

NDARJA E POLITIKËS NGA ADMINISTRATA: PROPOZIME PËR NJË SHËRBIM TË LARTË UDHËHEQËS FUNKSIONAL DHE PROFESIONAL

"Administratë publike profesionale, cilësore dhe e orientuar drejt shërbimit është thelbësore për arritjen e rritjes ekonomike, forcimin e konkurrencës, përmirësimin e cilësisë së jetës dhe përballje me të gjitha sfidat në shoqëri". Kështu fillon **Strategjia e Reformës së Administratës Publike (2023-2030)**, e cila pasqyron prioritetet strategjike dhe angazhimet e ndërmarra nga Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut për të zhvilluar një administratë publike moderne dhe efikase.

Zgjedhja e udhëheqësve të lartë në administratën shtetërore aktualisht zhvillohet përmes procedurave dhe kriterëve të ndryshme nëpër ligje të shumta sektoriale, duke rezultuar në një model të fragmentuar dhe të pabarabartë të emërimit. Miratimi i një Ligji të ri për shërbimin e lartë udhëheqës është njohur si masa kyçe që, sipas Strategjisë, duhet të kontribuojë në krijimin e një sistemi të unifikuar me kriterë objektive për zgjedhjen e udhëheqësve të lartë në institucionet. Ligji jo vetëm që duhet të kontribuojë në përmirësimin e funksionimit të administratës, por duhet të jetë edhe bazë për stimuj dhe model për profesionalizimin e të gjithë punonjësve në administratën publike.

Në dhjetor 2025 u publikua **Propozim-ligji për udhëheqësit e lartë në organet e administratës shtetërore dhe fondet**. Miratimi i një ligji të tillë ka qenë objekt diskutimi publik për vite me radhë dhe ky është propozim-ligji i tretë për udhëheqësit e lartë i bërë publik për ENER. Në vitin 2019, Propozim-ligji për shërbimin e lartë udhëheqës **u tërhoq nga procedura parlamentare me arsyetimin se ishte e nevojshme të përpunohej më tej**. Disa vjet më vonë, në vitin 2022, **u botua një propozim - ligj i ri për ENER**, por gjithashtu nuk u miratua kurrë. Sot, gjashtë vjet pas përpjekjes së parë, publiku prezantohet me një zgjidhje të re ligjore që vë në dukje përsëri një sërë problemesh dhe lëshimesh.

Iniciativa për miratimin e zgjidhjes ligjore shumëpritur është një hap pozitiv, por zhgënjën, pasi nuk sjell një reformë thelbësore që të krijojë një shërbim karrierë për udhëheqësit e lartë, përkatësisht nuk siguron kufizimin e partizanizmit, politizimit dhe jo-profesionalizmit në këto pozita. Me këtë zgjidhje nuk bëhet ndarja midis menaxhimit profesional dhe atij politik, mungojnë kriterë të qarta se kush e realizon zgjedhjen, ndërsa Qeveria dhe ministrat vazhdojnë të kenë kompetenca diskrecionale për emërimet dhe shkarkime, gjë që e bën administratën përsëri të ndjeshme ndaj klientelizmit të mundshëm dhe hakmarrjes politike. Gjithashtu, lidhja e mandatit të Kryetarit të Qeverisë me kohëzgjatjen e mandatit të Qeverisë hedh poshtë të gjitha përpjekjet për profesionalizimin e administratës, duke rrezikuar autonominë e saj dhe duke e bërë atë ende të varur dhe të prekshëm nga ndryshimet politike.

