanch, Valencia.

Baena, M. (2005), Manual de Ciencia de la Administración, Síntesis, Madrid.

Olías, B., ed. (1995), La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, Editorial Complutense, Madrid.

Ortega, L. (1991), “El gabinete del presidente del Gobierno” in: Documentación Administrativa, 226.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2000), Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado, MAP, Madrid.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2005), Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, MAP, Madrid.

Registro Central de Personal (2005), Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid..

Villoria, M. y E. Del Pino (2001), Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, Tecnos, Madrid.

MBRETËRIA E BASHKUAR

NJË MARRËDHËNIE E VËSHITRË POR KONSTRUKTIVE

1. Historiku

Në çdo vend, marrëdhënia midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë është e vështirë. Asnjë shtet nuk ka një sistem të përkryer dhe lidhja midis dy grupeve mund të jetë, me raste, e ngarkuar me dyshime dhe mosbesim nga të dyja palët. Gjithsesi, tensioni midis tyre, në atmosferën e qeverisjes së vërtetë demokratike, në fakt mund të jetë diçka shumë pozitive. Sigurisht, duhen disa përbërës thelbësore që çdo konflikt të jetë konstruktiv: ndershmëria, respekti, mirëkuptimi dhe dëshira për të mësuar dhe për të parë këndvështrimet e tjetrit. Por politikat më të mira – ato që japin përfitimet më të mira për njerëzit – shpesh lindin nga tensioni krijues dhe diskutimi frytdhënës.

Zbulova se kjo ishte e vërtetë në të gjitha ministritë britanike në të cilat kam punuar nga viti 2000 deri në vitin 2005. Nëpunësit civilë fillonin punën mbi një politikë të re me një ide të qëndrueshme dhe të qartë se si duhet të zhvilloheshin zgjidhjet e politikës; këshilltarët politikë nisnin një ide tjetër, ose një këndvështrim tjetër. Me kalimin e kohës, si këshilltarët politikë ashtu edhe nëpunësit civilë gjenin një kompromis dhe shumë shpesh, si rezultat i drejtpërdrejtë i diskutimeve intensive qoftë edhe zënkave, kjo politikë do të ishte më e fortë nga se e kishte përfytyruar secila palë në fillim. Kjo ndodhte ngaqë politika ishte testuar shumë, këshilltarët politikë dhe nëpunësit civilë, duke pasur pjesën e tyre në zhvillimin e kësaj politike, kishin një interes dhe investim me forcë në barabartë në këtë sukses.

2. Rolet e ndryshme të nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë

Në MB, shumica e ministrive kanë dy ose tre këshilltarë politikë. Vetëm Zyra e Kryeministrit mund të ketë nga 15 deri në 20. Edhe një departament i madh, siç është Ministria e Brendshme e cila merret me të gjitha çështjet e brendshme përfshirë, krimin dhe policinë, imigrimin dhe azilin, drejtësinë kriminale dhe burgjet, kishte vetëm një këshilltarë politik me kohë të pjesshme dhe 3 me kohë të plotë kur unë e kam punuar atje në vitet 2001 – 2004.

Këshilltarët politikë kanë “akses të privilegjuar” për tek ministrat. Në shumicën e ministrive, edhe nëpunësit më të lartë civilë nuk kanë të njëjtin nivel aksesi si këshilltarët. Kjo shpesh ndodh ngaqë këshilltarët politikë kanë punuar dhe i kanë njohur më nga afër ministrat e tyre për një kohë të gjatë, shpesh duke punuar me ta duke qenë Anëtarë Parlamenti në opozitë me qeverinë në fuqi, ose nëpërmjet partisë të cilës i përkasin si këshilltari politik ashtu edhe Ministri. Shumë këshilltarë politikë vijnë në qeveri pasi kanë punuar në Parti, ose mund të kenë punuar më përpara për grupe konsultimi, bamirësie ose organizata të çështjeve publike.

