



Richard A. Chapman është Profesor Emeritus i Politikës dhe Bashkëpunor nderi për kërkime shkencore në Fakultetin e Biznesit të *University of Durham* në Angli. Në 1999 ai u zgjodh Akademik Themelues i Akademisë së Shoqërive të Shkolluara për Shkencat Sociale (Ac.S.S.). Libri i tij i ardhshëm që do të botohet në 2004, është një Histori dhe Analizë për Komisionin e Shërbimit Civil, departament përgjegjës për rekrutimet në shërbimin civil në Mbretërinë e Bashkuar nga 1855 - 1991.

Etika në Shërbimin Publik për Mijëvjeçarën e Ri

Përgatitur nga
RICHARD A. CHAPMAN

Etika në Shërbimin Publik për Mijëvjeçarën e Ri

Përgatitur nga
RICHARD A. CHAPMAN



ETIKA NË SHËRBIMIN PUBLIK PËR MIJËVJEÇARIN E RI

Etika në Shërbimin Publik për Mijëvjeçarin e Ri

Përgatitur nga
Richard A. Chapman
Durham University Business School

© Richard A. Chapman 2000

Të gjitha të drejtat të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet, arshivohet ose transmetohet në asnjë lloj forme apo mjete elektronik, mekanik, fotokopjimi, inçizimi ose çfardotjetër pa lejen paraprake nga ana e botuesit.

Katalogimi i të dhënave të botimit në British Library

Ethics in public service for the new millennium

1. Civil service ethics

I. Chapman, Richard A. (Richard Arnold), 1937-172.2

Numri i kontrollit në Library of Congress: 00-133534

ISBN 0 7546 1063 2

Ribotim 2002

Përmbajtja

• Parathënie	VII
• Dy fjalë për kontribuesit	X
• Pjesmarrësit e seminarit	XIII
• Mirënjohje	XV
1.Hyrje	
<i>Richard A. Chapman</i>	1
2.Korrupsioni në Qeverinë Vendore - Disa çështje etike të njëzet e pesë viteve të fundit	
<i>Rodney Brooke</i>	9
3.Parlamenti dhe Sjellja Etike	
<i>Michael Hunt</i>	24
4.Etika e Shanseve të barabarta	
<i>Susan Corby</i>	36
5.Gjykatat, parlamenti dhe autoritetet publike sipas ligjit britanik për të drejtat e njeriut të vitit 1998	
<i>George J. Szablowski</i>	52
6.Interesi Publik: Një një leverdi politike dhe administrative?	
<i>Barry J. O'Toole</i>	72
7.Vendosja e standarteve në një organizatë të re: shembulli i Komisionit Britanik të Shërbimit Civil	
<i>Richard A. Chapman</i>	93
8.Natyra në thelb joetike e etikës së shërbimit publik	
<i>Lawrence Pratchett</i>	109
9.A është demokracia një zëvendësuese për etikën? Reforma Administrative dhe përgjegjshmëria	
<i>B. Guy Peters</i>	123
10.Përgjegjshmëria demokratike dhe modelet e qeverisjes: Blerësi/Furnizuesi Pronari/ Përfaqësuesi	
<i>Colin Campbell</i>	136
11.Kontraktimi, Kultura e Sipërmarrjes dhe Etika e Sektorit Publik	
<i>Martin Painter</i>	159

12.Midis Autonomisë dhe Përgjegjshmërisë Nëpunësit e Lartë të Shtetit të Hong Kongut në Kërkim të Identitetit <i>Anthony B.L.Cheung</i>	177
13.Etika, Qeverisja dhe Kushtetutat: Rasti i Baron Haussmann-it <i>John A. Rohr</i>	195
14.Etika në shërbimin publik për mijëvjeçarin e ri <i>Richard A. Chapman</i>	209

Parathënie

Në shumicën, në mos të gjitha shtetet e bllokut të dikurshëm komunist lindor, qytetarët dhe analistët politikë priren të fajësojnë kontrollin e shkuar totalitar të shtetit si arsye kryesore të sëmundjeve ekonomike që momentalisht kanë mbërthyer vendet e tyre. Megjithkëtë, kur pyeten, shumica e tyre parashikon që korrupsioni ende do të vazhdojë në jetën publike. Ata besojnë besuar se dhënia e rryshfeteve të vogla zyrtarëve vazhdon të jetë mënyra më e mirë për të zgjidhur problemet e jetës së përditshme. Pa dyshim, në Shqipëri, këto qëndrime të formuara gjatë periudhës së Hoxhës, mundet që pjesërisht të përmasat e sotme të kësaj sjelljeje të qortueshme etike të zyrtarëve.

Tranzicioni nga komunizmi drejt demokracisë në fillim të viteve '90 solli në Shqipëri një mori lirisht të reja individuale dhe ndoshta shumë qytetarë përdorën liritë e sapofituara për të shmangur krejtësisht përgjegjësinë ndaj shoqërisë. Në 1997, në vijim të falimentimit të skemave piramidale dhe kaosit që pasoi, qeveria shqiptare filloi një fushatë antikorrupsion e cila përfshiu shumë aktorë qeveritarë dhe joqeveritarë dhe që kulmoi në 1998 me një program aktivitetesh që përqendroheshin në shërbimin civil, doganat, drejtësinë dhe prokurimet. Në vitin 2000 u përgatit dhe u aprovua një plan i mëtejshëm antikorrupsion i cili shërbeu për të rritur bashkëpunimin me programet antikorrupsion të zbatuara nga komuniteti ndërkombëtar.

Për këtë arsye, me një objektiv thelbësor të administratës së sotme të SH.B.A. i cili ka të bëjë me luftimin e korrupsionit në qeverisje dhe në një mjedis ku shihen disa përpjekje të rëndësishme të bëra nga qeveria shqiptare, ne propozojmë të çojmë më tej procesin e edukimit politik që momentalisht është në vazhdimësinë e tij duke botuar një libër i cili i adresohet drejtpërdrejt çështjes shqetësuese të sjelljes etike në administratën publike. Në shpresojmë se ky libër do të luajë një rol të rëndësishëm në angazhimin e sektorëve politikë, juridikë dhe administrativë në Shqipëri për të luftuar korrupsionin dhe për të inkurajuar qeverisjen etike.

Etika në Shërbimin Publik për Mijëvjeçarin e Ri përmban katërmëdhjetë kapituj të shkruar nga ekspertë të respektuar në rang ndërkombëtar – të gjithë kanë pasur karriera të gjera në sektorin publik dhe të gjithë kanë interesa të thella në çështjet etike të menaxhimit të sektorit publik. Ky libër është përkthyer në gjuhën Çeke dhe është pritur mirë nga ana e kritikës. Ne nuk kemi dyshim që edhe ky botim do të pritet me entuziazëm të njëjtë.

Ekziston një nevojë urgjente që për të rritur ndërgjegjësimin publik dhe për të inkurajuar vendimmarrjen etike në vetë sektorin publik, të rritet përfshirja e sektorëve të politikës, të drejtësisë dhe të administratës në luftë kundër

korrupsionit përmes trainimit dhe mbështetjes. Ne besojmë plotësisht se botimi shqip i këtij libri është një kontribut i rëndësishëm në këtë proces. Do të dëshironim t'i ofronim falënderimet tona të thella *Professor Emeritus* Richard A. Chapman nga Fakulteti i Biznesit të Universitetit të Durham, që na dha aprovimin e tij për të përkthyer këtë libër. Origjinali në anglisht të këtij botimi është bërë i mundur si rezultat i financimit të marrë nga *Joint University Council* (Mbretëri e Bashkuar) dhe ne do të donim të falënderonim Kryetarin e tij Z. David Stanley, dhe Sekretaren, Znj. Sandra O dell, që ranë dakord për të qenë të asociuar në këtë version dhe për të na lejuar përdorimin e simbolit të institucionit të tyre JUC. Varjanti origjinal në gjuhën angleze i këtij libri është botuar në vitin 2001 nga Ashgate Publishing Ltd, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hants, GU11 3HR, England, United Kingdom.

Përkthimi në shqip dhe përgatitja e këtij libri u bë i mundur përmes një financimi prej Komisionit të Demokracisë të Ambasadës së Shteteve të Bashkuara në Tiranë. U shprehim atyre mirnjohjen tonë të sinqertë duke falënderuar në veçanti Angelina Pistoli, Sekretare e Komisionit të Demokracisë, për mbështetjen e saj entuziaste dhe për udhëzimet gjatë përgatitjes së librit.

Do të dëshironim të falënderonim individët e mëposhtëm nga USAID që na lejuan të botonim këtë libër brenda parametrave të planeve aktuale të punës: Drejtorin Vendor të Misionit, Harry Birnholz; Këshilltarin e Lartë për Demokraci dhe Qeverisje, Eric Richardson; dhe Specialisten e Programeve të Demokracisë, Suzana Cullufi.

Përkthyesit e këtij botimi janë: Prof. As. Dr. Katina Drenova (Redaktore), Guri Daco (Asistent Redaktor), Luljeta Ikononi, Suela Popa, Rudina Xhillari, dhe Enri Prodani. I falënderojmë ata për profesionalizmin dhe humorin e tyre të shfaqur përgjatë katër muajve të fundit dhe Prof. As. Dr. Drenova në veçanti, për përkujdesjen e saj që saktësia intelektuale e përkthimit të mbahej në nivel të lartë gjatë gjithë kohës; Do të dëshironim të falënderonim gjithashtu Dr Zana Karapici për dhënien e komenteve dhe sugjerimeve të saj paçmueshme përgjatë kësaj periudhe.

Menaxhimi i përgjithshëm i botimit të këtij libri u realizua nga Dan Redford, Drejtor i Programit për Partitë Politike të NDI / Albania i ndihmuar nga Guri Daco, Asistent i Programit për Partitë Politike dhe Enri Prodani (Konsulent i Programit për Menaxhimin Politik).

Falënderime të veçanta për mbështetjen dhe inkurajimin e tyre të vazhdueshëm gjatë përgatitjes të këtij libri u drejtohen individëve të mëposhtëm në institucionet tona respektive. Tek NDI: Jennifer L. Butz, Drejtoreshë Vendore e NDI/Shqipëri; Robert Benjamin, Drejtor Rajonal; Catherine Messina Pajic, Zëvendësdrejtoreshë Rajonale; William Hayden, Përgjegjës i Lartë i Programit; dhe Megan Unangst, Asistente e Programit. Tek Management Systems International (MSI): Carlos A. Guerrero, Drejtor i Projektit Vendor dhe Alma Kodheli, Sekretare Ekzekutive për Koalicionin Shqiptar Kundra Korrupsionit.

Iceberg Publishing ishte përgjegjës për dizejnimin dhe shtypjen e këtij botimi. Falënderimet tona drejtohen tek Rafaela Rica, Orjada Sellimllari,

Irena Duzha dhe ekipi i Iceberg për këshillat e tyre të vlefshme gjatë këtij procesi. Fotografia e kopertinës ballore është realizuar nga Guri Daco.

Sidoqoftë, në këtë varjant të tekstit, përgjegjësia për të gjithë gabimet e nivelit të dukshëm është vetëm e jona.

**Dan Redford – National Democratic Institute for International
Affairs**

Fatbardh Kadili – Management Systems Information

Zana Vokopola – Urban Research Institute

Tiranë, Nëntor 2003

Dy fjalë për kontribuesit

Rodney Brooke është profesor i jashtëm në degën e Politikës Publike të Universitetit të Birmingham-it; zëvendës *Leutenant*¹ në *Greater London*² si dhe një *Freeman*³ i qytetit të Londrës. Ai ka qenë më parë kryetari i këshillit të kontesë së West Yorkshire dhe këshillit të Westminster City; Sekretar i Shoqatës së Autoriteteve Metropolitane, kryetar i bordit të shëndetësisë të distriktit Bradford dhe një konsulent i *Ernst and Young*⁴. Ai është emëruar në CBE⁵ në vitin 1996 dhe mban urdhërin e Meritave në Francë dhe Gjermani.

Colin Campbell është profesor në degën e Politikës Publike të *Georgetown University* në Washington D.C. Nga 1990 deri në 1998 shërbeu si Drejtor i i Institutit të Politikës Publike të Georgetown. Campbell është autor ose bashkëautor i tetë librave disa prej të cilëve kanë fituar katër çmime kombëtare në Shtetet e Bashkuara. Libri më i fundit është *The U.S. presidency in crisis* (Presidenca e SH.B. në krizë), i cili fitoi çmimin *Levine Prize 1999*, si libri më i mirë në fushat e politikës publike krahasuese dhe Administrimit. Campbell ishte bashkëbotuesi themelues i gazetës *Governance* dhe bashkëkryetari themelues i Komitetit Kërkimor të Strukturës dhe Organizimit Qeveritar të Shoqatës Ndërkombëtare të Shkencave Politike. Në 1999 ai u zgjodh anëtar kolegjii i Akademisë Kombëtare të Administrimit Publik. Kërkimi i tij më i fundit fokusohet në Planifikimin Strategjik Korporativ të forcave ajrore të SH.B.A.

Richard A. Chapman është Profesor *Emeritus*⁶ i Politikës në *University of Durham*, ka dhënë leksione në *Charlton University* në Kanada dhe në Universitetet e Leicester, Liverpool dhe Birmingham dhe më parë ka qenë punonjës i administratës publike. Ai ka qenë kryetar i Komitetit të Administrimit Publik i *Joint University Council* nga 1977 – 81. Libri i tij më i fundit është *The Treasury in Public Policy Making* (*Routledge 1977*) [Zyra e thesarit në hartimin e politikës publike]. Në 1999 ai u zgjodh Akademik Themelues i Akademisë së Shoqërive të Shkolluara për Shkencat Sociale. (Ac.S.S.)

² që përfshin të gjitha lagjet e Londrës

³ Pozicion nderi në strukturat drejtuese

⁴ Kompani kontabiliteti

⁵ Command of the British Empire. (Komanda e Perandorisë Britanike). Antaresimi në të bëhet nëpërmjet një urdhëri nderi të akorduar nga mbretëresha.

⁶ I dalë në pension

Anthony B.L. Cheung është profesor i jashtëm dhe njëkohësisht kryetar i Departamentit të Administratës Publike dhe Sociale në “City University” të Hong Kong-ut. Duke shërbyer më parë si nëpunës civil, ligjvënës i Hong Kong-ut dhe specialist në administratën publike, ai ka shkruar shumë libra dhe artikuj për privatizimin, reformat në shërbimin civil dhe sektorin publik, si dhe për qeverinë dhe politikën në Hong Kong dhe Kinë. Librat e tij më të fundit janë *Reformat e sektorit publik në Hong Kong* (përgatitur në bashkëpunim me Jane Lee) (Botimet e Universitetit Kinez, 1995) dhe *Shërbimi Civil në Hong Kong: Vazhdimësi dhe Ndryshim* (bashkëautor me Ahmed Shafiqul Huque dhe Grace Lee) (Botimet e Universitetit të Hong Kong-ut, 1998).

Susan Corby është lektore e shquar në qendrën e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore të Universitetit të Greenwich-it. Ajo ka shkruar gjerësisht rreth aspekteve të marrëdhënieve industriale në shërbimin civil dhe në Shërbimin Kombëtar Shëndetësor, fusha ku më parë ka qenë nëpunëse e sindikatave. Ajo ka shkruar gjithashtu për mundësitë e barabarta në shërbimet publike. Libri i saj, i përgatitur në bashkëautorësi me Geoff White, *Marrëdhëniet e Punonjësve në Shërbimet Publike*, u botua në 1999 nga shtëpia botuese Routledge.

Michael Hunt është lektori kryesor në fushën e Administratës Publike në Universitetin e “Sheffield Hallam”. Interesi i tij i veçantë është në transparencën qeveritare dhe etikën, dhe këto përbëjnë temën kryesore të botimeve të tij. Ai së bashku me Richard A. Chapman kanë përgatitur për botim librin *Qeveria e hapur: një studim i prospekteve të qeverisjes së hapur brenda kufizimeve të sistemit politik britanik* (Shtëpia botuese Groom Helm, 1987) dhe bashkë me Barry J. O’Toole librin *Reforma, Etika dhe Liderhipi në Shërbimin Publik: një botim për nder të Richard A. Chapman* (Shtëpia botuese Ashgate, 1998). Ai ka përgatitur botimet e *Mësimet e Administrimit Publik* që nga viti 1993.

Barry J. O’Toole është lektor në Universitetin e Glasgow. Që nga viti 1991 deri në 2000 ai ishte redaktor i revistës *Politika dhe Administrimi Publik*. Ai ka shkruar gjerësisht për etikën në shërbimin publik dhe publikimet e tij përfshijnë: *Përfitimi Privat dhe Shërbimi Publik* (Shtëpia botuese Routledge, 1989), *Hapat e Tjerë: Përmirësimi i Menaxhimit në Qeveri* (përgatitur bashkë me Grant Jordan) (Shtëpia botuese Dartmouth, 1995); dhe *Reforma, Etika dhe Liderhipi në Shërbimin Publik* (përgatitur bashkë me Michael Hunt) (Shtëpia botuese Ashgate, 1998).

Martin Painter është profesor i jashtëm dhe shef i departamentit të Qeverisjes dhe Administratës Publike në Universitetin e Sydney, ku jep mësim në kurse mbi analizat e politikave publike dhe menaxhimin e sektorit publik. Interesat e tij aktualë përfshijnë kërkime mbi marrëdhëniet ndërqeveritare në sistemet federale

dhe reforma e sektorit publik. Librat e tij përfshijnë *Politikat ndërmjet Departamenteve* (1979), *Drejtimi i Shtetit Modern* (1987), *Manaxherializmi: Debati i Madh* (1997) dhe *Federalizmi Bashkëpunues* (1998).

B. Guy Peters është profesor me titullin Maurice Falk i Qeverisjes në Universitetin e Pittsburgh-ut dhe profesor i jashtëm i shquar në Universitetin e Strathclyde. Botimet e tij të fundit përfshijnë *E Ardhmja e Qeverisjes* dhe *Institucionalizmi i Ri në Shkencën Politike*.

Lawrence Pratchett është bashkëpunëtor hulumtues në Departamentin e Politikës Publike, Universiteti De Montfort, Leicester, ku po specializohet në fushën e kërkimeve mbi qeverisjen lokale. Ai ka shkruar gjerësisht mbi qeverisjen lokale dhe demokracinë, dhe është bashkëautor (më David Wilson) i librit *Demokracia Lokale dhe Qeveria Lokale* (Shtëpia botuese Macmillan, 1996) dhe botues i *Rishikimi i Demokracisë Lokale; Axhenda e Modernizimit në Qeverinë Lokale Britanike* (Shtëpia botuese Frank Cass 1999). Ai është gjithashtu bashkëpunëtor i Grupit Specialist të Politikave Urbane i Shoqatës së Studimeve Politike.

John A Rohr është profesor i Administratës Publike në Qendrën për Politika dhe Administratën Publike në Institutin Politeknik në Virginia. Ai ka shkruar dhe dhënë gjerësisht leksione mbi çështje të etikës dhe kushtetutshmërisë në shërbimin publik.

George J. Szablowski është Anëtar i Shoqatës së Avokatëve të Quebec-ut dhe profesor *Emeritus*, në Departamentin e Shkencave Politike, Universiteti i York, Toronto, Kanada. Interesat e tij hulumtuese dhe profesionale janë në fushën e të drejtave ndërkombëtare të njeriut, pushtetin gjyqësor, dhe integrimin evropian. Ai është autori i botimeve të shumta dhe së fundmi, bashkëautor i *Thirrja Finale: Vendimmarrja në Gjyqet kanadeze të Apelit* (James Lorimer, Toronto 1998).

PJESMARRËSIT E SEMINARIT

Dr Peter Barberis

Universiteti Metropolitan i Manchester

Z. Rodney Brooke

Ish sekretar i Shoqatës së Autoriteteve Metropolitane

Zj. Leanne Caesar

Sekretare e Këshillit të Përbashkët Universitar

Profesor Colin Campbell

Universiteti i Georgetown

Profesor Richard A. Chapman

Universiteti i Durham

Dr Anthony Cheung

Universiteti “City” i Hong Kong-ut

Znj. Susan Corby

Universiteti i Greenwich

Z. John Dickens

Universiteti i Luton

Z. Peter Gabbitas

Shef Ekzekutiv, Trust-i i Kujdesit Shëndetësor të Lothian perëndimor

Dr Barry Gower

Universiteti i Durham

Profesor Andrew Gray

Universiteti i Durham

Z. Paul Gray

Departamenti i Sigurimeve Shoqërore

Z. Jeffrey Greenwell

Ish shef ekzekutiv, Këshilli i Kontesë së Northamptonshire

Sekretar Nderi i Shoqatës së Shefave Ekzekutivë të Autoriteteve Lokale

Znj. Kirstin Howgate

Redaktore, Shtëpia Botuese Ashgate

Z. Michael Hunt

Universiteti i Sheffield Hallam

Profesor Ian Leigh

Universiteti i Durham

Zj. Joyce Liddle

Universiteti i Sunderland

Dr Peter McLaverty

Universiteti i Luton

Dr Barry J. O'Toole

Universiteti i Glasgow

Profesor Martin Painter

Universiteti i Sydney

Profesor B. Guy Peters

Universiteti i Pittsburgh

Dr Lawrence Pratchett

Universiteti i De Montfort

Profesor Charles Raab

Universiteti i Edinburgh

Profesor John A. Rohr

Universiteti Politeknik i Virginia-s

Z. Tony Stott

Universiteti i De Montfort

Profesor George J. Szablowski

Universiteti i York, Toronto

Z. Bryan Watson

Konsulent Menaxhimi (ish Drejtor Personeli, Këshilli i Londrës)

Profesor Robert J. Williams

Universiteti i Durham

Mirënjohje

Ky libër pason botimin Etika në Shërbimin Publik (Botim i Universitetit të Edinburg-ut, 1993) – produkt i një konference organizuar nga Komiteti Huluntues i Shoqatës së Shkencave Politike Ndërkombëtare, mbi Strukturën dhe Organizimin e Qeverisjes në Durham 1990. Libri, i cili gjithashtu u botua për përdorim të gjerë në Amerikën e Veriut nga Shtypi i Universitetit Carleton në 1993, u prit mirë nga lexuesit dhe në 1997 shumica e artikujve të tij u përkthyen në hungarisht dhe u ribotuan në Kozszolgalat Es Etika (Helikon Kiado 1997). Në 1997 tirazhi i botuar pothuaj ishte shitur dhe kjo na inkurajoi të përgatisnim një libër tjetër në vijim të tij, me përmbatje tërësisht të re.

Përgatitjet ishin të ngjashme me ato të vitit 1990. Së pari, duhej të sigurohej sponsorizimi. Në këtë rast sponsori kryesor ishte Komiteti i Administratës Publike i Këshillit të Përbashkët Universitar. Kjo gjë ishte e justifikueshme sepse libri i vitit 1993 u botua në volumet e viteve 1990 të Administratës Publike të përgatitura nga Michael Hunt në emër të Këshillit të Përbashkët Universitar. Komiteti i Administratës Publike ishte i gatshëm të sponsorizonte projektin dhe Këshilli i Përbashkët Universitar miratoi një grant Seminarari për të mbuluar koston. Komiteti Huluntues mbi Strukturën dhe Organizimin e Qeverisjes pranoi sërish që të angazhohej me përgatitjet dhe e konsideroi seminarin si një konference të lidhur me të. Një kontribut të vogël për shpenzimet dha universiteti i Pittsburgh. Duke pasur këto tregues të mbështetes financiare dhe akademike, aplikua me Fondacioni Garfield Weston, i cili me bujari i dha një grant Këshillit të Përbashkët Universitar për këtë qëllim. Me këtë rast dëshirojmë të falënderojmë të gjithë kontribuesit që mundësuan realizimin e këtij projekti.

Shumë pjesëmarrës në konferencën e vitit 1990 kishin shprehur dëshirën për t'u takuar sërish në kështjellën Durham – ku ndodhet *University College*, kolegji më i vjetër në Universitetin e Durham-it. Ne i jemi mirënjohës drejtorit dhe personelit të Kolegjit të cilët mundësuan një nivel kaq të lartë të strehimit dhe të përgatitjeve të tjera. Drejtori i Shkollës së Biznesit të Universitetit të Durham ofroi ndihmesë administrative nëpërmjet qendrës për Kërkime në Menaxhimin e Sektorit Publik dhe anëtarëve të Qendrës për Etikën e Aplikuar dhe Studimet e Marrëdhënieve. Shtëpia botuese Ashgate na mbështeti që nga fillim, dhe ne i jemi veçanërisht mirënjohës Kirstin Howgate, redaktore e Ashgate për Shkencat Sociale për pjesëmarrjen e saj në seminar. Sir Kenneth Calman, Vice-Chancellor, organizoi një pritje në emër të Universitetit të Durham-it dhe ne i jemi mirënjohës për inkurajimin e tij dhe për mikpritjen e rezervuar nga Universiteti.

Që në fillim u vendos që seminarari të kishte një numër të kufizuar pjesëmarrësish të cilët do të luanin një rol aktiv. Shumica e materialeve të diskutuara në Durham u përgatitën në sajë të punës në rrjet të organizatave që sponsorizojnë

akademikët; të tjerat ishin rezultat i ftesave personale nga redaktori për të mbuluar boshllëqet. Në disa raste u bënë edhe përshtatje të temave të propozuara pas diskutimeve mes redaktorit organizues dhe pjesëmarrësve. Kriteri kryesor për t' u përfshirë në libër ishin ato tema që pjesëmarrësit e ndjenin se ishin të rëndësishme në kohën e sotme në fushën e etikës në shërbimin publik. Temat që dolën ishin rezultat i një kujdesi dhe diskutimi të rëndësishëm mes pjesëmarrësve. Përveç pjesëmarrësve akademikë, ne ftuam një numër të vogël nëpunësish të shquar civilë, për të siguruar që diskutimet tona të mos tejkalonin perspektivat praktike.

Të gjithë pjesëmarrësit do të luanin një rol aktiv. Pjesëmarrësit që do të përgatisnin shkrime u konsultuan gjerësisht para dhe pas seminarit. Të gjitha shkrimet u rishikuan, jo vetëm pas sesioneve të seminarit, por gjithashtu edhe pas komenteve të mëtejshme nga diskutantët në seminar dhe nga redaktori. Gjatë seminarit, në një sesion të veçantë kushtuar planeve të botimit pas disa diskutimesh u ra dakort që disa temave të cakturara t' u kushtohet më shumë vëmendje dhe se do të bëheshin përpjekje për të ndërthurrur përmbytjet e kontributeve të veçanta. Gjatë seminarit u krijua një atmosferë bashkëpunimi nga e cila projekti përfitoi tej mase. Si rrjedhojë, të gjitha kontributet janë shkruar qëllimisht për këtë libër, asnjë prej tyre nuk është botuar diku tjetër, dhe të gjitha janë rishikuar pas diskutimeve dhe konsultimeve intensive.

Autorët e kapitujve pranojnë përgjegjësi të plotë për atë që kanë shkruar, ndërkohë, të gjithë dëshirojnë të shprehin falënderimet e tyre për pjesëmarrësit e tjerë të seminarit, veçanërisht për diskutantët që më vonë referuan për çdo kapitull. Ne të gjithë kemi përfituar nga ky proces kolegjal diskutimi dhe konsultimi. Fragmentet për Shoqatën e Divizionit të Parë në kapitullin e Barry O'Toole u hartuan si rezultat i mundësisë që ai kishte për të konsultuar dosjet e Shoqatës në fillim të viteve 1980. Ai me mirënjohje dëshiron të theksojë lejen që i është dhënë asokohe për t' i përdorur ato. Gjithashtu, George Szablowski dëshiron të falënderojë Aisling Reidy, Kolegji i Universitetit, Londër, për komentet e bëra mbi një draft të mëparshëm të kapitullit të tij; dhe Richard Chapman dëshiron të falënderojë Leverhulme Trust dhe Këshillin për Kërkime Ekonomike dhe Sociale për mbështetjen e tyre financiare në hulumtimin e tij mbi Komisionin e Shërbimit Civil. E drejta e botimit mund të jepet vetëm me lejen e Kontrollorit të Zyrës Kancelarike të Madhërisë së Saj. Ky citim vlen për shënimet në fund të kapitullit 14.

1 Hyrje

Richard A. Chapman

Vëllimi i mëparshëm, *Etika në Shërbimin Publik*, fillon me një pohim të qartë, por të përgjithshëm se etika në qeverisje i referohet standarteve morale në shërbimet publike. Kjo të përcjell përshtypjen se objekti i tematikës është i gjerë dhe në të vërtetë i tillë është; përshtypja nënkuptohej. Në fillim të atij projekti pjesëmarrësit ranë dakort që objekti do të ngushtohej me qëllim që të përqëndrohej në sjelljen e zyrtarëve, megjithëse ishte pranuar paraprakisht se kishte mjaft fushë veprimi për një libër, i cili mund të përqëndrohet në sjelljen e politikanëve - gjithashtu ishte rënë dakort për t'u përqëndruar në shërbimet publike të demokracive të tipit perëndimor, me besimin se nuk do të ishte praktike të mbulohehin të gjitha tipet e sistemeve politike. Ajo çka vumë re në praktikë, gjatë përgatitjes së vëllimit të parë, ishte theksimi se si sjellja e zyrtarëve publikë ndikohej nga detyrime morale dhe në veçanti, mënyra se si sjellja e tyre shihej nga të tjerët, kur shqyrtohet perspektiva etike. Ajo çka dukej se ishte më e rëndësishme, në çdo diskutim të etikës në shërbimin publik, ishte ajo çka zyrtarët ndjenin se duhej bërë kur ata ushtronin lirinë e tyre. Të gjithë zyrtarët ballafaqohen me këtë çështje: vendime të pavarura duhet të merren gjatë gjithë kohës, ato nuk mund të shmangen, edhe në qoftë se rregullat e detajuara dhe kodet udhëzuese, të cilat kanë për qëllim minimizimin e vështirësive, janë hartuar mjaft mirë. Nuk është e mundur, që zyrtarë të veçantë të shmangin marrjen e vendimeve të pavarura. Për këtë arsye objektivat që vumë re në vëllim, kishin të bënin me sjelljet e zyrtarëve në situata të tilla, çfarë kufizimesh kishte në sjelljet e tyre dhe se si sjellja e tyre ndikohej nga faktorë të ndryshëm të ambjentit në të cilin punonin.

Objekti i këtij vëllimi, ka të bëjë sërish me standartet morale në shërbimet publike, ku një vëmendje e veçantë i kushtohet rolit të zyrtarëve. Ai paraqet diskutime dhe analiza të çështjeve, të cilat aktualisht bashkëpunëtorëve u duken të jenë mjaft urgjente dhe që duhen të jenë të lidhura me shërbimin publik në mijëvjeçarin e ri. Gjithashtu, ky libër ka lidhje edhe me shërbimet publike të mijëvjeçarit të ri. Megjithëse çështjet e diskutuara janë disi të ndryshme nga dhjetë vite më parë, objekti është sërish i përqëndruar, kryesisht tek zyrtarët publikë dhe detyrimet e imponuara ndaj tyre nga mjedisi politik në

demokracitë liberale. Në ditët e sotme, këto pengesa përfshijnë një interes mjaft të madh. Dhe kjo nuk është aspak e habitshme, përderisa ndryshimet kryesore midis menaxhimit të vendimeve në shërbimin publik dhe menaxhimit të vendimeve në kontekste të tjera, rrjedhin nga mjedisi politik në të cilin ndodhet dhe i duhet të funksionojë shërbimit publik.

Kjo është mjaft e qartë në kapitullin që vijon, në të cilin Rodney Brooke paraqet reflektime të bazuara në fjalimin e tij kryesor mbajtur në takimin e punës mbi atë se si e shikon ai subjektin e etikës nga këndvështrimi i karrierës së tij të gjatë dhe të shquar në qeverinë vendore. Brooke shqyrton se si zyrtarët e qeverisë vendore britanike kanë nxitur role të reja, sepse pozita kushtetuese e autoriteteve lokale dhe e zyrtarëve ka ndryshuar. Gjithashtu, ai shqyrtoi se në ditët e sotme ekzistojnë mjaft raste ku zyrtarët nuk kanë punë permanente. Sipas opinionit të disa politikanëve dhe të apasionuarve të manaxhimit, punonjësit e sektorit publik, në të vërtetë, duhet të jenë si punonjësit e tjerë dhe s' duhet të kenë një punë të përjetshme: ata duhet ta mirëpresin ndryshimin dhe për më tepër të jenë agjentë të ndryshimit. Ky qëndrim është i pranishëm dhe në rritje në shërbimet publike si në Britani ashtu dhe në vende të tjera. Nga ana tjetër, ky qëndrim sjell pasoja të rëndësishme për etikën në shërbimet publike. Në Britani, këto pasoja përfshijnë ndikimet në administratën e qeverisë vendore të politizimit në rritje të zyrtarëve dhe të ndryshimit të marrëdhënieve ndërmjet zyrtarëve dhe përfaqësuesve të zgjedhur. Këto ndryshime kanë pasoja me rreze të gjerë veprimi si për përfaqësuesit e zgjedhur, ashtu dhe për zyrtarët. Në ditët e sotme, ato mund të vërehen në praktikë në të gjithë sektorin publik. Meqenëse ato ndikojnë në mjedisin politik dhe siç thotë dhe Brooke, këto ndryshime ngrejnë “çështje të etikës dhe ndershmërie përtej rregullave aktuale të hartuara” (p.20), ato shërbejnë për të theksuar çështje me interes të veçantë për shërbimin publik në mijëvjeçarin e ri.