Në Propozim-ligjin e ri janë identifikuar disa dispozita dhe nene problematike, si dhe dobësi konceptuale që kërkojnë vëmendje të veçantë:

1. Varësia politike në vend të vazhdimësisë institucionale

Propozim-ligji nuk parashikon ri-përkufizimin e natyrës së pozicionit të udhëheqësit të lartë, as të marrëdhënies së pushtetit midis Qeverisë dhe këtij pozicioni, gjë që do të mundësonte krijimin e një bërthame të pavarur dhe profesionale në menaxhimin e sektorit publik. Kjo është veçanërisht e dukshme në lidhjen përsëritëse të kohëzgjatjes së mandatit të sekretarëve shtetërorë me mandatin e Qeverisë. Në vend që të jenë bartës të një administrate të pavarur, të paanshme dhe profesionale, si dhe të kujtesës institucionale, sekretarët shtetërorë do të mbeten të varur nga funksionarë, të cilëve mandatet u varen nga ndryshimet politike. Një vendim i tillë nuk kontribuon në stabilitetin, autonominë dhe profesionalizmin e institucioneve në çdo ndryshim të qeverisjes.

Përveç kësaj, për udhëheqësit e tjerë të lartë është parashikuar një mandat katërvjeçar, i cili mund të përcaktohet me ligj të veçantë në një interval nga dy deri në pesë vjet. Edhe pse, ndryshe nga sekretarët shtetërorë, mandati i këtyre udhëheqësve të lartë nuk lidhet formalisht me mandatin e Qeverisë, koha e zgjedhur e mandatit në praktikë korrespondon me mandatin e Qeverisë. Prandaj, është e nevojshme të rishqyrtohet kjo qasje. Në këtë formë, zgjidhja nuk do të tejkalojë problemin e praktikës së mëparshme, ku me çdo ndryshim të pushtetit pason edhe shkarkimi i drejtorëve në organet nën përbërje, organet e pavarura të administratës shtetërore dhe fondet.

2. Përfshirje selektive e institucioneve që përsëri krijon një sistem të fragmentuar

Zgjidhja e propozuar nuk merr parasysh kompleksitetin e strukturës institucionale shtetërore, pra format dhe statuset e ndryshme të institucioneve shtetërore, dhe për pasojë nuk parashikon procedura të përshtatura. Kështu, Propozim-ligji kufizohet ekskluzivisht në organet brenda pushtetit ekzekutiv dhe parashikon procedura të përshtatura vetëm për këtë lloj institucioni. Nëse qëllimi është krijimi i një koncepti horizontal për udhëheqësit e lartë, mbetet e paqartë pse në Propozim-ligj nuk parashikohen më shumë procedura, të harmonizuara me statusin institucional të institucioneve, përfshirë procedura të aplikueshme për organet rregullatore dhe organet e pavarura shtetërore të themeluara nga Kuvendi (p.sh.: ESHR, KSHKP, KSHZ etj.), si dhe për institucionet e themeluara nga njësitë e vetëqeverisjes lokale.

Për më tepër, madje edhe brenda pushtetit ekzekutiv, nuk përfshihen të gjitha institucionet relevante. Nuk është e qartë pse Ministria e Punëve të Brendshme është përjashtuar nga përfshirja, ndryshe nga institucione të tjera me kompetenca në fushën e sigurisë. Gjithashtu, Sekretari i Përgjithshëm i Qeverisë përjashtohet nga regjimi i propozuar. Kjo përfshirje e paplotë dhe selektive krijon rrezik për një sistem jo të unifikuar dhe lë një pjesë të konsiderueshme të sektorit publik pa kritere të qarta, transparente dhe meritokratike për zgjedhjen e udhëheqësve të lartë.

3. Komisioni për seleksionim në Qeveri pa garanci ligjore për pavarësi dhe profesionalizëm

Propozim-zgjidhjet e mëparshme nga vitet 2019 dhe 2022 parashikonin krijimin e Komisionit për shërbimin e lartë udhëheqës, si një organ shtetëror i pavarur ose si një trup pune i përhershëm i Qeverisë, me përbërje, kualifikime dhe mandat të përcaktuar qartë direkt në Ligj. Ndryshe nga kjo, zgjidhja e re ligjore fragmenton përgjegjësinë për seleksionim në dy lloje komisionesh: një komision i krijuar me Rregulloren e Qeverisë për emërimet që kryen Qeveria dhe komisione ad-hoc në institucionet ku emërimin e kryen ministri ose bordi drejtues.

