



SIGMA

Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe të Menaxhimit
Një iniciativë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, e financuar kryesisht nga BE

QËNDRUESHMËRIA E REFORMAVE TË SHËRBIMIT CIVIL NË EUROPËN QENDRORE DHE LINDORE PESË VJET PAS ANËTARËSIMIT NË BE

DOKUMENTI I SIGMA-S NR 44

Dokument i përgatitur për Sigmën nga

Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling
Universiteti i Nottingham-it

Prill 2009

Ky dokument është përgatitur me mbështetjen financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e paraqitura në të nuk përfaqësojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Europian dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e OECD-së dhe të vendeve anëtare të saj apo të vendeve përfituese, pjesëmarrëse në Programin SIGMA.

PROGRAMI SIGMA

Programi SIGMA - mbështetje për përmirësimin e qeverisjes dhe të menaxhimit - është një iniciativë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe Bashkimit Europian (BE), financuar kryesisht nga BE.

Duke punuar në partneritet me vendet përfituese, Sigma mbështet qeverisjen e mirë përmes:

- vlerësimit të përparimit të reformave dhe identifikimit të përparësive për reforma;
- dhënies së ndihmës në ndërtimin e institucioneve dhe hartimin e kuadrit ligjor;
- lehtësimit të ndihmës nga BE dhe donatorë të tjerë duke ndihmuar për hartimin e projekteve dhe zbatimin e planeve të veprimit.

Në vitin 2009, Sigma është duke mbështetur përpjekjet për reformimin e administratës publike të vendeve partnere të mëposhtme:

- **Vendet kandidatë të BE-së** - Kroacia, Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë dhe Turqia
- **Kandidatët potencialë për BE nga vendet e Ballkanit Perëndimor** - Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Mali i Zi, Serbia dhe Kosova (sipas rezolutës 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të OKB)¹
- **Fqinjët dhe partnerët europianë (ENPI)** - Algjeria, Armenia, Azerbajxhani, Bjellorusia, Egjipti, Gjeorgjia, Izraeli, Jordania, Libani, Libia, Moldavia, Maroku, Territori i Pushtuar Palestinez, Siria Tunizia, Ukraina si dhe Rusia².

Programi SIGMA mbështet përpjekjet për reforma të vendeve partnere në fushat si më poshtë:

- Shërbimi publik, kuadri ligjor administrativ, sistemi i integritetit publik
- Kontrolli i brendshëm i financave publike (KBFP)
- Auditimi i jashtëm, lufta kundër mashtrimit, menaxhimi i fondeve të BE-së
- Menaxhimi i shpenzimeve publike, sistemet e buxhetit dhe të thesarit
- Prokurimi publik
- Hartimi i politikave dhe koordinimi
- Kapacitetet rregullatore, menaxhimi i të drejtave të pronësisë.

Për më shumë informacion mbi Programin SIGMA, shihni faqen tonë të internetit:

<http://www.sigmaweb.org>

Të drejtat e autorit: OECD, 2009

Ky material është botuar për herë të parë në gjuhën angleze nën titullin: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession.*

OECD autorizon përdorimin e këtij materiali pa pagesë, për qëllime jofitimprurëse. Të gjitha kërkesat për përdorim për qëllime fitimprurëse të këtij materiali ose për marrjen e të drejtave të përkthimit të materialit duhet të dërgohen në adresën elektronike rights@oecd.org.

¹ Në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të OKB-së, që në Qershor të vitit 1999 Kosova është qeverisur nga UNMIK (Misioni i Përkohshëm Administrativ i OKB-së).

² Sipas marrëveshjes me Komisionin Europian, aktivitetet e Sigmës ndërmerren fillimisht në nëntë vende prioritare: Egjipti, Jordania, Maroku dhe Tunizia (ENPI-Jug); Armenia, Azerbajxhani, Gjeorgjia, Moldavia dhe Ukraina (ENPI-Lindje).

PASQYRA E LËNDËS

PROGRAMI SIGMA	2
PASQYRA E LËNDËS.....	3
FALËNDERIME.....	4
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....	5
1. Hyrje.....	8
2. Studimi i vazhdimësisë së reformave të shërbimit civil pas anëtarësimit në BE: kuadri për analizë	10
3. Shërbimet civile në vendet e Europës Qendrore e Lindore që prej anëtarësimit: ecuritë dhe rezultatet në dritën e parimeve europiane të administratës	14
3.1. Statusi i shërbimit civil në Programet e Reformimit të Administratës Publike	14
3.2. Baza ligjore për shërbimin civil.....	17
3.3. Koordinimi dhe menaxhimi i shërbimit civil në nivel qendror	21
3.4. Konkurrimi i hapur	25
3.5. Sistemet e provimeve të pranimit dhe e përzgjedhjes së kandidatëve	27
3.6. Menaxhimi dhe depolitizimi i shërbimit të lartë civil	32
3.7. Mbrojtja e vendit të punës në shërbimin civil	39
3.8. Sistemet e vlerësimit dhe të analizës	42
3.9. Sistemet e pagave	47
3.10. Sistemet e trajnimit dhe zhvillimit të nëpunësve civilë	59
3.11. Sistemet e të drejtave dhe detyrimeve	61
4. Diskutimi krahasues dhe përfundimi	66
4.1. Krahasimi mes fushave.....	67
4.2. Krahasimi i niveleve të institucionalizimit	70
4.3. Krahasimi midis vendeve	72
4.4. Diskutimi: Cili është modeli i qeverisjes së shërbimit civil për vendet e Europës Qendrore e Lindore (EQL)?.....	78
4.5. Nxitësit e vazhdimësisë së reformave të shërbimit civil pas anëtarësimit: politika e BE-së për shërbimin civil takohet me politikat e brendshme.....	80
5. Referenca	86
6. Shtojcë: metodat e kërkimit	90

FALËNDERIME

Përgatitja e këtij dokumenti u krye me ndihmën dhe mbështetjen e shumë njerëzve. Unë dua të falënderoj në veçanti ekspertët lokalë nga tetë Shtete të reja Anëtare të cilat studiohen në këtë dokument: Jane Järvalt dhe Tiina Randma-Liiv (Estoni), Iveta Reinholde (Letoni), Vitalis Nakrosis (Lituani), Robert Sobiech (Poloni), Jakub Onisko dhe Petra Trnkova (Republika Çeke), Katarina Staronova (Sllovaki), Laszlo Vass dhe Zsofiá Czoma (Hungari), Samo Godec dhe Klaudija Korazija (Slloveni). Një falënderim i posaçëm i drejtohet Christian van Stolk dhe ekipit të tij në RAND Europe për faktin se ishin partnerë të rëndësishëm në hartimin dhe menaxhimin e sondazhit me bazë interneti të cilin ne e kryem në Shtetet e reja Anëtare. Përveç kësaj, unë iu detyrohem shumë Joanna Kaminska, Kamila Fialova dhe Alison Taylor për ndihmën me studimin empirik. I jam mirënjohës Salvador Parrado-Diez, Derry Ormond, Klaus Goetz dhe Paul Heywood për komentet e tyre dhe shikimin kritik të drafteve të para të këtij dokumenti. Unë do të doja të falënderoja Fondin e Kërkuesve të Rinj në Universitetin e Nottingham-it për financimin e studimit empirik mbi integrimin në BE dhe reformën e shërbimit civil në Republikën Çeke. Rezultatet e atij studimi u integruan në projektin që keni në dorë. Në fund, pjesa më e madhe e kërkimit të kryer në këtë dokument u krye ndërkohë që unë kisha fituar bursën e Kërkuesit të Programit Max Weber në Institutin Universitar European në Firence. Unë do të doja të falënderoja Ramon Marimón, drejtorin e Programit Max Weber dhe Peter Mair, përgjegjës i departamentit të Shkencave Politike e Sociale, që bëri të mundur për mua për të punuar intensivisht për projektin gjatë qëndrimit tim në Firence.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling
Prill 2009

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ky dokument shqyrton fatin e reformave të shërbimit civil të ndërmarra nga vendet e Europës Qendrore dhe Lindore (EQL) për t'u përgatitur për anëtarësimin në BE, akt i cili ndodhi në Maj të vitit 2004 (zgjerimi i pestë i BE-së). Ky dokument përqendrohet në përshkrimin e situatës aktuale në tetë vende të Europës Qendrore e Lindore të cilat iu bashkuan BE-së në vitin 2004. Studimi në bazë të këtij dokumenti u krye para se të shpërthente kriza ekonomike aktuale dhe për këtë arsye ai nuk iu referohet efekteve të parashikuara të krizës mbi zhvillimet në shërbimin civil në vendet në fjalë.

Dokumenti shqyrton përmasat e vazhdimet të reformave në shërbimin civil në këto vende pas anëtarësimit si edhe shkallën e përputhshmërisë së sistemeve të tyre të shërbimit civil me parimet europiane të administratës. Rezultatet e këtij studimi synojnë të informojnë mbi politikën e shërbimit civil të BE-së në lidhje me vendet aktuale kandidatë dhe vendet potenciale kandidatë për në BE.

Anëtarësimi në BE nënkuptonte fillimin e një faze të re për zhvillimin e shërbimeve civile të vendeve të EQL-së. Qeveritë e vendeve të EQL-së kishin nevojë kryesisht për stimuj të brendshëm për investime të mëtejshme në sistemet e tyre të shërbimit civil. Para anëtarësimit, BE-ja e pati bërë ndërtimin e kapaciteteve administrative një kusht për anëtarësimin në BE. Zhvillimi i kapaciteteve administrative përfshinte kërkesën për ndërtimin e sistemeve profesionale dhe të depolitizuara të shërbimeve civile në vendet të cilat në ato kohë ishin vende kandidatë. Politika e reformimit të shërbimit civil mbështetej në "parimet për një Hapësirë Administrative Europiane". Parimet europiane u hartuan nga Sigma në fund të viteve 1990 në kontekstin e kërkesës së BE-së për një kuadër politikash i cili do të orientonte reformat administrative horizontale në vendet e EQL-së. Politika synonte të plotësonte përpjekjen e BE-së për të zhvilluar kapacitete administrative sektoriale në fushat e *acquis communautaire*.

Raportet Gjithëpërfshirëse të Monitorimit që ishin botuar nga Komisioni Europian në vitin 2003 e bënë të qartë se vendet e EQL-së duhej të vazhdonin të investonin në kapacitetet administrative, përfshirë këtu profesionalizimin e shërbimit civil, pas anëtarësimit të tyre në BE. Megjithatë, që prej anëtarësimit në BE, shërbimi civil luajti vetëm një rol të vogël në politikën e BE-së ndaj Shteteve të reja Anëtare. Shërbimet civile në vendet e EQL-së përfitojnë prej burimeve financiare që ofrohen nga Fondi Social Europian (FSE) dhe nga shkëmbimi i përvojave dhe ideve në kontekstin e Rrjetit të Administratës Publike të Bashkimit Europian (EUPAN), por këto politika nuk janë të lidhura me kushte të caktuara. Anëtarësimi në BE në vitin 2004 kishte për këto vende kuptimin që reforma e shërbimit civil nuk do të ishte më objekt i ndonjë stimuli të jashtëm. Për pasojë, reformimi i shërbimit civil do të duhej të gjenerohej së brendshmi duke filluar që nga dita e anëtarësimit në BE.

Në këtë kontekst, çështja që ngrihet është se çfarë ka ndodhur në shërbimet civile të vendeve të EQL-së që prej anëtarësimit të tyre në BE në vitin 2004? A i kanë vazhduar ato reformat e fazës së para anëtarësimit për të intensifikuar harmonizimin e sistemeve të shërbimit civil me parimet europiane të administratës? A i kanë ndërprerë ato këto reforma? A ka ndodhur që ato t'i anulojnë reformat e fazës së para anëtarësimit dhe a e kanë pakësuar ato shkallën e përputhjes me parimet europiane të administratës krahasuar me gjendjen në ditën e pranimit? Apo ka ndodhur që ato të ndërmarrin një kurs krejt të ri duke braktisur kështu kuadrin e politikave që u përdor nga BE në periudhën finale të pranimit, kuadër i cili vazhdon të përdoret për të informuar mbi politikën e shërbimit civil të BE-së në lidhje me vendet aktuale kandidatë dhe vendet kandidatë potenciale në vendet e Ballkanit Perëndimor?

Ky dokument trajton këto pyetje. Ai shqyrton drejtimet pas anëtarësimit dhe harmonizimin aktual të sistemeve të shërbimeve civile me parimet europiane të administratës. Analiza mbështetet në një kuadër i cili merr parasysh politikën e shërbimit civil para anëtarësimit siç është hartuar ajo nga BE. Ajo dallon

njëmbëdhjetë fusha të menaxhimit të shërbimit civil - gjerësinë e institucionalizimit - dhe tri nivelet e insitucionalizimit - thellësinë e institucionalizimit. Nivelet e insitucionalizimit përfshijnë rregullat zyrtare ligjore që rregullojnë veprimtarinë e shërbimit civil, praktikat aktuale të menaxhimit të shërbimit civil, dhe qëndrimet e nëpunësve të shërbimit civil ndaj parimeve të ndryshme të menaxhimit të shërbimit civil. Fushat e rregullimit të shërbimit civil përfshijnë programet e shërbimit civil dhe të reformës administrative, bazën ligjore për shërbimin civil, drejtimin në nivel qendror të politikës së shërbimit civil, sistemet për konkurrimin e hapur, sistemet për provimin e pranimit dhe përzgjedhjen e kandidatëve, sistemet e menaxhimit të shërbimit civil për punonjësit e vjetër në këtë shërbim, sistemet për mbrojtjen e punësimit në shërbimin civil, sistemet për vlerësimin e performancës, sistemet e pagave, sistemet për trajnim dhe zhvillim, si edhe sistemet për të drejtat dhe detyrimet e punonjësve të shërbimit civil.

Studimi mbështetet në tri lloj burimesh empirike. Së pari, ekspertët lokalë kryen një analizë tërësore të zhvillimeve ligjore që në vitin 2004. Së dyti, studimi mbështetet në mbi 200 intervista me zyrtarë të lartë në shërbimin civil dhe me ish-zyrtarë të tillë, me politikanë aktualë e ish-politikanë, dhe me vëzhgues të jashtëm nga bota akademike, OJF-të, dhe media. Intervistat u kryen në secilin prej tetë vendeve anëtarë të rinj në BE, në Bruksel me përfaqësues të Komisionit Europian dhe me përfaqësues të Sigmës në Paris. Së treti, u krye një sondazh me punonjës të shërbimit civil në burokracinë e ministrive. Sondazhi zbulon përvojën e punonjësve të shërbimit civil me praktikën e politikës së personelit si edhe qëndrimet e tyre ndaj parimeve të ndryshme të politikave për personelin. Sondazhi siguroi pothuaj 3000 përgjigje nga shtatë prej tetë vendeve në studim. Ai u administrua si një sondazh online dhe u menaxhua nga RAND Europe, me zyrat e saj qendrore në Kembrixh, Mbretërinë e Bashkuar. Mbështetur në këtë përzierje të burimeve empirike, dokumenti identifikon “shkallën e përputhjes” së niveleve dhe të fushave të drejtimit të shërbimit civil me parimet europiane të administratës.

Dokumentu argumenton se vetëm një numër i vogël vendesh ka ecur përpara që prej momentit të anëtarësimit të plotë në BE në vitin 2004. Së pari, Lituania, Letonia dhe, në një shkallë më të vogël, edhe Estonia dallohen për atë që ato i kanë vazhduar reformat e paraanëtarësimit dhe i kanë përmirësuar sistemet e tyre të shërbimit civil. Në të tria këto vende, sistemi i shërbimit civil ka arritur një shkallë relativisht të lartë të përputhjes me parimet europiane të administratës, por arritjet janë ende të brishta dhe të pakonsoliduara. Në kohën që po shkruhej ky dokument, Lituania ishte në krye të vendeve të rajonit në fushën e profesionalizimit të shërbimit civil.

Së dyti, Hungaria dhe Sllovenia janë klasifikuar si raste të “kthimeve prapa konstruktive në reforma”. Të dyja këto vende kanë kryer përparim në disa fusha të drejtimit të shërbimit civil, por përputhja me parimet europiane ka pësuar rënie në disa drejtime të tjera. Në tërësi, sistemet e shërbimit civil në Hungari dhe Slloveni tregojnë një shkallë të ndërmjetme përputhjeje me parimet europiane të administratës.

Së treti, Polonia, Sllovakia dhe Republika Çeke janë klasifikuar të trija si raste të “kthimeve prapa destruktive në reforma”. Në të trija këto raste, institucionet e shërbimit civil janë eliminuar që prej anëtarësimit pa ndërtuar kuadre dhe struktura të reja. Për momentin aktual, sistemet e shërbimit civil të këtyre tre shteteve të reja Anëtare nuk kanë arritur një shkallë të ndërmjetme të harmonizimit me standardet europiane të administratës. Megjithatë, të trija vendet, veçanërisht Polonia, kanë filluar tani së fundmi të bëjnë përpjekje për rindërtimin e sistemeve të tyre të shërbimit civil.

Dokumentu argumenton më tej se disa fusha të qeverisjes së shërbimit civil karakterizohen nga një shkallë më e lartë qëndrueshmërie pas anëtarësimit sesa disa fusha të tjera. Përputhja e përgjithshme me parimet europiane është më e lartë në fushën e konkurrimit të hapur dhe, në një shkallë më të vogël në fushat e trajnimit dhe të të drejtave dhe detyrimeve të nëpunësve civilë. Në kundërshtim me këtë, sistemet e pagave mbeten pika më e dobët e sistemeve të shërbimit civil, pavarësisht investimit madhor në reforma që prej anëtarësimit në shumicën e vendeve të EQL-së. Sistemet për shqyrtimin dhe përzgjedhjen e kandidatëve janë liberalizuar edhe më shumë, mesatarisht dhe, mesatarisht, ato nuk i afrohen më shkallës së ndërmjetme të përputhjes me parimet europiane. Fushat e mbetura priren të karakterizohen nga një shkallë e lartë ndryshueshmërie midis vendeve.

Dokumenti argumenton gjithashtu se thellësia e institucionalizimit të parimeve europiane ndryshon nga vendi në vend. Megjithatë, ekziston një prirje e përgjithshme që praktikat aktuale të politikës për personelin të jenë të lidhura më pak me standardet europiane sesa me rregullat zyrtare-ligjore dhe qëndrimet e nëpunësve të shërbimit civil ndaj menaxhimit të personelit. Qëndrimet e nëpunësve të shërbimit civil janë shumë mbështetëse për parimet e rekrutimit dhe ngritjes në detyrë në bazë të meritave, asnjësisht politike dhe depolitizimit. Në të njëjtën kohë, shumica e nëpunësve të shërbimit civil është për heqjen e disa rregullave nga sistemet e shërbimit civil në fushat e shqyrtimit, kandidaturave, të pagave dhe mbrojtjes së punësimit.

Ndërkohë që merret me mend se pa presionin e BE-së në fazën finale të anëtarësimit, profesionalizimi i shërbimit civil do të ishte shumë më pak në vëmendje, gjetjet e këtij dokumenti ngrenë pyetje në lidhje me forcat nxitëse që qëndrojnë pas ecurive të ndryshme pas anëtarësimit, në veçanti në lidhje me rolin e BE në nxitjen e vazhdimësisë pas anëtarësimit në shtetet e reja anëtare. Dokumenti argumenton se vetëm pak instrumente të politikave të BE-së janë vënë në lëvizje drejt garantimit të vazhdimësisë, qëndrueshmërisë pas anëtarësimit në BE në fushën e reformës në shërbimin civil. Presioni i BE-së i ushtruar para anëtarësimit është ndërprerë pas anëtarësimit, ndërsa ndihma teknike e BE-së vazhdoi deri në fund të vitit 2007 përmes Instrumentit të Lehtësimit të Tranzicionit. Megjithatë, efektet afatgjata të reformave të kryera vareshin pothuaj tërësisht nga kushtet e brendshme pas anëtarësimit. Midis instrumenteve të pas anëtarësimit, Fondi Social European (FSE) ka kontribuar në përgjithësi pozitivisht në fushën e politikës së trajnimeve.

Ndërsa është e besueshme se pa presionin e nxitur nga BE në periudhën e përgatitjes për anëtarësim, profesionalizimi i shërbimit civil do të kishte tërhequr shumë më pak vëmendje, gjetjet në këtë dokument ngrenë pyetje në lidhje me forcat shtytëse që qëndrojnë pas trajktoreve të ndryshme të periudhës së pas anëtarësimit, në veçanti për rolin e BE-së në nxitjen e qëndrueshmërisë dhe vazhdimësisë së reformave në Shtetet e reja Anëtare.

Në këtë mënyrë, dokumenti sugjeron se kushtet e brendshme kanë formësuar kryesisht larmi në rrugët pas anëtarësimit. Analiza më të thella janë të nevojshme me qëllim që të identifikohen arsyet që shpjegojnë këto drejtime të ndryshme nga vendi në vend. Faktorët përcaktues të profesionalizimit të shërbimit civil në Shtetet e reja Anëtare do të merren në shqyrtim të mëtejshëm nga Sigma në të ardhmen.

1. Hyrje

Ky dokument shqyrton fatin e reformave të shërbimit civil që ndërmorën vendet e EQL-së për t'u përgatitur për hyrje në BE, anëtarësim i cili ndodhi në maj të vitit 2004 (zgjerimi i pestë i BE-së). Ai përqendrohet në përshkrimin e situatës aktuale në tetë vendet e EQL-së të cilat iu bashkuan Bashkimit European në vitin 2004. Studimi në bazë të këtij dokumenti u krye para se të shpërthente kriza ekonomike aktuale dhe për këtë arsye ai nuk iu referohet efekteve të parashikuara të krizës mbi zhvillimet në shërbimin civil në vendet në fjalë. Dokumenti shqyrton (i) përmasat e vazhdimin nga këto vende të reformave të shërbimit civil para anëtarësimit edhe në fazën pas anëtarësimit, (ii) përmasat e përputhjes së sistemeve të shërbimit civil të këtyre vendeve me parimet europiane të administratës në kohën kur është shkruar ky studim (verë-vjeshtë 2008).

Anëtarësimi në BE nënkuptonte fillimin e një faze të re për zhvillimin e shërbimeve civile të vendeve të EQL-së. Qeveritë e vendeve të EQL-së kishin nevojë kryesisht për stimuj të brendshëm për vazhdimin e reformave të shërbimit civil nëse këto vende donin të nxisnin profesionalizmin dhe lidhjen e sistemeve të tyre të shërbimit civil me parimet europiane të administratës. Përpara anëtarësimit, BE-ja e kishte bërë ndërtimin e kapaciteteve administrative një kusht për anëtarësimin në BE. Zhvillimi i kapaciteteve administrative përfshinte kërkesën për ndërtimin e sistemeve profesionale dhe të depolitizuara të shërbimeve civile në vendet të cilat në ato kohë ishin vende kandidatë. Politika e reformimit të shërbimit civil mbështetej në “parimet për një Hapësirë Administrative Europiane” (Sigma 1998, 1999). Parimet e administrimit publik european u hartuan nga Sigma në fund të viteve 1990 në kuadrin e kërkesës së BE-së për një kuadër politikash i cili do të orientonte reformat administrative horizontale në vendet e EQL-së dhe që do të mbështetej qartë në kërkesat që burojnë nga kriteret e pranimit të Kopenhagenit dhe të Madridit.

Raportet e Monitorimit të Plotë që u botuan nga Komisioni European në vitin 2003 e bënë të qartë se vendet e EQL-së duhej të vazhdonin të investonin në kapacitetet administrative pas anëtarësimit të tyre në BE (zgjerimi i pestë, BE)³. Megjithatë, që prej anëtarësimit në BE, shërbimi civil ka luajtur vetëm një rol të vogël në politikën e BE-së ndaj Shteteve të reja Anëtare. Shërbimet civile në vendet e EQL-së përfitojnë prej burimeve financiare që ofrohen nga Fondi Social European (FSE) dhe nga shkëmbimi i përvojave dhe ideve në kontekstin e Rrjetit të Administratës Publike të Bashkimit European (EUPAN), por përdorimi i këtyre instrumenteve nuk është i lidhur me politika ose kushte të veçanta të reformimit. Anëtarësimi në BE në vitin 2004 kishte për këto vende kuptimin që reforma e shërbimit civil nuk do t'i nënshtrohej më kushtëzimeve nga BE. Për pasojë, investimi në profesionalizimin e shërbimit civil nuk do të përfitonte më nga stimujt e jashtëm, dhe forca për reforma do të duhej të gjenerohej nga brenda.

Atëherë lind pyetja se çfarë ka ndodhur me shërbimet civile të vendeve të EQL-së që prej anëtarësimit të tyre në vitin 2004? A i kanë vazhduar ato reformat e fazës së para anëtarësimit me qëllim që të rrisin përputhjen e sistemeve të tyre të shërbimit civil me parimet europiane të administratës? A i kanë ndërprerë ato përpjekjet e tyre? A ka ndodhur që ato t'i anulojnë reformat e nisura para anëtarësimit dhe a e kanë pakësuar ato shkallën e përputhjes me parimet europiane në një nivel nën gjendjen e ditës së anëtarësimit të tyre në vitin 2004? Apo kanë hyrë në një kurs të ri reformash duke braktisur kuadrin politik që u nxit nga BE në fazën finale të anëtarësimit, i cili vazhdon të përbëjë bazën e politikës së shërbimit civil në BE në lidhje me vendet kandidatë aktuale e potenciale për në BE në Ballkanin Perëndimor?

Shqyrtimi i vazhdimësisë së reformave të shërbimit civil pas anëtarësimit në BE në linjën e profesionalizimit në vendet e EQL-së është e rëndësishme edhe për debatet aktuale mbi të ardhmen e administratave të vendeve të EQL-së dhe europeanizimin e këtyre vendeve. Ka pasur një diskutim i gjatë në lidhje me modelet e qeverisjes ekzekutive që ka lindur në vendet e EQL-së që kur ato dolën nga

³ Raportet e Monitorimit të Plotë zakonisht kanë vënë në dukje me një gjuhë diplomatike se “kushtet e mjaftueshme për zbatimin e *acquis* (aktet komunitare) në vendin X ekzistojnë, por kishte vend edhe për përmirësime të mëtejshme”. Çështjet e veçuara për përmirësim ndryshonin në numër, në përmasa, në detaje dhe në përparësi, por raportet identifikuan për të gjitha vendet të paktën disa fusha bazë për përmirësim.

komunizmi më shumë se një dekadë e gjysmë më parë (Bossart/Demmke 2003, Dimitrov et al. 2006, Verheijen 1999). Pritshmëria fillestare ka qenë që administratat e vendeve të EQL-së do të konvergonin natyrshëm me modelet dhe traditat perëndimore të administratës publike (Hesse 1998). Vetë koncepti i Hapësirës Administrative Europiane dhe prania e parimeve të përbashkëta të administratës publike më vonë u kthye nga një pritshmëri në një program i cili furnizoi politikën të BE-së për para anëtarësimin pikërisht për vendet e EQL-së (Sigma, 1998).

Hapësira Administrative Europiane ishte një figurë letrare që kishte për qëllim të përçonte idenë se edhe nëse konfigurimet institucionale të BE-15 shënonin diferenca, të paktën në nivelin e parimeve të përgjithshme, një shkallë konvergjence ekzistonte midis tyre dhe se këto parime ishin produkt i jurisprudencës së Gjykatës Europiane të Drejtësisë dhe të bashkëveprimit të vazhdueshëm midis punonjësve të shërbimit civil nga Shtetet Anëtare. Gjykata trajtonte parime të ndryshme të përgjithshme ligjore të së drejtës administrative të grumbulluara nga të 15 sistemet kombëtare të BE-së për të formuar një ligj fillestar mbarëeuropian për administratën. Për më tepër, ideja e Hapësirës Administrative Europiane ishte të theksonte legjitimitetin e kriterëve të Kopenhagenit dhe të Madridit të cilat kërkoheshin nga vendet anëtare për vendet candidate, duke marrë parasysh se BE-15 i kishte plotësuar tashmë ato kriterë kur ato u miratuan në Kopenhagen në vitin 1993.

Disa studime kanë qenë skeptike në lidhje me parashikimet e bërjes gradualisht perëndimore të administratave të vendeve të EQL-së (Nunberg, 1999). Në vend të skepticizmit, dallimet midis administratave të vendeve Perëndimore dhe të atyre të EQL-së do të ekzistojnë për një kohë të gjatë (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). Për më tepër, “administratat me mungesa” që karakterizohen nga tipare të tilla si nivelet e larta të politizimit, paqëndrueshmëria dhe dobësia e shtetit ligjor mund të institucionalizohen në mënyrë të përhershme, gjë që do të gërryente themelet e kapacitetit qeverisës të vendeve të EQL-së dhe të aftësisë së tyre për të marrë pjesë efektivisht në BE (Goetz 2001). Një vlerësim i zhvillimeve të fundit të shërbimit civil në vendet e EQL-së ofron një rast për të kontribuar në këto debate në kuptimin që ai ndihmon për specifikimin e llojit të sistemeve të shërbimit civil që kanë lindur në tetë vendet e EQL-së të cilat iu bashkuan BE-së në vitin 2004.

Shqyrtimi i zhvillimeve pas anëtarësimit në fushën e drejtimit të shërbimit civil merret edhe me debatet mbi pasojat e kushteve të fazës së para anëtarësimit mbi reformat pasi vendet e EQL-së fituan anëtarësimin në BE. Në studim argumentohet se përderisa reformat e para anëtarësimit iu nënshtroheshin presioneve kushtëzuese, vendet e EQL-së kishin stimulim për t’i kundërshtuar këto reforma me t’u bërë anëtarë të BE-së (Dimitrova 2007, Epstein/Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski et al. 2006, Sedelmeier 2008). Por është gjithashtu e kuptueshme që reformat e para anëtarësimit ua forcuan pozitat mbështetëse të profesionalizimit të shërbimit civil në administratat e EQL-së dhe, për pasojë, vendet e EQL-së vazhduan të investonin në zhvillimin e sistemeve të tyre të shërbimit civil pas datës së pranimit në BE. Dokumenti që keni në dorë kontribuon në lidhje me këto çështje, sepse që identifikon para së gjithash se çfarë drejtimesh pas pranimit mund të dallohen për të tetë vendet e EQL-së të cilat iu bashkuan BE-së në vitin 2004. Kjo përbën hapin e parë të nevojshëm përpara se të fillojmë të shpjegojmë “pse” disa vende të EQL-së kanë arritur nivele më të larta të qendrueshmërisë pas anëtarësimit në krahasim me disa vende të tjera.

Së fundi, vlerësimi i zhvillimeve të fundit në shërbimin civil të Shteteve të reja Anëtare ka pasojat e veta për vendet të cilat nuk janë ende anëtarë të BE-së. BE mbështet reformën në administratë, përfshirë këtu reformën e shërbimit civil, si në vendet candidate ashtu edhe në vendet potenciale candidate të Ballkanit Perëndimor. Mungesa e shteteve kombëtare të konsoliduara dhe nevoja për të investuar në krijimin e “një aparati shtetëror të dobbishëm” (Linz/Stepan 1996) do të jenë një parakusht për suksesin e proceseve demokratizuese në këto vende. Për BE-në është e domosdoshme, me zgjerim apo pa zgjerim, të zhvillojë një reformë administrative efektive dhe një politikë shtetformuese për këto vende e cila shkon përtej zhvillimit të kapaciteteve administrative në fushat e politikave që mbulohen në *acquis communautaire* (këtëj e tutje do të thirret *acquis*). Ndërtimi i sistemeve të përgjegjshme dhe efektive të shërbimit civil është një element kyç për këtë lloj politike. Ka ndryshime të rëndësishme midis Shteteve të reja Anëtare të BE-së që janë pjesë e vendeve të EQL-së dhe vendeve candidate dhe vendeve potenciale candidate të

EQL-së. Megjithatë, studimi i vendeve të EQL-së do të ofrojë një mundësi që në të ardhmen të nxirren mësim nga procesi i para anëtarësimit si edhe nga përvoja e hershme e atyre vendeve të cilat janë më të ngjajshme me vendet candidate për në BE dhe me kandidatët e mundshëm të BE-së.

Në këtë kontekst, pjesa e mbetur e këtij dokumenti është e ndarë në tre pjesë. Pjesa e parë përshkruan kornizën për analizën e qëndrueshmërisë së reformës dhe kjo bazohet në modelin e BE-së për reformën e shërbimit civil të vendeve anëtare (Pjesa II). Dokumenti pastaj bën një analizë të zhvillimeve që nga viti 2004 dhe të përmasave të harmonizimit të arritur nga shërbimet civile në vendet e EQL-së me parimet europiane të administratës, siç janë përcaktuar nga BE. Analiza dallon njëmbëdhjetë fusha të menaxhimit të shërbimit civil dhe tri nivele të institucionalizimit nëpërmjet shqyrtimit të kornizës zyrtare ligjore, të praktikave aktuale të menaxhimit të personelit dhe të qëndrimeve të punonjësve të shërbimit civil ndaj parimeve europiane të administratës. Kjo analizë përfaqëson pjesën kryesore të këtij dokumenti (Pjesa III).

Pas kësaj, dokumenti nxjerr përfundime krahasuese dhe trajton pasojat më të gjera të këtyre gjetjeve (Pjesa IV). Ai diskuton tiparet dalluese të shërbimeve civile të vendeve të EQL-së dhe identifikon vendet që kanë arritur një nivel të lartë të vazhdimësisë pas anëtarësimit në BE si dhe ato vende që nuk e kanë arritur këtë gjë. Dokumenti mbyllet me një diskutim të faktorëve që kanë kontribuar dhe/ose penguar vazhdimësinë e reformave të shërbimit civil pas anëtarësimit në BE. Ky diskutim i kushton një vëmendje të veçantë kontributit të politikës së BE-së për vazhdimin e reformimit të shërbimit civil në Shtetet e reja Anëtare. Ai përcakton objektivin për fazën tjetër të studimit, i cili do të shqyrtojë në mënyrë më të hollësishme faktorët që ndikojnë në ndryshimet në profesionalizimin e shërbimit civil në vendet e EQL-së dhe identifikon mësimet e nxjerra për përpunimin e strategjisë së BE-së në lidhje me vendet candidate aktuale dhe vendet potenciale candidate.

2. Studimi i vazhdimësisë së reformave të shërbimit civil pas anëtarësimit në BE: kuadri për analizë

Si mund të studiohet vazhdimësia e reformave të shërbimit civil në Shtetet e reja Anëtare të vendeve të EQL-së në BE pas anëtarësimit të tyre? “Vazhdimësia”, siç përkufizohet përgjithësisht në Fjalorin e Gjuhës Angleze të Oksfordit, ka të bëjë me aftësinë për të “mbajtur diçka në lëvizje përgjatë kohës dhe vazhdimisht”. Në kontekstin aktual, ne nuk jemi të interesuar thjesht për vazhdimësinë e reformave pas anëtarësimit në BE. Por më tepër, ne jemi më shumë të interesuar në mënyrë të veçantë për vazhdimësinë e përpjekjeve që janë në të njëjtën linjë me iniciativat e BE-së para anëtarësimit në fushën e reformës së shërbimit civil. Prandaj, vazhdimësia, siç kuptohet këtu, mungon nëse Shtetet e reja Anëtare nga vendet e EQL-së i kanë ndërprerë përpjekjet e tyre për të investuar në profesionalizimin e shërbimit civil, ose nëse ato i kanë përmbysur reformat e fazës së para anëtarësimit dhe, për pasojë, kanë ulur nivelin e profesionalizimit të shërbimit civil që ato kishin arritur në ditën e pranimit.

Ky kuptim i ngushtë i vazhdimësisë e drejton menjëherë vëmendjen tek çështja se çfarë donte BE të bënin vendet candidate përpara anëtarësimit. Raportet e Rregullta mbi ecjen përpara të reformave që përgatiteshin në mënyrë të përvitshme nga Komisioni mund të shihen si burimi më autoritar i asaj që BE donte nga shtetet aplikante dhe se sa e rëndësishme ishte kjo çështje për Komisionin. (cf. Steunenber/Dimitrova 2007). Shërbimi civil trajtohej në “kapitullin politik” të raporteve nën titullin “administrata publike”. Megjithatë, konceptimi më tërësor i politikës së BE-së për shërbimin civil u formulua në “Bazat e shërbimit civil”, të cilat u përcaktuan në bashkëpunim me vlerësimet vjetore të shërbimeve civile në vendet candidate, vlerësime të kryera nga Sigma. Vlerësimet e Sigmës përbënin një burim, midis shumë burimeve të tjera, informacioni për përgatitjen e seksioneve mbi administratën publike të Raporteve të Rregullta të Komisionit Europian.

Objektivi i vlerësimeve të Sigmës ka qenë të shqyrtojë përmasat e përputhjes së sistemeve të shërbimeve civile të vendeve candidate me “parimet e Hapësirës Administrative Europiane”. Këto parime të administratës publik europiane u hartuan nga BE dhe Sigma si pjesë e përpjekjeve të BE-së për të krijuar një politikë të përgjithshme për reformimin e administratës publike (Sigma 1998, 1999), e cila të mund të

ndihmonte vendet aplikante të plotësonin kriteret e Kopenhagenit dhe të Madridit. Këto parime europiane ndahen në katër grupe kryesore: (i) sundimi i ligjit: ligjshmëria, besueshmëria dhe përgjegjshmëria, (ii) qëndrimet e hapura dhe transparenca, (iii) përgjegjësia ligjore; dhe (iv) eficienta dhe efektiviteti. Secili prej këtyre grupeve plotësohet me një numër parimesh që rrjedhin nga këto katër grupe kryesore, të tilla si parimet e sigurisë ligjore, të paanshmërisë, të asnjësisë politike, të integritetit profesional, dhe të proporcionalitetit.

Parimet janë nxjerrë kryesisht nga jurisprudenca e Gjykatës Europiane të Drejtësisë, por edhe nga shkëmbimet zyrtare dhe jozyrtare të praktikave midis burokracive kombëtare të shteteve anëtare. Ato supozohet se pasqyrohen në mënyrë të pranueshme në praktikën administrative të shteteve anëtare të BE-së. Referimi tek parimet e përgjithshme merr parasysh faktin se Komisioni nuk mund t'u imponojë vendeve kandidatë miratimin e llojeve të veçanta të zgjidhjeve institucionale për menaxhimin e shërbimeve të tyre civile ngaqë BE nuk ka ndonjë autoritet që mbështetet në një traktat të posaçëm për të ndërhyrë në çështjet e shërbimit civil të shteteve anëtare. Për pasojë, Komisioni në bashkëpunim me Sigmën, do të vlerësojë masën e harmonizimit të rregullimeve institucionale të kryera nga vendet kandidatë me parimet europiane të administratës publike dhe nivelin e kapacitetit të këtyre institucioneve për të gjeneruar praktika administrative që ishin në përputhje me këto parime.

Duke ndjekur këtë rrugë, ky dokument “e zbërthen” shërbimin civil sipas njëmbëdhjetë fushave të qeverisjes së shërbimit civil dhe tri nivele të institucionalizimit me qëllim që të shqyrtojë përputhshmërinë e shërbimeve civile të vendeve të EQL-së me parimet europiane të administratës.

Së pari, fushat kryesore të drejtimit të shërbimit civil, instrumentet e tyre dhe parimet thelbësore janë si më poshtë:

- (i) Programet e reformës së shërbimit civil, në veçanti përfshirja e shërbimit civil në programet e përgjithshme për reformimin e administratës publike, duke dëshmuar angazhimin e qeverisë në reformimin e shërbimit civil⁴;
- (ii) Baza ligjore për shërbimin civil, në veçanti miratimi dhe zbatimi i plotë i ligjit për shërbimin civil me qëllim nxitjen e parimeve të sigurisë ligjore, të përgjegjësisë ligjore dhe të përgjegjshmërisë ligjore të shërbimit civil;
- (iii) Strukturat qendrore për menaxhimin, koordinimin dhe kontrollin e politikës së shërbimit civil nëpër institucionet qeveritare me qëllim garantimin e koherencës së shërbimit civil;
- (iv) Sistemi i konkurrimit të hapur për garantimin e hapjes së shërbimit civil dhe të efektivitetit e drejtësisë në procesin e rekrutimit;
- (v) Sistemi i provimeve të standardizuara dhe përzgjedhja e kandidatit me qëllim rrënjosjen e parimeve të rekrutimit në bazë të meritës, të drejtësisë dhe të paanshmërisë politike;
- (vi) Sistemi për menaxhimin e nëpunësve të lartë të shërbimit civil, kryesisht me qëllim nxitjen e profesionalizimit dhe garantimin e depolitizimit të shërbimit civil;
- (vii) Sistemi për mbrojtjen e punësimit në shërbimin civil, në veçanti në lidhje me rritjen e stabilitetit dhe të paanshmërisë politike të shërbimit civil;

⁴ Ta shohim më nga afër: kjo fushë nuk lidhet drejtpërdrejt me asnjë nga parimet europiane të administratës. Megjithatë, përpara pranimit, BE theksoi në mënyrë të veçantë zhvillimin e programeve të reformave, dhe programet e reformave përbënin një parakusht të rëndësishëm (megjithëse jo të detyrueshëm) për investimin e mëtejshëm në cilësinë e shërbimit civil. Duke mos harruar se Komisioni në Raportet e tij të Monitorimit të Plotë të vitit 2003, kërkonte investime të mëtejshme në profesionalizimin e shërbimit civil, ky dokument përfshin programet e reformave të shërbimit civil dhe edhe angazhimin e qeverisë për vlerësimin e ecurisë pas pranimit.

- (viii) Sistemi për trajnimin e punonjësve të shërbimit civil, në veçanti në lidhje me zhvillimin e aftësive brenda shërbimit civil;
- (ix) Sistemi për vlerësimin e punonjësve të shërbimit civil me qëllim nxitjen e efektivitetit të shërbimit civil dhe vendosjen e stimuljeve për performancën e punonjësve të shërbimit civil;
- (x) Sistemi për pagesën dhe shpërblimin në përgjithësi të punonjësve të shërbimit civil, veçanërisht për motivimin e punonjësve të tij dhe përcaktimin e stimuljeve për nëpunësit civilë duke garantuar ndërkohë transparencën dhe trajtimin e drejtë dhe të barabartë të nëpunësve të shërbimit civil;
- (xi) Sistemi i të drejtave dhe detyrimeve - përfshirë kufizimin e të drejtave politike dhe ekonomike/profesionale të punonjësve të shërbimit civil, zbatimin e kodeve të etikës, të sistemeve të deklarimit të pasurive, dhe sistemin e disiplinës së brendshme - me qëllim që të nxitet zhvillimi i transparencës dhe të paanshmërisë së shërbimit civil⁵.

Së dyti, koncepti i harmonizimit me parimet europiane të administratës, siç është skicuar më sipër, nuk kufizohet vetëm në miratimin e rregullave zyrtare por i kushton vëmendje edhe praktikave aktuale administrative si dhe cilësisë së zbatimit të këtyre rregullave zyrtare. Në fakt, mund të marrim me mend se harmonizimi i shërbimeve civile të vendeve të EQL-së me parimet europiane të administratës çohet më tej nëse këto parime bëhen gjithnjë e më shumë pjesë e kulturës së administratave të vendeve të EQL-së dhe kështu, pasqyrohen në vlerat bazë të nëpunësve të shërbimit civil të vendeve të EQL-së. Ne mund të dallojmë tri nivele të institucionalizimit të parimeve europiane të administratës:

- (i) Harmonizimi i rregullave zyrtare me parimet europiane të administratës publike;
- (ii) Praktikatat aktuale të menaxhimit të shërbimit civil dhe kështu cilësia e zbatimit të ligjeve mbi shërbimin civil;
- (iii) Vlerat dhe qëndrimet mbizotëruese të nëpunësve të shërbimit civil ndaj parimeve europiane të administratës publike.

BE dukshëm nuk ofroi një listë verifikimi të hollësishme për reformimin e shërbimeve civile të vendeve të EQL-së. Për shembull, në përputhje me parimet europiane, vendeve të EQL-së u është kërkuar të ngrenë një autoritet qendror për menaxhimin e politikës së shërbimit civil, por nuk është rekomanduar nëse ky organ të vendoset në Kryeministri apo në Ministrinë e Brendshme apo që të operojë si një zyrë e veçantë e shërbimit civil.⁶ Me fjalë të tjera, qeveritë e vendeve të EQL-së kishin një mundësi të madhe elasticiteti në lidhje me llojin e zgjidhjeve institucionale që ato mund të zgjidhnin, për aq kohë sa ato mund të justifikonin që masa e marrë nuk është në kontradiktë me parimet europiane të administratës.

Parimet europiane janë gjithashtu në përputhje me një numër të tërë modelesh dhe traditash të administratës publike. Për Sigmën dhe Komisionin ka qenë një detyrim ta arrinte këtë lloj harmonizimi të gjerë sepse do të kishte qenë politikisht e papranueshme nëse politika e BE-së për reformimin e shërbimit civil do të preferonte disa vende anëtare të BE-së dhe të OECD-së dhe nuk do të merrte në konsideratë të tjerët. Për pasojë, modeli i propozuar për reformimin e shërbimit civil është në përputhje me menaxhimin e

⁵ Me siguri që ne mund të dallojmë edhe fusha të tjera. Për shembull, fusha e përfaqësimit dhe e pjesëmarrjes të sindikatave të punonjësve të shërbimit civil trajtohet zakonisht në vlerësimet e reformës së shërbimit civil. Në këtë fushë, vendet e EQL-së bëjnë pak, meqë sindikatat janë të dobta dhe meqë pjesëmarrja e tyre rrallë është efektive. Përjashtim bën Sllovenia sepse sindikatat aty luajnë një rol të rëndësishëm. Një fushë tjetër që mund të renditet veç është fusha e kontrollit të kostos së personelit, e cila ofron një pamje të drejtpërdrejtë të parimit të efijencës.

⁶ Shih Beblavy (2002) për një trajtim të shkëlqyer të strukturave të menaxhimit të shërbimit civil, alternativat e ndryshme në dispozicion dhe vlerat e tyre.

ri publik si edhe me administratën klasike Ueberiane. Ai përputhet me traditën skandinave të administratës poaq sa edhe me traditën gjermanike, anglosaksone ose napoleonike⁷.

Atëherë lind pyetja: çfarë nuk është në përputhje me parimet europiane të administratës? Mund të dallohen dy grupe parimesh. Së pari, parimet europiane të administratës u hartuan shumë qartë për të nxitur praktikat dhe kuptimin administrativ europian që mund të mbështesnin efektivisht ndryshimin e regjimeve politike në vendet e EQL-së. Përpara ndryshimit të regjimit, në vendet e EQL-së nuk kishte ligje për shërbimin civil të tilla që të bënë dallimin midis politikës dhe administratës si edhe midis punësimit në sektorin publik e atë privat (König 1992). Shteti ligjor ishte në përgjithësi i dobët dhe vepronte jozyrtarisht, ndërsa menaxhimi pa kushte ishte një tipar karakteristik i politikës së personelit (Pakulski 1986). Rekrutimi dhe ngritja në detyrë bazohej në kriteret të tilla si mbështetja politike dhe ideologjike, dhe partia në pushtet zakonisht merrte pjesë në përzgjedhjen dhe miratimin e emërimeve në poste të larta në administratë. Rezistenca e parimeve karakteristike të administratave të tipit komunist mendohej të përbënte një kërcënim për suksesin e zgjerimit të BE-së në lindje.

Një grup i dytë i parimeve ishte një zgjedhje e politikëbërësve të BE-së dhe edhe e Sigmës e një lloji sistemi të shërbimit civil i cili të ishte më afër traditës kontinentale të *Rechtsstaat* sesa një menaxhimi të ri publik që mbizotëroi në atë kohë në diskutimet për reformën në vendet anglo-saksone. Parimi është që BE është një sistem qeverisjeje që mbështetet fort në përafrimin ligjor midis shteteve anëtare dhe se sistemi i qeverisjes varet nga funksionimi efektiv i shtetit ligjor në secilin shtet anëtar. Për këto motive, anëtarësimi në BE kërkonte aftësinë e shteteve të ardhshme anëtare që të garantonin funksionimin demokratik të shtetit të së drejtës. Mungesa e zbatimit të ligjit do të kërcënonte drejtpërdrejt të gjitha shtetet anëtare që veprojnë përmes bashkëpunimit luajal dhe respektit reciprok, parime këto të shprehura në Traktatet e BE-së.

Qasja e BE-së u kristalizua në preferencën për minimizimin e preferencës politike dhe menaxheriale me qëllim pakësimin e rreziqeve të “informalizimit”, të qeverisjes bazuar në dëshirat dhe të politizimit, të gjitha këto elementë shumë karakteristikë për një administratë të tipit komunist. Pika për politizimin ishte që të emëruarit politikë supozohej se ishin më besnikë ndaj eprorëve të tyre politikë sesa ndaj parimeve të ligjshmërisë dhe shtetit ligjor.

Qasja e BE-së nuk duhet parë si një kundërshtim i përgjithshëm ndaj menaxhimit të ri publik, por më shumë si një reflektim i diskutimit të përgjithshëm mbi reformimin e administrave postkomuniste në kohën kur po formulohej politika mbi shërbimin civil e BE-së. Është argumentuar gjerësisht se derregullimi i administrative publike dhe delegimi i kompetencave tek drejtuesit e sektorit publik nuk do të ishte i përshtatshëm në situatën ku mungonte tradita e një ethosi të fortë të shërbimit civil dhe të respektimit të shtetit ligjor. Prandaj, debatet mes akademikëve dhe njerëzve të terrenit menduan se reformat administrative sipas linjës së traditës kontinentale klasike *Rechtsstaat* ishin më të përshtatshme për shtetet e EQL-së sesa reformat e frymëzuara nga menaxhimi i ri publik (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen/Coombes 1998, World Bank 1997). Për ta thënë fare hapur, diskutimi mbi reformën në atë kohë sugjeronte se administratat e vendeve të EQL-së do të duhej që fillimisht të ndiqnin modelin Ueberian përpara se të merrnin në konsideratë një numër më të madh reformash të frymëzuara nga menaxhimi i ri publik. Që në vitin 1992, Sigma mbrojti idenë që shtetet e EQL-së duhej në fillim të garantonin rregullsinë dhe parashikueshmërinë e vendimeve administrative përpara se të miratonin qasje më të numërta menaxhimi.

Përmbledhtazi, ky dokument propozon se vazhdimësia e të reformave të shërbimit civil pas anëtarësimit në BE është prezente nëse pas anëtarësimit është rritur harmonizimi i sistemeve të shërbimit civil të vendeve të EQL-së me parimet europiane të administratës. Vazhdimësia nënkupton edhe përparim në përhapjen e parimeve europiane nëpër fusha të ndryshme dhe në mishërimin në ligje, sjellje dhe qëndrime të këtyre parimeve në shërbimet civile të vendeve të EQL-së. Për më tepër, supozohet se qëndrueshmëria pas anëtarësimit i referohet edhe vazhdimin të reformave në shërbimin civil në përputhje me standardet

⁷ Për studime më të reja në lidhje me traditat administrative, shih Painter/Peters (2009) dhe Ongaro (2008).

europiane siç janë hartuar dhe zbatuar gjatë procesit të para anëtarësimit. Për pasojë, ky vlerësim do të duhet të plotësohet me një analizë të faktorëve që iu kanë dhënë formë zhvillimeve në shërbimin civil që prej anëtarësimit me qëllim që të përcaktohen faktorët përcaktues të qëndrueshmërisë së sotme pas anëtarësimit të reformave të shërbimit civil në shtetet e reja anëtare të BE-së.

Seksioni tjetër i këtij dokumenti i kthehet analizës empirike të vazhdimësisë së pas anëtarësimit në tetë shtete të reja anëtare të BE-së nga vendet e Europës Qendrore e Lindore. Dokumenti përcakton qëllimin themelor që përshkon fushat individuale të drejtimit të shërbimit civil, identifikon kriteret kyç për vlerësimin e harmonizimit me parimet europiane të administratës dhe, pastaj trajton trajektoret dhe gjendjen aktuale në tetë vende të EQL-së me qëllim që të japë një gjykim të arsyetuar në lidhje me vazhdimësinë e reformave në fusha të veçanta dhe në vende të veçanta. Përfundimet krahasuese të këtij dokumenti (Pjesa IV) do të prodhojnë pastaj gjetjet. Fushat dhe vendet do të renditen sipas një shkallëzimi me numra që shkojnë nga shifra më e ulët në atë më të lartën, gjë që do të na bëjë të mundur të klasifikojmë dhe të rankojmë vendet, fushat dhe prirjet në lidhje me “shkallën e tyre të përputhshmërisë” me parimet europiane të administratës në kohën e shkrimit të këtij dokumenti.

Analiza mbështetet në një larmi burimesh empirike, përfshirë këtu materiale ligjore dhe dokumentare, intervista personale me anëtarë të shërbimit civil, me politikanë dhe vëzhgues të jashtëm në vendet e EQL-së, si edhe me përfaqësues të institucioneve të BE-së, po ashtu edhe në një sondazh me nëpunës civilë të ministrive. Sondazhi ndihmoi për të identifikuar praktikatat aktuale të politikës së personelit dhe qëndrimet e nëpunësve të shërbimit civil në lidhje me parimet e ndryshme të menaxhimit të shërbimit civil. Ky sondazh që u zhvillua përmes internetit gjeneroi pothuaj 3000 përgjigje prej shtatë nga tetë vendet e EQL-së (me përhashtim të Republikës Çeke). Hollësitë në lidhje me metodat kërkimore të përdorura për vlerësimin trajtohen në shtojcën e këtij dokumenti.

3. Shërbimet civile në vendet e Europës Qendrore e Lindore që prej anëtarësimit: ecuritë dhe rezultatet në dritën e parimeve europiane të administratës

3.1. Statusi i shërbimit civil në Programet e Reformimit të Administratës Publike

Ky seksion shqyrton pozitën e shërbimit civil në kontekstin e programeve të reformave të gjera administrative të cilat janë ndërtuar në shtetet e reja anëtare që prej anëtarësimit në vitin 2004.⁸ Para anëtarësimit, Raportet e Rregullta të Komisionit European mbi progresin në vendet candidate e kishin drejtuar vëmendjen në mënyrë të veçantë në ekzistencën e programeve të reformës administrative të orientuara drejt rritjes së kapaciteteve administrative të këtyre vendeve⁹. Komisioni pranoi që zhvillimi i programeve të reformave ishte një hap i rëndësishëm drejt veprimit në fushën e reformës administrative. Programet e reformës administrative skicojnë mënyrën me të cilën elementet e ndryshme të reformës lidhen me njëri tjetrin dhe mënyrën se si burimet njerëzore janë integruar në programin e reformës. Programet e reformës ofrojnë gjithashtu edhe sinjale në lidhje me afatet e reformave të shërbimit civil dhe tregojnë disa forma të angazhimit të qeverisë për reformimin e administratës publike. Prandaj, për këtë analizë ne kemi shqyrtuar nëse reforma në shërbimin civil ishte e integruar në një program gjithëpërfshirës të reformimit të administratës publike.

⁸ Siç u shikua edhe më sipër, programet e reformave të shërbimit civil dhe të administratës publike nuk përputhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me asnjë parim europian të administratës. Megjithatë, programet e reformave kanë qenë një element themelor i qasjes së BE-së ndaj reformimit të shërbimit civil gjatë procesit të pranimit.

⁹ Koncepti i kapaciteteve administrative merret shpesh në kuptimin që në shërbimin civil ekziston një profesionalizëm i mjaftueshëm dhe që ka një sërë strukturash administrative koherente institucionale ose organizacionale.

Arritjet e regjistruara në këtë fushë të analizuar në vendet e reja anëtare pas anëtarësimit të tyre në BE kanë qenë të ndryshme. Që të teta vendet e EQL-së kanë kryer të paktën disa përpjekje themelore për të përgatitur një reformim të shërbimit civil të tyre. Megjithatë, vetëm Lituania, Hungaria dhe në një shkallë më të vogël Letonia kanë ndërtuar dhe vazhduar të punojnë në drejtim të iniciativave për reforma në shërbimin civil të përfshira në programin e përgjithshëm të reformës së administratës publike. Megjithatë, zhvillimi në Hungari është kundërshtuar shumë dhe e ardhmja e tij mbetet e pasigurt.