Megjithatë, në trajtimin e kësaj tematike jo çdo gjë duhet parë në nivelin e sjelljes personale ose individuale. Standartet e miratuara nga institutet dhe grupet shoqërore janë të rëndësishme, ashtu sikurse duhen vëzhguar me hollësi standartet e shoqërisë më në përgjithësi. Kjo e fundit është theksuar nga Michael Hunt, i cili i kushton vëmendje jo vetëm standarteve etike të pritshme nga anëtarët e veçantë të Parlamentit Britanik, por gjithashtu edhe standarteve të pritshme nga dhoma e komunëve si një institucion - siç është shprehur në rregullat dhe procedurat e tij. Në një demokraci, vullneti i shumicës duhet të mbizotërojë, ndërsa të drejtat e pakicës duhet të mbrohen, por shumë shpesh vëmendja fokusohet në dilemat etike të individëve dhe grupeve minoritare ndërsa sjelljet dhe standartet e shumicës dhe për rrjedhojë të institucioneve, në të shumtën e rasteve u shpëtojnë ekzaminimeve. Së fundmi, është hartuar një deklaratë për më tepër vëmendje kundrejt standarteve të shumicës dhe efektivitetit të strukturave parlamentare, procedurave dhe

proçeseve, të cilave shpesh dhe lehtësisht u ofrohet mbështetje e përgjithshme, ndonëse me pak vëmendje kritike ndaj marrëveshjeve aktuale të punës. Le të përshtasim një frazë të Ellen Wilkinson në një tjetër kontekst: “Asgjë nuk është kaq e rrezikshme në një demokraci sa një siguri e cila duket e mjaftueshme, por në të vërtetë s’është gjë tjetër përveçse një fasadë” (Wilkinson, 1932). Ndoshta do të duhet t’ia nënshtrijmë institucionet parlamentare, proçedurat dhe proçeset një kontrolli të rregullt shëndetsor për të siguruar që ato ecin hap pas hapi me pritmëritë e publikut në përgjithësi dhe vlerësohen në përputhje me normat e perfeksionit siç konceptohen ato në botën e ideve.

Disa nga këto çështje janë konsideruar nga Suzan Corby në studimin e saj, mundësi të barabarta - paraqitur këtu si një ilustrim i çështjeve kyçe në etikën e shërbimeve publike. Në kapitullin e saj është mjaft e qartë se çështjet që ajo ka shtjelluar janë shumë më komplekse se çmund të duken në pamje të parë. Pjesërisht, kjo ndodh sepse pothuajse të gjitha problemet etike janë të vështira për t’u zgjidhur sipas metodave të paracaktuara dhe pjesërisht sepse edhe qëllimet e mira që kanë një mbështetje të gjerë dhe që të orientojnë drejt ligjeve dhe proçedurave nuk janë të lehta të zbatohen në praktikë. Institucionet dhe proçedurat kanë nevojë për më shumë sesa thjesht qëllime të mira në qoftë se duhet të përmbushin objektivat e tyre: ato gjithashtu kanë nevojë për vigjilencë dhe rishikim të vazhdueshëm në mënyrë që të mos kenë efekt të kundërt. Për më tepër, strukturat institucionale dhe kërkesat ligjore luajnë rol në çështjet etike - dhe rolet e tyre duhet të vlerësohen dhe të rishikohen në mënyrë të vazhdueshme nga pikëpamja etike.

Një shembull që tregon se sa e vështirë mund të jetë kjo në kuadrin e strukturave dhe qëllimeve, jepet nga George Szablowski në kapitullin e 5-të mbi ligjin e Mbretërisë së Bashkuar për të Drejtat e Njeriut, 1998. Ky ligj kishte për qëllim që të nxirrte të jashtëligjshme sjelljet e autoriteteve publike që binin ndesh me të drejtat e përcaktuara në Konventën Europiane mbi të Drejtat e Njeriut. Në fakt, ashtu siç thotë dhe Szablowski, ky është një hap i madh drejt përputhjes së ligjeve dhe sistemit të drejtësisë së Britanisë, nga njëra anë dhe sistemit politik European për zbatimin e të Drejtave të Njeriut nga ana tjetër. Në kapitullin e tij janë theksuar disa nga veçoritë e kushtetutës së Mbretërisë së Bashkuar. Ky kapitull gjithashtu i kushton vëmendje edhe disa prej vështirësive që hasen në implementimin e dispozitave të ligjit për të Drejtat e Njeriut. Analizat kritike dhe provokative të Szablowski-t nxjerrin në dukje rëndësinë gjithnjë në rritje të të Drejtave të Njeriut dhe vlerën e pasqyrimit të tyre në karta dhe në konventa. Ligji i të Drejtave të Njeriut është një pjesë e rëndësishme e programit “të modernizimit” të Mbretërisë së Bashkuar për ndryshime në demokraci dhe dispozitat e tij janë parashikuar të hyjnë në fuqi plotësisht me fillimin e mijëvjeçarit të ri. Megjithatë, këto masa të marra për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut ka mjaft te ngjarë të ndikojnë në institucionet

e sektorit publik, në marrëdhëniet midis tyre, po ashtu edhe në punët e zyrtarëve të sektorit publik. Madje, ka mjaft të ngjarë që të ketë një rritje të punës për gjyqet dhe avokatët. Ligji ndoshta do të sjellë ndryshime me një rëndësi të madhe kushtetuese dhe politike në sistemin e qeverisë britanike, me ndikim në punën e përditshme jo vetëm të avokatëve, por edhe të të gjithë zyrtarëve të sektorit publik.

Ndërsa, disa aspekte të shërbimeve publike po bëhen gjithnjë e më të ndjeshme ndaj të Drejtave të Njeriut dhe po ndikohen gjithnjë e më shumë nga ndryshimet kushtetuese dhe politike, sërish egziston shpresa se nëpunësit e sektorit publik do të jenë të motivuar t'i shërbejnë interesave të publikut. Ndaj është e vlefshme që në kapitullin e 6-të të trajtojmë shtjellimin dhe analizën e Barry O'Toole për këtë koncept, duke ju referuar të dyjave, si praktikës moderne ashtu dhe përdorimit të saj nga filozofët duke u kthyer prapa në antikitetin grek. O'Toole's argumenton se, në shërbimet publike, është i nevojshëm një besim në interesin publik që të sigurojë aplikimin praktik të parimeve demokratike; dhe gjithashtu egzistenca në demokracitë liberale e punonjësve publikë të përgjegjshëm, që do të vënë interesin publik përpara interesave të tyre personale dhe përpara interesave të grupit është pjesë e interesit publik. Sipas tij, vetëm në këtë mënyrë demokracitë liberale mund të lulëzojnë në favor të qytetarëve.

Kapitulli i 7-të është një rast studimor i krijimit të Komisionit të Shërbimit Civil Britanik. Norma morale e shërbimit civil të unifikuar britanik ashtu sikurse sugjeron edhe O'Toole, ishte t'i shërbente interesit publik: dhe në fakt, kur motot ishin në modë, motoja e shoqërisë së parë të nëpunësve civilë ishte "Ne i shërbejmë shtetit". Në zhvillimin e normave morale të shërbimit publik në Mbretërinë e Bashkuar , një rol të rëndësishëm luajti edhe Komisioni i Shërbimit Civil, themeluar më 1855. Nëpërmjet praktikës së rekrutimit të nëpunësve civilë mbi bazën e transparencës, drejtësisë dhe paanësisë dhe zakonisht nëpërmjet konkurseve, komisioni u bë një institucion i rëndësishëm i zhvillimit të një shërbimi civil të unifikuar, i cili në vetvete synonte që nëpunësit e tij të ishin të përkushtuar ndaj interesit publik. Kapitulli trajton krijimin e Komisionit, vendosjen dhe arritjen e standarteve dhe së fundi, çfarë idesh dhe njohurish mund të nxirren nga përvoja e tij.

Në kapitullin e 8-të, Lawrence Pratchett trajton domethënien e vlerave dhe të procedurave të institucionalizuara, të cilat mund të ndikojnë në nënvlefësimin e qëllimit të qendrimeve etike. Në qoftë se rregullat do të forcoheshin deri në atë masë sa të minimizonin në një shkallë mjaft të lartë motivimin e zyrtarëve jo vetëm për të mos bërë gabime, por gjithashtu për të pasur pavarësi në marrjen e vendimeve, atëherë rrjedh se mundësia për gjykime individuale etike është e kufizuar. Rregullat dhe procedurat duhet të luajnë rolin e tyre, për shembull të ndërgjegjësojnë vendimmarrësit, të sigurojnë që faktorët përkatës të mos anashkalojnë si dhe të sigurojnë që faktorët e

parëndësishëm të përjashtohen nga procesi vendimmarrës. Në të vërtetë, siç u vlerësua nga projekti i 1990, kodet etike gëzojnë role mjaft të rëndësishme në arsimimin dhe trajnimin e zyrtarëve. (shiko Jackson, 1993). Megjithatë, ata nuk mund të eliminohen përgjegjësitë e rëndësishme që duhet të shoqërojnë në veçanti shërbimet publike. Ende duhet gjykuar se cilave objektiva, procedura dhe vlera u duhen dhënë prioritet në situata të dhëna dhe çfarë duhet bërë nëse objektivat, parimet dhe vlerat janë në konflikt me njëra tjetrën. Kodet institucionale dhe procedurat janë të rëndësishme dhe domethënia e tyre nuk duhet nënvleftësuar. Në mënyrë të ngjashme, vlerat institucionale dhe procedurat luajnë një rol special, kur kemi të bëjmë me pyetje që u referohen preardhjes së tyre, rëndësisë që kanë fituar dhe aplikimit të tyre në praktikë duke synuar përmbushjen e objektivave të paracaktuara. Lidhur me të gjitha këto konsiderata, duhet bërë kujdes, gjithashtu për aplikimin e tyre në mënyrë logjike, në të kundërt, nëpunësit mund të sillen si makina që zbatojnë rregulla të ngurta për rastet e veçanta, duke mohuar kështu përgjegjësinë që u takon. Për arsye të procedurave të përgjegjshmërive demokratike dhe të pengesave që burojnë nga mjedisi politik, shpeshherë ndeshemi me një shërbim publik më burokratik sesa praktika e biznesit. Kjo është edhe arsyeja pse Pratchett beson se motivi për një vendimmarrje etike rrezikon të dobësohet.

Megjithatë, duhet theksuar se urtësia është esenca e administrimit publik dhe kjo theksohet në kapitullin e 9-të nga Guy Peters. Ushtrimi i vendimmarrjes së hapur është shumë i rëndësishëm në demokracitë moderne ku bëhen përpjekje të mëdha për të siguruar që kuadri brenda të cilit merren vendimet, të jetë i përshtatshëm. Marrësit e vendimeve të pavarura normalisht veprojnë brenda detyrimeve të hierarkive zyrtare, të cilat sigurojnë përgjegjshmëri; por nga fundi i shekullit të njëzetë, karakteristikat e menaxhimit të ri publik kanë sjellë shërbime publike të ofruara jashtë strukturave tradicionale të departamenteve qeveritare. Agjencitë janë krijuar jo vetëm t'i bëjnë më fleksibile dhe autonome pjesët e qeverisë, por tani disa funksione kontrahohen jashtë me organizata biznesi, të cilat harxhojnë vetëm një pjesë të kohës së tyre në punët e shërbimit publik. Ky është burim i një sërë pyetjesh, të cilat nuk kanë marrë përgjigje të kënaqshme por që do t'u kushtohet më tepër vëmendje në mijëvjeçarin e ri. Peters u kushton vëmendje këtyre pyetjeve dhe gjithashtu tenton t'u japë përgjigje.

Një aspekt tjetër mjaft i rëndësishëm i pavarësisë në marrjen e vendimeve, trajtohet në kapitullin e 10-të nga Colin Campbell. Ai i kushton vëmendje marrëdhënies ndërmjet kulturës administrative dhe politike, nga njëra anë dhe ushtrimit të pushtetit, nga ana tjetër. Ai mbështet idenë për një njohje më të gjerë dhe madje mbrojtjen e pavarësisë administrative, si një instrument të vlefshëm të demokracisë. Një demokraci e shëndetshme ka nevojë për administratorë të përgjegjshëm, të cilët në kontekstin e përgjegjshmërisë

demokratike marrin vendime të pavarura. Disa nga këto mendime i bëjnë jehonë atyre të O'Toole në kapitullin e 6-të, Pratchett në kapitullin e 8-të dhe të Peters, në kapitullin e 9-të. Por metoda krahasuese e Campbell i kushton vëmendje të veçantë rrezikut të procedurave të ndikuara nga dalja e teorisë së zgjedhjes publike dhe mësimëve që mund të nxirren nga experinca e Zelandës së Re. Ai nënvizon rritjen e theksit të “pronësisë” si një koncept në zgjedhjen publike, i cili synon të ndihmojë në arritjen e rezultateve të dëshiruara; por ai propozon adoptimin e “kujdestarisë” (Administrimit me vetëbesim) më tepër se “Pronësinë”, si një hap drejt njohjes së rëndësisë së sjelljes etike në demokracitë moderne. Ashtu sikurse thotë dhe Campbell, në fund janë qytetarët ata që zotërojnë aparatën produktiv të shtetit në një demokraci dhe jo politikanët ose burokratët. Një njohje më e gjerë e përgjegjësive të tilla, të pritshme nga administratorët, mund të jetë një tipar i vyer i një kulture administrative, e cila kërkon të mbrojë vlerat demokratike dhe shanset për një sjellje administrative të përgjegjshme. Për më tepër, marrja parasyshe e çështjeve të tilla në kontekstin e administratorit mund të sigurojë një strukturë konstruktive për të rishikuar etikën në shërbimet publike dhe gjithashtu të ndikojë në mënyrën e të punuarit në sektorin publik, në mijëvjeçarin e ri.

Disa nga shqetësimet e Campbell për vlerat demokratike dhe përgjegjshmërinë, rriten për shkak të rëndësisë së pronësisë në metodat moderne të teorisë së manaxhimit. Këto metoda përfshijnë teorinë e zgjedhjes publike dhe praktikën e kontraktimit me të tjerë të disa funksioneve të qeverisë. Ndikimet e këtyre metodave janë trajtuar më tej nga Martin Painter, i cili për të ilustruar argumentin e tij përdor pak nga përvoja e shërbimeve publike australiane. Kështu, ai u referohet disa komenteve dhe provave të vëna re në Australi, në disa nga zhvillimet e fundit në këtë drejtim. Ai konkludon se prognoza për sjelljen etike nuk është edhe aq e mirë; madje, përvoja australiane, e pasqyruar në demokraci të tjera moderne dëshmon për një kërcënim në bazat e sjelljes etike, në menaxhimin dhe në kryerjen e shërbimit publik.

Ndërsa, ndikimet e pronësisë, kontraktimit dhe metodat e tjera të menaxhimit të sektorit publik kanë ngritur një sërë çështjesh që kanë të bëjnë me sjelljen etike të zyrtarëve në demokracitë e tipit perëndimor, një grup krejtësisht i ndryshëm problemesh del në Hong Kong. Atje, siç demonstron nga Anthony Cheung, në kapitullin 12, nuk egziston asnjë mënyrë që nëpunësit civilë të jenë njëkohësisht, të paanshëm politikisht dhe të përgjegjshëm – megjithatë, paanshmëria politike dhe përgjegjshmëria janë dy nga karakteristikat që trajtohen në këtë libër, të cilat kërkojnë më shumë vëmendje në mijëvjeçarin e ri. Vështirësitë dalin sepse Hong Kong, si një ish koloni Britanike dhe me tipare të sistemit qeverisës së Mbretërisë së Bashkuar ka pak përvojë në politikën demokratike. Hong Kongu tani është një rajon i veçantë administrativ i Kinës. Traditat administrative të Hong Kong-ut priten të përshtaten me mjedisin e ri politik. Nga ana tjetër është e sigurtë se tensionet do të shtohen

gjatë procesit të përshtatjes. Studimi i Cheung për një sistem politik dhe administrativ me tradita të kolonive britanike dhe me një përvojë mjaft të kufizuar të praktikimit të demokracive, del në kontrast me kapitujt e tjerë dhe gjithashtu nxit pyetje rreth sjelljes etike, të cilat mund të konsiderohen me përfitime në kontekste të tjera. Një tjetër shembull i sjelljes etike, përtej kontekstit të demokracive liberale është trajtuar nga John Rohr. Në kapitullin e tij, mbi Baron Haussmann, Rohr trajton natyrën e sjelljes etike të një individi në një regjim autoritar dhe si rezultat i studimit të tij krahasues ofron ide të vlefshme. Do të ishte arrogante dhe e gabuar të pohosh se sjellja etike duhet vëzhguar vetëm në ato që konstitucionalisht quhen demokraci liberale. Një pamje e qartë e interesit publik dhe praktikës së sjelljes etike mund të gjendet në regjimet autoritare. Rohr është një avokat i mirënjohur në mbrojtje të rëndësisë së kushtetutave, për të siguruar se një sistem qeverisës është i mirë dhe i pranueshëm. Por siç demonstroi edhe ai vetë, ka mjaft mësim që duhen nxjerrë nga përvoja në kënde të tjera.

Esetë në këtë vëllim janë për çështje që autorët individualisht ose si grup besojnë se janë nga më të rëndësishmet për sa u përket sjelljeve etike në shërbimet publike sot. Çdo kapitull qëndron si studim më vete, por secili është pjesë e së tërës së ndërthurur, kështu që temat e përbashkëta kuptohen. Ashtu sikurse edhe në vëllimin tjetër, *Etika në Shërbimet Publike*, është e rëndësishme të theksojmë se etika në qeveri u referohet standarteve morale në shërbimet publike. Kjo i kushton vëmendje të veçantë maturisë dhe detyrës. Etika në shërbimet publike ka të bëjë me marrjen e vendimeve ku duhet aplikuar gjykimi. Vendime të tilla nuk janë të lehta: ato nuk mund të merren sipas formulave të paracaktuara. Kodet etike dhe parashtrimi i standarteve luajnë rolin e tyre, por ato kurrë nuk mund të shfaqësojnë individët nga përgjegjësia. Në këtë vëllim, si edhe tek i pari, vëmendja përqendrohet më tepër tek administratorët sesa tek politikanët apo në aspekte të tjera të politikës dhe proceseve administrative si dhe në praktikën si pjesë e demokracive liberale moderne. Kjo nuk do të thotë se s'ka vend për sjelljen etike në tipe të tjera sistemish politike, por hapësira e kufizuar në këtë libër nuk na lejon të japim një pamje më të gjerë. Globalizimi mund të ketë qenë një koncept popullor apo në modë nga fundi i mijëvjeçarit të dytë dhe ky fenomen i ka lënë gjurmët e veta. Megjithatë, në mijëvjeçarin e ri, në qoftë se temat e nënvizuara në këtë vëllim janë guida të besueshme, theksi mund të jetë disi më ndryshe. Sikurse del në mënyrë të padiskutueshme edhe nga këta kapituj, tashmë egziston një përqendrim në mjedisin politik, i cili është kaq i rëndësishëm për të vlerësuar sjelljen etike të zyrtarëve në shërbimet publike. Së fundi, theksi vihet gjithnjë e më shumë mbi mënyrat se si kërkohen standartet demokratike dhe mbi mënyrat në të cilat pritet që përgjegjshmëritë të marrin një rëndësi më të madhe.

Bibliografia

Jackson, M.W (1993), "How can ethics be taught?", pp.31-42 in Richard Chapman (ed), *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edinburgh University Press

Wilkinson, Ellen (1932), Annex 6 in Committee on Minister's Powers, Report, Cmd.4060, London: HMSO

2 Korrupsioni në Qeverinë Vendore - Disa Çështje Etike të Njëzet e pese Viteve të Fundit

Rodney Brooke

Hyrje

Në muajin mars 1999, Shoqëria e Guvernatorëve të Pushtetit Lokal zhvilloi seminarin e radhës që synonte njohjen e pushtetit vendor me programin e qeverisë mbi etikën dhe mirësjelljen.

I shpallur si kryetari i ri i Doncaster, ishte Bashkiaku Malcolm Glover - Zoti "Pastërtia", që kishte marrë përsipër të pastronte stallat e Augjisë⁷ nga korrupsioni bashkiak në atë qytet. Pas shtatë ditë reklama për seminarin, vetë Këshilltari Glover arrestohet, duke u bërë kështu rasti i dymbëdhjetë i këshilltarëve të Doncaster-it, me akuzën implikim në abuzimet që ai vetë ishte zotuar t'i ndalonte. Njëkohësisht, policia po hetonte një çështje krejtësisht të veçantë: fletëpalosjen që Këshilli kishte botuar pikërisht para zgjedhjeve të majit të 1998.

Në fletëpalosje, këshilltari Glover krenohet se si këshilli kishte vendosur drejtësi, duke pastruar praktikatat e vjetra korruptuese. Nëpunësi monitorues i këshillit, duke mbështetur argumentin e nxjerrë nga KM (Këshilli i Mbretëreshës), kishte paralajmëruar se kjo ishte një praktikë jologjore. E megjithatë fletëpalosja ishte nxjerrë.

Në të njëjtën kohë, lideri i Wakefield-it fqinj hoqi dorë nga pozicioni i tij dhe nuk u zgjodh më nga Partia Laburiste, sepse mbi të rëndonin dëshmi korruptive. Guvernatori i mëparshëm i Wakefield-it ishte pezulluar nga puna ku punonte pasi kishte dalë në pension, si nëpunës i Autoriteteve Policore të West Yorkshire për arsye të problemeve që i dolën edhe pas largimit të tij nga zyra si guvernator. Zëvendësguvernatori i RotherHam-it dhe të tjerë, ishin pezulluar në pritje të hetimeve policore mbi pagesat që u ishin bërë prostitutave nga fondi publik.

⁷ Stallat e Augjisë-marrë nga mitologjia Greke

Poulson dhe pasoja

Ky duket si një shtrembërim kohor. Njëzet e pesë vjet më parë unë hyra në Këshillin e Ri Administrativ të West Yorkshire, i cili e ka zanafillën nga West Riding i vjetër. Në departamentin tim ishte rezervuar një apartament për një ekip me dedektivë nga policia e Londrës, udhëhequr nga Komandanti Crane (më vonë do të rishfaqet në bashkinë e qytetit si kryeinspektori i Policisë, Zoti James Crane, me detyrën e hetimit të arësyeve të dështimeve për të gjetur vrasësin e Yorkshire-it. [vrasës serial në Yorkshire]

Komandanti Crane po hetonte skandalin që kishte përfshirë arkitektin John Poulson. Vendi ishte tronditur nga provat e korrupsionit të zbuluar në procedurat e falimentimit të Poulson-it. Arkitekti nga Yorkshire kishte qenë aktiv, respektivisht në të njëjtin territor si protagonistët në skandalet aktuale. Ai kishte qenë përgjegjës për zhvillimet që fillonin që nga qendra e Aviemore Highland deri në një spital, në Malta. Ai e kishte ndërtuar praktikën e tij të shquar kombëtare, duke mbushur me dhurata dhe me mikëpritje ata që mund të lidhnin kontrata me të.

Midis të implikuarve ishin edhe Sekretari për Punët e Brendshme Reginald Maudling dhe lideri karizmatik i Newcastle-it, T.Dan Smith. Në rrjetën e Poulson-it kishin rënë edhe politikanë të tjerë kombëtarë dhe lokalë. Në burg u fut edhe një zëvendëssekretar i zyrës skoceze, George Pottinger. Zoti Bernard Kenyon, drejtor i një kompanie të Poulson-it, ndonëse ende zyrtar i krahinës së West Riding, ishte nën hetim deri në momentin kur vdiq.

Pasojat e hetimit Poulson u përhapën gjerësisht papritur. Eddi Newby, kryetar i bashkisë së qytetit të Bradford ishte një mbikëqyrës kombinati, i cili jetonte në mënyrë modeste në tarracën e një shtëpie. Ai punonte natën që të mund të drejtonte bashkinë gjatë ditës. Ai u dënua me burgim (që më vonë u pezullua), për shkak se pranoi një udhëtim falas për në Paris. Ai ishte këshilluar nga organizatori verior i Partisë Laburiste, T.Dan Smith, të shkonte atje dhe të shihte strehimin e ri social. Fatura u pagua nga Poulson. Ai nuk u akuzua kurrë se kishte ndërmarrë hapa për të lidhur kontratë për Poulson-in. Në të vërtetë, Poulson nuk punoi kurrë për Bashkinë e Qytetit të Bradford. Dënimi u vlerësua si mjaft i ashpër, sidomos në kontekstin që kishte praktika të tilla në shërbimet publike. Në fund të fundit, ministrat duket se pranojnë pushimet dhe huanë nga Pallati Tuskan pa koment. Kur këshilltari Newby dha dorëheqjen si kryetar (në këtë kohë nga Bashkia e rajonit të West Yorkshire), ai u brohorit nga të gjitha partitë.

Çështja Poulson shkaktoi kaq zhurmë sa që ajo çoi në dy hetime kombëtare. Kryeministri ngriti një komision mbi rregullat e sjelljes së qeverisë vendore nën kryesinë e Lordit Redcliffe-Maud (Redcliffe-Maud, 1974). Kur u bë e qartë, se kthetrat e Poulson kishin arritur deri në qeverinë qëndrore, një Komision i Posaçëm Mbretëror, nën drejtimin e Lord Salmon, ekzaminoi standartet e

drejtimit në jetën publike (Salmon,1976). Kjo çoi në prezantimin e një kodi kombëtar të drejtimit të qeverisë vendore, emërim i gabuar për derisa ai aplikohet vetëm për anëtarët. I mbushur me amendamente përgjatë viteve, ai u bë mjaft i “komplikuar”, bile i padepërtueshëm dhe i papajtueshëm. (Nolan,1997,fq.17).

Për një çerek shekulli dhe deri në daljen e rasteve të reja të Yorkshire-it, spektri i korrupsionit financiar u duk sikur u zhduk nga qeveria vendore. Ndonjë këshilltar do të kërkonte përfitimet ose shpenzimet për të cilat nuk ishte i autorizuar, por kjo ishte e gjitha. Krijimi i Komitetit të Standarteve në Jetën Publike më 1994, Komiteti Nolan u nxit nga skandalet parlamentare dhe ato të qeverisë qendrore. Nga raporti i Nolan për qeverinë vendore, rezultoi se korrupsioni nuk ishte i përhapur kudo.(Nolan,1997). Qeveria e theksoi dhe e mbështeti fuqishëm këtë konkluzion në dokumentin përfundimtar të konsultimit mbi etikën. (DETR,1998).

Implikimet etike të mospërputhjeve midis qeverisë vendore dhe asaj qendrore

Në kuadrin e korrupsionit financiar u ngritën probleme të reja etike. Disa prej tyre burojnë nga armiqësia midis qeverisë së ditës dhe qeverisjes vendore. Refuzimi i këshilltarëve të Clay Cross për zbatimin e politikës së qeverisë konservatore për qeratë e banesave më 1973, u ndoq nga refuzimi i këshillit të krahinës së Yorkshire-it jugor për t’iu bindur udhëzimeve të qeverisë Laburiste për shkurtimin e taksave të transportit publik. Ardhja në fuqi e qeverisë së Zonjës Thatcher, më 1979 forcoi armiqësinë. Bashkitë kundërshtuan të zbatonin politikën e qeverisë mbi shitjet e banesave bashkiake.Vendimet e qeverisë u sfiduan nga disa rishikime juridike.

Një luftë e madhe u zhvillua për financat e qeverisë vendore, ndërsa qeveria vendosi të reduktonte shpenzimet. Liverpuli, i kontrolluar nga militantët, refuzoi të përcaktonte një normë për aq kohë sa qyteti të merrte më shumë ndihmë.

Në një tërheqje të qeverisë, sekretari i shtetit për mjedisin, Patric Jenkin dërgoi më shumë para (Widdicombe ,1986,vol.4,ch.2). Më 1984, një qeveri pa reputacion mori kontrollin nën ligjin e tarifave për të vendosur çmimet tavan. Të dhunuar nga pikëpamja kushtetuese dhe të inkurajuar nga sukseset e shkuara, autoritetet që u vunë në kontroll nga Partia Laburiste filluan të takoheshin. Nën udhëheqjen e Margaret Hodge dhe Ted Knight respektivisht kryetar të Islington dhe Lambeth, komiteti kordinativ u angazhua të mos pajtohej. Gjatë dimrit të 1984-1985, kjo u kristalizua në strategjinë e mospërcaktimit të tarifës, kështu që qeveria do të detyrohej të ndërhynte. Solidariteti u thye me rritjen e kërcënimeve. Në qershor vetëm Liverpuli dhe Lambeth ishin ende në fazën e vendosjes së një tarife. Pa u tërhequr nga lidershipi i partisë kombëtare, ata më në fund u dorëzuan në korrik. Kur i erdhi

koha, revizori i parë i distriktit vendosi që humbja u shkaktua nga vonesa dhe për këtë u akuzuan bashkiakët. (Lloyd v McMahom, 1987, 2 WLR 821)

Korrupsioni elektorale

Klima e armiqësisë dhe e mbajtjes anë nxiti një skandal dhe i shkaktoi Poulson-it rivalitet në interesin publik. Ajo përfshiu banesat bashkiake, mollën e sherrit midis partive. Mendimi tradicional ishte se punonjësit e bashkisë votuan Laburistët dhe banorët konservatorë të banesave. Sa më të shumta banesat bashkiake, aq më të shumta mundësitë që një post të ishte i kontrolluar nga Laburistët. Në brendësi, konservatorët besojnë se Herbert Morrison, kryetar i Këshillit Bashkiak të Londrës komplotoi “për të nxjerrë konservatorët jashtë Londrës me anë të programit special të banesave të KBL⁸”. Nuk ekziston asnjë provë se Morrison tha ndonjëherë ndonjë gjë të tillë, por është e sigurt se votuesit në banesat e KBL luajtën rolin e tyre në shndërrimin e bashkisë në një pronë feudale të Laburistëve. KBL u shfuqizua më 1965 dhe u zëvendësua nga një këshill më i madh i Londrës. Kufijtë e tij të gjerë përfshijnë edhe periferitë dhe u projektuan për të siguruar postin për Konservatorët. Në praktikë, herë pas here kontrollohej nga Laburistët dhe kryesisht nën lidhshmëri me Ken Livingstone. Grupi i tij drejtoi këshillin nga 1981 deri më 1986, kur qeveria e xhindosur e Znj. Thatcher i shfuqizoi autoritetin.

Ndërkohë, këshilli i vjetër Bashkiak i Londrës u transferua me rrallë në zona elektorale. Nuk të çudit fakti që shpërndarja e banesave nuk i korrespondoi nevojave të elektoratit. Për shembull, Wandsworth mori 42000 njësi. Kur Këshilli, dikur Laburist vu nën kontrollin e pasigurt të Konservatorëve më 1978, grupi i ri i kontrollit transferoi hartën elektorale zonës administrative me anën e një politike agresive, e cila nxiti shitjen e banesave bashkiake. Klasat e mesme u zhvendosën në apartamentet boshe bashkiake dhe kontrolli konservator u bë i përherëshëm. Kryetari i banesave bashkiake, Christopher Chope u akuzua për inxhinieri sociale nga Laburistët por u shndërrua në një hero të Konservatorëve. Lider i mëvonshëm i këshillit, ai u bë anëtar i dhomës së Komuneve më 1983 dhe shumë shpejt u bë ministri i departamentit të mjedisit në qeverinë e Znj. Thatcher.

Përgjatë Tamizit⁹, që nga Wandsworth shtrihet qyteti madhështor i Westminster-it, i cili mbulon pothuajse të gjithë pjesën turistike të Londrës. Sipërfaqja e tij shtrihet nga “fusha e Kriketit të Lordëve” në veri, deri në pallatin e Westminster-it në jug; nga kopshti Kensington, në perëndim, deri

⁸ KBL-Këshilli Bashkiak i Londrës

⁹ Thames: Lumi që përpërshkon Londrën

në kopshtin Covent, në lindje. Ai ka qenë kontrolluar vazhdimisht nga Konservatorët. Më 1983 lidhshipi i tij tradicional konservator u zëvendësua nga pushteti tepër i ndryshëm i Zonjës Shirley Porter, më vonë Dama Shirley. Duke e modeluar vetveten, në mënyrë të ndërgjegjshme, sipas Zonjës Thatcher, Zonja Porter priste nga nëpunësit e këshillit filozofinë “mund ta bëj”.