Megjithëse përbërja e komisioneve ad hoc rregullohet në propozim-ligjin, përbërja dhe kriteret për Komisionin për Përzgjedhje në Qeveri vazhdojnë të rregullohen ekskluzivisht nga Rregullorja e Qeverisë. Kjo tregon se nuk ka risi thelbësore në veprim, krahasuar me regjimin dhe praktikën aktuale ligjore. Duke pasur parasysh se Rregullorja është akt nënligjor, ku nuk përcaktohen rregulla të mjaftueshëm të qarta për përbërjen dhe funksionimin e Komisionit për emërimet, dhe Propozim-ligji nuk e rregullon më tej këtë aspekt, kjo zgjidhje nuk siguron garanci të mjaftueshme për pavarësi, profesionalizëm, transparencë dhe mbrojtje nga ndikimet politike, dhe as nuk sjell ndonjë risi të rëndësishme.

4. Ushtues detyre si mjet sistemik për të anashkaluar rregullat

Pozicioni ushtues detyre, edhe brenda kuadrit ligjor aktual, të fragmentuar, është pjesërisht i kufizuar. Prandaj, keqpërdorimi i këtij institucioni nuk rrjedh nga një boshllëk ligjor, por nga mosrespektimi i kufizimeve ekzistuese. Një risi pozitive në zgjidhjen ligjore të propozuar është detyrimi që ushtuesi i detyrës të emërohet nga radhët e institucionit ku ka lindur nevoja për emërimin e tij, si dhe kufizimi që e njëjta person të mund të emërohet ushtues detyre vetëm një herë për të njëjtin funksion. Megjithatë, përfshirja e pamjaftueshme e kësaj zgjidhjeje si një ligj horizontal krijon hapësirë që ky institucion të vazhdojë të keqpërdoret sipas praktikës së mëparshme, veçanërisht nga organet dhe institucionet, të cilave pozicionet udhëheqëse nuk përfshihen në zgjidhjen ligjore të propozuar.

5. Procesi i përgjithshëm i përzgjedhjes dhe emërimit përqendrohet te pushteti ekzekutiv, pa asnjë element të mbikëqyrjes SË PAVARUR ose të jashtme

Sipas propozim-zgjidhjeve nga vitet 2019 dhe 2022, aktorë të pavarur dhe të jashtëm kishin mundësinë të merrnin pjesë në zgjedhjen e anëtarëve të Komisionit për shërbimin e lartë udhëheqës (përfaqësues të opozitës, komunitetit akademik, dhomave të tregtisë, KSHPK-së dhe Këshillit për bashkëpunim të Qeverisë me sektorin civil). Me zgjidhjen e re ligjore, i gjithë procesi i zgjedhjes përqendrohet ekskluzivisht brenda pushtetit ekzekutiv, pa asnjë element mbikëqyrjeje të pavarur ose të jashtëm, apo pjesëmarrjeje në procedurë.

6. Transparencë e pamjaftueshme në publikimin e shpalljeve

Ligji për shërbimet administrative parashikon që shpalljet për punësim, përveç në faqen e internetit të Agjencisë për Administratë, të publikohen edhe në të paktën tre gazeta ditore. Për rrjedhojë, mbetet e paqartë pse për pozicionet kyçe në administratën shtetërore propozuesi parashikon publikimin ekskluzivisht në faqet e internetit të institucioneve që shpallin konkursin, pa marrë parasysh gazetatat ditore, dhe në rastin më të mirë në "Gazetën Zyrtare".