Pesë vendet e tjera kanë qenë më pak produktive në lidhje me zhvillimin e programeve tërësore të reformës administrative. Estonia kohët e fundit ka ndërtuar një reformë të shërbimit civil, por “memorandumi i reformës” nuk është integruar shumë ende me planet për një reformë më të gjerë administrative. Sllovenia dhe, në një shkallë më të vogël, Republika Çeke kanë qenë reformatore aktive të administratës, por shërbimi civil ka luajtur një rol të rangut më të ulët në këto aktivitete. Polonia është përqendruar në luftën kundër korrupsionit, por asaj i ka munguar edhe një plan i reformimit të shërbimit civil, edhe një strategji më e gjerë për reformën në fushën administrative për më të shumtën e kohës që pas anëtarësimit. Aktualisht, Sllovakia ka strategjinë më të kufizuar të reformës së shërbimit civil nëse krahasohet me vendet e tjera, por - si edhe në Poloni - kohët e fundit janë bërë përpjekje për të rifilluar reformën në shërbimit civil.

Shqyrtimi i angazhimit të qeverisë në reformimin e shërbimit civil

Sllovakia ka vënë në zbatim ndryshime të mëdha në sistemin e shërbimit civil në vitin 2006 kur Zyra e Shërbimit Civil u mbyll dhe sistemi i rekrutimit u bë më i lirë. Megjithatë, ndryshimi nuk ishte pjesë e ndonjë programi të reformës administrative. Zyra e Shërbimit Civil kishte hartuar plane për të amenduar Ligjin e Shërbimit Civil, por ky nuk përfshinte mbylljen e vetë zyrës. Në të kundërt, reforma e vitit 2006 ishte kryesisht një masë *ad hoc* e filluar nga Ministria e Financave dhe e miratuar më vonë nga Qeveria Dzurinda përpara zgjedhjeve parlamentare. Qeveria Fico deri tani nuk ka parë ndonjë nevojë për ristrukturimin e sistemit të shërbimit civil, edhe pse ekziston një konsensus mes politikëbërësve administrativë në qeveri, Ministrisë së Punës dhe vëzhguesve të jashtëm se është i nevojshëm rifillimi i reformës në shërbimin civil. Për pasojë, qeveria përfshiu amendimin e Ligjit të Shërbimit Civil në planin e saj legjislativ për vitin 2008, por mungesa e një koncepti për reformë dhe fakti se cikli parlamentar do të mbyllet së shpejti do ta bëjë më të vështirë ndërmarrjen e një reforme konstruktive në të ardhmen e afërt.

Polonia ka kaluar në një rrugë të ngjajshme, por në Poloni tani ekzistojnë përpjekje për ta rindërtuar sistemin e shërbimit civil. Ndryshimi i qeverisë në vitin 2005 solli një ndryshim të madh në sistemin e shërbimit civil, përfshirë këtu edhe mbylljen e Zyrës së Shërbimit Civil dhe transformimin e posteve të larta të shërbimit civil në poste të emëruarish politikë. Këto ndryshime u vunë në jetë në kontekstin e një fushate kundër korrupsionit të ndërmarrë nga qeveria e qendrës së djathtë në vitin 2005, por ato nuk ishin pjesë e një programi të gjerë të reformave administrative.¹⁰ Ndryshimi i qeverisë në vjeshtë të vitit 2007 çoi në një riorientim, në atë që Zyra e Kryeministrit ka filluar të përgatisë rindërtimin e sistemit të shërbimit civil, por ka pak shenja që një reformë tërësore e administratës publike është, ose do të bëhet një nga prioritetet e qeverisë aktuale.

Republika Çeke zakonisht është identifikuar për një reformë të shërbimit civil që tërhiqet zvarrë në rajon pasi ajo kurrë nuk e ka zbatuar asnjëherë Ligjin mbi Shërbimin Civil i cili është miratuar në vitin 2002. Megjithatë, Qeveria Topolaneq që erdhi në fuqi në vjeshtë të vitit 2006 e rifilloi reformën e administratës publike duke u përqendruar tek çështjet e efikasitetit, të cilësisë rregullatore, të qeverisjes elektronike, të orientimit të qytetarit dhe të cilësisë së shërbimeve publike. Në këtë kontekst, Ministria e Brendshme hartoi

¹⁰ Mund të duket paradoksale që një fushatë e luftës kundër korrupsionit solli më shumë politizim në shërbimin civil, meqë politizimi zakonisht lidhet me rritjen e korrupsionit. Megjithatë, qeveritë e drejtuara nga PiS argumentuan se zëvendësimi i personelit në burokraci do të këpuste lidhjet e “ujqërve të vjetër të korrupsionit”, të cilat konsideroheshin si rrënja e korrupsionit në sektorin publik në Poloni. Ka dyshime në lidhje me suksesin e strategjisë së qeverive të drejtuara nga PiS (për më shumë hollësi, shih Heywood/Meyer-Sahling 2008).

dhe pilotoi një numër iniciativash premtuese.¹¹ Ndërsa menaxhimi i burimeve njerëzore në administratën publike ka qenë pjesë e një programi më të gjerë, kësaj çështjeje nuk i është kushtuar vëmendje e njëjtë nga drejtuesit e Ministrisë së Brendshme. Që në verën e vitit 2007 janë bërë përpjekje për të rifilluar reformën në shërbimin civil dhe, një reformë e tillë u lejua nga kabineti, por do të jetë e vështirë, si në rastin e Sllovakisë, që të ketë përparime të mëdha përpara përfundimit të këtij cikli parlamentar.

Letonia, Estonia dhe Sllovenia janë pjesë e një grupi vendesh të cilat kanë hartuar plane më ambicioze për reforma. **Estonia** hartoi një numër masash për reformën administrative, të tilla si planifikimi strategjik dhe menaxhimi i performancës në qeverisje dhe masat kundër korrupsionit. Përveç kësaj, në vitin 2004 u bënë përpjekjet e para për të miratuar një reformë të shërbimit civil e cila ishte përgatitur që përpara anëtarësimit në BE. Të njëjtat plane për reforma u rigjallëruan pjesërisht në fund të vitit 2007. Këto çuan në publikimin e “Memorandumit” për reformën në shërbimin civil në vitin 2008 (në kohën kur shkruhej ky dokument, nuk ishte e qartë nëse ky amendament do të miratohej apo jo). Rasti i Estonisë dëshmoi ambicjen për reforma dhe ambicjen përgatitjen e planeve konstruktive reformuese, por këto masa nuk janë integruar në një program të plotë reformash administrative dhe prandaj mbetet të shihet nëse ato do të jenë të suksesshme apo jo.

Letonia, në të kundërt, miratoi një program për reformimin e administratës publike pas anëtarësimit në BE, program i cili do të mbulonte periudhën nga viti 2007 deri në vitin 2013. Ky program përfaqësonte kryesisht një zgjatim të programit të reformave të para anëtarësimit që mbulonte periudhën nga viti 2001 deri në vitin 2006, dhe shumë vëzhgues të jashtëm thonë se pas hyrjes në BE, qeveria e Letonisë nuk kishte një vision për reformën në shërbimin civil. Për më tepër, programi i reformës administrative është shumë i përgjithshëm dhe mbulon çështje të tilla si reforma territoriale, orientimi i qytetarëve dhe qeverisja elektronike. Menaxhimi i burimeve njerëzore ka qenë një fushë e programit të reformës që ka ndihmuar për ta mbajtur gjallë reformën pas anëtarësimit. Në fusha të tilla si politika e shpërblimeve për shembull, kjo reformë ka çuar tashmë në ndryshime impresionuese në vitet 2005 dhe 2006. Që atëherë, Kancelaria e Shtetit ka vazhduar detyrat e programit të reformës duke zhvilluar një koncept për raundin tjetër të reformave në shërbimin civil, përfshirë këtu edhe embicjen për të ngritur një agjenci qeveritare për burimet njerëzore. Për këto arsye, angazhimi për reformimin e shërbimit civil ka vazhduar që prej anëtarësimit.

Të dhënat për **Slloveninë** duken më të paqarta. Pjesa më e dukshme e reformave të periudhës së pas anëtarësimit thuhet në mënyrë të diskutueshme se ka qenë krijimi i Ministrisë së Administratës Publike. Ministria është kthyer tashmë në një gjenerator reformash me theks në cilësinë rregullatore, në masat për nxitjen e administratës publike për të pasur një orientim drejt qytetarëve, në pakësimin e kostove administrative, dhe në përdorimin e mjeteve të qeverisjes elektronike. Menaxhimi i sistemit të shërbimit civil dhe i administratës shtetërore u përfshi në juridiksionin e ministrisë dhe dy amendamente për Ligjin për Shërbimin Civil u përgatitën dhe u miratuan në vitet 2005 dhe 2008. Amendamenti i vitit 2005 në veçanti kërkoi të bënte më të lirë sistemin e shërbimit për mbajtësit e posteve të larta dhe të lehtësonte politizimin e shërbimit të lartë civil. Shumica e reformave dhe amendamenteve administrative dhe e iniciativave për pasojë nuk u vazhduan nga qeveria sepse shumica e përpjekjeve kishin shkuar për përgatitjet për zbatimin e Ligjit për Pagat në Shërbimin Civil, ligj që ishte shumë prapa për zbatim. Prandaj, reforma e shërbimit civil ka mbetur një çështje e ndjeshme në natyrë, rifuti politizimin dhe nuk ishte shumë e integruar në modernizimin më të gjerë të administratës publike.

Reformat më të plota administrative u përgatitën në Hungari dhe Lituani. Megjthatë, këto vende ndryshojnë nga njëri tjetri si në ambicje ashtu edhe në origjinën e reformave. Në **Hungari**, reforma e shtetit ishte kryesisht një iniciativë politike e Kryeministrit Gyurcsány që përpara zgjedhjeve parlamentare të vitit 2006. Qeveria publikoi një program të përgjithshëm reformash të orientuar drejt efikasitetit në sektorin publik dhe të frymëzuar fort nga idetë e menaxhimit të ri publik. Pas rizgjedhjes së qeverisë Socialisto-Liberale në pranverë të vitit 2006, qeveria krijoi një Komision për Reformën Shtetërore, të kryesuar nga ishministri i financave (dhe Ministër i Drejtësisë në kohën e shkrimit të këtij dokumenti),

¹¹ Disa prej këtyre iniciativave kanë përfutur nga mbështetja e Sigmës

Draskovics. Ky komision përgatiti iniciativat për reforma për të gjithë sektorin publik, përfshirë këtu edhe reformën në shërbimin civil. Pjesë të programit të reformës janë realizuar tashmë përmes një amendamenti kryesor të Ligjit për Shërbimin Civil në vitin 2007. Ndryshimet më radikale përfshijnë krijimin e Qendrës Qeveritare të Personelit dhe hyrjen e metodave të pagesave të sektorit privat si edhe të teknikave të reja të rekrutimit. Megjithatë, një pjesë e madhe e programit të reformave mbetet e pazbatuar dhe shumë e kundërshtuar nga brenda administratës. Duke pasur parasysh statusin e një qeverie në minorancë që prej majit të vitit 2008, pritet të shihet sa e qëndrueshme do të jetë reforma e vitit 2007 në të ardhmen si dhe nëse do të çojë realisht në arritjen e rezultateve të dëshiruara.

Në të kundërt, vazhdimësia ka qenë shumë më e dukshme në rastin e **Lituanisë**¹². Qeveria lituaneze hartoi dhe miratoi “Strategjinë e vitit 2010 për Reformën Administrative”. Strategjia u përgatit nga Departamenti i Reformës Administrative në Ministrinë e Brendshme me ndihmën e Departamentit të Shërbimit Civil. Strategjia synon të nxisë një sistem të administratës publike i cili “ofron shërbime më të mira dhe të orientuara tek publiku”, dhe që është i aftë të “thithë përvojën e proceseve politike, administrative dhe institucionale të BE-së”. Programi kërkon të “krijojë një sistem të administratës publike që të jetë transparent, i orientuar drejt rezultateve dhe qytetarit dhe të investojë në përdorimin e teknologjive të informacionit” në administratën publike.

Shërbimi civil në Lituani zë një vend të dalluar në Strategjinë e vitit 2010. Strategjia përqendrohet në çështjet e ndërtimit të kapaciteteve administrative përmes trajnimit, thjeshtimit të procedurave të menaxhimit të shërbimit civil, bashkëpunimit ndërinstitucional në fushën e burimeve njerëzore, monitorimit më intensiv të menaxhimit të shërbimit civil dhe përmirësimit të imazhit të shërbimit civil në shoqëri. Programi i reformës, i cili u integrua në planet e menaxhimit strategjik të qeverisë, përcaktoi masa specifike, indentifikoi ndërlidhjet dhe përcaktoi afatet për aksionin e reformës. Strategjia paraqet, në një masë të mire, një iniciativë të brendshme të administratës, por nevoja për investime në administratën publike pranohet qartë nga qeveria dhe anëtarët e parlamentit. Në fakt, pas ndryshimit të qeverisë, qeveria e Lituanisë ka filluar tashmë të studiojë mundësitë për modernizimin i cili do të përbëjë themelin e rëndësishëm për programin e ardhshëm të reformës, i cili do të skicojë një strategji deri në fund të vitit 2013.

Për sa më sipër, Lituania përfaqëson qasjen më të plotë dhe më koherente ndaj reformës së shërbimit civil ndërmjet shteteve të reja anëtare të BE-së. Siç do ta shohim edhe më tej, kjo pasqyrohet gjithashtu në përparimin e reformës që Lituania dëshmon në fusha të tjera të menaxhimit të shërbimit civil. Dimensionimi programatik i qeverisjes së shërbimit civil pas anëtarësimit ka qenë më i dobët në Poloni, në Republikën Çeke dhe veçanërisht në Sllovaki. Megjithatë, këto vende kohët e fundit kanë filluar të investojnë për zhvillimin e programeve të reformës në shërbimin civil, gjë që tregon se reformimi i shërbimit civil është shfaqur (rishfaqur) në programin e reformave të qeverive të të tetë vendeve të EQL-së të cilat iu bashkuan BE-së në vitin 2004.

3.2. Baza ligjore për shërbimin civil

Ky seksion shqyrton bazën ligjore për shërbimin civil në vendet e EQL-së. Ai përqendrohet në ekzistencën e ligjeve që përcaktojnë statusin ligjor të nëpunësve të shërbimit civil. Miratimi i ligjit për shërbimin civil ishte njëri ndër elementët më të rëndësishëm dhe më të diskutuar të politikës së BE-së në fushën më të gjerë të reformës administrative në periudhën e para anëtarësimit. Duke iu referuar parimeve europiane të administratës, Ligji për Shërbimin Civil ofron mekanizmin bazë për mbrojtjen e pavarësisë dhe nxitjen e profesionalizmit të punonjësve të shërbimit civil gjë që është e domosdoshme për të garantuar sigurinë ligjore dhe përgjegjshmërinë e këtyre punonjësve si individë që ushtrojnë autoritetin shtetëror. Për këtë arsye, politika e BE-së kërkoi ekzistencën e një ligji për shërbimin civil, qëndrueshmërinë e ligjit përgjatë

¹² Para anëtarësimit, Lituania zgjodhi një qasje më pak të koordinuar dhe të bazuar në qëndrime *ad hoc* ndaj reformës së shërbimit civil (Nakrosis 2008a).

kohërave, zbatimin e plotë të ligjit, dhe një përcaktim të qartë të kufijve të shërbimit civil përkundrejt politikës, punësimin në sektorin privat dhe në forma të tjera të mundshme punësimi në sektorin publik.

Në vështrim të pare, vendet e EQL-së duket se shfaqin një përputhje të mirë me parimet europiane të administratës në fushën e qeverisjes së shërbimit civil. Shtatë prej tetë vendeve (me përjashtim të Republikës Çeke) kanë në fuqi një ligj mbi shërbimin civil. Megjithatë, baza ligjore iu nënshtrohet disa ndikimeve kështuqë prirja që nga anëtarësimi në BE në disa vende ka qenë negative. Së pari, ligjet e shërbimit civil nuk janë zbatuar gjithmonë plotësisht ose ekzistojnë boshllëqe të cilat nuk mbulohen nga baza ligjore. Së dyti, baza ligjore i është nënshtruar një shkallë të lartë paqëndrueshmërie në kuptimin që të gjitha ligjet për shërbimin civil janë amenduar shpesh ose shumë shpesh. Së treti, vende të tilla si Hungaria, Polonia dhe Sllovakia i kanë rishikuar ligjet e tyre për të përjashtuar nivelet e larta të burokracisë nga shërbimi civil dhe për t'i shndërruar këto pozicione në emëtime politike. Përgjegjshmëria përpara ligjit, përgjegjësia ligjore, dhe paanshmëria politike e shërbimit civil duhet të shqyrtohen shpesh¹³. Vetëm Letonia dhe Lituania kanë qenë të afta të parandalonin këtë rënie pas anëtarësimit dhe në këtë mënyrë kanë ruajtur një përputhje të lartë me parimet europiane të administratës në këtë fushë.

Përkufizimi i bazës ligjore të qeverisjes së shërbimit civil

Miratimi dhe zbatimi i ligjeve për shërbimin civil

Republika Çeke është i vetmi vend i EQL-së i cili nuk ka zbatuar një ligj për shërbimin civil dhe i cili për këtë gjë nuk plotëson kërkesat bazë që lidhen me parimet europiane të administratës. Republika Çeke miratoi një ligj për shërbimin civil në vitin 2002, por ky ligj nuk gjeti kurrë zbatim. Fillimi i zbatimit të tij u shty disa herë që në vitin 2004, dhe shumica e vëzhguesve presin që ligji i vitit 2002 të mos zbatohet kurrë. Kjo gjendje pasqyrohet edhe në përpjekjet e kohëve të fundit për të përgatitur një ligj të ri për shërbimin civil. Plani i reformës ka qenë shkrirja e ligjit për shërbimin civil me ligjin për punonjësit publikë të punësuar në administratat lokale e rajonale, ligj i cili është miratuar gjithashtu në vitin 2002 dhe që ka filluar të zbatohet që në vitin 2003.

Edhe pse Qeveria Çeke nuk e zbatoi kurrë Ligjin e vitit 2002 për Shërbimin Civil (me përjashtim të disa neneve), duhet pranuar se menaxhimi i personelit në Republikën Çeke nuk kryhet në kushtet e boshllëkut ligjor. Së pari, Kodi i Punës përmban një nen (neni 73) i cili rregullon qartë veprimtarinë e punonjësve të administratës publike. Së dyti, që prej vitit 1992 ka ekzistuar një Ligj i veçantë mbi Pagat, i cili rregullon sistemin e shpërblimit, i cili nga ana e vet është një fushë e rëndësishme e menaxhimit të personelit. Së treti, ka pasur gjithashtu një ligj të veçantë për Konfliktin e Interesit që prej vitit 1992, i cili rregullon të drejtat dhe detyrimet e zyrtarëve. Së katërti, siç u përmend edhe më sipër, zyrtarët e punësuar në administratat lokale e rajonale mbulohen nga Ligji për Vetëqeverisjen Territoriale i vitit 2002.

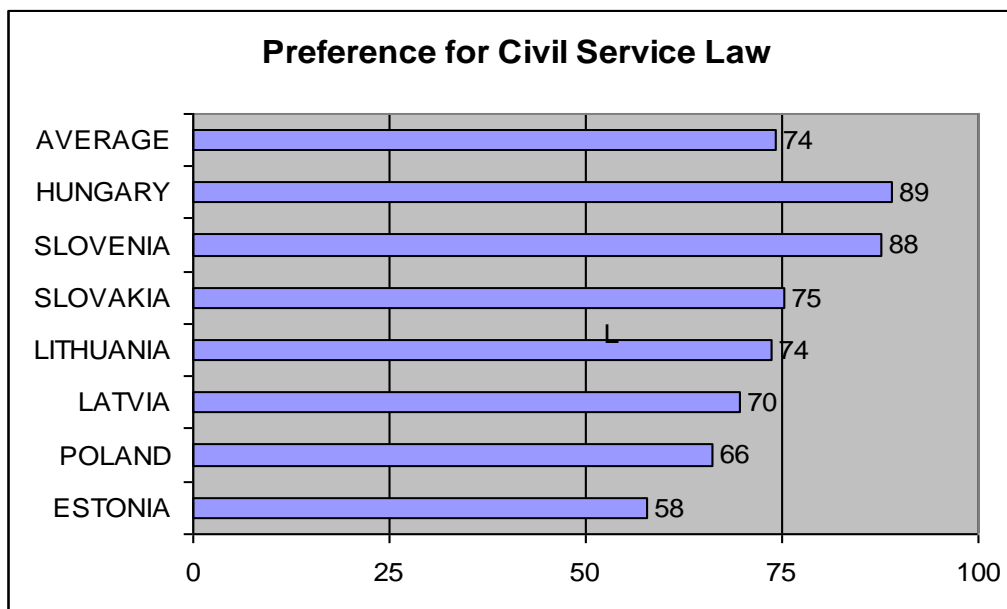
Në kundërshtim me Republikën Çeke, të gjitha vendet e tjera kanë miratuar dhe zbatuar ligjin e shërbimit civil. Në **Hungari**, Ligji për Statusin e Nëpunësve Civilë i vitit 1992; në **Estoni** nëpunësit civilë mbulohen me Ligjin për Shërbimin Publik të viti 1995; në **Sllovakia** zbatohet Ligji për Shërbimin Civil i vitit 2001; në **Slloveni** është në fuqi ligji i vitit 2002. Vendet e tjera kanë kaluar të paktën një zëvendësim të plotë të ligjeve të tyre për shërbimin civil. **Lituania** miratoi Ligjin për Zyrtarët në vitin 1995, i cili u zëvendësua nga Ligji për Shërbimin Civil në vitin 1999. **Letonia** miratoi ligjin e parë në vitin 1994 dhe e zëvendësoi atë në vitin 2000 me një Ligj të ri për Shërbimin Civil. Në **Poloni**, Ligji për Shërbimin Civil është zëvendësuar tashmë dy herë: ligji i parë i vitit 1996 u zëvendësua për herë të parë në vitin 1998 dhe më vonë, pas anëtarësimit, në vitin 2005.

Shkurt, të gjitha shtetet e EQL-së përveç Republikës Çeke, e kanë plotësuar tashmë pjesën më të madhe të kërkesave ligjore bazë të Hapësirës Administrative Europiane që *përpara* anëtarësimit, dhe kjo situatë nuk

¹³ Ndryshimet në fushën e veprimit të ligjeve mbi shërbimin civil në Hungari, Poloni dhe Sllovakia mund të shihen edhe si një ripërkufizim i neksusit politiko-administrativ. Megjithatë, këto ripërkufizime kishin pasoja problematike për parimet europiane, të tilla si asnjësi politike e shërbimit civil.

ka ndryshuar që atëherë. Pranimi në përgjithësi i parimit se punonjësit e administratës shtetërore duhet të mbulohen nga një ligj i veçantë për shërbimin civil pasqyrohet në qëndrimet e punonjësve civilë të ministrive. Sipas sondazhit të Sigmës, pothuajse 75% e të anketuarve mbështetën idenë se marrëdhëniet e punës të punonjësve në ministri duhet t'i nënshtrohen një ligji të veçantë për shërbimin civil.

Figura 1. “Është e rëndësishme që personeli drejtues i ministrive të punësohet sipas një ligji të shërbimit civil.”



Do të ishte interesante të shihej nëse zyrtarët çekë e quajnë të rëndësishëm një ligj për shërbimin civil, përderisa ata nuk e kanë provuar kurrë punësimin në shërbimin civil që vepron në përputhje me një ligj për shërbimin civil të zbatuar plotësisht. Mendimet që vijnë nga intervistat personale sugjerojnë se mbështetja për Ligjin për Shërbimin Civil është e ulët në disa prej ministrive më të rëndësishme të Republikës Çeke, të tilla si Ministria e Financave. Ministrinë zakonisht kanë formuar kodet dhe rregulloret e tyre, ndërsa disa të tjera vazhdojnë të mos shohin ndonjë përfitim nga të pasurit e një ligji të përgjithshëm për shërbimin civil. Në të njëjtën kohë, ne mësuam se disa ministri e drejtonin personelin e tyre *duke supozuar* se ishte në fuqi Ligji për Shërbimin Civil i vitit 2002. Ky ndryshim në praktikën dhe këndvështrimet sugjeron se nuk duhet të merret si e mirëqenë se zyrtarët e qeverisjes qendrore do ta përqafojnë me gjithë forcën e zemrës së tyre rifillimin e reformës së shërbimit civil në Republikën Çeke.

Cilësia e zbatimit

Megjithë ekzistencën e ligjeve për shërbimin civil në vendet e EQL-së dhe qëndrimet pozitive të nëpunësve të shërbimit civil përkundrejt ligjit, për ta është e nevojshme të shtohet një numër kualifikimesh. Së pari, cilësia e zbatimit të ligjeve për shërbimin civil ka rënie në periudhën pas anëtarësimit. Në **Sloveni** për shembull, kapitujt që merren me rregullimin e vlerësimit të performancës dhe rregullimin e procesit disiplinor janë hequr nga Ligji me rastin e një amendamenti themelor në vitin 2005. Megjithatë, nuk janë miratuar ende vendime qeverie të cilat të zëvendësojnë bazën e mëparshme ligjore. Kjo dëmton sigurinë ligjore të shërbimit civil. Në **Slovaki**, kodi disiplinor u hoq nga Ligji për Shërbimin Civil në vitin 2006 dhe, që atëherë nuk është miratuar ndonjë rregullore e re për zëvendësimin e tij. Në **Estoni**, për të dhënë një shembull tjetër, ka ekzistuar një boshllëk i rëndësishëm në zbatim për vite të tëra. Përpjekjet për të përtërirë Ligjin për Shërbimin Publik kanë dështuar disa herë. Për pasojë, drejtuesit e personelit janë efektivisht të detyruar të “shtrydhin” praktikën e sotme në rregulla zyrtare të së shkuarës me qëllim që të ruajnë në dukje ligjshmërinë.

Mungesa e qëndrueshmërisë së ligjeve për shërbimin civil

Së dyti, ekzistenca e ligjeve për shërbimin civil mbështet parimet e paanshmërisë dhe të përgjegjësisë ligjore të shërbimit civil. Megjithatë, shërbimi civil në të gjitha tetë vendet zë pak pikë në drejtim të “sigurisë ligjore”. Të teta vendet i kanë amenduar ligjet e tyre për shërbimin civil që në vitin 2004. Në fund të vitit 2007, ligji për shërbimin civil i Sllovakisë ishte amenduar 23 herë që në vitin 2002 dhe 13 herë që prej anëtarësimit në BE në vitin 2004. Po ashtu, ligji lituanez ishte amenduar 36 herë midis viteve 1999 dhe fundit të vitit 2007 (tetë herë që në vitin 2004). Madje edhe ligji çek për shërbimin civil, pjesa më e madhe e të cilit nuk është më në fuqi, është amenduar disa herë që prej vitit 2004. Shumica e këtyre amendamenteve kanë future vetëm disa ndryshime të vogla, por siç do të bëhet më e qartë në pjesën tjetër të këtij dokumenti, të gjitha vendet përveç Estonisë dhe Republikës Çeke, kanë miratuar të paktën një amendament të madh i cili ka ndikuar në mënyrë të ndjeshme në mënyrën me të cilën qeverisen nëpunësit e shërbimit civil. Me fjalë të tjera, rregullat zyrtare që qeverisin shërbimet civile në vendet e Europës Qendrore e Lindore janë shumë të paqëndrueshme dhe, për pasojë, siguria e menaxhimit të shërbimit civil dëmtohet seriozisht dhe mund të zhvillohet drejtimi arbitrar.

Fusha e veprimit e ligjeve për shërbimin civil

Së treti, përkufizimi i fushës së veprimit të ligjeve për shërbimin civil nuk është gjithmonë pa probleme. Ka qenë një prirje e përgjithshme që qeveritë e EQL-së kanë qenë të prirura për përkufizime të ngushta të shërbimit civil, meqë fusha e veprimit të ligjit për shërbim civil kufizohet kryesisht për zyrtarët që ushtrojnë autoritetin e shtetit. Në kundërshtim me këtë, punonjësit në sektorin e gjerë publik – për shembull, në arsim, shëndetësi dhe në forcat e armatosura - i nënshtrohen një legjislacioni të veçantë. Megjithatë, fusha e veprimit të sistemeve të ndryshme të shërbimit civil i nënshtrohet paqartësive në disa vende, si për shembull në Slloveni dhe Poloni. Situata në Poloni është e dukshme, përderisa ligji bën dallimin midis nëpunësve civilë që janë të emëruar dhe “punonjësve të shërbimit civil”, të cilët janë brenda fushës së veprimit të ligjit për shërbimin civil por njëkohësisht u nënshtrohen edhe kontratave të zakonshme sipas ligjit të punës. Megjithatë, numri i nëpunësve civilë të emëruar dhe kështu pjestarë të shërbimit civil me të drejta të plota përbën aktualisht 5% të të gjithë shërbimit civil. Kjo ka kuptimin që përgjegjshmëria ligjore e shërbimit civil është e garantuar, por që shumë nga rregullimet për menaxhimin që do të trajtohen më poshtë zbatohen vetëm për një pjesë të vogël të zyrtarëve.

Problemet e përputhjes me parimet europiane të administratës rriten në lidhje me përkufizimin e marrëdhënies midis politikës dhe administratës. Në të tre **shtetet balltike**, nëpunësi më i lartë civil është në nivelin e parë të hierarkisë nën nivelin e ministrit. Për më tepër, postet e këshilltarëve janë përkufizuar, por numri i stafit këshillues është zakonisht i vogël. Në të kundërt me këtë, vendet e tjera fusin një ose disa nivele të të emëruarve politikë midis nivelit të ministrit dhe postit të nëpunësit më të lartë civil.

Në **Slloveni**, ekzistojnë një ose dy sekretarë shteti të emëruar politikisht midis ministrit dhe drejtorit të përgjithshëm, dhe këta janë nëpunësit më të lartë civilë. Edhe në Hungari e në Sllovaki ekzistojnë dy nivele të të emëruarve politikë. Në **Hungari**, në krye të hierarkisë në ministri janë një ose dy sekretarë shteti dhe disa specialistë të sekretarit të shtetit që janë mbi drejtorët e departamenteve të cilët janë nëpunësit më të lartë civilë. Hungaria ka kabinete zyrtare të ministrit, por madhësia e kabineteve mund të shkojë nga 20 deri në 30 persona të cilët kanë në krye të kabinetit politik një person që luan një rol të rëndësishëm gjithnjë në rritje në drejtimin e departamenteve të ministrisë. Në **Sllovaki**, ka një ose dy sekretarë shteti dhe një drejtor i zyrës së shërbimit, ndërsa drejtorët e përgjithshëm, si niveli i tretë në ministri, kalasifikohen si nëpunësit më të lartë civilë. Në **Poloni**, kufiri është i vendosur edhe më poshtë në hierarki, meqë një a dy sekretarë shteti, disa nënsekretarë, një drejtor i përgjithshëm, dhe një numër i madh drejtorësh dhe zëvendës drejtorësh në departamente janë të gjithë të emëruar politikë. Për pasojë, përgjegjësi i një njësie është efektivisht punonjësi civil më i lartë në Poloni. Së fundi, në Republikën Çeke nuk ka ndonjë kufi zyrtar midis politikës dhe administratës sepse nuk ekziston një ligj për shërbimin civil. Informalisht një kufi mund të vendoset nën nivelin e zëvendësministrit, meqë drejtorët e seksioneve dhe drejtorët e departamenteve kanë prirje të jenë gjysmëpolitikisht të emëruar.

Shkalla e politizimit nënkupton që shumë nga zyrtarët e lartë që kanë një rol qendror në ushtrimin e autoritetit të shtetit nuk i nënshtrohen në fakt ligjit për shërbimin civil. Kjo situatë e dobëson përgjegjshmërinë e shërbimit civil dhe dëmton parimet e profesionalizmit dhe të asnjënjësisë politike. Për më tepër, është shumë e dukshme që disa vende i kanë ndryshuar kufijtë midis politikës dhe administratës edhe më poshtë hierarkisë ministrore duke i kthyer ish-nëpunësit më të lartë civilë në të emëruar politikë. Kështu ndodhi në **Hungari** kur postet administrative të sekretarit të shtetit dhe të zëvendëssekretarit të shtetit u rietiketuan dhe u kthyen në poste politike. Në **Sllovaki** kjo ndodhi kur drejtori i zyrës së shërbimit u transformua në një të emëruar politik dhe në **Poloni** kur postet e tre llojeve të drejtorëve u kthyen zyrtarisht në poste politike¹⁴. Këto zhvillime mund të konsiderohen si një ripërkufizim i thjeshtë i neksusit politiko-administrativ. Megjithatë, këto duhet të klasifikohen si një largim nga parimet europiane të administratës publike.

Në përfundim, cilësia e përgjithshme e bazës ligjore të qeverisjes së shërbimit civil aktualisht ka rënë në disa vende si Hungaria, Polonia, Sllovakia dhe Sllovenia, dhe ka mbetur problematike në Estoni dhe në Republikën Çeke. Kjo prirje ngre pyetje shumë të rëndësishme në lidhje me institucionalizimin e parimeve të sigurisë ligjore, të përgjegjshmërisë, të paanshmërisë dhe të parashikueshmërisë në shtetet e reja anëtare.

3.3. Koordinimi dhe menaxhimi i shërbimit civil në nivel qendror

Ky seksion shqyrton strukturat qendrore që janë përgjegjëse për menaxhimin dhe koordinimin e politikës së shërbimit civil. Në veçanti, vlerësimet e Sigmës kanë theksuar se një institucion qendror me një pozitë të konsoliduar dhe me kompetenca të mjaftueshme për koordinimin dhe kontrollin e politikës së shërbimit civil përbën një element shumë të rëndësishëm për garantimin e harmonizimit të shërbimeve civile të vendeve të EQL-së me parimet europiane të administratës. Ky këndvështrim pasqyron rëndësinë që kanë strukturat qendrore të menaxhimit si mekanizma për të garantuar sigurinë ligjore të politikës së shërbimit civil dhe trajtimin e drejtë dhe të barabartë të nëpunësve të këtij shërbimi në të gjitha institucionet qeveritare. Struktura të afta qendrore të menaxhimit janë të nevojshme edhe për të zhvilluar reformën në shërbimin civil, për të menaxhuar përgatitjen e legjislacionit për reformën dhe për të vendosur standarde për menaxhimin e burimeve njerëzore.

Kjo fushë e qeverisjes së shërbimit civil karakterizohet nga një shkallë e lartë ndryshueshmërie midis vendeve. Nuk ekziston një model i vetëm i menaxhimit të shërbimit civil në vendet e EQL-së. Institucionet qendrore të menaxhimit mund të gjenden në zyrat e kryeministrit dhe në kancelaritë, në ministrinë e brendshme, të financave, të punës dhe drejtësisë, dhe në ministri të veçanta të administratës publike. Për sa i përket parimeve europiane të administratës ne mund të identifikojmë të paktën një organ qendror në secilin prej vendeve të EQL-së i cili ka njëfarë përgjegjësie të përgjithshme për çështjet e shërbimit civil. Megjithatë, kapaciteti aktual i menaxhimit është i ulët në Republikën Çeke dhe në Sllovaki. Në Estoni, kapaciteti qendror menaxherial është dëmtuar nga copëzimi i kësaj kompetence në disa institucione. Në Poloni, Hungari dhe Slloveni strukturat qendrore të menaxhimit i nënshtrohen paqëndrueshmërisë dhe pasigurisë. Vetëm Lituania dhe, në një shkallë më të vogël Letonia, kanë zhvilluar dhe ruajtur struktura të afta qendrore menaxhuese për shërbimin civil që prej anëtarësimit të tyre në BE në vitin 2004.

Larmia në administrimin e shërbimit civil

Vazhdimësia pas anëtarësimit në BE në këtë fushë të menaxhimit në nivel qendror të shërbimit civil ka qenë një çështje shqetësuese të paktën në Sllovaki, në Republikën Çeke dhe në Estoni. **Republika Çeke** në fakt kurrë nuk ka pasur një autoritet qendror e unik për menaxhimin e shërbimit civil, kryesisht ngaqë Republika Çeke nuk ka zbatuar asnjëherë një ligj për shërbimin civil. Pas miratimit të Ligjit për Shërbimin

¹⁴ Në kohën kur shkruhej ky dokument, në Poloni ishte planifikuar që të rifuteshin postet e drejtorëve të përgjithshëm, të drejtorëve të departamenteve dhe të zëvendës drejtorëve në fushën e veprimit të shërbimit civil. Kjo do të thoshte një reformë për tu kthyer në rregullimet e vitit 2006.

Civil në vitin 2002, qeveria çeke krijoi Drejtorinë e Përgjithshme për Shërbimin Civil pranë kryeministrit. Drejtoria e Përgjithshme do të duhej të bëhej një zyrë qendrore relativisht e fuqishme e shërbimit civil, por ajo kurrë nuk u bë plotësisht funksionale sepse qeveria nuk emëroi asnjëherë një drejtues për këtë zyrë. Përkundrazi, Drejtoria e Përgjithshme u mbyll në vitin 2005. Aktualisht, Ministria e Brendshme është përgjegjëse për përgatitjen e reformës së ardhshme në shërbimin civil, por ajo nuk ka funksione të tjera në fushën e menaxhimit të personelit të cilat do të ndihmonin të vendoseshin standarde menaxhimi homogjene dhe të koordinoheshin politika e personelit mes institucioneve. Për pasojë, politika e personelit është zbatuar sektor pas sektori dhe ndryshon shumë nga ministria në ministri.

Sllovakia është një vend tjetër me një boshllëk të madh në fushën e menaxhimit të shërbimit civil. Sllovakia kishte pasur një zyrë të shërbimit civil e cila ishte më e forta në rajon. Zyra e Shërbimit Civil jo vetëm që luajti një rol standard për menaxhimin e reformës dhe për kontrollin e zbatimit të saj, por ajo kishte edhe kompetenca të mëdha në rekrutimin, marrjen në provim, përzgjedhjen dhe vlerësimin si edhe në kontrollin e plotësimin me personel dhe kontrollin e kostove të stafit (cf. "sistematizimi"). Kompetencat e shumta të Zyrës së Shërbimit Civil mund të kenë kontribuar në rënien e saj, përderisa ato ndërhyjnë në shumë sesa duhet në rolet tradicionale të ministrive dhe mbi të gjitha në rolin e Ministrisë së Financave

Që prej mbylljes së Zyrës së Shërbimit Civil, menaxhimi i shërbimit civil në Sllovakia i është dhënë zyrtarisht Ministrisë së Punës, ku ai ka qenë atashuar përpara se të zbatoheshin Ligji për Shërbimin Civil i vitit 2002. Megjithatë, njësisia në Ministrinë e Punës, - Departamenti i Shërbimit Civil - përbëhet nga më pak se shtatë persona, dhe për vitin e parë pas mbylljes së Zyrës së Shërbimit Civil, ajo përbëhet nga tre persona, dhe asnjë prej të cilëve nuk kishte punuar më parë në Zyrë. Departamentit të Shërbimit Civil i mungojnë kështu kapacitetet për të përgatitur reformimin e shërbimit civil ose për të kontrolluar zbatimin e Ligjit për Shërbimin Civil. Aktualisht, trashëgimia e Zyrës së Shërbimit Civil është ende e dukshme meqë disa rregulla të mëparshme kanë mbetur ende në fuqi dhe disa teknika të mëparshme menaxhimi janë ende në përdorim. Megjithatë, disintegrimi i shërbimit civil dhe larmia në praktikën e menaxhimit janë duke u rritur me shpejtësi.

Njësia e personelit në Zyrën e Qeverisë është në një pozicion më të mirë për të koordinuar politikën e shërbimit civil në Sllovakia. Zyrtarisht, Zyra e Qeverisë është përgjegjëse për "emërimin e nëpunësve civilë" të cilët janë fare të paktë në numër dhe përgjigjen për një numër fare të vogël detyrash të menaxhimit horizontal të personelit. Megjithatë, ka lindur një funksion i rëndësishëm nga një mbledhje e rregullt e krerëve të zyrave të shërbimit, të cilët shërbejnë edhe si drejtorë personeli nëpër ministri. Kjo mbledhje e kryesuar nga Kreu i Zyrës së Shërbimit të Zyrës së Qeverisë, ka filluar të shërbejë si një bord dhe si një forum i rëndësishëm për koordinimin e politikës së personelit dhe për përgatitjen e reformës së ardhshme të shërbimit civil. Parashikimet e rifillimit të reformës së shërbimit civil do të varen në masë të madhe nga Zyra e Qeverisë dhe nga aftësia e saj për të fituar mbështetjen për reforma të krerëve të tjerë të zyrave të shërbimit.

Estonia është vendi i tretë me problem në menaxhim, por shqetësimet nuk vijnë nga mungesa e kapacitetit por nga një copëzim i autoritetit në lidhje me menaxhimin e shërbimit civil midis disa institucioneve. Ky problem nuk është i ri, por ka qenë në kohën e miratimit të Ligjit për Shërbimin Publik në mes të viteve 1990-të. Shërbimi civil është vendosur në Departamentin e Shërbimit Publik në Kancelarinë e Shtetit. Megjithatë, kancelarisë së shtetit i mungojnë kompetenca të fuqishme përfshirë kompetencën për të përgatitur dhe hartuar një Ligj të ri për Shërbimin Publik, për të përgatitur legjislacioni dytësor dhe për të kontrolluar zbatimin e ligjit. Për sa i përket kontrollit të zbatimit të ligjit, Kancelaria e Shtetit vepron më shumë si një konsulente sesa si një institucion kontrollues. Në fakt, Zyra e Auditimit të Shtetit ka dalë herë pas here në rolin e një institucioni kontrollues – për shembull kur vlerëson sistemin e pagave të lidhura me performancën pas hyrjes në fuqi të saj në fillim të vitit 2000 - por aktivitetet e saj të kontrollit nuk mund të shkojnë përtej kontrolleve të rastësishme.

Në lidhje me kompetencën për të përgatitur dhe hartuar një legjislacion të ri, Kancelaria e Shtetit në Estoni nuk luan më shumë sesa një rol konsultativ, përderisa pushteti i saj qëndron nën Ministrinë e Drejtësisë. Arsyeja zyrtare pas kësaj ndarjeje të punës buron nga kufizimi (kushtetues) që Sekretari i Shtetit, i cili

është shefi i Kancelarisë së Shtetit nuk lejohet të ketë iniciativë ligjvënëse në parlament¹⁵. Përveç kësaj, është me rëndësi të vihet në dukje roli i Ministrisë së Financave në koordinimin dhe kontrollin e menaxhimit të shërbimit civil në fushën e politikës së shpërblimit. Për pasojë, menaxhimi i shërbimit civil në Estoni ka mungesa të kapacitetit për të vendosur standarde dhe praktika uniforme në institucionet administrative. Nuk është për t'u habitur që shumë vëzhgues të jashtëm dhe të brendshëm thonë se Estonia nuk ka vetëm një, por ka shumë sisteme të shërbimit civil, përderisa çdo ministri ka ndërtuar qasjen e saj për menaxhimin e personelit. Në këtë vështrim ekzistojnë disa ngjajshmëri befasuese midis Estonisë dhe Republikës Çeke.

Në pamje të parë, ecuria e **Polonisë** pas anëtarësimit është shumë e ngjajshme me rastin e Sllovakisë, përderisa Zyra e pavarur e Shërbimit Civil u shpërnda në vitin 2006. Ndryshe nga Sllovakia, Polonia ka qenë në gjendje për të parandaluar lindjen e një vakumi institucional në fushën e menaxhimit qendror të shërbimit civil. Pas reformës së vitit 2006, menaxhimi i shërbimit civil u nda në dy departamente brenda Kryeministrisë. Departamenti i Shërbimit Civil mori shumicën e funksioneve të Zyrës së mëparshme të Shërbimit Civil, përfshirë këtu edhe menaxhimin e reformës, kontrollin e zbatimit, dhe përgatitjen dhe koordinimin e trajnimit nga qendra. Megjithatë, përjashtimi i posteve të drejtorëve nga fusha e veprimit të shërbimit civil dhe krijimi i Rezervës Shtetërore të Stafit nga e cila do të duhej të zgjidheshin vetë drejtorët çoi në krijimin e një departamenti të dytë që merret vetëm me menaxhimin e Rezervës Shtetërore të Stafit.

Edhe pse qeveria polake arriti të mos e lejonte lindjen e një hendeku në menaxhimin e shërbimit civil, është e rëndësishme të pranohet se Zyra e Shërbimit Civil kishte një personel prej rreth 100 personash, ndërsa Departamenti i Shërbimit Civil, si pasuesi zyrtar i Zyrës, kishte më pak se 1/3 e këtij numri. Shumica e stafit të departamentit të ri kishin fituar përvojë në ish Zyrën e Shërbimit Civil dhe shumica e stafit tjetër u transferua në ministri dhe agjenci të tjera të qeverisjes qendrore, gjë që bëri që Polonia të mos përjetonte ndonjë humbje të madhe të ekspertizës specifike të shërbimit civil, siç ndodhi në Sllovakia. Megjithatë, reforma e vitit 2006 u pasua nga një periudhë e një pasigurie të madhe, gjë që solli për pasojë një paralizë të madhe të menaxhimit të shërbimit civil për më shumë se një vit.

Qeveria që u formua pas zgjedhjeve të vjeshtës së vitit 2007 e trajtoi këtë çështje duke integruar Departamentin e Rezervës Shtetërore të Stafit në Departamentin e Shërbimit Civil¹⁶. Ndërkohë që ristrukturimi i riktheu kapacitetet për veprim në fushën e menaxhimit të shërbimit civil, e ardhmja e ndërtimit të institucioneve në Poloni mbetet e hapur. Diskutimi tani është përqendruar në rihapjen e modelit nga lart poshtë të ish Zyrës së Shërbimit Civil ose në krijimin e një Departamenti të Shërbimit Civil me një autonomi më të madhe institucionale dhe të kryesuar nga një sekretar shteti brenda kryeministrisë.

Ndryshimet dhe pasiguria në lidhje me autoritetin për menaxhimin e shërbimit civil kohët e fundit kanë qenë tiparet kryesore të asaj që ka ndodhur edhe në **Hungari**. Që nga mesi i viteve 1990-të, autoriteti menaxhues i shërbimit civil ishte i vendosur kryesisht në Ministrinë e Brendshme, por Zyra e Kryeministrit zakonisht kishte disa kompetenca në lidhje me hartimin e udhëzimeve për reforma. Pas riorganizimit të qeverisë në vitin 2006, çështjet e shërbimit civil u zhvendosën tërësisht në kryeministri.

Përgjegjësitë e kryeministrisë u rritën në vitin 2007 me ngritjen e Qendrës Qeveritare për Personelin (KSZK). Qendra Qeveritare e Personelit u ndërtua dhe u vendos në ish Institutin Hungarez të Administratës Publike, i cili ishte përgjegjës për kryerjen e studimeve për administratën publike dhe për përgatitjen dhe kryerjen e provimeve të shërbimit civil. Në vitin 2007, reforma ua dha funksionin studimor instituteve të tjera, ndërkohë që i dha agjencisë së re një rol të madh në rekrutimin dhe trajnimin e nëpunësve të shërbimit civil. Shumica e këtyre masave janë ende në përgatitje e sipër. Megjithatë, Qendra

¹⁵ Nuk duhet vrarë shumë mendja për të kuptuar se ky justifikim u ka shërbyer shumë mirë shumë institucioneve dhe aktorëve politikë, përderisa u ka lejuar atyre ta mbajnë nën kontroll Kancelarinë.

¹⁶ Plani i reformës ishte të mbyllej Departamenti i Rezervës Shtetërore për Staf dhe të integroheshin anëtarët e tij në fushën e veprimit të shërbimit civil.

Qeveritare e Personelit ka ndërtuar një bazë qendrore të dhënash me qëllim njoftimin e vendeve vakante të punës, ka filluar të përfshihet në paraseleksionimin e drejtuesve të departamenteve dhe është duke ndërtuar një sistem provimi i cili është i krahasueshëm me sistemet e *konkurseve* në sistemin francez dhe atë të BE-së.

Mbetet të shihet nëse ky plan ambicioz në Hungari për një agjenci aktive qeveritare për personelin të realizohet plotësisht në të ardhmen. Statusi i qeverisë së minorancës që në pranverën e vitit 2008 ka sjellë shumë pasiguri në planet e reformës. Ministrinë e linjës e mbështesin me hezitim reformën, përderisa ato hezitojnë të humbasin pavarësinë që kanë për rekrutimin dhe shqyrtimin e kandidatëve. Për më tepër, struktura e departamentit në Kryeministri ka pësuar disa ndryshime në nivelin e lidhjes. Sekretari i Shtetit që ishte iniciatori kryesor i reformës së shërbimit civil të vitit 2007, u largua nga shërbimi civil dhe u kthye në sektorin privat. Po ashtu, disa zyrtarë të lartë “të vjetër”, disa prej të cilëve kishin mbi 15 vjet përvojë në menaxhimin e shërbimit civil, u larguan nga Zyra në Kryeministrit meqë ishin kundër masave të reformës së re. Në kohën kur shkruhej ky dokument kishte një mungesë qartësie në lidhje me faktin se kush do të kishte përgjegjësi për shërbimin civil dhe se si do të ishte struktura organizative në të ardhmen e afërt.

Pas anëtarësimit, edhe **Slllovenia** përjetoi ndryshime të mëdha në lidhje me strukturat qendrore të menaxhimit. Pas zgjedhjeve të vitit 2004, qeveria e re hapi Ministrinë e Administratës Publike për t'u marrë me çështjet e reformës administrative dhe të menaxhimit, përfshirë këtu edhe menaxhimin e shërbimit civil. Njësia përgjegjëse në ministri kryesohet nga drejtori i përgjithshëm dhe është e pajisur mirë me staf. Ajo merret me sistemin e shërbimit civil, me organizimin e administratës shtetërore, me menaxhimin e reformës administrative, përfshirë këtu edhe reformën në shërbimin civil dhe kontrollin e inspektimit të menaxhimit të shërbimit civil. Ajo organizon njoftimin qendror për vendet vakante të punës, mban regjistrin, luan një rol të madh në lidhje me ankesat dhe apelimet e nëpunësve të shërbimit civil dhe harton planet e trajnimit.

Strukturat menaxhuese të shërbimit civil në Sllloveni më parë kanë qenë nën juridiksionin e Ministrisë së Brendshme. Këshilli i Zyrtarëve, i cili është përgjegjës për përzgjedhjen e personelit të posteve të larta, shkoi nga Zyra e Qeverisë në Ministrinë e re të Administratës Publike¹⁷. Prandaj, ndërtimi aktual institucional ka mundësinë të ofrojë një lidhje të fortë në reformimin dhe menaxhimin e shërbimit civil. Ministria e re u krijua në kohën e qeverisë të qendrës së djathtë Janza. Ajo vazhdoi punën e saj pas ndryshimit më të fundit të qeverisë në vjeshtë të vitit 2008.

Në Letoni dhe Lituani mund të gjenden dy strukturimet më të qendrueshme dhe më të afta institucionale. Në **Letoni**, ndryshime kanë ndodhur edhe këto vitet e fundit, por ato tregojnë një kalim gradual dhe në rritje të kompetencës nga zyra e shërbimit civil - si Administrata e Shërbimit Civil - në Kancelarinë e Shtetit. Kancelaria e Shtetit është aktualisht përgjegjëse për hartimin e udhëzimeve të reformës, për hartimin e legjislacionit të reformës, dhe për hartimin e planeve të trajnimit në bashkëpunim me Shkollën Letoneze të Administratës Publike.

Edhe Administrata e Shërbimit Civil, edhe departamenti në Kancelarinë e Shtetit janë të dyja nën drejtimin e Kryeministrit, por marrëdhëniet midis dy institucioneve nuk janë pa tensione. Administrata e Shërbimit Civil gëzon vetëm një mbështetje të kufizuar nga ministrinë e linjës sepse roli i saj shihet si ndërhyrje në çështjet e ministrive dhe si dëmtues i pavarësisë së këtyre ministrive. Shumica e ndryshimeve institucionale përgjatë dhjetë viteve të fundit, përfshirë rolin e saj në zhvillimin e reformës dhe në pjesëmarrjen e saj në procedurën e provimit dhe në përzgjedhjen e personelit, e kanë dobësuar Administratën e Shërbimit Civil, ndërkohë që kanë përforcuar imazhin e saj si një “institucion kontrollues” dhe jo si një “ofrues shërbimesh” për ministrinë e linjës. Në këtë kontekst, tani po merret në konsideratë integrimi i Administratës së Shërbimit Civil në një agjenci të re qeveritare për burimet njerëzore, e cila do të

¹⁷ Këshilli i Zyrtarëve është një organ i pavarur i krijuar mbi bazën e Ligjit për Shërbimin Civil.

të merrej me zbatimin në nivel qendror të disa funksioneve të personelit dhe e cila t'i ngjante Qendrës qeveritare hungareze për personelin.

Struktura më e qëndrueshme dhe më e fortë për menaxhimin e shërbimit civil ka lindur në **Lituani**. Departamenti i Shërbimit Civil që vepron në Ministrinë e Brendshme u krijua në fund të viti 2002. Ai lindi nga ish Ministria për Reformën në Administratën Publike dhe e Autoriteteve Lokale, e cila u mbyll në vitin 2001. Pastaj, funksionet në fushën e shërbimit civil u transferuan në Ministrinë e Brendshme. Drejtori i Departamentit të Shërbimit Civil jep drejtpërdrejt llogari para Ministrit të Brendshëm. Departamenti përbëhet prej më shumë se 40 punonjësish të cilët janë caktuar në disa njësi e që merren me zhvillimin e reformës, kontrollin, regjistrimin, zhvillimin e trajnimit dhe politikën e rekrutimit, përfshirë këtu menaxhimin e vendeve vakante, përgatitjen dhe menaxhimin e provimeve dhe, pjesëmarrjen në komisionet e përzgjedhjes. Departamenti i Shërbimit Civil punon në bashkëpunim të ngushtë me Departamentin e Reformës së Administratës Publike në Ministrinë e Brendshme. Megjithatë, nevoja për koordinim midis dy departamenteve ka rënë që kur kompetenca për hartimin dhe zhvillimin e iniciativave të reja në fushën e reformës së shërbimit civil iu dha Departamentit të Shërbimit Civil. Gjatë këtyre pak viteve të fundit, Lituania ka zhvilluar strukturën menaxhuese më të qëndrueshme dhe më të unifikuar në rajon.

3.4. Konkurrimi i hapur

Ky seksion dhe dy të tjerët pas tij merrem me rekrutimin e nëpunësve të shërbimit civil. Ky seksion që fillon me shqyrtimin e sistemit për konkurrim të hapur përqendrohet në njoftimin e detyruar dhe të plotë të vendeve vakante në shërbimin civil duke e konsideruar atë si një instrument themelor të lidhur me parimet europiane të administratës publike¹⁸. Konkurrimi i hapur plotëson konceptin e rekrutimit sipas meritës dhe mbështet parimet e profesionalizmit dhe të efektivitetit duke synuar në punësimin e kandidatëve më të mirë për punët në shërbimin civil. Ai kërkon gjithashtu që të garantojë trajtim të drejtë dhe të barabartë të të gjithë aplikantëve dhe kështu të kapërcejë praktikën informale dhe jotransparente të rekrutimit, të cilat shpesh çojnë në favorizime dhe në një staf të cilësisë së ulët. Për të analizuar këtë fushë, ne kemi shqyrtuar kërkesat për njoftimin e detyrueshëm, praktikën aktuale për konkurrimin e hapur dhe qëndrimet e nëpunësve të shërbimit civil ndaj parimit të konkurrimit të hapur.