Më 1986, në zgjedhjet bashkiake të Londrës pati një ndryshim të fuqishëm të opinionit publik kundër konservatorëve. Pakënaqësia që lindi nga suprimimi i këshillit të madh të Londrës nxori akoma më shumë në pah shmangjen e të lëkundurve nga partia në pushtet për një farë kohe. Në Westminster, bashkia Konservatore, e fortë si shkëmbi u lëkund në prag të kontrollit Laburist. Ndarjet administrative binin njëra pas tjetrës. Lart mbi kufirin Campdan, në Fitzrovia kundërshtimi kryesor ishte në mbrojtje të Kavendish-it. Konservatorët u mbajtën me thonj e dhëmbë. Më pak se 120 vota për Laburistët do t’ia kishin dorëzuar autoritetin më të pasur të vendit kontrollit laburist.

Pasojat do të kishin qenë të paimagjinueshme. Opozita Laburiste ishte e betuar të riemëronte sheshin “Trafalgar”: Monumenti Nelson mund të kishte gjetur vetveten në sheshin e Nelson Mandelës. KBL mund të ishte një gjemb në mishin e qeverisë. Një këshill bashkiak i Westminster i kontrolluar nga Laburistët do të ishte një thikë në zemër.

Zonjës Porter, përplasja me disfatën i dukej si një akuzë personale. Zgjedhjet e rradhës elektorale të Londrës u zhvilluan më 1990. Votat duhet të ishin fituar deri atëherë. Ajo vendosi të mësonte nga Wandsworth, por Westminster kishte vetëm gjysmën e banesave bashkiake, pra 24000 njësi krahasuar me Wandsworth që kishte 42000 njësi. Westminster kishte një problem të madh me të pastrehët dhe kërkesa për banesa me qera që tejkalonin mundësitë e tij. Një program i përgjithshëm shitjesh sipas modelit të Wandsworth, ishte jashtë çdo diskutimi.

Shitjet duhet të ishin të orientuara ndaj minibashkive, votat e të cilave ishin përcaktuese në zgjedhje. I shihni bërë përlllogaritje të banesave në çdo zonë elektorale, në mënyrë që të përfitoheshin vota të mjaftueshme për fitoren elektorale të 1990. Normat ishin vendosur dhe qiramarrësve iu ofruan grante prej 15000 stërlinash që të largoheshin.

Në mënyrë që të niste programin me titull kodin “Ndërtimi i Komuniteteve Stabël”, Znj. Porter rekrutoi si kryetar të njësisë së saj policore eprorin e nëpunësve civilë, Bill Philips nga departamenti i mjedisit. Ai drejtoi një takim sekret në shtëpinë e saj, në Oxfordshire. U dhanë udhëzime që “të ndalohej ristrehimi në minibashkitë, votat e të cilave ishin përcaktuese në zgjedhje” dhe të ushtrohej “kontrolli politik” mbi shpërndarjen e banesave. Sistemi i planifikimit duhej të përdorej për inxhinieri sociale”.

Motivi për policinë ishte krejtësisht i pavend. Zyrtarët morën u këshilluan me këshillin drejtues. Ai rekomandoi se do të ishte e gabuar të përdroreshin ndarjet administrative për avantazhe elektorale. Për t’u maskuar u përcaktua

një strategji me bazë të gjerë. Kjo i arriti shifrat e synuara për rritje të elektoratit në zonat elektorale, por në të njëjtën kohë për t'u maskuar u shtuan shitjet edhe në disa zona të tjera.

Për të përforcuar ndikimin e tij, Philips rekrutoi një koleg nga departamenti i mjedisit, Nick Reiter. Duke punuar me zëvendësavokatin e qytetit dhe drejtorin e strehimit, politikat me pak mundim u vunë në vend. Qiramarrësit u lëvizën dhe apartamentet e tyre u rrethuan me dërrasa në pritje të “banorëve të rinj”. Politika u identifikua dhe u investigua nga revizori i distriktit, shumë më përpara se të merrej ndonjë përfitim i mundshëm elektorale.

Në konkluzionet e tij paraprake (Magill, 1994), dhjetë këshilltarë dhe nëpunës u shpallën fajtorë për shpërdorim dhe për këtë u akuzuan me përgjegjësi: Kryetarja Znj.Porter; Zëvendëskryetari Z.David Weeks; kryetari i grupit parlamentar Z.Barry Legg; drejtuesit e strehimit Z.Peter Hartley, Znj.Judith Warner dhe Z. Michael Dutt plus katër zyrtarët Philips, drejtori i strehimit Z.Graham England; Zv.avokati i qytetit Z.Robert Lewis dhe një asistent i drejtorit të strehimit Z. Paul Hayler.

Në raportin përfundimtar (Magill,1996), Legg, Warner dhe Lewis u përjashtuan. Legg (në atë kohë parlamentar) dhe Warner u përjashtuan për arsye se nuk e kishin kuptuar që detyra e tyre kishte qenë “të zbulonin administrimin e jashtëligjshëm dhe jokorrekt (Magill,1996,fq.675 dhe 695).

Ndërkohë Dutt kishte vlarë veten. Gjashtë të tjerët u detyruan të paguajnë 31 milionë stërlina, përlllogaritja e fundit e revizorit të distriktit për humbjet që pësoi bashkia. U dhanë një sërë arsyesh për të justifikuar shkeljet e ligjit por e rëndësishme për vendimin e akuzës ishte se të akuzuarit ishin të motivuar ose dinin që policia ishte e motivuar për avantazhin elektorale të partisë së madhe, një motiv ky i jashtëligjshëm.

Gjykata e Lartë i shqyrtoi pesë nga gjashtë apelet. Hayler, i gjashti, pësoi depresion dhe për rrjedhojë u përjashtua nga procesi i Gjykatës së Lartë. Gjykata e lartë në gjykimin e saj iu referua një atmosferë frike në Westminster. Ajo iu referua “sjelljes së partisë në maxhorancë” ndaj zyrtarëve në KBW¹⁰, për të cilët mund të mos ketë qenë e këndshme të punonin në atë kohë. ‘Ne marrim parasysh se presione të tilla mund të kenë pasur një ndikim tinëzar mbi zyrtarët’ duke i bërë ata dashur pa dashur, të nguronin për të folur me kurajo. Midis të tjerëve, zyrtarët i dhanë partisë më të vogël “përgjigje krejtësisht çorientuese” për “pyetje krejtësisht të kuptueshme dhe të përshtatshme”. Anëtarët ndoqën “një taktikë të pavolitshme për sa i përket rolit të zyrtarëve” dhe “një qëndrim përbuzës” ndaj zyrtarëve dhe vizioneve të tyre.

Vendimet e gjyqit mbi individët sqarojnë: Drejtori i strehimit u përjashtua nga kritika, për arsye se ai besonte ndershmërisht se politika e bashkisë ishte e ligjshme. Kryetari i banesave, Peter Hartly u shpall fajtor për

¹⁰ KBW-Këshilli Bashkiak i Westminster

keqadministrim dhe për faktin se ai kishte nxitur një politikë të infektuar nga një qëllim jo i ndershëm (avantazhi elektoral). Veprimi i tij ishte i jashtëligjshëm, pavarësisht nga motivi i tij i drejtë dhe kësisoj çoi në keqadministrim për shkak të motiveve të papërshtatshme të tjerëve, për të cilat ai ishte në dijeni. Por ne besojmë se ai nuk e vlerësoi paligjshmërinë e administrimit të tij dhe në të vërtetë besoi se qëllimi i tij i drejtë i bënte veprimet e ligjshme .

Philips, fillimisht kryetar i politikës, më vonë u emërua “drejtor manaxhimi”, një titull që kishte si qëllim t’i jepte mbështetje për të siguruar politikën e jashtëligjshme të adaptuar nga Znj.Porter. Gjyqi mbështeti pikpamjen se ai e dinte se ajo që ishte propozuar synonte një qëllim jo të ndershëm. Kështu ai u shpall fajtor për shpërdorim. Por atë nuk e kishin këshilluar që kjo që po bënte ishte e paligjshme dhe për pasojë nuk mund të arrijmë në përfundimin që ai e ka ditur se propozimi i tij ishte “i jashtëligjshëm”.

Në rastin e kryetarit dhe zv.kryetarit, qëllimi i tyre gjatë gjithë procesit ishte të arrinin avantazh elektoral të jashtëligjshëm. Njohja e gjithçkaje të jashtëligjshme dhe zbulimet e paramenduara, të dyja të çojnë në keqadministrim të qëllimshëm. Aktualisht të dy rastet po përpiqen të hedhin poshtë vendimet në gjykatën e apelit.

Natyrisht, rasti Westminster ishte një shans i papritur për Partinë Laburiste, e cila po shkundej nga pislleku laburist. Në çdo debat kur përmendej pislleku i Laburistëve, këta të fundit akuzonin Westminster-in konservator. Debatet parlamentare mbi qeverinë vendore katandiseshin në argumente se “bashkitë e cilës parti ishin më të korruptuara”.

Raporti i revizorit hodhi një hije të madhe dyshimi mbi Westminster. Pati mjaft degëzime. Politika u zgjerua nga “Ndërtimi i Komuniteteve Stabël”, që synonte shitjet e shtëpive në minibashkitë, votat e të cilave ishin përcaktuese në zgjedhje, në “Jetesë Cilësore”, ku përmirësimet duhet të përqendroheshin në këto minibashki dhe një regjim i planifikuar me kujdes do të inkurajonte apartamente luksoze. “Jetesë Cilësore”, i dha shtysë një hetimi tjetër nga revizori i distriktit.

Një skandal tjetër lindi si rezultat i *apartamenteve prej azbesti*¹¹. Në fillim të 1980-ës, u konstatua rreziku. Dy blloqe bashkiake – Hermes dhe Chantry Points në Elgin/Walterton paraqisnin një rrezik të veçantë. Bashkia ndoqi politikën e zhvendosjes së qiramarrjes nga apartamentet për një periudhë pesëvjeçare në mënyrë që ato të zmbreseshin komplet dhe azbestet të zhvendoseshin. Kur politika “shtëpitë për votat” hodhi rrënjë dhe mungesa e strehimit për të pastrehët u bë akoma më e mprehtë, në shkurt të 1989-ës, kjo politikë u kthye përsëri në skenë. Të pastrehët u zhvendosën në apartamentet

¹¹ *Banesa të një cilësie të dobët*

e azbestit. Fushata nga lokale, u kthye në një çështje kombëtare (Rosenberg,1998).

Pas presionit politik për një hetim, këshilli autorizoi një inspektor të pavarur, John Barratt, të hetonte tarifat. Në mars 1996-ës, ai raportoi se këshilltarët konservatorë të Westminster-it ndikuar nga marrja parasysh e interesave, ristrehuan familjet e pastreha në blloqet prej azbesti. Pavarësisht se për këtë egzistonin këshillat më të qarta, krejt në të kundërtën, ata që vepronin në emër të një personi publik morën përsipër risqe duke rrezikuar shëndetin e njerëzve. Vendimi u mor nga Kryetari i grupit të shumicës, megjithëse nominalisht ai ishte marrë nga nëpunësit e lartë të strehimit. Çështja nuk u shqyrtua kurrë nga Komiteti Bashkiak i Strehimit. Sipas Z.Barratt, kontrolli i hollësishëm, joformal dhe politik i veprimeve ekzekutive po bëhej gjithnjë e më i tepruar dhe më mbytës.(Barratt, 1996).

humë karriera u shkatërruan dhe jo vetëm të atyre që ishin përfshirë në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në maj 1996, me t'u publikuar raporti final i revizorit, Graham Farrant, ish asistenti i drejtorit të strehimit në Westminster dhe aktualisht drejtor ekzekutiv i distriktit të Aston-it të Birmingham-it u emërua drejtor ekzekutiv i Këshillit Bashkiak të Norfolk-ut. Megjithëse ai nuk ishte përmendur në raportin “Shtëpi për vota”, këshilli bashkiak i Norfolk-ut refuzoi ofertën e tij për punë.

Në janar 1999, drejtori i ri ekzekutiv i sapoemëruar i ishujve Shetland, Nick Reiter, dha dorëheqjen pas 6 muajve pezullimi. Arsyeja ishte se:Ai kishte qenë kryetari i politikës në Westminster gjatë sagës “Shtëpi për vota”. Megjithëse, nuk ishte akuzuar kurrë, ai botoi një gazetë ku paraqiste të gjithë zyrtarët që kishin punuar për fitoren e konservatorëve.

Paanshmëria e zyrtarëve

Sipas profesorit Martin Loughlin “Aspekti me shokues i çështjes së Westminster-it ka të bëjë me rolin e zyrtarëve”. Në shembuj të tjerë të politizimit të qeverisë vendore, zyrtarët janë përpjekur të ruajnë pozicionin e tyre profesional. Megjithatë, përshtypja e krijuar është se zyrtarët pranonin ose edhe ndihmonin në nxitjen e politikave propartiake. (Loughlin,1994).

Për ironi të fatit, paanësinë e zyrtarëve e sfidoi për herë të parë publikisht një sekretar konservator i shtetit, Patrick Jenkin. Në atë kohë heqja e kontesë metropolitane nuk po ecte dhe aq mirë. Qeveria e kishte humbur luftën publicitare. Zyrtarët, veçanërisht unë u ngritëm në mbrojtje të autoriteteve të dënuara. Megjithëse qeveria kishte deklaruar se motivi i heqjes së këshillave krahinore metropolitane nuk ishte politik, Sekretari i Shtetit tha se zyrtarët që mbrojtën autoritetet ishin të motivuar politikisht.

Shqetësimi i qeverisë nxiti krijimin e Komitetit të Widdicombe për administrimin e biznesit të autoriteteve lokale. Në konferencën e Partisë Konservatore më 1984, në të cilën u shpall dhe krijimi i këtij komiteti, Zoti Jenkin tha:

Ka një kancer në disa nga këshillat lokalë, i cili vepron më në thellësi sesa shpenzimet të tepruara. Në disa nga qytetet tona demokracia lokale në vetvete është e kërcënuar. Kontrollat dhe bilancet tradicionale shpërfillen. Këshillat bashkiakë harxhojnë më kot miliona për fushata politike të fuqishme. Zyrtarët zgjidhen sipas bindjeve të tyre politike. E drejta e pakicave është nëpërkëmbur: dispozitat në fuqi manipulohen nga debatet mbytëse. (The Guardian, 11 tetor 1984)

Në qeverinë vendore të Britanisë, vendimmarrja i përket bashkisë në tërësi. Zyrtarët kanë përgjegjësi përpara gjithë këshillit, ndryshe nga nëpunësit civilë. (ata nuk i shërbejnë vetëm partisë në pushtet). Këta të fundit kanë për detyrë të zbatojnë instruksionet e këshillit për sa kohë që ato nuk janë të paligjshme. Nëse kryejnë veprime të paligjshme ata mund të akuzohen. Nëse autoriteti nuk arrin të marrë vendime në përputhje me ligjin atëherë zyrtarët e kanë për detyrë të informojnë këshillin për këtë. Megjithatë, në qoftë se këshilli ende frenohet të marrë vendim, atëherë zyrtarët nuk mund ta shpikin atë. Këshilltarët e marrin vetë përsipër përgjegjësinë për pasojat.

Marrëdhënia kushtetuese u krijua përpara kontrollit të fortë politik të qeverisë vendore. Ajo i nxiti zyrtarët t'i mbanin këshilltarët në një distancë të sigurt. Në mënyrë që të shmangnin takimet personale, sekretari i parë i komunës sime (1955-62) do të largohej nga bashkia nëse shihte kryetarin e këshillit të hynte. Ai nuk ishte ndryshe nga të tjerët. Shumë nga sekretarët e komunës nuk do ta takonin liderin e një partie politike në bashki nëse lideri i partisë tjetër s' do të ishte prezent (në mënyrë që të shmangej madje edhe mundësia e shfaqjes së favorizimit (Headrick, 1962, fq 128).

Gjatë periudhës së rindërtimit së pasluftës, bashkitë shpesh shijuan një atmosferë rehatie. Qeveritë konservatore qenë po aq të etura sa dhe Laburistët të nxisnin këshillat e ndërtimit të banesave. Shpenzimet e qeverisë vendore u rritën nga viti në vit. Meqënëse partitë në përgjithësi kishin një program të përbashkët, takimet private midis partisë në pushtet dhe zyrtarëve nuk ishin të qenësishme. Sistemi i mëparshëm i qeverisë lokale funksiononte mjaft mirë. Profesionalizmi i zyrtarëve ishte "forca e vetme, më e madhe, e cila mundësoi autoritetet vendore të zbatojnë me efektshmëri të lartë detyrat e rëndësishme, që u ishin besuar (Griffith, 1966, fq 534).

As sistemi formal dhe as profesionalizmi i zyrtarëve nuk ishin prova kundër tensioneve politike të 1970-ës, sidomos, kur këto ishin shoqëruar me një ndryshim në natyrën e bashkiakëve. Dominimi moral i kryepleqve u zhduk me

tërheqjen e tyre në 1974. Shumë politikanë të tjerë dhanë dorëheqje kur gjetën si të papërshtatshme si politikën konfrontuese ashtu edhe stilin e fuqishëm të pas-riorganizimit të ri të autoriteteve. Në skenë dolën bashkiakë më agresivë të pajisur me një program të qartë politik. Partitë e shumicës morën në zotërim gjithnjë e më shumë bashki. Ato të opozitës rreshtën së ndari pushtetin dhe filluan ta shihnin rolin e tyre si kundërshtarë të grupit të kontrollit, duke ndjekur kështu praktikën e Westminster-it.

Megjithatë ndryshe nga qeveria qendrore, institucionet e qeverisë vendore janë kolegiale dhe jokundërshtarë. Rezultati ishte vendosja e zyrtarëve në pozicione të paqarta, ndërkohë që ata mbanin marrëdhënie me partinë në pushtet dhe njëkohësisht kryenin detyrën e shërbimit ndaj bashkisë si e tërë. Grupet e kontrollit natyrisht uronin të zhvillonin një dialog privat me zyrtarët mbi zhvillimin dhe zbatimin e politikës. Në mënyrë që të zhvillonin këtë dialog, grupet njëpartiake dhe komitetet u bashkuan.

Gjatë periudhës së komitetit të Widdicombe, kryezyrtarët pranuan se duke parë realitetet e politikave moderne, përgjegjësia e tyre kryesore duhet të jetë karshi partisë në pushtet (Laffin dhe Young, 1985). Madje edhe Komiteti Kombëtar Këshillues i Qeverisë lokale të Partisë Konservatore tha:

Shumë nga zyrtarët që nuk janë as të zgjuar dhe as të dobët janë përpjekur të pengojnë praktikën e reja të liderëve të vendosur politikë dhe kanë krijuar tensione brenda autoriteteve të tyre, të cilat mund të ishin shmangur. Ata nuk kanë mundur të njohin se kërkesa për të ushtruar pushtetin nga liderët e zgjedhur duhet të përshtatet në qoftë se ekziston dhe se në ato kushte praktikën dhe konventat e qeverisë vendore duhet të përshtaten që të sigurojnë se pushteti po ushtrohet me mençuri dhe se menaxhimi politik është i efektshëm (cituar nga Brooke, 1986).

Për autoritetet e politizuara kjo nuk ishte ndonjë gjë e re. Herbert Morrison kur ishte lider i Këshillit Bashkiak të Londrës (KBL), tha se zyrtarët duhet të flasin rrallë ose aspak në komitet, duke vendosur përgjegjësinë, aty ku duhet – në anëtarët e zgjedhur. Por partitë opozitare shpesh dështuan të pranojnë konventat e reja, bile edhe kur këto të fundit ishin të kodifikuara. Debatet filluan, mbi atë se çfarë këshille duhet t'i japin zyrtarët një partie opozitare. A duhet që ai të kufizohet në informacion faktik sipas kërkesës? A mundet që zyrtarët të hartojnë opsione për opozitën? A duhet që zyrtarët të informojnë partinë në pushtet për hapësirat me interes të opozita, të cilat ata i kanë zbuluar së fundmi?

Anëtarët filluan të ndikojnë me hartimin e raporteve dhe të kontrollojnë programet e komiteteve duke fshehur probleme, të cilat për ta ishin të pakëndshme. Arkëtarët filluan të përfshiheshin në llogari kreative: “unë duhet të jem i përgatitur t'i nënshtroj aftësitë e mia të pastra financiare sipas nevojave

të autoriteteve të veçanta”,- tha dikush. (Cituar në Laffin dhe Young, 1985). Sjellja të cilën profesor Loughlin e cilësoi mjaft shokuese në rastin e Westminster, ishte e veçantë në llojin e saj. Znj. Thatcher mirëpriti nëpunësit civilë të stilit “mund ta bëj”. Dhe nuk ishte aspak e çuditshme që politikanët lokalë pëlqyen të njëjtën gjë. Takimet njëpartiake inkurajuan anëtarët të përshkruajnë objektivat politike të cilat zyrtarët duhet t’i kthenin në programe praktike. Për sa i përket protestës për vendosjen e kufirit maksimal të tatimeve komunale, Margaret Hodge, më vonë lidere e Islington tha se: “Ju mund t’ua thoni zyrtarëve, se cilët ishin pro nesh dhe cilët ishin kundra”.

Në këshillën e saj dhënë këshilltarëve, një firmë e njohur e konsulentëve të qeverisë vendore tha: “Asnjë bashki nuk mund të jetë e suksesshme në qoftë se nuk ka zyrtarë bashkëpunues dhe mendjemprehtë që të zbatojnë politikat në praktikë dhe të zhvillojnë politika, që shfrytëzojnë më së miri objektivat e manifestuesit...Drejtuesit e bashkive janë në kërkim të një stili të ri devotshmërie tek nëpunësit e tyre të lartë. Emërimet e zyrtarëve mund të bëhen sipas kriterëve të lidhura me veprimtaritë e njohura politike ose sipas vizioneve të kandidatëve. (Young, 1986, fq 127-8) Nuk mund të bëheshin më ftesa të hapura për të emëruar të njohurit. Cili ishte çmimi i paanshmërisë së zyrtarëve?

Postet kryesore, deri në atë moment të përjetshme, u cunguan në rastet kur grupet e kontrollit i vlerësuan si të papërshtatshëm personat që kishin zënë këto vende. Kontratat afatshkurtra u bënë të zakonshme në mënyrë që të gjendej një rrugë për heqjen e kryezyrtarëve të padëshiruar. Nuk të çudit fakti se praniami i kërkesave të partisë opozitare u bë më i shpeshtë. Pavarësia agresive e zyrtarëve të vjetër të bashkisë – të përjetshëm – u kthye në një çështje të së shkuarës.

Në përgjithësi, zyrtarët e stilit të ri modern riinterpretuan detyrën e tyre si për të siguruar se të gjithë këshilltarët i njihnin faktet përkatëse (megjithëse kjo mund të ishte e hapur për interpretim). Por ata nuk shihnin asnjë arsye ta vinin në dijeni bashkinë për pikëpamjet e tyre nëse këto të fundit nuk ishin krejtësisht profesionale. Për më tepër, ata besonin se pavarësisht nga arsyet politike të anëtarëve për të marrë vendime, zyrtarët do të ishin të detyruar t’i implementonin ato, në qoftë se do të kishte një arsye të përshtatshme për qeverinë vendore për ta bërë këtë. Siç e bëri të qartë dhe rasti i Westminster-it, revizori i distriktit nuk e pranoi. Me avokatin e popullit, ai refuzoi të pranonte se zyrtarët kishin detyra të tjera, përveçse të ngrinin zërin, pavarësisht sesa e papranueshme mund të ishte këshilla e tyre dhe pavarësisht nëse do të vinin në rrezik postin e tyre. Tendenca drejt një marrëdhënie thuajse të shërbimit civil, dukej përkohësisht e rrezikuar, derisa gjykata e lartë të merrte vendim mbi rastin e Westminster-it.

Në një grup të vogël autoritetesh rurale, marrëdhënia midis zyrtarëve dhe anëtarëve nuk ka ndryshuar shumë çerek shekullin e fundit. Në vende të tjera

shumica e drejtorëve ekzekutivë tani nuk e shohin detyrën e tyre kryesore si shërbim ndaj bashkisë si një e tërë. (Norton,1991). Përkundrazi, ajo është të nxisë dhe të zbatojë politikat e partisë në pushtet. Kjo do të shërbejë edhe si kriter për gjykimin e tyre. Ky perceptim i detyrimeve të zyrtarëve ka ndryshuar shumë në çerek shekullin e fundit.

Përfundime

Siç nënvizon dhe Guy Peters (në kapitullin 9), mënyra tradicionale për të trajtuar çështjet e reja etike është prezantimi i rregullave të reja. Pasojat e problemeve të njëzet e pesë viteve të fundit kanë qenë një sërë rregullash shtrënguese mbi qendrimin e qeverisë vendore duke filluar me legjislacionin e duke vazhduar me raportet e Komitetit të Widdicombe në 1985 dhe 1986. Ato arritën kulmin me publikimin e projektligjit të qeverisë mbi etikën në qeverinë vendore. Pavarësisht se qeveria mohoi ekzistencën e ndonjë problemi madhor, ligji propozon krijimin e Komitetit të Standarteve, i cili përfshin anëtarët që nuk bëjnë pjesë në bashki, për secilën bashki; një bord Kombëtar Standartesh; një trup Zyrtarësh mbi Standartet Etike ;dhe Panele Gjykimi me mandatin për të hequr anëtarë të padenjë nga bashkitë e tyre.

Me t'u zbatuar, ligji do të nxjerrë sfida të reja etike sepse shkon drejt heqjes së komitetit nga i cili qeverisen autoritetet lokale. Autoritetet do të zgjedhin midis një bashkiaku të zgjedhur në rrugë të drejtpërdrejtë, një kabineti - i cili mund të jetë njëpartiak – ose një menaxheri bashkiak me pushtet ekzekutiv. Propozimet do të ndryshojnë pjesëmarrjen e detyrueshme të partive të vogla në vendimmarrjen formale. Ekzistojnë mundësi më se të dukshme për korrupsion. Qeveria propozon t'i përballojë ato duke ngritur një komision hetimor të mandatuar të hetojë vendimet e ekzekutivit. Do të ketë çështje të reja të transparencës kur vendimet merren nga një person apo prapa dyerve të mbyllura. Kur pushteti i vishet formalisht një ekzekutivi politik, cili është detyrimi i zyrtarëve kundrejt pjesës tjetër të bashkisë? Cilën anë do të mbajnë për të ndihmuar Komitetin hetimor të përballet me vendimet e ekzekutivit? Siç qartëson edhe John Rohr (kapitulli i 13-të) një kod i standarteve etike varet nga aparati administrativ mbi të cilin bazohet.

Gjithashtu probleme të reja janë tensionet e shkaktuara nga një ekonomi mikse që ofron shërbime; kontraktime me të jashtëm, manaxhim shitjesh, inisiativa të financës private, buxhete të decentralizuara, manaxhime lokal të shkollave, shoqëri të përbashkëta me sektorin privat dhe kompani të autoriteteve publike. Martin Painter (kapitulli i 11-të) demonstroi kontraditat. Ato ngrejnë çështje të etikës dhe të ndershmërisë madje përtej atyre të përcaktuara nga rregullat aktuale. Probleme të njëjta ngrihen në anët e tjera të sektorit publik.

Një tipar i rëndësishëm i temës është mënyra sesi rregullat e qeverisë vendore ndryshojnë nga ato të aspekteve të tjera të sektorit publik. Nëpunësit civilë, për shembull, kanë një besnikëri të paparë ndaj ministrit të tyre; ata nuk kanë pse të mbajnë përgjegjësi njëkohësisht edhe ndaj parlamentit. Gjithashtu ata nuk duken të penguar në zbatimin e vendimeve politike; duket se nuk ka ndonjë kërkesë për ta që të vënë në diskutim motivet siç nënkuptohet nga çështja Westminster, për qeverisjen vendore. Sikurse tha dhe Z.Brian Cubbon, nëpunësit civilë do të ndihmojnë ministrat të mundësojnë funksionimin e sistemit në përputhje me qëllimet e tyre politike.(Chapman,1993 fq 9). Mbi të gjitha nëpunësit civilë jashtë qeverisjes vendore nuk janë të kërcënuar me gjoba, ndëshkim i hequr nga shërbimi civil më 1981. Në qoftë se ministrat synojnë një veprim ilegal, nëpunësit civilë nuk duhet ta kundërshtojnë çështjen në publik; një shënim në dosje është i mjaftueshëm. Kur t'i vijë koha, ajo do të shqyrtohet nga Komiteti për dhënie llogari publike.

Parlamentarët dhe këshilltarët punojnë nën kushte shumë të ndryshme për sa i përket pranimit të dhuratave. Pranimi i favoreve nga parlamentarët është i lejueshëm, ndërsa për bashkiakët një veprim i tillë do të konsiderohej i jashtëligjshëm. Mekanizmi i ndërlikuar i propozuar nga qeveria për të vëzhguar bashkiakët është në kontrast të thellë me kushtet e vetë disiplinimit që gëzojnë parlamentarët, pavarësisht se kjo mund të ndryshojë si rezultat i legjislacionit së të drejtave të njeriut, sikurse parashikon Georgi Szablowski në kapitullin 4.

E megjithatë, komiteti Nolan po nxit disa konvergjenca rregullash për pjesë të ndryshme të sektorit publik. Mekanizmi qeveritar në zyrën e këshillit të ministrave aktualisht po kërkon organizata publike jashtë ministrive që të përdorin një kod sjelljeje të ngjashëm me atë të imponuar në qeverinë vendore. Komiteti Nolan duke rekomanduar heqjen e gjobës propozoi zëvendësimin e saj me akuzën e keqpërdorimit të zyrës publike, që do të aplikohet në të gjithë sektorin publik.(Nolan,1997). Qeveria e ka pranuar rekomandimin në parim, por ka akoma punë për të çuar përpara planet e zbatimit të tij.

Duke ndjekur konferencën e Etikës në shërbimet publike të 1990, Richard Chapman, shkruan: “Ajo çfarë është e pranueshme në një vend apo në një kohë mund të ndryshojë nga ajo që është e pranueshme në një vend tjetër ose në një kohë tjetër” (Chapman,1993,fq 1).Është e qartë se rregullat etike në sektorin publik janë ende në zhvillim. Pavarësisht nga amandamentet thelbësore të njëzetë e pesë viteve të fundit, ato do të vazhdojnë të ndryshojnë me daljen e problemeve të reja.Njëzet e pesë vitet e ardhshme do të jenë po aq të mbushura me ngjarje sa edhe vitet e shkuara.

Bibliografia:

- Barratt, John (1996), Report of a documentary review into the use by Westminster City Council of Hermes and Chantry Points, Elgin Estate, for housing purposes, London: Westminster City Council.
- Brooke, Rodney (1986), "Management Aspects of Widdicombe", *Local Government Studies*, Vol.12 No.6, November/December 1986.
- Chapman, Richard A. (ed) (1993), *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- DETR (1998) Consultation Paper : *Modernising local government: A new ethical framework*, London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Griffith, J.A.G (1996), *Central Departments and Local Authorities*, London, George Allen and Unwin.
- The Guardian* (11 October 1984), quoted in Loughlin (1994)
- Headrick, T.E(1962), *The Town Clerk in English Local Government*, London: Allen and Unwin.
- Laffin, Martin and Young, Ken (1985), 'The changing Roles and Responsibilities of Local Authority Chief Officers', *Public Administration* Vol.63, Spring 1985.
- Lloyd v McMahon*(1987) ,2 WLR 821.
- Loughlin, Martin (1994), 'Abuse of Power in Local Government: The Auditor's Action against Westminster City Council', *PublicLaw* Summer 1994.
- Magill, J.W(1994), *Westminster City Council Audit of Accounts 1987/88 and Subsequent Years Designated Sales.Note of the Appointed Auditor's Provisional Findings and Views*, London:Touche Ross.
- Magill, J.W(1996), *Westminster City Council Audit of Accounts 1987/88 to 1994/95.Designated Sales.Report of the Appointed Auditor under Section 15(3) of the Local Government Finance Act 1982*, London: Deloitte & Touche
- Nolan, Lord (1997), *Third Report of the Committee on Standards in Public* , Alan (1991), *The Role of the Chief Executive in British Local Government*, Birmingham: Inlogov
- Redcliffe-Maud, Lord (1974), *Report of the Prime Minister's Committee on Local Government Rules of Conduct*, Cmnd.5636, London: HMSO
- Rosenberg, Jonathan(1998), *Against the Odds*, London:WECH, 416 Harrow Road, London W9 2HX.
- Salmon, Lord (1976), *Report of the Royal Commission on Standards in Public Life*, Cmnd.6524, London: HMSO.
- Widdicombe, David(1985), *Interim report of the Committee of Enquiry into the Conduct of Local Authority Business*, London:Department of the Environment.

Widdicombe, David (1986), *Report of the Committee of Enquiry into the Conduct of Local Authority Business*, Cmnd.9797, London: HMSO.
Young, Arthur(1986),*The Arthur Young Councillor's Handbook*, London:Harrap

3 Parlamenti dhe Sjellja Etike

Michael Hunt

Në esenë e tij “Në ndjekje të idealit”, Zoti Isaiah Berlin sugjeron se përpjekja për të imponuar idealet në vetvete është gabim. Idealet nuk mund të imponohen por ato ekzistojnë në një “ekuilibër jo të lehtë”, i cili është vazhdimisht i kërcënuar dhe ka nevojë të vazhdueshme për t’u riparuar (Berlin, 1998, fq 16). Etika në kufijtë e reflektimit të standarteve morale me anë të cilave njerëzit janë të lidhur me njëri-tjetrin, është gjithashtu në një proces të vazhdueshëm zhvillimi-një zhvillim i cili ndryshon në përputhje me stimujt e mjedisit të jashtëm.