7. Përsëri një diskrecion i madh në vendimin përfundimtar për zgjedhjen e një personi udhëheqës

Një rrezik shtesë përbën fakti se as Qeveria, as ministri përgjegjës, as bordi drejtues nuk kanë detyrimin të zgjedhin kandidatin më të lartë të renditur, gjë që e bën të gjithë procedurën të ndjeshme ndaj ndikimeve politike dhe klientelizmit. Më tej, ndërsa komisioni qeveritar është i detyruar të dorëzojë një listë me pesë kandidatët më të lartë të renditur, nga e cila Qeveria bën zgjedhjen përfundimtare, te emërimet që kryhen nga ministri ose bordi drejtues nuk ekziston një detyrim i tillë, gjë që krijon një hapësirë të gjerë për emërimet me motive politike.

8. E drejta për mos-zgjedhje si mekanizëm për keqpërdorim

Nenet 25 dhe 33 parashikojnë mundësinë që Qeveria, respektivisht ministri përgjegjës ose bordi drejtues, të marrin një vendim për mos zgjedhje të kandidatit dhe të përsërisin procedurën nëse "cilësia e asnjërit nga kandidatët nuk është e kënaqshme". Duke pasur parasysh se Qeveria, sipas nenit 35, rregullon të gjithë procedurën për seleksionim dhe renditje, mundësia e kësaj mos zgjedhjeje, e përcaktuar në këtë mënyrë, mund të interpretohet arbitrarisht dhe të mundësojë përsëritjen e procedurës derisa të gjendet një kandidat që është i përshtatshëm partiak dhe politikisht.

9. Rreziku i hakmarrjes politike gjatë vlerësimit të punës së personit udhëheqës

Neni 43 lejon shkarkimin për "rezultate të dobëta" ose "dëmtim të reputacionit të institucionit", pa tregues të qartë dhe të matshëm. Këto kritere të gjera dhe subjektive, në kombinim me faktin se vlerësimin e kryen ekskluzivisht pushteti ekzekutiv, krijojnë një rrezik serioz që ato të përdoren për të ndëshkuar udhëheqës të pavarur dhe të pakënaqur ose për të ushtruar presion politik mbi administratën, gjë që është plotësisht kundër produktive ndaj frymës së ligjit.

Propozim-ligji për udhëheqësit e lartë, edhe pse është një masë kyçe në Strategjinë për reformën e administratës publike (2023–2030), nuk krijon një reformë thelbësore të shërbimit të lartë udhëheqës. Në vend që të krijojë një sistem autonom dhe meritokratik të menaxhimit, zgjidhja vazhdon marrëdhëniet ekzistuese të pushtetit dhe lë hapësirë të gjerë për diskrecion dhe ndikim politik.

Përfshirja selektive e institucioneve, lidhja e mandateve me mandatin e Qeverisë, mungesa e mekanizmave të pavarur për seleksionim dhe diskrecioni i gjerë në zgjedhje dhe shkarkime, minojnë qëllimin për profesionalizim dhe vazhdimësi institucionale, duke rrezikuar legjitimizimin e praktikës ekzistuese të ndikimit politik dhe klientelizmit.

Prandaj, janë të nevojshme ndërhyrje thelbësore nga Kuvendi për krijimin e një sistemi të qartë, të unifikuar dhe meritokratik të shërbimit të lartë udhëheqës, i qëndrueshëm ndaj ndikimeve politike dhe në funksion të besimit në institucionet.

Ky dokument për politika publike është pjesë e projektit "**Nxitja e debatit mbi llogaridhënien dhe anti-korrupsionin**", i cili synon të kontribuojë në proceset e reformave në Maqedoninë e Veriut duke forcuar rolin e Kuvendit në luftën kundër korrupsionit dhe krijimin e reformave në sundimin e ligjit, duke mundësuar dialogun midis partive dhe të rinjve, si dhe midis deputetëve dhe shoqërisë civile. Projekti është mbështetur nga Fondi Kombëtar për Demokraci.