Qëndrueshmëria pas anëtarësimit në të tetë vendet e EQL-së ka qenë shumë pozitive në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil. Të gjitha vendet (përveç Republikës Çeke) e kanë institucionalizuar konkurrimin e hapur të detyrueshëm. Përputhja e mirë me parimet europiane pasqyrohet edhe në praktikën e përditshme të menaxhimit të shërbimit civil dhe mbështetet gjerësisht nga punonjësit e këtij shërbimi në vendet e EQL-së. Siç do ta shohim, fusha e konkurrimit të hapur zë pikët më të larta në krahasim me të gjitha fushat e tjera të qeverisjes së shërbimit civil në lidhje me përputhjen me parimet europiane të administratës.

Institucionalizimi i konkurrimit të hapur

Aty nga viti 2008, të gjitha vendet përveç Republikës Çeke e kanë institucionalizuar njoftimin e detyrueshëm publik të vendeve vakante në shërbimin civil. Përjashtimi i Çekisë vjen kryesisht si pasojë e mungesës së një ligji për shërbimin civil. Megjithatë, Republika Çeke nuk është realisht një përjashtim kur është fjala për praktikën aktuale të rekrutimit, meqë vendet vakante në shumicën e tyre bëhen të ditura, edhe pse praktika nuk është e detyrueshme. Është interesante që praktika në Republikën Çeke na mëson se sa më lart të jetë vendi vakant në hierarkinë ministrore aq më pak e mundur është që ai vend të njoftohet. Për këtë arsye, për nivelin e drejtorit dhe mbi të gjitha, të zëvendësministrit, njoftimi për vendet vakante nuk është një gjë e zakonshme.

¹⁸ Sigurisht që koncepti i konkurrimit të hapur është më i gjerë dhe përfshin çështje që lidhen me provimet dhe përzgjedhjen. Ne do t'i trajtojmë këto çështje në pjesën tjetër.

Hungaria ishte vendi i fundit midis shtatë vendeve të tjera i cili e përfshiu njoftimin e vendeve vaktante si një veprim të detyrueshëm në vitin 2007. Përpara këtij ndryshimi në ligjin për shërbimin civil, ka qenë I detyrueshëm vetëm njoftimi i konkurremeve për postet e drejtorëve të departamenteve nëse nuk mund të rekrutohej ndonjë kandidat i brendshëm. Megjithatë, si edhe në rastin e Republikës Çeke, në Hungari ishte një gjë tipike që vendet vakante në strukturat më të gjera ministrore duhej të njoftoheshin publikisht. Në të gjitha vendet e tjera, në të kundërt, njoftimet ishin të detyrueshme që prej një kohe shumë të gjatë. Në Slloveni, për shembull, është kërkuar që vendet vakante të bëhen të ditura që në kohën e miratimit të Ligjit mbi Punonjësit Shtetërorë, ligj i cili u miratua në vitin 1990 dhe i parapriu Ligjit për Shërbimin Civil të vitit 2002.

Shkalla e lartë e përputhjes me parimet europiane të administratës pasqyrohet mirë në rezultatet e sondazhit të Sigmës. Pothuajse 75% e të gjithë subjekteve të anketuara pohojnë se vendet vakante janë bërë të ditura para se të emërohej zyrtari i ri. Ndryshimet midis vendeve variojnë nga 86% në Lituani deri në 54% në Hungari. Vlera relativisht e ulët për Hungarinë mund të shpjegohet me ndryshimet institucionale të kohëve të fundit. Në fakt, kjo vlerë e ulët sugjeron se njoftimet publike të vendeve vakante ishin tashmë një praktikë informale pak a shumë e vendosur për para se ato të bëheshin të detyrueshme nga ligji për shërbimin civil.

Figura 2. “Vendet vakante njoftohen publikisht para se ato të zihen nga ndonjë”

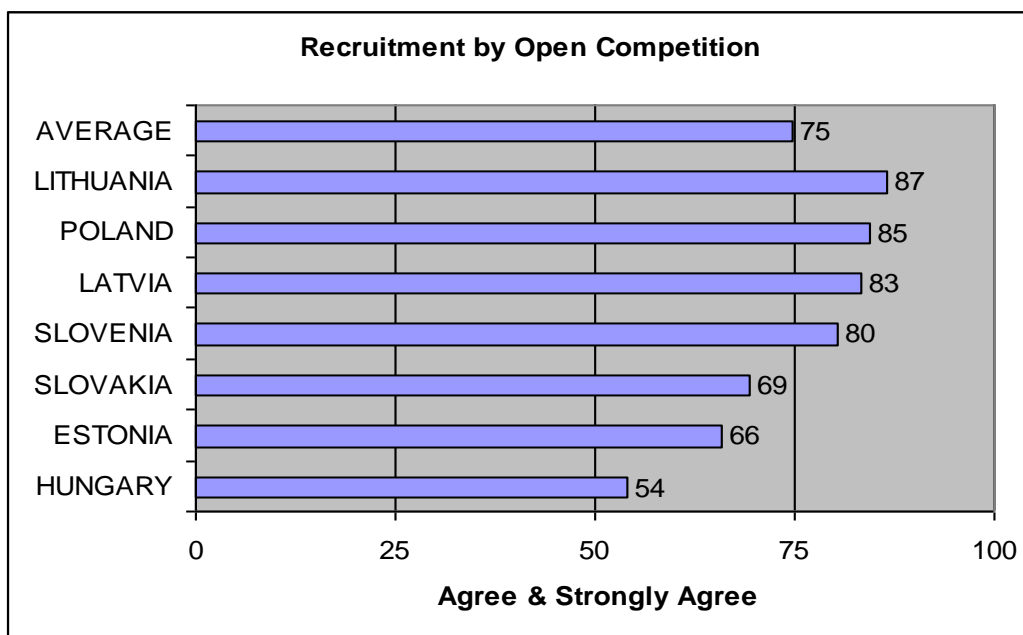
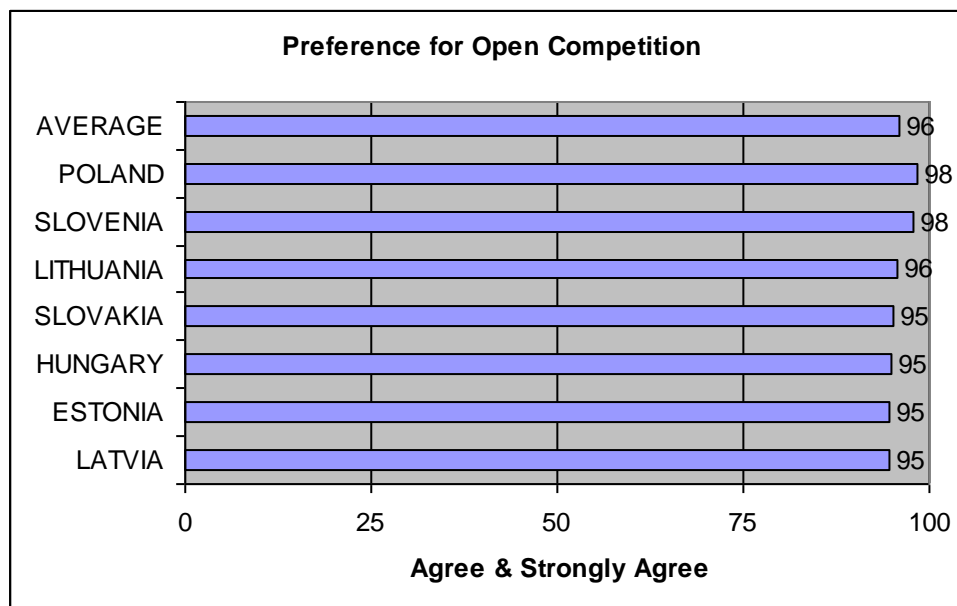


Figura 3. “Eshtë e dëshirueshme që vendet vakante në ministri të njoftohen publikisht”



Përputhja me parimet europiane është edhe më e madhe po të merret parasysh preferenca e nëpunësve të shërbimit civil për konkurrimin hapur. Me një mesatare prej mbi 95% dhe një ndryshimi shumë të vogël prej 94-98 %, mund të dilet në përfundimin se koncepti i konkurrimit të hapur është i pranuar gjerësisht dhe thellësisht në administratat e vendeve të EQL-së dhe, nga ana tjetër, shkelja e rregullit të konkurrimit të hapur nga drejtuesit e shërbimit civil ka mundësi të shihet në një mënyrë shumë kritike nga nëpunësit e shërbimit civil. Me pak fjalë, konkurrimi i hapur - i kuptuar ngushtësisht si njoftimi i detyruar i vendeve vakante të punës - është institucionalizuar tashmë gjerësisht dhe thellë në shërbimet civile të vendeve të EQL-së.

3.5. Sistemet e provimeve të pranimit dhe e përzgjedhjes së kandidatëve

Kjo pjesë analizon sistemet e provimit të pranimit dhe të përzgjedhjes së kandidatëve. Këto përfshijnë zakonisht provime me shkrim në hyrje dhe provime me gojë në formën e intervistave personale para një komisioni të pavarur përzgjedhës. Provimet e hyrjes trajtojnë disa parime europiane të administratës. Ato merren drejtpërdrejt me parimet e efektivitetit dhe profesionalizmit, sepse ato shërbejnë për shqyrtimin e kandidatëve kompetentë për shërbimin civil. Provimet e hyrjes të rregulluara dhe të standardizuara luajnë një rol të rëndësishëm edhe në lidhje me trajtimin e drejtë dhe të barabartë të kandidatëve për shërbimin civil. Për këtë, sistemet e provimeve janë përdorur zakonisht si një tregues kyç i “rekrutimit në bazë të meritës” krahasuar me rekrutimin e mbështetur në favorizimin dhe militantizmin politik. Për qëllimet e analizës, ne shqyrtoam ekzistencën e provimeve të detyrueshme me shkrim, praktikën dhe efektivitetin aktual të këtyre provimeve, rregullat për provimet me gojë, pavarësinë politike të komisioneve përzgjedhëse, dhe qëndrimet e përgjithshme të nëpunësve të shërbimit civil ndaj sistemeve të provimeve.

Në kundërshtim me fushën e konkurrimit të hapur, shërbimet civile të vendeve të EQL-së marrin pak pikë në lidhje me cilësinë e sistemeve të provimeve dhe prirja që nga koha e anëtarësimit ka qenë negative në shumicën e vendeve. Vetëm Lituania ka një sistem provimi që, më së shumti i përshtatet parimeve europiane të administratës. Vendet e tjera ose nuk kanë pasur kurrë provime të standardizuara, për shkak të anulimit të tyre gjatë periudhës së pas pranimit në BE, ose janë aktualisht duke planifikuar të veprojnë kështu. Përputhja e vogël me parimet europiane pasqyrohet në praktikat aktuale të menaxhimit të shërbimit civil dhe, në një shkallë më të ulët, në nivelin e ulët të pranimit midis punonjësve të shërbimit civil.

Vlerësimi për pranimin në shërbimin civil për këtë arsye bëhet zakonisht mbi bazën e intervistave personale, por kushtet zyrtare-ligjore për standardizimin e vlerësimeve me gojë priren të jenë të ulëta dhe pavarësia politike e komisioneve të përgjedhjes mund të garantohet vetëm në tre Shtetet Balltike.

Rënia e sistemeve të provimeve standarde

Sistemet e provimeve me shkrim

Vetëm sistemi i provimit në **Lituani** i afrohet “përputhshmërisë” me parimet europiane të administratës. Në këtë vend, provimi me shkrim është i detyrueshëm për të gjithë aplikantët. Provimi është i formatit që përmban pyetje me zgjedhjen e një alternative nga përgjigjet e shumta dhe përbëhet nga dy pjesë. Gjysma e pyetjeve teston njohuritë e përgjithshme dhe ato ligjore. Kjo pjesë përcaktohet nga qendra përmes Departamentit të Shërbimit Civil. Gjysma tjetër është specifike për punën dhe përcaktohet nga ministria që kërkon të rekrutojë një nëpunës të ri civil. Rezultatet e kandidatëve vlerësohen dhe renditen përpara se këta të intervistohen nga komisioni përzgjedhës.

Megjithatë, edhe rasti lituanez nuk është pa probleme. Provimi është kritikuar në mënyrë të veçantë si një provim shumë i lehtë për shkak se pyetjet e përcaktuara nga Departamenti i Shërbimit Publik janë të njohura përmes internetit. Për më tepër, është e dyshimtë se deri në çfarë mase i kontrollon efektivisht provimi aftësitë intelektuale të kandidatëve, përderisa ai nuk vlerëson shprehinë e tyre dhe shkathtësitë analitike. Për pasojë, disa argumentojnë se vlera kryesore e sistemit të provimit ka karakter simbolik. Në të njëjtën kohë, duhet të pranohet se sistemi është i lehtë të vihet në funksionim, duke kombinuar kështu elasticitetin në fazën e rekrutimit me një shkallë më të lartë legjitimiteti sesa sistemet e rekrutimit që nuk e kanë fare kërkesën për provim me shkrim.

Shtatë vendet e tjera të këtij studimi kanë në praktikë më pak mekanizma për përzgjedhjen. **Sllovenia** kishte një provim deri kohët e fundit i cili ishte më konciz sesa provimi në Lituani. Ai administrohej në mënyrë të centralizuar, bëhej përpara një komisioni provimi të certifikuar dhe të pavarur, përqendrohej në njohuritë ligjore por ishte më gjithëpërfshirës sesa versioni lituanez dhe kërkonte, siç shpjegonin edhe të intervistuarit, të paktën katër deri në gjashtë javë përgatitje të fortë në lëndët që ofroheshin në Akademinë për Administratën. Në fillim, provimi nuk ishte i lehtë, meqë jo më shumë se 50-60% e kandidatëve e kalonin atë me përpjekjen e parë. Është me rëndësi të vihet në dukje se megjithatë, provimi jepej brenda një viti pas emërimit në shërbimin civil. Për këtë arsye, mund të jetë më mirë që ky të shihet si një “trajnim fillestar”, sesa si një instrument përzgjedhjeje (shih më poshtë, pjesa 2.7).

Në Slloveni, provimi me shkrim nuk pëlqehet nga shumica e nëpunësve civilë, veçanërisht nga zyrtarët e rinj, të cilët e shihnin atë si shumë burokratik dhe jo i rëndësishëm për përmbajtjen. Reforma më e fundit e vitit 2008 anuloi sistemin e provimit dhe e zëvendësoi atë me trajnimin e detyrueshëm i cili do të merrej në faza të ndryshme të karrierës së personit. Për pasojë, Sllovenia e ka anuluar me efektivitet sistemin e provimeve të standardizuara për të hyrë në shërbimin civil.

Modeli **Hungarez** është i ngjajshëm me atë Slloven, meqë nëpunësit civilë duhet të kalojnë një provim brenda një viti pas emërimit të tyre. Përveç kësaj, ekziston edhe një provim i specializuar i cili është i detyrueshëm në një fazë më të vonshme të karrierës. Ky sistem është në prag të anulimit. Qendra Qeveritare e Personelit është aktualisht duke u përgatitur për vendosjen e një sistemi të ngjajshëm me konkurset në hyrje. Po ashtu, është planifikuar që të testohen shkathtësitë përveç njohjes së ligjit. Aktualisht, mbetet të shihet nëse sistemi i ri i provimit do të vihet në funksionim. Duket si e pamundur që ai të vihet në jetë në vitin 2009, siç ishte planifikuar në fillim.

Përveç Lituaniës, të vetmet vende që e kanë ende një provim përpara emërimit në shërbimin civil janë Polonia dhe Sllovakia. Në të dyja rastet, megjithatë, sistemi i provimit është i dobët dhe në Poloni ai është në prag të anulimit, përveçse për zyrtarët që duan të fitojnë statusin e “nëpunësit të emëruar të shërbimit civil”. Në Poloni, procedura e kualifikimit është e detyrueshme për të gjithë zyrtarët që duan të emërohen, pra që duan të jenë punonjës të përhershëm të shërbimit civil. Para vitit 2006, emërimi ishte një parakusht për emërimin në postin e drejtorit, dhe kjo gjë kishte kuptimin që të gjithë drejtorët pritej të kishin kaluar

nëpërmjet një procedure rigoroze provimi. Kjo kërkesë ndryshoi përgjatë reformës së vitit 2006 kur nëpunësit e emëruar të shërbimit civil u bënë pjesë e Rezervës Shtetërore për Staf. Ata mund të merreshin nga ministrat, por postet e larta nuk u rezervoheshin më atyre¹⁹.

Pranimi në Rezervën Shtetërore për Staf kërkonte kalimin me sukses të një provimi. Provimi zgjaste një ditë dhe administrohej në Shkollën Kombëtare të Administratës Publike (KSAP). Afërsisht 50% e kandidatëve e kalonin raundin e parë të provimeve. Ngeljet në provim vinin kryesisht si rezultat i testit të gjuhës i cili ishte pjesë e provimit. Siç u përmend edhe më sipër, Rezerva Shtetërore për Staf u integrua në fillim në Departamentin e Shërbimit Civil dhe tani është planifikuar që kjo rezervë të anulohet, gjë që nënkupton se kërkesa aktuale për provim do të bjerë. Provimet në këtë mënyrë do të kufizohen për një grup të emëruarish të shërbimit civil, por meqë ky grup nuk është më shumë se 5% e të gjithë shërbimit civil, mund të thuhet se kalimi i një provimi është një përjashtim dhe jo rregull në Poloni.

Slovakia ka kaluar përmes një zhvillimi të ngjajshëm. Në fakt, ishin disa tipe provimesh përpara vitit 2006. Së pari, që në vitin 2002 ka qenë e detyrueshme të kalohej një provim në nivel hyrës si pjesë e “procedurës së përzgjedhjes”. Së dyti, për të gjithë zyrtarët kërkohesh një “provim nominimi”. Ky provim në fillim administrohej nga Zyra e Shërbimit Civil dhe më vonë iu delegua ministrive (2003). Ky lloj provimi u përdor si pjesë e procedurës së rekrutimit, por gjithashtu konsiderohej edhe si një “kontroll shëndetësor” për zyrtarët të cilët ishin tashmë të punësuar në ministrinë, por të cilët duhej të kalonin përmes procedurës kalimtare përpara se të bëheshin nëpunës të përhershëm të civilë. Ky provim nuk pëlqejesh në një masë të madhe dhe u anulua në vitin 2006. Provimi i tretë ishte një “tamam provim nominimi” që zyrtarët të mund të bëheshin nëpunës të përhershëm civilë, të krahasueshëm me zgjidhjen Polake. Ky provim nuk u bë asnjëherë plotësisht funksional. Në Sllovaki ka vetëm pesë nëpunës të përhershëm civilë dhe ky sistem është planifikuar që të hiqet në të ardhmen e afërt. Së fundi, provimet e rekrutimit të “shpejtë” ekzistojnë ende, por nuk përdoren.

Ajo që ka mbetur sot në Sllovaki është një “procedurë përzgjedhjeje” e cila përfshin një provim me shkrim. Provimi mbështetet ende në një dekret të ish Zyrës së Shërbimit Civil, por procedura e përzgjedhjes nuk i nënshtrohet më ndonjë kontrolli dhe inspektimi. Përmbajtja dhe administrimi i provimeve janë kompetencë e ministrive. Duke qenë se drejtorët e zyrave të shërbimit janë menaxherët që përgjigjen për personelin, këto provime janë efektive nën kontrollin e një zyrtari të cilit kohët e fundit i është ri (dhënë) statusi i të emëruarit politik. Po ashtu, efektiviteti i provimit hyrës është i kufizuar. Ndërsa provimet janë kryer, ka pasur raporte sipas të cilave pyetjet u janë përshtatur aplikantëve të veçantë ose që pyetjet u janë bërë të njohura paraprakisht. Vetëm në testin psikologjik thuhet se kandidatët kanë rrezikun të rrezohen. Në të njëjtën kohë, nuk ka interes që të hiqet procedura e provimit. Provimi është pranuar si një element i përgjithshëm i procedurës së rekrutimit, i cili kontribuon në legjitimitetin e vendimeve për rekrutim.

Tre vendet e mbetura nuk kanë kërkesa për provime. Në **Estoni** dhe **Letoni**, provimet nuk përmenden në ligjin për shërbimin civil dhe mungesa e ligjit për shërbimin civil në **Republikën Çeke** nënkupton se një kërkesë e tillë nuk ekziston edhe aty. Megjithatë, në të tria vendet provimet janë përdorur rast pas rasti nga drejtuesit e shërbimit civil në kontekstin e procesit përzgjedhës.

Në fakt, në intervistat personale të kryera në të teta Shtetet e reja Anëtare, u vu re se në përgjithësi provimet organizoheshin dhe zhvilloheshin rregullisht nga drejtuesit e procesit të rekrutimit pavarësisht nga kërkesat zyrtare-ligjore. Këto provime nuk janë të standardizuara, por janë konceptuar me synimin për të vlerësuar shkathtësitë dhe njohuritë e aplikantëve. Me fjalë të tjera, provimet janë përdorur për të rritur efektivitetin e shërbimit civil nëpërmjet ndërtimit të procedurave që ndihmojnë për monitorimin e aftësive. Në të kundërt, parimet e përgjegjshmërisë ligjore dhe të trajtimit të barabartë zbatohen pak në shumicën e këtyre vendeve sot.

¹⁹ Sipas këtij sistemi, nëse një nëpunës i nominuar civil ishte emëruar në një post drejtori, ai/ajo konsiderohej të ishte zyrtarisht me leje jashtë shërbimit civil, por mund të kthehej në shërbimin civil me t’i përfunduar afati i emërimit.

Ndryshimet në ndërtimin institucional pasqyrohen mirë në përgjigjet e dhëna në pyetësin e Sigmës. Lidhur me praktikat aktuale të menaxhimit të shërbimit civil, gjetjet e sondazhit tregojnë se Lituania dallohet si vendi i cili i përdor gjerësisht provimet me shkrim në procesin e rekrutimit. Provimet me shkrim përdoren gjerësisht edhe në Sllovaki. Të dhënat e pasqyrojnë mirë bazën ligjore të mëparshme, por ajo nuk mund të tregojë këtu se cilësia e sistemit të provimit ka rënë në shumë ministri. Po ashtu, përgjigjet e sondazhit tregojnë edhe se kandidatët në Hungari e Slloveni zakonisht nuk testohen *përpara* emërimit të tyre, gjë që pasqyron kërkesën ligjore për të hyrë në provim pak kohë *pas* hyrjes në shërbimin civil. Në të njëjtën kohë, shifrat tregojnë se të paktën disa menaxherë të shërbimit civil përfitojnë nga mundësia për të organizuar provime të detyrueshme me shkrim me qëllim që t’ua shtojnë ato provimeve me gojë. Kjo mundësi ligjore është përdorur më shpesh në Slloveni sesa në Hungari.

Figura 4. “Rekrutët e rinj kalojnë në një provim me shkrim për të testuar kualifikimet përpara se të hyjnë në një punë në ministri”

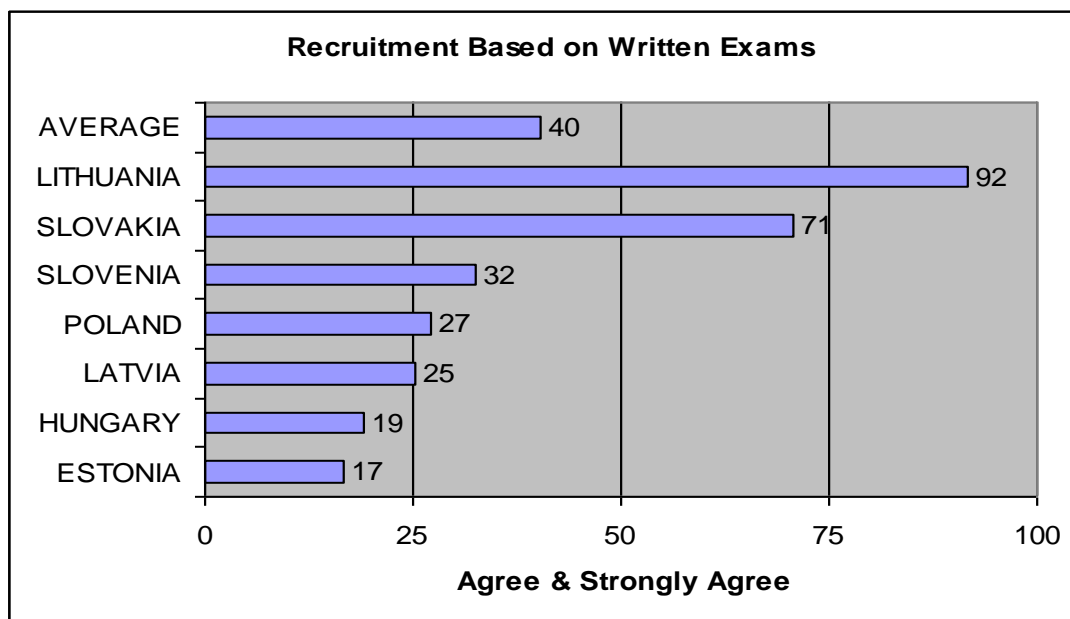
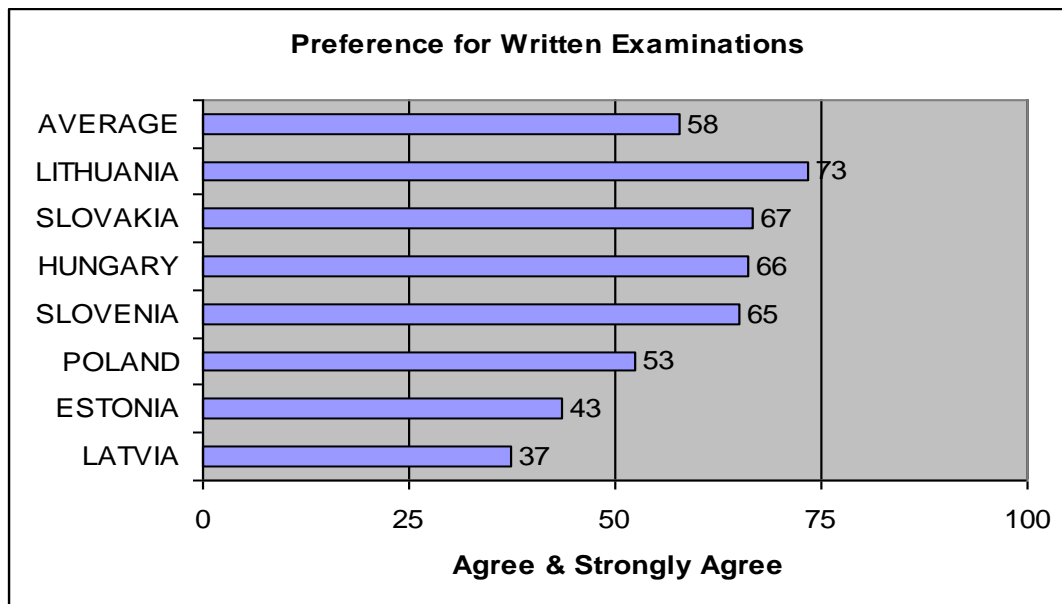


Figura 5. “Është e dëshirueshme që kandidatët për vendet vakante në shërbimin civil të merren në një provim me shkrim për të testuar kualifikimet e tyre përpara se të fillojnë punën e tyre”



Për më tepër, përgjigjet e sondazhit tregojnë se mbështetja e përgjithshme për sistemet e provimit me shkrim në rastin më të mirë është në nivel mesatar. Baza institucionale është më e pranueshme në Lituani dhe Sllovaki, ndërsa ndryshimi midis praktikës aktuale (shih Figurën 4 më sipër) dhe preferencës së nëpunësve të shërbimit civil (Figura 5 sipër) është më i madh në Hungari, Slloveni dhe Poloni. Nëpunësit e shërbimit civil në Letoni dhe Estoni dukshëm nuk e quajnë problematike që sistemet e provimit me shkrim nuk përdoren, meqë ata tregojnë interes shumë të ulët për përdorimin e metodave të tilla të provimit. Rezultatet e sondazhit tregojnë gjithashtu se qëndrimet e nëpunësve të shërbimit civil ndryshojnë shumë nëse krahasohet mbështetja shumë e madhe e tyre për konkurrimin e hapur përkundrejt mbështetjes modeste të tyre për provimet me shkrim si një instrument përzgjedhjeje.

Intervistat dhe komisionet e përzgjedhjes

Kur provimet me shkrim janë më pak të rëndësishme për përzgjedhjen e kandidatëve, barra e provës bie kryesisht në provimin me gojë. Nuk është për t'u habitur që **intervistat personale**, përbëjnë metodën më të zakonshme të testimi të cilësisë dhe përshtatshmërisë së kandidatëve për postet në ministri. Vështirësia për përdorimin e intervistave personale buron nga vështirësia për të garantuar trajtim të drejtë dhe të barabartë të të gjithë kandidatëve. Shumica e vendeve nuk kanë një dokument të posaçëm të qeverisë i cili të vendosë rregulla të qarta për kryerjen e intervistave personale. Në Lituani, Gjykata Kushtetuese vendosi që procedura e provimit me gojë shkelte parimin e transparencës dhe nxiti qeverinë që të rregullonte pjesën e provimit me gojë në mënyrë të tillë që të minimizonte mundësinë për favorizime.

Kur procedurat e provimit janë relativisht të parregulluara siç duhet me vendime dhe kur intervistat personale janë instrumenti kyç për përzgjedhjen e kandidatëve, është shumë e rëndësishme të shihen personat të cilëve u është deleguar autoriteti për të marrë vendime për përzgjedhjen. Prandaj, vlerësimet e Sigmës vunë theks në ekzistencën e **komisoneve të përzgjedhjes** dhe në një rol minimal për ministrat dhe të emëruarit politikë në përzgjedhjen e nëpunësve civilë me qëllim që të nxitet profesionalizmi dhe paanshmëria politike e shërbimit civil.

Kërkesa ligjore për të formuar komisione përzgjedhjeje është e përhapur ndër vendet e EQL-së. Përjashtim bën **Republika Çeke**, meqë nuk ka një ligj për shërbimin civil i cili t'i bëjë të detyrueshme komisione të tilla. Megjithatë, përsa i përket përzgjedhjes së stafit jomenaxherial, nuk ka ndryshime të mëdha mes

vendeve. Situata më e zakonshme është që drejtuesi që ka një vend bosh për të plotësuar në departamentin e tij/saj është personi i cili e fillon procesin përzgjedhës dhe më vonë është po ky, mendimi i të cilit ka më shumë peshë kur vjen puna për përzgjedhjen aktuale të kandidatëve.

Komisionet e përzgjedhjes zakonisht përbëhen nga tre deri në shtatë persona. Modeli standard përfshin drejtorin e departamentit, përgjegjës të njësisë përkatëse dhe një përfaqësues nga departamenti i burimeve njerëzore. Disa vende si **Lituania** kanë deri në shtatë anëtarë në komisionet e përzgjedhjes. Këto komisione përfshijnë në këtë rast edhe zyrtarë të tjerë të lartë si zëvendëssekretarë shteti, por mund të përfshijnë edhe përfaqësues të departamenteve qendrore të shërbimit civil, ekspertë të jashtëm dhe përfaqësues të sindikatave. Në Lituanë, anëtarët e komisioneve të përzgjedhjes merren nga një listë që ekziston për ministrat e veçanta. Në shumicën e vendeve të tjera ka një nivel më të ulët të rregullimit për ngritjen dhe përbërjen e këtyre komisioneve përzgjedhëse.

Në të njëjtën kohë ekzistojnë ndryshime të rëndësishme në lidhje me përcaktimin se “kush” është përgjegjës për formimin e komisioneve përzgjedhëse. Ndryshimi themelor qëndron midis vendeve që e delegojnë këtë kompetencë tek një nëpunës i lartë i shërbimit civil dhe vendeve që e delegojnë atë tek një i emëruar politik. Në **Estoni, Letoni dhe Lituanë**, sekretari i shtetit ose sekretari i përgjithshëm, si nëpunësi më i lartë i shërbimit civil, emëron zyrtarisht komisionin përzgjedhës ose miraton përbërjen e komisionit. Në të kundërt me këtë, në **Hungari, Poloni dhe Sllovaki**, kjo kompetencë i delegohet zyrtarisht një të emëruari politik. Në të tria këto vende, ky rregull është vendosur pas anëtarësimit në BE, kur sekretarët administrativë dhe zëvendëssekretarët e shtetit në Hungari, drejtorët e përgjithshëm në Poloni dhe përgjegjës të zyrave të shërbimit në Sllovaki u kthyen në poste politike. Ky ndryshim pasqyron presionin në rritje të politizimit në këto tri vende. **Sllovenia** ndryshon nga vendet e tjera në atë masë që ministri është zyrtarisht përgjegjës për krijimin e komisioneve përzgjedhëse si edhe përzgjedhjen që pason dhe caktimin e anëtarëve të komisionit²⁰. Në praktikë, këto kompetenca zakonisht i delegohen drejtorëve të përgjithshëm ose drejtorëve të burimeve njerëzore dhe ministrat kanë interes vetëm për zgjedhjen e stafit të lartë. Përmbledhtazi, provimet dhe sistemet përzgjedhëse në vendet e EQL-së përputhen pak dhe vetëm tre shtetet balltike kanë qenë të afta të parandalonin rënien në këtë fushë që prej anëtarësimit.

3.6. Menaxhimi dhe depolitizimi i shërbimit të lartë civil

Nëpunësit e lartë civilë në majë të administratës duhet të luajnë një rol qendror në përhapjen e parimeve europiane brenda shërbimit civil (Sigma 1998, 1999). Prandaj, Raportet e Rregullta të BE-së dhe vlerësimet e Sigmës i kanë kushtuar një vëmendje të madhe profesionalizimit dhe asnjënjësisë politike të nëpunësve të lartë civilë në vendet e EQL-së. Për të arritur depolitizimin e shërbimit të lartë civil, parimet europiane dhe politika e BE-së kanë synuar të pakësojnë (dhe minimizojnë) mundësitë për ushtrimin e vullnetit politik mbi përzgjedhjen dhe emërimin e nëpunësve të lartë në administratën shtetërore. Për këtë arsye, për analizën tonë, ne shqyrtoam se deri në ç’skallë e garantojnë rregullat e përzgjedhjes pavarësinë politike të të emëruarve, thellësinë aktuale të politizimit të nëpunësve civilë nëpër ministri dhe qëndrimet e nëpunësve civilë ndaj ngritjes në detyrë që bazohet në kritere politike dhe jo në kritere të meritokracisë.

Rregullat dhe procedurat si edhe praktikat aktuale për përzgjedhjen e nëpunësve të lartë përfaqësojnë një element të rëndësishëm të ndryshueshmërisë midis tetë vendeve të EQL-së. Rangjet më të larta në burokracinë ministrore janë të politizuara më pak në tri shtetet balltike. Sllovenia dhe Republika Çeke, pavarësisht mungesës së legjisllacionit për shërbimin civil në këtë të fundit, përfaqësojnë një grup të ndërmjetmë. Shërbimi i lartë civil në Hungari, Sllovaki dhe veçanërisht në Poloni është më i politizuar. Që prej anëtarësimit në BE, politizimi i burokracisë së lartë është rritur në Slloveni, Hungari, Sllovaki dhe Poloni. Ai ka mbetur në të njëjtën situatë në shtetet balltike dhe, me rekomandime të caktuara në

²⁰ Në Slloveni, ministri është përgjegjës për formimin e komisioneve përzgjedhëse në ministri, ndërsa për institucionet e tjera ky autoritet i delegohet drejtorit të Zyrës Qeveritare, drejtorit të një organi të lidhur me ministrinë, kreut të një njësie administrative ose kreut të një organi tjetër shtetëror.

Republikën Çeke. Do të bëhet e dukshme që për këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil, qëndrimet e nëpunësve civilë janë relativisht më të harmonizuar me standardet europiane sesa me rregullat zyrtare dhe praktikat aktuale të politikës së personelit në lidhje me zyrtarët e lartë.

Ripolitizimi i shërbimit të lartë civil

Estonia ka procesin më pak të politizuar për përzgjedhjen e stafit të lartë nëpër ministri. Përzgjedhja e sekretarëve të përgjithshëm përgatitet nga Komisioni i Konkurrimit dhe i Vlerësimit të Nëpunësve më të Lartë Publikë, i cili është i vendosur në mënyrë të centralizuar në Kancelarinë e Shtetit. Iniciativa për procesin përzgjedhës merret nga ministrinë, por procesi menaxhohet kryesisht nga Sekretari i Shtetit i Kancelarisë së Shtetit, i cili është edhe kryetar i Komisionit qendror të Konkurrimit. Sekretari i Shtetit formon një panel përzgjedhës të përbërë nga zyrtarë të lartë përfaqësues të institucioneve të ndryshme administrative, të agjencive dhe sindikatave, dhe të ekspertëve të pavarur. Zakonisht është edhe një përfaqësues i ministrisë që kërkon emërimin e një sekretari të ri të përgjithshëm, por në panel nuk ka përfaqësues politik. Në këtë proces, kandidatët intervistohen dhe duhet të hartojnë një program pune për ministrinë në të cilën ata kërkojnë të punësohen. Komisioni mund t'i propozojë ministrinë një, dy ose më shumë kandidatë dhe ministria ka të drejtën të zgjedhë mes tyre. Pastaj ministria ia propozon kabinetit emrin që ai ka zgjedhur për të marrë miratimin zyrtar.

Ministrat kanë një rol në fund të procesit përzgjedhës, por parazgjedhja nga nëpunësit civilë dhe ekspertët e jashtëm si dhe menaxhimi në nivel qendror i procesit pakëson mundësinë për përzgjedhjen e një kandidati i cili ka si kualifikim kryesor të tij besnikërinë politike ndaj ministrinë dhe partisë së ministrinë. Kjo nuk do të thotë se ndikimi politik është i pamundur. Në fazën e parë të procesit përzgjedhës bëhet një intervistë brenda ministrisë që kërkon të rekrutojë një sekretar të ri të përgjithshëm. Kjo i jep mundësinë ministrisë t'i komunikojë Komisionit të Konkurrimit parapëjqimet e veta. Përveç kësaj, ministria ka një përfaqësues në panelin e konkurrimit dhe ky person mund të veprojë pothuajse si një përfaqësues i ministrinë. Në fund të fundit, ministrat mund të përdorin veton ndaj propozimit të Komisionit të Konkurrimit dhe të emërojnë një sekretar të përgjithshëm në detyrë për një periudhë të kufizuar kohe.

Për pasojë, disa vëzhgues të brendshëm dhe të jashtëm të ministrive kanë pretenduar se “ministrat mund të arrijnë zakonisht çfarë të duan”²¹. Prandaj, një funksion i rëndësishëm i Komisionit të Konkurrimit është të parandalojë politizimin më të dukshëm të shërbimit civil duke garantuar transparencë në procesin e përzgjedhjes dhe duke legjitimuar zgjedhjen e nëpunësve më të lartë civilë në ministrinë. Dinamikat e procesit përzgjedhës tregojnë gjithashtu se Komisioni i Konkurrimit apolitik në një shkallë të madhe do të dëmtonte legjitimitetin e vet ndaj qeverisë dhe ministrave nëse ai nuk do të arrinte të merrte parasysh preferencat e ministrave. Në Estoni, mund të shihet një shkallë elasticiteti dhe përshtatshmërie e cila mund të shihet edhe si një nga sekretet e suksesit të Komisionit qendror të Konkurrimit.

Procedura e përzgjedhjes së drejtorëve të përgjithshëm në **Slloveni** është e afërt me atë të Estonisë. Kur krahasohet Sllovenia me Estoninë, mund të thuhet që në fillim se posti më i lartë në Slloveni, ai i sekretarit të shtetit, është një pozicion politik i emëruar nga qeveria dhe pozicioni i drejtorit të përgjithshëm është dy nivele nën pozicionin e ministrinë. Në Slloveni, kandidatët që kanë të drejtë për postin e drejtorit të përgjithshëm, të sekretarit të përgjithshëm, të drejtorëve të zyrave qeveritare, të drejtorëve të organeve në varësi të ministrive dhe të kryetarëve të njësive administrative shqyrtohen dhe përzgjidhen nga Këshilli i Zyrtarëve. Këshilli fillimisht u vendos në Kryeministri, por ai u shpërngul në Ministrinë e Administratës Publike pas amendamentit të vitit 2005 të Ligjit për Shërbimin Civil. Këshilli përbëhet prej 12 anëtarësh. Tre anëtarë caktohen nga Presidenti i Republikës ndër ekspertët në sektorin publik. Zyrtarët e lartë zgjedhin me votim të fshehtë tre anëtarë nga rradhët e tyre. Dy anëtarë të Këshillit caktohen nga sindikatat e profesioneve në administratën publike dhe katër anëtarë caktohen nga qeveria me propozim të Ministrinë

²¹ Për një diskutim të marrëdhënies midis partive dhe shtetit dhe mundësive që partitë politike të bëjnë emërimet në administratat qendrore, rajonale e vendore dhe në sektorin më të gjerë publik, shih Sikk (2006) dhe Madise (2007).

të Administratës Publike. Kryetari i Këshillit të Zyrtarëve zgjidhet nga anëtarët e Këshillit. Në kohën kur shkruhej ky dokument, pozicioni i Kryetarit mbahej nga Sekretari i Shtetit (një i emëruar politik) nga Ministria e Drejtësisë²².

Komisionet e posaçme të konkurrimit ngrihen për të përcaktuar se cilët kandidatë janë të përshtatshëm për postin në bazë të kualifikimeve të tyre profesionale. Komisionet e konkurrimit individual përbëhen të paktën nga tre anëtarë, përfshirë një anëtar nga Këshilli i Zyrtarëve, një nga ministria, dhe ekspert (ë) nga jashtë administratës shtetërore. Pas provimeve me, gojë komisioni harton një listë me kandidatët e “përshtatshëm” dhe të “papërshtatshëm”. Lista e kandidatëve të përshtatshëm mund të përbëhet nga një, dy ose më shumë kandidatë. Për pasojë, ministri mund të zgjedhë nga kjo listë, por mund që edhe ta injorojë listën nëse dëshiron. Kështu, dinamikat e përzgjedhjes në Slloveni funksionojnë në ënyrë të ngjajshme si ato në Estoni në atë që ministri thotë fjalën e fundit dhe zakonisht mund të ndikojë në vendimin në mënyrën që ai dëshiron.

Ndryshimi i rëndësishëm midis Sllovenisë dhe Estonisë buron nga thellësia *aktuale* e politizimit. Në Estoni, ekzistojnë në praktikë shumë pak të emëruar politikë në burokracinë ministrore përveç një numri të vogël këshilltarësh, ndërsa sekretari i përgjithshëm është de facto i vendosur në një zonë gri midis politikës dhe nëpunësit civil të përhershëm. Në Slloveni, në të kundërt, niveli i parë nën ministrin, sekretari i shtetit, është qartësisht post politik. Për më tepër, procedura përzgjedhëse për drejtorët e përgjithshëm, sekretarët e përgjithshëm, drejtorët e zyrave të qeverisë, drejtorët e organeve në varësi të ministrive, dhe krerët e njëjësive administrative kanë pasur vetëm efekte të kufizuara mbi praktikën aktuale të politizimit të këtij niveli në ministritë. Pas ndryshimit të qeverisë në vitin 2004, ka pasur ardhje të konsiderueshme të motivuara politikisht në nivelin e drejtorëve të përgjithshëm. Këshilli i Zyrtarëve mund të ketë qenë në gjendje të parandalonte politizimin më të dukshëm të shërbimit të lartë civil, por nuk ishte i aftë të parandalonte perceptimin e vëzhguesve të jashtëm (dhe të brendshëm) se ky nivel ishte bërë në realitet një nivel shumë politik në burokracinë ministrore. Prandaj, Këshilli i Zyrtarëve ka rritur transparencën dhe legjitimitetin e procesit përzgjedhës, por nuk ka qenë i aftë të parandalojë politizimin aktual të shërbimit të lartë civil.

Në vështrim të parë, mund të duket e habitshme që praktika aktuale e politizimit në **Republikën Çeke** nuk është aq e ndryshme nga modeli që sundon në Slloveni, sepse përzgjedhja e nëpunësve të lartë në Republikën Çeke kryhet në masë të madhe në praninë e një boshllëku ligjor. Zëvendësimin qendrojnë në majë të të emëruarve nën ministrin dha kanë përgjegjësi të rëndësishme drejtuese në ministritë. Zëvendësimin zgjidhen zakonisht nga ministri, por ministrat duhet të marrin parasysh marrëveshjet e arritura mes partive që formojnë qeverinë e koalicionit, e cila priret të kërkojë ndarjen proporcionale të posteve të larta për çdonjërin nga anëtarët e koalicionit. Me fjalë të tjera, zëvendësimin janë konvencionalisht poste politike, edhe nëse ka disa përjashtime të dukshme në burokracinë ministrore Çeke. Në të kundërt me këtë, në nivelet e tjera të hierarkisë - në nivelet e drejtorit të seksionit dhe të drejtorit të departamentit - ministrat dhe mbi të gjitha, zëvendësimin janë zakonisht të lirë të përzgjedhin kandidatin që preferojnë vetë.

E gjithë kjo nënkupton se është e pazakonshme që komisionet e përzgjedhjes të përfshihen në përzgjedhjen e kandidatëve për këto pozicione. Përzgjedhja e nëpunësve të lartë kështu rezultoi e parregulluar dhe e paqartë. Është interesante që procesi i përzgjedhjes ndryshon shumë midis Republikës Çeke dhe Sllovenisë, por përdorimi aktual i kriterëve politike nuk është më i rëndësishëm për përzgjedhjen e drejtorëve të seksioneve dhe të departamenteve në Republikën Çeke krahasuar me atë që ndodh në Slloveni me drejtorët e përgjithshëm. Nga këndvështrimi i politikës së BE-së për shërbimin civil, e cila thekson fort efektet e kuadrit ligjor “të drejtë”, ngjajshmëria në rezultate në këto dy vende është e çuditshme. Megjithatë, kjo mund të sugjerojë edhe se mungesa e rregullimeve dhe rregullimet e pamjaftueshme mund të prodhojnë rezultate të ngjajshme.

²² Pas ndryshimit të fundit të qeverisë në vjeshtë të vitit 2008, Kryetari i Këshillit të Zyrtarëve iu dha një përfaqësuesi të Ministrisë së Administratës Publike.

Përzgjedhja e sekretarëve të shtetit në **Letoni** dhe **Lituani** bëhet afërsisht si në Estoni dhe Slloveni, por ekzistojnë edhe disa ndryshime të rëndësishme. Së pari, ministrat pranphen të marrin pjesë në komisionet e përzgjedhjes së sekretarëve të shtetit, ose ata të paktën mund të ndikojnë në përbërjen e komisioneve. Ministrat në këtë mënyrë ndikojnë drejtpërdrejt në procesin e vendimmarrjes. Në shumë drejtime, ky rregull zyrtarizon një praktikë që është jozyrtare në Estoni dhe Slloveni. Së dyti, kontrolli i centralizuar i vendimeve për përzgjedhjet është më pak i rregulluar në Letoni dhe Lituani. Në Lituani, Departamenti i Shërbimit Civil dërgon përfaqësues në panelet përzgjedhëse, por përzgjedhja aktuale bëhet nga ministri. Në Letoni, lista e anëtarëve që kanë të drejtë të marrin pjesë në panelet përzgjedhëse është e përcaktuar në një vendim kabineti, por për emërimin e sekretarëve të shtetit lista ndryshon nga një ministri te tjetra. Për shembull, Sekretari i Shtetit i Kancelarisë është anëtar paneli për përzgjedhjen e Sekretarit të Shtetit në Ministrinë e Bujqësisë, por kjo nuk është e domosdoshme për përzgjedhjen e sekretarëve të tjerë të shtetit.

Ajo që mund të jetë më e rëndësishme është praktika aktuale e politizimit të posteve të larta. Edhe në Letoni dhe Lituani, ministrat kanë një rol në emërimin e sekretarëve të shtetit, por në të dy rastet këta zyrtarë të lartë, bashkë me sekretarët e përgjithshëm të Estonisë janë deri tani emërimet e larta më pak të politizuara në rajon²³. Pranohet se ministrat e thonë fjalën e tyre dhe, mund edhe të përpiqen të ndikojnë në procesin përzgjedhës më aktivisht dhe se të emëruarit mund të jenë edhe anëtarë partie - por si prag minimal në këto tre vende pranohet përgjithësisht se sekretarët e shtetit dhe sekretarët e përgjithshëm janë nëpunës civilë kryesisht profesionistë. Depolitizimi i niveleve më të larta ka sigurisht pasoja për politizimin në nivelet e tjera të hierarkisë në ministri. Megjithatë, pozicionet e zëvendëssekretarëve shtetit dhe drejtorëve të departamenteve në këto tre vende vetëm në raste të rralla janë të politizuara.

Kjo prirje ndryshon shumë nga menaxhimi i shërbimit civil në Slloveni dhe në Republikën Çeke, por mbi të gjitha ajo ndryshon nga menaxhimi i shërbimit civil në Poloni, Sllovakia dhe Hungari. Së pari, nëpunësit e nivelit të lartë nën ministrin me përgjegjësi menaxheriale në ministri janë të emëruar politikë në të tria këto vende. Në **Poloni**, ka sekretarë shteti dhe nënsekretarë nën ministrin. Këto zyrtarë të lartë zgjidhen në të njëjtën mënyrë si edhe postet e zëvendësministrave në Republikën Çeke: ministrat kanë dorë të lirë të zgjedhin zyrtarët që ata pëlqejnë, por për postet kyçe ata duhet të respektojnë parimin e proporcionalitetit brenda qeverisë së koalicionit. Përpara vitit 2006, Ligji për Shërbimin Civil në Poloni i përcaktonte drejtorët e përgjithshëm, drejtorët dhe zëvendësdrejtorët e departamenteve si nëpunës civilë, të cilët zgjidheshin me një procedurë konkurrimi të organizuar nga Zyra e Shërbimit Civil. Reforma e vitit 2006 e ndryshoi këtë rregull duke i bërë drejtorët të emëruar politikë. Që atëherë, për këto poste nuk kanë ekzistuar komisione përzgjedhëse dhe ministrat kanë pasur dorë të lirë në emërimin e drejtorëve dhe të zëvendësdrejtorëve. Studimet për përmasat e politizimit sugjerojnë se drejtorët e përgjithshëm dhe drejtorët e departamenteve janë bërë gjithashtu poste në dispozicion të të emëruarve politikë. Shpesh politizimi arrin edhe më poshtë në nivelin e zëvendësdrejtorit dhe të përgjegjësit të njësisë (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

Zhvillimi i **Sllovakisë** rrodhi në një drejtim të ngjajshëm pas vitit 2004. Në vitin 2006, reforma e shërbimit civil e transformoi shefin e zyrës së shërbimit në një post për të emëruarit politikë, duke e bërë tre numrin zyrtar të posteve të tilla në ministri (sekretari i shtetit është numri dy pas ministrit). Më parë, përzgjedhja për këtë post organizohej dhe përgatitej nga Zyra e Shërbimit Civil si në rastin e drejtorëve në Poloni²⁴. Që prej vitit 2006, kreu i zyrës së shërbimit është përzgjedhur nga ministri dhe emërohet nga qeveria. Për drejtorët e përgjithshëm, zbatohet procedura e rekrutimit standard si edhe për të gjithë nëpunësit civilë:

²³ Shih Reinholde (2003, 2004) për diskutimin dhe për të dhëna burimore për rastin Letonez. Për rastin Lituanëz konkluzioni ka të bëjë me kohën kur është kryer ky studim. Diskutimet dhe sinjalet në lidhje me ndryshimin aktual të qeverisë sugjerojnë se sekretarët e shtetit dhe nëpunës të tjerë civilë të nivelit të lartë ka mundësi të bien nën presion më të madh politik sesa në 7-8 vitet e fundit. Mbetet të shihet se deri në ç' masë do të ripolitizohet në Lituani nëpunësi i lartë civil.

²⁴ Shih Staronova (2003) dhe Staronova/Malikova (2005) për analizën e shërbimit të lartë civil dhe çështjet e politizimit në Sllovakia.

pozicionet njoftohen, kandidatët duhet të hyjnë në provimin me shkrim, etj. Megjithatë, në praktikë, kjo procedurë nuk ka vendosur ndonjë kufizim për politizimin e drejtorëve. Intervistat personale kanë zbuluar se shpesh, një ose dy nivelet e tjera në hierarki janë gjithashtu janë prekur nga ndërhyrja politike. Në veçanti, ndryshimi i qeverisë në vitin 2006, çoi në një ndryshim në përmasa të mëdha të personelit nëpër ministri, duke arritur disa herë deri poshtë në nivelin e kreut të njësisë. Politizimi që është rigjallëruar që prej anëtarësimit në BE ka çuar në një pasiguri të madhe midis nëpunësve të shërbimit civil të Sllovakisë, pasi ai bie qartazi në kontradiktë me frymën e ligjit për shërbimin civil që ishte miratuar që përpara anëtarësimit.

Së fundmi, në **Hungari**, dy pozicionet më të larta në ministrinë janë transformuar gjithashtu në poste për të emëruarit politikë. Sekretarët e lartë të shtetit dhe zëvendëssekretarët/sekretarët e specializuar zgjidhen tani nga ministri ose nga Kryeministri dhe për ta nuk ka komisione ose kritere të tjerë përzgjedhjeje për emërimet në këto poste. Përpara vitit 2006, këto poste ishin pozicione teknike për nëpunës civilë, por ministrat kishin dorë të lirë në përzgjedhjen e ekipeve të tyre të sekretarëve të shtetit edhe në atë kohë. Politizimi i posteve drejtuese në Hungari ishte për pasojë pothuajse një praktikë e zakonshme përpara vitit 2006. Niveli profesional fillon vetëm me drejtorët e departamenteve, megjithëse shumë vëzhgues i konsiderojnë edhe këto poste si poste të zonës gri, pra të vendosura midis politikës dhe administratës.

Kur krahasohen të tetë vendet, duhet të arrijmë në përfundimin se parimet e profesionalizmit, të asnjanshësisë politike dhe të drejtësisë në procesin përzgjedhës kanë gjetur zbatim kryesisht në të tri shtetet balltike. Në kontrast me këtë, politizimi është një tipar karakteristik i procesit përzgjedhës në pesë vendet e tjera të studimit, veçanërisht në Poloni, Sllovaki dhe Hungari²⁵. Rëndësia e kriterëve politike për përzgjedhjen e zyrtarëve të lartë dhe për stafin e burokracisë ministrore lidhet ngushtë me kriteret që mbizotërojnë në tetë vendet e EQL-së për ngritjen në detyrë të nëpunësve civilë. Rregullat për ngritjen në detyrë janë ndërmjet aspekteve të menaxhimit të shërbimit civil të cilat nuk janë të rregulluara mirë. Në disa vende, rregulla të tilla nuk ekzistojnë fare, meqë ngritja në detyrë lidhet vetëm me sistemet e klasifikimit dhe të pagave dhe nuk ka lidhje me zgjedhjen e zyrtarëve të posteve të larta.

Megjithatë, gjetjet e sondazhit të Sigmës tregojnë se lidhjet politike janë shpesh më të rëndësishme për ngritjen në detyrë sesa performance e nëpunësve civilë. Siç e tregojnë edhe figurat 6 dhe 7 më poshtë, ndryshueshmëria në rëndësinë e kriterëve të meritokracisë dhe kriterëve politike për vendimet për ngritjen në detyrë është shumë e lartë. Lituania, Estonia dhe Letonia janë në majë, ndërsa Sllovakia, Polonia dhe Hungaria vendosen në fund të tabelave. Sllovenia zë një pozicion të ndërmjetëm. Ironia mund të jetë se nëpunësit civilë në vendet e Europës Qendrore e Lindore mund të hyjnë në shërbimin civil mbi bazën e konkurrimit të hapur, madje disave mund t'u kërkohet të japin edhe provim. Megjithatë, nëse ata duan të përparojnë brenda administratës dhe, mbi të gjitha, nëse ata duan të ngrihen në detyrë në poste më të larta, ata do të kenë nevojë të tregojnë angazhim politik dhe të kenë njohje politike. Por kështu ndodh edhe në shumë shtete të vjetra anëtare të BE-15.