Një perceptim i tillë është i vlefshëm kur analizojmë zhvillimin e etikës në Dhomën e Komunëve. Procedurat aktuale që kanë të bëjnë me sjelljen etike lindin nga kultura e parlamentit, i cili vazhdimisht ka kujtuar se një përzierje e të drejtave tradicionale dhe privilegjeve duhet të përcaktojë mënyrën se si moderohet sjellja etike (madje edhe në rast se disa nga këto të drejta dhe privilegje janë bërë gjithnjë e më tepër arkaike). Megjithatë, një numër ngjarjesh të bëra publike mjaft mirë në 1990, tregojnë se rregullat dhe praktikrat e formuluar para shumë kohësh, të cilat kanë drejtuar sjelljen e parlamentarëve, në veçanti në lidhje me çështjet financiare, nuk janë më aq rigoroz apo të kuptueshme. Kështu, së fundi parlamenti ka pranuar nevojën për një kod sjelljeje për anëtarët e vet të tillë që njeh se sjellja etike është shumë më tepër sesa një deklaratë e thjeshtë e informacionit mbi interesat financiare.

Rëndësia e etikës për parlamentin, me zor se mund të zmadhohet. Procesi demokratik ofron një nga garancitë më të rëndësishme kundër korrupsionit - ata të cilët janë zgjedhur nga ai proces duhet të dalin mbi dyshimin personal. Korrupsioni ka të bëjë me ndershmërinë financiare, por është gjithashtu më shumë se aq. Ai lidhet me standarte të përshtatshme të sjelljes, në lidhje me mënyrën se si kryhen role të veçanta. Ka një sërë çështjesh të cilat mund të klasifikohen nën etiketën “Çështje morale”. Për shembull, si përfaqësohen zgjedhësit e veçantë? Çfarë sanksione ndërmerren kundër një parlamentar, nëse ky i fundit nuk përfaqëson ashtu siç duhet interesat e tyre? Çfarë ndihme mund t’u ofrohet individëve kundrejt një tendencioziteti të mundshëm në

mënyrën se si përfaqësohen, i cili mund të lejojë që disa interesa të rëndësishme të përfaqësohen më mirë sesa ato që janë më pak të rëndësishme? Si përfaqësohen interesat e zonës elektorale, kur një parlamentar bëhet ministër dhe nuk mundet të ndjekë publikisht problemet ashtu sikurse mund të pritet nga një deputet i thjeshtë? Përgjigjja se parlamentarët japin llogari para zgjedhësve nëpërmjet sanksionit pesëvjeçar të kutisë së votimit nuk është e kënaqshme. Përveç vonesës në kohë, një sanksion i tillë nuk ofron një ndihmesë konstruktive për një zgjedhës të shqetësuar për mënyrën sesi një parlamentar përmbush detyrat për të cilat ai ose ajo është zgjedhur. Për më tepër, pjesa më e madhe e parlamentarëve zgjidhen nën flamurin e një partie dhe është mjaft e rrallë që sjellja e një individi të jetë faktor domethënës në perspektivën zgjedhore të saj/tij. Përjashtimet e pazakonta të John Browne i cili e humbi postin e tij për arsye të publicitetit të keq si rezultat i fshehjes së interesave të tij të biznesit në Parlament dhe Neil Hamilton pas një publiciteti të ngjashëm për përfshirjen e tij në çështjen “ Para për pyetje”, shërbejnë për të provuar këtë rregull. Së fundi, argumenti i Burkian se parlamentarët janë përfaqësues dhe jo delegatë nënkupton se sjellja e një parlamenti, në aspektin material është e pakritikueshme nga zgjedhës të veçantë.

Sigurisht është e rrezikshme të pranosh se parlamentarët ndajnë një perceptim të njëjtë lidhur me standartet etike të përshtatshme për punën e tyre. Roli i tyre nuk është përkufizuar saktësisht dhe mbetet kryesisht një çështje në vartësi të dëshirave dhe preferencave individuale. Sigurisht shumë individë mendojnë se natyra e asaj pune nuk duhet të përjashtojë mundësinë që ajo të kombinohet me punë të tjera jashtë parlamentit. Për më tepër, ekzistojnë ndryshime strukturore të imponuara nga natyra antagoniste e të proçeduarit në parlament, e cila ndikon në sjelljen etike të parlamentarëve. Praktika normale britanike e zgjedhjes së qeverive me shumicë votash në parlament, do të thotë se sjellja e qeverisë nga pikëpamja se si ajo trajton parlamentin dhe kontrollon mbarëvajtjen e punëve të tij, duhet të ndikojë sjelljen e parlamentit dhe mënyrën sesi parlamentarët përcaktojnë rolet e tyre dhe etikën e përshtatshme që shoqëron këto role. Për anëtarët e qeverisë më shumë dhe për deputetët e thjeshtë më pak, parlamenti është një pjesë e rëndësishme e proçesit që siguron zbatimin e politikave të tyre. Detyra e tyre është të sigurojnë që ky proçes të përfundojë sa më lehtë të jetë e mundur dhe që ata janë në gjendje ta bëjnë këtë duke u siguruar se proçedurat e parlamentit janë të orientuara nga kjo objektivë. Sigurisht, objektiva të tilla nuk ndahen me parlamentarë të tjerë, detyra kryesore e të cilëve është “të jenë” kritikë të vazhdueshëm të atyre që qeverisin”. (Rule, 1994, fq 647).

Përveç ndryshimeve strukturore midis parlamentarëve, ka gjithashtu edhe dryshime të qëndrimeve. Maureen Mancuso (1993) ka provuar se edhe në çështjet e mirëfillta etike të konfliktit të interesave ekziston një ndryshim i madh pikpamjesh, se cila sjellje është e pranueshme. Dallimi i katër tipeve të

ndryshme të sjelljes për këtë çështje, duke filluar nga “Puritanët” e deri tek “Sipërmarrësit” (përfshirë këtu edhe “Punëpandrequrit”) të kujton si pamjaftueshmërinë e rregullave në mesin e viteve 1980-të dhe interesat e ndryshme të personave të zgjedhur në parlament. Një varietet i ngjashëm pikëpamjesh mund të përcaktohet duke shqyrtuar disa nga rastet e fundit, që kanë tërhequr vëmendjen e komitetit të Zgjedhur mbi Standartet dhe Privilegjet.

Larmia e objektivave e roleve dhe e perceptimeve në parlament do të thotë se është jashtëzakonisht e vështirë të hartohen një sërë udhëzuesish etikë që përmbushin nevojat e parlamentarëve ashtu dhe të publikut të gjerë votues. Udhëzues të përgjithshëm në kërkim të idealeve të “shërbimit publik” nuk janë aspak ndihmës, sepse ato injorojnë pafundësinë e llojeve të shërbimeve publike të imponuara nga struktura dhe nga role të ndryshme. Ajo çka është edhe më e rrezikshme është fakti se ato mund të kërkojnë të imponojnë ideale të lidhura me një rol që është provuar se i dominon të dyja si procedurat dhe strukturat. “Shtatë Parimet e Jetës Publike” të mbështetura nga Komiteti Nolan, (Nolan, 1994a, fq 14) mundet të konsiderohen të padobishme për ato që merren me çështjen e gjerë të sjelljes etike të parlamentarëve, pjesërisht sepse duket sikur parimet merren kryesisht me çështjet financiare dhe pjesërisht sepse disa nga parimet duket sikur aplikohen më tepër për anëtarët e ekzekutivit sesa për kritikët e tyre (parlamentarët). Kjo mungesë e përkatësisë specifike rrit rrezikun e nënvizuar në kapitullin e 8-të nga Lawrence Pratchett, i cili thekson se parimet mund të veprojnë si zëvendësues për sjellje të vërteta etike.

Ndërsa etiket e adaptuara nga parlamentarë të veçantë janë të rëndësishme, ekziston rreziku që trajtimi i etikës parlamentare duket sikur merret vetëm me etikën individuale të anëtarëve, duke injoruar kështu çështjen më të gjerë të etikës së Parlamentit në vetvete. Të drejtat dhe privilegjet e Parlamentit (që do të thotë e drejta për t’u marrë siç e gjykon të arsyeshme me shkelje të ligjit nga anëtarët e tij) reflektojnë qartë një kod të veçantë (dhe kolektiv) të etikës. Megjithatë këto të drejta dhe privilegje që kanë origjinën nga mjediset krejtësisht të ndryshme dhe të largëta, shpesh nuk janë adaptuar me mjedisin e ndryshuar të shekullit të 20-të. Ato injorojnë, për shembull, zgjerimin e të drejtës së votës në pjesën e fundit të shekullit të 19-të dhe fillimit të shekullit të 20-të dhe rritjen e partive masive. Ato gjithashtu injorojnë mundësitë më të gjera të arsimit që janë më se të mundshme në ditët e sotme dhe zhvillimin e komunikimit. Ato mund të injorojnë edhe ndryshimin në anëtarësinë e parlamentit duke përfshirë futjen e vlerave të ndryshme të besimit dhe të përvojave të anëtarëve pjesëmarrës. E megjithatë, këto të drejta dhe privilegje të ngulitura në brezat e parlamentarëve nga një proces qytetërimi mund të inkurajojnë një bindje se nëse një sjellje e caktuar nuk është në dukje ofenduese për kolegun, duhet të pranohet publikisht. Por siç është provuar mjaft qartë në raportin e parë të Komitetit Nolan nuk ka asnjë arsye që të besosh se kjo është e drejtë (Nolan, 1994b, fq 1). Dekada e shkuar ka dëshmuar një shqetësim

të vërtetë publik përsa i përket sjelljes etike që parlamenti sanksionon me vullnet të plotë. Shqetësime të tilla thelbësore nuk zgjidhen thjesht nga parlamenti duke gjetur mënyra të reja për të rregulluar veprimtaritë e anëtarëve të tij. Është pikërisht ky qëndrimi këmbëngulës i parlamentit i cili duhet të ekzaminohet dhe të diskutohet, sigurisht nga një audiencë më e gjerë sesa vetëm parlamentarët.

Rregulla që drejtojnë administrimin etik

Parlamenti ka dabatuar vazhdimisht se është i aftë të rregullojë vetë çështjet që i përkasin, duke përdorur privilegjet dhe procedurat e komitetit që merret me çdo problem që ka të bëjë me sjelljen e anëtarëve të tij. Megjithatë deri relativisht vonë, rregullat që mbulojnë sjelljen etike të parlamentarëve (duke përfshirë këtu sjelljen që ka lidhje me konfliktet mes interesave financiarë dhe detyrave të tyre si parlamentarë) ishin të kufizuara dhe u mungente saktësia. Pavarësisht, se në fuqi ekzistonte një rregull afatgjatë të cilin parlamentarët nuk mund ta votojnë në një debat që mund të ndikojë interesat e tyre financiarë, udhëzime për informacionin që parlamentarët duhet të japin rreth këtyre interesave kur marrin pjesë në debate, deri vonë kanë qenë shumë të pakta. Një rezolutë e parlamentit në vitin 1965 ndalon “dhënien e parave ose ndonjë avantazhi tjetër një parlamentar (komiteti zgjedhor për Interesat e Anëtarëve më 1970, dëshmi nga zoti Barnett Cocks, fq 2). Më vonë, në një çështje që përfshinte vendimin e një sindikate për të ndaluar mbështetjen e një parlamentar, politikat e të cilit po bëheshin gjithnjë e më tepër të padobishme për to, Parlamenti nënvizoi se “Është kontradiktore me dinjitetin e parlamentit ndonjë anëtar të ndërmarrë ndonjë marrëveshje kontraktuale me ndonjë organizëm të jashtëm që do të kontrollonte ose kufizonte pavarësinë totale të anëtarëve dhe lirinë e veprimit në parlament. Për më tepër, ‘detyrimi e një parlamentar është ndaj zgjedhësve dhe vendit të tij në tërësi dhe jo ndaj një seksioni të veçantë’ (H.C, Deb, 1947). Disa vite më vonë, kryetari Morrison theksoi se tashmë ishte krijuar një traditë që parlamentarët të informonin parlamentin për çfardo interes që ata mund të kishin në çështjen për diskutim. Ai vazhdoi të shpjegonte se kjo ishte më tepër një kortezi sesa ndonjë gjë tjetër (h.C. Deb, 1953). Kështu, siç nënvizon dhe Alan Doig deri më 1974, parlamenti drejtohej nga një sërë rezolutash dhe precedentesh të pakoordinuar të cilat jepnin shpjegime të shkurtra dhe pak hollësi se çfarë kërkohej nga anëtarët që ata t’i ndanin interesat private nga detyrimet parlamentare [Doig, 1983, fq 329].

Nuk është e vështirë të gjenden arsyet e mungesës së rregullave që drejtojnë konfliktet e interesave. Parlamenti gjithnjë e ka marrë mjaft seriozisht sjelljen e anëtarëve të tij por ai s’është përpjekur kurrë të zhbirojë në çështje të cilat nuk e shqetësonin dhe ka preferuar të besojë se anëtarët e tij mund të

vepronin ndershëmrisht të paktën për aq kohë sa nuk kishte prova , për të provuar të kundërtën. Komiteti i Zgjedhur Për Interesat e Anëtarëve (Declaration), 1969-1970, mori në konsideratë nevojën për një regjistër të interesave të anëtarëve, por arriti në përfundimin se një regjistër formal nuk mund të funksiononte pjesërisht për shkak të problemit të përcaktimit se çfarë duhet apo nuk duhet të përmbajë regjistri. Në çdo rast, ai mendoi se një regjistër ishte i panevojshëm sepse ai jodetyrimisht do të zbulonte informacione të nevojshme e që do të ndikonin në një debat – ku shumica e anëtarëve mund t'i përmbaheshin vetëm konventave ekzistuese. Shumë anëtarë të parlamentit pa dyshim, ishin të një mendje me mendimet e artikuluara më vonë nga Enoch Powell. Në 1975 ai prononcohej kundër nocionit për të botuar një regjistër interesash. Ky regjistër nuk ishte i nevojshëm pjesërisht sepse anëtarët e rrethit të mbyllur të parlamentit tentonin të dinin se çfarë interesash përfaqësonin anëtarët e tjerë, pjesërisht sepse një regjistër formal reflektonte mbi nderin individual të parlamentarëve dhe pjesërisht sepse në një mënyrë apo në një tjetër ai do të ishte inefektiv. (H.C, Deb, 1975, kolona 742-743)

Regjistri i interesave

Origjina e regjistrit mund të shihet si e lidhur drejtpërdrejt me rastin e Poulson në fillimet e viteve 1970, i cili përfshiu 3 parlamentarë: John Cordle, Albert Roberts dhe Reginald Maudling. Ndërsa parlamenti dukej i tërhequr ndaj kritikave për Roberts dhe Maudling, ai mbajti një qendrim të vendosur ndaj Cordle, i cili [sipas parlamentit] ishte ngatërruar në qendrimet shpërfillëse ndaj parlamentit, duke ushtruar presion në lidhje me çështjen “Gambia”, pa bërë të qarta interesat e veta financiare (Komiteti i zgjedhur për sjelljen e anëtarëve të parlamentit, 1976-1977). Megjithatë problemi shkoi më tej se kundravajtjet e tre parlamentarëve; parlamenti kishte pranuar paraprakisht shqetësim të madh për standartet e sjelljes në sektorin publik duke përgatitur një rregullore formale që anëtarët duhet të deklarojnë interesat e tyre në “çfardo debat ose procedurë të parlamentit ose të komisioneve të tij” (H.C, Deb, 1974). Për më tepër, parlamenti kishte krijuar një komitet të zgjedhur për deklarimin e interesave të anëtarëve rekomandimet e të cilit të debatuar në parlament më 1975, përfshinin publikimin e një regjistri ku parlamentarët mund të regjistrojnë vullnetarisht interesat e tyre. Ashtu sikurse e bëri të qartë Edward Short, kryetar i parlamentit, kjo synonte të shtonte por jo të zëvendësonte detyrimet e një parlamenti që të deklaronte interesat e tij sa herë që e sillte situata. Ai shtoi se nuk kishte nevojë për një mekanizëm të komplikuar për të mbuluar këtë çështje dhe se ishte përgjegjësia e anëtarëve të veçantë të vendosnin çfarë duhej ose s' duhej shtuar në regjistër (H.C, Deb, 1975, kolona 737-739).

Vlera e regjistrimit nuk duhet hedhur poshtë, edhe në qoftë se disa anëtarë këmbëngulin ta anashkalojnë atë. “Komiteti i zgjedhur” u raportoi parlamentarëve me imtësi shkelje të ndryshme, relativisht të vogla, të neneve të regjistrave; (megjithëse ndoshta është domethënës fakti që dy rastet më serioze me të cilat u morën - ato të zotit Browne dhe të pjesëmarrësve në çështjen “para për pyetjet”- tërhoqën vëmendjen e tyre falë gazetarëve). E megjithatë siç vëren Doing, raportet rrallë u debatuan në një mënyrë të arsyeshme dhe akoma dhe më rrallë parlamentarët ishin subjekti i sanksioneve. “Rasti Browne 1988” ishte raporti i parë i dërguar në parlament për vendim, që nga themelimi i komitetit më 1975 (Doing, 1998 fq 13). Më tej ai citon se komiteti ishte i dobët dhe jo efektiv. Ai komenton me një frazë kuptimplotë se, “së fundi rezultoi që komiteti ishte pjesë e botës së ngjyrimt dhe të ndikimit që karakterizon një pjesë të mirë të manipulimit të punëve qeveritare. Në qoftë se do të nevojitej ndonjë evidencë për të konfirmuar pohimin e fundit, ajo do të sigurohej nga përpjekjet e një *Whipi*¹² të ri, David Willets për të ndikuar rezultatin e hetimit të komitetit mbi rolin e Neil Hamilton në çështjen “Para për pyetjet” (komiteti i zgjedhur mbi standartet dhe privilegjet, 1996-1997). Megjithatë, komitetit i mungonte kapaciteti për të trajtuar çështje më madhore. Ai bëri të pamundurën të zbulonte kompleksitetin e çështjes Browne ndërsa pranoi se e kishte të pamundur të depërtonte në zemër të çështjes (komiteti i zgjedhur për të hetuar interesat e anëtarëve, 1990). Pavarësisht nga rezultatet e hetimeve, komente të tilla zor se nxisin besimin në procedurat që ekzistojnë për rregullimin e aktiviteteve të anëtarëve.

Të çudit fakti që një komitet i tillë të mos ketë besimin e publikut ose të parlamentit kur ballafaqohet me sfidat e 1990-ës. Madje, mund të thuhet se dështimi për të ndërtuar një reputacion të besueshëm ishte pjesërisht përgjigje për disa nga këto probleme; shumë parlamentarë sigurisht e ndjenin të panevojshme t’i bindeshin shpirtit dhe disa herë letrave të regjistrimit. Nga ana tjetër, reputacioni i tij i dobët padyshim reflektoi dëshirat e një parlamenti, i cili nuk ishte ende i përgatitur të përballej me disa nga problemet potenciale që mund të dilnin dhe preferoi të bënte një sy qorr për problemet që ndërlikonin sjelljet individuale të anëtarëve të tij.

Komisioneri për standartet

Rekomandimi që parlamenti të caktojë një komisioner për standartet, erdhi si domosdoshmëri e një varg akuzash për sjelljen e anëtarëve të parlamentit, duke përfshirë çështjen “para për pyetje”, për dështimin e disa parlamentarëve për të regjistruar siç duhet interesat dhe sugjerimet e tyre se disa anëtarë po

¹² *Kamxhik, person përgjegjës për zbatimin e rregullores*

pranonin “favore” nga organizatat e biznesit për qëllime të diskutueshme. Ndoshta më i rëndësishëm ishte shqetësimi i publikut të gjerë për sjelljen e atyre që kishin pushtet dhe autoritet në jetën publike dhe që përfshinte shqetësime për shkeljet financiare në qeveri, proceset e zgjedhjeve të anëtarëve të bordeve të trupave publike ministrorë dhe rasteve të përsëritura të ngacmimeve seksuale. Ky kombinim shqetësimesh detyroi kryeministrin John Major të themelojë nën drejtimin e Lordit Nolan, komitetin që do të hetonte mbi standartet e sjelljes në jetën publike. Pavarësisht se ky raport i kushtoi një kapitull diskutimit të standarteve të sjelljes të parlamentarëve, ai u përqendrua tërësisht në çështje të lidhura me mosparaqitjen nga disa parlamentarë të interesave personale para parlamentit. (duke përfshirë këtu edhe interesa që dalin nga pagesa për pyetje). Shumë gjëra nga diskutimi i këtij kapitulli u harruan. Aktualisht ekziston pak debat, nëse parlamentarët duhet të kishin paguar interesa të jashtëm –Në përgjithësi, pranohet se Parlamenti përfiton si nga shumëllojshmëria e përvojave, edhe nga botëkuptimi bashkëkohor që sjellin interesa të tillë. Megjithatë, do të ishte shumë e vështirë të vendosje se cilët interesa të jashtëm ishin të pranueshëm dhe cilët jo. Për më tepër, parlamentarët gjithnjë kanë paraqitur interesa të veçantë dhe kjo është e drejtë. E megjithatë, shifra e cituar nga komiteti se afërsisht 70% e parlamentarëve (duke përjashtuar anëtarët e qeverisë dhe kryetarin) “kanë marrëdhënie financiare me organizata të jashtme, të cilat lidhen drejtpërdrejt me anëtarësinë e tyre në parlament” paraqet provë për përhapjen e një problemi tjetër (Nolan, 1994, fq 22). Madhësia e kësaj shifre, sigurisht që ka më pak të bëjë me korrupsionin e politikanëve të ditëve moderne sesa me faktin se numri i parlamentarëve që ndjekin karriera që s’kanë lidhje me parlamentin, ka rënë në mënyrë të konsiderueshme (Nolan, 1994, fq 27). Megjithatë, është e lehtë të arrish në përfundimin se shumë parlamentarë ndërmarrin “konsulenca” për të shtuar të ardhurat e tyre dhe ndjekin politika në emër të klientëve të korporatës me zell më të madh, sesa do ta kishin bërë nëqoftëse s’do të paguheshin. Për rrjedhojë, komiteti i kushtoi vëmendje një problemi të dytë - regjistri i interesave të anëtarëve në vetvete i vlefshëm ishte konsideruar si një mënyrë e pranueshme për parlamentarët që t’ia shkarkonin përgjegjësitë e tyre parlamentit në vend që të rregjistronin interesat e tyre siç ishte menduar më parë (Nolan 1994, fq 27). Në veçanti, komiteti i kushtoi vëmendje problemit të avokaturës së paguar dhe vështirësisë për ta ndarë atë nga këshilla e paguar. Ndërsa, marrëdhëniet financiare ndërmjet parlamentarëve dhe organizatave, të cilat mund të dëshirojnë të përfitojnë nga ekspertiza e tyre janë konsideruar gjithnjë të pranueshme. Vështirësitë dalin kur kjo marrëdhënie përdoret kryesisht (për të mos thënë vetëm) si mënyra e nxitjes së interesave të veçantë. Siç vlerësoi dhe komiteti, marrëdhënie të tilla nuk janë vetëm të pakëndshme, por degëzojnë dhe shtyllën e rezolutës 1947 (Nolan, 1994a, fq28-29).

Përgjigjja e komitetit Nolan për sa i përket këtyre shqetësimeve ishte çuditërisht e matur, veçantërisht kur dihej se aktivitetet e shumë parlamentarëve kishin lidhje të ngushtë me shqetësimin e publikut. Pavarësisht, se ai rekomandoi që parlamentarët duhet të jenë “të lirë, të kenë interesa të jashtëm të palidhur me punën në parlament” ai vendosi se nuk ishte e udhës të ndaloheshin menjëherë, marrëveshjet financiare që shumë parlamentarë kishin arritur me organizatat e jashtme, jo pak të ndikuar nga “prekja që të ardhurat e shumë parlamentarëve do të kishin pësuar, gjë që nuk mund të anashkalohet”. Megjithatë, në veçanti, ai rekomandoi të ndalohej praktika e të vepruarit si “konsulent i përgjithshëm me shumë klientë” (Nolan, 1994a, fq 30). Komiteti më tej vendosi se ishte përgjegjësia e parlamentit t’i bënte parlamentarët të mbanin përgjegjësi për veprimet e tyre dhe kësisoj, të përjashtonte çdo përpjekje që përdor ligjin, si një mënyrë për të rregulluar aktivitetin e tyre. Kjo nënkupton se problemet nuk ishin dhe aq të vështira sa që të mos të zgjidheshin me anë të disa qartësimeve të rregullave dhe krijimit të disa procedurave më të sigurta për të vepruar kundër shkeljeve të rregullave. Rekomandime të tjera të veçanta, përfshinin caktimin e një Komisioneri Parlamentar për Standartet dhe hartimin e një kodi sjelljesh.

Kështu deri diku, raporti ishte një zhgënjim. Ndërsa, ai njohu haptazi se ekzistonte një shqetësim i konsiderueshëm përse i përket standarteve të të sjellurit të parlamentarëve, ai s’ ishte në gjendje të bënte gjë tjetër, veçse të sugjeronte amendimet e procedurave ekzistuese. Mundësia që procedurat dhe proceset e adaptuara nga parlamenti të ishin me të meta nuk u mor parasysh nga komiteti. Padyshim që, arsyeja për këtë ishte pjesërisht dobësimi i madh i komitetit dhe nevoja e tij e qartë për të zgjidhur shpejt disa çështje publike. Një tjetër arsye, ndoshta ishte natyra e gjerë e anëtarisë së tij. Megjithëse, dy ish-ministra të kabinetit së bashku me një ish-kryetar të dalluar dhe një profesor politikash mjaft të njohur ranë dakort të bashkoheshin me komitetin, asnjëherë anëtarët nuk kishin propozuar një rishikim thelbësor të kushteve që çuan në caktimin e tij (komitetit) ose të pyesnin nëse marrëveshjet aktuale jo të përshtatshme të adaptuara nga parlamenti kishin kaq të meta sa që u nevojitej një rishqyrtim dhe jo një rregullim. Në qoftë se një mendim i tillë do t’u kishte shkuar në mend ata pa dyshim do t’u dorëzoheshin normave morale mbizotëruese dhe do të arrinin në përfundimin se një rishikim i tillë i takonte vetë parlamentit dhe nuk duhej të adresohet nga “jashtë”.

Kodi i sjelljes padyshim e ka zhvendosur Parlamentin, nga një situatë ku udhëheqja e kufizuar për parlamentarët në lidhje me përgjegjësitë e tyre etike ishte pështjelluese dhe e pakodifikuar, në një situatë udhëheqjeje konkrete dhe ndoshta më se të mjaftueshme. Tani nuk ka asnjë justifikim për një anëtar i cili nuk arrin të kuptojë rëndësinë që parlamenti i bashkangjit zbatimit të standarteve të paracaktuara etike. Ndërsa kjo e fundit mund të mirëpritet, ekziston gjithmonë një rrezik se një përshkrim tepër i detajuar i përgjegjësive

të parlamentarëve do t' u shkaktojë t' i bëjë ata të ndjejnë se duhet të tregojnë çdo përfitim të mundshëm, që ata mund të kenë marrë nga çfarëdolloj burimi, në përfitim të askujt. Gjithashtu kjo mund të forcojë problemin e diskutuar disa herë, se parlamentarët mund të mendojnë se zbatimi i kërkesave të regjistrit shkarkon përgjegjësitë e tyre ndaj parlamentit, në vend që ta konsiderojnë atë si shtesë të këtyre përgjegjësisë. Shumica e ankesave, që i janë bërë komisionerit, u referohen shkeljeve të vogla të rregullave, shpesh rezultat i një keqinterpretimi ose i një pakujdesie nga ana e parlamentarit të akuzuar. Megjithëse ndreqja e këtyre shkeljeve të paqëllimita ka vlerë, procesi në vetvete zgjidh pak gjëra përsa i përket problemit të sjelljeve të korruptuara të parlamentarëve, madje kjo ndoshta konfirmon se shumica e politikanëve nuk kanë qëllim të veprojnë në një mënyrë që mund të konsiderohet si e korruptuar.

Raporti i nxjerrë nga Komisioneri i parë për Standartet, i publikuar në 1998, argumenton faktin se ishte bërë një progres i dukshëm. Shfuqizimi i avokatisë, i sugjeruar fillimisht nga Komiteti Nolan, kishte pasuar një efekt të dukshëm në numrin e konsultimeve të mbajtura nga parlamentarët dhe, shqetësimet kryesore se influenca mund të blihet dhe të shitet, janë reduktuar dukshëm (Komiteti i zgjedhur mbi standartet dhe privilegjet, 1997-1998 Apendeksi, fq 2) Megjithatë mbeten ende një sërë problemesh, si psh. ai i kompetencave të Komitetit të Standarteve dhe të Privilegjeve për të marrë vendime mbi disa nga çështjet më kryesore që ai shqyrton. Ky përbënte një problem në çështjen Hamilton, ku komisioneri arriti në një gjykim të bazuar mbi provën ekzistuese. Që nga viti 1970, parlamenti kishte bërë progres të kufizuar në këtë drejtim - Pothuajse të njëjtat komente ishin bërë gjatë kohës së raportimit mbi veprimtaritë e Cordle, Maudling dhe Robertson (Doig, 1983). Kompleksiteti i çështjeve të përfshira, ngre pyetje si përsa i përket kompetencave të komisionerit dhe të komisionit për të ndërmarrë hetime të tilla ashtu edhe për burimet në dispozicion të tyre. Zoti Gordon Downey ishte i ndërgjegjshëm se stafi i tij ishte i mjaftueshëm për të shqyrtuar shkeljet rutinë. Por siç citojnë David Walker dhe David Hencke (1998, fq 21) në një artikull të mëvonshëm në një gazetë, një staf i kufizuar ngushton natyrën e rasteve që ai mund të marrë përsipër dhe e pengon atë për të mbajtur një qëndrim më proaktiv ndaj problemit të korrupsionit. Në veçanti, një staf i tillë i kufizuar pengon çdo përpjekje për ta çuar shqyrtimin e sjelljeve etike të parlamentarëve përtej kufijve të ngushtë të konfliktit të interesave që lindin si rezultat i transaksioneve financiare.

Një problem i dytë lidhet me procedurat e përdorura për të hetuar rastet e veçanta. Kjo përmban tri etapa që përfshijnë: publikimin nga komisioneri të fakteve dhe nxjerrjen e një konkluzioni mbi shkeljen e rregullave, kënaqjen e komitetit se janë përdorur procedurat korrekte dhe se përfundimet janë të mbështetura nga prova dhe së fundi dhënien nga parlamenti të dënimeve ashtu siç i duken atij të përshtatshme. Kjo përputhet me një model hetimi ku komisioneri ka fuqi të kufizuar, mund të veprojë vetëm me një kapacitet

pothuajse legal dhe ku detyra e tij është thjesht të hetojë një rast që të mund të përcaktojë faktet. Një model i tillë duket se është i pranueshëm për të dy palët: si për parlamentin, në përgjithësi edhe për ata që kanë qenë subjekt të vërejtjeve, me përjashtim të Neil Hamilton.

Ka arsye të dukshme për të mbajtur procedurat hetuese jashtë arenës së ligjit, përfshirjes së policisë dhe mundësisë së procedurave kriminale, pasi parlamenti të ketë përfunduar, hetimet e tij. E megjithatë, mungesa e rregullave përsa i përket administrimit të hetimeve, bën që si komisioneri ashtu edhe komiteti të jenë të hapur kundrejt vërejtjeve se procedurat e adaptuara nuk përputhen me kërkesat elementare të drejtësisë së mirëfilltë. Kjo është vështirësuar nga pikpamja e pranuar se një parlamentar mund të shpallet fajtor për një akuzë të bazuar mbi probabilitetet më shumë sesa fajësi pa asnjë dyshim të arsyeshëm. Komisioneri i parë e kuptoi se parlamenti kishte të drejtën ta bënte këtë arsyetim pak me tendencë, sepse nuk ishte një rast kriminal, që kërkon sanksione kriminale. Nuk të çudit fakti se Hamilton nuk ra dakort duke kundërshtuar se shkelja e rregullave të drejtësisë së mirëfilltë do të thoshte se rezultate të tilla nuk ishin të sigurta.

Downey vërejtë se zgjidhja e një mosmarrëveshjeje të tillë mund të nënkuptojë se parlamenti mund të vendosë të përdorë një panel të jashtëm “të caktuar nga parlamenti ku shumica është apolitike”, për të vepruar si një bord Apeli [Select Committee on Standards and Privileges, 1997-1998, Appendix, p. 3].