Në MB, këshilltarët politikë (ose “këshilltarët e veçantë” siç quhen zakonisht) klasifikohen si nëpunës të përkohshëm civilë, dhe u kërkohet të sillen në përputhje me Kodin e Sjelljes për Këshilltarë të Veçantë ose me Kodin e Shërbimit Civil. Kodi i Shërbimit Civil, siç është, ka hyrë në fuqi 10 vjet më parë dhe shtron të gjithë kuadrin kushtetues brenda të cilit të gjithë nëpunësit civilë punojnë, dhe vlerat që priten të tregojnë. Në fakt, Kodi është pjesë përbërëse e kushteve dhe termave të punësimit të çdo nëpunësi civil individual dhe këtu përfshihen dhe këshilltarët politikë. Elementet kryesore të Kodit “t’i shërbejnë me integritet dhe ndershmëri qeverisë së zgjedhur në fuqi” janë lënda ngjitëse që mban bashkë këshilltarët politikë dhe nëpunësit civilë.

Por cilët janë ndryshimet midis roleve dhe funksioneve të nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë dhe si është e ndarë ndërmjet këtyre dy grupeve përgjegjësia për t’i dhënë ministrave këshilla mbi politikat? Këto janë dy pyetje të vështira sepse, shumë shpesh, të dyja rolet kanë karakteristika të përbashkëta. Në teori, këshilltarët politikë punësohen për të ndihmuar ministrat aty ku puna për qeverinë dhe puna për partinë qeverisëse mbivendosen, dhe do të ishte e papërshtatshme që të përfshiheshin nëpunës civilë të përhershëm dhe të paanshëm.

3. Kodi i Sjelljes në MB për Këshilltarët Politikë

Vetë Kodi i sjelljes për Këshilltarë Specialë jep disa shembuj të punës që një këshilltar politik duhet të bëjë në vend të një nëpunësi civilë:

- Të rishikojë dokumente që i shkojnë Ministrit, duke tërhequr vëmendjen për ndonjë aspekt që mund të përmbajë implikime të partisë politike dhe të sigurojë që çështje të ndjeshme politike të trajtohen në mënyrën e duhur.
- Të kontribuojë në planifikimin e politikave brenda departamentit, përfshirë ide që zgjerojnë gamën ekzistuese të opsioneve të mundshme për ministrin duke pasur parasysh aspektin politik.
- Të paraqesë pikëpamjet e Ministrit në media duke u shtruar një ngjyrim politik.

Gjithsesi, në bazë ditore rolet mund të ngatërrohen. Është edhe puna e një nëpunësi civil të këshillojë ministrat ; dhe vendimet mbi politikat jo gjithmonë mund të mbahen lehtësisht të ndara nga konsiderimet politike. Nëse rolet mbahen të ndara në mënyrë strikte, ka mundësi që Ministri të mos marrë këshillat e integruara dhe të menduara mirë për të cilat ka nevojë.

4. Puna së bashku

Në të kaluarën, nëpunësit civilë shpesh nuk i duronin dot këshilltarët politikë. Gjithsesi, që prej 30 vjetësh kur këshilltarët politikë u prezantuan për herë të parë në qeverinë e MB kjo ka ndryshuar. Ditët e sotme nëpunësit civilë dhe këshilltarët politikë kanë tendencën të punojnë së bashku, duke pranuar se një ministër ka nevojë për një gamë të gjerë këshillash, si praktike ashtu edhe politike, nëse ai/ajo duhet të marrë vendime të menduara mirë bazuar mbi të gjitha faktet e disponuara. Pa këshillat e kombinuara të nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë pamja do të jetë e paplotë. Këshilla e integruar që jep një pikëpamje të qartë dhe të përgjithshme dhe i paraqitet si e tillë Ministrit, bëhet qëllimi përfundimtar. Gjithsesi, nëse duhet arritur kjo, nëpunësit civilë dhe këshilltarët politikë duhet të punojnë shumë ngushtë së bashku për të përgatitur dhe për të rënë dakord mbi ide dhe këshilla. Në mënyrë të pashmangshme, kjo ndonjëherë mund të jetë e vështirë.