²⁵

Politizimi në pesë vende të EQL-së (tre shtetet balltike përjashtohen) është i lartë nëse krahasohet me shërbimin civil në vendet e Europës Perëndimore. Kjo është e vërtetë veçanërisht për Poloninë, Sllovakinë dhe Hungarinë. Për diskutime krahasuese shih Peters/Pierre (2004), Ketelaar et al. (2007), dhe Matheson et al. (2007).

Figura 6. "Në ministrinë time performanca e mirë individuale çon në ngritjen në detyrë"

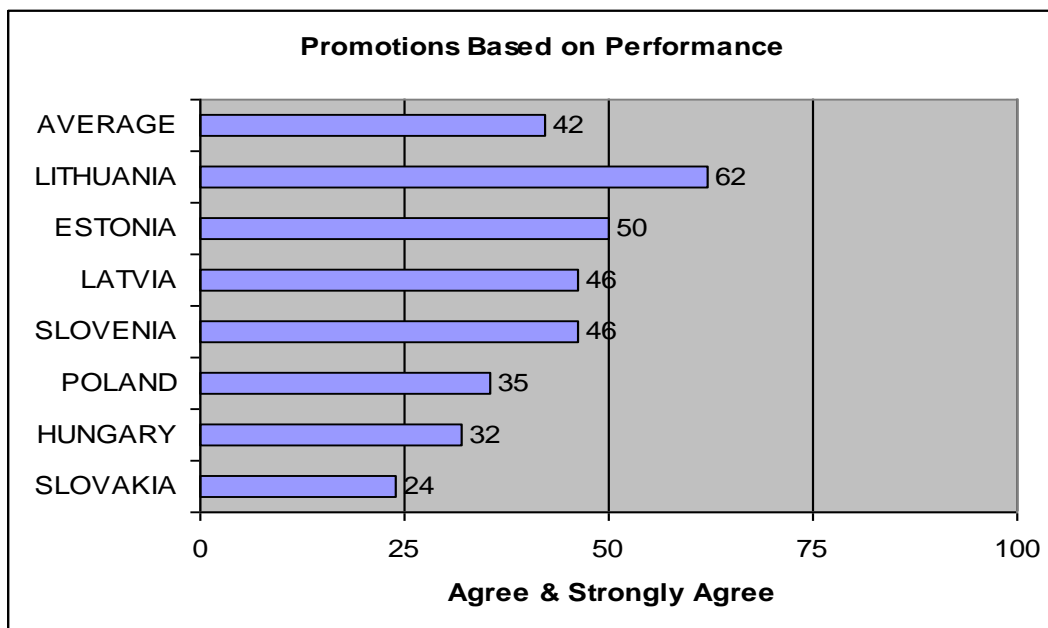


Figura 7. "Lidhjet politike mund ta përshpejtojnë ngritjen në detyrë në ministri"

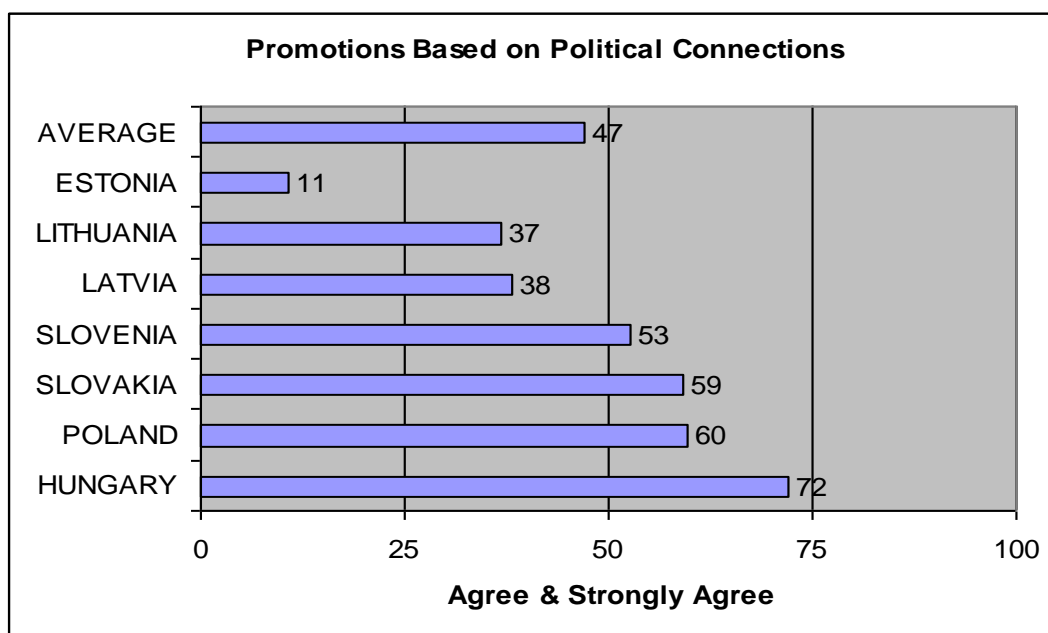


Figura 8. “Eshtë e arsyeshme që anëtarësimi në parti të jetë një kusht për ngritjen në një detyrë më të lartë”

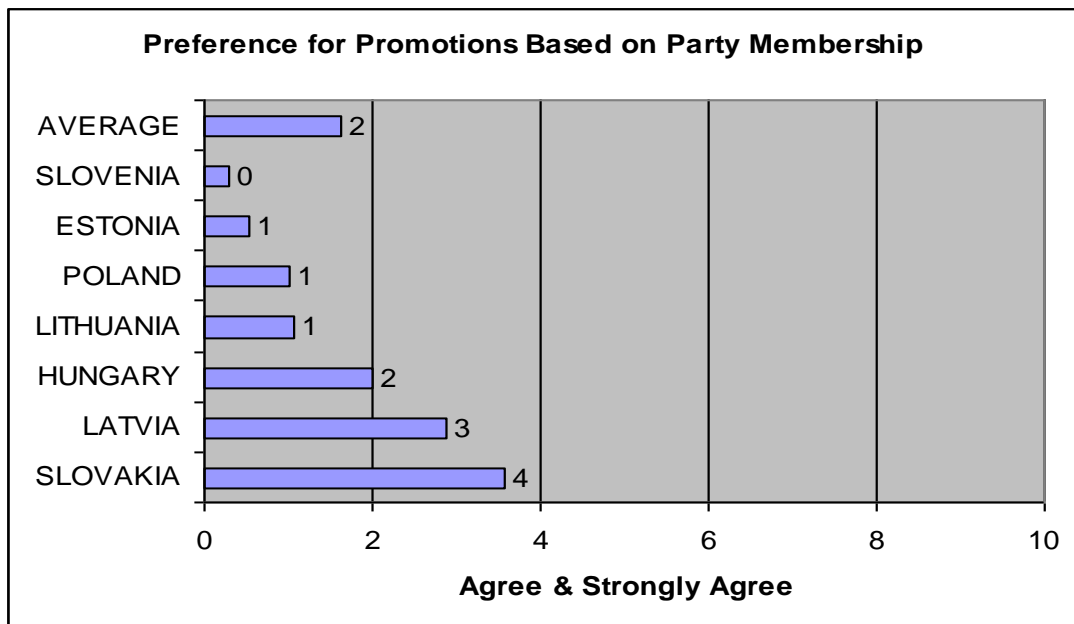
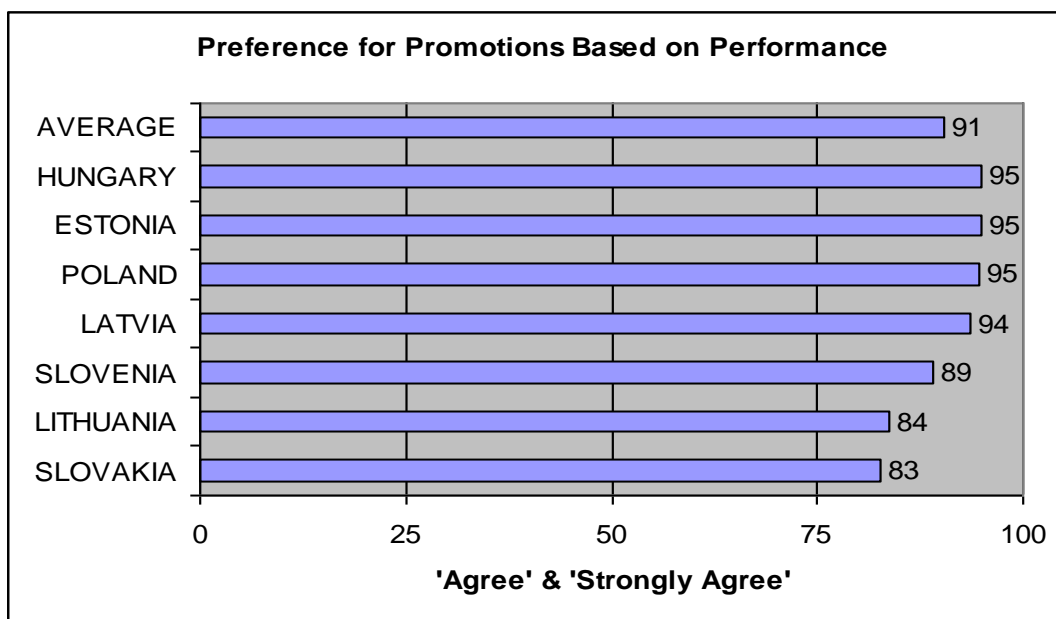


Figura 9. “Ngritjet në poste më të larta duhet të bëhen strikt në bazë të performancës individuale”



Sondazhi i Sigmës tregon gjithashtu se qëndrimet e nëpunësve civilë ndaj politizimit të menaxhimit të personelit janë shumë të rëndësishme dhe bëjnë kontrast të dukshëm me praktikën mbizotëruese të menaxhimit të personelit. Po të shohim rëndësinë që ka anëtarësimi në parti për ngritjen në detyrë del se 98% e të gjithë të intervistuarve janë kundër kësaj praktike të menaxhimit të personelit. Kjo nënkupton që parimi i ngritjes në detyrë që shoqërohet zakonisht me administratën komuniste është i diskredituar tërësisht ndërsa nëpunësit aktualë të shërbimit civil. Për më tepër, mospërputhja midis qëndrimeve të nëpunësve civilë dhe praktikave aktuale të menaxhimit të personelit sugjeron se më pak ndërhyrje politike

në politikën e personelit mund të çojë në rritjen e kënaqësisë dhe motivacionit të nëpunësve civilë në rajon.

Diçka e fundit duhet thënë në lidhje me institucionalizimin zyrtar të sistemeve të veçanta të shërbimit civil në vendet e EQL-së (shih OECD 2008 për një analizë të fundit të shërbimit të lartë civil në demokracitë perëndimore). Shërbimet e larta ekzekutive u ngritën në Hungari dhe Sllovakia por të dyja sistemet dështuan. Në Hungari, shërbimi i lartë ekzekutiv u fut në vitin 2001. Ai u ofroi zyrtarëve të lartë një nivel më të lartë mbrojtjeje të vendit të punës, rroga më të larta, dhe akses më të madh (dhe detyra për të marrë pjesë) në trajnim. Megjithatë, sistemi u keqpërdor shumë shpejt, meqë partitë qeverisëse caktuan anëtarë politikë në shërbimin e lartë ekzekutiv, gjë që tregon se procedurat e përzgjedhjes nuk ishin hartuar në mënyrë serioze. Në reformën e vitit 2007, shërbimi i lartë ekzekutiv në Hungari u hoq.

Në Sllovakia, që në vitin 2002 ishte planifikuar që të krijohet një trupë nëpunësish të lartë civilë. Kandidatëve u kërkohet të jepnin provime të vështira dhe pas kësaj do t'u jepeshin punë të nivelit të lartë, siguri për vendet e punës dhe shpërblime më të larta. Megjithatë, deri nga viti 2007, vetëm një numër i vogël nëpunësish civilë e kishin fituar statusin e nëpunësit civil të emëruar, por atyre nuk mund t'u garantohej një punë e nivelit të lartë në administratë. Për pasojë, në Sllovakia tani është planifikuar të hiqet shërbimi civil i lartë i emëruar në rastin më të parë.

3.7. Mbrojtja e vendit të punës në shërbimin civil

Mbrojtja e vendit të punës në shërbimin civil zë një vend të rëndësishëm në parimet europiane të administratës. Mbrojtja ndaj lirisë politike e menaxheriale për shkakimet nga detyra pakëson varësinë e nëpunësve civilë nga interesat e jashtme dhe rrit shanset e paanshmërisë së shërbimit civil. Ajo zgjat kohën e shërbimit përtej afatit të qeverisë së zgjedhur dhe kështu forcon parimin e asnjënjësisë politike. Mbrojtja e vendit të punës në shërbimin civil është e lidhur zakonisht edhe me nivele më të larta të stabilitetit për shkak të ndryshimeve më të pakta dhe niveleve më të larta të aftësive që vijën si rezultat i rritjes së përvojës në punë. Për analizën tone, ne kemi shqyrtuar edhe për zyrtarët e lartë, edhe për nëpunësit e zakonshëm pa përgjegjësi drejtuese mbrojtjen e tyre nga shkakimet politike, ndryshimet aktuale dhe qëndrimet ndaj parimit të qëndrimit të përhershëm në shërbimin civil.

Zhvillimi në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil është paradoksal kur shihet në këndvështrimin e parimeve europiane të administratës. Mbrojtja e përgjithshme e vendit të punës të nëpunësit civil mbetet e lartë përgjithësisht në të gjitha vendet dhe gjykatat në përgjithësi shihen si miqësore ndaj punonjësve. Megjithatë, pozicionet e nëpunësve të lartë në katër vendet e Vishegradit (Republika Çeke, Hungaria, Polonia dhe Sllovakia) si dhe në Slloveni janë bërë më pak të sigurta dhe ndryshimet janë rritur. Për më tepër, edhe nëse mbrojtja e shërbimit të përgjithëshëm civil mbetet në përgjithësi e lartë, të dhënat tregojnë se qëndrueshmëria aktuale e shërbimeve civile në vendet e EQL-së është e ulët dhe se nëpunësit civilë nuk e vlerësojnë lart mbrojtjen e vendit të punës. Zhvillimet në vendet e EQL-së janë kryer në drejtim të heqjes së rregullave për mbrojtjen e punësimit në shërbimin civil dhe kështu i janë larguar parimeve europiane të administratës.

Heqja e rregullave për mbrojtjen e vendit të punës në shërbimin civil

Emërimet pa afat dhe emërimet për një afat të caktuar

Si rregull i përgjithshëm, nëpunësit civilë në vendet e EQL-së emërohen për një periudhë të pacaktuar kohe, ndërsa kohëqëndrimi në punë i të emëruarve politikë të tillë si këshilltarët politikë dhe sekretarët e shtetit, është i lidhur me kohëqëndrimin e qeverisë në fuqi. Nga ky rregull ka edhe përjashtime të rëndësishme. Së pari, zëvendësministrat në Republikën Çeke janë punësuar në përputhje me Kodin e Punës dhe janë në këtë mënyrë të emëruar për një periudhë kohore të pacaktuar. Ata mund të largohen nga detyrat e tyre në çdo kohë, por shkarkimi do të kërkonte ose një pagesë kompensimi, ose një transferim në një post tjetër brenda ministrisë. Megjithatë, uljet de facto në një post më të ulët janë të rralla për zëvendësministrat. Përjashtimi i dytë midis grupit të zyrtarëve të klasifikuar si të emëruar politikë ka të

bëjë me drejtorët në Rezervën Shtetërore për Sttaf në Poloni. Ata gjithashtu ishin emëruar për një kohë të pacaktuar, por emërimi i tyre mund të përfundonte në çdo kohë. Për pasojë, ata duhej të largoheshin nga strukturat ministrore nëse ata nuk kishin marrë emërim si “nëpunës civilë të nominuar”, gjë që nënkupton të drejtën për t’u emëruar në një post në shërbimin civil. Meqë është planifikuar anulimi i Rezervës Shtetërore për Sttaf, në Poloni situata është duke ndryshuar përsëri.

Përfundimi i tretë ka lidhje me emërimet me një afat kohor fiks për nëpunësit e lartë të shërbimit civil. Katër prej tetë vendeve të EQL-së kanë anuar nga një rregull punësimi për një afat kohor fiks. Sekretarët e përgjithshëm në Estoni dhe sekretarët e shtetit në Letoni emërohen për pesë vjet. Në Slloveni, drejtorët e përgjithshëm, që janë dy nivele nën ministrin, emërohen gjithashtu për pesë vjet. Kohët e fundit, Hungaria filloi të përdorë emërimet për një periudhë kohore prej gjashtë vjetësh për drejtorët e departamenteve, të cilët janë nominalisht edhe nëpunësit më të lartë civilë, por që të cilët janë tri nivele nën ministrin. Në Hungari, ky rregull hyri në fuqi në prag të reformave të orientuara drejt menaxhimit të ri publik të vitit 2007.

Mbrojtja nga shkarkimet për motive politike

Në tërësi ekziston një vijë ndarëse midis vendeve që mbrojnë edhe zyrtarin më të lartë në ministri nga shkarkimi për motive politike dhe vendeve që i ekspozojnë të gjithë zyrtarët me përgjegjësi në drejtim - deri në nivelin e kreut të njësisë - ndaj rrezikut të shkarkimit për motive politike. Mbrojtja e zyrtarëve të lartë është më e madhe në **Lituani**. Këtu, rregullat e shkarkimit për sekretarët e shtetit janë në fakt të njëjta me ato për të gjithë nëpunësit e tjerë civilë. Sekretarët e shtetit mund të shkarkohen vetëm për shkak të riorganizimeve madhore ose për shkelje disiplinore²⁶. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se largimet e motivuara politikisht nuk ekzistojnë. Për më tepër, kjo është bërë një konvencion/normë jozyrtare vitet e fundit sa që sekretari i shtetit duhet ta lërë punën e vet nëse ministri dëshiron dhe ia kërkon atij këtë gjë. Disa raste të dorëheqjeve të tilla janë raportuar në vitet 2007 dhe 2008. Kjo normë aktualisht është në provë, meqë zgjedhjet e vitit 2008 çuan në një lëkundje madhore politike në qeveri dhe, qeveria e re duket se është e vendosur ta pakësojë mbrojtjen e pozicioneve të larta. Në **Letoni**, rregullat për shkarkimin e sekretarëve të shtetit janë të krahasueshme me ato në Lituani dhe, ndryshimi i vetëm është se në Letoni këto emërimet kryhen për një afat kohor të caktuar prej pesë vjetësh.

Estonia ndryshon nga dy vendet e tjera balltike sepse këtu është e mundur të shkarkohet sekretari i përgjithshëm një vit *pasi* vjen ministri i ri. Ky rregull është ndër më interesantët në rajon, sepse u kërkon ministrave t’u japin sekretarëve të përgjithshëm “të trashëguar” një shans për të provuar dobinë e tyre për një kohë minimale prej një viti.

Sllovenia përfaqëson - si edhe në shumicën e fushave të tjera që shqyrtohen këtu - një rast të ndërmjetëm. Sekretarët e shtetit janë të emëruar politikë dhe mund të shkarkohen në çdo kohë. Drejtorët e përgjithshëm, drejtorët e zyrave qeveritare, drejtorët e organeve në varësi të ministrive dhe krerët e njësive administrative në të kundërtën, mund të shkarkohen *gjatë vitit të parë pas emërimit të një ministri të ri*, por pastaj ata janë të mbrojtur deri në fund të afatit të tyre pesëvjeçar. Për pasojë, mbrojtja efektive e drejtorëve të përgjithshëm ka rënë dukshëm për shkak se ministrat e rinj janë të lirë që, nëse dëshirojnë, të shkarkojnë nëpunësit e lartë të trashëguar. Ky rregull kishte hyrë në fuqi në kuadrin e amendamentit të vitit 2005 të Ligjit për Shërbimin Civil. Ai përfaqësonte atëherë një kompromis, meqë qeveria e re në vitin 2004 dëshironte ta hiqte këtë rregull për nivelin e mbrojtjes së mëtejshme të vendit të punës, duke e bërë të mundur që ministrant të shkarkonin drejtorët e përgjithshëm në çdo kohë. Drejtimi i ndryshimit në Slloveni që në kohën e hyrjes në BE ka shkuar drejt pakësimit të mbrojtjes së zyrtarëve të lartë.

Polonia, Republika Çeke, Sllovakia dhe Hungaria qëndrojnë më vete si katër vende që nuk u japin garanci të emëruarve në poste të larta. Në të katër rastet, drejtuesit - nga sekretari më i lartë i shtetit/zëvendësministri e deri te kreu i njësisë/vektorit - mund të lirohen nga detyrat e tyre në çdo kohë dhe

²⁶ Riorganizimet janë të pazakonshme midis sekretarëve të shtetit sepse përdorimi i këtij instrumenti për shkarkime do të kërkonte efektivisht heqjen e një ministrie të qeverisë qendrore.

pa arsye. Në Republikën Çeke, Sllovakia dhe Hungari kjo ka kuptimin që nëpunësve të lartë përsëri u jepet një punë në brenda strukturës së ministrisë, por ky rrimërim nuk është i garantuar në Poloni (i cili është vendi që ofron më pak mbrojtje për zyrtarët e lartë në rajon). Në Hungari, shkarkimi i një drejtori departamenti tani (duke filluar që nga viti 2007) kërkon një justifikim dhe, nëse arsyet nuk janë bindëse, zyrtari mund ta hedhë ministrinë në gjyq. Mbetet për t'u parë sesa efektive do të jetë kjo masë në praktikë.

Përmbledhtazi, në lidhje me mbrojtjen e vendeve të punës të nëpunësve të larë mund të thuhet se parimet europiane të administratës publike janë zbatuar vetëm në Lituani, Letoni dhe Estoni. Masat në Slloveni një masë të madhe lirie në dy nivelet më të larta të ministrisë, dhe parashikimet institucionale në të katër vendet e Vishegradit (Republika Çeke, Hungaria, Polonia dhe Sllovakia) nuk ofrojnë në fakt asnjë mbrojtje për zyrtarët që janë caktuar në poste drejtuese.

Kur studiohen mundësitë për shkarkimin e nëpunësve civilë pa përgjegjësi drejtuese, shtetet anëtare të BE-së nga vendet EQL-së i realizojnë parimet europiane relativisht mirë në atë masë për aq kohë sa flitet për nivelin ligjor. Meqë nëpunësit civilë emërohen për afate kohore të pakufizuara, ata mund të shkarkohen vetëm në rethana të jashtëzakonshme. Lista e këtyre rrethanave është zakonisht e gjatë, por nuk është e lehtë që ajo të zbatohet në praktikë. Arsyet për këtë përfshijnë papërshtatshmërinë e nëpunësit për postin, mungesën e aftësive dhe kapacitetit profesional të nëpunësve civilë dhe mungesën e aftësisë për një kohë të gjatë për shkak të shëndetit të keq. Shkarkimet lejohen edhe në kontekstin e shkurtimeve masive të vendeve të punës, mbylljen e agjencive, riorganizimin e institucionit, anulimin e një posti të caktuar, dhe zbatimin e një mase disiplinore. Kjo listë arsyesh mund të zgjatet me lehtësi.

Vende të tilla si Hungaria, Polonia, Sllovakia dhe Lituania kanë mundësinë t'i shkarkojnë nëpunësit e tyre civilë për shkak të mbylljes së një zyre ose për shkak të riorganizimit të saj, ose edhe për shkak të anulimit të atij posti (Lituani), ose për papërshtatshmëri (Estoni), ose për mospërputhje (Letoni) të një nëpunësi me një pozicion të caktuar. Megjithatë, edhe pse këto instrumente u japin një liri të madhe për të vendosur zyrtarëve të lartë dhe ministrave, këto nuk është e lehtë të zbatohen në praktikë. Për shembull, përdorimi i riorganizimit si një shkak për shkarkime është i shpeshtë në praktikë, por kjo gjë nuk është pa probleme. Për shembull, kjo mund të përdoret për të justifikuar shkarkimin e një drejtori të një agjencie telekomunikacioni për shkak të shkrirjes së agjencisë me një zyrë postare, por është më e vështirë të lësh jashtë shumicën e stafit tjetër të agjencisë përderisa funksionet e tyre të punës nuk janë transformuar nga shkrirja e dy agjencive.

Në Lituani, vendimet e gjykatave administrative, pas apelimeve kundër përdorimit të “mbylljes së vendit të punës” kanë specifikuar gjithashtu se “mbyllja e vendit të punës së një nëpunësi civil si një motiv për shkarkimin e nëpunësit ekziston vetëm kur pas mbylljes së tij e *gjithë fusha e veprimit të funksioneve specifike* të caktuara për t'u kryer nga nëpunësi civil dhe të cilat e përshkruajnë vendin e mbyllur si një *funkcion që aktualisht nuk kryhet*”. Në përgjithësi, nëpunësit civilë të shkarkuar në të gjitha vendet e EQL-së gjithmonë kanë pasur mundësi të apelojnë në gjykatë dhe të kërkojnë ripunësim ose kompensim për shkarkim të padrejtë. Si rregull, gjykatat në Europën Qendrore e Lindore janë parë si miqësore ndaj punonjësve.

Rregullat mbi bazën e të cilave bëhen shkarkimet e nëpunësve civilë në poste jodrejtuese janë në këtë mënyrë relativisht në të njëjtën linjë me parimet europiane të administratës publike. Ehtë e habitshme që kjo nuk pasqyrohet në praktikat aktuale të ndryshimit në shërbimin civil dhe në qëndrimet e nëpunësve civilë ndaj karrierës dhe mbrojtjes së vendit të punës në shërbimin civil. Në lidhje me ndryshimin aktual në administratë, ishte shumë e vështirë të siguroheshin të dhëna të besueshme. Në nivelin më të lartë, ndryshimi ka të bëjë përgjithësisht me shkallën e politizimit të trajtuar në pjesën e mëparshme.

Po të shikojmë më gjerë, informacioni në dispozicion sugjeron se përqindja e ndryshimit shkon midis 9% (Lituani) dhe 14% (Estoni)²⁷. Megjithatë, për disa vende si Sllovakia dhe Republika Çeke nuk ka të dhëna të hollësishme në dispozicion. Në Sllovakia, për shembull, vëzhguesit përllëgarisin një ndryshim personeli

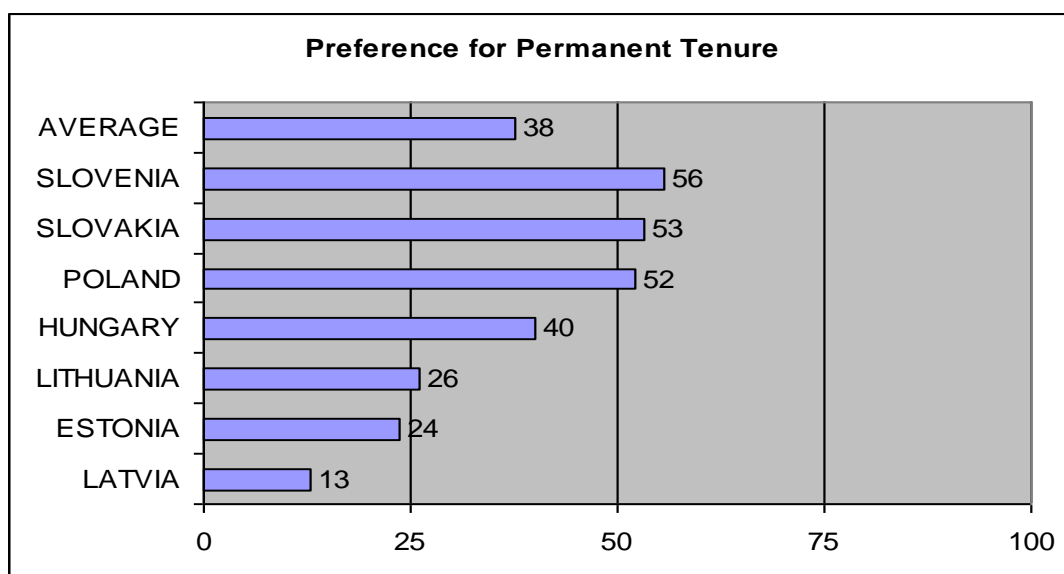
²⁷

Ndryshimi i personelit i referohet këtu numrit të largimeve gjatë një viti kalendarik.

në shërbimin civil në vitin 2006 që ishte afërsisht 30%. Shpesh ka dallime të mëdha edhe midis ministrive, agjencive dhe institucioneve të tjera administrative. Në Poloni, për shembull, të dhënat tregojnë një ndryshim prej 36% në Ministrinë e Brendshme. Këto përmasa largimesh duhet të konsiderohen si të larta.

Një pjesë e madhe e ndryshimeve nuk fillohet prej punëdhënësit, por rezulton nga zgjedhja e kryer nga nëpunësit civilë, të cilët largohen drejt sektorit privat pas disa vitesh në administratë. Të dhënat e grumbulluara për Lituanië (një nga sistemet më të qëndrueshme të shërbimit civil në rajon) tregojnë se rreth një e katërta e nëpunësve civilë që kanë dhënë dorëheqjen vullnetarisht shkuan drejt e në sektorin privat. Përpara anëtarësimit, në të kundërt, ishte e zakonshme ta shihje ndryshimin e personelit si rezultat të riorganizimeve të kërkuara për të bërë përshtatjet administrative për zbatimin e *acquis*. Megjithatë, që prej antëtarësimit, ndryshimi i personelit shpesh nuk ka rënë, sepse hapja e tregjeve të punës në shtetet anëtare “të vjetra” të BE-së, ekonomia në rritje dhe ritmet e ulëta të papunësisë kanë ofruar shumë mundësi për nëpunësit civilë, veçanërisht për zyrtarët e rinj dhe shumë të kualifikuar, për të kërkuar punë në sektorin privat dhe jashtë vendit.

Figura 10. “Mbajtja e vendit të punës për një kohë të gjatë është një parim i mirë për punësimin në ministrinë e qeverisë”



Së dyti, të dhënat nga sondazhi i Sigmës tregojnë se karrierat afatgjata dhe nivelet e larta të sigurisë së vendit të punës nuk shihen si themelore për punësimin në ministrinë. Në vend të kësaj, nëpunësit civilë kanë dëshirë t’u delegojnë eprorëve më shumë kompetenca për marrjen e vendimeve për shkarkimet e punonjësve. Kjo preferencë për elasticitetin dhe heqjen e rregullave të sistemeve të punësimit është veçanërisht e fortë në tri shtetet balltike, të cilat aktualisht ofrojnë nivelin më të lartë të mbrojtjes së vendit të punës ndërmjet vendeve të EQL-së. Institucionalizimi i parimeve europiane të lidhura me mbrotjen dhe stabilizimin e punësimit në shërbimet civilë të EQL-së nuk ka arritur ende shumë thellë, por ka mbetur kryesisht një fasadë në nivelin e rregullave formale. Si përmbledhje, fusha e mbrotjes së punësimit në shërbimin civil tregon një shkallë të konsiderueshme të larmisë nga vendi në vend. Megjithatë, prirja mesatare pas anëtarësimit ka qenë larg parimeve europiane dhe ka ecur drejt derregullimit të sistemeve mbrotjëse, ndërsa qëndrueshmëria e vendit të punës ka mbetur relativisht e ulët në rajon.

3.8. Sistemet e vlerësimit dhe të analizës

Kjo pjesë shqyrton mekanizmat themelore për vlerësimin e performancës së nëpunësve civilë. Sistemet e vlerësimit të performancës luajnë një numër rolesh të rëndësishme në kontekstet më të gjera të sistemeve të shërbimit civil. Sistemet e vlerësimit të performancës janë mjete shumë të rëndësishme për menaxherët që

këta të komunikojnë dhe të lidhin qëllimet dhe objektivat e organizatave me përpjekjet e nëpunësve civilë individualë dhe ato ofrojnë gjithashtu edhe një instrument për rishikimin dhe riorientimin e përpjekjeve të zyrtarëve. Vlerësimet e performancës janë gjithashtu zakonisht të lidhura me sistemet e stimuljeve në kuptimin që ato mund të përcaktojnë vendimet për ngritje në detyrë dhe pagesat e shpërblimeve financiare për nëpunësit civilë. Përveç kësaj, vlerësimet e performancës luajnë një rol si një mjet diagnostikues për identifikimin e nevojave të nëpunësve civilë për trajnim dhe zhvillim. Në analizën tonë, ne kështu analizuam ekzistencën dhe cilësinë e sistemeve për vlerësimin e performancës, drejtësinë e tyre dhe lidhjen me trajnimin, ngritjen në detyrë dhe vendimet për pagat.

Vazhdimësia pas anëtarësimit në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil ka qenë e kufizuar, meqë mbijetojnë ende dallime të mëdha në cilësinë e vlerësimeve të performancës dhe pas vitit 2004 është bërë një përparim i vogël. Hungaria ka bërë përpjekjen më kurajoze për të përtërirë sistemin e vlerësimit të performancës, por ky sistem është aktualisht më i kundërshtuari në rajon. Krejt ndryshe, Lituania dhe Letonia kanë bërë përparim në ngjitje në këtë fushë. Megjithatë, sistemet e vlerësimit të performancës në rajon do të kenë nevojë përgjithësisht për një përmirësim në të ardhmen.

Vështirësia e kryerjes së vlerësimit

Në shtetet e reja anëtare, sistemet e vlerësimit të performancës kanë qenë të përhapura që në mesin e viteve 1990. **Republika Çeke** është i vetmi vend në rajon pa një sistem zyrtar vlerësimi dhe, si edhe shumë boshlëqe të tjera në sistemin çek të shërbimit civil, ky mund të lidhet me mungesën e një ligji për shërbimin civil. Megjithatë, në praktikë, vlerësimet e performancës organizohen me raste në nivelin e një ministrie të veçantë ose disa herë edhe në nivelin e një departamenti të veçantë. Metodrat dhe shpeshtësia e vlerësimit ndryshojnë shumë nga një vend në tjetrin.

Ekzistojnë ndryshime të konsiderueshme në cilësinë e vlerësimeve të kryera të performancës përgjatë shtatë vendeve që e kanë institucionalizuar zyrtarisht një sistem të tillë. Së pari, Estonia dhe veçanërisht Polonia kanë të dhëna të pakta për zbatimin e sistemeve të vlerësimit të performancës së tyre. **Polonia**, në letër, e ka një sistem që do të kërkonte vlerësimin e performancës të paktën çdo dy vjet, por ky sistem zor se është zbatuar në praktikë. Vlerësimi ose jo i performancës varet kryesisht nga iniciativa e drejtorëve dhe e drejtorëve të përgjithshëm individualë.

Estonia, në të kundërt, ka dy sisteme vlerësimi të cilat janë të lidhura me njëra tjetrën. Sistemi kryesor i vlerësimit ka hyrë në fuqi në vitin 1996 dhe kërkon një vlerësim çdo tre vjet. Ky vlerësim kryhet zyrtarisht nëpërmjet komisioneve të konkurrimit dhe vlerësimit të ministrive të veçanta. Që në vitin 1998, zyrtarët i nënshtrohen gjithashtu edhe intervistave vjetore të performancës. Këto intervista, që kryhen nga eprori i drejtpërdrejtë i zyrtarit, ofrojnë një qasje më të butë ndaj politikave të personelit duke e vënë theksin tek mendimi dhe zhvillimi personal. Intervistat e performancës janë më informale në karakter dhe metoda nuk zbatohet në mënyrë të njëjtë në të gjitha ministritë. Rezultatet mund të çojnë në një propozim për rritjen e kategorisë së pagës së nëpunësit ose për pagesën e një shpërblimi shtesë, por propozime të tilla nuk janë të garantuara. Intervistat e performancës janë më të përhapura sesa vlerësimi zyrtar, i cili supozohet se bëhen çdo tre vjet. Sipas të dhënave nga Kancelaria e Shtetit, më shumë se 50% e të gjithë nëpunësve civilë kalojnë një herë në vit në një intervistë të tillë, por vetëm 24% e zyrtarëve që duhej të vlerësoheshin zyrtarisht në vitin 2006 iu nënshtruan në fakt një vlerësimi të tillë. Cilësia e zbatimit është kështu shumë e kufizuar, por siç do ta shohim edhe më poshtë, perceptimi i nëpunësve civilë të Estonisë është më pozitiv.

Së dyti, Sllovenia dhe Sllovakia dëshmojnë një shkallë të ulët të qëndrueshmërisë në këtë fushë pas anëtarësimit, kryesisht sepse ato futën një pasiguri të madhe ligjore në sistemet e vlerësimit të performancës së tyre. Në vitin 2005, **Sllovenia** e nxori sistemin e vlerësimit të performancës jashtë ligjit të shërbimit civil me qëllim që ta zëvendësonte atë me një version të ri të rregulluar me vendim qeverie. Vendimi i qeverisë u miratua vetëm në fund të vitit 2008 dhe, në ndërkohë, sistemi i vjetër vazhdoi të ishte në funksionim. Për pasojë, vlerësimi i performancës mbeti i pasigurt për një periudhë të gjatë kohe. Pasiguria dhe mungesa e koherencës ishin të dukshme në kohën e kryerjes së këtij studimi, meqenëse

zbatimi i sistemit të vjetër të vlerësimit të performancës ndryshonte shumë nga një ministri dhe departament në tjetrin.

Në **Slovaki**, sistemi i vlerësimit të performancës ishte përkufizuar në një rregullore të Zyrës së Shërbimit Civil. Kur Zyra e Shërbimit Civil u mbyll, rregullorja u zëvendësua me rregullore të zyrave të veçanta të shërbimit (të ministrive, agjencive, etj.). Për pasojë, trashëgimia e Zyrës së Shërbimit Civil mund të ndjehet ende, por rregullsia e zbatimit të sistemit të vlerësimit të performancës nëpër institucione ka rënë gjatë dy viteve të fundit. Vlerësimi është kryer nga eprori më i afërt mbi baza vjetore. Lidhja me trajnimin, ngritjen në detyrë dhe rrogën nuk është e detyrueshme për menaxherët.

Sistemet e vlerësimit të performancës në Lituani, Hungari dhe Letoni janë ndër më të zhvilluarit dhe, që kanë përparuar edhe pas anëtarësimit. Në **Lituani**, reformat pas anëtarësimit vunë në përdorim një sistem të veçantë vlerësimi për drejtorët e institucioneve, përfshirë këtu edhe sekretarët e shtetit. Vlerësimi i tyre mbështetet në “zbatimin e qëllimeve strategjike të një institucioni, administrimit dhe ekipit drejtues”. Po ashtu janë përshtatur edhe kriteret e vlerësimit për nëpunësit civilë në kuptimin që ata vlerësohen mbi bazën e tri kriterëve themelore: produktivitetit, kompetencës dhe cilësisë së performancës. Rezultatet e vlerësimeve mund të çojnë në rekomandime për ngritje në një klasë më të lartë kualifikimi. Një klasë kualifikimi ka vlerë për ngritjen në detyrë dhe, mbi të gjitha, për nivelin e pagës së nëpunësve civilë.

Hungaria dhe Letonia ndryshojnë nga vendet e tjera, meqë rezultatet e vlerësimit të performancës ofrojnë një lidhje automatike me një shpërblim mbi pagën për nëpunësit civilë. **Hungaria** ka në përdorim vlerësimin më të fortë të performancës në rajon. Ky vlerësim mbetet shumë i kundërshtuar brenda administratës, në veçanti sepse nëpunësit civilë dyshojnë në drejtësinë e vlerësimit të ri të performancës. Fillimisht, ligji për shërbimin civil parashikoi të paktën një vlerësim çdo katër vjet, kur një nëpunës civil do të ngrihej në një rang më të lartë në detyrë. Megjithatë, nuk kishte udhëzime të përbashkëta dhe sistemi nuk zbatohet në mënyrë të njëjtë nëpër ministri. Që prej vitit 2007, qeveria ka bërë përpjekje të fusë një sistem vlerësimi performancë të unifikuar në të gjitha institucionet qeveritare. Sistemi menaxhohet nga Qendra Qeveritare e Personelit dhe të dhënat për vlerësimet ruhen nga Qendra. Performanca individuale mbështetet në treguesit e performancës të cilët përcaktohen çdo vit dhe që rrjedhin nga qëllimet strategjike të qeverisë. Metoda e vlerësimit përfshin një diferencim të detyrueshëm midis performancave individuale, duke i detyruar menaxherët vlerësues të kategorizojnë zyrtarët sipas një shpërndarjeje normale. Rezultatet e vlerësimit kanë një efekt të drejtpërdrejtë mbi shpërblimin e fundvitit për nëpunësin civil. Duke marrë parasysh the efektet afatgjata të vlerësimit, nëpunësit civilë mund të kërkojnë praninë e përfaqësuesit të sindikatës në vlerësim dhe ata mund të ankohen në gjyq për rezultatin e vlerësimit.

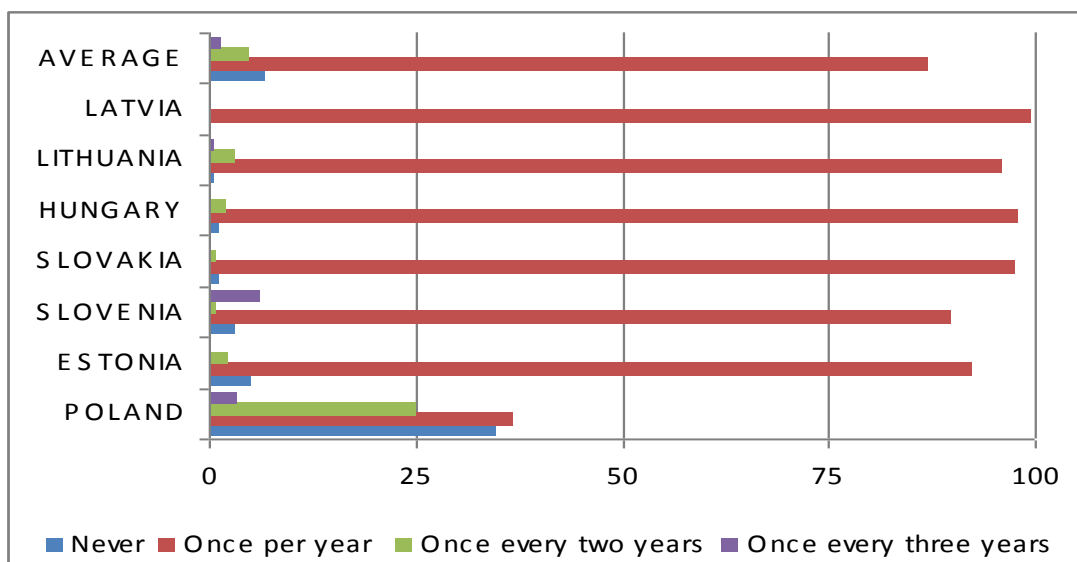
Në **Letoni**, vlerësimi i performancës është më pak strikt sesa në Hungari. Megjithatë, ai është i ngjajshëm me rastin hungarez në faktin se rezultatet janë drejtpërdrejt të lidhura me nivelet e kualifikimit të nëpunësve civilë, të cilat përfaqësojnë njërin nga dy dimensionet për përcaktimin e niveleve të pagave të nëpunësve civilë. Sistemi i vlerësimit u paraqit në vitin 2000 me Ligjin për Shërbimin Civil dhe ka qenë në veprim që prej vitit 2002. Sistemi është më pak i rregulluar se sa në Hungari. Ai organizohet nga sekretari i shtetit, i cili ngre komisionet e vlerësimit për ministrinë. Komisioni përfshin të paktën eprorin e nëpunësit civil dhe drejtorin e burimeve njerëzore. Ai bazohet në intervistë, përfshin një vetëvlerësim dhe vlerësimin aktual. Ekzistojnë plane për të përmirësuar më tej sistemin e vlerësimit duke futur në të mjete të vlerësimit elektronik, depozitimin e informacionit në nivel qendror dhe zgjerimin dhe rishikimin e kriterëve sipas të cilave vlerësohen nëpunësit civilë.

Edhe pse shumica e vendeve e kanë në funksionim një sistem për vlerësimin e performancës, vetëm disa pak prej tyre e përdorin informacionin efektivisht për të përgatitur programet e trajnimit. Në Letoni, ky mekanizëm është më i zhvilluar, meqë ministrinë e përdorin informacionin e siguruar përmes vlerësimeve të performancës kur formulojnë kërkesat e tyre për trajnime nga Shkolla e Administratës Publike në Letoni. Shkolla pastaj ndërton programe për plotësimin e këtyre kërkesave, ndërsa Kancelaria e Shtetit miraton planet e trajnimit. Hungaria është aktualisht duke planifikuar të krijojë një bazë të dhënash për të grumbulluar informacionin nga vlerësimet e performancës dhe ta përdorë atë për hartimin e programeve të trajnimit.

Për më tepër, vlerësimet e performancës janë zakonisht aq të mira sa janë edhe objektivat e përcaktuara paraprakisht, përpara fillimit të periudhës së vlerësimit, në veçanti qëllimet dhe objektivat strategjike të qeverisë. Pa një strategji të përgjithshme të qeverisë (që është afatgjatë) dhe pa një sistem të menaxhimit të performancës në nivel qeveritar, është e vështirë të shfrytëzohen me efektivitet sistemet për vlerësimin e performancës. Rasti hungarez na mëson në këtë drejtim, meqë qëllimet strategjike të qeverisë mendohej të hartoheshin dhe të lidheshin me qëllimet e punës të departamenteve dhe të nëpunësve civilë individualë. Por një pjesë e madhe e sistemit të vlerësimit të performancës thuhet se ka humbur efektivitetin e vet, ngaqë qeveria nuk e ka bërë detyrën e vet. Krejt në kundërshtim me këtë, Letonia dhe Lituania kanë kushte shumë më të mira për t'i bërë të funksionojnë sistemet e vlerësimit të performancës sesa të gjitha vendet e tjera të Europës Qendrore e Lindore.

Mendimet që marrëm nga sondazhi i Sigmës, përgjithësisht vërtetojnë panoramën e paraqitur deri tani. Të dhënat tregojnë se performanca vlerësohet çdo vit në të gjitha vendet përveç Polonisë. Polonia është një rast i shkëlqyeshëm në rajon, meqë 35% e nëpunësve civilë asnjëherë nuk kalojnë në një vlerësim performance, dhe midis atyre që kalojnë, shumica i nënshtrohet një vlerësimi vetëm një herë në dy vjet ose në më shumë se dy vjet.

Figura 11. "Sa shpesh vlerësohet performanca?"



Së dyti, nëpunësit civilë janë kritikë në lidhje me cilësinë aktuale të sistemit të vlerësimit. Më pak se 40% të tyre e konsiderojnë sistemin të drejtë dhe transparent, gjë që tregon se niveli i zbatimit është shpesh i diskutueshëm dhe se zbatimi i sistemit ka të ngjarë që është shumë i ndryshëm nëpër institucione të ndryshme. Megjithatë, ekzistojnë ndryshime të mëdha midis vendeve. Niveli i ulët i pranimit të sistemeve të vlerësimit të performancës në Hungari dhe Poloni konfirmon mirë natyrën e kundërshtuar të sistemit në Hungari dhe cilësinë e ulët të sistemit në Poloni. Është për t'u habitur që subjektet nga Estonia dolën të ishin më të kënaqur me sistemet e tyre të vlerësimit të performancës, megjithëse të dhëna të tjera treguan se rregullat nuk zbatoheshin gjithmonë në praktikë.

Figura 12. “Vlerësimi i performancës në ministrinë time është i drejtë dhe transparent”

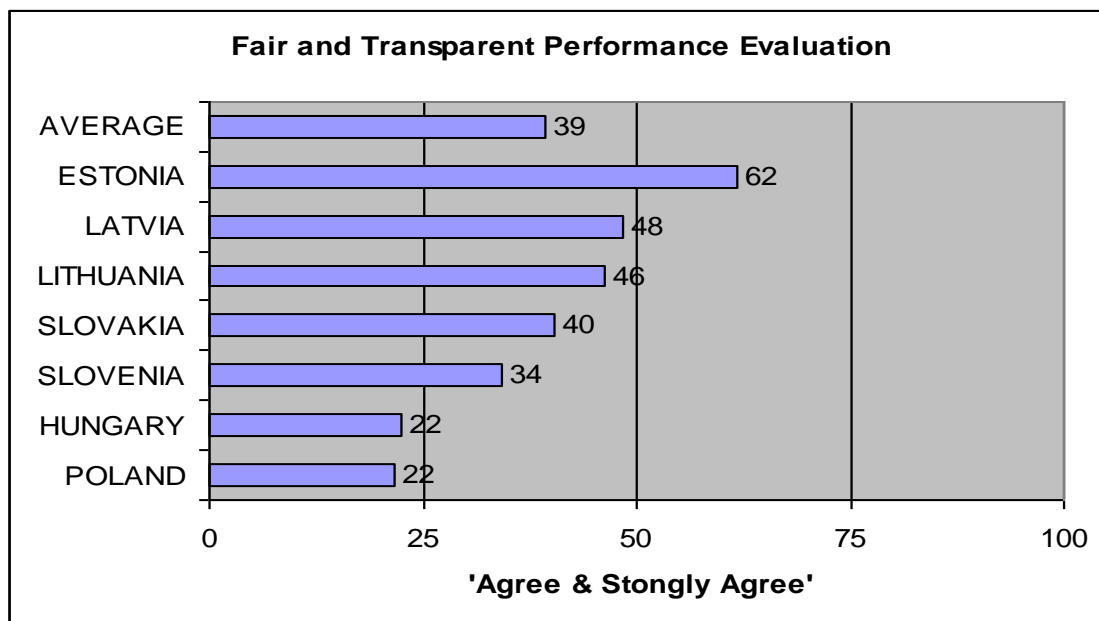


Figura 13. “Parashikimet për ngritje në detyrë janë të lidhura me rezultatet e vlerësimit që i është bërë performancës sime”

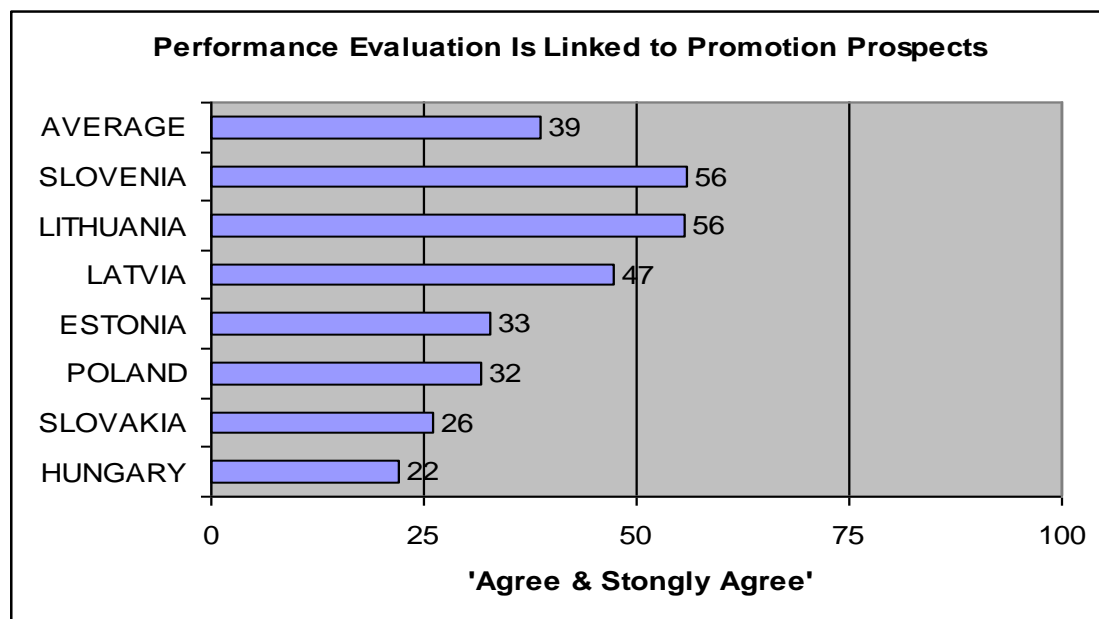
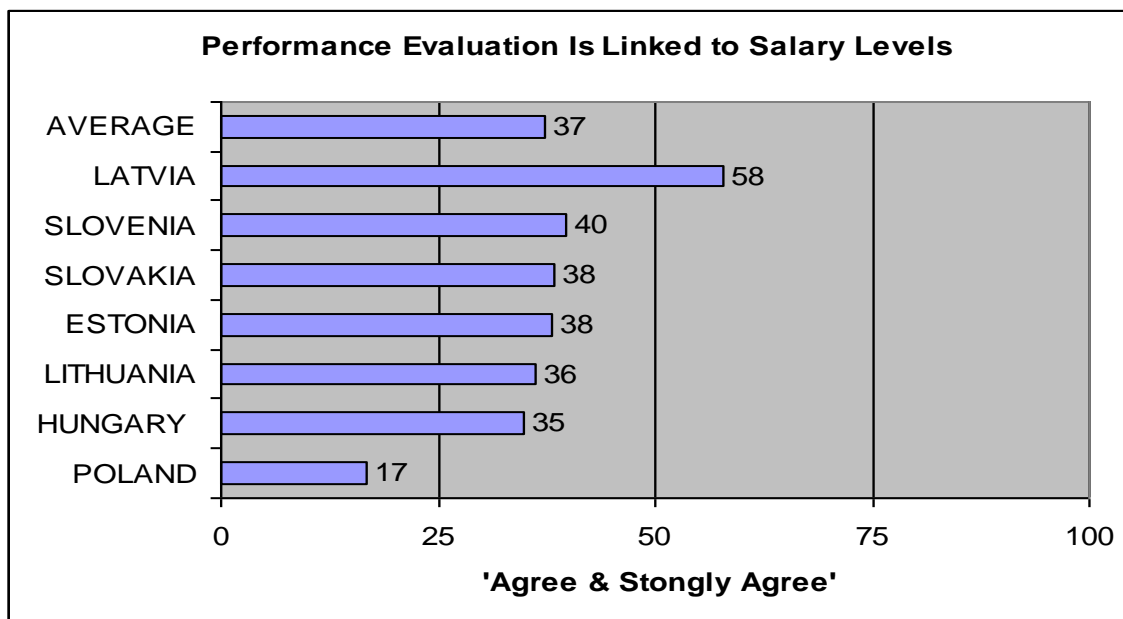


Figura 14. "Niveli i pagës sime është i lidhur me rezultatet e vlerësimit të performancës sime"



Së treti, nëpunësit civilë janë skeptikë për lidhjen e vlerësimeve të performancës me ngritjen në detyrë dhe vendimet për pagat. Statusi i veçantë i Letonisë në lidhje me marrëdhënien midis vlerësimit të performancës dhe sistemit të pagave mund të gjendet në bazën ligjore zyrtare e cila institucionalizon pagën e lidhur me performancën në Letoni. Vlera e ulët në Hungari sugjeron se nëpunësit civilë dyshojnë ende në lidhjen e vërtetë midis vlerësimit të performancës së tyre dhe madhësisë së shpërblimit monetar të tyre në fund të vitit. Përgjithësisht, përvoja e nëpunësve civilë sugjeron se ka vend për një përmirësim të konsiderueshëm të sistemeve të vlerësimit të performancës në rajon. Megjithatë, një reformë e sistemit të vlerësimit nuk ka mundësi të japë rezultate të mira nëse bëhet në mënyrë të izoluar.

3.9. Sistemet e pagave

Kjo pjesë shqyrton sistemet e pagave në vendet e EQL-së që janë nën shqyrtim. Përpara anëtarësimit, politikëbërësit e BE-së diskutuan kryesisht sistemet e pagave në vendet e EQL-së në lidhje me nivelet e kompensimit. Shqetësimi ishte se nëpunësit civilë nuk do të kishin performancë të mirë nëse ata nuk paguheshin në mënyrë të përshtatshme. Për më tepër, stafi cilësor nuk do të afrohej në shërbimin civil nëse pagat do të ishin shumë të ulëta krahasuar me ato të sektorit privat. Rregullimet me prirje rritjen e niveleve të pagave ishin për këtë arsye një instrument i rëndësishëm me qëllim garantimin e kapacitetit të administratës në vendet candidate për të zbatuar politikën në fushat e *acquis* të BE-së. Për këtë arsye, rekomandimet përpara anëtarësimit theksuan atëherë rolin e pagave si mjete nxitëse për të rritur efektivitetin e administratave në vendet e EQL-së²⁸.