Ai preferoi të mos thellohej në vështirësitë e zgjedhjes së një paneli të tillë. Problemi i tretë ka të bëjë me saktësimet e dënimeve të papërshtatshme për shkeljet e ligjit. Megjithëse ekzistojnë katër ndëshkime të mundshme të ashpërsive të ndryshme që fillojnë nga çensura publike, një parlamentar e krahason këtë me mundësinë e ekzekutimit publikisht për vjedhje dyqanesh (H.C, Deb, 1998b). Një çështje tjetër është drejtësia në dhënien e dënimeve – Komiteti do të bënte mirë të shmangte dyshimin e zgjatuar pasojë e gjykimit të rastit Cordle, Maudling dhe Robertson, se popullariteti i parlamentarëve (apo mungesa e tij) ishte po aq faktor në ndëshkimet e kërkuara sa dhe gabimet që kishte bërë çdo parlamentar. Downey ngriti shqetësimin që parlamentit do t’i duhej ende të caktonte tarifa të përshtatshme për shkallë të ndryshme të shkeljeve dhe që të paktën në një rast, ndëshkimi i caktuar kishte qenë “relativisht i ashpër” [Select Committee on Standards and Privileges, 1997-1998, Appendix, p.4].

Përfundime

Nevoja për komitetin Nolan si dhe rekomandimet në raportin e tij të parë theksojnë dobësinë e vazhdueshme të mundësisë të parlamentit për të kontrolluar dhe rregulluar sjelljen etike si të anëtarëve të tij dhe të anëtarëve të qeverisë. Lidhur me këtë të fundit, ndoshta është domethënëse se, mundësia

e fuqizimit të parlamentit si një mënyrë për të siguruar më tepër përkrahje për standartet e pranueshme të sjelljes, duket se nuk i ka shkuar në mend komitetit ose anëtarëve të parlamentit. Për sa i përket sjelljes së parlamentarëve, parlamenti vazhdon të përpiket të mbështetet mbi metoda që nuk sfidojnë ndershmërinë evidente të shumicës së parlamentarëve, por në të njëjtën kohë sigurojnë pak sfida për ata që përpiqen të veprojnë jashtë marrëveshjeve të duhura. Në ceremoninë e organizuar me rastin e daljes në pension të Zotit Gordon Downey, Robert Sheldon tha se shpresonte që ngarkesa në punë e pasardhësit të Downey së shpejti do të zvogëlohej shumë, pasi standartet e reja po njiheshin gjithnjë e më tepër (H.C, Deb, 1998a). Ndërsa disa nuk do të ishin dakort me optimizmin e tij, faktet e viteve të fundit duket se sugjerojnë nevojën për kontroll të vazhdueshëm dhe vigjilent mbi standartet ekzistuese, të cilat në vetvete mund të kenë nevojë për modifikime me ndryshimin e rrethanave.

Richard Chapman në një përgjigje të hershme, por parashikuese ndaj raportit të parë të Komitetit Nolan vërejtë se vetëm një kod do të ishte i pamjaftueshëm; ajo që nevojitej, gjithashtu ishte edukimi dhe trajnimi i parlamentarëve si edhe diskutimi i vazhdueshëm publik përreth standarteve të pritshme të sjelljes së tyre (Chapman, 1995, fq 13). Në këtë kontekst, si dhe në shumë të tjerë, transparenca (në formën e një regjistri të lejueshëm publikisht dhe publikimi i raporteve nga Komiteti i Standarteve dhe Privilegjeve) është një metodë efikase për të siguruar zbatimin e standarteve të duhura. Por nënkuptimet e komenteve të Chapman gjithashtu theksojnë një pikë mjaft të rëndësishme. Ai duhet t'i ketë bërë jehonë bindjes së Berlinit se vetëm nëpërmjet një procesi të vazhdueshëm të përpjekjeve për të ngulitur idealet do të mund të sigurojmë zbatimin e standarteve që ne i konsiderojmë si të përshtatshme për punonjësit tanë publikë.

Bibliografia

- Berlin, I.(1998), 'The Pursuit of the ideal', in Hardy, H. And Hausheer, R.(eds), *The proper Study of Mankind*, London: Pimlico.
- Chapman, Richard A.(1995), 'The First Nolan Report on Standards in Public Life', *Teaching Public Administration* Vol.15, No 2, pp.1-14.
- Doig, Alan (1979), 'Self-Discipline and the House of Commons: The Poulson Affair in a Parliamentary Perspective', *Parliamentary Affairs* Vol.32, pp.248-67.
- Doig, Alan (1983), 'Watergate, Poulson and the Reform of Standards of Conduct', *Parliamentary Affairs* Vol. 36 pp. 316-33.
- Doig, Alan(1998), "Cash for Questions": Parliament's Response to the Offense that Dare Not Speak its Name', *Parliamentary Affairs* Vol. 51, pp. 36-50.

- H.C.Deb. (1947), 5s, Vol.440,col 365, 15 July.
- H.C.Deb. (1953), 5s, Vol. 510,col 2040,5 February.
- H.C.Deb. (1974), 5s, Vol.874, cols 537-8,22 May.
- H.C.Deb. (1975), 5s, Vol.893,cols 735-45,12 June.
- H.C.Deb. (1998a), 6s, Vol.319,col. 808,17 November.
- H.C.Deb. (1998b), 6s, Vol.319,col 820,17 November.
- Mancuso, Maureen (1993), 'The Ethical attitudes of British MPs:A Typology', *Parliamentary Affairs* Vol.46, pp. 179-91.
- Nolan, Lord (1994 a), *Standards in Public Life*, Cm. 2850-I, London: HMSO.
- Nolan, Lord (1994b), *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm.2850-II, London: HMSO.
- Ryle, Michael (1994), 'The Changing Commons', *Parliamentary Affairs* Vol. 47,pp.647-68.
- Select Committee on Member's Interests (Declaration) (1969-70), HC 57, London: HMSO
- Select Committee on the Conduct of a Member of the House, Session 1976-77,HC 490, London: HMSO
- Select Committee on Member's Interests, Session 1989-90, HC 135,London: HMSO.
- Select Committee on Standards and Privileges, First Report, Session 1996-97, HC 88, London: The Stationery Office.
- Select Committee on Standards and Privileges, Nineteenth Report, Session 1997-98, HC 1147, London: The stationery Office.
- Walker,D. And Hencke,D.(1998), *The Guardian*, 18 November.

4 Etika e Shanseve të Barabarta

Susan Corby

Ky kapitull shqyrton etikën e mundësive të barabarta në shërbimet publike të Mbretërisë së Bashkuar nga dy perspektiva: shteti në rolin e punëdhënësit dhe shteti në rolin e qeverisë.

“Shanset e barabarta” përdoret si terminologji e shkurtuar për përpjekjet që bëhen për të arritur barazimin e mundësive duke respektuar gjininë, origjinën etnike dhe paaftësitë, megjithëse kjo terminologji mund të përdoret për të përfshirë edhe moshën, orientimin seksual dhe përkatësinë fetare. Megjithatë, në mënyrë të pashmangshme, ky kapitull përqëndrohet mbi gjininë dhe origjinën etnike, duke qenë se këto fusha të mundësive të barabarta kanë qenë objekt diskutimesh publike dhe politikash publike për një periudhë kohe shumë më të gjatë se fushat e tjera.

Ky kapitull parashtron tre argumenta kryesore. Së pari: Shanset e barabarta u panë si një çështje etike për një periudhë të shkurtër kohore, kryesisht nga 1960 deri në fillimet e 1980. Në gjysmën e parë të shekullit të 20-të, qeveria e konsideroi të ligjshëm diskriminimin ndaj grave dhe pakicave etnike dhe nga mesi 1980-ës, Shanset e barabarta, në të shumtën e rasteve është justifikuar në nivel biznesi, jo në nivel etik. Argumenti i dytë është se Shanset e barabarta, kërcënohen nga delegimi dhe decentralizimi në shërbimin publik dhe autoritetet vendore. Dimensionet e barazisë janë lënë mënjanë në masë të konsiderueshme, në diskutimet rreth ndërlikimeve etike në ristrukturimin e shërbimit publik. Argumenti i tretë është se Shanset e barabarta janë minuar nga një vlerë thelbësore e etikës në shërbimet publike: zgjedhja dhe gradimi (ngritja në përgjegjësi) bazuar në meritokracinë. Përfundimet i vendosin këto argumente në një kontekst më të gjerë, sepse etika e mundësive të barabarta ilustron shumë çështje kyçe në debatet për etikën në shërbimet publike.

A është kjo një çështje etike?

Diskriminim i ligjshëm

Organizata për Zhvillim dhe Kooperim Ekonomik (OZHKE, 1996) duke studiuar shërbimin publik në shtete të ndryshme, shprehet se norma morale është “shuma e idealeve të cilët përcaktojnë një kulturë të tërë” dhe etika ka të bëjë me “rregulla që shndrojnë idealet ose normat etike karakteristike në praktika të përditshme”.

Megjithatë, standartet etike nuk janë absolute. Kështu në gjysmën e parë të këtij shekulli, ideologjia dominante mbështeste teorinë, diskriminimi i grave ishte i ligjshëm (megjithëse lëvizja feministe e ka zanafillën që në shekullin e 19-të) dhe diskriminimi ndaj pakicave etnike as që merrej parasysh. Kështu vetëm në 1928 gratë fituan të drejtën e votës në të njëjtat kushte me burrat (domethënë në moshën 21 vjeç). Kur ligji i 1919-ës mbi përjashtimin gjinor u kalua në parlament, u vendos një klauzolë e cila lejonte kufizime në mënyrën e pranimit të grave në shërbimin publik dhe kushtet e kriteret e shërbimit të tyre, të cilat në thelb ishin inferiore në raport me ato të kolegëve të tyre meshkuj. Rregullimet e fondeve publike të 1921-shit, punësonin gratë si nëpunëse civile vetëm nëse ato ishin vejusha ose beqare dhe emërimet e veçanta në shërbimet publike jashtë vendit u liheshin burrave (Fredman dhe Morris, 1989). Në fillimet e viteve 1920, pak autoritete lokale i paguanin gratë njësoj si burrat për punë të barabarta. Jo vetëm kaq por kundër minibashkisë së Poplar të Londrës, u ngrit një padi me pretendimin se një regjim i barabartë page ishte i barasvlefshëm me keqpërdorim taksash. Dhoma e Lordëve vendosi se sistemi i pagave në Poplar ishte i jashtëligjshëm duke qenë se drejtohej nga “parime jo shumë të natyrshme” të filantropisë socialiste ose nga “ambicie feministe” për të siguruar barazinë e gjinive.

Gjatë luftës së dytë botërore numri i grave të punësuar në administratën publike u rrit shumë dhe barazimi i pagave u shndërrua në çështjen e ditës. U themelua edhe një komision mbretëror por, pjesa më e madhe e raportit të publikuar prej tij më 1946, mbështeti pabarazinë në vazhdim. Gratë konsideroheshin si më pak të besueshme, më pak të efektshme ose më pak të përshtatshme dhe një pagesë më e ulët nga pikëpamja sociale ishte e dëshiruar, si një nxitje për martesë. Duke pasur parasysh armiqësinë e punëdhënësve ndaj pagave të barabarta, paqartësitë e sindikatave dhe mungesën e lidershit nga qeveria Laburiste pikëpamja e komisionit mbretëror mbizotëroi. (Pope, 1991, p. 56)

Barazia është etike

Megjithëse numri i grave të punësuar pas luftës ra, shifrat e vitit 1946 paraqitën një rritje prej 15% krahasuar me shifrat e 1939-ës (Pope, 1991) dhe shteti filloi të veprojë si punëdhënës. Më 1946 shfuqizohet pengesa martesore për

shërbimin civil në vend, megjithëse për shërbimin jashtë shtetit, vendimi u shfuqizua vetëm në 1972 (Hart, 1998). Në 1955, në shërbimet publike u prezantua një pagë e barabartë si për burrat ashtu edhe për gratë, mbi bazën shkallë-shkallë sikurse veproi edhe qeveria vendore për punonjësit e saj, përfshirë këtu edhe mësuesit. Në 1970, qeveria krijoi një komitet të drejtuar nga Znj.E.M Kamp-Jones. Ky komitet do të rekomandonte mënyrat që do t'u mundësonin grave kombinimin e karrierave në shërbimin civil me përgjegjësitë familjare. Por në ato rrethana, rekomandimet e tij ishin pothuajse të paprecedente në Mbretërinë e Bashkuar. Ata përfshinë sigurimin e punës me orar të kufizuar, në vendin e punës të shërbimeve publike, sikurse dhe një leje lindjeje, relativisht të mjaftueshme (Departamenti i shërbimit publik, 1971). Një grup i bashkuar menaxhues, i formuar në 1980 me qëllim rishikimin e ecurisë, përgatiti një raport (zyra e personelit dhe manaxhimit, 1982), i cili u bë baza e një programi për veprim për gratë në shërbimin publik.

Qëndrimi i qeverisë ishte një përzierje Pragmatizmi (një dëshirë për të mbajtur në punë stafin e trainuar) dhe të qenurit e një punëdhënësi të mirë. Gjithashtu, sindikatat e shërbimit publik, të cilat shpallën për herë të parë një komitet për paga të barabarta në 1927, përziën pragmatizmin (meshkuj të cilët nuk dëshironin të konkuroheshin padrejtësisht nga femrat që ofronin punë krahu më të lirë) dhe parimet e drejtësisë sociale (Mortimer dhe Ellis, 1980).

Përqendrimi mbi diskriminimin ndaj grave u zgjerua dhe përfshiu pakicat etnike nga fundi i 1950-ës, mbas një fluksi emigrantësh politikë, kryesisht nga India Perëndimore (Antilet), Pakistani dhe India. Megjithatë, fushata për zhdukjen e diskriminimit racial ishte më pak nën ndikimin e konsideratave pragmatike, sesa fushata për zhdukjen e diskriminimit gjinor. I pari nuk bazohej në sindikatat por në organizatat e pakicave etnike, simpatizantët liberalë në partinë laburiste dhe organizatat e tjera të krahut të majtë (Hepple dhe Fredman, 1986, fq 171). Si rrjedhim, qeveria Laburiste prezantoi Ligjet e Marrëdhënieve Racore 1965 dhe 1968 mbi bazat e drejtësisë sociale. Këto ligje nuk u siguronin individëve të drejtën e procesit gjyqësor. Në vend të saj, si fillim ata duhet të shkonin në Bordin e Marrëdhënieve Racore, detyra kryesore e të cilit ishte të pajtonte palët.

Rëndësia e ministrave kryesorë që përfaqësonin një perspektivë të drejtësisë sociale nuk mund të mbivlerësohet. Për shembull, Barbara Castle, kur ishte Sekretare për Punën pretendoi se Ligji mbi Pagën e Barabartë më 1970-ën, u shpall kryesisht si rezultat i vendosmërisë së saj për të kapërcyer atë çka ajo quante “shovinizmi mashkullor në thesar” (Castle, 1993, fq 409). Në mënyrë të ngjashme, Roy Jenkins (kur ishte sekretar i punëve të brendshme), pasi mbështeti një avokat të të drejtave të njeriut, Anthony Lester, si këshilltar politik, sponsorizoi atë çka u quajt “Ligji mbi Diskriminimin Seksual, 1975” dhe “Ligji i Marrëdhënieve Raciale, 1976”. Këto ligje u dhanë individëve të drejtën për të shkuar në një gjyq punësimi, zgjeruan konceptin e diskriminimit

nga ai i diskriminimit të drejtpërdrejtë në atë jo të drejtpërdrejtë (një praktikë që në dukje është e drejtë por është diskriminuese në veprim) dhe shpallën Komisionin e Mundësive të Barabarta dhe Komisionin për Barazi Raciale me role shtrënguese strategjike.

Ndërkohë, gjatë viteve 1970 dhe fillimeve të viteve 1980 shumë autoritete të kryeqytetit sidomos ato e krahut të majtë, si psh: Camden, Islington dhe Lambeth dhe Bashkia e Madhe e Londrës (BML) deri në mbylljen e saj më 1986, ishin mbështetëse të lëvizjes për barazi. Këto autoritete lokale, në rolet e tyre si punëdhënës dhe qeverisës, i kushtuan shumë vëmendje drejtësisë dhe ndershmërisë duke i konsideruar Shanset e barabarta si një pjesë përbërëse të këtij qëndrimi etik jo vetëm për gratë dhe pakicat etnike, por edhe për homoseksualët. BML e drejtuar nga Ken Livingstone ishte në krye të lëvizjes për barazi duke krijuar një grup strukturash organizative dhe politike në mbështetje të politikave të tyre. Për më tepër ajo dhe organizata motër “Autoriteti i Brendshëm i Arsimimit të Londrës”, kopjuan praktikën e pajtimit kontraktual nga qeveria federale e SH.B.A. Më 1983-shin, BML u pajtua me procedurat dhe praktikat e mundësive të barabarta, një kusht për të siguruar një kontratë për të shpërndarë ushqime dhe shërbime. Ajo (BML) publikoi një kontratë pranimit të shanseve të barabarta me qëllim rishikimin e praktikave të kontraktorëve që synojnë të mbajnë punëtorët mbi bazën e një liste të pranuar paraprakisht, duke inkurajuar kompani të adaptojnë një qëndrim etik jashtë interesit vetjak. Një studim (Instituti i Manaxhimit të Personelit, 1987) zbuloi se njësisia e BML pati sukses, që çoi në ndryshimin e procedurave dhe praktikave të punësimit nga një numër jo i vogël kompanish. Gjithashtu, praktika e BML u kopjua nga 19 qeveri të tjera lokale. Megjithatë, qeveria Konservatore zbatoi ligjin e qeverisjes lokale të 1988, i cili e nxori të jashtëligjshme përputhjen e kontratës sipas gjinisë dhe e kufizoi atë vetëm te raca.

Shembulli i biznesit

Në kontekstin ekonomik-politik të viteve 1980-1990 argumentet për shanset e barabarta të bazuara mbi detyrime morale dhe drejtësinë sociale ia lanë vendin argumenteve të bazuara mbi nevojën e biznesit. Këto argumente u përputhën me theksin që u vu në 1980, mbi sipërmarrjen në një ekonomi konkurruese globale. Në shërbimet publike ata u përputhën me teoritë e reja të drejta, të cilat kishin të bënin me futjen e disiplinave të tregut në veprimtarinë qeveritare, me theksin mbi eficientë dhe me manaxhimin e ri publik. (Corby dhe White, 1999)

Është e rëndësishme të theksojmë se ky kapitull veçse na informon se gjatë viteve 1980 kishte një zhvendosje në arsyt mbizotëruese dhe fjalorin. (Dickens, 1999)

Ai nuk sugjeron se mund të përcaktohet me saktësi një kohë e veçantë kur ndodh një ndryshim i spikatur as se në çdo kohë ekziston vetëm një arsye për

barazi. Shembulli i drejtësisë sociale për barazi në veçanti, barazia gjinore, siç është përmendur më sipër, shpesh frenohej nga pragmatizmi. Po kështu megjithëse nga vitet 1980 mbizotëruan diskutimet e shembullit të biznesit, ndonjëherë bëheshin edhe diskutime për çështje të drejtësisë sociale. Për shembull në 1993, raporti i zyrës së këshillit të ministrave mbi progresin, që u arrit me programin për arritje të mundësive të barabarta për shërbimet civile të pakicave etnike, shton dy kushte: efektivitetin racional dhe drejtësinë sociale (Cabinet Office, 1993).

Shembulli i biznesit, për barazinë përqëndrohet në konkurrencën në tregun e punës. Organizatat mund të sigurojnë punëtorë cilësorë, në qoftë se rekrutojnë dhe përzgjedhin mbi bazën e meritës dhe jo stereotipit; rekrutojnë nga burime jotradicionale si përshembull gratë pas lejes së lindjes ose pakica etnike: ofrojnë kushte fleksibile në mënyrë që të mundësojnë mbajtjen e tyre në punë, u ofrojnë trainim e promovim atyre që janë me kualifikime më të ulta, ku shpesh gratë dhe pakicat etnike grupohen në mënyrë joproporcionale. Një drejtim tjetër i biznesit, fokusohet mbi organizimin efektiv. Organizatat marrin vendime më të sukseshme, në qoftë se manaxherët janë të ndryshëm dhe kanë prespektiva të ndryshme për shkak të gjinisë dhe etnisë së tyre dhe reflektojnë gjininë e klientëve të tyre dhe diversitetin etnik. Megjithëse argumentet e shembullit të biznesit tani janë prezent si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat, mbizotërimi i tyre në sektorin publik, paraqet një shkëputje të qartë nga e kaluara. Sektori privat ka qenë gjithnjë i orientuar nga përfitimi dhe i fokusuar mbi nevojat e biznesit, ndërsa deri në vitet 1980 çështja etike ishte arsyeja mbizotëruese në shërbimin publik.

Në teori këto argumente të shembullit të biznesit të bazuara mbi interesin vetjak ka të ngjarë të jenë bindëse, duke ofruar një mënyrë për të identifikuar barazinë si një çështje strategjike dhe veprim stimulues. Megjithatë në praktikë, siç vlerëson dhe Linda Dickens (1994), argumenti i shembullit të biznesit është i paparashikuar, i pjesshëm dhe mund të të largojë ose të afrojë me barazinë. Për shembull, në rastet kur organizatat përjetojnë presionet e tregut të punës, ato mund të preferojnë më shumë të kontraktojnë sesa të rekrutojnë nga burime jotradicionale ose të zgjedhin një shkallë më të lartë të rendimentit tëpunës sesa të ndërtojnë një çerdhe në vendin e punës.

E megjithatë, ky kapitull nuk përqendrohet në avantazhet dhe disavantazhet e argumentit të biznesit për barazi. Ai përqendrohet më tepër mbi dallimin e zhvendosjes së justifikimit për barazi, nga të bazuar kryesisht mbi etikën dhe drejtësinë sociale në atë të bazuar në shembullin e biznesit dhe vlerës së shtuar. Ky justifikim i ri është parë më qartë në “Mundësitë 2000”, një fushatë për të ngritur numrin dhe cilësinë e mundësive të punësimit të grave, ndërtuar kryesisht mbi shembullin e biznesit. “Mundësitë 2000” deklararon se:

Anëtarët e saj janë të bindur, se shembulli i biznesit për të tërhequr, mbajtur dhe zhvilluar gratë do të vazhdojë të jetë mjaft konkurrues edhe në shekullin tjetër dhe do të konsiderohet si një komponent kyç i shkëlqimit të biznesit dhe i konkurrencës globale (Opportunities 2000,e padatuar).

“Mundësitë 2000”, prezantuar më 1991 kishte 61 anëtarë themelues, përfshirë këtu katër departamente të shërbimive publike: Zyra e këshillit të ministrave, Grupi i departamentit të punësimit, Doganat, të ardhurat tokësore dhe ato nga aksizat. Për më tepër, departamenti i shëndetësisë nënkroi në emër të Shërbimit Shëndetësor Kombëtar. Në fund të 1998 kishte 335 anëtarë. Kjo shifër përfshinte 19 autoritete vendore dhe 32 agjenci të shërbimit publik. Një organizatë shoqëruese, “Race for opportunity” u formua më 1995. Tre vjet më vonë, 16 nga 83 organizata anëtare ishin agjenci të shërbimeve publike ose autoritete lokale (Race for Opportunity, 1998).

Argumentet e shembullit të biznesit nuk e kanë prejardhjen vetëm nga këto fushata. Ato burojnë gjithashtu nga qeveria dhe çka është e rëndësishme, ato nuk janë braktisur kurrë pavarësisht nga ndryshimet në partitë politike në pushtet, nga zgjedhjet e përgjithshme të 1997-ës. Për shembull, të ardhurat tokësore sponsorizuan një projekt kërkimor të përqendruar në mënyrën sesi “Shanset e Barabarta” për punonjësit e organizatës, i shton vlera biznesit dhe në veçanti përmbillet me një shërbim klientele të përmirësuar (Cabinet Office, e padatuar). Sekretari i asaj kohe për tregun dhe industrinë, Peter Mandelson u shpreh se një përqendrim organizativ mbi pakicat etnike nuk është “i lidhur me altruizmin social, por me prosperitetin ekonomik (“Race for Opportunity”, 1998, p. 1). Dokumenti strategjik i qeverisë, drejtësia në punë, (Departamenti i Tregtisë dhe Industrisë, 1998) kur propozuan ligjin për kushte më të mira të punës përdorën konkurrencën dhe efektivitetin e biznesit si logjikë racionale.

Fundi i rastit të drejtësisë sociale mund të shihet gjithashtu edhe në legjislaturë. Në vitet 1970, ligji i Mbretërisë së Bashkuar mbi barazinë ishte shumë më përpara sesa ligji i Komunitetit Europian. Megjithatë që nga vitet 1980 kjo ka ndryshuar. Qeveria e Mbretërisë së Bashkuar mesa duket shqetësohet më pak për të çuar përpara barazinë me anë të legjislationit dhe është gjithnjë e më e interesuar, që biznesi të mund të operojë pa kufizime ligjore. Kështu që ajo ka ligjëruar vetëm ato raste ku e ka ndërjet të nevojshme të përshtatet me kërkesat e Komunitetit Europian, për shembull amendamentet për ligjin e pagave të barabarta dhe ligji i diskriminimit të gjinive respektivisht 1983 dhe 1986, klauzolat për lejen prindërore në ligjin e marrëdhënieve të punësimit më 1999. Po ashtu qeveria nuk e institucionalizoi Ligjin mbi Punësimin e drejtë progresiv (FEA - Fair Employment Act)¹ më 1989 në Irlandën Veriore, për shkak të konsideratave etnike. Shumë korporata të mëdha të Shteteve të Bashkuara të Amerikës, pas lobimit nga irlandezo-amerikanet, refuzuan të investonin për aq kohë sa të mos ekzistonte një legjislaturë e re

për të përshpejtuar Shanset e barabarta për katolikët në Irlandën Veriore. (McCormack dhe O'Hara, 1990)

Ristrukturimi organizativ dhe barazia

Argumenti i dytë është se delegimi dhe decentralizimi janë të dëmshëm për progresin e barazisë dhe se nënkuptimet etike të restrukturimit organizativ në shërbimet publike janë përqëndruar mbi çështje të tilla, si përgjegjshmëria publike dhe ndarja e përgjegjësive ndërmjet ministrave dhe nëpunësve të sektorit publik. Megjithatë Shanset e barabarta rrallë janë përfshirë në konsiderata të tilla etike.

Siç e dinë dhe lexuesit, burokracitë e unifikuar në shërbimet publike të Mbretërisë së Bashkuar janë ndarë në njësi gjysëm autonome: agjencitë ekzekutive në shërbimin publik, organizata të drejtpërdrejta të shërbimit në autoritetet vendore, shkolla të menaxhuara në mënyrë lokale, agjencitë vetëqeverisëse në shërbimin shëndetësor kombëtar. Efekti mbi barazinë e këtyre strukturave të çrregullta ka qenë i dëmshëm, duke qenë se qendra është shfuqizuar dhe nuk mund të çojë përpara politikat. Ajo mund të krijojë një sistem bazë, të përhapë praktika të mira, të veprojë si forum për shkëmbimin e informacionit por s'mund të kontrollojë në mënyrë të drejtpërdrejtë. Zyra e këshillit të ministrave për shembul nuk kryen monitorime barazie brenda strukturës së saj e megjithëse Kodi i Manaxhimit të shërbimit publik kërkon që agjencitë të monitorojnë gjininë e stafit, etninë dhe paaftësinë, ato nuk e realizojnë këtë gjithnjë, në mënyrë të kuptueshme ose të mjaftueshme. Madje, zyra e këshillit të ministrave ka shprehur shqetësimin e saj se nuk është në gjendje të përcaktojë se cilat metoda nxisin mundësi të barabarta dhe cilat e pengojnë atë. Kabineti thekson se departamentet "raportojnë mbledhjen e të dhënave të tilla por kanë siguruar pak fakte për të provuar se i kanë analizuar këto të dhëna dhe kanë vepruar mbi rezultatet e analizës" (Cabinet Office, e padatur, p. 10). Megjithëse zyra e këshillit të ministrave deklaroi se dëshiron ta përmirësojë situatën, rrugëzgjdhja e propozuar nga kjo zyrë, rishikimi i udhëzuesit mbi monitorimin e mundësive të barabarta, ka pak të ngjarë të jetë efektiv.

I ngjashëm me restrukturimin operacional është edhe delegimi në front të parë. Kjo rritje e delegimit të autoritetit synon të inkurajojë menaxherët të menaxhojnë, pra të jenë më pak kundërshtarë të marrjes së rrezikut. Është hedhur ideja se fuqizimi i pushtetit të menaxherëve të kontaktit të drejtpërdrejtë në nivele të tilla të menaxhimit tradicional të personelit si rekrutimi dhe ngritja në përgjegjësi janë të favorshëm ndaj barazisë. Sipas raportit të bordit këshillimor mbi Shanset e barabarta në shërbimin kryesor publik, menaxherët e frontit, tradicionalisht i kanë konsideruar "përgjegjësitë e personelit në

përgjithësi dhe Shanset e barabarta në veçanti, si probleme të tjetërkujt”. Metodatat e reja i përforcojnë përgjegjësitë e menaxherëve të frontit. (Cabinet Office, 1995a, p. 25)

Megjithatë, faktet e studimeve janë më pak shpresdhënëse. Për shembull, një raport mbi procedurat e nxitjes të shërbimit publik zbuloi se shumë menaxherë të frontit të parë nuk ishin në dijeni të diskriminimit të mundshëm për arsye të gjinisë, etnisë dhe të paaftësisë në raportet e tyre të vlerësimit të stafit dhe se kishte ndryshime nga departamenti në departament në trainimin e menaxherëve të frontit dhe në përmbledhjet shkurt dhënë anëtarëve dhe kryetarëve të bordit të promovimit (të ngritjes në detyrë) (Stewart, 1993). Duke përditësuar këtë studim, autori nënvizon se shumica e ndryshimeve të fundit në procedurat e promovimit kanë rezultuar në më shumë delegim ndaj menaxherëve të frontit, që do të lejojë ndryshime akoma më të mëdha (Stewart, 1996). Po ashtu, studimi për Komisionin e mundësive të barabarta, zbuloi se menaxherët e organizatave të shërbimit të drejtpërdrejtë, njësitë gjysëm-autonome në autoritetet lokale, rezultuan të kishin kuptuar Shanset e Barabarta më pak dhe tenderimi i detyruar konkurrenës kishte një ndikim më armiqësor ndaj grave sesa burrave përsa i përket numrit të të punësuarve, orëve të punës dhe niveleve të pagave. (Escott dhe Whitfield, 1995)

Ky delegim i përgjegjësisë tek menaxherët e frontit të parë po ndodh në të njëjtën kohë me rritjen e presionit të kostos në shërbimet publike. Ky fenomen ka një efekt të dëmshëm mbi barazinë për katër arsye. E para, burimet e barazisë qendrore po shkurtohen dhe ka më pak mbështetje për menaxherët e frontit. Për shembull, në bashkinë e Manchester-it fillimisht dolën njësi të ndara mbi barazinë racore, gjinore dhe mbi paaftësinë, por u *suprimuan* shumë shpejt; dhe në 1996 sipas Këshillit të Sindikatave të Shërbimit Publik, njësitë e barazisë në Zyrën e Këshillit të Ministrave u reduktua në 1/3 e stafit të saj. Së dyti, reduktimet e shpenzimeve çuan në nivele më të ulëta të stafit dhe të vonësës organizative. Duke qenë se gratë dhe pakicat etnike janë të përqendruara në bazën e departamenteve/agjencive ose autoriteteve lokale dhe në nivelet më të ulëta të çfarëdo hierarkie profesionale, një reduktim në mundësitë për ngritje në detyrë do të thotë se ka pak të ngjarë për të ndryshuar profilin gjinor dhe racor të organizatës. Gjithashtu, vonesa organizative, shpesh rezultojnë në mbingarkesë dhe zgjatje të orarit të punës, për ata që janë ende në poste dhe si rezultat shumë gra duhet të “bëjnë një zgjedhje mjaft të vështirë mes karrierave dhe familjeve të tyre” (Coyle, 1995 fq 60). Së treti, sipas Mary Coussey, e cila studioi dy agjenci të shërbimeve publike dhe autoriteteve lokale, kufizimet financiare kanë inkurajuar fenomenet afatshkurtra duke çuar veçantërisht në një zvoglim të trajnimeve mbi Shanset e barabarta. Ajo vëren se menaxherët e frontit, të shqetësuar për të arritur objektivat e tyre financiarë, gjykojnë se shkurtimeve në trajnimet për Shanset e barabarta ishin një alternativë relativisht e lehtë (Coussey, 1997). Së katërti, presionet

financiare po orientohen drejt një ekonomie mbi shpenzimet e stafit. Për shembull, disa autoritete lokale, si Camden dhe Islington, kanë shkurtuar përfitimet nga leja e lindjes për gratë dhe leja për kujdes ndaj pjestarëve të familjes (Shërbimi i të dhënave mbi të ardhurat, 1997).

Një konflikt etik

Argumenti i tretë në këtë kapitull është se etika *konvencionale* e shërbimit publik, e cila përfshin parimet e rekrutimit, zgjedhjes dhe ngritjes në përgjegjësi bazuar në meritokracinë (shiko kapitullin e shtatë për një përmbledhje të këtyre parimeve) dhe etika e *shanseve të barabarta* në rastin më të mirë mezi qëndrojnë bashkë dhe në rastin më të keq janë të papajtueshme. Megjithatë këto tensione duket se nuk vlerësohen. Kështu që OBZHE (Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik) deklaroi:

Politikat e burimeve njerëzore nxisin etikën duke siguruar ndershmërinë dhe trajtimin e barabartë të punonjësve...Rekrutimi dhe promovimi bazuar mbi meritat reflekton drejtësinë. Këto procese mund të shfaqin kritere paanësie duke siguruar që të gjitha grupet sociale të jenë të përfaqësuara në një shërbim publik (OBZHE, 1996, fq 40).