Në MB nuk ka marrëveshje formale për një punë të përbashkët midis këshilltarëve politikë dhe nëpunësve civilë, dhe as Kodi i Shërbimit Civil dhe as Kodi për Këshilltarë të Veçantë nuk sugjeron se si mund të arrihet kjo gjë më së miri. Nëpunësit civilë dhe këshilltarët priten që ta gjejnë vetë rrugën e tyre. Si një këshilltar politik, m'u duk shumë e rëndësishme që të nxiteshin nëpunësit civilë të diskutonin çështjet dhe problemet me mua dhe të isha i disponueshëm sa herë që një nëpunës civil dëshironte të më takonte. Duke vepruar kështu, ndërtova një marrëdhënie të mirë pune me nëpunësit civilë dhe gjithashtu merrja vesh për çdo problem në fazat e tyre më të hershme. Kjo donte të thoshte se nëpunësit civilë dhe unë mund të punonim së bashku për të gjendur zgjidhjen më të mirë, ndonjëherë pa qenë nevoja t'i drejtoheshim ministrit. Ndarja e informacionit dhe besimi i dyanshëm është shumë i rëndësishëm dhe një ditë tipike për mua përfshinte pesë ose gjashtë takime me nëpunës civilë pa qenë prezent Ministri. Kjo na dha mundësinë të diskutonim çështjen e politikave, probleme aktuale ose edhe ngjarje të brendshme të rëndësishme dhe se si pritej t'i trajtonim ato.

Nëpunësit civilë dhe unë rregullisht hartonim dokumente dhe këshilla të shkruara për ministrat së bashku, dhe unë rregullisht frekuentoja takime në departamente të tjera me ta ku së bashku mund të paraqisnim pikëpamjet e Ministrit tonë.

5. Sheshimi i mosmarrëveshjeve

Sigurisht që nëpunësit civilë janë zakonisht ekspertë ose specialistë në disa tema dhe shumica e atyre me të cilët kam punuar kanë qenë autoritete të larta të vendit në fusha të veçanta të politikave publike. Këshilltarët politikë nga ana tjetër, shumë rrallë mund të jenë ekspertë. Me raste ministrat mund të sjellin një ekspert i cili është edhe politik – shpesh akademik, por shumica e këshilltarëve vijnë me kualifikime politike dhe shumë prej tyre kanë ndjekur Ministrin e tyre nga departamente të tjera ose kanë punuar me ta më përpara se të ishin në qeveri.

Tensionet midis nëpunësve civilë dhe këshilltarëve politikë mund të krijohen ngaqë idetë dhe zgjidhjet e politikave të cilat dalin nga nëpunësit civilë gjithmonë ndikohen nga faktorë shumë praktikë, ndërsa këshilltarët politikë ndonjëherë mund të mendojnë në mënyrë më “krijuese” dhe idetë e tyre dalin nga

konsiderata politike si për shembull, premtimet e një Ministri për të vënë dënime më të ashpra me burgim për hajdutët e shtëpive, ose shqetësimi i publikut se tepër fëmijë të vështirë po përjashtohen nga shkollat. Sigurisht, nëpunësit civilë mund të marrin shkas nga këto çështje, por mund të ndjejnë edhe që konsiderimet praktike – për shembull, që burgjet mund të jenë të tejmbushur ose se fëmijët e dhunshëm mund të prishin të gjithë shkollën – pengojnë këto vendime.

Pra, si mund t'i pajtojmë politikën dhe politikën? Mua më duket se hapi i parë, mbase dhe i qartë, është të pranojmë se ato janë brendësisht të lidhura, siç janë të lidhur nëpunësit civilë me këshilltarët politikë. Problemet ndodhin zakonisht ngaqë individët kanë dështuar të kuptojnë pikëpamjet e tjetrit dhe kanë ngatërruar “tensionin krijues” me opozitën personale apo politike. Gjithsesi, ka raste kur ose këshilltarët politikë ose nëpunësit civilë e kalojnë cakun dhe sillen në mënyra të papranueshme.