Përveç niveleve aktuale të kompensimit, vlerësimet e Sigmës e kanë drejtuar vëmendjen veçanërisht në nevojën për t'i lidhur sistemet e pagave të vendeve të EQL-së me parime të tjera europiane të administratës, të tilla si, parashikueshmëria, transparenca, dhe trajtimi i drejtë dhe i barabartë i nëpunësve civilë. Kështu, u kërkua që të përcaktoheshin shkallë të qarta pagash në të gjithë shërbimin civil, të minimizoheshin preferencat në lidhje me përcaktimin e gradëve të pagave të nëpunësve civilë, të mbaheshin në minimum vendimet politike dhe menaxheriale për dhënien e pagesave të shpërblimeve dhe

²⁸ Të paktën pjesërisht në kontradiktë me pikëpamjen e BE-së, institucionet financiare ndërkombëtare si FMN dhe Banka Botërore, kanë mbrojtur uljen e shpenzimeve publike dhe pakësimin e madhësisë së burokracisë publike.

të garantoheshin paga uniforme nëpër insitucionet qeveritare për nëpunësit civilë me përgjegjësi të barabarta pune.

Të dhënat pas anëtarësimit në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil përcjellin lajme edhe të mira edhe të këqija. Në nivel mesatar, sistemet e pagave u janë nënshtruar më shumë përpjekjeve për reformim që nga koha e anëtarësimit sesa të gjitha fushat e tjera të qeverisjes së shërbimit civil. Megjithatë, përputhja e përgjithshme me parimet europiane të administratës mbetet e ulët. Shkalla e vullnetit në lidhje me përcaktimin e pagave bazë është e lartë në disa vende. Në mënyrë të veçantë, madhësia e pagesave të shpërblimeve është shumë e madhe dhe shkalla e vullnetit për alokimin e shpërblimeve është e lartë në shumicën e vendeve. Uniformiteti i niveleve të pagesave përgjatë insitucioneve mbetet i ulët dhe nivelet e përgjithshme të kompensimit mbeten një çështje shqetësuese pothuajse në të gjitha vendet në studim. Përputhja përgjithësisht e vogël me parimet europiane përforcohet nga një preferencë e përgjithshme e nëpunësve civilë për metoda pagesash në bazë të dëshirës, gjë që sugjeron se do të jetë e vështirë të kapërcehet hendeku midis praktikave në këtë fushë dhe parimeve europiane të administratës në të ardhmen e afërt.

Përtej këtyre tipareve të përgjithshme, ekzistojnë me siguri disa ndryshime të rëndësishme midis vendeve. Sistemet e pagave në Lituani dhe, më pak edhe në Slloveni, janë më transparente dhe përmbajnë më pak hapësira që për to të vendosin drejtorët sesa sistemet e pagave në vendet e tjera. Estonia ka bërë përpjekje të mëdha për t'i modernizuar sistemet e saj të pagave, por nuk është arritur ende zbatimi i njëjtë nëpër insitucione. Letonia dhe Hungaria janë përpjekur për një orientim të sistemit të pagave bazuar në performancën, por sistemi i Letonisë përmban instrumente të rëndësishme diskrecioni dhe zgjidhja hungareze ka krijuar deri tani më shumë pakënaqësi në administratë sesa efekte pozitive për motivimin e nëpunësve civilë. Sllovakia bëri përpjekje të fusë sistemin e pagave bazuar në performancën e vitit të fundit përpara anëtarësimit, por kjo rezultoi të ishte një sinonim i prishjes së sistemit. Në Poloni dhe në Republikën Çeke, më në fund, sistemet e pagesave mbeten themelisht të përfunduara dhe ende pasqyrojnë sistemet e fillimit të viteve 1990.

Institucionalizimi i sistemit të pagave me diskrecion

Liria për të vendosur dhe llogaritja e pagave bazë

Kjo pjesë është strukturuar sipas pesë vëzhgimeve të përgjithshme që karakterizojnë sistemet e pagave në tetë vendet e EQL-së. Vëzhgimi i parë është se pagat bazë në vendet e EQL-së përlloragiten zakonisht mbi bazën e klasifikimeve të gjera të vendeve të punës dhe posteve në të gjithë shërbimin civil, por përcaktimi i klasifikimeve të nëpunësve civilë përfshin një shkallë të madhe të vullnetit të drejtuesve në disa prej tetë vendeve të EQL-së që janë pjesë e këtij studimi. Në **Poloni**, shkalla e kësaj lirie është më e lartë se në vendet e tjera. Sistemi i pagave dallon pesë grupe pozicionesh. Secilit grup i caktohet një sërë koeficientësh, të cilët janë të lidhur me një pagë bazë e cila është e fiksuar në një vendim të Kryeministrit. Pasojë e kësaj është se drejtorët e përgjithshëm që merren me politikën e personelit kanë një hapësirë të gjerë për të vendosur për përcaktimin e pagave bazë, meqë kanë mundësi të zgjedhin koeficientin. Në praktikë, elasticiteti i drejtorëve të përgjithshëm është më i kufizuar, sepse ekzistojnë norma jozyrtare për postet e larta dhe përgjegjësitë aktuale në vendin e punës, të cilat merren parasysh me qëllim përlloragritjen e një page bazë të drejtë e cila i përshtatet një strukture më të gjerë të pagave në ministri.

Hungaria përfaqëson ekstremin tjetër, në kuptimin që drejtorët përgjegjës të shërbimit civil kanë pak hapësirë për përcaktimin e pagave bazë. Në Hungari, sistemi i klasifikimit bazë mbështetet në postet e larta për shërbimin e përgjithshëm civil, ndërsa për zyrtarët me përgjegjësi drejtuese është i mbështetur tek pozicioni mbahet. Për shërbimin e përgjithshëm civil, ligji i shërbimit civil dallon kategoritë e nëpunësve civilë mbi bazën e arsimimit dhe kualifikimeve që kanë dhe pastaj bën dallimin më tej sipas gradave të posteve të larta dhe klasave të pagave. Për nëpunësit e lartë civilë me arsim universitar për shembull, ligji i shërbimit civil dallon gjashtë grada për karrierë dhe 17 klasa të pagave. Secilës klasë pagash pastaj i vendoset një koeficient i cili shumëzohet me bazën e pagës e cila përcaktohet çdo vit nga parlamenti. Për nëpunësit e lartë koeficientët fiksohen nga ligji për shërbimin civil kështu që drejtorët nuk kanë asnjë

mundësi të ndikojnë mbi pagat bazë të nëpunësve civilë me përjashtim të rastit kur ata e ngrenë një person në një nivel më të lartë drejtues.

Në vendet e tjera, nëpunësit e lartë që përgjigjen për vendimet për pagat kanë më shumë hapësirë sesa në Hungari, por edhe më pak liri sesa në Poloni. Në **Republikën Çeke**, sistemi i pagave është rregulluar me Ligjin për Pagat i vitit 1992 (amendamenti i fundit është i vitit 2006). Pagat bazë janë nxjerrë nga një shkallë pagash dydimensionale. Në njërin dimension, sistemi dallon 16 kategori pune. Në tjetrin ai përbëhet nga 12 nivele rangjesh. Së bashku, të dy dimensionet japin 192 grupe të pagave. Liria e zyrtarëve të lartë për të ndikuar në nivelin e pagës bazë është e kufizuar meqë ata kanë mundësi të ndikojnë vetëm në përcaktimin e punës dhe kështu klasifikimin e punës së një nëpunësi të ri civil, por jo për nivelin e rangut. Megjithatë, nëpunësit civilë në ministritë janë klasifikuar kryesisht sipas klasave 10-16 të punës, me rangjet e larta të personelit të vendosura në tri klasat më të larta dhe me dallime shumë të vogla ndërmjet klasat e pagave. Për pasojë, është shumë e vështirë të rriten nivelet e pagave të nëpunësve të rinj civilë të cilët mbajnë pozicione të larta nëpër ministri. Liria e përgjithshme për përcaktimin e pagave bazë është në këtë mënyrë relativisht e kufizuar në rastin çek.

Edhe Sllovakia me Lituaninë kanë klasifikime njëdimensionale të cilat gjithashtu i japin një hapësirë të kufizuar lirie për përcaktimin e pagave bazë. Në **Lituani**, paga bazë përcaktohet në një katalog me 20 kategori punësh. Metodologjia për vlerësimin e vendeve të punës u hartua në kontekstin e reformës së vitit 2002. Secilës kategori pune i caktohet një koeficient, i cili pastaj shumëzohet me një “minimum page mujore” (MPM). MPM-ja përcaktohet çdo vit nga parlamenti. Sekretarët e shtetit si menaxherë përgjegjës për politikën e pagave kanë njëfarë hapësire për ndarjen e nëpunësve civilë në kategoritë e punës dhe në klasat e pagave, meqë shumica e punëve futen në tre ose edhe në katër kategori. Departamenti i Shërbimit Civil po planifikon ta kufizojë këtë hapësirë në një zgjedhje maksimumi brenda dy kategorish sepse rregulli aktual priret të dëmtojë uniformitetin e pagave nga një institucion te tjetri për pozicione pune me përgjegjësi të ngjajshme. Ecuria e Litanisë është në këtë mënyrë përgjithësisht në linjë me kërkesat e parimeve europiane të administratës.

Përcaktimi i pagave bazë ndjek një logjikë të ngjajshme në **Sllovaki**, ku pagat bazë janë nxjerrë nga një sistem klasifikimi i cili konsiston në 11 klasa pagash dhe dallon nivelet e kualifikimit dhe kërkesat për pozicionet individuale (Staronova/Lastic 2007). Çdo klase pagash i jepet një shumë e cila negociohet nëpërmjet një marrëveshjeje kolektive me sindikatat. Kriteret për klasifikimin e pozicioneve individuale janë specifikuar në ligjin për shërbimin civil dhe kategoria e punës duhet të përcaktohet në njoftimin e bërë për vendin vakant. Për pasojë, kërret e zyrave të shërbimit nuk kanë shumë liri kur është fjala për përcaktimin e niveleve të pagës bazë të nëpunësve civilë, por siç do ta shohim më tej, ata kanë edhe shumë mjete të tjera në dispozicion.

Estonia, Letonia dhe Sllovenia kanë filluar të kryejnë ndryshime të mëdha në sistemet e tyre të klasifikimit bazë që prej anëtarësimit. Megjithatë, sistemet e pagave ndryshojnë shumë dhe kanë kufizime të shumta. Modeli **Slloven** ka institucionalizuar një shkallë relativisht të ulët të lirisë për përcaktimin e niveleve të pagave bazë, por sistemi nuk ka gjetur ende zbatim të plotë. Sllovenia miratoi një Ligj të ri për Pagat në vitin 2002, por zbatimi i tij ka qenë i pjesshëm në rastin më të mirë dhe, zbatimi i tij i plotë i planifikuar për në fund të vitit 2008 është shtyrë disa herë. Sistemi i ri i pagave përmban rreth 65 klasa, të cilat përcaktohen në Ligjin për Pagat. Çdo vend pune është klasifikuar në një klasë rroge, së cilës i është alokuar një shumë e veçantë. Shkalla e pagave, e përbërë nga klasat e pagave, është përcaktuar dhe negociuar me sindikatat e shërbimit civil. Marrëveshjes kolektive iu desh shumë më tepër kohë të finalizohet dhe këtu qëndron shkaku i vonësës së zbatimit të Ligjit. Megjithatë, sapo ligji të zbatohet plotësisht, ai priret të pakësojë në mënyrë të dukshme lirinë e ushtruar nga drejtorët për të ndikuar në pagën bazë të nëpunësve civilë.

Siguria ligjore dhe parashikueshmëria janë edhe këto kufizime të rëndësishme të sistemit aktual të pagave në **Estoni**, ku pagat janë përcaktuar nga Ligji mbi Pagat dhe Titujt Zyrtarë të vitit 1996. Ligji përfshin një shkallë uniforme pagash për rreth 28 rangje të ndryshme të nëpunësve civilë. Çdo klase pagash i alokohet një shumë pagese. Megjithatë, ekziston një hapësirë e madhe lirie që i lihet ministrive të veçanta për

caktimin e nëpunësve civilë në klasa individuale të pagave. Për ta bërë më racional sistemin e pagave, Ministria e Financave, në bashkëpunim me Kancelarinë e Shtetit dhe me mbështetjen financiare të Fondit Social Europian, hartoi një metodë të re të vlerësimit të punës për përllogaritjen e pagave bazë. Pjesëmarrja në skemën e re të pagave ka qenë deri tani vullnetare, por rreth një e treta e ministrive dhe e agjencive kanë kryer vlerësime të punës dhe kanë përcaktuar në përputhje me to sistemet e pagave bazë.

Sistemi i ri i pagave pakëson lirinë e drejtuesve në përcaktimin e sasisë së pagës bazë. Punët pikëzohen sipas disa dimensioneve. Numri i përgjithshëm i pikëve pastaj lidhet me një rang të pagës bazë, i cili duhet të përmbajë punët me nivel të ngjajshëm përgjegjësie, dhe që kështu kanë sasi të ngjajshme pikësh, që variojnë +/-20%. Edhe pse kjo reformë përfaqëson një përparim të madh për sistemin e pagave të Estonisë, ajo nuk është formalizuar ende dhe për pasojë është rritur më shumë hendeku midis asaj që thotë ligji dhe praktikës aktuale. Në praktikë, pagat tani përllogariten fillimisht mbi bazën e një metode të re vlerësimi. Për pasojë, ato janë sjellë në përputhje me bazën ligjore për përllogaritjen e pagave. Kështu, është ruajtur ligjshmëria e sistemit, por cilësia ligjore është e dyshimtë.

Së fundi, **Letonia** ka nisur të bëjë ndryshimet më të rëndësishme në sistemin e saj të pagave. Shumica e planeve për reformimin e pagave u përgatitën përpara anëtarësimit. Në vitin 2005, sistemi i ri u zyrtarizua dhe ai u bë plotësisht funksional që prej korrikut të vitit 2007. Në të kundërt me të gjitha vendet e tjera, në Letoni paga bazë përfshin një element të ndryshueshëm i cili është i lidhur me rezultatet e vlerësimit vjetor të performancës. Paga bazë përbëhet prej dy komponentësh. Së pari, çdo punë përcaktohet dhe klasifikohet në njërin prej 16 grupeve të pagave. Vlerësimi dhe klasifikimi i punëve u përgatit nën drejtimin e Ministrisë së Financave në bashkëpunim me një kompani të sektorit privat, duke përdorur instrumentin e vlerësimit të punës. Së dyti, grupi i pagës pastaj kombinohet me një “nivel kualifikimi”. Niveli i kualifikimit përbëhet prej 5 klasash të larta. Elementi tjetër i nivelit të kualifikimit është rezultati i arritur në vlerësimin vjetor të performancës. Të dy elementët kombinohen për të prodhuar gjashtë nivele kualifikimi. Të dy dimensionet - gjashtë nivelet e kualifikimit dhe gjashtëmbëdhjetë grupet e pagave – kombinohen duke rezultuar në 96 klasa të pagave. Megjithatë, për përllogaritjen e pagës, çdo klase page nuk i jepet një shumë, por një rang shumash i cili prirret të jetë shumë i gjerë. Për pasojë, pagat vazhdojnë të varen shumë nga situata financiare e institucioneve individuale dhe sekretarët e shtetit si personat përgjegjës kanë ruajtur një hapësirë të madhe për përcaktimin e nivelit të pagës brenda rangut.

Nga diskutimi deri tani del se rangi i lartë luan një rol relativisht të vogël në përcaktimin e nivelit të pagave të nëpunësve civilë në vendet e EQL-së. Zotërimi i një posti të lartë është e vetmja bazë për klasifikimin dhe përllogaritjen e pagave bazë në Hungari dhe në një shkallë më të vogël në Republikën Çeke. Megjithatë, në Hungari kjo zbatohet vetëm për shërbimin e përgjithshëm civil. Në Slloveni, rangi i lartë është një faktor në sistemin e ngritjes në detyrë, në kuptimin që nëpunësve civilë u kërkohet të kenë një titull të veçantë pune me qëllim që të kenë të drejtën për t'u klasifikuar në një kategori të veçantë pune. Në Letoni, rangi është përfshirë në “nivele të kualifikimit” si një pjesë e tij. Ky “nivel kualifikimi” përbën një dimension të sistemit të klasifikimit dhe nuk e kalon 10% të pagës përfundimtare. Në Poloni, Estoni, dhe Lituani rangi nuk është pjesë e sistemit të klasifikimit, por nëpunësve civilë u paguhet një shpërblim për rangun. Në Estoni, shpërblimi për rangun mund të jetë deri në 15%, ndërsa ai mund të arrijë deri në 30% në Lituani. Së fundi, në Sllovakia rangi u hoq efektivisht në vitin 2003 kur u reformua sistemi i pagave.

Shpërblimet (bonuset) e mëdha dhe liria e madhe për caktimin e bonuseve

Tipari i dytë karakteristik i sistemeve të pagave në vendet e EQL-së është ai i madhësisë së pagesave të bonuseve dhe hapësira e gjerë që kanë drejtorët e shërbimit civil për përcaktimin e pagesave si bonuse. Numri dhe madhësia totale e pagesave është e lartë, e ndryshueshme dhe e paguarantuar në vendet e EQL-së. Në Republikën Çeke dhe në Sllovakia, nëpunësit civilë mund të marrin bonuse për performancë shumë të mirë deri në 100% të pagës bazë dhe këto bonuse për performancë nuk janë të vetmet bonuse të cilat punonjësit kanë të drejtë t'i përfitojnë. Në Estoni, pagesa për performancën mund të shkojë deri në 50% të

pagës bazë²⁹. Në Slloveni, bonusi më i lartë i vetëm - për mbingarkesë në punë - mund të shkojë deri në 35%. Këto janë vetëm disa shembuj të skemave të bonuseve individuale, por lista mund të zgjatet edhe me shumë të tjerë të ngjajshëm.

Shumica e sistemeve të pagesave në vendet e EQL-së ofrojnë disa bonuse të garantuara dhe të paguarantuar. Hungaria, për shembull, paguan shtesa për punësimin në nivelin e qeverisë qendrore, bonuse për poste drejtuese, bonuse për gjuhën, për çmime jubilarë dhe për përvjetorë, bonus në fund të vitit përcaktuar mbi bazën e vlerësimit të ri të performancës (shih më poshtë), dhe një bonus mujor prej deri në 30% të pagës bazë. Për më tepër, reforma e vitit 2007 solli edhe një bonus të ri shtesë, atë për kryerjen e detyrave të posaçme, disa prej të cilave kërkojnë specifikim nga Kryeministri.

Për pasojë, nëpunësit civilë mund të grumbullojnë, nëse buxheti i personelit është i mjaftueshëm, një sërë bonusesh për ta rritur më shumë pagën e tyre bazë. Në rastin Hungarez, ekziston një kufizim zyrtar të bonusit i cili nuk duhet të kalojë 50% të të gjithë të rrogës, por nëse ky kufizim tejkalohet, mjafton që ky informacion t'i komunikohet shefit të kabinetit të Kryeministrit. Në Sllovakia, në Republikën Çeke, Poloni dhe Estoni nuk ka kufizime për madhësinë e bonuseve, ndërsa sasia e grumbulluar e bonuseve është e kufizuar deri në 70% në Lituanin, 55% në Slloveni dhe 40% në Letoni. Megjithatë, Lituania kohët e fundit ka shtuar mundësinë për rritjen e kësaj vlere nëse plotësohen disa kushte të caktuara.

Tavanet e larta për bonuset ose mungesa e çdo tavanit sigurisht që nuk do të thotë që pagesat e bonuseve për nëpunësit civilë të vendeve të EQL-së shkojnë gjithmonë lart në qiell. Megjithatë, informacioni që ne mundëm të marrim për këtë aspekt tregoi se madhësia mesatare e pagesave të bonuseve është 16% në Lituanin, 20-30% në Letoni (është ulur nga 50-60% që ka qenë përpara reformës) dhe 25-30% Estoni. Vlerat "mesatare" maskojnë madhësinë e bonuseve për ministritë ose për zyrtarët e veçantë, të cilat janë disa herë shumë më të larta. Për shembull, shifrat e brendshme për Estoninë treguan se pagesat e bonuseve në disa ministri arrinin deri në 50% të pagës, gjë që është e barabartë me 100% të pagës fillestare bazë. Për Sllovakinë, përlllogaritja e pagave vjetore neto të drejtorëve të përgjithshëm tregoi se në disa ministri ata mund të fitonin deri në trefishin e pagës së tyre bazë (do me thënë që paga bazë është sa 35% të pagës përfundimtare)³⁰.

Shuma totale dhe ndryshueshmëria e pagesave të bonuseve në rajon dëmton parashikueshmërinë dhe transparencën e sistemeve të pagave pa përjashtim në të gjitha vendet e EQL-së. Megjithatë, tipari më i dallueshëm i sistemeve të pagave në vendet e EQL-së, është liria e madhe që drejtorët kanë për caktimin e pagesave të bonuseve. Në disa vende, drejtorët kanë disa instrumente bonusesh të pakufizuara në dispozicion të tyre. Në Poloni dhe në Republikën Çeke nuk ka rregullore të posaçme për përcaktimin e disa prej bonuseve³¹. Në **Republikën Çeke**, metoda e zgjedhur varet nga ministritë e veçanta ose madje edhe nga iniciativa e drejtorëve të veçantë të departamenteve, dhe sasia që mund të shpërndahet varet në një masë të madhe nga burimet buxhetore të disponueshme në ministri.

Në **Poloni**, zakonisht drejtorët e përgjithshëm u alokojnë drejtorëve të departamenteve një sasi të caktuar dhe pastaj është në dorë të drejtorëve të shpërndajnë bonuset midis anëtarëve të stafeve të tyre. Metodat për caktimin e bonuseve janë të shumë të ndryshme. Në disa departamente, ne mësuam se bonuset shpërndahen thjesht në mënyrë të barabartë mes anëtarëve të stafit. Në disa të tjera, bonuset alokohen mbi

²⁹ Për një diskutim kritik të pagesës së lidhur me performancën në Estoni dhe mësimet që mund të nxirren për zbatueshmërinë e kufizuar të pagës së bazuar në performancën në vendet në tranzicion, shih Randma-Liiv (2005).

³⁰ Madhësia e përgjithshme e elementeve të ndryshueshme të pagesave është kështu shumë e lartë nëse krahsohet me shërbimet civile në demokracitë Perëndimore (OECD 2005).

³¹ Polonia dhe Republika Çeke kanë vënë në funksionim një bonus të posaçëm për nëpunësit civilë që merren me politikën e BE-së. Kohët e fundit, Qeveria Tusk në Poloni miratoi një rezolutë që ofronte burime buxhetore shtesë për bonuset e fundvitit të nëpunësve civilë, bonus i cili merret i gjithi menjëherë. Departamenti i Shërbimit Civil po përgatit aktualisht një metodë për alokimin e këtij bonusi.

bazë të arritjeve në punë, por metoda mbetet jozyrtare dhe as e qartë për stafin e departamenteve. Më tipike është që drejtorët kërkojnë t'ë shmangin padrejtësitë e mëdha, meqë kjo do të të dëmtonte motivimin e punonjësve të tyre. Problemet e pabarazisë lindin kryesisht kur nëpunësit civilë e krahasojnë veten me homologët e tyre në ministritë dhe agjencitë e tjera (dhe disa herë edhe me ata të departamenteve të tjera të së njëjtës ministri/agjenci).

Meqë drejtorët e shërbimit civil kanë zakonisht më shumë se një instrument në dorë, lindin disa modele interesante në lidhje me kombinimin e bonuseve të ndryshme. Rasti **Sillovak** është një rast mësimdhënës (Staronova/Lastic 2007). Në Sllovaki, bonuset e para të garantuara janë ato për drejtuesit. Këto bonuse (shpërblime) bëjnë të mundur një lloj rritjesh në përqindje për secilin nivel drejtimi. Për shembull, krerët e zyrave të shërbimit mund të marrin midis 47 dhe 90% të pagës bazë si një bonus për drejtimin. Përqindja e saktë e rritjes përcaktohet nga eprori i drejtuesit përkatës, në këtë rast prej ministrit. Së dyti, bonusi për performancën personale shkon deri në 100% dhe supozohet se jepet pas një vlerësimi të performancës. Megjithatë, në realitet, kjo gjë zakonisht diskutohet midis nëpunësit civil dhe punëdhënësit të tij/saj (drejtorit të përgjithshëm dhe pastaj miratohet nga kreu i zyrës së shërbimit) dhe diskutimet kryhen *përpara* periudhës së vlerësimit aktual. Ky lloj bonusi bëhet në fakt pjesë e rrogës fikse.

Tjetra, ministritë mund të paguajnë “shpërblime” për rezultate të synuara dhe për cilësi të lartë pune. Sasia që vihet në dispozicion vendoset së brendshmi nga vetë ministritë dhe ky informacion nuk bëhet publik për motive të ruajtjes së të dhënave. Në këtë mënyrë, kufizimet vihen nga buxheti për shpërblimin e nëpunësve civilë. Në praktikë, janë “shpërblimet” ato që përbëjnë pjesën më të madhe të bonusit mbi bazë të performancës. Alokimi I fondeve organizohet nga drejtorët dhe metoda e alokimit varet nga iniciativa e tyre personale. Qeveria Fico në Sllovaki vuri në veprim gjithashtu pagesën e shpërblimeve për sekretarët e shtetit, gjë që nënkupton se të emëruarit politikë kanë po aq të drejtë për këtë instrument sa edhe nëpunësit civilë. Sistemi aktual i pagave në këtë mënyrë nuk është transparent për një person të jashtëm dhe është i parashikueshëm vetëm për të brendshmit që janë shumë mirë të informuar. Megjithatë, siç do të shohim më poshtë, sistemi lejon mundësinë për të dhënë paga konkurruese nëse kjo gjë konsiderohet e nevojshme³².

Në vendet e tjera, sistemet e bonuseve janë më të rregulluara, por ato ende ofrojnë të paktën një instrument lirie për të nxitur nivelet e pagave të nëpunësve civilë. Në **Letoni**, zyrtarëve mund t'u ofrohen “kontrata drejtimi”. Këto kontrata kanë ekzistuar që në vitin 1997 dhe janë kritikuar që atëherë kur BE dhe Sigma vlerësuan shërbimin civil letonez. Kontratat e drejtimit përcaktohen nga sekretari i shtetit dhe/ose ministri. Për sasinë që mund të paguhet nuk ka kufizim, me përjashtim të burimeve buxhetore të kufizuara. Informacioni i ofruar nga punonjës të niveleve të larta tregoi se kontratat e drejtimit u janë ofruar deri në 60% të stafit në Kancelarinë e Shtetit. Pas reformës së pagave, kjo përqindje ka rënë tani deri në 20%, ndërsa Ministria e Financave vlerëson se rreth 10% e *të gjithë* nëpunësve civilë janë ende me kontrata drejtimi.

Zyrtarët letonezë pretendojnë se kontratat e drejtimit luajnë një rol të rëndësishëm në vendosjen e stimujve nxitës për performancën e zyrtarëve të lartë që përndryshe nuk do të punonin në shërbimin civil. Për më tepër, ministrat i përdorin ato si një mjet alternativ të kontrollit politik. Kontratat e drejtimit mund të ofrohen dhe të mbyllen në çdo kohë. Ato mund të ndihmojnë për të thithur stafin, por gjithashtu për ta bërë stafin më të bindur. Në shumë aspekte, kontratat e drejtimit mund të zëvendësojnë mungesën e kontrollit ministror mbi emërimet dhe shkarkimet e zyrtarëve të lartë, gjë që u përmend më sipër në pjesën 4.6.

Asnjë nga vendet e tjera nuk ofron një mjet pagesash që të jetë i krahasueshëm me kontratat e drejtimit të Letonisë (Hungaria, për shembull, e shfuqizoi një skemë të ngjajshme në vitin 2001). Megjithatë, në **Estoni**, nuk ka shumë rregulla për 50% të bonusit të performancës³³. Në **Silloveni**, drejtuesit janë relativisht

³² Përveç kësaj, ekzistojnë dy tipe të skemave të bonuseve të posaçme për postet e “rëndësisë së veçantë” dhe për “nëpunësit e nominuar civilë”. Këto poste përfshijnë zyrtarët që merren me çështjet e BE-së.

³³ Është interesante që bonusi për performancën në Estoni negociohet gjithashtu zakonisht përpara se nëpunësit civilë të marrin detyrën.

të lirë të përdorin një bonus prej 35% për të shpërblyer çdo mbingarkesë shtesë që mbajnë nëpunësit civilë³⁴. Në **Hungari**, paga e zyrtarëve mund të rritet me 30% ose të ulet deri në 20%. Në të tria rastet, kufizimet për zbatimin e instrumentit të bonusit vijnë kryesisht nga buxhetet e personelit dhe nga mundësia për të bërë kursime duke i mbajtur vendet vakante në ministritë dhe agjencitë nën juridiksionin e tyre.

Hungaria gjithashtu qëndron më vete sepse ka iniciuar planin më ambicioz në rajon për vendosjen e lidhjeve midis performancës dhe pagesave të bonuseve. Vlerësimi i ri i performancës zbatohet kryesisht për bonusin vjetor. Bonuset vjetore kanë ekzistuar edhe në të shkuarën, por caktimi i tyre ka qenë shumë fleksibël. Reforma e kohëve të fundit vendosi një vlerësim modern të performancës me përkufizimin *ex ante* të objektivave të punës, të vlerësimit *ex post* të arritjeve dhe të vlerësimit të kompetencave të nëpunësve civilë. Megjithatë, sistemi i ri përfshin kuota për shkallët e performancës individuale. Për pasojë, drejtuesit vlerësues janë të detyruar të diferencojnë performancën e nëpunësve civilë përgjatë një rangu të plotë gradash të mundshme. Duke qenë se departamente dhe madje edhe seksione u bënë njësitë e analizës për sistemin e ri, drejtorët e departamenteve ishin disa herë të detyruar t'i gradonin punonjësit e tyre nga A në C edhe pse nuk ekzistonin ndryshime të mëdha në performancën e nëpunësve civilë të përfshirë. Megjithatë, grada e dhënë në vlerësimin e performancës kishte efekte të mëdha në pagën neto të nëpunësve civilë. Bonusi i kompensimit vjetor priret të variojë nga zero deri në tre e më shumë paga mujore³⁵.

Reforma në Hungari u përgatit dhe u zbatua brenda më pak se dy vjet. Ajo ofroi relativisht pak hapësirë për eksperimentim me skema të ndryshme dhe për “rritjen” e pranueshmërisë së sistemit të ri nga nëpunësit civilë. Për pasojë, sistemi nuk u mirëprit nga nëpunësit civilë dhe çoi në pakënaqësi të konsiderueshme ndërmjet tyre. Intervistat personale në Hungari treguan se gatishmëria për të përdorur metodat e pagesave që bazoheshin në performancën është e lartë. Megjithatë, logjika e shpërndarjeve të detyruara dhe shpejtësia e procesi të zgjedhur për vënien në veprim të skemës së re shkatërruan besimin në leadershipin e shërbimit civil dhe besimin në efektivitetin dhe drejtësinë e sistemit të pagesave të lidhura me performancën në Hungari.

Shkalla e lartë e lirisë në lidhje me pagesat e bonuseve në shumicën e vendeve të EQL-së pasqyrohet në përgjigjet që ne grumbulluam me sondazhin e Sigmës. Mungesa e një baze zyrtare-ligjore të qartë për dhënien e bonuseve është e dukshme veçanërisht në Poloni. Vlera e ulët për hungarezët tregon jo vetëm problemet e pazgjidhura me vlerësimin e ri të performancës, por edhe risinë dhe mosmarrëveshjet në lidhje me skemën e re të pagave mbështetur në performancën. Rregullimi i pamjaftueshëm dhe liria e madhe në lidhje me bonuset në Sllovakia, Slloveni dhe Estoni, pasqyrohen qartë edhe në përgjigjet në sondazhin e organizuar me nëpunësit civilë në këto vende. **Letonia** (në lidhje me vlerësimin e performancës të lidhur me pagën bazë) dhe **Litania** pretendohet se kanë rregullat më të qarta për alokimin e bonuseve, gjë që është e lidhur edhe me rregullimin e sistemeve të vlerësimit të performancës që u trajtuan në pjesën e mëparshme. Për më tepër, rezultatet e sondazhit tregojnë se nëpunësit civilë priren të dyshojnë në idenë se performanca më e mirë çon në nivele më të larta të pagave.

³⁴ Sapo Ligji i ri për Pagat të zbatohet plotësisht në Slloveni, drejtuesi do të jetë në gjëndje të përdorin një 20% shpërblim për të shpërblyer nëpunësit civilë për mbingarkesën e punës. Për më tepër, do të zbatohet një bonus prej deri në 50% për përfshirje në projekte të veçanta. Veçanërisht ky bonusi i fundit do të rregullohet qartë.

³⁵ Për zyrtarët e lartë, shpërblimi maksimal arrin në 56% të pagës vjetore, pa përfshirë këtu rrogën e trembëdhjetë. Kjo do të thotë që bonusi vjetor mund të arrijë të jetë edhe sa gjashtë rroga mujore.

Figura 15. "Për caktimin e bonuseve ekzistojnë disa rregulla të qarta"

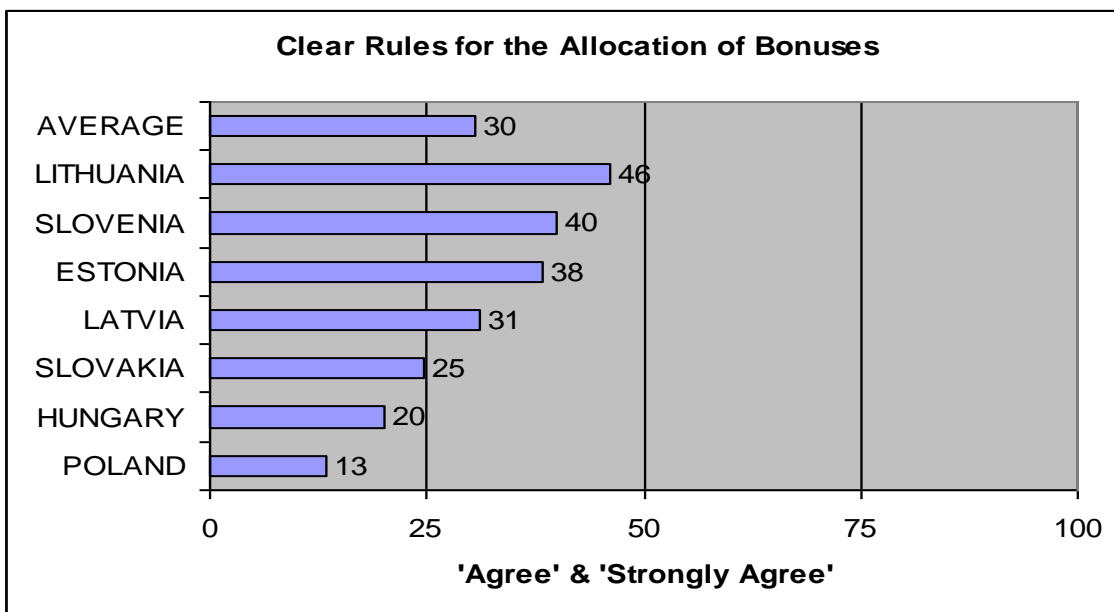
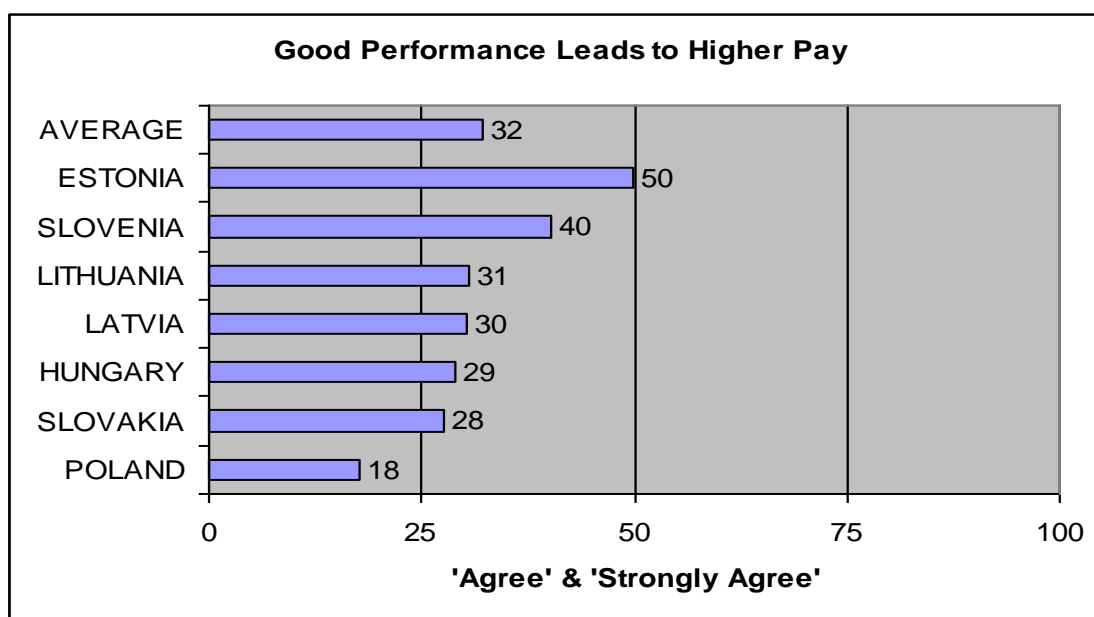


Figura 16. "Performanca e mirë shpërblehet me nivele më të larta page në ministrinë time"



Në tërësi, është e çuditshme që sistemet e pagave vazhdojnë të përmbajnë kaq shumë bonuse të ndryshme dhe që sistemet e bonuseve prirën të jenë kaq shumë në dorë të drejtuesve. Siç do ta diskutojmë edhe më poshtë në detaje, mospërputhja midis pagave në sektorin publik dhe në atë privat është zgjeruar vazhdimisht për disa grupe nëpunësish civilë, të tillë si zyrtarët dhe specialistët e lartë. Me qëllim që këta zyrtarë të mbahen në shërbimin civil, ka qenë shpesh e nevojshme që qeveritë të paguajnë paga të larta të cilat të zbusin hendekun midis publikut dhe privatit. Është ironike që procesi i anëtarësimit në BE ka kontribuar gjithashtu për përdorimin e bonuseve të parregulluara. Zyrtarët e BE-së kanë qenë ndërmjet specialistëve që ishin shumë të kërkuar sepse ishin të paktë në numër. Për më tepër, pozicioni i "të bërit pazar" i zyrtarëve të BE-së është përmirësuar sepse ata fituan ekspertizë dhe morrën pjesë në programet e trajnimit për menaxhimin e procesit të pranimit në BE dhe për zbatimin e politikës së BE-së. Për pasojë,

qeveritë ishin të detyruara të vinin në përdorim skema të reja bonusesh, për shembull, vetëm për nëpunësit civilë që punojnë për përgjegjësitë në BE, dhe përveç kësaj kanë prishur skemat ekzistuese me qëllimin që të rrisin elasticitetin e drejtuesve në lidhje me politikën e pagave.

Nëpunësit civilë mbështesin sistemet e pagave me mbi bazën e diskrecionit

Institucionalizimi i lirisë së gjerë në lidhje me pagesat e bonuseve dhe mungesa e bonuseve të rregulluara me qartësi, bashkë me sasinë e mëdha të pagesave të ndryshueshme, duhet të shihen në mënyrë kritike nga këndvështrimi i parimeve europiane të administratës. Mund të pritej gjithashtu që nëpunësit civilë të ishin kritikë ndaj metodave të pagave me diskrecion sepse këto metoda kanë kontribuar në mungesën e parashikueshmërisë dhe në mungesën potenciale të drejtësisë në lidhje me çështjet e pagave. Megjithatë - dhe ky është vëzhgimi ynë i tretë - sondazhi i Sigmës zbuloi qëndrime shumë të ndryshme të nëpunësve civilë. Së pari, nëpunësit civilë janë kritikë në lidhje me hapësirën e madhe që u jepet drejtuesve për t'u bërë politikanëve pagesa bonusesh, por kundërshtimi i tyre nuk është deri tani kaq i prerë sa ka qenë në lidhje me çështjet e depolitizimit, siç u përshkrua në pjesën 4.6. Së dyti, nëpunësit civilë janë jashtëzakonisht mbështetës në lidhje me delegimin e autoritetit drejtorëve të tyre për pagesën e bonuseve. Sigurisht që ekziston njëfarë larmie midis vendeve, por preferenca për "të mos pasur diskrecion politik për bonuset" shkoi mesatarisht deri në vetëm 57% (shih Figurën 17) dhe mbështetja mesatare për "dhënie lirie drejtorëve për të paguar bonuse" shkoi deri në 82% (shih Figurën 18), gjë që duhet të konsiderohet shumë e lartë.

Figura 17. "Do të ishte me rëndësi që ministra dhe politikanë të tjerë të mos kenë ndikim në bonuset dhe të mos paguajnë stafin ministror"

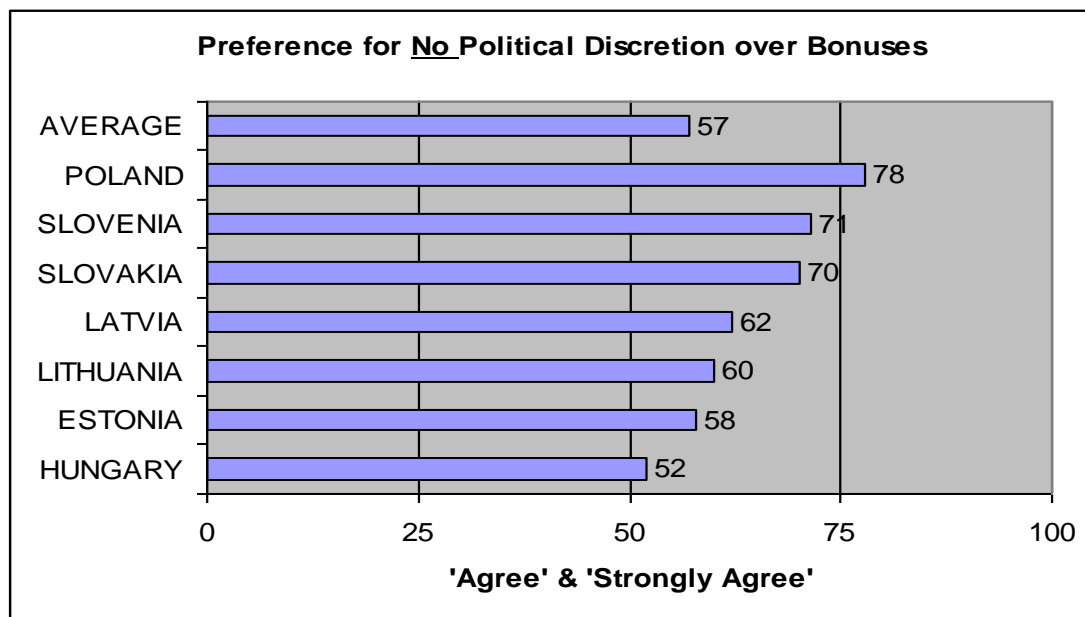
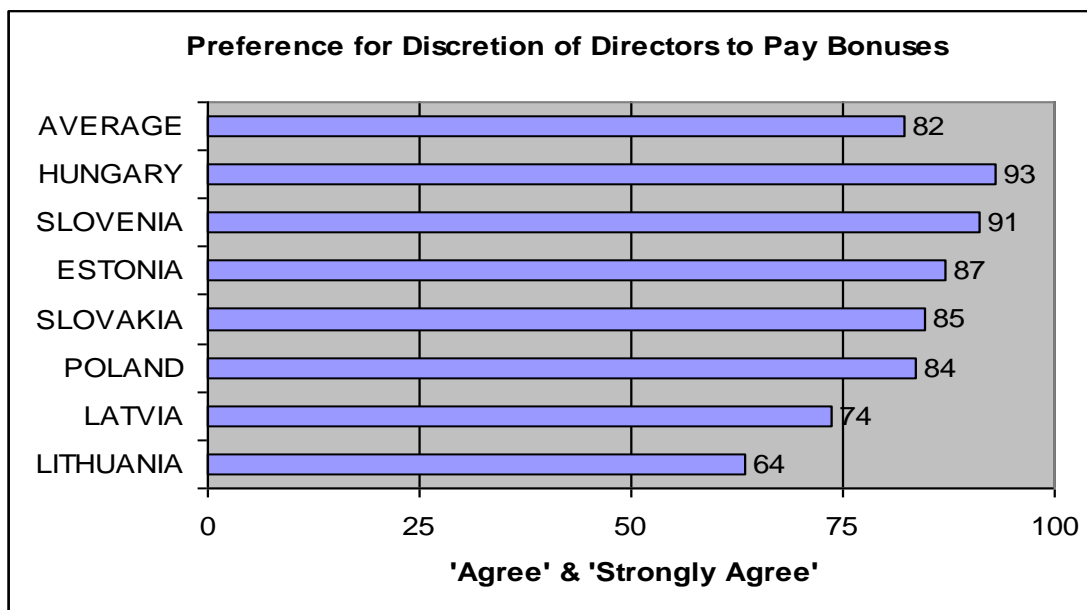


Figura 18. “Drejtuesit duhet të kenë liri për të paguar bonuse me qëllim që të shpërblejnë performancën e mirë”



Dhënia e lirisë drejtuesve është me siguri krejt në përputhje me parimet e menaxhimit të ri publik, por kjo bie shumë në kontradiktë me parimet e ndërtimit të pagave që rrjedhin nga objektiviteti dhe transparenca si parime europiane të administratës. Për më tepër, gjetjet nënkuptojnë që përputhja e bazës zyrtare-ligjore dhe e praktikave aktuale të politikës së pagave në lidhje me kuadrin e reformës është e ulët dhe kjo reformë u nxit nga BE dhe nëpunësit civilë e mbështesin këtë largim nga parimet europiane.

Uniformiteti i ulët i pagave në institucionet e ndryshme qeveritare

Pika e katërt e përgjithshme që karakterion sistemet e pagave të vendeve të EQL-së ka të bëjë me nivelin shumë të ulët të uniformitetit të pagave në institucionet e ndryshme qeveritare. Parimet europiane mbështesin konceptin e pagës së barabartë për punë të barabartë. Po ashtu, nëpunësve civilë me përgjegjësi të ngjajshme pune duhet t’u paguhen sasi të ngjajshme pagash, pavarësisht nga vendosja e tyre në aparatin qeveritar. Shumica e vendeve as nuk e kanë trajtuar këtë çështje në nivel institucional. **Lituanian** përbën një përjashtim, në kuptimin që institucionet janë zyrtarisht të ndara në pesë grupe me qëllim që të sqarojë dhe të rregullojë se në çfarë kushtesh një institucion mund të paguajë paga më të larta. Në praktikë, ky sistem nuk është shumë efektiv meqë të gjitha ministratë bëjnë pjesë në të njëjtin grup të institucioneve, por pagat mesatare ndryshojnë në një masë të madhe.

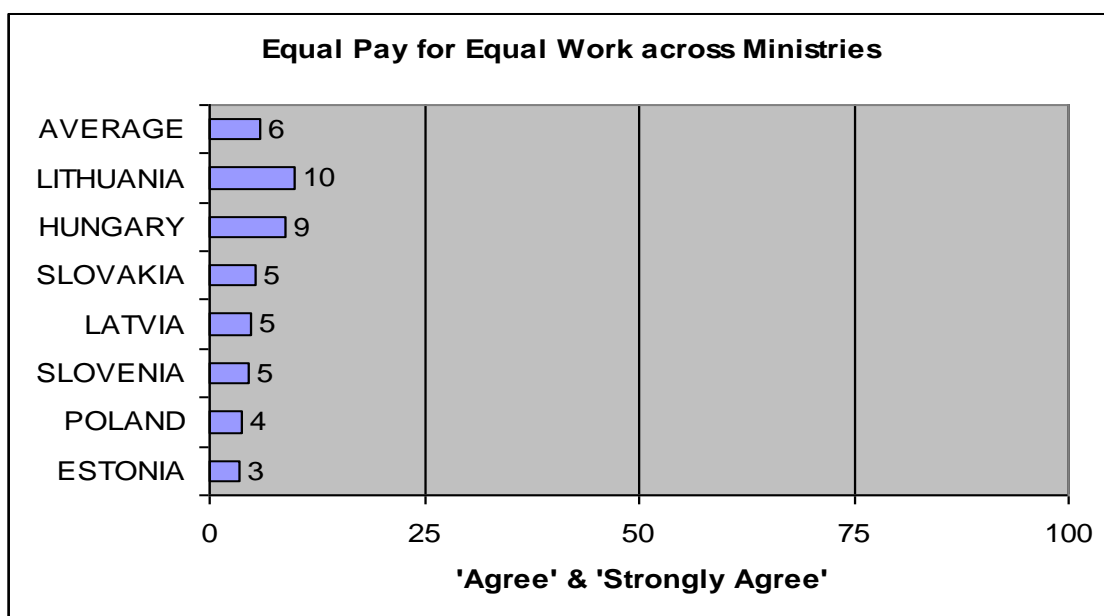
Në kontekstin e reformës së shërbimit civil në **Estoni** që ishte në përgatitje gjatë studimit për këtë dokument, Estonia filloi të diskutonte futjen e koeficientëve për sektorë të veçantë qeveritarë, të cilët do të pasqyronin paga të krahasueshme me sektorin privat dhe kështu do të justifikonin pagimin e rrogave më të larta nga Ministria e Drejtësisë, e Financave, etj., sesa ato të paguara nga Ministria e Çështjeve Sociale, e Mjedisit, etj. Mbetet për t’u parë nëse kjo zgjidhje mund të realizohet në të ardhmen.

Përgjithësisht është e vështirë të sigurohen të dhëna të besueshme në këtë aspekt, por informacioni që na u vu në dispozicion sugjeron se ndryshimet midis pagave mesatare janë 35% në **Republikën Çeke** dhe 30% në **Slovakia**. Pas Ligjit për Lirinë e Informimit, në Sllovakia u bë e qartë se nivelet e pagave për drejtorët e përgjithshëm ndryshonin disa herë dramatikisht. Për shembull, në vitin 2006, drejtorët e përgjithshëm në Ministrinë e Financave merrnin mbi dyfishin e pagave të drejtorëve të përgjithshëm në Ministrinë e Bujqësisë. Shembulli i sjellë këtu mund të jetë një rast ekstrem, por ai ilustron gjithashtu se ekzistenca e disa instrumenteve për pagesa me diskrecion mund të kontribuojë lehtësisht në ndryshime të mëdha në nivelin e pagave nëpër institucione të ndryshme.

Këto dallime në nivelet e pagave vijnë kryesisht si rezultat i ndryshimeve në pasurinë e ministrive. Prandaj, niveli i pagave të nëpunësve civilë dhe e drejta e tyre për të përfituar pagesa bonusesh varen shumë nga dinamikat e proceseve buxhetore, gjë që nënkupton se nivelet e rrogave të nëpunësve civilë kanë të bëjnë shumë më pak me përgjegjësitë e punës që bëjnë dhe me performancën e tyre aktuale në punë. Mbetet një praktikë e zakonshme që ministrinë të bëjnë kursime duke mbajtur vendet vakante, përderisa këto marrin fonde për këto vende nga Ministria e Financave, por mund të përdorin çdo fond të pashpenzuar si një pagesë bonusi për nëpunësit civilë që kanë. Kjo praktikë ka marrë fund tani në Lituani, për shembull, ku Ministria e Financave tani i zbrit vendet vakante nga numri I përgjithshëm i posteve nëse ato nuk janë zënë brenda gjashtë muajsh.

Shkalla e lartë e pabarazisë ndërinstitucionale në paga tregohet qartë në përgjigjet e nëpunësve civilë në sondazhin e Sigmës. Kur merren në konsideratë vetëm përgjigjet pozitive, del se mesatarisht as 5% nuk besojnë se kolegët e tyre me të njëjtat përgjegjësi pune marrin të njëjtën pagë. Është interesante se vlerat për Lituani janë pak më të larta, gjë që korrespondon me statusin e Lituanisë si i vetmi vend që e ka trajtuar këtë çështje në nivel zyrtar institucional. Mbi të gjitha, përputhja me parimet europiane të administratës është megjithatë jashtëzakonisht e vogël kur merret parasysh ky kriter përputhshmërie.

Figura 19. “Në ministrinë e tjera zyrtarët që kanë të njëjtën përgjegjësi pune marrin të njëjtën pagesë”



Ende nivele të ulëta page për nëpunësit civilë

Së fundi, vëzhgimi i pestë i përgjithshëm trajton nivelet e pagave aktuale në vendet e EQL-së. Ndjesia e përgjithshme e nëpunësve civilë është se pagat e tyre janë shumë të ulëta. Kjo vihet re në të gjitha vendet dhe tek të gjithë nëpunësit civilë dhe, si një vetperceptim ai nuk duhet të na habisë shumë. Megjithatë është nevojë për disa kualifikime, megjithëse ka qenë shumë e vështirë të sigurohen të dhëna dokumentare dhe të besueshme për nivelet e rrogave të nëpunësve civilë në krahasim me sektorin privat. Përshtypja e përgjithshme është se zyrtarët dhe specialistët e rangut të lartë humbasin në krahasim me sektorin privat. Megjithatë, ekzistojnë disa përjashtime të rëndësishme. Të dhënat që ne grumbulluam për **Slovakinë** tregojnë se krerët e zyrave të shërbimeve dhe drejtorët e përgjithshëm ka raste që paguhen poaq sa edhe drejtorët e rangut të lartë në sektorin privat. Pagat e larta të këtij lloji u paguhen vetëm një numri të vogël zyrtarësh të rangut të lartë, por prishja e sistemit të pagave në vitin 2003 si edhe hyrja në fuqi e disa instrumenteve të lirisë së lartë i bënë këto paga të mundshme edhe për të tjerë. Efekti i kësaj është se disa ministri që konkurrojnë me pagat e larta të sektorit privat, të tilla si Ministria e Financave, janë ende në gjendje të mbajnë staf të cilësisë së lartë megjithë ndryshimet e brendshme në paga.

Shembulli Sllovak nuk është unik. Zyrtarët e rangut të lartë në **Hungari** mund të marrin paga shumë të larta nëse atyre u paguhen të gjitha bonuset që ekzistojnë. Kontratat e drejtimit në **Letoni** e lejojnë qeverinë të paguajë paga shumë të larta, të cilat janë të përafërta me pagat e menaxherëve në sektorin privat. Në **Republikën Çeke**, ministritë mund të kompensojnë mungesën e pagave konkurruese të zyrtarëve të lartë duke prekur fondet që rezervohen për pagesat e bonuseve në përgjithësi, duke bërë që punonjësit e brendshëm dhe të jashtëm të thonë se është e mundur të jepen paga të larta nëse konsiderohet e nevojshme. Të gjitha këto raste sugjerojnë se instrumentet e pagesave me diskrecion janë shumë të rëndësishme për t'i bërë ministritë të japin paga konkurruese për zyrtarët e lartë.

Përveç zyrtarëve të lartë në sektorët e politikës financiare dhe ekonomike, instrumentet e pagesave me diskrecion kanë qenë shumë të rëndësishme për zyrtarët e punësuar në sektorin e çështjeve të BE-së. Disa vende si **Polonia** dhe **Republika Çeke** kanë vënë në përdorim skema të bonuseve të posaçme për nëpunësit civilë me përgjegjësi për politikën e BE-së. Në **Sloveni**, u vu në përdorim një bonus shtesë për periudhën e kur Sllovenia koshte presidencën e BE-së me qëllim që të pranohej dhe të shpërblehej ngarkesa e lartë dhe rëndësia e punës së zyrtarëve për Slloveninë. Megjithatë, instrumentet me diskrecion për të nxitur nivelet e pagave të zyrtarëve kyç ishin tashmë shumë të rëndësishme gjatë periudhës së para anëtarësimit, kur do të kishte qenë e vështirë të mbaheshin ata pa u dhënë paga më të larta, dhe humbja e këtyre zyrtarëve do të kishte qenë edhe shumë e kushtueshme për qeverinë.