Po ashtu, në Mbretërinë e Bashkuar, Sekretari i Përhershëm i Zyrës së Shërbimit Publik në një parathënie të një raporti mbi Shanset e Barabarta në shërbimin publik ka thënë se “barazia e mundësive për të gjithë është një nga gurët e themelit mbi të cilat bazohet shërbimi publik”(Cabinet Office, e padatuar, p. 2), një koment që aksidentalisht paraqet një pikpamje të gabuar të historisë (shiko më lart). Raporti vazhdon: “Është një parim themelor që rekrutimi në shërbimin publik të bëhet me konkurs të hapur, të drejtë dhe që përzgjedhja të bëhet mbi bazën e meritave” (Cabinet Office, p. 26). Le të marrim një shembull tjetër. Administrata e John Major ritheksoi vendimin e qeverisë për të siguruar shanse të barabarta dhe në të njëjtin dokument shprehet: “Parimi i përzgjedhjes dhe i ngritjes në detyrë mbi bazën e meritave, duhet të përfaqësojë themelin e një shërbimi publik të paanshëm politikisht (Cabinet Office, 1995b, p. 3).

Siç dihet përzgjedhja dhe ngritja në përgjegjësi mbi bazën e meritave shkojnë krah për krah me programet e shanseve të barabarta të shërbimit publik, të cilat përsëriten duke shmangur diskriminimin. Një diskriminim i tillë shtrembëron veprimtarinë e tregut të punës, por rekrutimi, përzgjedhja dhe ngritja në përgjegjësi bazuar mbi procedura të ndershme do të mundësojnë që të fitojë më i zoti dhe do të sjellin një shpërndarje të rastësishme të pakicave etnike dhe të grave në hierarkinë profesionale. Megjithatë, siç thekson Nick Jewson dhe David Mason ky është një koncept liberal i shanseve të barabarta

(Jewson dhe Mason ,1986). Ai përqëndrohet mbi rregullat e lojës dhe çon drejt theksimit të trajnimit për të instruktuar punonjësit me procedurat formale, të pengojnë përjashtimin dhe manipulimin dhe të rrisin të kuptuarit e punonjësve për ndryshimet kulturore dhe gjinore. Në mënyrë që të nxisin konkurimin e barabartë, liberalët kërkojnë të heqin pengesat ndaj veprimit të tregut të punës, kështu që ata adaptojnë kushte mjaft elastike në vendin e punës, fushata reklamimi që të sigurojnë kandidatët që vijnë nga grupe pa përparësi se aplikimet e tyre do të vlerësohen mbi bazën e meritave. Gjithashtu ata organizojnë atë çfarë në ligjin e Mbretërisë së Bashkuar quhet “aksion pozitiv”, që nënkupton trajnime të hapura vetëm për grupet pa përparësi, si për shembull, kurse manaxhimi për gratë që do t'i inkurajonin ato për të aplikuar. Ky është hapi fillestar i barazisë që i sjell grupet pa përparësi në vijën e parë të “garës”, në kushte të barabarta me konkuresit e tjerë; por gara mund të fitohet vetëm nga më i shpejti. Përzgjedhja dhe ngritja në përgjegjësi bëhet mbi bazën e meritave.

Nga ana tjetër radikalët argumentojnë se evolimi i “aftësisë” dhe “talentit” nuk është as politikisht dhe as moralisht neutral. Ata që janë në pushtet përcaktojnë njohuritë dhe aftësitë e dëshirueshme dhe koncepti liberal i ngritjes në përgjegjësi në bazë të meritokracisë të të talentuarve përforcon pabarazinë sociale. Si rrjedhim, radikalët argumentojnë se është e ligjshme të ndërhysh në vendin e punës për të siguruar një shpërndarje të ndershme të çmimeve, për shembull, të shmangësh kërkesat për pranim ose ngritje në detyrë për gratë dhe pakicat etnike. Barazia arrihet kur ka barazi të rezultateve. Heqja e diskriminimit dhe hapi fillestar i barazisë nuk do japin barazi rezultatesh sepse gara nuk është e thënë të fitohet nga të paprivilegjuarit, edhe në qoftë se ata kanë qenë subjekt i masave mbrojtëse.

Shërbimi publik adapton metoda liberale për të çuar më tej shanset e barabarta dhe insiston se rekrutimi dhe përzgjedhja bëhet mbi bazën e meritave, por në mënyrë paradoksale masat përparojnë në bazë të rezultatit përfundimtar, një njësi matëse radikale. Dhe nuk të çudit fakti se ky konfuzion dhe shkrirje përfundon në rezultate zhgënjyese. Kështu siç përmendet dhe më lart, shërbimi civil adaptoi një program liberal aksioni për gratë në 1984-ën, por ai u referohet shifrave statistikore si “tregues kyç të progresit”(Cabinet Office, e padaturar). Më 1984, kur u prezantua programi, gratë përfshinë 6% të punonjësve me përgjegjësi që tani quhen nëpunës të lartë civilë. Shifra korresponduese e prillit 1998 ishte 16 %, (sigurisht një përmirësim, por mjaft i ngadaltë). Më 1998 vetëm 1.6% e stafit në shërbimin e parë publik ishte i përbërë nga pakicat etnike krahasuar me 1.4% në 1989, viti i parë që figuron me të dhëna për pakicat etnike në shërbimin publik (Shërbimi statistikor qeveritar, 1999). Komisionerët e Shërbimit Publik të cilët janë të ngarkuar me përgjegjësinë për të ruajtur parimin e përzgjedhjes mbi bazën e meritave me konkurim të hapur dhe të ndershëm duken të zhgënjyer kur thonë:

Ndërsa ne jemi të sigurt se procedurat tona mbi përzgjedhjen në të gjitha nivelet janë pa përkrahje të drejta dhe objektive ne do të dëshironim të shihnim më tepër aplikime për vendet e punës në shërbimet e larta publike nga kandidatët e pakicave etnike duke arritur kështu një sukses më të madh (Komisionerët e Shërbimit Publik, 1998 fq 11).

Qëndrimi i qeverisë mbi barazinë për sa i përket racës dhe gjinisë është i ndryshëm nga qëndrimi i saj mbi barazinë sipas përkatësisë fetare në Irlandën e Veriut. Nën Ligjin e Diskriminimit Gjinnor dhe Ligjit të Marrëdhënieve Racore, kuotat janë të jashtëligjshme dhe vetëm i ashtuquajturit veprim pozitiv i kufizuar lejohet kryesisht për trajnimin e grupeve të pambrojtura. Në të kundërt, në Irlandën e Veriut (pas presionit të ushtruar nga organizatat e Sh.B.A-së – shih më lart) qeveria pranoi se masat liberale nuk do të sillnin domosdoshmërisht rezultate domethënëse dhe se qasjet radikale drejt barazisë duhet të adaptoheshin nën të ashtuquajturën “veprim pohues”. Sipas kësaj, FEA përkufizon këtë veprim, si më poshtë :

Në këtë ligj “veprim pohues” do të thotë veprim i hartuar për të siguruar pjesëmarrje të drejtë në punësim nga anëtarë të kishës Protestante ose katolike romake, komuniteti në Irlandën e veriut në këtë mënyrë nënkupton: Adaptimin e praktikave që inkurajojnë pjesëmarrje të tillë...

Megjithëse pjesëmarrja e ndershme nuk është e përkufizuar me ligj, argumentohet se kuptimi i saj është i barasvlefshëm me barazi rezultati, pra mbi të gjitha, Protestantët dhe katolikët janë të punësuar në të gjitha nivelet në përpjestim me numrin e popullsisë së tyre dhe se çdo praktikë që ka si qëllim arritjen e pjesëmarrjes së drejtë, përfshirë këtu përforcimin e parimit të meritës, është e ligjshme (McCrudden, 1992). Më vonë, raporti i Patten mbi të ardhmen e Policisë Mbretërore të Allsterit rekomandon kuota rekrutimi - pra se rekrutët në forcat policore të Irlandës së Veriut duhet të jenë 50% nga komiteti katolik dhe 50%, ai Protestant (Komisioni i Pavarur mbi Policinë për Irlandën e Veriut, 1999).

Përforcimi i parimit të meritës në kuadrin e gjinisë po hyn gradualisht në ligjin Bashkimit Europian, i cili ka përparësi ndaj ligjit të Mbretërisë së Bashkuar. Gjykata Europiane e Drejtësisë (GJED) në një rast që bazohej në ligjin e shërbimit publik të qeverisë rajonale të Rhine-Westphalia veriore gjermane (2*) mbështet mendimin se nuk është në kundërshtim me udhëzimet e trajtimit të barabartë për gratë e kualifikuara që ato të promovohen atje ku gjenden më pak gra sesa burra, në nivelin e postit përkatës. Megjithëse mendimi i tyre nuk është i qartë dhe final (GJED) thotë:

Siç kanë vënë në dukje *land*-i dhe disa qeveri duket se edhe kur kandidatet

femra dhe meshkuj kanë kualifikime në nivele të barabarta, kandidatët meshkuj tentojnë të jenë më të parapëlqyer se kandidaturat femra veçantërisht për arsye të paragjykimeve dhe stereotipeve që kanë të bëjnë me rolet dhe aftësitë e grave në punë.

Për më tepër, Traktati i Amsterdimit i 1997 deklaron:

Me një përpjekje për të siguruar barazi të plotë në praktikat midis grave dhe burrave në punë, parimi i trajtimit të barabartë nuk duhet të ndalojë asnjë shtet anëtar të mbajë ose të adoptojë masa që sigurojnë avantazhe specifike, duke lehtësuar kështu grupet gjinore të papërfaqësuar mjaftueshëm, të ndjekin një veprimtari profesionale ose të parandalojnë apo të kompensohen për mungesat e tyre në karrierat profesionale.

Ky vullnet lejon , por nuk kërkon që shtetet anëtare të adaptojnë masa radikale për të promovuar barazinë dhe të përforcojnë parimin e meritës dhe për shembull të lejojnë të gjitha listat përfundimtare të kandidaturave femra që të jenë anëtare Parlamenti, një praktikë që partia Laburiste e provoi përpara zgjedhjeve të përgjithshme të 1997-ës, derisa një gjygj punësimi vendosi se praktika ishte e jashtëligjshme(3*).

Megjithatë shërbimi publik i Mbretërisë së Bashkuar, deri tani nuk ka dhënë as një shenjë njohjeje se etika e barazisë dhe etika tradicionale e shërbimit publik nuk mund të jenë të pajtueshme. Kjo e fundit nuk të lë përshtypjen se ka filluar të diskutohet nëse parimi i meritës duhet të përforcohet në kuadrin e gjinisë dhe etnisë (ndryshe nga shërbimi publik në Sh.B.A.)

Konteksti më i gjerë

Etika e mundësive të barabarta ilustron çështje kyçe të etikës së shërbimit publik në përgjithësi. Së pari, ky kapitull sugjeron se barazia shihej vetëm si një çështje etike për një kohë të shkurtër, nga 1960 deri në fillimet e 1980. Përpara kësaj kohe, konsiderohej e ligjshme të diskriminoje dhe që prej asaj kohe masat e barazisë janë justifikuar gjerësisht mbi nevojat e biznesit dhe jo mbi bazat e drejtësisë sociale. Por, standartet etike në shërbimin publik nuk janë absolute, siç vë në dukje dhe Richard Chapman: “Çfarë është e pranueshme për një vend ose në një kohë të caktuar mund të ndryshojë nga çfarë është e pranueshme për një vend tjetër apo në një kohë tjetër” (Chapman, 1993, fq 1).

Së dyti, ky kapitull argumenton se Shanset e barabarta mund të minohen nga konteksti i politikës së gjerë publike të delegimit dhe të decentralizimit në shërbimet publike. Kjo ilustron pikën e Lawrence Pratchett në kapitullin e 8-të

se vendimarrja etike merr formë nga konteksti institucional. Gjithashtu, ajo demonstroi se ristrukturimi i shërbimit publik, i ndërmarrë me qëllim përmirësimit dhe efikasitetit menaxherial duke sjellë disiplina tregu dhe ndërmjetësi për to, mund të shkaktojë rezultate të padëshirueshme etike. Siç deklaroi dhe OKZHE : “Qeverive mund t’iu duhet të vendosin në qoftë se ekziston një implikim i zhdrejtë midis etikës dhe efikasitetit dhe nëse po, ku gjendet ekuilibri respektiv (OKZHE,1996, fq 22). Kjo ilustron nga tenderi i detyrueshëm konkurrues, i cili ka pasur një ndikim pak të pafavorshëm mbi gratë sesa mbi burrat (Martin Painter, mbështetur tek përvoja australiane në kapitullin e 11-të, përqendrohet në implikime të tjera etike që vijnë si rezultat i kontraktimit).

Së treti, ky kapitull hedh idenë se shanset e barabarta kërcënohen nga një vlerë etike kyçe në shërbimin publik pra nga rekrutimi dhe ngritja në përgjegjësi mbi bazën e meritave, por sërish ky konflikt i parimeve bazë nuk është i pazakontë. Dy standarte të shërbimit publik mund të jenë njësoj të dëshirueshme, por, kur merren së bashku, mund të shndërrohen në burime konfliktit. Për shembull, Lawrence Pratchett në kapitullin e 8-të vë në dukje konfliktin potencial midis transparencës në administrimin publik dhe përgjegjshmërisë së shërbimit publik kundrejt qeverisë aktuale.

Ky kapitull, gjithashtu diskuton metodat liberale dhe radikale për shanset e barabarta, i pari i përqendruar mbi procesin dhe i dyti mbi rezultatet. Të dy administratat e John Major dhe Tony Blair kanë vënë theks të madh mbi matjet e rezultateve për shërbimet publike, por kjo jo gjithnjë ka shkuar krah për krah me masat e nevojshme për të arritur rezultate të tilla, për shembull kuotat e rekrutimit në rastin e mundësive të barabarta. Fakti, nëse vëmendja përqendrohet në procesin ose rezultatet, është një debat themelor në etikën e shërbimit publik dhe veçantërisht, i rëndësishëm në kontekstin e ligjit të të drejtave të njeriut të 1998-ës. Rishikimi juridik i veprimeve administrative përqendrohet mbi procesin; paligjshmërinë, iracionalitetin ose pasaktësitë proceduriale (4*), por siç shpjegon George Szablowski në kapitullin 5, neni 6 i ligjit të të Drejtave të Njeriut përqendrohet në veprimtaritë e autoriteteve publike, pra në rezultatet. Gjithashtu, metodat liberale dhe radikale për barazinë, ofrojnë këndvështrime të ndryshme për çka është në interesin publik; a duhet që shërbimi publik të kërkojë hapin fillestar të barazisë ose barazinë e rezultatit? Siç demonstroi dhe Barry O’Toole në kapitullin e 6-të, problemi i përkufizimit të interesit publik është një temë e rëndësishme në etikën e shërbimit publik. Ai jep shembullin e luftës Iran/Irak, kur një departament mendoi se interesit publik i shërbehej më mirë duke shitur sa më shumë armë që të ishte e mundur dhe një departament tjetër mendoi se interesit publik i shërbehej më mirë duke mos armatosur një armik potencial.

Shkurtimisht, etika e shanseve të barabarta mund të shqyrtohet brenda termave të veta, por mund edhe të shihet si një *mikrokozmos* për etikën në shërbimin publik. Ato efektivisht janë një rast studimi se si etika në shërbimin

publik ka marrë formë nga objektivat e një politike të publikut më të gjerë, por këto objektiva dhe vlera etike bazë variojnë në mënyra të ndryshme me kalimin e kohës. Për më tepër, objektivat, megjithëse të lavdërueshme, mund të konfliktojnë. Për shembull objektivi i futjes së disiplinave të tregut në shërbimet publike bie ndesh me objektivin e të siguruarit të një numri më të madh të pakicave etnike dhe grave në poste të larta në administratën publike, sikurse edhe objektivat e lidhura me procesin bien ndesh me ato të lidhura me rezultatin. Pretendimi se nuk do të ketë me probleme etike nuk është i ndershëm, por si transparenca më e madhe ashtu edhe vlerësimi për një përhapje më të gjerë të objektivave të politikës publike mund të çojë në një ndërgjegjësim më të madh për ndikimet etike. Kryeministri Tony Blair e ka hedhur tashmë idenë për integrimin dhe qeverinë “joint up”¹ (Zyra e Këshillit të Kinistrave, 1999). Kjo nuk duhet të përqendrohet vetëm mbi politikën publike dhe kryerjen e shërbimeve publike, por duhet të shtrihet deri tek vlerat bazë.

Shënime:

1. Roberts v Hopwood (1925) AC 578.
2. Marschall v Land Nordrhein-Westfalen (1998) IRLR 39, ECJ. Në mënyrë efektive zëvendëson një vendim të mëparshëm të ECJ-së që një veprim i tillë pozitiv binte ndesh me Direktivat e Trajtimeve të Barabarta. (Kalanke v Freie Hansestadt Bremen 1995 IRLR 660).
3. Jepson and Dyas-Elliot v The Labour Party and others (1996) IRLR 116.
4. Council of Civil Service Unions v the Civil Service (1984) 3 All ER 935 HL.

Bibliografia:

- Cabinet Office (undated), *Equal opportunities in the civil service 1995-97: a progress report*, London: The Cabinet Office.
- Cabinet Office (1993), *Equal opportunities in the civil service for people of ethnic minority origin: third progress report 1992-1993*, London: HMSO.
- Cabinet Office (1995 a), *Advisory panel on equal opportunities in the senior civil service*, London : Cabinet Office.
- Cabinet Office (1995 b), *The Civil Service: Taking forward continuity and change*, Cm 2748, London: HMSO
- Cabinet Office (1999), *Modernising government*, Cm.4310, London: The Cabinet Office.
- Castle, Barbara (1993), *Fighting all the way*, London: Pan Books.
- Chapman, Richard A.(ed.) (1993), *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Civil Service Commissioners (1998), *Annual report 1997-98*, London: Office of the Civil Service Commissioners.
- Civil Service Department (1971), *The Employment of Women in the Civil Service: a report of a committee chaired by Mrs Kemp-Jones*, London: HMSO
- Corby, Susan and White, Geoff (eds) (1999), *Employee relations in the public services: themes and issues*, London: Routledge.
- Coussey, Mary (1997), 'Public sector study' in *Decentralisation and Devolution: the impact on equal opportunities*, Ware, Herts: Wainwright Trust.
- Coyle, Angela (1995), *Women and organizational change*, Manchester: Equal Opportunities Commission.
- Department of Trade and Industry (1998), *Fairness at work*, Cm.3968, London: The Stationery Office.
- Dickens, Linda (1994), 'The business case for equality: is the carrot better than the stick?' *Employee relations* Vol.16, No.8, pp.5-18.
- Dickens, Linda (1999), 'Beyond the business case : a three pronged approach to equality action', *Human Resource Management Journal*, Vol.9, No.1, pp.9-19.
- Escott, Karen and Whitfield, Dexter (1995), *The gender impact of CCT in local government*, Manchester: Equal Opportunities Commission.
- Fredman, Sandra and Morris, Gillian S. (1989), *The state as employer*, London: Mansell.
- Government Statistical Service (1999), *Equal Opportunities in the Civil Service: Data Summary 1998*, London: Cabinet Office.
- Hart, Jenifer (1998), *Ask me no more*, London: Peter Halban.
- Hepple, Bob and Fredman, Sandra (1986), *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*, London: Kluwer.
- Incomes Data Service (1997), *Pay in the public services: review of 1996, prospects for 1997*, London: Incomes Data Services.
- Independent Commission on Policing for Northern Ireland (1999), *A new beginning: policing in Northern Ireland*, report of Commission chaired by Christopher Patten.
- Institute of Personnel Management (1987), *Contract compliance: the UK experience*, London: Institute of Personnel Management.
- Jeëson, Nick and Mason, David (1986), 'The theory and practice of equal opportunities policies: liberal and radical approaches', *Sociological Review* Vol. 34, No. 2, pp. 307-34.
- Management and Personnel Office (1982), *Equal opportunities for women in the civil service: A report by the joint review group on employment opportunities for women in the civil service*, London: HMSO
- McCormack Vincent and O'Hara, Joe (1990), *Enduring*

- Inequality: religious discrimination in employment in Northern Ireland*, London: National Council for Civil Liberties.
- McCrudden, Christopher (1992), 'Affirmative action and fair participation: interpreting the Fair Employment Act 1989', *Industrial Law Journal* Vol.21, No. 3, pp. 170-98.
- Mortimer, James E. and Ellis, Valerie A.(1980), *A professional union: the evolution of the Institution of Professional Civil Servants*, London: Allen and Unwin.
- Opportunity 2000 (undated), *About the campaign*, London: Business in the Community.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1996, 'Ethics in the Public Service: current issues and practice', *Public Management Occasional Papers* No.14, Paris: OECD.
- Pope, R.(1991), *War and society in Britain 1899-1948*, Harlow, Essex: Longman.
- Race for Opportunity (1998), *Newsletter*, November.
- Stewart, Marie (1993), *Equal opportunities and promotion: a report to the Cabinet Office*, unpublished, London: Taylor-Stewart Associates.
- Stewart, Marie (1996), *Equal opportunities in promotion procedures: a report to the Cabinet Office*, unpublished, London: Taylor-Stewart Associates.

5 GJYKATAT, PARLAMENTI DHE AUTORITETET PUBLIKE SIPAS LIGJIT BRITANIK PËR TË DREJTAT E NJERIUT TË VITIT 1998

George J. Szablowski

Hyrje

Në çështjen *Brind*, vendimi i së cilës u mor në vitin 1991, Dhoma e Lordëve gjykoj se autoritetet publike (përfshirë edhe ministrat), të cilët ushtronin kompetenca administrative, ishin të lirë të shkelnin të drejtat e njeriut, të garantuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, KEDNJ, sepse “traktati”, duke mos qenë i përfshirë në ligjin anglez, nuk mund të jetë burim të drejtash dhe detyrimesh (Lord Ackner në R. kundër Sekretarit të Shtetit për Departamentin e Punëve të Brendshme, 1991). Në librin “Kompetencat Administrative dhe Mbrojtja e të Drejtave të Njeriut” (Szbalowski, 1993) argumentohet se, nëse përfshirja e KEDNJ-së në statut në atë kohë ishte politikisht e pamundur, atëherë mbrojtja e të drejtave të Konventës në Britani duhet të kthehet në përgjegjësi profesionale e të gjithë nëpunësve civilë dhe një përgjegjësi e tillë duhet të njihet dhe të shprehet qartë në kodet e tyre përkatëse të etikës.

Dhe vërtet, Kodi i ri i Administratës Shtetërore u caktonte si detyrë ministrave dhe nëpunësve të shtetit që t’u përmbaheshin “traktateve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut ku është palë edhe Mbretëria e Bashkuar” (Njësia e Kushtetutës, 1996, f.27). Kjo masë e përgjithshme, duke patur në vetvete qëllime të mira, përfaqësonte një hap të rëndësishëm, të hedhur në drejtimin e duhur. Sidoqoftë, rëndësia e saj tani është eklipsuar plotësisht nga Ligji i vitit 1998 për të Drejtat e Njeriut (LDNJ), i cili (për herë të parë dhe jo i paraprirë nga precedentë të tjerë në historinë e administratës shtetërore britanike) përcakton se ‘është e paligjshme për një autoritet publik të veprojë në mospërputhje me një të drejtë të Konventës’ (Seksioni 6(1)).

LDNJ-ja formon një pjesë të një pakete projektligjesh kushtetuese të paraqitura kohët e fundit para Parlamentit nga Qeveria Laboriste dhe të cilësuara nga Tony Blair si “programi më i madh i ndryshimit të demokracisë të propozuar ndonjëherë” (Hazell, 1999, f.1). Pritet që kur të zbatohet, ky program reformash, të ‘transformojë peisazhin politik dhe të riformojë shtetin

britanik në mënyra jo plotësisht të kuptueshme” (Hazell, 1999, Parathënie). Në fushën e të drejtave të njeriut, mund të jemi dëshmitarë të një strukture të pazakontë konfliktesh insitucionale ndërmjet gjykatave, Parlamentit, dhe autoriteteve publike: gjykatave të Mbretërisë së Bashkuar si mbrojtëse dhe zbatuese të të drejtave të garantuara në Konventë, Parlamentit të Mbretërisë së Bashkuar, si hartues dhe mbrojtës i legjislacionit penal (të papajtueshëm), dhe autoriteteve publike të Mbretërisë së Bashkuar, si pala që kryen aktet e paligjshme. Qeveria synon ta zbatojë LDNJ-në gradualisht dhe në mënyrë përzgjedhëse, duke futur në fuqi dispozitat e saj “në aksh ditë, ashtu siç mund ta përcaktojë me urdhër Sekretari i Shtetit; dhe ditë të ndryshme mund të caktohen për qëllime të ndryshme” (LDNJ, seksioni 22 (3)). Tashmë ka hyrë në fuqi seksioni 19, i cili kërkon që ministrat të bëjnë një “deklaratë pajtueshmërie” në lidhje me projektligjet e paraqitura në Dhomën e Komuneve.

Raporti i Njësisë së Kushtetutës mbi Legjislacionin për të Drejtat e Njeriut shqyrton se, përpara se Ligji të hyjë në fuqi, mund të jetë e nevojshme që t’u jepen udhëzime organeve publike dhe agjencive të zbatimit të ligjit, që të ndërmerret një program për arsimimin publik dhe të ofrohet trajnim shtesë dhe udhëzime për gjykatësit “si për sa i takon boshtit themelor të të drejtave të njeriut ashtu edhe zbatueshmërisë e mbrojtjes së tyre” (Njësia e Kushtetutës, 1999, f. 93-4). Qeveria synon ta bëjë regjimin e ri të mbrojtjes së të drejtave të njeriut plotësisht të funksionueshëm në tetor të vitit 2000 (Njësia e Kushtetutës, 1999, Shtator, f. 6).

Disa kritikë vënë në pikëpyetje gatishmërinë e profesionistëve ligjorë (avokatëve dhe gjykatësve) për të kryer me efikasitet detyrat e reja intelektuale të kërkuara nga LDNJ-ja. ‘Avokatët anglezë paguhen më pak se homologët e tyre gjatë edhe kur kanë arsim të lartë. Është e vështirë të kuptohet se si ka mundësi që me një arsim të lartë tre-vjeçar të mund të pajiset brezi i ardhshëm i juristëve me mjetet më të domosdoshme intelektuale për të mundësuar realizimin e të gjithë potencialit të Ligjit të të Drejtave të Njeriut. Kjo vlen edhe më tepër për aftësimin për të kryer studime, për të kuptuar dhe për të paraqitur të dhënat e shkencave shoqërore, të cilat mund të marrin rëndësi të veçantë në hapjen e proceseve gjyqësore për Konventën’ (Leigh dhe Lustgarten, 1999, f. 63).

Në këtë kapitull, shqyrtohen dispozitat kryesore të LDNJ-së si një dokument që mbron të drejtat e njeriut dhe si fusha e ardhshme e betejës për interesat institucionale dhe individuale që janë në luftë me njëri-tjetrin. Rolet e reja institucionale dhe marrëdhëniet mes gjykatave, Parlamentit dhe autoriteteve publike do të marrin formë, ndërsa ata që pretendojnë se ka pasur shkelje të të drejtave të Konventës do t’i depozitojnë ankesat e tyre fillimisht para gjykatave të Mbretërisë së Bashkuar dhe më pas, para Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në Strasburg. Si do të funksionojë në Britani regjimi i ri i të drejtave të njeriut? A do të përmbushen premtimet e Qeverisë:

për të realizuar 'ndryshimin më të madh të demokracisë që është propozuar ndonjëherë' dhe (si pasojë) për të ulur numrin e çështjeve që çohen çdo vit nga Britania në Strasburg, si dhe për të shkurtuar vonesat dhe shpenzimet e proceseve gjyqësore?

Gjykatat dhe Parlamenti

LDNJ-ja i trajton autoritetet publike shumë ndryshe nga Parlamenti dhe legjislatiioni parësor. Është e rëndësishme për qëllimet tona që të kuptojmë këtë ndryshim në trajtimin legjislativ dhe pasojat e tij. Në përgjithësi, seksionet 3, 4 dhe 5 të Ligjit u japin gjykatave kompetenca dhe përgjegjësi të reja për të interpretuar legjislatiionin parësor dhe dytësor 'në mënyrë të atillë që të jetë në përputhje me të drejtat e garantuara në Konventë' si dhe kur të jetë e nevojshme të bëjnë deklarata mospërputhjeje. Seksionet 6, 7, 8 dhe 9 trajtojnë autoritetet publike dhe vendosin mbi to kufizime ligjore dhe sanksione me të cilat nuk janë përballur më parë. Ato përfshijnë:

- a) ndalimin (me përjashtime të rëndësishme) për të vepruar në mënyrë të papajtueshme me të drejtat e Konventës; kjo gjë vlen edhe për vendimet administrative dhe për legjislatiionet në varësi (rregulloret), të miratuara ose të adoptuara në bazë të autoritetit të deleguar;
- b) detyrimin për t'iu nënshtruar proceseve gjyqësore civile, kur kryhen akte të paligjshme (d.m.th. akte që nuk përputhen me Konventën e të Drejtave); dhe
- c) detyrimin për t'iu përmbajtur urdhrave të gjykatës, të cilat janë 'të drejta dhe të përshtatshme', përfshirë edhe shfuqizimet e vendimeve ose të rregulloreve administrative të paligjshme, si dhe/ose detyrimin autoriteteve përgjegjëse publike për zhdëmtim.

Këto kufizime civile dhe sanksione nuk vlejnjë për asnjërën nga Dhomat e Parlamentit dhe as për 'personat të cilët i ushtrojnë funksionet e tyre në lidhje me punimet në Parlament', edhe nëse një gjykatë e lartë e Mbretërisë së Bashkuar shpall se një ligj i Parlamentit (ose dispozitat e tij) është në kundërshtim me një të drejtë të garantuar nga Konventa. Sidoqoftë, ato vlejnjë për të gjitha autoritetet publike të përkufizuara gjerësisht, të cilat, përfshijnë të gjithë individët ose institucionet (duke përfshirë edhe gjykatat) që kryejnë funksione publike (LDNJ, seksioni 6).

Është e qartë se LDNJ-ja krijon një standart të dyfishtë për zbatimin e brendshëm, në Britani, të të drejtave të garantuara në Konventë. Autoritetet publike nuk duhet të shkelin të drejtat e mirëfillta të Konventës, të përfshira në ligjin e Mbretërisë së Bashkuar. Nëse po, atëherë ata përballen me kontroll

mbi gjyqësorin. Nga ana tjetër, Parlamenti i nënshtrohet një standardi të ndryshëm. Gjykatave të Larta (në Angli dhe në Uells ose në Irlandën e Veriut, Gjykatës së Lartë ose Gjykatës së Apelit; në Skoci; Gjykatës së Lartë të Drejtësisë në kapacitetin e një gjykate apeli; dhe Dhomës së Lordëve (LDNJ, 1998, seksioni 4 (5)) u janë dhënë kompetenca për të shpallur legjislacionin parësor në mospërputhje me të drejtat e Konventës. Sidoqoftë, atyre nuk u lejohet të hedhin poshtë si të pavlefshëm një legjislacion të tillë. Përkundrazi, dispozitat penale mbeten në fuqi dhe është në dorën e Qeverisë në fuqi që të vendosë nëse ligji që ka mospërputhje duhet të përmirësohet dhe nëse duhet të hiqet mospërputhshmëria. Seksioni 10 i Aktit Ligjor lejon (por nuk kërkon) që një Ministër i Mbretërisë të ndërmarrë për këtë qëllim ‘masa të shpejta mbrojtëse’. Presupozohet që një ministër, i cili vepron në përputhje me këtë seksion kualifikohet si një ‘person që ushtron funksionet në lidhje me punimet në Parlament’ dhe si rrjedhim, përjashtohet nga përgjegjësia e mundshme në bazë të seksionit 6.

Ian Leigh dhe Laurence Lustgarten-i, në analizën e tyre origjinale dhe tepër të hollësishme të LDNJ-së sugjerojnë se Ligji është hartuar me shumë mprehtësi për të ‘mbrojtur të drejtat e njeriut nëpërmjet gjykatave pa shkelur mbi parimet themelore (ose dogmat e shenjta) të supremacisë parlamentare’. Ata shkruajnë:

Për më optimistët, ky akt ligjor si të shkelësh një vijë përsosmërie anoreksike, për kritikët...është një përpjekje për të kthyer një rreth në katror. Zgjidhja mendjehollë e mishëruar në këtë Akt Ligjor është që gjykatave t’u jepet pushteti për të deklaruar se një Akt Ligjor i Parlamentit është në kundërshtim me Konventën, por jo pushtet për ta mohuar, për ta anuluar, ose për ta quajtur të paligjshme ose qoftë edhe për të mos e ‘zbatuar’ (Leigh dhe Lustgarten, 1999, f. 48).