Në MB janë vendosur procedura formale për t'u marrë me ankesat që vijnë nga nëpunësit civilë për sjelljen e një këshilltari politik. Kodi për Këshilltarë Specialë, nën titullin “Ankesa” citon qartë:

“Çdo nëpunës civil i cili beson se veprimi i një këshilltari të veçantë e tejkalon autoritetin e atij këshilltari, ose thyen Kodin e Shërbimit Civil, duhet ta ngrejë këtë çështje menjëherë me Sekretarin e Kabinetit ose me Komisionerin e parë të Shërbimit Civil, (FCSC), në mënyrë të drejtpërdrejtë ose me anë të një nëpunësi të lartë civil” (shënim: *Sekretari i Kabinetit është kryetari i Shërbimit Civil; FCSC merret me rastet që lidhen me përshtatshmërinë të ngritura nga nëpunësit civilë nën Kodin e Shërbimit Civil*)

Mbrojtja dhe shpërblimi për nëpunësit civilë të cilat besojnë se po u kërkohet nga një këshilltar politik të veprojnë në një mënyrë të papërshtatshme ose joetike është shumë e rëndësishme dhe asnjë nëpunës civilë nuk duhet të komprometohet apo të ngacmohet kurrë.

Gjithsesi, nuk ka procedurë ekuivalente për ankesat kundër nëpunësve civilë, edhe pse në teori, këshilltarët politikë mund të përdorin të njëjtën procedurë si nëpunësit e tjerë civilë. Për interes të së drejtës, gjithsesi, dhe në mënyrë që të komunikohet mesazhi i qartë se asnjë veprim i papërshtatshëm nuk pranohet, Kodi duhet të caktojë me qartësi drejtimit e disponueshme për një këshilltar politik i cili ka shqetësime ose dëshiron të raportojë një rast të pahijshëm.

Ndoshta udhëzimi më i mirë i punës së bashku vjen nga “Shtatë Parimet për Jetën Publike” të Kodit të Shërbimit Civil të cilët janë: altruizmi, integriteti, objektiviteti, përgjegjësia, çiltërsia, ndershmëria dhe lidhshmëria. Nëse të gjithë nëpunësit civilë dhe këshilltarët politikë do t'i ndiqnin këto parime bazë, atëherë nuk do të gabonin shumë.

ⁱ Është tregues për qëndrimin ndaj *kabineteve* që vetë Guy Carcassonne, ish *chef de cabinet* i Kryeministrit Rocard, publikoi si një tipologji serioze akademike të *kabineteve*, ku ai i karakterizon si “miq, fëmijë, shërbëtor dhe togerë”. [Shënim për përkthyesin: Origjinali në Frëngjisht është: « *les copains, les enfants, les valets et les lieutenants* ».]

ⁱⁱ Në *cabinets ministériels* franceze është e rëndësishme të bëhet dallimi ndërmjet drejtorit të *kabinetit*, i cili ka autoritet mbi funksionet kryesore politike dhe administrative të ministries, dhe *chef de cabinet*, i cili gëzon një afërsi më të madhe personale me ministri, meqë ai luan rolin e një rojtari, përgjegjës për organizimin e orareve dhe jetës profesionale të ministrit. Të dyja figurat janë me influencë të madhe.

ⁱⁱⁱ Duhet vënë re se në disa vende (psh. Danimarkë, Hollandë dhe Poloni) të gjithë mekanizmit që i shërben qendrës së qeverisë i referohemi si Zyra e Kryeministrit. Gjithsesi, në raste të tilla ka ndarje të qartë funksionale brenda këtij organizimi ndërmjet funksioneve të “Zyrës së Qeverisë” dhe funksioneve mbështetëse Kryeministore.