Të dhënat sugjerojnë më tej se zyrtarët e lartë janë më në disavantazh në **Sloveni**, **Lituani** dhe **Estoni** nëse krahasohen pagat e tyre me pagat e menaxherëve në sektorin privat. Për Estoninë, për shembull, të dhënat tregojnë se CEO-të e kompanive të sektorit privat që janë regjistruar në bursën e Talinit fitojnë mbi 20 herë më shumë sesa paga mesatare e një sekretari të përgjithshëm. Madje, edhe zyrtarët e lartë të kompanive të sektorit publik, të tilla si të hekurudhave, marrin paga që janë shumë herë më të larta se pagat e sekretarëve të përgjithshëm në ministritë kryesore (Järvalt/Randma-Liiv 2006).

Së dyti, pagat priren të jenë relativisht më konkurruese për nëpunësit civilë të rangut të mesëm dhe të ulët. Në Slloveni, për shembull, pranohet përgjithësisht se nëpunësit civilë me arsim të mesëm marrin një pagë relativisht të mirë krahasuar me punonjësit me kualifikime dhe përgjegjësi të njëjta në sektorin privat. Ky pozicion konkurres i pagave të rangjeve të mesme dhe të ulëta pasqyrohet në pagat mesatare për të gjithë shërbimin civil kur ata krahasohen me pagat mesatare në sektorin privat. Kur bëhet një krahasim edhe më i gjerë, rezulton se pagat mesatare për nëpunësit civilë janë zakonisht pak më të larta se pagat mesatare të sektorit privat.

Kështu, dallimi midis pagave të sektorit privat dhe atyre të shërbimit civil është më i rëndësishëm për nëpunësit e lartë civilë me arsim universitar, nëpunësit e rinj civilë pasi ata kanë fituar njëfarë përvoje në punë dhe për të gjithë nëpunësit e lartë civilë të cilët nuk kanë pozita shumë të forta për të negociuar një pagë të veçantë. Në vende të tilla si në **Sloveni**, **Poloni**, **Republikën Çeke**, **Lituani** dhe **Estoni**, paga mesatare për këtë grup nëpunësish civilë përlllogarit shpesh 40-60% e pagës që këta zyrtarë mund të fitonin nëse do të kalonin në sektorin privat. Në **Letoni**, raporti ishte 30-40%, por reforma e fundit e pagave e ka ngushtuar (është përpjekur) hendekun deri në 70-80%. Po ashtu, në **Estoni** dhe **Lituani**, pagat bazë ishin në fakt të ngrira për disa vite dhe janë rritur vetëm kohët e fundit për të kompensuar humbjen e konkurrueshmërisë përkundrejt sektorit privat i cili ka pësuar një rritje të madhe gjatë së njëjtës periudhë.

Shumë vëzhgues të jashtëm dhe të brendshëm të sistemeve të shërbimit civil në vendet e EQL-së pretendojnë se hendeku i pagave midis sektorëve publikë dhe privatë ka qenë i dëshiruar politikisht me qëllim që të tërhiqen talentet në ekonominë private dhe kështu të zhvillohej një sektor i fortë privat në ish-ekonomitë në tranzicion. Për më tepër, kërkesa politike e institucioneve financiare ndërkombëtare, veçanërisht e FMN-së ka theksuar nevojën për pakësimin e shpenzimeve publike, gjë që krijon në mënyrë të paevitueshme shtrëngesë për qeveritë në lidhje me rritjen e pagave të nëpunësve civilë. Ambicja e shteteve të reja anëtare për t'iu bashkuar zonës së euros në të ardhmen çon në presione të ngjajshme për konsolidimin e financave publike dhe kështu kufizon parashikimet e rritjes së pagave të shërbimit civil në të ardhmen e afërt.

Në përfundim, paradoksi që ka lindur në këtë pjesë është se sistemet e pagave me më shumë instrumente diskrecioni janë të afta të paguajnë paga më konkurruese për një grup shumë të vogël nëpunësish të lartë, por këto sisteme pagash arrijnë vetëm një përputhje relativisht të vogël me parimet europiane të administratës. Në fakt, vendet me një sistem pagash me një liri më të ulët, të tilla si Lituania dhe Sllovenia, luftojnë më shumë sesa vendet e tjera për t'u ofruar nëpunësve të lartë, zyrtarëve dhe specialistëve të lartë paga konkurruese. Kështu mbetet për të parë se çfarë lloji sistemi pagash është më i përshtatshëm në kontekstin e transformimit sistematik dhe të integritimit në BE, edhe para edhe pas anëtarësimit.

3.10. Sistemet e trajnimit dhe zhvillimit të nëpunësve civilë

Kjo pjesë shqyrton sistemet e trajnimit në vendet e EQL-së pjesë të këtij studimi. Trajnimi është ndër fushat e drejtimit të shërbimit civil i cili ka tërhequr shumicën e vëmendjes gjatë përgatitjeve për anëtarësim në BE. Në mënyrë të veçantë, zhvillimi i kapacitetit administrativ në fushat e *acquis* u diskutua shpesh në lidhje me nevojën e nëpunësve civilë për të fituar shkathtësitë për fushat e veçanta të politikës. Kryesisht mendohej se sapo nëpunësit civilë të kuptonin se si funksiononte fusha përkatëse e *acquis*, problemi i kapacitetit, aftësive do të zgjidhej. Politikat e trajnimit ofrojnë një mekanizëm më të gjerë për të zhvilluar “aftësitë” e nëpunësve civilë dhe për të nxitur në këtë mënyrë efektivitetin e shërbimit civil. Në lidhje me parimet e administratës publike europiane, sondazhi i Sigmës i kushtoi vëmendje të veçantë ngritjes së institucioneve të trajnimit dhe programeve të trajnimit dhe pjesëmarrjes së rregullt të nëpunësve civilë në aktivitetet trajnuese.

Në tërësi, analiza tregon se vazhdimësia pas anëtarësimit në fushën e trajnimit dhe zhvillimit ka qenë e shkëlqyer, meqë në tërësi aktivitetet trajnuese dhe pjesëmarrja mbetur të njëjtë ose edhe janë rritur. Fondet që vendet e EQL-së kanë marrë nga Fondi Social European ka kontribuar në vazhdimësinë e reformave të shërbimit civil në këtë fushë. Megjithatë, ekzistojnë ndryshime të rëndësishme në lidhje me kapacitetin për të ofruar politika trajnimi efektive. Për më tepër, strategjitë dhe përmbajtja e programeve të trajnimit kanë ecur në drejtime të ndryshme, dhe disa vende si Estonia dhe Lituania kanë ecur përpara në hartimin e programeve për zhvillimin e aftësive të nëpunësve të lartë civilë.

Investim i vazhdueshëm në trajnimin e nëpunësve civilë

Ndërtimi i trajnimit dhe ofrimi i tij

Politika e trajnimeve të organizuara në mënyrë të centralizuar ndryshon shumë në tetë shtetet e reja anëtare. Në **Lituan**i, Departamenti i Shërbimit Civil i Ministrisë së Brendshme ka rolin drejtues përsa i përket hartimit të politikës së trajnimit. Instituti i Administratës Publike në Lituan i është institucioni kryesor në nivel qendror që ofron trajnim, por ai është i përfshirë gjithashtu edhe në ndërtimin dhe specifikimin e trajnimit të bazuar në udhëzimet e përgjithshme të hartuara nga Departamenti i Shërbimit Civil. Disa ministri kanë institutet e tyre të trajnimit. Përveç kësaj, ministrinë dhe agjencitë mund “të blejnë” kurse trajnimi nga kompani private dhe nga ofrues të tjerë publikë, përfshirë edhe universitetet.

Në **Letoni**, Kancelaria e Shtetit ka marrë gradualisht rolin e organit kryesor që përgatit dhe koordinon programet e trajnimit. Megjithatë, siç u përmend dhe më lart, Shkolla Letoneze e Administratës Publike ofron kontribut të rëndësishëm në hartimin e planeve të trajnimit. Në **Poloni**, politika e trajnimit përgatitet nga Departamenti i Shërbimit Civil pranë Zyrës së Kryeministrit. Përpara anëtarësimit, kjo ka qenë përgjegjësi e Zyrës së Shërbimit Civil, por meqë disa persona prej stafit të mëparshëm që merrej me politikën e trajnimeve ishin transferuar në Zyrën e Kryeministrit, vazhdimësia e personelit u garantua. Polonia është e famshme për Shkollën Kombëtare të Administratës Publike (SHKAP) e cila është themeluar në vitet 1990 për të imituar *Shkollën Kombëtare të Administratës* në Francë. SHKAP-i luan një rol të rëndësishëm si një universitet për studentët e administratës publike, si institucioni qeveritar përgjegjës për kryerjen e provimeve për nëpunësit civilë të nominuar (dhe më parë për akses në Rezervën Shtetërore për Staf), dhe si një ofrues i përgjithshëm i kurseve të trajnimit për nëpunësit civilë.

Në **Hungari**, masat për organizimin e politikës së trajnimit u ndryshuan në vitet 2006/2007. Përgatitja e udhëzimeve të përgjithshme dhe koordinimi i trajnimit menaxhohen tani nga Drejtoria e Trajnimit të Administratës Publike. Zhvillimi i planeve të detajuara të trajnimit mbi bazën e udhëzimeve të përgjithshme tani i është deleguar Qendrës së re Qeveritare për Personelin. Qendra do të luajë edhe një rol si ofrues trajnimi, edhe pse ka pasur një prirje e përgjithshme drejt ofrimit të moduleve të trajnimit nga kompanitë e sektorit privat.

Kapaciteti në Hungari për përgatitjen dhe ofrimin e politikës së trajnimit është më pak i zhvilluar sesa në Poloni dhe në Shtetet Balltike. Në **Estoni**, politika e trajnimit nuk është e rregulluar nga Ligji për Shërbimin Publik. Menaxhimi i politikës së trajnimit është përgjegjësi e ministrive. Megjithatë, Kancelaria e Shtetit luan një rol në përgatitjen dhe koordinimin e udhëzimeve të përgjithshme për trajnimin. Megjithatë, zbatimi i këtyre udhëzimeve është vullnetar. Për më tepër, nuk ekziston një institucion i fortë për ofrimin e politikës së përgjithshme të trajnimit. Qendra për Trajnimin dhe Zhvillimin e Shërbimit Publik (ATAK) u shkri me Akademinë për Shërbimin Publik, nën juridiksionin e Ministrisë së Brendshme në vitin 2005. ATAK mbetet ofruesi më i madh i trajnimit për nëpunësit civilë, por edhe ofruesit e jashtëm të trajnimeve kanë pasur tradicionalisht një rol të fortë në Estoni.

Në **Sloveni**, politika e trajnimit është hartuar në fillim nga Ministria e Administratës Publike me mbështetjen dhe kontributin e rëndësishëm të Akademisë Administrative. Deri kohët e fundit, Akademia Administrative ishte një njësi organizative nën juridiksionin e ministrisë. Në pranverë të vitit 2008, ajo u riorganizua dhe u integrua në Drejtorinë për Menaxhimin dhe Personelin në ministri. Ajo është bërë Divizioni për Trajnimin dhe Provimet e Aftësisë në Administratë brenda drejtorisë dhe është kështu e përfshirë në zhvillimin dhe koordinimin e politikës së trajnimit. Ofrimi i trajnimit varet nga universitetet dhe kompanitë e sektorit privat. Riorganizimi është shoqëruar me shkurtime të stafit dhe mbetet të shihet se deri në çfarë mase do të ndikojë ky ndryshim në kapacitetin trajnues në Slloveni.

Slovakia dhe Republika Çeke ndryshojnë nga vendet e tjera pasi këto nuk kanë institucione qendrore përgjegjëse për hartimin dhe ofrimin e politikës së trajnimit. Në **Slovaki**, politika e përgjithshme e trajnimit ishte sigurisht përgjegjësi e Zyrës për Shërbimin Civil, më konkretisht e njësisë së trajnimit në këtë Zyrë. Kjo njësi u mbyll në vitin 2004 kur qeveria miratoi një koncept të përgjithshëm për trajnimin në shërbimin civil. Megjithatë, boshllëku në menaxhim u shfaq vetëm kur Zyra e Shërbimit Civil u mbyll në vitin 2006. Që atëherë, përgjegjësia për politikën e trajnimit është në duart e ministrive dhe nuk ekziston asnjë institucion qendror që është në gjendje të garantojë koordinimin bazë të politikës së përgjithshme të trajnimit. Aktualisht, institucioni pasues i njësisë së trajnimit është integruar në Ministrinë e Punës, por mungesa e një organi qendror koordinues ka kontribuar në mënyrë të paevitueshme në disintegramin e politikës së trajnimit në Sllovaki.

Si Sllovakia, edhe **Republika Çeke** nuk ka aktualisht asnjë institucion përgjegjës për menaxhimin në nivel qendror të politikës së përgjithshme të trajnimit. Megjithatë, Instituti i Administratës Shtetërore është organi qendror që organizon dhe ofron trajnim të lidhur me Presidencën e BE-së (shih për këtë edhe më poshtë). Instituti u shpërngul nga Zyra e Qeverisë në Ministrinë e Brendshme dhe është vënë nën përgjegjësinë e zëvendësministrit përgjegjës për çështjet e BE-së. Për pasojë, nuk ekziston më ndonjë institucion që të merret me politikën e përgjithshme të trajnimit për shërbimin civil.

Thelbi i programeve të trajnimit

Përveç modelit të institucioneve, shtetet e reja anëtare ndryshojnë nga njeri tjetri edhe për thelbin programeve të trajnimit. Në **Sloveni** dhe në **Republikën Çeke**, aktivitetet trajnuese janë përqendruar në përgatitjet dhe menaxhimin e procesit të Presidencës së BE-së. Në Slloveni, qeveria ofroi fonde shtesë për trajnimin e nëpunësve civilë që merreshin me menaxhimin e Presidencës së BE-së. Ekziston rreziku që përgatitjet për Presidencën e BE-së të thithin më shumë burime duke krijuar mungesa për aktivitetet e tjera trajnuese. Në Republikën Çeke, zhvendosja e Institutit të Administratës Shtetërore në njësinë përgjegjëse për çështjet e BE-së në Ministrinë e Brendshme ndjek të njëjtën rrugë.

Çështjet e BE-së kanë mbetur përgjithësisht në krye të programit të trajnimeve që prej anëtarësimit. Këtu kanë mbetur zakonisht më pak seminare që u mësojnë nëpunësve civilë bazat e sistemit politik të BE-së. Megjithatë, kanë lindur edhe çështje të reja. Në veçanti, menaxhimi i fondeve strukturore të BE-së ka qenë ndër aktivitetet më të rëndësishme trajnuese në të gjitha vendet. Megjithë rrezikun e tkurrjes së çështjeve të tjera, çështjet e BE-së – ashtu siç ndodhte edhe në periudhën e para anëtarësimit – kanë vazhduar të jenë në qendër të politikës së trajnimit në vendet Europës Qendrore e Lindore.

Megjithatë, shtetet e reja anëtare kanë kryer aktivitete trajnuese të cilat nuk janë të lidhura drejtpërdrejt me politikën e BE-së. Prirja më e rëndësishme ka të bëjë me investimet për zhvillimin e kompetencave, aftësive të nëpunësve civilë. **Lituanisë** ka dy programe për zyrtarët e lartë që janë pjesë e reformës administrative dhe e strategjisë për trajnimin e shërbimit civil. **Estonia** ka në fakt tre programe në kontekstin e Kuadrit të Kompetencave të Nëpunësve të Lartë Civilë të cilët synojnë të trajnojnë nëpunësit civilë me nivele të ndryshme përvoja dhe aftësi të ndryshme të shkathtësive menaxheriale. Programi u përgatit nga Kancelaria si një mjet për përzgjedhjen, zhvillimin dhe ruajtjen e drejtuesve të lartë. Mbi bazën e rezultateve të vlerësimeve të performancës dhe duke marrë parasysh objektivat strategjike të Estonisë, për zyrtarët e lartë të rangut të sekretarit të përgjithshëm dhe të zëvendëssekretarit të përgjithshëm u zbatua një program i quajtur Prirjet e Zhvillimit Global dhe Estonia e së Ardhmes. Fokusi i këtij programi është zhvillimi i kompetencave, të tilla si përpunimi i një vizioni për institucionin, inovacioni dhe ndërtimi i rrjeteve të bashkëpunimit. Programi deri tani ka konsistuar në seminare, udhëtime studimore jashtë vendit, dhe module trajnimi të hartuar sipas nevojave të zyrtarëve të lartë si individë. Pjesëmarrja e nëpunësve të lartë ka qenë 70%, gjë që duhet parë si një sukses i madh kur merret parasysh struktura e drejtimit të shërbimit civil të Estonisë.

Iniciativat e qeverive të Estonisë dhe Lituanisë pasqyrojnë një shqetësim më të përgjithshëm për zhvillimin e shkathtësive më komplekse në shtetet e reja anëtare. Deri tani, aktivitetet trajnuese janë përqendruar relativisht në njohuritë bazë, të tilla si sistemi politik i BE-së dhe strukturat dhe procedurat e administratës publike. Aktivitetet trajnuese të këtij lloji rrallë merren me shkathtësitë analitike, me aftësitë e nëpunësve civilë për zgjidhjen e problemeve dhe aftësitë drejtuese të nëpunësve të lartë, të cilat janë në të vërtetë jashtëzakonisht të rëndësishme për performancën e administratës publike.

Estonia dhe Lituania janë aktualisht vendet që përcaktojnë prirjet rajonale në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil. Ato ndryshojnë gjithashtu nga vendet e tjera në faktin se nëpunësit e lartë shpenzojnë më shumë kohë në trajnime dhe në aktivitete të tjera zhvillimore. Në përgjithësi është e vështirë të gjenden tregues të përshtatshëm për një krahasim mes këtyre vendeve. Megjithatë, në **Estoni** nëpunësit e lartë thuhet se shpenzojnë rreth 12 ditë në vit në trajnime. Në të kundërt me këtë, nëpunësit e lartë në **Hungari** dhe **Poloni** rrallë i kushtojnë trajnimit pesë ditë në vit. Për më tepër, anketa e zakonshme në vendet e Europës Qendrore e Lindore është se nëpunësit e lartë nuk kanë kohë për të marrë pjesë në trajnime. Kjo mungesë kohe është sigurisht një pasojë e nivelit të lartë të politizimit dhe e shkallës së ndryshimeve të nëpunësve të lartë në këto vende.

3.11. Sistemet e të drejtave dhe detyrimeve

Kjo pjesë e fundit shqyrton sistemet e të drejtave dhe detyrimeve në tetë vendet e EQL-së. Kufizimet e të drejtave personale të nëpunësve civilë bëjnë pjesë në tiparet karakteristike të sistemeve të personelit në sektorin publik në krahasim me sistemet e personelit në sektorin privat (Horn 1995). Ato kanë luajtur një rol të shquar ndër parimet europiane të administratës dhe thuhet se mbështesin dhe ruajnë kodin profesional të shërbimit civil. Kufizimet e lirive politike, për shembull, justifikohen me qëllimin që të garantohet asnjansësia politike e shërbimit civil. Kufizimet e vendoura mbi aktivitetet ekonomike të nëpunësve civilë, si për shembull, shanset për të ardhura alternative në sektorin privat, mendohet se rrisin paanësinë dhe drejtësinë e nëpunësve civilë ndaj shoqërisë. Përveç kësaj, një numër mekanizmesh janë përhapur gjatë dy dekadave të fundit në kontekstin e fushatave kundër korrupsionit, të tilla si kodet e etikës dhe sistemet për deklarimin e pasurisë së nëpunësve publikë. Çështjet e të drejtave, detyrave dhe të kodit etik janë të lidhura ngushtë me rregullat disiplinore, të cilat kërkojnë një numër sanksionesh për sjelljen e

papërshtatshme, por që shërbejnë gjithashtu për parandalimin e kryerjes së sjelljeve që nuk janë në përputhje me standardet e pritshme ligjore dhe etike. Në këtë analizë shqyrtohet secili prej pesë elementeve të sistemit të të drejtave dhe të detyrimeve.

Në përgjithësi, të tetë vendet në studim shfaqin një përputhje relativisht të lartë me parimet europiane të administratës publike në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil. Që prej anëtarësimit në BE, në këtë fushë është vënë re shumë pak ndryshim. Kjo ka ndodhur ngaqë shumica e hapave për ndërtimin institucional ishin hedhur përpara vitit 20004. Sllovakia është i vetmi vend që ka mbetur prapa në pak vitet e fundit dhe që aktualisht po shfaq disa hendeqe në sistemin e të drejtave dhe detyrimeve të nëpunësve civilë.

Niveli përgjithësisht i lartë i vazhdimësisë pasqyrohet në rregullat formale dhe në qëndrimet e nëpunësve civilë ndaj asnjansisë dhe paanshmërisë politike. Megjithatë, kontributi aktual i përcaktimit të të drejtave dhe detyrimeve, përpunimi i kodeve të etikës dhe zhvillimi i sistemeve për deklarimin e pasurisë për rritjen e profesionalizmit në shërbimin civil duhet të merren në shqyrtim. Për më tepër, procedurat disiplinore mbeten gjerësisht të papërdorura si instrumente menaxhimi. Në këtë mënyrë, ekziston nevoja që në të ardhmen t'i kushtohet më shumë vëmendje efektivitetit të sistemit të të drejtave dhe detyrimeve në vendet e EQL-së.

Sistemet e të drejtave dhe detyrimeve ndërmjet efektit simbolik dhe substancial

Rregullimi i aktiviteteve politike të nëpunësve civilë

Të gjitha vendet në studim kanë nxjerrë rregulla për të drejtat politike të nëpunësve civilë. Kufizimet mbi aktivitetet politike të nëpunësve civilë janë më të forta në Poloni dhe më të buta në Letoni. Në **Poloni**, nëpunësve civilë u kërkohet nga ligji të jenë të paanshëm dhe politikisht asnjans. Ata mund të jenë anëtarë të një partie politike, por nuk lejohen të formojnë dhe të marrin pjesë në punët e partive politike dhe nuk lejohen të manifestojnë pikëpamjet e tyre politike në publik. Krejt ndryshe nga kjo, në **Letoni** nuk ekzistojnë faktikisht fare kufizime për aktivitetet politike të nëpunësve civilë. Ligji për Shërbimin Civil u kërkon nëpunësve civilë të jenë besnikë ndaj të gjitha qeverive dhe Ligji për Konfliktin e Interesit u jep atyre hapur lejen të jenë anëtarë të partive politike.

Dallimi, veçanërisht midis Polonisë dhe Letonisë, meqë këto dy vende janë dy ekstremet në rajon, sugjeron se kufizimet mbi aktivitetet politike të nëpunësve civilë nuk janë shumë të lidhura me praktikatat aktuale të menaxhimit të shërbimit civil. Siç është trajtuar edhe më sipër, Polonia ka njërin nga shërbimet civile më të politizuara ndër tetë shtetet e reja anëtare, ndërsa shërbimi civil i Letonisë bën pjesë në shërbimet civile më pak të politizuara. Shkalla e ndikimit të rregullimit të të drejtave politike mbi politikën e personelit është e diskutueshme.

Në të njëjtën kohë, qëndrimet e nëpunësve civilë sugjerojnë se preferohen kufizime më të forta të lirive politike sesa ato aktuale në vendet e Europës Qendrore e Lindore. Baza ligjore në të gjitha vendet i lejon nëpunësit civilë të jenë anëtarë të një partie politike. Në fakt, baza ligjore ndonjëherë e bën të mundshme që të jesh edhe funksionar edhe activist partie. Për shembull, në Lituanë një nëpunës civil nuk mund të jetë financiar në parti, por ai/ajo mund të ketë një rol tjetër në parti.

Përgjigjet e sondazhit të Sigmës sugjerojnë të kundërtën, se nëpunësit civilë e konsiderojnë edhe anëtarësinë në parti si të papajtueshme me rolin e tyre si nëpunës civilë³⁶. Në Poloni dhe Hungari, kundërshtimi i anëtarësisë në parti është më i lartë dhe ky qëndrim është në kundërshtim me praktikatat aktuale të politikës për personelin në të dyja vendet. Mospërputhja midis praktikave të politikës së personelit dhe qëndrimeve të nëpunësve civilë mund të jetë tregues i një pakënaqësie të madhe ndaj gjendjes në vend. Megjithatë, qëndrimet pozitive të nëpunësve civilë ndaj parimit të neutralitetit politik

³⁶ Parimet europiane nuk nënkuptojnë papajtueshmëri midis anëtarësisë në parti dhe punësimit në shërbimin civil. Megjithatë, për qëllime metodologjike, çështja tregon intensitetin e qëndrimeve të nëpunësve civilë përballë parimit të asnjansisë politike.

nxjerrin në pah parashikime më të mira për depolitizimin e shërbimit civil në vendet të cilat aktualisht kanë një politikë personeli shumë të politizuar.

Figura 20. “Stafi në ministri duhet që në përgjithësi të mos jetë anëtar në ndonjë parti politike (përveç ministrit dhe këshilltarëve të tij)”

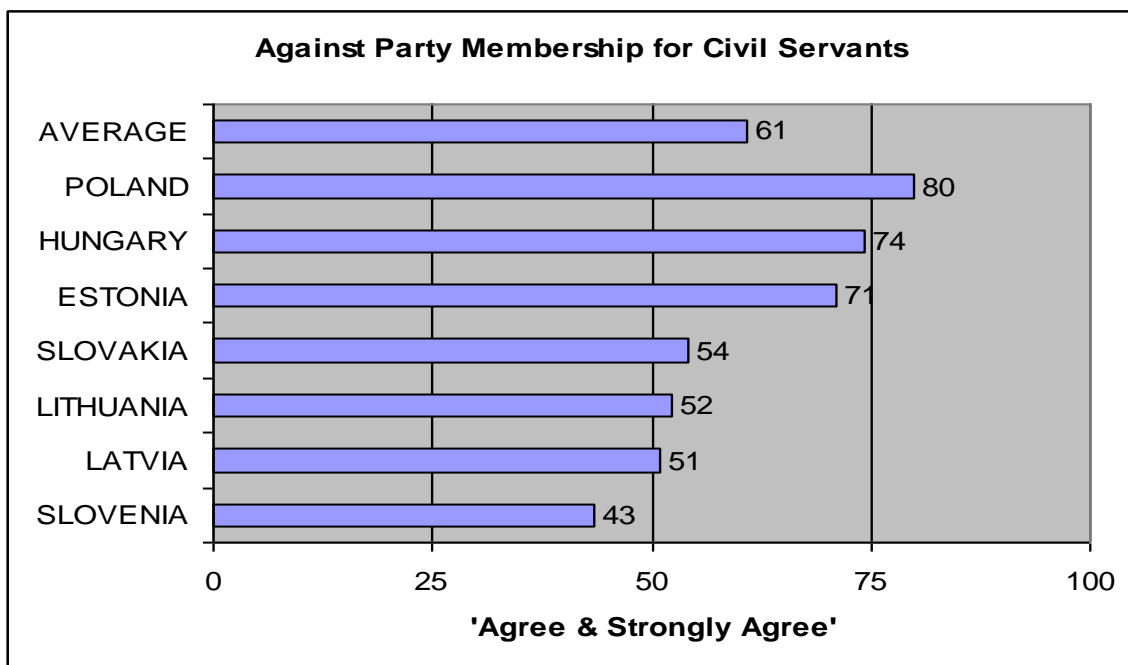
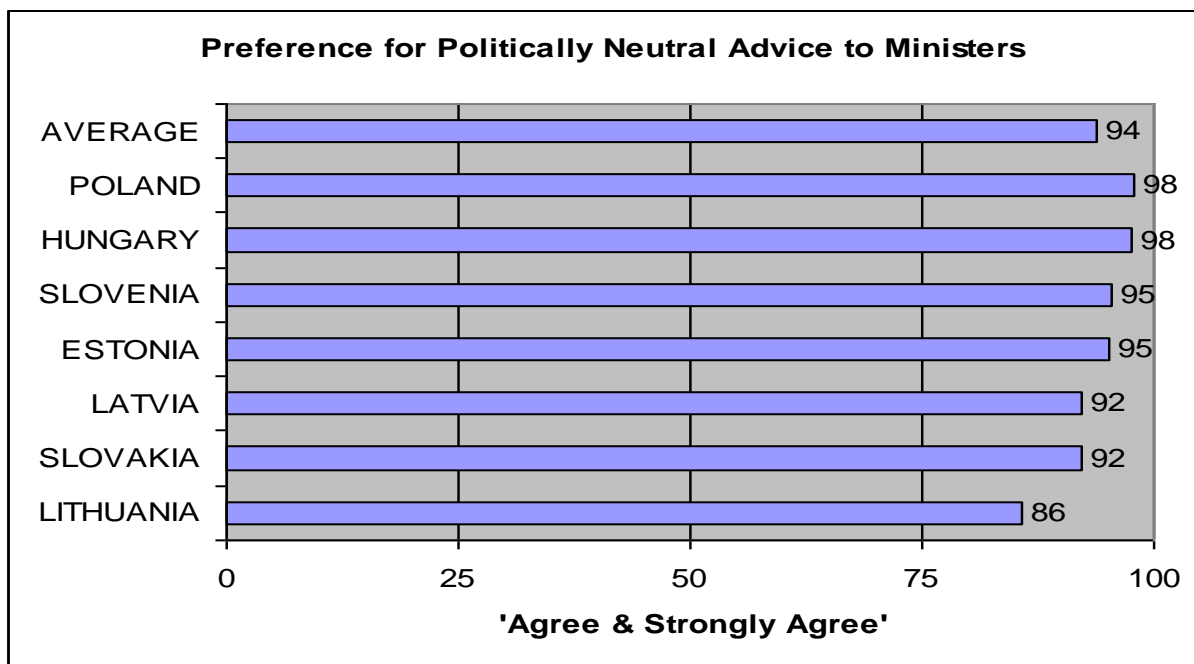


Figura 21. “Stafi duhet t’i ofrojë ministrit këshilla objektive bazuar në ekspertizën në fushë, edhe nëse nuk është dakord me pikëpamjet politike të ministrit”



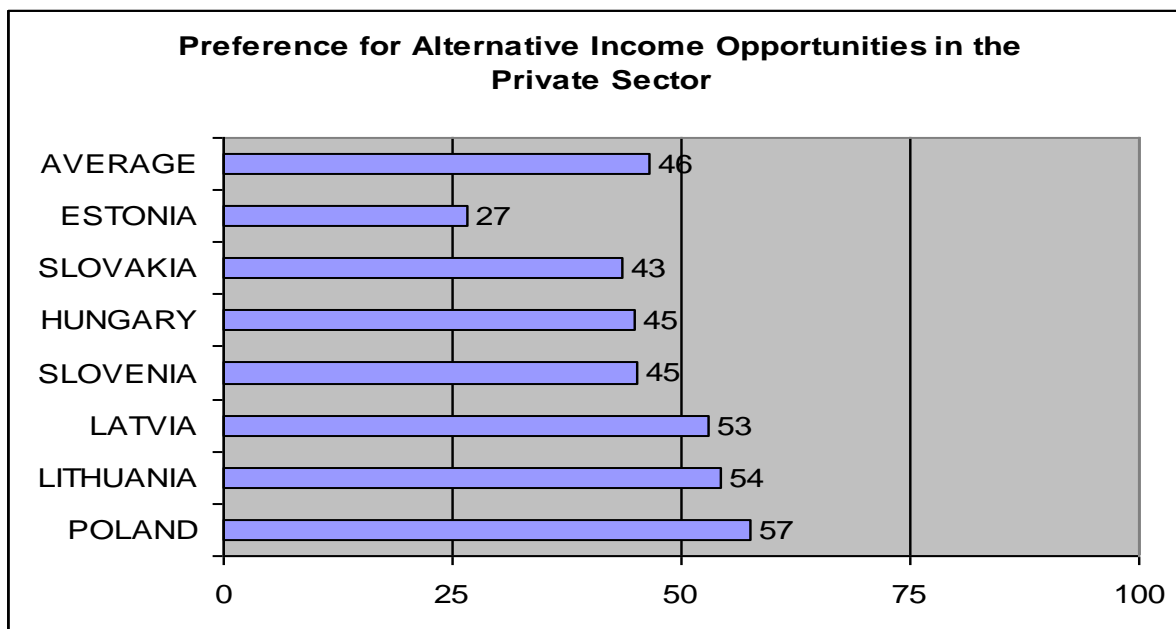
Rregullimi i aktiviteteve ekonomike të nëpunësve civilë

Të gjitha vendet e Europës Qendrore e Lindore anëtare të reja të BE-së i kufizojnë aktivitetet ekonomike të nëpunësve civilë. Është e zakonshme që të moslejohen aktivitete ekonomike që mund të krijojnë konflikt interesi. Punësimi në korporatat tregtare është zakonisht i ndaluar nëse emërimi nuk është bërë nga ndonjë autoritet shtetëror. Zakonisht bëhet e qartë se zyrtarët nuk lejohet të kenë të ardhura nga kompanitë që veprojnë brenda fushës së veprimtimit të autoritetit të tyre, meqë kjo do të shkaktonte patjetër dyshime mbi aftësinë e tyre për të qenë të paanshëm. Në të njëjtën kohë, ligjet për shërbimin civil dhe/ose ligjet për konfliktin e interesit e bëjnë të mundur që nëpunësit civilë të kryejnë aktivitete të pagueshme në sektorët e arsimit të lartë dhe të kulturës, në gazetari dhe në arte.

Ndryshime të rëndësishme bëhen të dukshme vetëm në lidhje me rregullat që rregullojnë punësimin e punonjësve civilë pas karrierës në shërbimin civil. Në këtë drejtim, Sllovakia dhe tre Shtetet Balltike, veçanërisht Estonia, kanë rregulla kufizuese, të cilat nuk e lejojnë punësimin e nëpunësve civilë për deri në tre vjet pas lënies së karrierës në shërbimin civil në një kompani në të cilat punësimi do të kishte qenë i papajtueshëm gjatë kohës së shërbimit të nëpunësit në shërbim. Ndërsa në vende të tilla si Polonia, Hungaria dhe Republika Çeke nuk ekziston asnjë kufizim.

Në kundërshtim me fushën e të drejtave politike të trajtuara më sipër, nëpunësit civilë i mbështesin më pak kufizimet për veprimtari ekonomike jashtë shërbimit civil. Pothuajse 50% e nëpunësve civilë që morën pjesë në sondazhin e Sigmës e konsideruan punësimin në sektorin privat si të pajtueshëm me punësimin në shërbimin civil. Duke mbajtur parasysh se Max Eëber-i e bëri punësimin në shërbimin civil ekskluzivisht një tipar karakteristik të burokracive modern, atëherë kjo është një ndarje mbresëlënëse nga parimet europiane klasike të administratës publike. Nevojitet analizë e mëtejshme për të përcaktuar arsyet për mbështetjen e fortë të alternativës për të pasur të drejtë për mundësi punësimi. Pagat e ulëta të nëpunësve civilë në vendet e EQL-së (shih më sipër) janë një nga arsyet e mundshme për këtë prirje.

Figura 22. "Është e pranueshme që stafi i ministrive të ketë mundësi për të ardhura dytësore në sektorin privat"



Sistemet e deklarimit të pasurisë

Shtetet e reja anëtare kanë mbajtur ose kanë formuar sisteme për deklarimin e pasurisë së nëpunësve civilë. **Sllovenia** përbën një përjashtim meqë është i vetmi vend që nuk e ka një sistem të tillë. Edhe **Republika**

Çeke ka miratuar një sistem për deklarimin e pasurisë në kuadrin e një amendamenti në Ligjin për Konfliktin e Interesit. Hollësitë e rregullave për deklarimin e pasurive ndryshojnë patjetër nga njëri vend në tjetrin. Për shembull, në **Hungari**, sistemi i deklarimit të pasurisë drejtohet tani nga Departamenti i Shërbimit Civil në Zyrën e Kryeministrit, ndërsa në **Lituani** kjo bëhet nga një Komision i Etikës.

Megjithatë, problemi më i madh ka të bëjë me faktin se sistemet për deklarimin e pasurisë së nëpunësve civilë nuk janë efektive. Intervistat personale dhe raportet e vëzhguesve tregojnë se deklarimet e pasurive shihen zakonisht si formalitete (Estoni) dhe se informacioni i mbledhur nuk përdoret (Lituani), dhe se kjo gjë nuk i ka pakësuar rreziqet për korrupsion. Në vend të kësaj, këto sisteme janë parë si sisteme me vlerë thjesht simbolike. Në të njëjtën kohë, iniciativa të tjera kanë qenë më efektive. Për shembull, në Estoni kohët e fundit është bërë e detyrueshme që ministritë të publikojnë pagat e punonjësve të tyre në adresën e internetit të institucionit. Kjo iniciativë ka qenë e përhapur shumë dhe informacioni merret dhe diskutohet rregullisht në media. Që një sistem i deklarimit të pasurive të jetë efektiv, mund të jetë e nevojshme që ai të ketë një qasje më radikale ndaj transparencës sesa qasja që ka qenë deri tani³⁷.

Kodet e etikës

Efektiviteti i kodeve të etikës mund të vihet në diskutim në të njëjtën mënyrë. Këto kode ishin të përhapura ndër qeveritë e vendeve të EQL-së në fund të viteve 1990 dhe në fillim të viteve 2000. Vetëm **Republika Çeke** dhe **Slovakia** nuk kanë kode etike³⁸. Megjithatë, në Republikën Çeke ekziston Ligji për Konfliktin e Interesave, dhe kjo nënkupton se parimet udhëheqëse të sjelljes etike të nëpunësve civilë nuk mungojnë tërësisht. Në Sllovaki, janë bërë disa përpjekje për të hartuar një kod etike, por për shkak të mungesës së kapacitetit menaxherial nuk ka qenë e mundur të bëhet ndonjë përparim i madh në këtë fushë.

Si edhe në rastin e deklarimit të pasurive, kur diskutohen kodet e etikës krijohet ndjesia e mungesës së efektivitetit. Në shumicën e rasteve, shkelja e kodit të etikës mund t'i nënshtrohet sanksioneve disiplinore, por shpesh është e vështirë të dallohet saktë se kur një lloj sjelljeje shkel një parim të etikës dhe kurajo nuk e shkel. Prandaj kjo është e diskutueshme dhe do të kërkojë studime të mëtejshme për të përcaktuar se sa të rëndësishme kanë qenë kodet e etikës deri tani në lidhje me praktikën e sjelljes aktuale në administratën publike. Në të njëjtën kohë, të dhënat nga vendet e EQL-së tregojnë se kodi i etikës luan një rol të rëndësishëm simbolik për shërbimin civil si një kartë ose mision i formuluar. Si i tillë, ai mund të përdoret për kurset e trajnimit për etikën e shërbimit civil dhe për rritjen e ndërgjegjësimit dhe nxitjen e nëpunësve civilë për të menduar mirë se cilët janë dhe cilët dëshirojnë të bëhen.

Përdorimi i kufizuar i procedurave disiplinore

Kodet e disiplinës luajnë një rol të rëndësishëm plotësues në diskutimin mbi të drejtat dhe detyrat e nëpunësve civilë si edhe në diskutimin e standardeve të sjelljes së mirë. Në shtetet e reja anëtare këto kode rrallë kanë qenë një çështje e kundërshtueshme. Megjithatë, në **Slovaki** aktualisht nuk ekziston një kod discipline për nëpunësit civilë, ndërsa situata është e paqartë në **Slloveni**. Në Sllovaki, kodi i disiplinës ka qenë pjesë e ligjit për shërbimin civil, por në kontekstin e reformës së vitit 2006 ky kapitull u hoq nga ligji dhe kështu që tani nuk ka fare kod të tillë. Edhe në Slloveni, detajet e kodit të disiplinës u hoqën nga ligji për shërbimin civil dhe u supozua që çështja të rregullohej me një vendim qeverie. Meqë ky vendim ende nuk është miratuar, mbetet në fuqi kodi i vjetër i disiplinës, por situata ligjore në këtë drejtim nuk është fare e qartë. Në të gjitha vendet e tjera kodet e disiplinës përmbajnë zakonisht detaje të shumta.

Megjithatë, ka ndryshime të mëdha në lidhje me rëndësinë e kodeve të disiplinës për praktikën aktuale të qeverisjes së shërbimit civil. Në **Lituani** dhe **Letoni**, kodet janë instrumente të rëndësishëm në ato raste kur drejtorët e shërbimit civil duan të fillojnë procedurën për shkarkimin e nëpunësve të lartë civilë. Fillimi i procedurave disiplinore nuk do të thotë se çon domosdoshmërisht në një shkarkim, por ai ushtron patjetër

³⁷ Për një analizë më të plotë të detyrimeve për deklarimin e pasurisë, shih Sigma 2006.

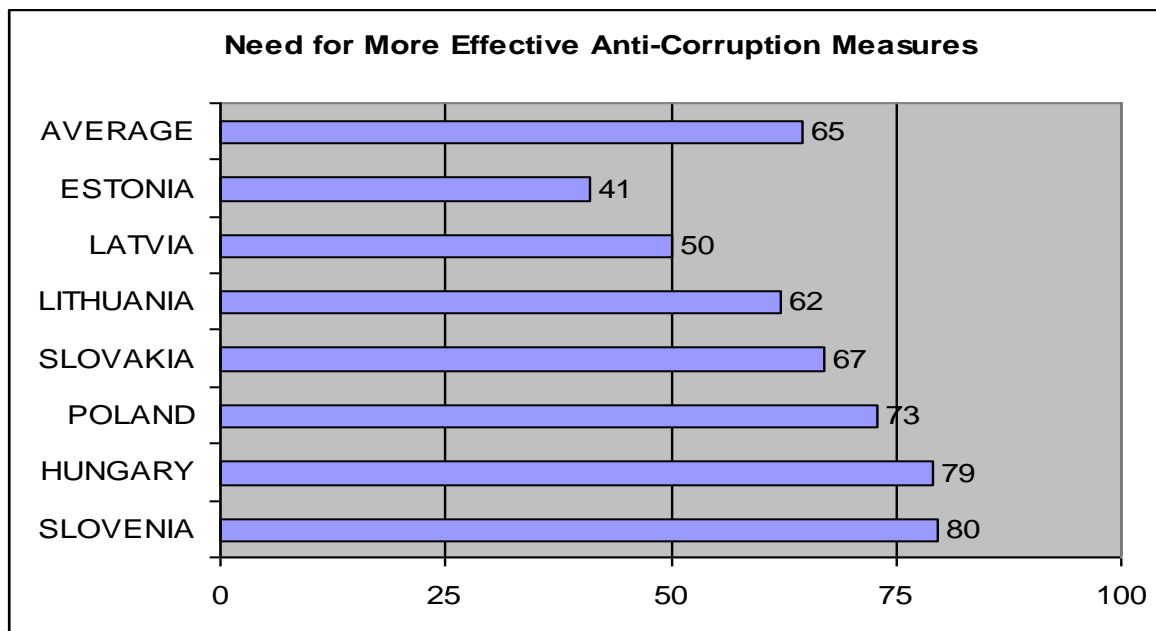
³⁸ Në Lituani, ka ekzistuar një debat në lidhje me faktin se nëse "Rregullat e etikës" mund të klasifikohen si një kod i vërtetë etike apo jo. Shih për këtë, Palidauskaite et al. 2007.

presion mbi nëpunësit civilë. Në Letoni, për shembull, një masë e tillë ndikoi edhe mbi Kreun e Administratës së Shërbimit Civil dhe zyrtarët e zyrës së tij pas mosmarrëveshjeve me anëtarët e qeverisë në lidhje me mënyrën e trajtimit të ankesave dhe masave disiplinore pezull. Në vendet e tjera nuk është shumë e rëndësishme marrja e masave disiplinore ndaj nëpunësve të lartë civilë, meqë këta zyrtarë mund të shkarkohen relativisht lehtë.

Si *përfundim*, qëndrueshmëria pas anëtarësimit ka qenë relativisht e lartë në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil. Kanë lindur disa çështje në lidhje me të ardhmen e kodeve disiplinore në Sllovaki e Slloveni, por panorama e përgjithshme është pozitive. Megjithatë çështje të rëndësishme kanë lidhje me efektivitetin e këtyre rregullave dhe kufizimeve përsa i përket efektit të tyre në praktikën aktuale të politikës së shërbimit civil dhe në sjelljen e nëpunësve civilë në zbatimin e politikës publike. Rregullat për aktivitetet politike shpesh devijojnë nga praktikat e politikës së personelit; për aktivitetet ekonomike mund të ketë rregulla, por nëpunësit civilë i mbështesin pak kufizimet paralele të punësimit në sektorin privat; sistemeve të deklarimit të pasurisë u mungojnë kapacitetet menaxhuese e zbatuese; kodet e etikës duket se kanë kryesisht një vlerë simbolike dhe kodet e disiplinës kanë prirje të përdoren pak në praktikë.

Këndvështrimi kritik në lidhje me efektivitetin e rregullave në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil pasqyrohet në mendimin e përgjithshëm të nëpunësve civilë në lidhje me efektivitetin e masave antikorrupsion në vendet e tyre. Rregullimi i të drejtave dhe detyrave të nëpunësve civilë është sigurisht vetëm njëri nga mekanizmat për të luftuar korrupsionin. Duke pasur këtë parasysh, pothuajse 2/3 e subjekteve të intervistuar nga sondazhi i Sigmës ishin në favor të masave më efektive kundër korrupsionit. Përgjigjet nga Sllovenia, Hungaria dhe Polonia janë veçanërisht befaluese përderisa këto tregojnë besim shumë të ulët në kapacitetin e qeverive për të luftuar korrupsionin me ato mjete që ato aktualisht i kanë në dorë. Lufta kundër korrupsionit dhe mbi të gjitha, kërkimi i instrumenteve efektive antikorrupsion do të mbetet një fushë e rëndësishme për zhvillimin e ardhshëm të shërbimeve civile në vendet e EQL-së.

Figura 23. “Shërbimi ynë civil duhet të ketë më shumë instrumente efektive kundër korrupsionit”



4. Diskutimi krahasues dhe përfundimi

Ky dokument ka analizuar vazhdimësinë e reformave në shërbimin civil në tetë vende të EQL-së pas anëtarësimit të tyre në BE. Ai ka shqyrtuar ecurinë e zhvillimeve në shërbimin civil që prej anëtarësimit në

vitin 2004 si edhe përmasat e përputhshmërisë së këtyre sistemeve të shërbimit civil me parimet europiane të administratës në atë mënyrë që janë paraqitur nga BE gjatë periudhës së para anëtarësimit. Për këto çështje nuk ka një përgjigje të thjeshtë. Analiza ka treguar shumë larmi në mënyrën sesi këto shërbime civile menaxhohen dhe në mënyrën sesi këto kanë evoluar që kur vendet e EQL-së fituan anëtarësinë në BE. Me pak fjalë, rajoni i EQL-së nuk mund të shihet si një botë e vetme e qeverisjes së shërbimit civil. Megjithatë, ekziston mundësia që të eksplorohet më tej nëse mund të dallohen modele të përgjithshme të cilat karakterizojnë ngjajshmëritë dhe ndryshimet e shërbimeve civile në vendet e EQL-së.

Po ashtu, kjo pjesë fillon me një shqyrtim të modeleve që kanë lindur nga krahasimi midis fushave të qeverisjes së shërbimit civil, nga krahasimi midis tri niveleve të institucionalizimit që u trajtuan për fushat kryesore dhe nga krahasimi midis tetë vendeve që janë në studim në këtë dokument. Dy seksionet e fundit të kësaj pjese shqyrtojnë çështjet që dalin nga gjetjet, siç u prezantuan ato në këtë dokument. Ato shqyrtojnë zhvillimet e shërbimit civil në shtetet e reja anëtare në lidhje me modelet që përshkojnë Hapësirën Administrative Europiane, me modelet klasike të administratës publike dhe menaxhimin e ri publik. Seksioni i fundit tërheq vëmendjen në faktorët përcaktues të zhvillimeve të shërbimit civil pas anëtarësimit. Ai i kushton vëmendje të veçantë kontributit të politikës së BE-së në vazhdimësinë e reformës pas anëtarësimit në shtetet e reja anëtare krahasuar me faktorët përcaktues të brendshëm të vazhdimësisë së reformës pas anëtarësimit.

4.1. Krahasimi mes fushave

Për shqyrtimin e vazhdimësisë pas anëtarësimit, ne e “copëtuam” shërbimin civil në 11 fusha të qeverisjes së shërbimit civil. Analiza zbuloi ndryshime të konsiderueshme midis fushave në pikëpamje të përputhshmërisë së tyre me parimet europiane të administratës dhe në pikëpamje të drejtimit të ndryshimeve duke filluar që nga viti 2004. Klasifikimi në këtë pjesë mbështetet në analizën e bërë në pjesën e mëparshme të këtij dokumenti. Ai merr parasysh analizën e të dhënave të sondazhit, analizën e materialit ligjor, dhe mendimet e marra nëpërmjet intervistave personale. Kështu që është e rëndësishme të vihet re se klasifikimet *nuk* mbështeten vetëm në të dhënat e sondazhit, por mbështeten në burime të ndryshme të informacionit empirik.

Dukë marrë parasysh këto, ne mund t'i grupojmë gjerësisht 11 fushat në pesë grupe të gjera, të cilat ndryshojnë përsa i përket përputhjes së tyre me parimet europiane të administratës dhe drejtimit të ndryshimit që zhvillimi ka marrë që pas vitit 2004.

(1) Grupi i parë përfshin fushat e konkurrimit të hapur, politikës së trajnimit dhe të sistemeve të të drejtave dhe detyrimeve. Mesatarisht këto tri fusha dëshmojnë një nivel më të lartë përputhjeje me parimet europiane sesa tetë fushat e tjera të trajtuara në këtë dokument. Për më tepër, zhvillimi që pas anëtarësimit ka mbetur kryesisht i qëndrueshëm dhe madje lehtësisht pozitiv në fushat e konkurrimit të hapur dhe të politikës së trajnimit. Me fjalë të tjera, ky grup paraqet një shkallë të lartë të vazhdueshmërisë së reformës pas anëtarësimit në BE.

Konkurrimi i hapur rezulton të jetë e vetmja fushë e qeverisjes së shërbimit civil e cila mund të shihet të jetë shumë e përputhur me parimet europiane të administratës. Përputhje të lartë me standardet europiane kanë pothuaj të gjitha vendet dhe në të tria nivelet e institucionalizimit. Republika Çeke është vendi i vetëm që nuk arrin të paktën as një nivel të ndërmjetmë përputhshmërie³⁹.

³⁹

Duhet përmendur përsëri se ne kemi përdorur një koncept të ngushtë për konkurrimin e hapur, domethënë njoftimin e vendit vakant në shërbimin civil. Nëse do të kishim përfshirë mekanizmat e provimit dhe të përzgjedhjes së kandidatit në konceptin tonë të konkurrimit të hapur (këto trajtohen veçmas, më poshtë) ne nuk do të ishim në gjendje ta klasifikonim këtë fushë si një fushë me përputhshmëri të lartë ndër fushat e qeverisjes së shërbimit civil.

Politika e trajnimit dhe sistemet e të drejtave dhe detyrave arrijnë gjithashtu një shkallë të lartë përputhjeje me parimet europiane të administratës. Vetëm Sllovakia dhe Republika Çeke kapin pak pikë në lidhje me politikën e trajnimit, kryesisht për shkak të disintegritimit të politikës qendrore të trajnimit dhe të institucioneve trajnuese gjatë pak viteve të fundit. Sllovakia është gjithashtu vendi i vetëm që nuk arrin të paktën nivelin e ndërmjetmë përse i përket sistemit të të drejtave dhe detyrave. Për sistemin e të drejtave dhe detyrave ne shqyrtoam kufizimet e aktiviteteve politike dhe ekonomike të nëpunësve civilë, kodin e etikës, sistemet e deklarimit të pasurisë dhe cilësinë e procedurave disiplinore. Për Sllovinë, mungesa e një kodi etike dhe prezenca e një boshllëku ligjor përse i përket sistemeve disiplinore zbulon hendeqe të rëndësishme në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil.

Fondet e mara nga Instrumenti i Lehtësimit të Tranzicionit dhe Fondi Social European kanë kontribuar në vazhdimësinë e reformave në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil edhe pas anëtarësimit. Megjithatë, efektiviteti afatgjatë i mbështetjes së Fondit Social European për politikën e trajnimit mbetet për t'u parë. Për më tepër, shtetet e reja anëtare do të kenë nevojë të rrisin investimet për zhvillimin e programeve trajnuese në të ardhmen.

Vlerësimi i përgjithshëm pozitiv i sistemeve të të drejtave dhe detyrave është më i mjegullt e i paqartë. Shumica e institucioneve përkatëse ishin në funksionim që përpara anëtarësimit dhe ndryshimet e mëdha kanë qenë të pakta pas anëtarësimit. Megjithatë, efektiviteti i rregullave formale në këtë fushë mbetet i kundërshtuar dhe kjo do të jetë një fushë e rëndësishme për zhvillim në të ardhmen.

(2) Grupi i dytë ka të bëjë me fushat të cilat i janë nënshtruar përpjekjeve për reforma konstruktive që prej anëtarësimit, por përputhja me standardet europiane mbetet e ulët. Ecuri ka në fushën e sistemeve të pagave. Vetëm sistemet e pagave në Lituani, Hungari dhe Slloveni e arrijnë shkallën e ndërmjetme të përputhjes me parimet europiane të administratës, e cila tregon se duhet të shtohen në të ardhmen përpjekjet për të forcuar sistemin e pagave. Megjithatë, prirja në rajon është pozitive, meqë Polonia dhe Republika Çeke ishin në fakt të vetmet vende të cilat nuk kishin investuar në sistemet e tyre të pagave që në kohën e anëtarësimit, ndërsa Sllovakia e kishte bërë një gjë të tillë në vitin 2003, pak përpara anëtarësimit në BE. Shkalla e vazhdimësisë së reformave pas anëtarësimit duhet të konsiderohet pozitive, por jo e mjaftueshme.

(3) Grupi i tretë përfshin fusha me një prirje negative që prej anëtarësimit dhe një shkallë të vogël përputhjeje me parimet europiane. Sistemet e provimeve hyrëse mund të klasifikohen në këtë grup fushash. Aktualisht, Lituania është i vetmi vend me një sistem provimesh pak a shumë funksionues, në veçanti me provimin me shkrim i cili duhet të bëhet përpara pranimit në shërbimin civil. Në Sllovakia, efektiviteti i sistemit të provimit është vënë në dyshim gjerësisht. Në vendet e tjera, provimet me shkrim ose nuk kanë ekzistuar fare ose janë hequr (ose është planifikuar të hiqen). Mbetet për t'u parë nëse heqja e rregullave për sistemet e provimit të pranimit do të bëhet një tipar i përhershëm i ndryshimit me standardet europiane të administratës dhe nëse do të përbëjë bazën për njëfarë zhvillimi përjashtimor nga vendet e EQL-së.

(4) Grupi i katërt përfshin fusha të cilat karakterizohen më mirë nga një shkallë e lartë ndryshueshmërie midis tetë vendeve të EQL-së. Në disa vende, këto fusha shfaqin një shkallë të lartë përputhshmërie me parimet europiane të administratës, ndërsa në disa vende të tjera shkalla e përputhjes është e ulët ose e ndërmjetme. Për më tepër, ecuritë pas anëtarësimit kanë drejtime të ndryshme në secilin prej tetë vendeve. Ky grup fushash përfshin fushën e programeve të reformave në administratë dhe në shërbimin civil, fushën e menaxhimit të shërbimit civil në nivel qendror, fushën e vlerësimit të performancës.

Programet për reforma në administratë dhe në shërbimin civil ishin të forta në Lituani, Letoni dhe në Hungari, ndërsa vendet e tjera kanë bërë shumë më pak përparim. Kjo tregon se angazhimi i qeverisë për reforma në shërbimin civil ka qenë përgjithësisht i dobët gjatë ditëve të para pas

anëtarësimit, por kohët e fundit, iniciativat megjithëse në faza fillestare - edhe në vende të tilla si Republika Çeke dhe Sllovakia - tregojnë një interes të ri në zhvillimin e burimeve njerëzore publike në rajon.