Standarti i dyfishtë prodhon dy rrjedha pasojash. Në arenën kombëtare, krijon një lloj të ri dyzimi, mes administratës shtetërore dhe politikës qeveritare të shprehur në legjislacionin parësor. Kompetencat dhe autonomia e së parës kufizohen nga ‘vlera më të larta’, d.m.th. të drejtat e njeriut. Kompetencat dhe autonomia e së dytës mbeten të paprekura deri në momentin kur Qeveria, në një rast të caktuar ose për ‘arsye detyruese’ vendos të marrë ‘masa mbrojtëse’ në bazë të seksionit 10. Sipas profesor Paul Craig ‘shpresohet se një deklaratë gjyqësore për mospërputhje do t’ia bëjë të vështirë Parlamentit t’u bëjë rezistencë ndryshimeve në dispozitat penale. Nëse do të ndodhë me të vërtetë kështu, mbetet për t’u parë’ (Craig, 1999, f.70). Sigurisht që çështja kryesore është se si Qeveria aktuale do të vendosë në bazë të përparësive politike dhe të objektivave së saj. Për më tepër, urdhrat për një kompensim ‘të shpejtë’ të legjislacionit të papërputhshëm mund të jenë pjesë e një plani kushtetues tepër të zgjuar dhe të

menduar mirë, por, ashtu siç vënë në dukje me tepër mjeshhtëri Leigh dhe Lustgarten, këto urdhra ‘nuk pajtohen aspak me idenë e rivendikimit të të drejtave individuale...një ndërgjyqës, i cili ka fituar një çështje në kuptimin zyrtar, ka mbetur me gisht në gojë’ (Leigh dhe Lustgarten, 1999, f.51).

Fletët e Bardha të Departamentit të Punëve të Brendshme përpiqen të justifikojnë këtë dyzim mbi bazën e ‘rëndësisë që Qeveria i bashkangjit sovranitetit të Parlamentit’. Raporti Qeveritar pretendon se ‘një dispozitë që do t’u jepte gjykatave pushtetin për të shfuqizuar Aktet Ligjore të Parlamentit do t’i jepte gjyqësorit një pushtet të përgjithshëm mbi vendimet e Parlamentit dhe do ta fuste gjyqësorin në konflikte serioze me Parlamentin’ (Departamenti i Punëve të Brendshme, 1997, f.10).

Kjo deklaratë është e vështirë të pajtohet me synimet e deklaruara nga Qeveria për modernizimin e politikës britanike. Gjithashtu, kjo deklaratë keqparaqet marrëdhëniet mes Qeverisë dhe Parlamentit si dhe realitetit në një mbikqyrjeje të mirëfilltë gjyqësore. Këtu nuk është vendi i duhur për t’u marrë me diskutimin e doktrinës së sovranitetit të Parlamentit, të cilin shumë studiues kushtetues e konsiderojnë si një ‘vizion’ ose një ‘konformizëm’ të bazuar në hamendësime empirike dhe normative...të cilat është pak të thuash, janë të diskutueshme’ (Craig, 1999, f.68). Sidoqoftë, nga pikëpamja e zbatimit të të drejtave të njeriut, është me rëndësi të hiqen disa koncepte të gabuara rreth mbikqyrjes gjyqësore si dhe rreth pushtetit të gjykatave për të shfuqizuar një legjislacion parësor penal.

Mbikqyrja e mirëfilltë gjyqësore nuk kërcënon kompetencat e Parlamentit ose aftësinë e tij për të bërë ligje për arsyet e mëposhtme:

- 1.Mbikqyrja gjyqësore mbi marrëdhënien mes një të drejte njerëzore të mbrojtur dhe një dispozite legjislative të cënuar , është e ngushtë, në varësi të çështjes dhe bëhet në kontekstin e fakteve të veçanta të rastit, si rrjedhim, ky lloj hetimi as që nuk i afrohet ushtrimit të një ‘pushteti të përgjithshëm mbi vendimet e Parlamentit’.
- 2.Procesi për të arritur deri te vendimi dhe i marrjes së vendimit për të shfuqizuar një dispozitë të caktuar legjislative është i ‘parimuar’(i bazuar në parime etike ose morale), që do të thotë se ka marrë informacion dhe është udhëhequr nga rregullat e interpretimit si dhe nga precedentë të krijuar nga gjykatat dhe se ka pasur për qëllim ta dallojë këtë proces sa më shumë që të jetë e mundur nga vendimmarrja politike, e cila nuk i nënshtrohet kufizimeve të tilla.
- 3.Nuk ka se si të ketë konflikte politike me baza të përgjithshme dhe të stërzgjatura mes gjyqësorit dhe Parlamentit, pasi gjykatat janë institucione tipike kundërvepruese/zhdëmtuese, të cilave u mungon një axhendë politike koherente si dhe burimet për të ndjekur një axhendë të tillë në mënyrë rigorozë. Kjo nuk do të thotë që disa vendime të

veçanta gjyqësore në mbrojtje të të drejtave të njeriut nuk kanë asnjë efekt mbi çështjet e politikës publike. Sidoqoftë, ky efekt është legjitim, sepse të drejtat e shpallura në një dokument kushtetues (të cënuara ose jo) kanë si qëllim të sinjalizojnë mbi politikën publike penale, kur Qeveria nuk mund ta justifikojë atë si një kufizim të arsyeshëm dhe të përmasave të duhura. (Hiebert, 1990).

4. Mbikqyrja gjyqësore bazuar në supremacinë e ligjit të KE-së mbi ligjin e brendshëm, tashmë u lejon gjykatave të Mbretërisë së Bashkuar të diskutojnë vlefshmërinë e legjislacionit të miratuar nga Parlamenti. Sidoqoftë, ligji i KE-së duhet të ketë efekt të drejtpërdrejtë në Mbretërinë e Bashkuar, dhe do të mbizotërojë deri në atë masë, ku të bëhet fjalë për një konflikt të qartë ndërmjet tij dhe ligjit në fjalë të Mbretërisë së Bashkuar. Përsëri, parimet e interpretimit, precedentët dhe hapësira e ngushtë për mbikqyrje përbëjnë një kërcënim të vërtetë ndaj pushtetit të përgjithshëm të Parlamentit për të mos i pranuar ligjet. (Chalmers, 1998, f. 277-81 dhe 366-92).

Përvoja kanadeze tregon se mbikqyrja gjyqësore që parashikohet në Kartën Kanadeze të të Drejtave dhe të Lirive të Njeriut nuk pengon proceset e qeverisjes dhe të ligjvënies (Gereene et al, 1998, veçanërisht Kapitulli 1 dhe 9). Megjithatë, ajo krijon hapësirë për diskutim publik mbi rolin e gjykatave në hartimin e politikave.

Gjykatat kanadeze kanë kompetencat e duhura për të shfuqizuar legjislacionet parësore dhe dytësore, të cilat janë në kundravajtje si dhe vendimet administrative dhe politike të qeverive federale, provinciale dhe bashkiake (Operation Dismantle kundër R. 1985), por ato i përdorin këto kompetenca me kujdes dhe vetëm në bazë të parimeve, të rregullave dhe të doktrinave të vendosura, të cilat kanë si qëllim të udhëheqin procesin e interpretimit dhe të zbatimit të Kartës. Përpara se ato të shfuqizojnë një dispozitë legjislative kundravajtëse *a prima facie*, gjykatat duhet të shqyrtojnë shkeljen që mendohet se është bërë në kontekstin e 'kufijve të arsyeshëm të parashikuar me ligj', gjë që u lejon qeverive të justifikojnë shkeljet si të domosdoshme në një shoqëri të lirë dhe demokratike.

Gjykata e Lartë Kanadeze, ka krijuar një mënyrë të modifikuar të 'kufirit të vlerësimit' për seksionin 1 të Kartës, e cila njihet si 'klauzola e justifikimit dhe e kufijve të arsyeshëm'. Aty përfshihet një 'test përpjestueshmërie', tepër i ngjashëm me parimin e përpjestueshmërisë, të zbatuar nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut. Në zbatimin e kësaj metode, Gjykata Kanadeze shumë rrallë vë në diskutim gjykimin e Qeverisë si për rëndësinë e ligjit ashtu edhe për objektivat e tij. Përkundrazi, ajo përqëndrohet tek fakti nëse 'ligji e ka cënuar apo jo të drejtën e garantuar në Kartë më shumë se sa është e nevojshme për të përmbushur qëllimin e vet' (Hogg, 1998, f.711). Kështu, qeveritë mund

të rrisin ndjeshëm mundësitë për të pasur sukses në bazë të seksionit 1, duke hartuar legjislacionin e tyre në mënyrë të atillë që të plotësojë kriterin themelor të ‘mjeteve më pak drastike’ dhe duke paraqitur përpara gjykatave prova të përshtatshme për të treguar se në realitet, ligji kundravajtës nuk çënon të drejtat e Kartës më shumë se sa është e nevojshme për të përmbushur objektivin politik të dëshiruar dhe legjitim.

Përveç kësaj, Karta kanadeze përmban gjithashtu një klauzolë ‘përjashtuese’, e cila u lejon disa të drejtave dhe lirive themelore të kenë përparësi legjislative për një periudhë pesëvjeçare pa kërkuar asnjë justifikim për këtë gjë (seksioni 33). Pavarësisht se kjo klauzolë është përdorur rrallëherë që nga viti 1982, gjithmonë e më tepër po pranohet dobia e saj potenciale si dhe vlefshmëria si një masë ‘balancuese’ në ‘dialogun’ që vazhdon ende mes legjislativave dhe gjykatave.

Në një studim të kohëve të fundit, Profesor Janet L. Hiebert shqyrtoi marrëdhënien mes gjykatave dhe Parlamentit në kontekstin e tre çështjeve të politikës sociale dhe arriti në përfundimin që vijon:

Mosmarrëveshjet institucionale nuk duhet të mendohen si një disavantazh për politikën demokratike. Karta prezanton në procesin e politikës një forcë dinamike e cila kërkon që t’i kushtohet më shumë vëmendje faktit nëse politikën dëmtojnë të drejta të rëndësishme dhe në ç’mënyrë bëhet kjo. Mbikqyrja gjyqësore dhe mundësia e shfuqizimit të legjislacionit që nuk përputhet me interpretimin e Kartës nga gjyqësori, rrit trysinë për përputhje me vlerat kushtetuese. Rritja e përqendrimit tek të drejtat nuk duhet të sjellë konflikte të shpeshta dhe destabilizuese. Ky është edhe gjenialiteti i kontributit të Kartës në sistemin politik të Kanadasë. (Hiebert, 1999, f. 32).

Në arenën ndërkombëtare në bazë të Konventës Europiane, standarti i dyfishtë i miratuar në LDNJ krijon probleme potencialisht të rënda si dhe u hap dyert sfidave përpara Gjykatës Europiane të Drejtave të Njeriut dhe ndoshta, edhe përpara Gjykatës Europiane të Drejtësisë. Detyra që ka çdo shtet anëtar për të siguruar për këdo brenda juridiksionit të tij, të drejtat dhe liritë e paraqitura në Konventë (neni 1), vlen po njësoj, në mënyrë të barbartë dhe pa dallim, edhe për legjislativin e shtetit, për ekzekutivin, si dhe për aktet administrative dhe gjyqësore. Ligjet e Konventës të bazuara në vendime gjyqësore nuk u japin shteteve anëtare një ‘kufi më të madh vlerësimi’ për shkeljet që kanë rezultuar nga legjislacioni i tyre parësor i papajtueshëm. Gjithashtu konventa nuk i jep doktrinës së sovranitetit parlamentar ndonjë status të privilegjuar, ashtu siç pretendohet nga Qeveria e Mbretërisë së Bashkuar (Departamenti i Punëve të Brendshme, 1997, f. 10). Profesori A. W.

Bradley e quajti këtë doktrinë ‘një pengesë masive’ në mbrojtjen e të drejtave të njeriut në Britani (Bradley, 1989, f. 44).

Është pak të thuash se është shqetësuese, kur një Qeveri Laburiste, e cila ka si qëllim reformën kushtetuese dhe modernizimin, e përdor këtë doktrinë të paqartë dhe tepër të diskutueshme si një justifikim për mungesën e dëshirës për t’i kuptuar të drejtat plotësisht dhe pa ekuivoqe. Pa një mbikqyrje të qenësishme të legjislacionit primar, përfshirja e KEDNJ-së në ligjin britanik nuk është e plotë. Ai nuk arrin të plotësojë formën dhe përmbajtjen e Konventës Europiane, dhe nuk merr parasysh dispozitat e Traktatit të Amsterdimit, të miratuara së fundmi në lidhje me të drejtat themelore të njeriut. Këto dispozita detyrojnë shtetet anëtare të respektojnë të drejtat e Konventës, të cilat tashmë formojnë një pjesë të urdhrit ligjor të KE-së. (Chalmers, 1998, f. 290-318, 1997, f. 3-11).

Më saktësisht, neni 1 i Konventës vendos si detyrë për çdo anëtar që t’i garantojë secilit të drejtat dhe liritë specifike; dhe neni 13 kërkon që kujt do që i janë shkelur të drejtat, ‘të ketë një mbrojtje efektive përpara një autoriteti kombëtar’ (në mënyrë tepër domethënëse, këto dy nene janë lënë jashtë shtojcës 1 të Aktit Ligjor të të Drejtave të Njeriut dhe si rrjedhim nuk janë përfshirë në ligjin e Mbretërisë së Bashkuar). Ekziston një pjesë e madhe ligjesh të KEDNJ-së të bazuara në vendime gjyqësore ose precedentë mbi interpretimin dhe kuptimin e këtyre dispozitave (Janis et al, 1995, f. 428-67). Tendenca e përgjithshme e jurisprudencës së Gjykatës Europiane është që t’u japë shteteve anëtare një kufi të gjerë vlerësimi në zgjedhjen e ‘mbrojtjes efektive’. Kështu nuk është e nevojshme që ‘autoriteti kombëtar’ të jetë gjyqësor. Tërësia e mbrojtjeve të parashikuara në ligjin vendas mund të plotësojë të gjitha kërkesat e nenit 13, edhe nëse një mbrojtje e vetme nuk arrin ta bëjë këtë gjë; dhe nuk ka një ‘mënyrë të caktuar’ për të siguruar zbatimin efektiv të nenit 13 dhe as ndonjë kërkesë ligjore për të përfshirë Konventën në ligjin vendas (Janis et al, 1995, f.437).

Faktikisht, Konventa është përfshirë praktikisht në ligjet vendase të të gjitha shteteve anëtare. Gjithashtu, përherë e më tepër po përkrahet pikëpamja se interpretimi i mëparshëm i neneve 1 dhe 13 nuk është i kënaqshëm dhe i pranueshëm. Ai pasqyron një shkallë mbështetjeje në doktrinën e kufirit të vlerësimit, e cila është e papajtueshme me rolin e duhur dhe të dukshëm sipas Gjykatës së Strasburgut ashtu siç është përcaktuar në Protokollin nr. 11. Protokollin, i cili ka hyrë në fuqi dhe që nga nëntori i vitit 1998 ka qenë i detyrueshëm për të gjitha shtetet anëtare, rristrukon makinerinë kontrolluese të sistemit të Konventës ‘për të ruajtur dhe për të përmirësuar efikasitetin e saj në mbrojtjen e të drejtave dhe të lirive themelore të njeriut’ (Këshilli i Europës, 1994, Protokollin nr. 11, Parathënie). Në mënyrë kuptimplote, janë shfuqizuar klauzolat që u jepnin shteteve anëtare opsione në pranimin e juridiksionit të Gjykatës ose të drejtën e peticionit individual. Në sistemin e ri, shtetet anëtare, duke miratuar Protokollin nr. 11, u japin automatikisht

shtetasve dhe banorëve të tyre të drejtën e peticionit individual, njohin juridiksionin e Gjykatës dhe i kanë të detyrueshme gjykimet e saj. Ky ndryshim në sistemin e Konventës forcon statusin autonom dhe legjitimitetin e Gjykatës së Strasburgut *vis-a-vis* shteteve anëtare dhe qeverive të tyre.

Si rrjedhim, nuk duhet të jetë e habitshme, nëse në të ardhmen, Gjykata vendos të ndryshojë interpretimin e saj për ligjin 1 dhe 13 duke iu kërkuar shteteve të sigurojnë në ligjet e tyre vendore një 'mbrojtje efektive' gjyqësore, dhe standarte për zbatimin e të drejtave të Konventës. Duke qenë subjekt i shumëllojshmërisë së sistemeve gjyqësore kombëtare dhe i ndryshimeve në traditat dhe në praktikat kushtetuese vendore ka gjasë që për shtetet anëtare, të jetë e pranueshme një shkallë standartizimi procedural / mbrojtës. Një masë e tillë do të ishte në përputhje me polemikën që po zhvillohet mes ligjit të Komunitetit Evropian dhe ligjit Europian për të Drejtat e Njeriut. Për shembull, Gjykata Europiane e Drejtësisë e ka pranuar tashmë juridiksionin e saj për të mbrojtur të drejtat themelore të njeriut në interpretimin e ligjit të KE-së dhe gjatë zhvillimit të mbikqyrjes gjyqësore të vendimeve dhe të praktikave administrative të BE-së (Chalmers, 1998, f. 304-19).

Në zbatim të Shtojcës 1 të LDNJ-së, të drejtat dhe liritë themelore të përcaktuara në Konventë dhe në protokollin e saj të parë dhe të gjashtë janë bërë pjesë e ligjit britanik, ndërsa nuk janë përfshirë dispozitat procedurale dhe institucionale të Konventës. Ndoshta kjo do të thotë se rregullat që qeverisin procesin përpara Gjykatës Europiane, organizimi i saj, dhe gjykimet e saj përfundimtare mbeten vetëm në botën e së drejtës ndërkombëtare dhe nuk mund të zbatohen drejtpërdrejt nga gjykatat britanike. Sidoqoftë, seksioni 2 i Aktit Ligjor, u cakton gjykatave si detyrë të 'marrin parasysh' gjykimet e Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut 'që kanë të bëjnë me proceset gjyqësore'. Kjo mund t'u hapë dyert gjykatave për të shqyrtuar procedurën për masat e mbrojtjes alternative (seksioni 10 i Aktit Ligjor) si një 'mbrojtje efektive' në bazë të neni 13 të Konventës. Një gjykatë e lartë e Mbretërisë së Bashkuar, a do ta deklaronte seksionin 10 si të papajtueshëm me mbrojtjen efektive dhe zbatimin e të drejtave të Konventës?

Pavarësisht se neni 13 i Konventës nuk është përfshirë në ligjin e Mbretërisë së Bashkuar, detyrimi për të mbrojtur Konventën e të drejtave tashmë është mishëruar në ligjin e Komunitetit i cili gjen zbatim të drejtpërdrejtë në Mbretërinë e Bashkuar (Marrëveshje për Bashkimin Europian, neni 6 (2)). Gjithashtu, Traktati i Amsterdimit e trajton 'respektimin e të drejtave të njeriut dhe të lirive themelore' si një kusht zyrtar për anëtarësim në Bashkimin Europian (Traktat për Bashkimin Europian, neni 49). Këto dispozita të Traktatit kanë 'efekt të drejtpërdrejtë' në Mbretërinë e Bashkuar dhe si rrjedhim, marrin përparësi mbi ligjin vendas, potencialisht në konflikt, ashtu siç është seksioni 10 i Aktit Ligjor për të Drejtat e Njeriut. Një Gjykatë e Mbretërisë së Bashkuar mund të mos ketë asnjë zgjidhje tjetër, përveçse të vendosë për vlefshmërinë

e këtij seksioni në kontekstin e detyrimit që ka Ligji i Komunitetit për të respektuar dhe për të zbatuar Konventën e të drejtave (*Amministrazione delle Finanze Stato v. Simmenthal, 1978*). Craig citon deklaratën e Dhomës së Lordëve të shprehur në *Factortame (No.2)*:

Në disa komente publike mbi vendimin e Gjykatës së Drejtësisë, duke pohuar se juridiksioni i gjykatave të shteteve anëtare merr përparësi mbi legjislacionin kombëtar, nëse një gjë e tillë është e nevojshme për të mundësuar dhënien e një ndihme të përkohshme në drejtëm të mbrojtjes së të drejtave në bazë të ligjit të Komunitetit, është sugjeruar që ky vendim ishte një pushtim i ri dhe i rrezikshëm që një institucion i Komunitetit i bën sovranitetit të Parlamentit të Mbretërisë së Bashkuar. Por këto komente bazohen mbi një koncept të keqkuptuar...çfarëdo lloj kufizimi të sovranitetit të vet që Parlamenti pranoi kur vuri në zbatim Aktin Ligjor për Komunitetet Europiane 1972, e pranoi në mënyrë tërësisht vullnetare. Sipas kushteve të Aktit Ligjor 1972 ka qenë gjithmonë e qartë se ishte detyrë e një gjykate të Mbretërisë së Bashkuar, ndërkohë që jepte një vendim, të kishte përparësi mbi çdo rregullore të ligjit kombëtar, i cili ishte në konflikt me ndonjë rregull të ligjit të Komunitetit që zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë (Hazell, 1999, f. 69).

Si përfundim, vendimi i Qeverisë për të përjashtuar legjislacionin parësor nga mbikqyrja gjyqësore vendase në bazë të LDNJ-së, nuk ishte një vendim i matur. Për më tepër, ka arsye të fortë të besojmë se në përfundim mungesa e efikasitetit të këtij vendimi do të kthehet në turp. Ç'është më e keqja, ky vendim është i panevojshëm, pasi nënkupton mbrojtjen e sistemit britanik të qeverisë nga një rrezik i cili, as që ekziston.

Gjykatat dhe autoritetet publike

Në lexim të parë, seksionet 6, 7 dhe 8 të Aktit Ligjor për të Drejtat e Njeriut (HRA) sigurojnë mbrojtje të qenësishme dhe efektive kundër shkeljeve të të drejtave të Konventës. Aktet e autoriteteve publike, nëse duken se janë në mospërputhje me të drejtat e Konventës, janë të paligjshme; personat që preken drejtpërsëdrejti nga këto akte ('viktimat') mund të fillojnë procedura gjyqësore kundër tyre; dhe gjykatat kanë pushtetin e nevojshëm për të dhënë 'një mbrojtje ose ndihmë, ose të marrin vendime të atilla', që të jenë 'të drejta dhe të përshtatshme' (LDNJ, 1998, seksioni 8 (1)). Kjo gamë e gjerë zhdëmtimesh përfshin edhe dëmet dhe urdhrat që shfuqizojnë aktet ligjore penale.

Megjithatë, kur shqyrtojmë gjuhën e këtyre seksioneve më nga afër, përshtypja fillestare për mbrojtje të qenësishme dhe efektive, fillon të venitet.

Përkufizimi i një 'autoriteti publik' duket se është i gjerë dhe se përfshin çdo person ose institucion që kryen të themi 'funksione të një natyre publike', pavarësisht nëse këto funksione janë administrative, ekzekutive, legjislativë ose juridike. Sidoqoftë, nëse funksionet e një 'autoriteti' janë të një natyre publike dhe *vetë E drejta Penale* konsiderohet si private, atëherë një akt i tillë sipas seksionit 6 nuk do të jetë i paligjshëm dhe nuk do të ketë mbrojtje (LDNJ, 1998, seksioni 6 (5)). Kjo është klauzola e parë shpëtuese që mund të përdoret nga autoritetet publike në mbrojtje të pretendimeve në bazë të Aktit. Efektiviteti i saj do të varet nga interpretimi gjyqësor i akteve 'private' kundrejt atyre 'publike' të autoriteteve publike.

Aktet e Parlamentit dhe ato të kujtdo personi që punon në lidhje me punimet e Parlamentit përjashtohen në mënyrë specifike, por jo vendimet e Dhomës së Lordëve që vepron me forcën e saj juridike. Për çudi, Parlamenti i ri scocez dhe Asambleja Kombëtare për Uellsin, si dhe institucionet e reja në Irlandën e Veriut janë autoritete publike në bazë të Aktit dhe si rrjedhim i i nënshtrohen seksionit 6.

Departamenti i Punëve të Brendshme në raportin e vet qeveritar na thotë se termi 'autoritete publike' përfshin 'kompani përgjegjëse për fushat e veprimtarisë, të cilat më parë kanë qenë brenda sektorit publik, siç janë shërbimet publike të privatizuara, deri në masën që ato ushtrojnë funksione publike' (Departamenti i Punëve të Brendshme, 1997, f.8).

Sidoqoftë, në LDNJ-në nuk ka mundësi që klauzolat shpëtuese më të gjera (dhe ato që dëmtojnë më shumë mbrojtjen e të drejtave të Konventës) të jenë të përfshira në nënseksionin 2 (a) dhe (b) të seksionit 6 të Aktit Ligjor. Ato përjashtojnë nga mbikqyrja gjyqësore çdo autoritet publik, i cili mund të demonstrojë deri në bindjen e gjykatës se:

- a) ishte e detyruar nga legjislacioni parësor për të vepruar ashtu si veproi (nuk mund të kishte vepruar ndryshe) ose
- b) thjesht po vinte në zbatim një dispozitë të legjislacionit parësor, *në vetvete*, në mospërputhje me të drejtat e Konventës, e cila nuk mund të interpretohej ndryshe.

Craig-u duket i bindur se seksioni 6 (2) nuk paraqet ndonjë rrezik për zbatimin e të drejtave të njeriut në bazë të LDNJ-së, pasi ka mundësi që gjykatat ta interpretojnë atë në një mënyrë të kufizuar, në të mirë të individëve, bazuar në faktin se seksioni cënon të drejtat e tyre themelore (Craig, 1999, f. 74-5). Kështu, thotë ai, 'shpesh gjykata do të mohojë mbrojtjen e autoritetit publik (bazuar në seksionin 6(2)) duke hedhur poshtë argumentin se për shembull, autoriteti publik nuk mund të vepronte ndryshe (Craig, 1999, f.75). Supozimi thelbësor këtu është se seksioni 6 (2) cënon ose mohon të drejtat e njeriut, por, po aq i mundshëm është edhe një lloj tjetër interpretimi.

Seksioni 6 (2) merret me disa akte të autoriteteve dhe me mënyrën se si zbatohet mbi këto akte seksioni 6 (1). Ai specifikon kushtet në bazë të të cilave këto akte nuk janë as të pajtueshme me të drejtat e Konventës dhe as të paligjshme (pavarësisht se në bazë të (b) legjislacioni parësor që i jep pushtetin mund të jetë i papajtueshëm). Ai u lejon autoriteteve publike t' i përdorin këto kushte si mbrojtje ndaj pretendimeve të ngritura kundër tyre në bazë të seksionit 6. Sigurisht, autoritetet publike, si të pandehura në proceset gjyqësore civile, kanë të drejtën t' i kërkojnë dispozitat e Aktit Ligjor si mbrojtje statutore, dhe të këmbëngulin që ato të mos shndërrohen në të rreme si pasojë e një interpretimi të ngushtë, edhe nëse një mbrojtje e tillë mund të ngushtojë hapësirën e zbatimit të Aktit Ligjor (që ishte edhe qëllimi i qartë i Parlamentit) dhe, vetëm në mënyrë jo të drejtpërdrejtë dhe plotësuese, ai mund të ketë efektin e kufizimit të hapësirës së mbrojtjes së të drejtave të njeriut në bazë të këtij Ligji.

Kështu, seksioni 6 (2) ndoshta nuk shkel drejtpërdrejt asnjë nga të drejtat e Konventës të radhitura në shtojcën 1. Për më tepër, qëllimi dhe efekti i tij duket se është të përjashtojë disa kategori pretendimesh të bazuara tek aktet e autoriteteve publike, të cilat me përkufizim statutor, nuk janë të paligjshme, pasi ato nuk mund të ndahen nga legjislacioni parësor që iu jep forcë ligjore.

Ky qëllim dhe efekt është në përputhje me përjashtimin më të përgjithshëm në Aktin Ligjor të të gjitha pretendimeve të bazuara në legjislacionin parësor. Në parim, viktimave të të drejtave të njeriut u mohohet mbrojtja ndaj akteve të Parlamentit, edhe nëse ato janë në mënyrë flagrante të papajtueshme me të drejtat e Konventës. Seksioni 6 (2) e shtrin zbatimin e këtij parimi edhe tek autoritetet publike. Nëse ky interpretim është i drejtë, atëherë gjykatat nuk kanë përse dhe nuk duhet ta interpretojnë seksionin 6 (2) në mënyrë të ngushtë. Përkundrazi, gjuhës së përdorur ato duhet t' i japin kuptimin e saj të plotë dhe t' u lejojnë të pandehurve të shfrytëzojnë në mënyrë të drejtë mbrojtjet që disponohen, pa i kthyer ato në të pafuqishme apo të rreme.

Seksioni 6 (1) vendos si detyrë për gjykatat të përcaktojnë nëse një akt i veçantë i një autoriteti publik nuk pajtohet me një të drejtë të Konventës. 'Papajtueshmëria' duket se është një koncept i ri, i përzgjedhur me kujdes nga hartuesit e LDNJ-së. Është e rëndësishme që Ligji, si masë zbatuese e të drejtave të njeriut, të mos flasë për 'shkelje' ose 'thyerje' të të drejtave të Konventës, dhe të mos kërkojë prova për shkeljen përpara se gjykata të japë zhdëmtimet e përcaktuara në seksionin 8. Ajo që ka rëndësi është vetëm 'papajtueshmëria' mes akteve ligjore dhe të drejtave. A do të dëgjojnë gjykatat prova ose vetëm argumente në lidhje me çështjen e papajtueshmërisë? Ligji shqyrton papajtueshmërinë e legjislacionit parësor dhe dytësor, dhe papajtueshmërinë e akteve ligjore të autoriteteve publike, por nuk deklaron se papajtueshmëria është e barabartë me shkelje, dhe as që rezulton ose mund të rezultojë në shkelje apo në thyerje.

Ku qëndron ndryshimi ndërmjet papajtueshmërisë dhe mospërputhjes? Ligji i vitit 1982 i Kushtetutës Kanadeze, në seksionin 52 (1) parashikon se ‘çdo ligj që nuk përputhet me dispozitat e Kushtetutës nuk ka, deri në atë masë ku shtrihet mospërputhja, asnjë forcë apo efekt’. Kjo dispozitë shihet si një parim i përgjithshëm i supremacisë kushtetutese dhe burim i një mbikqyrjeje thelbësore gjyqësore. Megjithatë, gjatë analizave të Kartës, gjykatat bazohen në seksionin 24 (1) të vetë Kartës, ku flitet pikërisht për shkeljen ose mohimin e të drejtave, dhe kërkon që përpara se të jepet çfarëdo lloj mbrojtjeje, të përcaktohet më parë shkelja. Seksionet 13, 34 dhe 41 të KEDNJ-së, gjithashtu flasin për ‘shkelje’ të të drejtave dhe të lirive të mbrojtura, të cilat i japin Gjykatës Europiane kompetencat për të dhënë ‘mbrojtje të drejtë’. Kështu, duket se përdorimi i ‘papajtueshmërisë’ në LDNJ mund të jetë i përafërt me përdorimin e ‘shkeljes’ ose ‘thyerjes’ në KEDNJ dhe në Kartën Kanadeze. Qëllimi është që të vendoset një standard për përgjegjësinë civile. Po përse hartuesit britanikë e shmangën terminologjinë mjaft të njohur dhe të pranuar gjerësisht në legjislacionin e të drejtave të njeriut dhe në ligjet ekzistuese kombëtare dhe ndërkombëtare të bazuara në vendime gjyqësore ose precedentë?

A është e mundur që KEDNJ-ja (përfshirë edhe Protokollin nr. 11) dhe LDNJ-ja (përfshirë edhe shtojcat) të krijojnë dy regjime të zbatimit të të drejtave të njeriut, regjime të cilat janë të ndarë nga njëri-tjetri por edhe të lidhura? (Sipas treguesve të hershëm, zbatimi i LDNJ-së në Skoci mund të çojë në zhvillimin e një regjimi të veçantë të të drejtave të njeriut atje (Monitor, 1999, shtator, f.9). Mund të thuhet se gjykatat britanike, të përfshira drejtpërdrejt në regjimin e dytë nuk kanë nevojë ose ndoshta nuk duhet të importojnë nga regjimet e tjera koncepte, doktrina, rregulla dhe ide, në rast se ato nuk kanë të bëjnë drejtpërdrejtë me administrimin dhe me zbatimin e LDNJ-së dhe as ‘nuk kanë të bëjnë me proceset gjyqësore’ që zhvillohen përpara tyre si gjykata (HRA, 1998, seksioni 2). Regjimi britanik merret me ‘papajtueshmërinë’ dhe ‘paligjshmërinë’ (që vlen vetëm për autoritetet publike); ky regjim nuk merret me ‘shkeljet’ e të drejtave, e cila është fusha e veprimit të një regjimi tjetër. Nëse kjo është mënyra se si do të strukturohet marrëdhënia mes KEDNJ-së dhe Aktit Ligjor Britanik, atëherë gjykatat britanike e kanë rrugën të lirë të zhvillojnë rregullat dhe doktrinat e tyre për interpretimin e legjislacionit të brendshëm për të drejtat e njeriut, për të shmangur përplasje ‘të pavolishtme’ me sistemin europian, dhe për të ruajtur dhe mbrojtur veçantinë e regjimit të tyre. Megjithatë, praktikisht, mbrojtja e LDNJ-së do të jetë të paktën po aq e zgjeruar sa edhe mbrojtja e KEDNJ-së, ose ndërgjyqësit thjesht do të shkojnë në Strasburg dhe do të fitojnë atje, pasi të kenë humbur në gjykatat e Mbretërisë së Bashkuar.