Po ashtu, strukturat e menaxhimit në nivel qendror janë identifikuar si të ndryshme në vendosje, kapacitet dhe qëndrueshmëri. Megjithatë, disa prirje të përgjithshme ishin të dukshme. Zyrat e ashtuquajtura të pavarura të shërbimit civil dolën se nuk ishin praktike në rajon, duke qenë se ato që kishin ekzistuar përpara anëtarësimit ishin dobësuar ose shpërbërë. Në të kundërt, ka pasur një ndryshim modest drejt përfshirjes së zyrave të kryeministrave dhe të kancelarive në vende të tilla si Letonia, Polonia dhe madje edhe Sllovakia.⁴⁰ Si edhe në fushën programeve për reforma në shërbimin civil, ky ndryshim mund të tregojë një ndërgjegjësim në rritje mbi rëndësinë strategjike të politikës së personelit për ta bërë më efektive punën e qeverisë.

Cilësia e sistemeve për vlerësimin e performancës ndryshon shumë në rajon. Vende të tilla si Polonia dhe Republika Çeke zor se kanë filluar të angazhohen në këtë aspekt të qeverisjes së shërbimit civil. Hungaria në të kundërt, ka investuar së fundmi për zhvillimin e një sistemi vlerësimi të ri, modern të performancës, por lidhja e tij me sistemin e pagave ka krijuar veçanërisht tensione të mëdha brenda administratës. Zhvillimi në të ardhmen i sistemeve për vlerësimin e performancës do të varet kështu në një masë të madhe nga cilësia e lidhjeve me fusha të tjera të qeverisjes së shërbimit civil, të tilla si sistemi i pagave, por edhe me sistemet e menaxhimit të përgjithshëm të performancës së qeverisë.

(5) Grupi i fundit përfshin fushat e politizimit të nëpunësve të lartë civilë, të mbrojtjes së punës, dhe të cilësisë së kuadrit zyrtar-ligjor që normon shërbimin civil. Në këto fusha, ndryshueshmëria e madhe midis vendeve tregon gjithashtu si e tregon edhe prirja pas anëtarësimit, se mesatarisht ka qenë negative kur vlerësohet krahasuar me parimet europiane të administratës. Asnjë prej të tetë vendeve nuk ka dëshmuar përparim në reformat e këtyre fushave që prej anëtarësimit.

Ecuria negative e vendeve përsa i përket këtij grupi që prej anëtarësimit është ngatërruese po të merret parasysh se sa rëndësi u ka dhënë Komisioni këtyre fushave. Ligjet për shërbimin civil për shembull, shiheshin shpesh si thelbi i parakushteve të BE-së në fushën e reformës së shërbimit civil. Ligjet për shërbimin civil nuk janë shfuqizuar pas anëtarësimit, por cilësia e legjislacionit ka rënë. Ligjet kanë qenë të paqëndrueshme dhe disa vende kanë bërë amendamente të shumta, të cilat e kanë dëmtuar parashikueshmërinë ligjore të menaxhimit të shërbimit civil. Cilësia e zbatimit mbetet e diskutueshme, veçanërisht në vende të tilla si Estonia, Sllovakia, dhe Sllovenia. Ndryshimet në ligjet për shërbimin civil në dy rastet e fundit ka krijuar në fakt hendeqe në bazën ligjore të menaxhimit të shërbimit civil.

Për më tepër, fusha e veprimit të ligjeve për shërbimin civil është pakësuar shpesh vetëm për të lehtësuar ndërhyrjet politike në politikën e shërbimit civil. Kështu që ka një marrëdhënie të ngushtë midis cilësisë së bazës ligjore dhe politizimit në rritje të shërbimit të lartë civil dhe një rënie e mbrojtjes së vendit të punës në shërbimin civil, veçanërisht të posteve të larta. Politizimi shkon thellë në burokracinë ministrore në Hungari, Poloni dhe Sllovakia. Në të tria rastet, por edhe në Slloveni, politizimi është rritur që prej anëtarësimit. Ripolitizimi i shërbimit civil në këto vende ka ecur krah për krah me shfuqizimin e mbrojtjes së nëpunësve të lartë nga shkarkimi për arsye politike. Aktualisht, vetëm tre shtetet balltike shfaqin një nivel bazë të depolitizimit dhe të qëndrueshmërisë në nivelin e posteve të larta të administratës në qeverisjen qendrore.

Këto gjetje ngrenë një numër pyetjesh shumë të rëndësishme dhe në veçanti: pse disa fusha si konkurrimi i hapur, karakterizohen nga standarde të larta pothuajse në të gjitha vendet? Pse

⁴⁰

Kjo prirje përkon me përpjekjet e përgjithshme për të parashikuar drejtuesit kryesorë dhe për të ndërtuar më shumë qendra të afta qeveritare në shumë vende të EQL-së (Dimitrov et al. 2006, Goetz/Margetts 1999).

përputhja me parimet europiane është përgjithësisht e vogël në fusha të tilla si provimet dhe pagat? Pse disa fusha arrijnë të shfaqin një nivel të madh ndryshueshmërie në rajon?

4.2. Krahasimi i niveleve të institucionalizimit

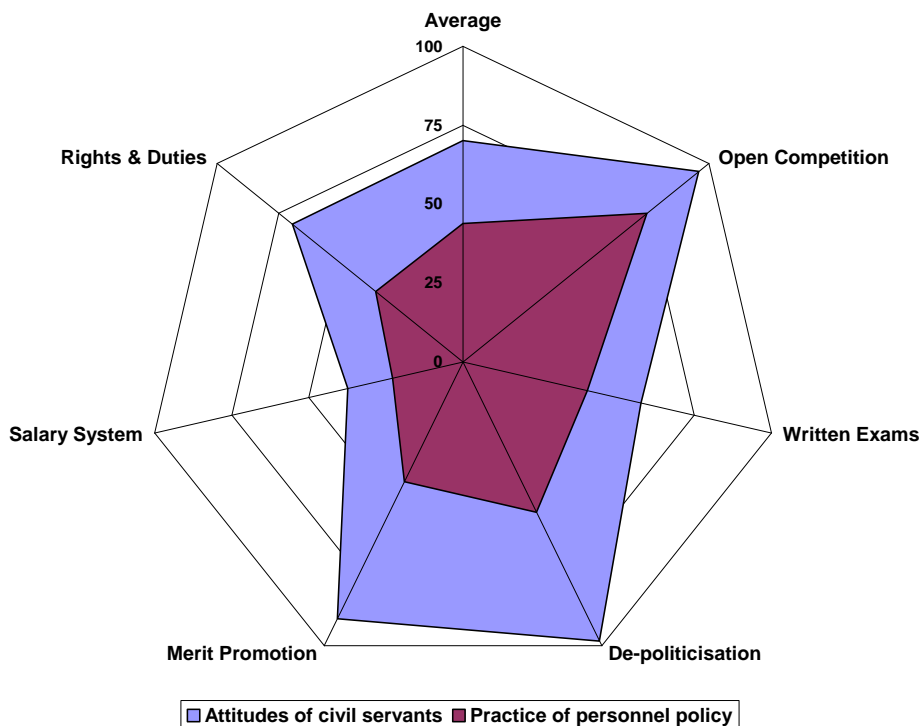
Në të kundërt me ndryshimet midis fushave të qeverisjes së shërbimit civil, është më e vështirë të vlerësohet sesa thellë i kanë rrënjët parimet europiane të administratës në administratat e vendeve të EQL-së dhe se në çfarë përmasash zhvillimi i tyre ka qenë pozitiv që prej anëtarësimit të vitit 2004. Në analizën tone, ne shqyrtuam bazën ligjore të qeverisjes së shërbimit civil, praktikat aktuale të menaxhimit të shërbimit civil, dhe qëndrimet e nëpunësve civilë ndaj parimeve të ndryshme të menaxhimit të personelit. Përsa i përket bazës ligjore, ne arritëm të krijojmë një panoramë relativisht të qartë të zhvillimit që prej anëtarësimit. Intervistat personale na dhanë neve gjithashtu mendime për zhvillimin e praktikave të personelit në vendet e EQL-së, ndërsa sondazhi i Sigmës na ofroi ide për gjendjen në pranverën dhe verën e vitit 2008. Në kundërshtim me këtë, përsa i përket qëndrimeve të nëpunësve civilë, ne nuk mund të themi shumë rreth zhvillimit që prej anëtarësimit, meqë sondazhi i Sigmës nuk na lejon të analizojmë evolucionin e qëndrimeve në kohë. Duke pasur parasysh këto, ne mund të bëjmë të paktën tre vëzhgime të përgjithshme për të kuptuar thellësinë e institucionalizimit të parimeve europiane në vendet e EQL-së.

(1) **Përputhja me parimet europiane të administratës priret të jetë më e lartë për rregulla të shkruara sesa për praktika aktuale të politikës së personelit, një fakt ky që shpesh është etiketuar si “hendeku i zbatimit”.** Në një numër rastesh, baza ligjore nuk është zbatuar ose nuk është zbatuar plotësisht, ose baza ligjore dhe praktikat aktuale të politikës së personelit nuk përputheshin. Estonia është një rast në të cilin baza ligjore dhe praktikat aktuale të politikës së shërbimit civil janë parë herë pas here si dy botë të ndryshme. Kjo është e vërtetë veçanërisht për sistemin e pagave në Estoni. Zbatimi i sistemit të vlerësimit të performancës është kritikuar shpesh, në veçanti në Poloni. Sistemi i provimeve në Sllovaki e delegon kompetencën tek anëtarët e komisioneve të provimit dhe të komisioneve të përzgjedhjes, gjë që dëmton efektivitetin e procesit të provimit. Sistemet e të drejtave dhe detyrimeve të nëpunësve civilë janë shpesh të forta në letër, por të dobëta në praktikë. Ndërsa lista e shembujve mund të zgjatet edhe më tej, ka qenë e dukshme se parimet europiane të administratës janë të institucionalizuara shumë pak në nivelin e praktikave të politikës së personelit.

(2) **Hendeku midis kuadrit zyrtar-ligjor dhe praktikave të menaxhimit të personelit është zvogëluar që prej anëtarësimit.** Është pretenduar se mospërputhja midis qëllimeve legjislative dhe praktikës aktuale është një prej tipareve karakteristike të qeverisjes së ekzekutivit në vendet e EQL-së (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). Përpara anëtarësimit, ishte e zakonshme të gjeje nëpunës civilë të lartë të cilët klasifikoheshin zyrtarisht si profesionistë, si nëpunës të përhershëm civilë, por që ishin praktikisht shumë të politizuar. Ndryshimi në fushën e veprimit të ligjeve për shërbimin civil dhe liria më e madhe për emërimet politike dhe për shkarkimin e zyrtarëve të lartë në Hungari, Poloni, Sllovaki dhe Slloveni e kanë zvogëluar përputhjen e përgjithshme të këtyre sistemeve të shërbimit civil me parimet europiane të administratës. Megjithatë, ato kanë rritur ngjashmërinë midis rregullave zyrtare dhe praktikave aktuale të menaxhimit të personelit në këto vende.

(3) **Qëndrimet e nëpunësve civilë ndaj parimeve europiane të administratës janë të vagullta, të paqarta (shih Figurën 24 më poshtë).** Nga njëra anë, është bërë e qartë se qëndrimet ndaj disa parimeve europiane janë jashtëzakonisht pozitive. Në fakt, të dhënat nga sondazhi i Sigmës sugjerojnë se qëndrimet e nëpunësve civilë përputhen me parimet europiane të administratës edhe më shumë se rregullat zyrtare të qeverisjes së shërbimit civil. Megjithatë, ne duhet të pranojmë se është e vështirë të krahasohen qëndrimet në lidhje me parimet europiane të administratës dhe praktikave aktuale të menaxhimit të personelit.

Figura 24. Përputhja e praktikave të personelit dhe e qëndrimeve të nëpunësve civilë me parimet europiane: krahasime midis fushave bazuar në të dhënat e sondazhit



Qëndrimet pozitive të nëpunësve civilë janë qartazi të dallueshme në fusha të tilla si konkurrimi i hapur, nevoja për ligje për shërbimin civil dhe aspekte të lidhura me depolitizimin dhe profesionalizimin e shërbimit civil. Nëpunësit civilë janë kritikë ndaj patronazhit të partisë, anëtarësisë së partisë në shërbimin civil, ngritjes në detyrë mbi bazën e lidhjeve politike, etj. Megjithatë, figura 24 tregon se qëndrimet e nëpunësve civilë kanë prirjen të jenë më pozitive në vendet ku ka nivele më të larta të politizimit. Kjo tregon, para së gjithash, një mungesë sistematike të përputhjes midis praktikave dhe qëndrimeve në vende të tilla si Hungaria, Polonia, Sllovakia dhe Sllovenia për pyetjet në sondazh të lidhura me depolitizimin, ndërsa shkalla e përputhjes është më e madhe për tre Shtetet Balltike. Megjithatë, ndryshimet mund që sigurisht të tregojnë gjithashtu pakënaqësinë e nëpunësve civilë me gjendjen aktuale në grupin e parë të vendeve.

Edhe nëse rezultatet e sondazhit mund të ndikohen nga përgjigjet emocionale të nëpunësve civilë në disa prej të këtyre vendeve, qëndrimet jashtëzakonisht pozitive të nëpunësve civilë në përgjithësi në këto fusha të qeverisjes së shërbimit civil mund të konsiderohet të jetë një lajm i mirë në shumë drejtime. Ato bien në kontrast me dyshimin se rregullat zyrtare përputhen me parimet europiane të administratës, ndërsa vlerat e nëpunësve civilë jo. Kjo shpesh u prit me argumente rreth “europianizimit sipërfaqësor” të administratave të vendeve të EQL-së (Goetz 2005). Mbështetja e lartë për profesionalizimin dhe depolitizimin shpesh e pakëson frikën se vlerat dhe normat që karakterizojnë administratën komuniste kanë rezistuar e mbizotëruar deri në ditët tona.

Nga ana tjetër, analiza ka treguar se qëndrimet e nëpunësve civilë janë më pak pozitive në lidhje me fusha të tilla si mbrojtja e vendit të punës në shërbimin civil, provimi i pranimit i kandidatëve dhe shumë aspekte që lidhen me pagat dhe shpërblimet. Në këto fusha, qëndrimet e nëpunësve civilë tregojnë një preferencë të qartë për drejtues që të kenë liri dhe kompetenca në kundërshtim me menaxhimin e personelit mbi bazën e rregullave dhe të procedurave administrative. Nëpunësit civilë që morën pjesë në sondazh ishin në favor të idesë për më shumë liri për drejtuesit që punësojnë dhe shkarkojnë nga puna nëpunës civilë. Ata ishin më hezitues për të mbështetur sistemet e standardizuara të provimeve dhe mbajtën një qëndrim pozitiv

përkundrejt metodave të pagesave mbështetur në performancën dhe delegimin të menaxherët të lirisë për dhënien e bonuseve.

Mesatarisht, qëndrimet e nëpunësve civilë pjesëmarrës në sondazh në shtetet e reja anëtare duket se ishin në mbështetje të një sistemi të shërbimit civil i cili të kombinonte depolitizimin dhe lirinë e menaxhimit më shumë sesa depolitizimin dhe minimizimin e lirisë në duart e drejtuesve të shërbimit civil. Formula që duket të jetë përgjithësisht më e mbështetur nga nëpunësit civilë të anketuar në vendet e EQL-së është kështu më afër parimeve të menaxhimit të ri publik sesa atyre të traditës europiane *Rechtsstaat*, siç edhe pasqyrohet në traktatet e BE-së dhe interpretohet nga Gjykata Europiane e Drejtësisë.

Kjo mospërputhje e pjesshme e qëndrimeve të nëpunësve civilë me parimet europiane të administrimit mund të jetë rezultat i një ndryshimi brezash në kuptimin që nëpunësit e rinj civilë të cilët përbëjnë një pjesë relativisht të madhe të të gjithë shërbimit civil në vendet e EQL-së, kanë një vështrim të përbashkët të orientuar drejt performancës dhe elasticitetit sesa brezi më i vjetër⁴¹. Megjithatë, shpjegimet alternative janë të mundshme. Është e mundshme që kompetenca e lirisë që u jepet menaxherëve shihet si një mekanizëm për të kompensuar pagat përgjithësisht të ulëta, përderisa liria e menaxherëve mund të përdoret për të ngritur pagat e disa individëve të caktuar. Preferenca për qasjet menaxheriale mund të pasqyrojë gjithashtu një qëndrim përgjithësisht pozitiv ndaj sektorit privat dhe tregut privat në shoqëritë postkomuniste, ndërsa shteti dhe sektori publik janë parë në mënyrë kritike që në fillim të tranzicionit ekonomik.

Ka mundësi që qëndrimi pozitiv ndaj qasjeve menaxheriale të lidhet me procesin e integritimit në BE. Theksi i madh veçanërisht në afatet dhe nevoja për të pasur rezultate gjatë procesit të para anëtarësimit mund të kenë kontribuar në lindjen e një kulture menaxheriale në burokracitë ministrore të vendeve të EQL-së e cila favorizon shpejtësinë në dëm të procedurës së duhur dhe e cila ka vazhduar edhe përtej datës së anëtarësimit. Të gjitha këto konsiderata janë hipoteza që kërkojnë shqyrtim të mëtejshëm në të ardhmen.

4.3. Krahasimi midis vendeve

Të dyja format e mëparshme të krahasimit theksuan se ndryshueshmëria midis vendeve ka rëndësi për shumë por jo për të gjitha aspektet e qeverisjes së shërbimit civil. Kur përqendrohemi në krahasimin midis vendeve, cilat kanë qenë ecuritë që prej anëtarësimit dhe deri në çfarë mase i kanë institucionalizuar shërbimet civile aktuale të vendeve të EQL-së parimet europiane të administratës?

Tabela 2 tregon se ne mundemi që përgjithësisht të dallojmë tri grupe vendesh. Ato ndryshojnë në pikëpamje të përputhjes aktuale me standardet europiane të administratës dhe të zhvillimit të profesionalizimit që prej anëtarësimit në BE. Klasifikimi përfshin përsëri një gamë të gjerë burimesh empirike të përdorura në këtë dokument⁴². Krahasimi i Tabelës 2 dhe Figurave 26 dhe 27 tregon një mbivendosje relativisht të madhe në renditjen dhe klasifikimin e vendeve. Vetëm Hungaria do të duhej të klasifikohet më poshtë nëse do të ishim mbështetur vetëm në të dhënat e sondazhit dhe jo në shikimin e gjithë panoramës më të gjerë e cila përmban informacion empirik shtesë dhe fusha shtesë të qeverisjes së shërbimit civil.

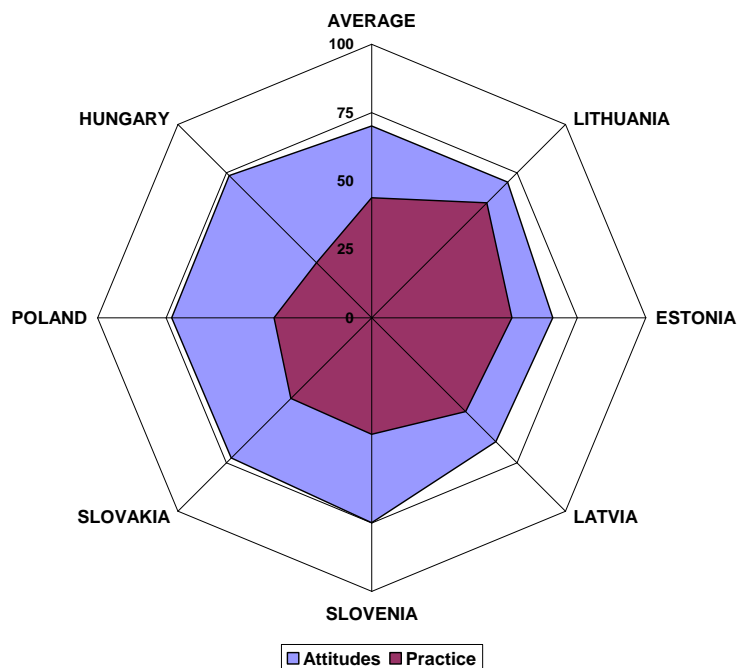
⁴¹ Ky efekt do të bëhet më i fortë nëse nëpunësit e rinj civilë janë të mbipërfaqësuar në sondazh. Për tendenciozitetin e mundshëm, shih shtojcën.

⁴² Qasja e gjerë, e cila nuk mbështetet vetëm në sondazhin e Sigmës, na lejon të përfshijmë edhe Republikën Çeke në klasifikim.

Tabela 1. Përputhja me parimet europiane të administratës: krahasimi midis vendeve

Përputhja aktuale & ecuritë pas anëtarësimit	Përputhje e madhe	Përputhje mesatare deri në të madhe	Përputhje mesatare	Përputhje e vogël deri në mesatare	Përputhje e vogël
Vazhdimi konstruktiv i reformës	Lituani	Letoni Estoni			
Përmbysje konstruktive e reformës			Hungari Slloveni		
Përmbysje destruktive e reformës				Sllovaki Poloni	Republika Çeke

Figura 25. Përputhja e praktikave të personelit dhe e qëndrimeve të nëpunësve civilë me parimet europiane të administratës: krahasim midis vendeve bazuar në të dhënat e sondazhit



- (1) Duke pasur në mendje këto kualifikime, grupi i parë përmban tri Shtetet Balltike. Lituania, Letonia dhe Estonia arrijnë një shkallë relativisht të lartë përputhjeje me parimet europiane dhe ecuria që në kohën e antarësimit ka qenë pozitive. Me fjalë të tjera, vazhdimësia e reformave në shërbimin civil pas anëtarësimit në BE ka qenë më e larta në këto tre raste, në kuptimin që investimi në profesionalizimin e shërbimit civil ka vazhduar që prej antarësimit në BE.

Shërbimi civil në **Lituani** shfaq përputhjen më të lartë me parimet europiane të administratës në krahasim me shtetet e tjera anëtare të EQL-së, dhe ky është rasti i vetëm i cili mund të klasifikohet si “rast me përputhje të lartë”. Shërbimi civil i Lituanisë rezulton me pikavarazhin më të lartë në pothuajse të gjitha fushat e qeverisjes së shërbimit civil që u trajtuan më sipër. Kjo gjetje vihet re

në mënyrë të qëndrueshme edhe në rezultatet e sondazhit të Sigmës dhe, pasqyrohet në kuadrin ligjor që drejton shërbimin civil dhe në mesazhet e mara në intervistat personale⁴³.

Lituanian ka gjithashtu edhe rezultatet më të mira pas anëtarësimit. Me vazhdimin e reformave, forcimin e kapacitetit të menaxhimit në nivel qendror në Ministrinë e Brendshme, me investimet e mëtejshme në politikën e trajnimit dhe forcimin e sistemit të vlerësimit të performancës, Lituania ka bërë përparim në më shumë fusha të qeverisjes së shërbimit civil sesa të gjitha vendet e tjera në rajon.

Megjithëse Lituania rezulton të jetë realizuesi më i mirë në këtë trajtim, nuk duhet të merret si e mirëqenë se përputhja e lartë me standardet europiane do të vazhdojë të ekzistojë detyrimisht edhe në të ardhmen. Shërbimi civil mund të klasifikohet si i konsoliduar, por përsëri ai mbetet i ekspozuar. Rezultatet e zgjedhjeve të fundit parlamentare dhe formimi i një qeverie të re koalicioni nga ana tjetër e spektrit politik do të vërë në provë aftësinë e sistemit të shërbimit civil të Lituanisë për të qëndruar elastik. Megjithatë, tashmë ka shenja se presioni politik mbi shërbimin civil është duke u rritur dhe kështu duke vënë në rrezik disa prej arritjeve të dekadës së fundit të reformës së shërbimit civil në Lituani.

Letonia rezulton gjithashtu të ketë një përputhje relativisht të lartë me parimet europiane të administrimit. Megjithatë, në disa fusha Letonia nuk i plotëson standardet europiane shumë mirë. Kjo ka të bëjë veçanërisht me mugesën e elementeve të standardizuar në sistemin e provimeve dhe vazhdimin e elementeve të diskrecionit të lartë në sistemin e pagave. Reforma e pagave pas anëtarësimit thuhet se ka qenë njëri nga shembujt më pozitivë në rajon, por ruajtja e kontratave të drejtuesve dhe rangjet jashtëzakonisht të gjera për përcaktimin e pagave bazë vazhdojnë të jenë në kontradiktë me parimet bazë të administrimit europian.

Si Lituania, edhe Letonia tregon gjithashtu një zhvillim pozitiv që prej anëtarësimit. Reforma e sistemit të pagave, përmirësimi i sistemit të vlerësimit të performancës, dhe investimi i vazhduar në zhvillimin e programeve të reformës tregon përparim në të paktën tre fusha të qeverisjes së shërbimit civil.

Klasifikimi i **Estonisë** si një rast me përputhje relativisht të lartë dhe si një rast me qëndrueshmëri të lartë të reformës është me dy kuptime, i vagullt. Shërbimi civil i Estonisë ka disa dobësi të dukshme, përfshirë këtu copëzimin e menaxhimit qendror të shërbimit civil dhe të strukturave koordinuese, mungesën e një sistemi provimi me shkrim, dhe një mospërputhje të madhe midis tekstit të ligjit dhe praktikave aktuale të menaxhimit të shërbimit civil, veçanërisht në fusha të tilla si sistemi i pagave. Megjithatë, Estonia ka pikavarazh të lartë në shumicën e dimensioneve të tjera dhe përgjigjet në sondazhin e Sigmës tregojnë një rrënjosje të shënuar të parimeve të profesionalizimit dhe të neutralitetit politik në shërbimin civil të Estonisë.

Po ashtu, ekzistojnë dyshime në lidhje me klasifikimin e trajektores së Estonisë pas anëtarësimit të saj si trajektore vazhdimësie dhe si një rast i investimit të vazhdueshëm në profesionalizimin e shërbimit civil. Estonia bëri përparim të madh në mesin e viteve 1990, por ky përparim asnjëherë nuk shkoi deri në miratimin e një reforme të rëndësishme për shërbimin civil pasi procesi i anëtarësimit në BE filloi me publikimin e Opinionit të Komisionit në vitin 1997. Mungesa e një përtëritjeje madhore të sistemit të shërbimit civil pas anëtarësimit mund të shihet si një formë stanjacioni. Megjithatë, ngërçi i reformës së shërbimit civil mund të kapërcehet për shkak të përgatitjeve të fundit dhe dorëzimit të një propozimi për reformë. Për më tepër, administrata e Estonisë zhvilloi një numër iniciativash të rëndësishme dhe novatore në fusha të tilla si sistemi i

⁴³

Kjo nuk do të thotë se shërbimi civil nuk ka dobësi. Sistemi i pagave do të ketë nevojë për investime të mëtejshme dhe sistemi i provimit do të ketë nevojë të rishikohet me qëllim që të rrisë efektivitetin e analizës së pjesës më shkrim të provimit. Efektiviteti dhe përmbajtja e programit të trajnimit u janë nënshtruar edhe kritikave nga vëzhguesit e brendshëm e të jashtëm.

pagave dhe politika e trajnimit, të cilat u ndoqën në terren edhe pse pa një ndryshim madhor të kuadrit zyrtar-ligjor që qeveris sistemin e shërbimit civil.

- (2) Grupi i dytë përbëhet nga Sllovakia, Polonia dhe Republika Çeke. Këto tri vende kanë të përbashkët përputhjen e tyre relativisht të vogël me parimet europiane të administrimit dhe shenjat që këto vende kanë treguar kthim mbrapa në reforma që prej anëtarësimit në BE në vitin 2004. Në të tria këto raste, ne dalluam shpërbërjen e institucioneve që ishin ngritur që përpara anëtarësimit, pa ngritur në vend të tyre insitucione të reja. Me fjalë të tjera, vazhdimësia e refomimit të shërbimit civil të vendeve të këtij grupi pas anëtarësimit ka qenë e ulët, profesionalizimi ka rënë dhe për këto arsye këto tre vende janë raste me probleme destruktive të reformave.

Republika Çeke ka reformë të tillë të shërbimit civil e cila tërheq këmbën zvarrë ndër shtetet e reja anëtare, meqë ajo ka realizimet më të dobëta në pothuajse të gjitha fushat e qeverisjes së shërbimit civil. Përrjashtim bën sistemi i të drejtave dhe detyrimeve të nëpunësve civilë në të cilin shërbimi civil Çek arrin një shkallë të ndërmjetme përputhjeje me standardet europiane. Për Republikën Çeke ne nuk kemi të dhëna nga sondazhi i Sigmës, por numri i madh i intervistave që duhet të bëjmë na lejon ta klasifikojmë zhvillimin Çek krahasuar me vendet e tjera. Përputhja e vogël me parimet europiane të administrimit është në një shkallë të madhe, rezultat i mungesës së ligjit për shërbimin civil dhe kështu i mungesës së rregullave përkatëse zyrtare që do të nxisnin përgjegjshmërinë ligjore dhe parashikueshmërinë si edhe homogjenitetin e standardeve dhe procedurave nëpër institucionet qeveritare. Për momentin, shërbimi civil Çek mbetet të jetë një koleksion i sistemeve të shquara të menaxhimit të personelit. Një tipar i rëndësishëm i përbashkët i shërbimeve të ndryshme civile Çeke është shkalla e lartë e “informalizmit” pothuaj në të gjitha fushat e qeverisjes së shërbimit civil.

Shkalla e ulët e përputhshmërisë me standardet europiane nuk është një fenomen i ri në Republikën Çeke sepse ligji për shërbimin civil nuk u zbatua as përpara anëtarësimit. Megjithatë, zhvillimi që prej anëtarësimit mund të klasifikohet qartë si një formë e kthimit mbrapa në reforma nga një nivel tashmë shumë i ulët. Mungesa reale e një programi reformash të integruara të shërbimit civil (të paktën deri kohët e fundit), shpërbërja e Drejtorisë së Përgjithshme të Shërbimit Civil në Zyrën e Qeverisë përpara se ajo të fillonte të punonte si duhet dhe zhvendosja e institucioneve për zhvillim dhe organizimin e trajnimeve e kanë zbehur parashikimin e afrimit me parimet europiane të administratës në të ardhmen e afërt.

Situata në Republikën Sllovaqe dhe në Poloni është më afër standardeve europiane të administratës sesa në Republikën Çeke, po asnjëri vend nuk mund të klasifikohet tani si vend që ka një shkallë të ndërmjetme përputhjeje me këto standarde. Menaxhimi i shërbimit civil në Sllovakia mbështetet në Ligjin për Shërbimin Civil dhe shfaq një shkallë të arsyeshme force në fusha të tilla si konkurrimi i hapur, provimet dhe vlerësimi i performancës. Megjithatë, edhe në këto fusha ka shpesh mospërputhje midis qëllimit të ligjeve dhe praktikës aktuale.

Sllovakia dallohet si vendi që ka bërë hapin më të madh mbrapa që prej anëtarësimit kur vlerësohet shërbimi civil për përputhshmërinë e tij me parimet europiane të administrimit. Përpara anëtarësimit ka pasur shqetësime në lidhje me cilësinë e zbatimit të shumë dispozitave ligjore. Për më tepër, reforma e sistemit të pagave në vitin 2003 e derregulloi sistemin duke futur masa për rrogat që lidheshin me performancën pa përcaktuar ende procedurat e përshtatshme për dhënien e bonuseve. Me fjalë të tjera, largimi nga parimet europiane të administratës filloi që përpara antarësimit. Megjithatë, që prej reformës së vitit 2006 ka ndodhur një rënie e papritur, veçanërisht për shkak të mbylljes së Zyrës së Shërbimit Civil dhe shfaqjes së mungesës së drejtuesit të qendrës.

Shërbimi civil Polak ka ndjekur një ecuri e cila është shumë e ngjajshme me atë të Sllovakisë. Megjithatë, shërbimi civil polak ende ka disa tipare të forta, të cilat mund të priten të ofrojnë bazën për ristrukturimin e shërbimit civil në të ardhmen. Strukturat e menaxhimit qendror mbeten të

pasigurta, por ato kanë rifituar disa prej aftësive për veprim. Shkolla Kombëtare e Administratës Publike dhe nëpunësit civilë të emëruar mbeten shtyllat profesionale të qeverisë polake. Fusha të tjera si konkurrimi i hapur dhe sistemet e të drejtave dhe detyrimeve janë relativisht të rrënjosura mirë.

Megjithatë, ecuria që prej anëtarimit ka kontribuar fillimisht për rritjen e hendekut midis parimeve europiane të administrimit dhe mënyrës me të cilën shërbimi civil polak është menaxhuar. Mbyllja e Zyrës së Shërbimit Civil do të thoshte që roja i profesionalizimit dhe i depolitizimit iku nga skena. Ngritja e Rezervës Shtetërore për Staf dhe konvertimi i nëpunësve të lartë civilë në të emëruar politikë kontribuoi në ripolitizimin e shërbimit civil dhe pruri një shkallë të lartë pasigurie ndërmjet nëpunësve civilë. Prandaj, shërbimi civil polak merr pak pikë në lidhje me vazhdimësinë e reformave të shërbimit civil pas anëtarimit.

Si edhe në rastin e Sllovakisë, mund të thuhet se largimi i Polonisë nga standardet europiane filloi që përpara anëtarimit. Në mënyrë të veçantë, amendimi i ligjit për shërbimin civil në vitin 2001 nga Qeveria Miller që po vinte në pushtet, hapi dyert për ripolitizimin e shërbimit civil. Praktikrat e politikës për nëpunësit e lartë erdhën shumë shpejt dhe kështu që ndryshimet e filluara në vitin 2005 dhe 2006 ishin kryesisht një vazhdim i prirjes për ripolitizim që kishte filluar që përpara anëtarimit. Reformat që ishin përgatitur në kohën kur shkruhej ky dokument sugjerojnë se shërbimi civil polak po përjeton tashmë procesin e një kthimi prapa tjetër. Mbyllja e Rezervës Shtetërore për Staf dhe riintegrimi i postit të drejtorit në fushën e veprimit të shërbimit civil do ta çojë shërbimin civil polak mbrapsht nga perspektiva e parimeve europiane të administratës.

(3) Grupi i tretë i vendeve përbëhet nga Hungaria dhe Sllovenia. Sistemet e shërbimit civil në të dyja këto vende tregojnë pikat e forta në disa fusha dhe dobësi në të tjerat. Për më tepër, zhvillimi pas anëtarimit ka ecur në drejtime të ndryshme dhe kështu ka ndodhur që përparimi në disa fusha është shoqëruar me kthime mbrapa të reformave në disa fusha të tjera. Vazhdimësia e reformave të shërbimit civil pas anëtarimit është e vagullt, në dritën e diskutimit konceptual në Pjesën 2 të këtij dokumenti. Duke pasur parasysh këtë zhvillim, këto dy vende mund të etiketohen si raste të reformave konstruktive në drejtim të kundërt, ndërsa nivelet e profesionalizimit në përgjithësi zor se kanë ndryshuar.

Ecuria aktuale dhe forma e shërbimit civil në **Hungari** të kombinuara tregojnë kontradiktën më të madhe në rajon. Në sondazhin e Sigmës, Hungaria rezultoi pothuajse vazhdimisht si vendi me ecurinë më të keqe në rajon (megjithatë, duhet të mbahet parasysh se Republika Çeke nuk mori pjesë në sondazh). Këto rezultate pasqyrojnë përputhjen e vogël me parimet europiane në fusha të tilla si provimet e pranimit, politizimi i shërbimit të lartë civil, nivelet e ulëta të mbrojtjes së vendit të punës për zyrtarët e lartë, dhe paqartësitë në sistemin e pagave. Megjithatë, duhet pranuar se përputhja e sistemit të shërbimit civil të Hungarisë është e lartë në fusha të tilla të qeverisjes së shërbimit civil si zhvillimi i një programi reformash të forta dhe i një sistemi të drejtash dhe detyrash. Për më tepër, sistemi i konkurrimit të hapur dhe sistemi i vlerësimit të performancës janë kundërshtuar dhe janë të pasigurt aktualisht, por të paktën në letër ata kanë marrë një zhvillim përpara dy vitet e fundit.

Shumica e kontradiktave rrjedhin prej ecurisë së reformës në shërbimin civil pas anëtarimit. Nga njëra anë, ka qenë e dukshme që paqëndrueshmëria dhe politizimi i shërbimit civil në Hungari është rritur pothuajse vazhdimisht që prej mesit të vitit 1990 (Vass 2001, Meyer-Sahling 2006b, 2008). Anëtarësimi në BE nuk ishte një moment kritik në këtë këndvështrim, por politizimi vazhdoi të rritej pas ndryshimit të kryeministrit Medgyessy me kryeministrin Gyurcsány në vitin 2004 dhe përsëri pas konfirmimit të qeverisë Gyurcsány në zgjedhjet e vitit 2006. Kthimi i posteve të larta të shërbimit civil në poste për të emëruarit politikë në vitin 2006 e vërtetoi këtë prirje. Në fakt, treguesit e ulët të rastit hungarez në sondazhin e Sigmës pasqyrojnë degradimin e vazhdueshëm në cilësinë e qeverisjes së shërbimit civil përgjatë dhjetë vjetëve të fundit dhe, veçanërisht gjatë pesë vjetëve të fundit. Rezultatet e sondazhit për Hungarinë korrespondojnë

ngushtësisht me mesazhet e marra gjatë intervistave personale të kryera në pranverë dhe verë të vitit 2008. Nga ana tjetër, Hungaria është përpjekur të bëjë reformën më radikale midis vendeve të EQL-së gjatë periudhës pas antarësimit. Rezultatet e reformës janë ende të paqarta, por përpjekjet për të reformuar sistemet e rekrutimit, provimeve, vlerësimit të performancës, pagave dhe pjesë të sistemit të trajnimit duhet të mirëprehen dhe të mbështeten në mënyrë konstruktive në të ardhmen.

Sllovenia ka përvojë të njëjtë me atë të Hungarisë në aspektin që përpjekjet për reforma konstruktive janë kombinuar me masat që kanë rritur hendekun midis Sllovenisë dhe parimeve europiane të administratës. Në fakt, shërbimi civil i Sllovenisë priret të kombinojë pikat e forta me dobësitë, edhe brenda të njëjtës fushë të qeverisjes së shërbimit civil. Ky është një model në fushën e rekrutimit dhe të përzgjedhjes së nëpunësve të lartë të shërbimit civil, ku një proces transparent dhe relativisht i pajisur me rregulla bashkëekziston me nivele relativisht të larta të politizimit të personelit aktual. Megjithatë, një vendim i ngjajshëm mund të arrihet për sistemin e pagave (më pak liri për pagat dhe bonuset, por për një kohë të gjatë sistemi nuk është zbatuar si duhet), provimeve (jo më provime, por futja e trajnimit të detyrueshëm pa vlerësime), etj.

Po ashtu, edhe zhvillimi pas antarësimit në Slloveni duket të jetë i qartë, por në krahasim me Hungarinë, ai përmban më shumë elementë të kthimit mbrapa të reformave dhe më pak elementë të ndërtimit konstruktiv të institucioneve. Krijimi i Ministrisë së Administratës Publike dhe integrimi i Këshillit të Zyrtarëve në këtë ministri kanë kontribuar në intensifikimin e kapacitetit drejtues. Megjithatë, shfuqizimi i ligjit për shërbimin civil në vitin 2005 krijoi një masë të madhe pasigurie në fusha të tilla si sistemi i vlerësimit të performancës dhe sistemi i disiplinës. Zbatimi i Ligjit për Pagat i vitit 2002 u vonua disa here, por zbatimi i plotë pritej të ndodhte aty nga fundi i vitit 2008. Për më tepër, punët e shërbimit civil janë bërë më pak të sigurta, rangjet e larta janë bërë më të politizuara dhe Akademia e Trajnimit e krijuar vite më parë është riorganizuar. Pas antarësimit dhe pas zgjedhjeve të Qeverisë Janza të vitit 2004 (e cila qëndroi në qeverisje deri në vjeshtë të vitit 2008), Sllovenia kërkoi të ndryshonte kursin në lidhje me politikën e shërbimit civil. Hapat e para u ndërморën në vitin 2005, por ato nuk janë ndjekur nga të tjera, duke e lënë kështu shërbimin civil në një të ardhme të pasigurt.

Përmbledhtazi, raportet e progresit vjetor të Komisionit Europian kishin dokumentuar gjatë periudhës së para antarësimit se si vendet e EQL-së ishin përfshirë në reforma për të intensifikuar profesionalizimin e shërbimit civil. Kur u publikuan Raportet e Monitorimit të Plotë të Komisionit në vitin 2003, u bë e qartë se vendet e EQL-së duhej të investonin më shumë për zhvillimin e sistemeve të tyre të shërbimit civil. Qëndrueshmëria, përsa i përket vazhdimin të reformave të shërbimit civil për të intensifikuar përputhjen me parimet europiane të administratës ishte kështu një qëllim i rëndësishëm i periudhës së pas antarësimit. Megjithatë, ecuritë pas antarësimit dhe nivelet aktuale të zhvillimit ndryshojnë shumë në tetë vendet e EQL-së të cilat iu bashkuan BE-së në vitin 2004. Lituania, Letonia dhe, në një shkallë më të vogël edhe Estonia i vazhduan përpjekjet e tyre për profesionalizimin pas antarësimit. Hungaria dhe Sllovenia kanë një ecuri të paqartë, e cila kombinon elementë të kthimit mbrapa të reformave dhe të ndërtimit konstruktiv të institucioneve. Republika Çeke, Sllovakia dhe Polonia e kanë zgjeruar në fakt hendekun me parimet europiane të administratës përderisa ato i kanë shpërbërë institucionet pa ndërtuar në vend të tyre institucione të reja⁴⁴.

44

Banka Botërore (2007) i rendit gjithashtu shtetet e reja anëtare në lidhje me përputhshmërinë me standarde të zgjedhura të administrimit europian. Renditja përfundimtare është e ngjajshme me renditjen e dhënë në këtë dokument. Sllovenia renditet lehtësisht më lart dhe Estonia lehtësisht më poshtë, por Lituania dhe Letonia qëndrojnë në krye, ndërsa Polonia, Sllovakia dhe Republika Çeke rrinë në fund. Hungaria nuk ka qenë e përfshirë në krahasim.

4.4. *Diskutimi: Cili është modeli i qeverisjes së shërbimit civil për vendet e Europës Qendrore e Lindore (EQL)?*

Gjetjet kanë implikime më të gjera për debatet mbi të ardhmen e administratës publike në Europë sesa ato që u skicuan në hyrje të këtij dokumenti. Së pari, ndyshimi i madh midis tetë vendeve të EQL-së nënkupton se rajoni i EQL-së nuk mund të shihet patjetër si një botë e qeverisjes së shërbimit civil. Përkundrazi, ne mund të dallojmë grupe të ndryshme vendesh në EQL të cilat kanë të përbashkëta karakteristika të gjera, nivele të përputhjes me parimet europiane të administratës, dhe ecuri reformash të kohëve të fundit. Kjo gjetje bie në kontradiktë me pritshmërinë që lidhet me konceptin e Hapësirës Administrative Europiane, nëpërmjet së cilës sistemet administrative në BE duhet të konvergojnë mbi bazën e disa parimeve të administratës. Në fakt, zhvillimi pas anëtarësimit përmban një ndarje, një largim të sistemeve të shërbimit civil të vendeve të EQL-së nga njëri tjetri gjatë pesë vjetëve të fundit.

Dallimet midis vendeve në përputhjet aktuale me parimet europiane të administratës tregojnë se të paktën disa vende të EQL-së, pikërisht Lituania dhe në disa fusha Letonia dhe Estonia, janë në prag të afrimit me standardet bazë të vendosura europiane të administratës publike. Me fjalë të tjera, të paktën tre vende pararojë tregojnë një shkatërrim gradual të largimeve të vendeve të EQL-së në fushën e qeverisjes së shërbimit civil nga parimet europiane. Mbetet për t'u parë nëse shërbimet civile të katër vendeve të Vishegradit (Polonia, Republika Çeke, Hungaria dhe Sllovakia) dhe Sllovenia do të ndryshojnë në çdo aspekt të qeverisjes së shërbimit civil, apo nëse afrimi në fusha të tilla si konkurrimi i hapur do të përhapet edhe në fusha të tjera të qeverisjes së shërbimit civil (shih edhe më poshtë në pjesën tjetër).

Koncepti i “përhapjes” e drejton vëmendjen në marrëdhëniet midis fushave të ndryshme të qeverisjes së shërbimit civil si edhe në mundësinë për cikle të shëmtuara ose të drejta të cilat vijnë nga vazhdimi i drejtë ose i gabuar i reformave të shërbimit civil. Analiza sugjeron se **kapaciteti i menaxhimit në nivel qendror** është një parakusht për “përparim” në fusha të qeverisjes së shërbimit civil. Megjithatë, rastet e Polonisë dhe Hungarisë tregojnë gjithashtu se një organ qendror drejtues relativisht i aftë (edhe nëse është i paqëndrueshëm) nuk është një parakusht i mjaftueshëm për profesionalizimin e shërbimit civil në fusha të tjera. Po ashtu, shembulli i Estonisë tregon se edhe kapaciteti i dobët drejtues mund të prodhojë një përputhje relativisht të madhe me parimet europiane të administratës.

Cilësia e kuadrit zyrtar-ligjor dhe në veçanti depolitizimi i shërbimit të lartë civil kanë lidhjen më të lartë me shkallën e përputhjes në fusha të tjera të qeverisjes së shërbimit civil. Depolitizimi i rangjeve të larta të burokracisë ministrore, për shembull, kontribuon në stabilizimin e burokracisë nëpër ministri dhe në institucionalizimin e praktikave të mira të drejtimit të personelit. Në të kundërt me këtë, një nivel i lartë politizimi priret të kërkojë largime të shumta të personelit në burokracinë ministrore, kontribuon në mungesën e stabilitetit dhe demotivon drejtuesit e nivelit të mesëm dhe nëpunësit civilë që nuk kanë poste drejtuese, sepse postet më të larta në ministri nuk mund të fitohen mbi bazën e meritave por vetëm përmes lidhjeve personale dhe politike. Ndryshimet midis pasojave të mira të depolitizimit të nëpunësve të lartë civilë krahasuar me pasojat e këqija të aktivizuara nga nivelet e larta të politizimit të personelit të lartë dalin mirë në pah kur krahasohen tre Shtetet Balltike me katër vendet e Vishegradit.

Në të kundërt, disa fusha të tjera të qeverisjes së shërbimit civil, të tilla si sistemet e provimit me shkrim dhe nivelet e larta të mbrojtjes së vendit të punës (të dyja këto tërhoqën shumë vëmendjen në kontekstin e politikës së BE-së përpara antarësimit) nuk duket të jenë parakushte të nevojshme për arritjen e niveleve të larta të profesionalizimit të shërbimit civil. Në veçanti, rastet e Letonisë dhe të Estonisë tregojnë se mungesa e provimeve të standardizuara për konkurset është parë si shumë e rrezikshme nga këndvështrimi i parimeve europiane të administratës, por të dhënat tregojnë se ky hendek nuk ka pasur pasoja negative në përputhjen me parimet europiane në fusha të tjera të qeverisjes së shërbimit civil. Gjithashtu, reforma e sistemit të pagave dhe ndërtimi i sistemeve të mira të vlerësimit dhe të analizës së performancës, trajnimet më të avancuara dhe hartimi i skemave për zhvillimin e aftësive priren të kërkojnë stabilizimin e stafit ministror, në veçanti të personelit të lartë dhe krijimin e strukturave të afta drejtuese më shumë sesa kryerjen e masave të reformës në mënyrën e kundërt.

Me këto cilësime në mendje, ne mund të arrijmë në përfundimin përfundojmë që trashëgimia e administratës së tipit komunist është kapërcyer. Rregullat zyrtare janë transformuar me themel në të gjitha vendet që prej daljes nga komunizmi rreth 18 vjet më parë. Edhe nëse Republika Çeke nuk ka ende në fuqi një ligj për shërbimin civil, baza ligjore është amenduar në këtë drejtim. Qëndrimet e nëpunësve civilë, siç u përshkruan më sipër, u largohen shumë parimeve të administrimit të tipit komunist, përveç parimit të drejtimit me diskrecion, i cili ka qenë gjithashtu një karakteristikë e administratave të tipit komunist (König 1992, Pakulski 1986)⁴⁵. Kjo është e vërtetë mbi të gjitha për depolitizimin e shërbimit civil. Praktikrat e menaxhimit të personelit kanë qenë ndoshta më pak të transformuarat që prej kalimit në demokraci, meqë politizimi dhe “informalizmi” mbeten karakteristika të rëndësishme të të paktën e disa prej vendeve të EQL-së.

Është më e vështirë të klasifikohen shërbimet civile të vendeve të EQL-së sipa modeleve të tjera të mëdha të administratës publike, të tilla si modeli klasik Weberian i burokracisë dhe menaxhimi i ri publik. Sondazhi i Sigmës dhe intervistat me personelin tregojnë se ekonomistët dhe të diplomuarit për biznes kanë një pozitë të fortë në shërbimin civil. Një pjesë e madhe e nëpunësve civilë ka përvojë pune në sektorin privat dhe/ose është e hapur të punojë në këtë sektor në njëfarë kohe në të ardhmen. Përveç kësaj, mbizotërimi i sistemeve të klasifikimit që mbështeten në postin, përkundrajt sistemeve të bazuara në elementet e rangut dhe të karrierës, si edhe rëndësia e derregullimeve dhe e diskrecionit në fusha të tilla si pagat, provimet dhe edhe më shumë, mbrojtja e vendit të punës tregojnë ecjen drejt menaxhimit të ri publik.

Të gjitha këto tipare tregojnë një mbizotërim të sistemeve elastike të personelit, sisteme që lejojnë përshtatjen e shpejtë ndaj detyrave që ndryshojnë, mjedisit që ndryshon dhe një fuqie puntore të lëvizshme. Në të kundërtën, këto tipare nuk shkojnë shumë me konceptin e “administrimit përmes ligjit”, i cili është një tipar karakteristik i sistemit të BE-së dhe që ka qenë në qendër të qasjes së BE-së ndaj reformës në shërbimin civil gjatë procesit të anëtarësimit. Qëndrimet e nëpunësve civilë të anketuar gjithashtu e mbështesin preferencën për menaxhializimin e shërbimit civil. Megjithatë, praktikrat aktuale të politikës së personelit na sugjerojnë se katër vendet e Vishegradit dhe, në një shkallë më të ulët, Sllovenia, i kombinojnë parimet e menaxhimit të ri publik me politizimin e shërbimit civil, ndërsa Shtetet Balltike kombinojnë depolitizimin e shërbimit civil me një menaxhim të shërbimit civil më të mbështetur në akte formale.

Siç u përmend dhe më lart, ndryshimi mes brezave që ka ndodhur në shërbimin civil të vendeve të EQL-së gjatë dhjetë vjetëve të fundit ka të ngjarë të ketë kontribuar në mbizotërimin në rajon të atyre sistemeve të shërbimit civil që janë të orientuara drejt elasticitetit. Megjithatë, ka një dyshim të vogël që në këtë zhvillim të ketë kontribuar edhe integrimi në BE. Afatet e ngurta dhe shpesh shumë të shkurtra, nevoja për për të pasur rezultate gjatë negociatave të anëtarësimit, dhe fakti i thjeshtë se përshtatjet me kërkesat e BE-së kanë përfshirë në mënyrë të pashmangshme paqëndrueshmëri të madhe të institucioneve dhe të personelit në administratat e vendeve të EQL-së gjatë përgatitjeve për anëtarësimin favorizuan një qasje elastike, me diskrecion dhe mbi të gjitha të orientuar drejt shpejtësisë të menaxhimit të personelit. Me fjalë të tjera, vetë natyra e procesit të anëtarësimit në BE nuk e mbështeti pa tjetër institucionalizimin e parimeve europiane të administratës, të cilat kërkojnë një vëmendje më të madhe përse i përket rregullsisë, standardizimit, uniformitetit, dhe një liri më të vogël në menaxhim.

Pavarësisht këtyre presioneve të mundshme kontradiktore të integritit në BE mbi shërbimet civile të vendeve të EQL-së, pjesëmarrja në procesin e anëtarësimit në BE dhe anëtarësimi në të që në vitin 2004 nuk mund të shpjegojnë larminë e madhe të sistemeve të shërbimit civil në shtetet e reja anëtare. Për më tepër, popullariteti i sistemeve elastike dhe të orientuara drejt stimulimit të personelit në vendet e EQL-së, nuk do të thotë aspak se modeli Weberian i burokracisë ka humbur rëndësinë e tij për vendet që i janë bashkuar BE-së ose për ato që kanë kërkuar t'i bashkohen asaj në të ardhmen. Ai sugjeron se është e

⁴⁵ Ekzistojnë disa ngjajshmëri të habitshme midis parimeve të drejtimit me diskrecion të zbatuara në administratën e tipit komunist dhe “lirisë për të drejtuar” e cila mbrohet nga menaxhimi i ri publik.

nevojshme të vlerësohet më me kujdes marrëdhënia midis presioneve të ndryshme që burojnë nga procesi i anëtarësimit në BE dhe zhvillimeve në shërbimin civil në vendet candidate dhe në shtetet e reja anëtare të BE-së. Për më tepër, të dhënat e shteteve të reja anëtare të BE-së pjesë e EQL-së ngrenë pyetje në lidhje me vendosjen e iniciativave për reforma në shërbimin civil, meqë vendet e EQL-së faktikisht nuk zgjedhën një sekuençë zhvillimore të tillë e cila të përfshinte një sistem të shërbimit civil të tipit të plotë Weberian përpara sesa të fillonin eksperimentimin me reformat e tipit të menaxhimit të ri publik, siç ishte rekomanduar gjerësisht në vitet 1990s.

Gjetjet e këtij dokumenti ngrenë një numër çështjesh të tjera në lidhje me shkaqet dhe pasojat e modeleve të qeverisjes së shërbimit civil që kanë dalë në dritë në vendet e Europës Qendrore e Lindore. Është me rëndësi të theksohet në këtë fazë se një përputhje më e lartë me parimet europiane nuk nënkupton se administrata patjetër i kryen më mirë detyrat e saj. Studimet mbi marrëdhënien midis cilësisë së burokracisë dhe zhvillimit ekonomik vënë në dukje se një zbatim më i madh i modelit Weberian në vendet e reja të industrializuara shoqërohet pozitivisht me ritme më të larta të rritjes ekonomike dhe me më pak korrupsion (Evans/Rauch 1999). Megjithatë, ne nuk mund të nxjerrim të njëjtat përfundime për vendet e EQL-së. Prandaj, ndikimi pozitiv i parimeve europiane të administrimit mbi performancën ekonomike mbetet një hipotezë e cila duhet t'i nënshkrohet shqyrtimit empirik në studimet e ardhshme.

Për më tepër, siç u shpjegua dhe më parë, parimet europiane theksojnë në mënyrë të veçantë konceptin e "administrimit përmes ligjit", i cili është nxjerrë nga sistemi i qeverisjes së BE-së. Objektivi i procesit të reformës përpara anëtarësimit ishte të intensifikohej "besueshmëria" e vendeve të EQL-së në përgatitjen për momentin kur ato do të ishin anëtare me të drejta të plota të Bashkimit Europian. Besueshmëria kishte të bënte edhe me zbatimin e politikave të BE-së, edhe me pjesëmarrjen në proceset vendimmarrëse në BE. Nëse është arritur apo jo një shkallë më e lartë besueshmërie nga vendet në të cilat sistemet e shërbimit civil karakterizohen nga një përputhje më e lartë me parimet europiane të administrimit, kjo do të mbetet për t'u studiuar në të ardhmen.

Gjithashtu, ne nuk mund të nxjerrim përfundimin se një përputhje më e lartë me parimet europiane të administratës është ekuivalente me një ndikim pozitiv dhe madhor të politikave të BE-së mbi zhvillimet e shërbimit civil në këto vende. Zhvillimet e kohëve të fundit në vendet e EQL-së mund të jenë rezultat i ndërhyrjes së BE-së përpara anëtarësimit dhe i atyre politikave të BE-së që kanë ndikuar mbi shërbimet civile të vendeve të EQL-së që prej anëtarësimit të tyre në vitin 2004. Megjithatë, ka mundësi që ecuritë e reformave të jenë kryesisht rezultat i iniciativave të brendshme të vendeve të EQL-së dhe që BE të ketë përforcuar në rastin më të mirë proceset reformuese të cilat kishin filluar në një masë të madhe nga vetë vendet.

Së fundmi, duhet vënë në dukje se shtetet e vjetra anëtare të BE-së nuk i janë nënshtruar asnjëherë të njëjtit vlerësim si edhe shtetet e reja anëtare. Ekziston rreziku të mendohet se të gjitha shtetet e vjetra anëtare i plotësojnë standardet europiane të administratës. Sistemet e shërbimit civil në shtetet e vjetra anëtare ndryshojnë shumë nga njera tjetra si nga ana institucionale, ashtu edhe nga ana e cilësisë. Në të vërtetë, përfundimet nga studimet krahasuese për administrimin publik sugjerojnë se disa nga shtetet e vjetra anëtare ka mundësi të mos arrijnë një shkallë të lartë përputhjeje me parimet europiane në formën që ato janë promovuar nga BE për vendet e EQL-së përpara anëtarësimit (Bekke/van der Meer 2000, Bossaert et al 2001, Hood/Lodge 2006, Page/Wright 2007, Peters/Pierre 2004). Pjesa tjetër do të shqyrtojë këto çështje në lidhje me kontributin e BE-së dhe të kushteve të brendshme në ecuritë e reformave pas anëtarësimit në të tetë vendet e EQL-së që studiohen këtu.

4.5. Nxitësit e vazhdimësisë së reformave të shërbimit civil pas anëtarësimit: politika e BE-së për shërbimin civil takohet me politikat e brendshme

Debatet për reformën e administratës publike në Europën paskomuniste kanë prirje të dallojnë midis forcave të brendshme dhe të jashtme për reforma. Për momentin, ne përqendrohemi tek BE-ja si shtytësi ynë i jashtëm. Kontributi i BE-së në vazhdimësinë e reformave pas anëtarësimit të vendeve të EQL-së

mund të ndahet më tej në politikat e BE-së para anëtarësimit dhe efekti i politikave të BE-së që hynë vetëm pasi vendet e EQL-së u bënë anëtarë të BE-së. Për pasojë, ne dallojmë midis tre faktorë të përgjithshëm që i kanë dhënë formë zhvillimeve pas anëtarësimit në fushën e reformës së shërbimit civil. Një analizë e plotë e ndikimit të kushteve të brendshme, e politikës së BE-së para anëtarësimit dhe e politikës së BE pas anëtarësimit i kalon caqet e këtij dokumenti. Megjithatë, pjesa që ka mbetur e këtij dokumenti skicon tre grupe propozimesh të përgjithshme, të cilat do të duhet t'i nënshtrohen shqyrtimeve të mëtejshme empirike dhe krahasimeve me fusha të tjera të politikave në të ardhmen.

Propozimi i parë është se politika e BE-së para anëtarësimit nuk ishte e orientuar drejt arritjes së efektivitetit afatgjatë në fushën e qeverisjes së shërbimit civil⁴⁶. Të paktën pesë elementëve të politikës së BE-së së para anëtarësimit u mungonte kapaciteti për të kontribuar fort në vazhdimësinë e reformave pas anëtarësimit. Së pari, para anëtarësimit, reforma e shërbimit civil iu nënshtroa kushtëzimeve të përgjithshme të BE-së. Megjithatë, besueshmëria e kushtëzimit ishte e ulët në këtë fushë, meqë mungesa e përputhjes së kushteve të BE-së zor se çonte në sanksione të mëdha, të tilla si përjashtimi nga anëtarësimi në BE (Bugarcic 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c)⁴⁷. Rasti i Republikës Çeke është posaçërisht mësimdhënës, sepse qeveria çeke e shtyu zbatimin e Ligjit të Shërbimit Civil deri pas anëtarësimit pa pasur frikën e ndonjë sanksioni nga Komisioni. Besueshmëria e ulët e kushtëzimit përpara anëtarësimit nënkupton që reforma e shërbimit civil ishte më pak se një prioritet për BE-në. Për pasojë, çështja kishte pak mundësi të tërhiqte shumë vëmendje pas anëtarësimit, në kuptimin e marrjes së një shpërblimi për vazhdimin e reformave edhe të marrjes së qortimit nga Komisioni për ndalimin ose kthimin mbrapa të reformave të para anëtarësimit dhe kështu për ujën e nivelit të profesionalizmit të shërbimit civil.

Së dyti, mungesa e një *acquis* në fushën e qeverisjes së shërbimit civil dëmtoi motivimin, shtysën e Komisionit për të vendosur prioritetet në çështjet e shërbimit civil gjatë periudhës së para anëtarësimit. Intervistat personale në Bruksel dhe në kryeqytetet e vendeve të EQL-së treguan se zyrtarët e Komisionit ishin natyrshëm hezitues për të shtyrë përpara një çështje për të cilën mungonte një bazë e qartë ligjore. Nga ana tjetër, mungesa e një *acquis* për shërbimin civil e dobësoi legjitimitetin e presionit të BE-së në sytë e vendeve të EQL-së candidate për në BE. Kundërshtarët e reformës brenda këtyre vendeve e vunë veçanërisht në diskutim legjitimitetin e kërkesave të BE-së për ndryshime nga vendet candidate. Për periudhën pas anëtarësimit, mungesa e një *acquis* i ka dobësuar parashikimet për vazhdimësinë e reformave sepse Komisioni nuk ka një bazë ligjore për të iniciuar procedurën për shkeljen dhe kështu të përcaktojë sanksione për kthimet mbrapa në fushën e reformave në shtetet e reja anëtare.

Së treti, menaxhimi përpara anëtarësimit i çështjeve të shërbimit civil nga Komisioni dhe Këshilli nuk e mbështet vazhdimësinë e reformave pas anëtarësimit. Gjatë procesit të para anëtarësimit, nuk ka ekzistuar Drejtori e Përgjithshme në nivelin e Komisionit, e cila të mund të vepronte si një homologe Drejtorisë së Përgjithshme për Zgjerimin në fushën e çështjeve të shërbimit civil. Për pasojë, nuk ka ekzistuar një linjë e DP-së që mund të merrte përsipër politikën e shërbimit civil me t'u fituar anëtarësimi i plotë nga vendet e EQL-së. Mungesa e efektivitetit afatgjatë u përforcua nga mungesa e një kapitulli të veçantë negociimi mbi administratën publike, përfshirë këtu edhe shërbimin civil. Shërbimi civil me siguri që ishte një pjesë e "kapitullit politik", por ky kapitull efektivisht u mbyll me t'u hapur negociatat për anëtarësimin. Për pasojë, çështjet e shërbimit civil dolën në sipërfaqe në kontekstin e kapitujve sektorialë, por nuk ka pasur një kapitull të veçantë për vlerësimin e kapacitetit administrativ që të mund të hapej dhe të mbyllej zyrtarisht gjatë negociatave. Monitorimi i pamjaftueshëm përpara anëtarësimit duket në mungesën e mekanizmave monitorues pas anëtarësimit. Këto mekanizma do të parandalonin kthimin mbrapa të reformave në shtetet e reja anëtare pasi ato iu bashkuan BE-së në vitin 2004. Këto lloj mekanizmash u

⁴⁶ Për rolin e çështjeve që lidhen me "kohën" në procesin e zgjerimit drejt lindjes, shih Avery (2009) dhe Meyer-Sahling/Goetz (2009). Për një trajtim të përgjithshëm të kohës dhe qeverisjes së BE-së, shih Goetz/Meyer-Sahling (2009).

⁴⁷ Shih Haughton (2007) për një vlerësim kritik të studimeve mbi kushtëzimet.

përfshinë kur Bullgaria dhe Rumania iu bashkuan BE-së në vitin 2007, por edhe në rastin e tyre monitorimi pas anëtarësimit nuk synon drejtpërdrejt çështjet e shërbimit civil.

Së katërti, aktivitetet e ndjekura në kontekstin e programit të binjakëzimit të BE-së iu mungonin mekanizmat për të prodhuar efekte afatgjata përtej datës së anëtarësimit. Efekti i “drejtpërdrejtë” i programit të binjakëzimit për zhvillimin e kapacitetit të shërbimit civil ka qenë i kufizuar. Binjakëzimi synonte në zhvillimin e kapaciteteve administrative në bazë të sektorëve dhe për pasojë nuk shënjestronte reformat administrative horizontale, të tilla si reforma në shërbimin civil. Megjithatë, disa vende si Polonia, Sllovakia, Republika Çeke dhe Lituania “kërkuan” dhe morrën mbështetje në fushën e politikës së shërbimit civil. Së bashku, këto projekte përbëjnë më pak se 1% të të gjitha projekteve të binjakëzimit. Efekti afatgjatë i këtyre projekteve ka qenë tërësisht në varësi të kushteve të brendshme në shtetet e reja anëtare që prej anëtarësimit. Në Poloni, Sllovakia dhe në Republikën Çeke përfituesit kryesorë të mbështetjes binjakëzuese para anëtarësimit ishin Zyrat e Shërbimit Civil. Meqë këto zyra u mbyllën pas anëtarësimit, shumica e ekspertizës që u soll përmes programeve binjakëzuese humbi. Lituania përfaqëson skenarin tjetër në kuptimin që efekti pozitiv i programit të binjakëzimit ka rezistuar për shkak të një niveli më të lartë të stabilitetit politik dhe administrativ në periudhën pas anëtarësimit. Me fjalë të tjera, nuk ka mekanizma që të garantojnë efektet afatgjata të projekteve të binjakëzimit.

Së pesti, Programi Sigma pati avantazhin që politika për shërbimin civil ishte zbatuar në mënyrë konsistente në të gjitha vendet kandidatë dhe ishte në përputhje me parimet europiane të administratës publike. Kjo qasje ndryshonte nga ajo e programit të binjakëzimit, ku roli i Komisionit ishte i kufizuar në atë të ndërmjetësit që do të sillte së bashku vendet kandidatë me vendet anëtare të BE-së për realizimin e projekteve individuale të binjakëzimit. Nuk kishte mekanizma në fuqi që të garantonin që aktivitetet e kryera në kontekstin e programit të binjakëzimit ishin të përputhura me parimet europiane të administratës. Në të kundërt, Sigma mund të vepronte si një qendër për shpërndarjen e vazhdueshme të praktikave të mira në politikën e reformës administrative. Megjithatë, efekti afatgjatë i këshillimit përpara anëtarësimit ka qenë përsëri i varur nga shkalla e përvetësimit të “mësimeve” nga administrata, meqë programi u ndërpre në momentin kur vendet e EQL-së i bashkoheshin BE-së. E njëjta gjë është e vërtetë edhe për rolin monitorues të Sigmës, sepse vlerësimet përpara anëtarësimit nuk u konvertuan në analiza me kolegë pas anëtarësimit për të ruajtur shtysën për investime të mëtejshme në profesionalizimin e shërbimit civil pas anëtarësimit.

Propozimi i dytë ka të bëjë me instrumentet e BE-së pas anëtarësimit. Shërbimi civil luan vetëm një rol të vogël ndërmjet politikave të BE-së në lidhje me shtetet e reja anëtare nga vendet e EQL-së, gjë që vjen pjesërisht për shkak të mungesës së mekanizmave monitorues specifikë pas anëtarësimit në fushën e administratës publike. Megjithatë, kontributi i politikave të reja që kanë efekte të drejtpërdrejta ose të tërthorta mbi shërbimet civile të vendeve të EQL-së duhet të shihen si pozitive, edhe pse shumica e potencialit të tyre nuk është realizuar ende.

Së pari, Fondi Social European synon të përmirësojë punësimin dhe të rrisë mundësitë e punësimit në Bashkimin European. Në këtë kontekst, ai ofron gjithashtu edhe burime për forcimin e kapaciteteve insitucionale në administratën publike nëpërmjet mbështetjes së zhvillimit të programeve dhe të zhvillimit të kapitalit njerëzor. Fondet nga Fondi Social European kanë qenë shumë të mirëpritura në vendet e EQL-së. Këto fonde kanë siguruar një shtysë për qeveritë e vendeve të EQL-së që ato të vazhdojnë të kenë trajnimin e nëpunësve civilë në programet e tyre, kanë parandaluar shkurtimet e fondeve në fushën e trajnimit dhe në disa raste, kanë financuar zhvillimin e programeve të reja. Fondet e Fondit Social European të dhëna për përpunimin e një politike novatore për trajnimet dhe për një rishikim të sistemit të pagave në Estoni janë midis shembujve më pozitivë në rajon.

Megjithatë, pjesa më e madhe e ndikimit të mundshëm të Fondit Social European (FSE) mbi zhvillimin e shërbimit civil pas anëtarësimit mbetet e përcaktuar. Mbështetja financiare që vendet e EQL-së marrin nga FSE për administratat e tyre është i vogël. Vetëm 2.7% e buxhetit të FSE është caktuar për ndërtimin e kapaciteteve insitucionale. Për shtetet e reja anëtare që studiohen këtu, pjesa është 7.3% e asaj që alokon FSE, por aktivitetet e mbuluara nga këto fonde përfshijnë administratën qendrore, rajonale dhe, edhe

vendore dhe shërbimet civile. Përsa i përket fondeve të alokuara për shërbimin civil, ato janë kryesisht të lidhura me trajnimet dhe masat për zhvillim dhe kjo pasqyrohet mirë në nivelin më të lartë të vazhdimësisë pas anëtarësimit në këtë fushë të qeverisjes së shërbimit civil. Nuk ka garanci se projektet e FSE do të lidhen me parimet europiane të administratës, meqë nuk ekzistojnë mekanizma specifikë monitorues dhe nuk parashikohen as sanksione në rastin e përdorimit joefektiv të burimeve nga ana e shteteve të reja anëtare. Prandaj, ndikimi i FSE ka qenë deri tani selektiv, por programi përfaqëson një instrument premtues për investimet e BE-së në shërbimet civile të vendeve të EQL-së.

Së dyti, Rrjeti i Administratës Publike i Bashkimit Europian (EUPAN) bashkon politikëbërës administrativë nga Komisioni dhe nga 27 shtetet anëtare të BE-së për të shqyrtuar mundësitë për modernizimin e administratës publike. EUPAN ndahet në shtatë grupe, njëri prej të cilëve merret me burimet njerëzore. Mbledhjet e tij shërbejnë kryesisht si një forum për qarkullimin e ideve dhe të praktikave të mira të cilat mund të ndihmonin për të frymëzuar reformat e shërbimit civil në vendet e EQL-së. Megjithatë, EUPAN nuk bazohet në një metodë të hapur koordinimi. Mandati i rrjetit për të marrë vendime të detyrueshme për administratat kombëtare është i kufizuar. Mandati i delegatëve në EUPAN nga administratat kombëtare nuk është i përkufizuar mjaftueshëm dhe roli i tyre në shpërndarjen e masave të frymëzuara nga EUPAN në nivel kombëtar nuk mund të merret si i mirëqenë. Ndikimi i EUPAN për këto arsye mbeti i ulët deri tani, por ai e ka forcën për t'u bërë një instrument më efektiv për garantimin e një roli më konstruktiv të BE-së në çështjet e shërbimit civil.

Propozimi i tretë ka të bëjë me kushtet e brendshme për arritjen e vazhdimësisë së reformave në vendet e EQL-së që prej anëtarësimit në BE. Forcat shtytëse të brendshme për profesionalizimin e shërbimit civil janë jashtëzakonisht të rëndësishme në dritën e dy propozimeve të para, gjë që sugjeron se kontributi i BE-së në vazhdimësinë e reformave pas anëtarësimit ka qenë i ulët dhe selektiv. Në kushtet e mungesës së stimujve të fortë të jashtëm, vazhdimësia e reformës varet kryesisht nga kushtet e brendshme. Kushtet e brendshme në tetë vendet e EQL-së në përgjithësi nuk kanë qenë të favorshme, por ato mund të ndihmojnë të shpjegohet pse disa vende kanë arritje më të mira se të tjerat në periudhën pas anëtarësimit.

Së pari, mungesa e stabilitetit politik në vendet e EQL-së nuk ka kontribuar në vazhdimësinë e reformave pas anëtarësimit. Paqëndrueshmëria e qeverive, veçanërisht në formën e ndryshimeve të shpeshta, tërësore i ka dobësuar parashikimet për zhvillimin e reformave në disa vende të EQL-së. Lëkundjet politike në Poloni, Sllovaki, në Republikën Çeke dhe në Slloveni midis fundit të vitit 2004 dhe vitit 2006 çoi në formimin e qeverive të cilat nuk kishin rol në reformat që ishin negociuar dhe miratuar para anëtarësimit. Po ashtu, Estonia, Letonia dhe Lituania i ndryshuan kryeministrat dhe përbërjen e partive në qeveri, por ndryshimet e qeverive nuk përfshinë të gjithë spektrin politik. Për pasojë, shkalla e vazhdimësisë në qeverisje ishte më e lartë në tri Shtetet Balltike sesa në vendet e tjera të EQL-së.⁴⁸

Së dyti, strukturat e menaxhimit të brendshëm të reformës administrative kanë mbetur të paqëndrueshme në disa vende (shih pjesën 3.3.). Mungesa e stabilitetit strukturor ka dëmtuar kapacitetin për reforma në shtetet e reja anëtare dhe, kjo ka dobësuar aftësinë e tyre për të vepruar si mbrojtës të shërbimit civil. Këtu, Lituania dhe Letonia janë dallohen me një nivel më të lartë të kapacitetit dhe një nivel më të lartë të vazhdimësisë të politikëbërësve administrativë. Ministria e Administratës Publike në Slloveni ka mundësinë të bëhet një burim i ardhshëm për kapacitetin e reformave, por deri tani ka mbetur shumë e dobët nga pikëpamja e institucionalizimit. Në Republikën Çeke, Sllovaki, dhe, madje edhe në Hungari efektivisht nuk kanë mbetur faktorë (ose janë fare të paktë) nga shërbimi civil. Kushtet janë relativisht më të mira në Poloni sepse korpusi i nëpunësve civilë të nominuar dhe Shkolla Kombëtare e Administratës Publike mund të priten të veprojnë si një aktor për ristrukturimin e shërbimit civil, madje edhe pas rënies së Zyrës së Shërbimit Civil.

⁴⁸ Vetëm rasti hungarez nuk hyn lehtësisht në këtë model. Vini re gjithashtu se çështja e ngritur këtu nënkupton se kushtet politike në Lituani nuk po përmirësohen aktualisht. Mbetet të shihet sesi shërbimi civil i Litanisë do të arrijë të përballojë dhe t'i përshtatet ndryshimit të madh të qeverisë nga qendra e majtë në qendrën e djathtë.

Së treti, analiza në këtë dokument tregon se nëpunësit civilë mbështesin shumë prej parimeve europiane të administratës. Kushtet për reformën e shërbimit civil prandaj duhet të shihen si pozitive kur shihen preferencat dhe vlerat e nëpunësve civilë. Megjithatë, diskutimet për reformën në shtetet e reja anëtare vetëm në raste të rralla i kanë mbështetur investimet e mëtejshme në shërbimin civil. Në përgjithësi, diskutimet për reformën kanë qenë “kundër shtetit” dhe “pro tregut”. Efikasiteti i rritur dhe modernizimi i sektorit publik janë shoqëruar rrallë me diskutimet mbi cilësinë dhe efektivitetin e sektorit publik, përfshirë këtu edhe cilësinë e shërbimit publik. Sugjerimi që BE të ketë një agjendë më të rregulluar ka fituar mbështetje të gjerë, por lidhja midis cilësisë së rregullimit dhe cilësisë së shërbimit civil rrallë është parë. Debatet për korrupsionin në sektorin publik, për shembull në Poloni, kanë dëmtuar më tej parashikimet e rritjes së mbështetjes për investime në shërbimin civil, meqë elita politike e vë në pikëpyetje ndershmërinë dhe integritetin e shërbimit civil.

Për katër vitet e para pas anëtarësimit, kushtet nuk kanë qenë të favorshme për vazhdimin e investimit në profesionalizimin e shërbimit civil në vendet e EQL-së. Me fjalë të tjera, “vazhdimësia” pas anëtarësimit e reformave të nisura që përpara anëtarësimit ka qenë shumë e kufizuar. Masat e BE-së përpara anëtarësimit nuk ishin kurdisur të ecnin drejt arritjes së vazhdimësisë së reformave pas anëtarësimit, ndërsa masat e BE-së pas anëtarësimit kanë mbetur shumë të pakta në fushëveprim dhe në ambicje, kështu që kushtet e brendshme për reforma vetëm rrallë kanë qenë favorizuese për vazhdimin e reformave pas anëtarësimit.

Duke pasur parasysh këto përfundime kritike, ne nuk duhet të harrojmë se profesionalizimi i shërbimit civil është një proces afatgjatë i cili nuk mund të arrihet brenda natës. Sot ky proces mbetet i papërfunduar, më shumë në disa vende sesa në disa të tjera. Sigurisht, vendet e EQL-së që i kishin filluar proceset e reformimit të shërbimeve të tyre civile përpara se BE të dilte në skenë - me Opinionet e botuara nga Komisioni në vitin 1997- dhe që e përdorën procesin e hyrjes në BE për të vazhduar investimet e tyre në shërbimin civil janë njëkohësisht vendet ku sistemet e shërbimit civil paraqesin sot një shkallë më të larë përputhjeje me parimet europiane të administratës.

Tre Shtetet Balltike ishin reformatorë aktivë të shërbimeve të tyre civile në fillim të viteve 1990 dhe ishin gjithashtu të afta të tregonin të paktën një sukses të pjesshëm në kohën kur BE filloi të mbështeste zhvillimet e shërbimit civil në vendet candidate në atë kohë. Midis vendeve të EQL-së të studiuara në këtë dokument, vetëm Hungaria mund të shikojë mbrapa një shtrirje të gjatë të investimit të vazhdueshëm në shërbimin civil. Megjithatë, reformat u kundërshtuan shumë në Hungari dhe politizimi i shërbimit civil ka mbetur një pengesë serioze për përparimin që në mesin e viteve 1990. Trashëgimia e reformës në katër vendet e tjera është ose e shkurtër (në Sllovaki), ose e karakterizuar nga konflikte të vazhdueshme në lidhje me drejtimin dhe përmbajtjen e reformës që nga formimi i demokracisë kushtetuese (veçanërisht Republika Çeke dhe Polonia).

Vazhdimësia në kohë dhe në reforma kanë qenë faktorë të rëndësishëm të profesionalizimit të shërbimit civil në shtetet e reja anëtare⁴⁹. Qasja e BE-së “e duarve larg” nga reformat e shërbimit civil pas anëtarësimit nuk ka ndihmuar të zgjatet periudha kohore për reformat e shërbimit civil në këto vende. Në vend të kësaj, kjo qasje ka ndërprerë një periudhë të investimeve të mbështetura nga jashtë në shërbimin civil pa menaxhuar kalimin drejt marrjes në dorë të tyre nga vetë këto vende pas anëtarësimit.

Mbetet të shihet nëse kushtet për investime në profesionalizimin e shërbimit civil janë duke u përmirësuar apo duke u përkeqësuar aktualisht. Kriza aktuale ekonomike dhe financiare i ka goditur shumë fort shtetet e reja anëtare nga vendet e EQL-së dhe kjo ka pasojë të tërthorta për të ardhmen e shërbimit civil në këto vende. Nga ana tjetër, kjo gjë i bën financat publike më të shtrënguara, gjë që përbën një lajm të keq për reformatorët e shërbimit civil, veçanërisht nëse kihet parasysh nevoja për investime në rritje në sistemin e pagave të nëpunësve civilë në këto vende. Për shembull, disa vende i kanë ulur që tani nivelet e pagave dhe i kanë shtyrë reformat e mëtejshme për pagat, gjë që mund të jetë e pashmangshme nga pikëpamja fiskale,

⁴⁹ Shih Pollitt (2008) për një diskutim të përgjithshëm mbi rëndësinë që luan koha në suksesin e reformave të menaxhimit publik.

por kjo gjë nuk ka mundësi të mbështesë profesionalizimin e mëtejshëm të personelit shtetëror. Nga ana tjetër, ka mundësi që një rol i ri i shtetit në ekonomi të ndikojë në perceptimin e shërbimit civil nga ana e aktorëve publikë e politikë. Nëse një ndryshim në perceptim shoqërohet nga pranimi i faktit se cilësia e shërbimit publik mund të pësojë një ndryshim real (përsa i përket efikasitetit dhe efektivitetit të sektorit publik dhe ndërhyrjes së shtetit në treg), atëherë është gjithashtu e mundshme që kushtet për reforma në shërbimin civil do të përmirësohen në vitet që vijnë.

5. Referenca

- Avery, G. (2009), "Uses of Time in the EU's Enlargement Process", *Journal of European publik Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Beblavy, Miroslav (2002), "The Management of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralisation and publik Administration Reform in Central and Eastern Europe*.
- Bekke, H.A.G.M. and F. van der Meer (eds.) (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bossaert, D. and C. Demmke (2003), *Civil Services in the Accession Countries: New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of publik Administration, Maastricht.
- Bosseart, D. C. et al. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of publik Administration, Maastricht.
- Bugaric, B. (2006), "The Europeanisation of National Administrations in Central and Eastern Europe: Creating Formal Structures without Substance?" in Sadurski, W. et al. (eds.), *Après Enlargement: Legal Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Dimitrov, V., K.H. Goetz and H. Wollmann (2006), *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield, Boulder.
- Dimitrova, A. (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement", *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 171-190.
- Dimitrova, A. (2007), *Institutionalisation of Imported Rules in the EU's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*, EUI Working Papers, RSCAS 2007/37, European University Institute, Florence.
- Dimitrova, A. (2005), "Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in F. Schimmelfennig, and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 71-90.
- Epstein, R. and U. Sedelmeier (2008), "Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement", *Journal of European publik Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 795-805.
- Evans, P. and J.E. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 748-765.
- Goetz, K.H. (2001), "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanization or Latinization?", *Journal of European publik Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-1051.
- Goetz, K.H. (2005), "The New Member States and the EU: Responding to Europe", in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, pp. 254-280.
- Goetz, K.H. and H.Z. Margetts (1999), "The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe", *Governance*, Vol. 12, No. 4, pp. 425-453.
- Goetz, K.H. and J.-H. Meyer-Sahling (2009), "Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories", *Journal of European publik Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Goetz, K.H. and H. Wollmann (2001), "Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison", *Journal of European publik Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 864-887.

Golubeva, M. and I. Reinholde (2007), “Efficiency and Accountability of Governance Structures” in Commission of Strategic Analysis (ed.), *How Democratic is Latvia: Monitoring of Democracy 2005-2007*, Zinatne, Riga.

Hart, P. ‘t *et al.* (2007), “The Europeanisation of the Civil Service Craft” [report presented to the Dutch ministri of the Interior (BZK)].

Haughton, Tim (2007), “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 233-246.

Hesse, J.J. (1998), “Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe”, in Sigma (ed.), *Preparing publik Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers No. 23, Sigma, Paris, pp. 168-79.

Heywood, P. and J.-H. Meyer-Sahling (2008), *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Better Government in Poland Series, Ernst and Young, Warsaw.

Hood, C. and M. Lodge (2006), *The Politics of publik Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford University Press, Oxford.

Horn, M. (1995), *The Political Economy of publik Administration*, Cambridge University Press, Cambridge.

Järvalt, J. and T. Randma-Liiv (2006), “Starting from Scratch: Rewards of High publik Office in Estonia” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].

Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on publik Governance 2007(5), OECD, Paris.

König, K. (1992), “The Transformation of a ‘Real Socialist’ Administrative System into a Conventional West European System”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 58, pp. 147-161.

Linz, J. and A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Madise, Ü. (2007), *Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of E-Democracy*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn.

Matheson, A., B. Weber and N. Manning (2007), *Study on the Political Involvement in Senior Staffing Decisions and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, OECD Working Papers on publik Governance 2007(6), OECD, Paris.

Meyer-Sahling, J.-H. (2006a), “The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary”, *publik Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 693-716.

Meyer-Sahling, J.-H. (2006b), “The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 274-294.

Meyer-Sahling, J.-H. (2006c) “De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].

Meyer-Sahling, J.-H. (2008), “The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary”, *European Journal of Political Research*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-33.

Meyer-Sahling, J.-H. and K.H. Goetz (2009), “The EU Timescape: From Notion to Research Agenda”, *Journal of European publik Policy*, Vol. 16, No. 2.

- Nakrosis, V. (2008a), “*Public Management Profile of Lithuania*”, Vilnius University, Vilnius [unpublished manuscript].
- Nakrosis, V. (2008b), “Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-Based Government”, in B.G. Peters (ed.) *Mixes, Matches and Mistakes: New publik Management in Russia and the Former Soviet Republics*, LGI Books, Open Society Institute, Budapest, pp. 53-115.
- Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: publik Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper No. 466, World Bank, Washington, D.C.
- Nunberg, B. (ed.) (1999), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C.
- OECD (2005), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*, OECD Working Papers 2008(2), OECD, Paris.
- Olsen, J.P. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European publik Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 506-531.
- Ongaro, E. (ed.) (2008), “Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain”, *The International Journal of publik Sector Management*, Vol. 21, No. 2.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (1999), *Bureaucratic Élites in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (2007), *From the Active to the Enabling State – The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave, Basingstoke.
- Painter, M. and B.G. Peters (eds.) (2009), *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke.
- Pakulski, J. (1986), “Bureaucracy and the Soviet System”, *Studies in Comparative Communism*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-24.
- Palidauskaite, J., A. Pevkur and I. Reinholde (2007), “A Comparative Analysis towards publik Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania” [paper presented at EGPA Annual Conference, Madrid, September 2007].
- Papadimitriou, D. and D. Phinnemore (2004), “Europeanisation, Conditionality, and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 619-39.
- Peters, B.G., and J Pierre (eds.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.
- Pridham, G. (2008), “The EU’s Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparison from Slovakia and Latvia”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 365-387.
- Pollitt, C. (2008), *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford University Press, Oxford.
- Randma-Liiv, T. (2005), “Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1, pp. 95-115.
- Reinholde, I. (2003), “Role and Role Perception of Senior Officials in Latvia” [paper presented to 11th NISPAcee Annual Conference, Bucharest, April 2003].

- Reinholde, I. (2004), "Challenges for Latvian publik Administration in the European Integration Process" in Dimitrova, A.L. (ed.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester University Press, Manchester, pp. 163-178.
- Sadurski, W., J. Ziller and K. Zurek (eds.) (2006), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Scherpereel, John (2004), "Renewing the Socialist Past or Moving towards the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries", *Administration and Society*, Vol. 36, No. 5, pp. 553-593.
- Sedelmeier, U. (2008), "After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe", *Journal of European publik Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 806-825.
- Sigma (1998), *Preparing publik Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Paper No. 23, Sigma, Paris.
- Sigma (1999), *European Principles for publik Administration*, Sigma Paper No. 27, Sigma, Paris.
- Sigma (2006), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, Sigma Paper No. 36, Sigma, Paris.
- Sikk, A. (2006), "From Private Organizations to Democratic Infrastructure? Political Parties and the State in Estonia", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 341-361.
- Staroňová, K. (2003), "[Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia](#)", in M. Bryane *et al.* (eds.), *Enhancing the Capacity to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, NISPAcee, Bratislava.
- Staroňová, K. and E. Láštík (2007), *Rewards for High publik Office: The Case of Slovakia*, Institute of publik Policy, Comenius University, Bratislava [unpublished manuscript].
- Staroňová, K. and L. Malíková (2005), "Politico-Administrative Relations under Coalition Politics in Slovakia", in Peters, B.G., T. Verheijen and L. Vass (eds.), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, pp. 178-203.
- Steunenbergh, B. and A. Dimitrova (2007), "Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11, No. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.
- Vass, L. (2001), "Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?" in Peters, B.G. and J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, pp. 83-92.
- Verheijen, T. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*, Working Documents No. 107, Scientific Council for Government Policy, The Hague.
- Verheijen, T. (ed.) (1999), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Verheijen, T. and D. Coombes (eds.) (1998), *Innovations in publik Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997*, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank (2007), *EU-8: Administrative Capacity in the New Member States – The Limits of Innovation?*, World Bank, Washington, D.C.

6. Shtojcë: metodat e kërkimit

Ky dokument mbështetet në një përzierje të kërkimeve në dokumente, kërkimeve të bazuara në intervistat dhe në një sondazh të nëpunësve civilë në burokracitë ministrore në vendet e EQL-së. Së pari, dokumenti mbështetet në një analizë të legjislacionit, të raporteve të përgatitura nga burime qeveritare dhe joqeveritare dhe në materiale të përgjithshme dokumentare, kryesisht për të shqyrtuar kuadrin zyrtar-ligjor që qeveris shërbimin civil në tetë vende të EQL-së të cilat iu bashkuan BE-së në maj të vitit 2004. Pjesa më e madhe e analizës së materialit u krye nga ekspertët lokalë të administratës publike dhe u strukturua mbi bazën e një serie pyetjesh të përgatitura nga autori.

Së dyti, dokumenti mbështetet në mendime të fituara përmes intervistave gjysmë të strukturuar dhe me përgjigje të hapura me nëpunës civilë, politikanë dhe vëzhgues të jashtëm në këto vende. Intervistat shërbyen për të vazhduar analizën e materialit ligjor dhe të raporteve të qeverisë në masën që kanë të bëjnë me programet e reformave administrative. Në mënyrë të veçantë, intervistat ofruan një instrument për analizën e praktikave aktuale të menaxhimit të shërbimit civil në ministrinë e tetë vendeve të EQL-së.

Në secilin prej tetë vendeve, ne synuam të intervistonim afërsisht 15 persona. Në rastet e Hungarisë, Polonisë dhe Republikës Çeke studimi mbështetet në rreth 40-50 intervista në çdo vend. Kjo ngaqë mesazhet nga projekte të tjera të kryera nga autori kanë rëndësi të drejtpërdrejtë për analizën e paraqitur në këtë dokument (shih, për shembull, Heywood/Meyer-Sahling 2008). Intervistat u kryen në të tetë vendet në periudhën midis nëntorit 2007 dhe marsit 2008. Përveç kësaj, një raund i parë intervistash ishte kryer në Poloni dhe në Republikën Çeke midis prillit dhe qershorit 2007. Në Hungari, ne kryem një raund të dytë intervistash midis qershorit dhe shtatorit të vitit 2008.

Për secilin vend, ne i zgjodhëm subjektet për intervistim me qëllimin që të siguronim sa më shumë pikëpamje që të ishte e mundur mbi çështjet. Të anketuarit ishin zakonisht përfaqësues nga strukturat qendrore për menaxhimin dhe koordinimin e shërbimit civil si edhe përfaqësues të Ministrisë së Financave me qëllim që të merrej një perspektivë horizontale për çështjet. Përveç kësaj ne zgjodhëm subjekte nga ministri të ndryshme me nivele të ndryshme në hierarki dhe me eksperiencë që fillonte në periudha të ndryshme kohore. Për shembull, ne vendosëm enkas të intervistonim dy ose tre sekretarë aktualë shteti (ose ekuivalentët e tyre), 2-3 shefa aktualë departamenti, 2-3 anëtarë aktualë të parlamentit si edhe pak lektorë universiteti ose përfaqësues të institucioneve të tjera joshitetërore, të tilla si zyrat e auditimit, e presidentit, dhe të OJF-ve. Përveç kësaj, ne kërkua të intervistojmë disa ishministra, ishsekretarë shteti, dhe ishshefa departamentesh me qëllim që të kishim një kuptim më të mirë për ndryshimet përgjatë kohërave, në veçanti për ndryshimet e bëra pas anëtarësimit në krahasim me ato të bëra gjatë periudhës së para anëtarësimit. Në fund, ne synuam të intervistonim zyrtarë me përvojë në fusha të ndryshme të politikave. Si rregull të parë, ne bëmë dallimin midis të intervistuarve me ekspozim relativisht më të madh ndaj çështjeve të BE-së dhe subjekteve me një ekspozim të madh ndaj punëve të vendit.

Intervistat ndoqën kryesisht të njëjtën strukturë dhe kërkuan të mësonin rreth përvojave të të intervistuarve për menaxhimin e personelit brenda institucionit të tyre. Një minimum prej 15 intervistash për vend mund të konsiderohet të jetë i mjaftueshëm për të identifikuar modelet bazë të menaxhimit të personelit në një vend të caktuar. Përsëri, është e pamundur të shmangen të gjitha preferencat kur kryhen intervista personale sepse të anketuarit mund të mos kenë informacion ose mund ta paraqesin keq informacionin që kanë. Megjithatë, ne kemi bërë përpjekje t'i shmangim këto rreziqe të kërkimit empirik duke verifikuar dhe kontrolluar informacionin si brenda së njëjtës intervistë ashtu edhe midis intervistave.

Mjeti i tretë i kërkimit ishte një pyetësor përmes internetit i nëpunësve civilë në burokracitë ministrore të vendeve të EQL-së në studim. Sondazhi u ndërta dhe menaxhua në bashkëpunim me RAND Europë. Ekipi i RAND-it u drejtua nga Dr. Christian van Stolk. Qëllimi i sondazhit ishte i dyfishtë. Së pari, ai duhej të përcaktonte praktikat aktuale të menaxhimit të shërbimit civil duke pyetur nëpunësit civilë mbi përvojat e tyre personale me politikën e personelit. Ne u përqendruam në përvojën e tyre në fushat e sigurimit të stafit dhe të pagave, dhe kërkua të përcaktojmë përmasat në të cilat praktikat me politikën e personelit,

siç i shikojnë ato nëpunësit civilë të ministrive, i korrespondonin parimeve europiane të administratës. Së dyti, sondazhi synoi të zbulonte vlerat dhe qëndrimet e nëpunësve civilë ndaj parimeve të ndryshme të menaxhimit të shërbimit civil. Në veçanti, ne kërkuam të përcaktonim përmasat e përputhjes së qëndrimeve të tyre me parimet europiane të administratës.

Sondazhi u bazua në afërsisht 80 pyetje. Pas një sërë pyetjesh identifikuese, respondentët pyeteshin nëse “pajtoheshin ose nuk pajtoheshin” me fjali të thjeshta që pasqyronin përvojat e tyre të jetës së përditshme dhe preferencat e punonjësve në burokracinë ministrore. Për të vlerësuar forcën e mendimeve të tyre, sondazhi u kërkoi subjekteve t’i jepnin përgjigjet e tyre në një shkallë Likert me pesë pikë.

Sondazhi iu dërgua të gjitha vendeve që mbulon ky studim dhe ne morëm përgjigje prej shtatë nga tetë vendet. Republika Çeke ishte i vetmi vend i cili nuk mori pjesë në sondazh. Për administrimin e sondazhit, ne punuam bashkë me autoritetet e menaxhimit të shërbimit civil në vendet e EQL-së. Përpara postimit të sondazhit në internet, ne u kërkuam nëpunësve të lartë civilë përgjegjës në vendet e tyre të ofronin vlerësimet e tyre për draftin e sondazhit, duke kontrolluar nëse ishte i zbatueshëm dhe përkthimin e tij si edhe të bënin pilotimin me një grup të vogël nëpunësish civilë brenda departamentit të tyre.

Në vijim ne u kërkuam partnerëve tanë nëpër vende t’ua shpërndanin lidhjen e uebit të sondazhit menaxherëve përkatës në ministrinë e qeverisë qendrore. Në lidhje me përzgjedhjen e ministrive, ne fillimisht menduam për Ministrinë e Financave, Ministrinë e Zhvillimit Rajonal, Ministrinë e Bujqësisë, Ministrinë e Brendshme dhe Ministrinë e Shëndetësisë, si edhe ministrinë në të cilën ishte i vendosur autoriteti drejtues i shërbimit civil. Më pas, ne shtuam edhe Ministrinë e Ekonomisë, të Mjedisit dhe të Arsimit për të rritur numrin e përgjigjeve nga secili prej vendeve në studim. Përzgjedhja e ministrive pasqyroi një përpjekje për të mbuluar më shumë ministrinë kryesore (për shembull, të financës) dhe ministrinë me më shumë ekspozim ndaj çështjeve të BE-së (për shembull, zhvillimi rajonal, bujqësia) sesa ministrinë me një program të dominuar nga çështjet e brendshme (për shembull, shëndetësia). Menaxherëve përkatës nga ministrinë e veçanta iu kërkua pastaj ta shpërndanin sondazhin brenda ministrive të tyre dhe të përfshinin të gjitha nivelet në hierarkinë e ministrisë.

Sondazhi u iniciua në fillim të majit të vitit 2008. Mesatarisht, sondazhi mbeti hapur për 2-3 muaj dhe u mbyll në mes të korrikut të vitit 2008. Ne lejuam që sondazhi të rrinte hapur pak më gjatë në rastin e Hungarisë dhe të Republikës Çeke me qëllim që të akomodonim më shumë përfaqësues dhe përgjigje të ndryshme. Sondazhet e fundit në Hungari dhe në Republikën Çeke u mbyllën në shtator 2008. Për fat të keq, Republika Çeke nuk e shpërndau sondazhin brenda administratës së saj, gjë që pasqyron mungesën e kapacitetit menxhues të shërbimit civil.

Në total, ne morëm 4975 klikime në faqen e internetit nga të shtata vendet. 2931 të anketuar iu përgjigjën vetëm pjesërisht pyetësorit, 2361 të anketuar dhanë përgjigje për të gjithë pyetësorin. Deri tani, pyetësorët janë përdorur rrallë për të kryer studime midis vendeve në rajonin e EQL-së⁵⁰. Një përjashtim është Scherpereel (2004), i cili anketoi 296 nëpunës civilë në Republikën Çeke dhe në Sllovaki në pranverë të vitit 2004. Tabela 3 më poshtë tregon numrin e të anketuarve të pyetësorit tonë sipas vendit. Rreshti i kreut tregon numrin e të anketuarëve që klikuan në adresën e sondazhit. Rreshti i dytë tregon numrin e të anketuarëve që e plotësuan pyetësorin. Diferenca midis dy rreshtave tregon se rreth 50-60% e zyrtarëve që klikuan, e hapën pyetësorin në internet edhe e plotësuan atë. Kjo përqindje është e lartë krahasuar me sondazhe të tjera me bazë uebi të kryera më parë nga RAND Europe.

⁵⁰ Shih, për shembull, sondazhin e madh N të kryer nga t’Hart et al (2007) mbi europianizimin e shërbimit civil holandez.

Tabela 2. Përgjigjet e pyetësorit sipas vendit

	Estonia	Hungaria	Letonia	Lituania	Polonia	Slovakia	Slovenia
Numri i klikimeve	560	493	574	404	798	1409	737
Numri i të anketuarëve	416-367	214-157	338-274	226-188	512-387	821-668	404-320

Shifrat e treguara në reshtin e dytë tregojnë se numri i pyetësorëve të plotësuar ndryshon nga vendi në vend sipas pyetjeve. Ka rëndësi të vihet në dukje megjithatë, se numri i përgjigjeve për pyetje nuk është statik, ngaqë të anketuarëve nuk iu kërkua që t'u përgjigjeshin detyrimisht të gjitha pyetjeve. Për shembull, të anketuarëve që u përgjigjën se ata nuk i ishin nënshtruar ndonjëherë ndonjë vlerësimi të performancës nuk do t'u bëheshin pyetjet në vazhdim në lidhje me cilësinë e vlerësimeve të performancës. Në pyetësor u përfshinë disa pyetje të këtij tipi dhe, për pasojë numri i përgjigjeve ndryshonte për disa prej pyetjeve të pyetësorit. Diferenca prej 10-15% midis pyetësorëve të plotësuar pjesërisht dhe plotësisht tregon se pothuaj të gjithë të anketuarëve që filluan ta plotësonin sondazhin, e plotësuan atë deri në fund. Për paraqitjen e të dhënave në këtë studim ne numëruam të gjitha përgjigjet e mara për pyetje (pyetësi i plotësuar pjesërisht dhe pyetësi i plotësuar plotësisht).

Në sondazh, ne morëm përgjigje nga një numër i madh ministrish. Ne nuk pyetëm të gjitha ministrinë me qëllim që ta mbanim sondazhin të menaxhueshëm për partnered tanë në vend. Në valën e parë, ne përfshimë ministrinë e financave, të brendshmen, të zhvillimit rajonal, të shëndetësisë si edhe ministrinë/institucionin ku ishte vendosur departamenti përgjegjës për menaxhimin e shërbimit civil. Në një valë të dytë ne shtuam edhe ministrinë e ekonomisë, të mjedisit dhe të arsimit. Për secilin vend ne identifikuam ministrinë kryesore ose ekuivalentet e tyre përpara se të dërgonim linkun me pyetësorin me qëllim që të garantonim një shkallë maksimale për krahasime midis vendeve. Përgjigjet e pyetësorit pasqyrojnë zgjedhjet e ministrive. Në disa raste, megjithatë, ne na munguan përgjigjet nga një, dy ose tre prej ministrive të shënjestruara, ndoshta sepse në fund lidhja e uebit nuk u shpërnda tek nëpunësit civilë në këto ministri. Numri i ministrive pjesëmarrëse ishte më i ulët në Hungari.

Tabela 3 tregon se numri i klikimeve dhe numri i pyetësorëve të plotësuar ishte më i lartë në Sllovakia dhe më i ulët në Hungari. Ne testuam përfaqësimin e kampioneve përkundrejt të dhënave që kishim marrë nga regjistrat e shërbimit civil. Siç do ta trajtojmë edhe më poshtë në detaje, ne nuk mund të themi saktë me siguri se sa nëpunës civilë u pyetën për të dhënë përgjigje për pyetësorin. Megjithatë, kur shqyrtohet madhësia e stafit në ministri ndaj përgjigjeve të mara nga ministrinë e veçanta, mund të përllogarisim se niveli i përqindjeve të përgjigjeve ishte mbi 25% për Sllovakinë, 20-25% për Poloninë, Slloveninë dhe Shtetet Balltike dhe vetëm 10% për Hungarinë. Ministria e vetme në Hungari me një nivel relativisht të lartë të përgjigjeve dhe e cila është e krahasueshme gjerësisht me mesataren e përgjigjeve të vendeve të tjera ishte Ministria e Financave, e cila ka reputacionin e të qenit profesionale në krahasim me ministrinë e tjera të qeverisjes qendrore. Fillimisht ne nuk prisnim që përgjigjet të kishin një tendenciozitet negativ, siç mund të pritët përderisa Hungaria shfaqet vazhdimisht në fund të grafikëve që raportojnë përqindjet e të anketuarëve që mendojnë se praktikatat e politikave me personelin janë në përputhje me parimet europiane të administratës. Përqindja relativisht e ulët e përgjigjeve në Hungari nënkupton se ne duhet të jemi më pak të sigurt në lidhje me të dhënat e Hungarisë sesa me të dhënat e vendeve të tjera.

Ne shqyrtoam gjithashtu profilin e të anketuarëve ndaj të dhënave të siguruar nga regjistrat e shërbimit civil. Ky shqyrtim na shtyn të mendojmë (në atë masë sa na e lejon informacioni i siguruar) për një përputhje të mirë midis profilit të të anketuarit dhe popullatës së nëpunësve civilë të sonduar. Për Lituaninë (që ka një kampion relativisht të vogël), kampioni ynë tregon një shpërndarje të ngjajshme të të anketuarëve në lidhje me moshën, nivelin e arsimit, fushën e studimeve universitare dhe nivelin në hierarkinë ministrore.

Ne u kërkuam partnerëve tanë vendorë që përgjithësisht të përfshinin të gjitha nivelet e hierarkisë ministrore në sondazh. Në total, 30% e të anketuarëve tanë treguan se ata kishin përgjegjësi drejtimi, ndërsa 70% treguan se nuk kishin përgjegjësi të tilla. Në shumicën e vendeve, përqindja e të anketuarëve grupohen relativisht afër shpërndarjes mesatare të menaxherëve dhe jomenaxherëve. Informacioni i marë në vendet sugjeron se kjo shpërndarje e mbipërfaqëson lehtësisht përqindjen e menaxherëve. Megjithatë, në rastin e Sllovakisë, ne kemi një përqindje më të lartë të drejtuesve të shërbimit civil. Ndërsa kampioni ynë përmban 51% menaxherë dhe 49% nëpunës civilë pa përgjegjësi menaxhimi, informacioni që ne grumbulluam nga ministritë tregon një shifër afërsisht 25-30% të nëpunësve civilë me përgjegjësi menaxheriale për çdo ministri. Intervistat personale sugjerojnë se menaxherët priret të jenë më pak kritikë ndaj çështjeve të tilla si politizimi i shërbimit civil. Kjo mund të ketë kuptimin që në të dhënat sllovaqe nënvlerësohet ndikimi i politikës në shërbimin civil, por nevojitet shqyrtim i mëtejshëm për të kuptuar saktësisht forcën e tendenciozitetit që buron nga mbipërfaqësimi i nëpunësve civilë me poste menaxheriale. Përveç kësaj, ne prisim që nëpunësit civilë të rinj në moshë të ishin paksa të mbipërfaqësuar në kampionin tonë, thjesht sepse nëpunësit e rinj janë natyrisht më të prirur të marrin pjesë në sondazhe me bazë uebi. Megjithatë, mund të argumentohet me idenë se “të rinjtë” janë një tipar i përgjithshëm i shërbimeve civilë të vendeve të EQL-së.

Megjithatë, është e rëndësishme të ngrihen nja dy paralajmërime në lidhje me interpretimin e të dhënave të sondazhit. Sondazhet me bazë uebi kanë avantazhe të mëdha përsa i përket menaxhimit të të dhënave me N të madhe. Kjo përdoret mbi të gjitha në mjedise të tilla si nëpunësit nëpër ministri, për të cilët është pothuajse e pamundur të anketohen në një mënyrë tjetër në një shkallë të madhe. Megjithatë, sondazhet me bazë uebi përmbajnë edhe një numër rreziqesh. Së pari, ato nuk lejojnë shumë kontroll mbi numrin dhe tipin e të anketuarëve siç mundësojnë sondazhet të tipeve të tjera, veçanërisht kur ato mbështeten në një palë të tretë e cila kontakton me të anketuarit e mundshëm. Ky kufizim e bën të vështirë përcaktimin e përqindjeve të përgjigjeve dhe garantimin e përfaqësueshmërisë së përgjigjeve. Ne e zbutëm këtë rrezik duke punuar ngushtësisht me partnerët tanë vendorë dhe duke u përpjekur të sigurohemi që të anketuarit në të tetë vendet u kontaktuan në të njëjtën mënyrë për të minimizuar “efektet e mundshme të seleksionimit të të anketuarëve”, dhe përzgjedhjen e mundshme të preferencave.

Së dyti, një sondazh me bazë uebi nuk lejon aq shumë kontroll mbi numrin e herëve që një i anketuar e plotëson sondazhin. Me fjalë të tjera, ekziston rreziku që disa vende dhe/ose ministri mund të sajojnë dhe të prodhojnë “fiktivitet”. Partnerët tanë në RAND përdorën një numër mënyrash elektronike dhe statistikore të kontrollit të përgjigjeve që përsëriteshin. Për shembull, ne bllokuam të anketuarit të mos i përgjigjeshin sondazhit dy herë nga i njëjti mjet (kompjuter personal). Megjithatë, rreziku i përgjigjeve të përsëritura nga i njëjti person nuk mund të eliminohet.

Së treti, një problem i përgjithshëm me sondazhet është ndryshimi në numrin e përgjigjeve nga secili vend. Nuk ka garanci që përgjigje të rëndësishme do të merren nga të gjitha vendet. Kjo mund të jetë e vërtetë edhe për përgjigjet nga disa ministri dhe grupe nëpunësish civilë. Ne u përpoqëm të pakësojmë këtë rrezik duke punuar ngushtësisht me partnerët lokalë për të siguruar se sondazhi ishte shpërndarë nëpër ministri të ndryshme dhe nëpër nëpunës civilë të rangjeve të ndryshme.

Së katërti, sondazhet me bazë uebi përmbajnë supozimin se nëpunësit civilë kanë akses në posten elektronike dhe në internet. Ka mundësi që disa grupe nëpunësish civilë të mos kenë akses në internet ose edhe të mos kenë një adresë elektronike. Ne gjithashtu duhej të supozonim se disa grupe nëpunësish civilë, veçanërisht të rinjtë, mund të jenë më të prirur të marrin pjesë në sondazhe me bazë uebi sesa brezi më i vjetër i nëpunësve civilë.

Duke qenë kështu, rezultatet e sondazhit sugjerojnë një përputhje relativisht të lartë me mendimet e mara me mjete të tjera kërkimore. Në veçanti, intervistat që u kryen në secilin vend japin pothuajse të njëjtat mendime si edhe rezultatet e pyetësorit. Është e rëndësishme të vihet në dukje këtu se intervistat u kryen *përpara* se të hapej sondazhi me bazë uebi. Prandaj, rezultatet e sondazhit nuk ndikuan në kërkimin e bazuar në intervistat, meqë këto u bënë më parë. Në të kundërt, sondazhi u bë një instrument për kontrollin e mendimeve të mara nga intervistat.

Duke marrë parasysh këto pika të forta dhe kufizime të instrumentit të sondazhit, dokumenti paraqet të dhëna të grupuara sipas vendeve në veçanti. Për më tepër, me qëllim që të thjeshtohen gjetjet e sondazhit, dokumenti paraqet vetëm përgjigjet “pozitive” duke i grupuar vlerat për nëpunësit civilë që “janë dakord” ose “janë shumë dakord” me çështjen në fjalë. Ky thjeshtim ka kompromisin e tij sepse nuk tregon për shembull, përgjigjet “asnjanës” të nëpunësve civilë. Përgjigjet “asnjanës” mund të tregojnë se nëpunësit civilë i rendisin përgjigjet e tyre në mënyrë të tillë që ato të jenë “jam dakord” dhe “nuk jam dakord” ose që ata nuk kanë ndonjë mendim të caktuar. Megjithatë, testet që ne kemi kryer duke përfshirë të gjitha përgjigjet nuk nxorën rezultate krejt të ndryshme nga ato të nxjerra përmes përgjigjeve “jam dakord” dhe “jam shumë dakord”⁵¹.

Shuma e përgjigjeve “jam dakord” dhe “jam shumë dakord” mund të merren edhe si tregues të përqindjes së të anketuarëve që kanë vëzhguar dhe që mbështesin zbatimin e parimeve europiane të administratës në administratën e tyre kombëtare. Përputhja me parimevet europiane do të ishte më e lartë dhe kështu do t’i për afrohej një bote ideale nëse 100% të të anketuarëve do të ishin dakord me formulimet e deklarimeve në fjalë. Përqindjet që janë raportuar mund të shihen si një tregues i përmasave me të cilat të anketuarit i mbështesin parimet europiane të administratës.

Megjithatë, edhe nëse është e mundur të veprohet kështu, të dhënat sasiore nuk duhet të mbiinterpretohen. Nuk duhet harruar përsëri se ky sondazh, si edhe shumë sondazhe të tjera të mëdha N, i nënshtrohet paragjykimëve që vijnë nga mungesa e përfaqësueshmërisë dhe për këtë, analiza të mëtejshme do të jenë të nevojshme për të garantuar vlershmërinë e të dhënave. Për më tepër, ky sondazh, si edhe sondazhet e tjera, duhet të shihet në kontekstin e situatës institucionale dhe politike të kohës në vendet ku ai u krye. Përsëri, nuk është e mundur të jepen përfundime në lidhje me zhvillimet përgjatë kohërave, përfshirë këtu edhe ecuritë që prej anëtarësimit ose ecuritë e mundshme në të ardhmen. Prandaj, të dhënat e sondazhit mund të jenë vetëm njëri ndër disa burime për vlerësimin e përputhjes së shërbimeve civile me parimet europiane të administratës, dhe kjo duhet të plotësohet me të dhëna cilësore nga dokumentet ligjore, raportet e shkruara dhe intervistat personale.

⁵¹ Dallimi kryesor midis peshimit të të gjitha përgjigjeve dhe një fokusi vetëm në përgjigjet pozitive është variabli paksa më i lartë midis përgjigjeve të vendeve.