Këtu qëllimi është të theksojmë rëndësinë e metodës së adoptuar nga hartuesit e LDNJ-së, si dhe zgjedhjet që ata kanë bërë në përzgjedhjen e

koncepteve dhe të termave, të cilat duket se nënkuptojnë një masë (mospërputhjeje) të qëllimshme (në vend të një përputhjeje) me sistemin e KEDNJ-së dhe në mënyrë jo të drejtpërdrejtë edhe me sistemin kanadez të zbatimit të të drejtave të njeriut. Kjo mospërputhje e matur nuk është më e dukshme në fushën e legjislacionit parësor; por gjithashtu mund të ketë një ndikim të vërtetë mbi pretendimet kundër autoriteteve publike.

Gjithçka është në duart e gjykatësve dhe të avokatëve britanikë, të cilët fillimisht (dhe ndoshta edhe për një periudhë kohe) do të bëjnë një sërë interpretimesh të ndryshme të LDNJ-së derisa më në fund Dhoma e Lordëve të ndërhyjë me një linjë të qartë precedentësh detyrues. Ligji ofron mundësi të mëdha për mosmarrëveshjet profesionale mbi kuptimin dhe efektin e shumë prej dispozitave të tij. Ajo çfarë kishin për qëllim hartuesit dhe përpiluesit ishte një gjë, ajo çfarë do të vendosin gjykatat përfundimisht (me ndihmën e avokatëve ndërgjyqës) mund të jetë diçka krejt ndryshe. Është pothuajse e sigurtë se autoritetet publike do të përballen me furinë e procesit gjyqësor në bazë të LDNJ-së. Padyshim që ato mund ta zgjidhin çështjen pa nevojën e një procesi gjyqësor, duke mos marrë përgjegjësi dhe duke rënë dakord për një mbrojtje të pranueshme për viktimën; por kuptohet që në shumicën e rasteve, për të mbrojtur veten, ato do të zgjedhin të përdorin dispozitat e Aktit Ligjor. LDNJ-ja është shkruar në mënyrë të atillë që procesi gjyqësor të kthehet në një nismë premtuese si për palën paditëse, ashtu edhe për palën e akuzuar, dhe sigurisht edhe për avokatët të cilët do t'i këshillojnë dhe do t'i përfaqësojnë. Duke i paraprirë pretendimeve të ardhshme kundër tyre, autoritetet publike do të bënin mirë të përgatiteshin për çdo rast.

Strategjia e parë do të kërkojë krijimin e një personeli 'të brendshëm' të trainuar në të gjitha fushat e të drejtave të njeriut dhe si në ligjshmëri. Ky personel duhet të jetë kompetent në përdorimin e LDNJ-së si një 'strategji parandaluese për proceset gjyqësore'. Një strategji e tillë mund të kërkojë rishkrimin e legjislacionit dytësor (rregulloreve), rimodelimin e rregullave të brendshme të etikës dhe të procedurave, si dhe ndryshimit të sjelljes me qëllim kufizimin e ekspozimit ndaj pretendimeve për të drejtat e njeriut në bazë të Aktit Ligjor. Strategjia e dytë do të përqëndrohet në përdorimin sa më të plotë dhe efikas të klauzolave shpëtuese dhe të dispozitave të tjera të LDNJ-së. Përderisa është e vështirë të gjesh precedentë për këtë çështje në Mbretërinë e Bashkuar, njohja e ligjeve të KEDNJ-së në bazë të vendimeve gjyqësore dhe të precedentëve do të jetë tepër thelbësore. Në lidhje me çështjen kritike të 'papajtueshmërisë', gjykatësit dhe avokatët do të përballen me një situatë tërësisht të panjohur. Për këtë qëllim do të duhet të përpunohen rregulla të reja themelore në lidhje me procedurën dhe me paraqitjen e fakteve nga ndërgjyqësit. A do të pranohen provat për të provuar (dhe për të hedhur poshtë me kundërprovë) 'papajtueshmërinë'? Apo 'papajtueshmëria' është një çështje që duhet të diskutohet vetëm nga

avokatët? A duhet parë ‘papajftueshmëria’ si e barabartë me ‘shkeljen’, duke i hapur kështu dyert një përdorimi më të madh të KEDNJ-së si dhe të precedentëve gjyqësorë dhe përvojës në fushën e të drejtave të njeriut? Nuk ka shumë dyshim që interpretimi imagjnativ dhe bindës i LDNJ-së do të bëhet një nismë profesionale tepër e vlefshme, tepër e kërkuar nga autoritetet publike britanike të çfarëdo natyre.

LDNJ-ja do të bëhet burimi i një praktike të re gjyqësore mbi të drejtat e njeriut në Britani. Si e tillë, ka gjasa të sjellë rritjen e veprimtarisë profesionale, gjë që do të çojë në rritjen e volumit të padive që do të depozitohen me kalimin e kohës nga viktimat kundër autoriteteve publike. Pavarësisht se për herë të parë, gjykatësit britanikë do të dëgjojnë dhe do të vendosin për çështje të cilat në të kaluarën janë dërguar në Gjykatën e Strasburgut, lë shumë vend për të dyshuar se do të ketë një ulje në numrin aktual të padive të bazuara në KEDNJ, të cilat dërgohen nga Britania. Avokatët e mirë të sallave të gjyqit nuk do të pushojnë së përpjekuri në emër të viktimave të të drejtave të njeriut, thjesht, sepse janë konsumuar të gjitha mjetet e brendshme ndihmëse. Ata do të gjejnë baza për t’iu drejtuar autoritetit më të lartë gjyqësor dhe do t’i këshillojnë klientët e tyre sipas nevojës.

Më poshtë vijon një listë e rrethanave më të dukshme ku pretendimet fillimisht të ngritura kundër autoriteteve publike bazuar në seksionin 6,7 dhe 8 të HRA-së do të duhet të dërgohen në Gjykatën Europiane për të Drejtat e Njeriut në Strasburg, në rast se nuk tërhiqen ose nuk zgjidhen:

- 1 Kur gjykata vendos se i pandehuri nuk është një ‘autoritet publik’ pasi funksionet e tij, bazuar në seksionin 6 (3) nuk kanë një natyre publike dhe i mohohet apelimi ose apeli përfundimtar është i pasuksesshëm.
2. Kur gjykata vendos se i pandehuri bazuar në seksionin 6 (5) nuk është një ‘autoritetet publik’, pasi akti penal (ose mungesa e tij) mendohet të jetë privat, dhe kështu i mohohet apelimi në një gjykatë të shkallës më të lartë ose apeli përfundimtar nuk është i suksesshëm.
- 3 Kur gjykata vendos bazuar në seksionin 7 (1) dhe (7), se pala paditëse nuk është viktime e një akti të padrejtë dhe kështu mohohet riapelimi në një gjykatë të një shkalle më të lartë ose apeli përfundimtar nuk është i suksesshëm.
4. Kur gjykata vendos se procesi gjyqësor kundër autoritetit publik ka filluar pas përfundimit të periudhës njëvjeçare pas datës kur është bërë akti për të cilin është bërë ankesa dhe gjykata refuzon të zgjasë këtë periudhë sipas argumentimeve të logjikshme, bazuar në seksionin 7 (5) dhe i mohohet apelimi në një gjykatë të një shkalle më të lartë ose apeli përfundimtar nuk është i suksesshëm.
5. Kur gjykata vendos se në bazë të seksionin 6 (1) akti penal (ose mungesa

- e tij) nuk është i papajtueshëm me një të drejtë të Konventës dhe i mohohet apelimi në një gjykatë të shkallës më të lartë ose apeli përfundimtar nuk është i suksesshëm.
6. Kur gjykata vendos se akti penal (ose mungesa e tij) nuk është e paligjshme pasi autoriteti publik nuk mund të kishte vepruar ndryshe në zbatim të dispozitave përkatëse të legjislacionit parësor bazuar në seksionin 6 (2) (a) dhe mohohet apelimi në një gjykatë të një shkalle më të lartë ose apelimi përfundimtar nuk është i suksesshëm.
7. Kur gjykata vendos se akti penal (ose mungesa e tij) nuk është e paligjshme, sepse autoriteti publik thjesht vuri në zbatim legjislacionin parësor, i cili sipas gjykatës, bazuar në seksionin 6 (2) (b), nuk mund të lexohet në mënyrë të atillë që të jetë i pajtueshëm me të drejtat e Konventës dhe i mohohet apelimi në një gjykatë të një shkalle më të lartë ose apelimi përfundimtar nuk është i suksesshëm.
8. Kur gjykata vendos se akti penal (ose mungesa e tij) është i papajtueshëm me një të drejtë të Konventës por nuk arrin t'i japë palës paditëse ndonjë mbrojtje në bazë të seksionit 8 (1) dhe i mohohet apelimi në një gjykatë tjetër të një shkalle të lartë ose apelimi përfundimtar nuk është i suksesshëm.
9. Kur gjykata, në përcaktimin e faktit nëse duhet të japë zhdëmtim ose shumë e zhdëmtimit, nuk merr parasysh parimet e zbatuara nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut në lidhje me vendimin për dhënien e kompensimit, në bazë të nenit 41 të Konventës.
10. Kur gjykata, vendimin përfundimtar e jep në favor të palës paditëse dhe autoritetit publik i mohohet apelimi ose apelimi përfundimtar nuk është i suksesshëm.
11. Kur gjykata, vendimin përfundimtar e jep në favor të autoritetit publik dhe palës reklamuese i mohohet e drejta e apelit ose apelimi i saj/tij përfundimtar nuk është i suksesshëm.

Përfundime

Është e qartë se përfshirja e KEDNJ-së në ligjin e Mbretërisë së Bashkuar është një ngjarje me rëndësi të madhe kushtetuese dhe politike. Ajo duhet t'i japë fund izolimit të paarsyeshëm të Mbretërisë së Bashkuar nga shtetet e tjera anëtare të Këshillit të Europës, të cilat kanë të përbashkët 'kushtetutat e shkruara, të drejtat themelore, si dhe sistemet e përgjithshme të ligjit publik' (Lester, 1989, f. 368). E megjithatë, në ADNJ-në ka elemente, të cilat sugjerojnë se përputhja e plotë mes ligjit dhe gjyqësorit të Mbretërisë së Bashkuar nga njëra anë, dhe regjimit europian të mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe Gjykatës Europiane e të Drejtave të Njeriut, nga ana tjetër, ndoshta mund të jenë shumë afër. Këto

elemente duket se përfaqësojnë qëllimin e hartuesve për ta vulosur LDNJ-në me një shkallë të lartë dallueshmërie duke e bërë kështu më të vështirë reciprocitetin e plotë mes regjimit të LDNJ-së dhe regjimit të KEDNJ-së. Ky përfundim mbështetet veçanërisht nga dispozitat që vijojnë:

1. Prezantimi i 'papajtueshmërisë' si koncepti kryesor veprues në LDNJ në vend të koncepteve të pranuar gjerësisht të 'shkeljes' dhe 'thyerjes' të përdorura në KEDNJ.
2. Përrjashtimi i legjislacionit parësor nga mbikqyrja gjyqësore.
3. 'Veprim zhdëmtues' fakultativ dhe jo i detyrueshëm nga një ministër i Mbretërisë në lidhje me legjislacionin e papajtueshëm me të drejtat e Konventës.
4. Mungesa në shtojcën 1 e pjesëve të rëndësishme të Konventës Europiane, dhe veçanërisht të neneve 1 dhe 13, të cilat si rrjedhim nuk janë përfshirë në ligjin e Mbretërisë së Bashkuar.
5. Deklarata në LDNJ, se vendimet e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut thjesht duhet të 'merren parasysh' nga gjykatat e Mbretërisë së Bashkuar dhe të mos ndiqen si precedentë (seksioni 2 (1)).
6. Një koment i diskutueshëm në Raportin e Ministrisë së Punëve të Brendshme ku thuhet se 'gjykatësit e Mbretërisë së Bashkuar nuk punojnë me të njëjtat koncepte ashtu si Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, (gjë që) kufizon masën në të cilën gjykimet e tyre të merren si shembull dhe të ndiqen' nga gjykatat europiane, ashtu siç supozohet (Departamenti i Punëve të Brendshme, 1997, f. 7)

Çështja e përputhjes është kritike në proceset gjyqësore kombëtare dhe ndërkombëtare për të drejtat e njeriut si dhe në zbatimin e tyre. Studiuesit akademikë dhe kërkuesit e tjerë e pranojnë realitetin dhe nevojën për 'bashkimin' e aspektit konceptual, doktrinal dhe procedural edhe në praktikën e hartimit të ligjeve, të interpretimit dhe zbatimit të ligjit si dhe në praktikën e gjykimit. Standardet e larta profesionale janë universale dhe rritja e përputhjes në praktikën brenda kufijve kombëtarë përbën arsye të shëndoshë (Greene *et al.*, 1998, Kapitujt 1,5 dhe 9). Një shembull i mirë i metodës së 'përputhjes' për të drejtat e njeriut është studimi aktual për 'horizontalitet' në zbatimin e regjimeve ekzistuese kombëtare dhe ndërkombëtare nga dijetarët britanikë nëpërmjet analizave krahasuese të LDNJ-së, Kartës Kanadeze, KEDNJ-së dhe juridiksionieve të tjera përkatëse (Eg. Hunt, 1998; Leigh, 1999; Bamforth, 1999).

Murray Hunt-i shpreh në mënyrë tepër të drejtpërdrejtë pikëpamjen për nevojën e përputhshmërisë në kulturën ligjore dhe në funksionin gjyqësor midis regjimeve kombëtare dhe ndërkombëtare të gjykimit të të drejtave të njeriut:

Gjykatat e Mbretërisë së Bashkuar duhet të kenë një mënyrë të ushtruarit tepër të strukturuar për arsyetimin gjyqësor, të njëjtë me atë të zbatuar nga Gjykata në Strasburg. Atyre do t'u duhet të vendosin nëse interesi për të cilin kërkohet mbrojtja është brenda fushës së një të drejte të Konventës, nëse ka patur dëmtim të kësaj të drejte, nëse ky dëmtim parashikohet me ligj, nëse ajo i shërben një synimi legjitim dhe nëse masa e dëmtimit është në përpjestim me synimin e kërkuar...Me këtë shtrirje të rolit legjitim gjyqësor, është për t'u shprehur që gjykatat do ta pranojnë në mënyrë më specifike përmbytjen e pandryshueshme politike të gjykimit (të të drejtave të njeriut) (Hunt, 1999, f. 17-18).

Bibliografia

- Amministrazione delle Finanze Stato kundrejt Simmenthal* (1978), Case 106/77, E.C.R. 629.
- Bamforth, Nicolas (1999), 'The Application of the Human Rights Act 1998 to Public Authorities and private Bodies', dorëshkrim i pabotuar
- Bradley, Anthony, W. (1989), 'The Sovereignty of Parliament – in Perpetuity?' , in Jeffrey Jowell dhe Dawn Oliver (eds), ' *The Changing Constitution* ' 2-nd edition, Oxford: Clarendon Press.
- Chalmers, Damian dhe Szyszczak, Erika (1998), *European Union Law Volume One*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Chalmers, Damian and Szyszczak, Erika (1998) *European Union Law Volume Two*, Aldershot: Ashgate Publishing
- Chapman, Richard A. (botime) (1993), *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edingburgh University Press.
- Constitution Act, 1982 including Cnadian Charter of Rights and Freedoms (1982),
- Appendix III in Peter W. Hogg, *Constitutional Law in Canada* (fourth edition), Toronto: Carswell.
- Constitution Unit (1996), *Human Rights Legislation*, London: University College.
- Constitution Unit (1999), Monitor- *The Constitution Unit Bulletin* Issues: 6 (March), 7 (June), dhe 8 (September), London: University College.
- Council of Europe (1950), Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols
- Council of Europe (1994), Protocol no. 11 European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms
- Craig, Paul (1999), ' Constitutionalism, Regulation and Review' in Robert Hazell (ed) *Constitutional Futures: a History of the Next Ten Years*, Oxford: Oxford University Press.

- Duff, Andrew (1997), *The Treaty of Amsterdam*, London: Federal Trust/Sweet & Maxwell.
- Greene, Ian, Baar, Carl, McCormick, Peter, Szablowski, George and Thomas, Martin (1998), *Final Appeal: Decision Making in Canadian Courts of Appeal* Toronto: James Lorimer.
- Hazell, Robert (2001) (1999), *Constitutional Features: A History of the Next Ten Years* Oxford: Oxford University Press.
- Hiebert, Janet L. (1999) 'Wrestling with Rights: Judges, Parliament and the Making of Social Policy', *Choices*, Montreal: Institute for Research, Volume 5, no. 3, July 1999.
- Hogg, Peter W. (1998), *Constitutional Law of Canada* (fourth edition), Toronto: Carswell.
- Home Office (1997), *Rights Brought Home: The Human Rights Bill*, Cm. 3782, London: Stationery Office.
- House of Commons Library (1998a), Research Paper 98/24 (13 February) The Human Rights Bill 'Some Constitutional and Legislative Aspects.'
- Human Rights Act (1998), London: Stationary Office.
- Hunt, Murray (1997), *Using Human Rights Law in English Courts* Oxford: Hart Publishing.
- Hunt, Murray (1998), 'The "Horizontal Effect" of the Human Rights Act' *Public Law*, Autumn pp. 423-43.
- Hunt, Murray (1999), 'The Human Rights Act and Legal Culture: the Judiciary and the Legal Profession' unpublished manuscript
- Irvine of Lairg, Lord (1997), 'Constitutional Reform and a Bill of Rights', *EHRLR*, pp. 483-9.
- Irvine of Lairg, Lord (1998), 'The Development of Human Rights in Britain under the Incorporated Convention on Human Rights' (*Public Law* , Summer pp. 221-36.
- Janis, Mark Kay, Richard and Bradley, Anthony (1995), *European Human Rights Law (Text and Materials)*, Oxford: Oxford University Press.
- Laws, Sir John (1998), 'The limitations of Human Rights', *Public Law*, Summer pp. 254-65.
- Leigh, Ian (1999), 'Horizontal Rights, the Human Rights Act and Privacy': Lessons from the Commonwealth?', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48, pp. 57-58.
- Leigh, Ian and Lustgarten, Laurence (1999), 'Making Rights Real – the Courts, Remedies and the Human Rights Act', *Cambridge Law Journal* Vol. 48. pp. 509-45.
- Lester, Anthony (1989), 'the Constitution: decline and renewal' in Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (eds.), *The Changing Constitution* 2nd edition, Oxford: Clarendon.

Operation Dismantle v. R. (1985) 1 S. C. R. 441.

Pannick, David (1998), 'Principles of Interpretation of Convention Rights under the HRA and the Discretionary Area of Judgement' *Public Law*, pp. 545-51.

R. versus Secretary of State for the Home Department ex parte Brind (1991), 1 A. C. 696.

Szabrowski, George J. (1993), 'Administrative Discretion and the Protection of Human Rights' in Richard A. Chapman (ed) '*Ethics in Public Service*' Edinburgh: Edinburgh University Press.

Treaty on European Union (1991), as amended following the ratification of the Treaty of Amsterdam.

Wade, Sir John (1998), 'Human Rights and the Judiciary', *EHRLR*. pp. 520-33.

6 Interesi Publik: Një leverdi politike dhe Administrative?

BARRY J. O'TOOLE

‘Interesi Publik’ është një frazë që mbart aromën e autoritetit të cilën ia bashkangjit Shtetit. Sidoqoftë, skeptikët mund ta shohin thjesht si një frazë të përdorur nga ata të cilët kanë pozita shtetërore për të legjitimuar veprimet e tyre; dhe nga ata të cilët nuk mbajnë poste të tilla, por që dëshirojnë të kenë ndikim mbi politikën publike, si një mjet që i shton rëndësi propozimeve të tyre. Të tjerët ndoshta e shohin si një koncept, i cili për nga natyra në thelb është etik dhe si i tillë është tepër i rëndësishëm për idetë rreth demokracisë në shoqëritë moderne perëndimore. Megjithatë, ai nuk është një koncept modern. Në të vërtetë, ashtu siç ndodh edhe me idetë e lidhura në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi ‘detyrën publike’, ‘interesi publik’ është po aq i vjetër sa edhe vetë filozofia. Kështu që, po aq e rëndësishme sa ç’ ishte ‘detyra publike’ sipas pikëpamjes së Platonit mbi qeverinë të shprehura në veprën e tij “*Republik*”, po aq i rëndësishëm ishte edhe interesi publik, ose për të qenë më të saktë, ‘interesi i përbashkët’, sipas pikëpamjes së Aristotelit në veprën e tij *Politika* (dhe që të dy ishin padyshim të vetëdijshëm për shtrembërimet e secilës ide në botën ku ata jetonin). Prejardhja e tij është e vjetër dhe e shumënderuar dhe me të janë marrë të gjithë filozofët e të gjitha epokave, të paktën në mënyrë të nënkuptuar, në shkrimet e tyre, përsirë edhe St. Thomas Aquinas dhe më së fundmi idealistët e shekullit të nëntëmbëdhjetë dhe të shekullit të njëzetë, përfshirë edhe Harold J. Laski, pikëpamjet e të cilit do të jenë në bazën e këtij diskutimi.

Qëllimi i këtij kapitulli është të shqyrtojë kuptimet e konceptit, të eksplorojë manifestimet e tij në këtë botë, ashtu siç është ajo aktualisht, dhe të ngrejë pyetje nëse pikëpamja skeptike apo filozofike vlen më tepër për të kuptuar punën aktuale të politikanëve, zyrtarëve dhe të tjerëve në procesin politik. Metoda është normative, opinionet e mendimtarëve të ndryshëm që u përkasin shkollave të ndryshme shpjegohen dhe vihen në kontrast dhe në të njëjtën kohë shqyrtohen shembuj të marrë nga bota aktuale. Dy interpretuesit e interesit publik, të cilët trajtohen këtu janë Aristoteli (me disa komente nga Aquinas) dhe Laski; dhe dy shkrimtarë, të cilët mohojnë ekzistencën e një

fenomeni të tillë, të cilët mund të cilësohen se i përkasin ‘shkollës së skeptikëve’, ata janë Arthur F. Bentley dhe David B. Truman, të dy nga ‘grupet e hershme të teoricienëve’. Këta dy të fundit janë zgjedhur për dy arsye: e para, sepse puna e tyre përbën themelin mbi të cilin, të ashtuquajturit bashkëkohës ‘teoricienë të rrjetit’ dhe studentët e ‘qeverisjes’ kanë zhvilluar idetë e komuniteteve të politikave, etj; dhe e dyta, sepse ata mohuan shprehimisht ekzistencën e asaj që Bentley e përshkroi si ‘tërësia shoqërore’; dhe si rrjedhim lanë të nënkuptohet se mohuan edhe çdo interes publik objektiv. Çështja është nëse interesi publik është një koncept i cili nxit sjelljen etike ose është thjesht një term i përdorur për leverdi administrative ose politike.

Mendime filozofike mbi ‘Interesin Publik’

Sër Ernest Barker, përkthimi i vitit 1946 i të cilit është baza e këtij diskutimi, është i qartë mbi vendin qendror të ideve për interesin e përbashkët ose publik në veprën ‘*Politika*’ të Aristotelit: ‘Interesi i përbashkët...nuk është vetëm ose kryesisht ekonomik; ai është një interes për realizimin e një jete të mirë (më tepër se sa të një jete të rehatshme): dhe për përmbushjen e tij kërkohen ato institucione, si psh një sistem drejtësie, të cilat janë të nevojshme për një jetë të tillë. Është ky interes i përbashkët, për realizimin e një jete të mirë, që është qëllimi kryesor të cilit, i shërben shteti’ (Aristoteli, botimi i vitit 1946, shënim mbi f. 111). Ashtu siç e thotë edhe vetë Aristoteli, ‘Ato kushtetuta të cilat marrin parasysh interesin e përbashkët janë kushtetuta të drejta, të gjykuara nga standartet e drejtësisë absolute. Ato kushtetuta të cilat marrin parasysh vetëm interesat personale të sundimtarëve janë të gjitha kushtetuta të gabuara ose *shtrembërime* të formave të drejta’ (Libri III, c.vi s.10).

Sigurisht, Aristoteli merrej me shtetin ideal, ose më tepër kur diskutonte shtrembërimet e formave të drejta të kushtetutave duket se i është rikthyer asaj që tashmë mund të përshkruhet si ‘epoka e artë’ e komuniteteve në të cilën qytetarët e barabartë e quanin për detyrë t’i shërbenin komunitetit me radhë, ku ‘postit i qeverisësit ishte krijuar pikë së pari për të qeverisurit’ dhe ku ‘secili supozonte se të tjerët do të merrnin përsipër detyrën që të kishin parasysh interesin e tij, ashtu si ai vetë kishte marrë parasysh interesat e të tjerëve’ (III vi 10). Sipas pikëpamjeve të Aristotelit, një shteti i tillë ishte një ‘sistem natyral’. Megjithatë, gjendja aktuale ishte ndryshe: ‘të nxitur nga përfitimet që nxirren nga posti dhe menaxhimi i pronës publike, njerëzit duan të jenë vazhdimisht në post ...’ (III vi 11). Për Aristotelin, kjo gjendje aktuale e punëve të shtetit, nuk ishte e natyrshme, sepse dëmtonte interesin e përbashkët. Sipas tij, njerëzit ‘bashkohen ose duhet të bashkohen nga interesi i përbashkët...Qëllimi kryesor është jeta e mirë, si për komunitetin si një tërësi ashtu edhe për secilin nga ne si individ...’ (III vi 3,4). Detyra e qeverisësve në

kuptimin e 'drejtë' sipas kushtetutës është që të vepronjë gjithmonë në të mirë të interesit të përbashkët dhe të nxisin jetën 'e mirë'. Ligjvënësi duhet të kuptojë 'se ajo çfarë është "e drejtë", duhet të kuptohet si 'e drejtë në mënyrë të barabartë'; dhe çfarë është 'e drejtë në mënyrë të barabartë' është në të mirë të të gjithë shtetit si dhe për të mirën e përbashkët të shtetasve të tij' (III xiii 11-12).

Aquinas, në komentet e tij mbi Aristotelin, të marra këtu kryesisht nga *Summa Theologica*, e vë akoma më shumë theksin tek 'e mira e përbashkët'. Ashtu sikurse dhe Aristoteli, Aquinas besonte se 'njeriu, për nga natyra është kafshë shoqërore'. (D'Entreves, 19]54, f.105); dhe si pasojë ai është gjithashtu edhe një kafshë politike. Ai pranoi se 'nuk mund të ketë jetë shoqërore për shumë vetë që jetojnë së bashku, nëse njëri prej syresh nuk do të vihej në krye për t'u kujdesur për të mirën e përbashkët' (f.105). Të urtët dhe të drejtët do të komandonin mbi pjesën tjetër dhe do të bënin ligjet. Gjithashtu, përderisa 'çdo pjesë ka të njëjtën lidhje me të tërën ashtu si e papërsosura me të përsosurën, dhe përderisa një njeri është pjesë e kësaj tërësie të përsosur, e cila është komuniteti, atëherë ligji duhet të ketë si objektin e vet mirëqënien e të gjithë komunitetit' (f.111). Në të vërtetë, 'Ligji, i kuptuar në mënyrë të ngushtë, ka si objekt të parë dhe kryesor rregullimin e së mirës së përbashkët' (f. 111). Ligji 'nuk është gjë tjetër veç një rregullim racional i gjërave të cilat kanë të bëjnë me të mirën e përbashkët' (f.113). Për më tepër, shoqëritë nuk mund të jenë të shëndetshme, në rast se shtetasi, ose të paktën 'ata të cilët thirren për të marrë drejtimin e punëve,' nuk janë të vërtetshëm (f. 119).

Si Aristoteli ashtu edhe Aquinas sigurisht që merreshin me idealin, ose, nëse mundnin, me shtetet e vogla. Në shoqëritë, të cilat ata mund të kenë njohur, do të ishte përsëri teorikisht e mundur që një përqindje e madhe e qytetarëve të merrnin përgjegjësitë e postit me radhë, dhe ndoshta të ishin të detyruar të vepronin për interesin e përbashkët ashtu si i ravijëzoi Aristoteli. Megjithatë me kalimin e kohës shoqëritë janë bërë më të mëdha dhe më komplekse dhe është shfaqur fenomeni i 'shtetit' siç e kuptojmë ne tani dhe siç e përcaktojmë në mënyrë të pakufizuar. Shteti modern, sikurse edhe organizatat e tjera të mëdha në botë, ashtu siç ne e perceptojmë atë, është elitist. Ai përbëhet nga ato institucione, të cilët të nënshtruar ndaj disa kufizimeve, vendosin parametrat ligjorë dhe deri diku edhe moralë, brenda të cilëve operon pjesa tjetër e shoqërisë; personeli i tij përbëhet nga ata të cilët e shohin vetveten ose që shihen nga të tjerët, si 'udhëheqës' të shoqërisë. Në vitin 1921, James Bruce-i e trajtoi këtë në veprën e tij '*Demokracitë Moderne*':

Në të gjitha grumbullimet dhe grupet ose grupimet e organizuara të njerëzve, që nga kombi deri tek komiteti i një klubi, drejtimi dhe vendimet janë në dorën e një përqindjeje të vogël, përherë e më pak proporcionale me pjesën gjithnjë e më të madhe të organizmit, derisa brenda një popullatë

të madhe bëhet një pjesë pafundësisht e vogël e së tërës. Kjo është dhe gjithmonë ka qenë e vërteta për të gjitha format e qeverisë, pavarësisht se në shkallë të ndryshme (1921, Vol II, f. 542).

Në vend që të merrej me *polis*-in, shtetin ashtu siç ai e kuptonte, Aristoteli, nëse do të ishte gjallë, pa më të voglin dyshim, do të shkruante për këto elita të shtetit modern. Harold Laski, duke qenë se shkruajti rreth shtetit dhe elitave të shtetit, është përdorur këtu si një ekzemplar modern i idealizmit, edhe pse padyshim që çështje të këtilla i kanë traajtuar edhe idealistë të tjerë (shih O'Toole-in, 1990). Ai ishte po aq i qartë për idenë e nxitjes së interesit të përbashkët në veprën e tij të vitit 1925 '*Gramatika e Politikës*' sa ç' ishte edhe Aristoteli në veprën e tij '*Politika*' dhe po aq sa Aquinas-i ishte në shkrimet e tij. 'Shteti', shkruan Laski, 'është...një bashkësi njerëzish që synojnë pasurimin e jetës së përbashkët' (f. 37). Shtetasit e thjeshtë të shtetit kanë disa të drejta, që rrjedhin nga të qëniet anëtarë të shoqërisë, të kundërpeshurara nga disa detyra. Ashtu siç e thotë edhe vetë Laski, 'Mua më janë dhënë të drejta në mënyrë që të mund të pasuroj jetën e përbashkët' (f. 39-40). Më tej, 'Unë e gjykoj shtetin, si një mjet themelor të shoqërisë, bazuar në mënyrën si ai kërkon të sigurojë për mua thelbin e atyre të drejtave' (f.390). Në të vërtetë, '...nëse këto të drejta nuk arrijnë të realizohen, unë kam të drejtën ta shqyrtoj shtetin mbi bazën e hipotezave se vullneti i tij drejtohet nga qëllime të tjera, të ndryshme nga e mira e përbashkët' (f. 40). Me fjalë të tjera, shteti 'nuk zotëron pushtet pa kufi. Ai zotëron pushtet sepse ka detyra. Ai ekziston për t'u mundësuar njerëzve, të paktën potencialisht, që të realizojnë anën më të mirë që kanë në vetvete...Shteti...i nënshtrohet një prove morale ndershmërie' (f. 27-8).

Sigurisht që nuk është shteti, por individët ata që punojnë në korridoret e pushtetit, të cilët përbëjnë elitat e shtetit, të cilat janë agjentët aktualë moralë. Ashtu siç e paraqet edhe Laski:

Burimi efektiv i veprimit të Shtetit është një numër i vogël njerëzish, vendimet e të cilëve janë ligjërisht të detyrueshme për komunitetin. Ata janë njëkohësisht edhe administratorët edhe qeverisësit e së tërës. Është puna e tyre të qëmtojnë nevojat e shoqërisë dhe t'i përkthejnë këto nevoja në terma të statuteve efektive. Qëllimi i Shtetit e gjen personifikimin e vet tek ato. (f. 26).

Ai vazhdon: 'Një teori operative e Shtetit duhet të krijohet në terma administrativë. Vullenti i tij është vendimi në të cilin arrihet nga një grup i vogël njerëzish të cilëve u është besuar pushteti ligjor për të marrë vendime' (f.35).

Është e qartë se ky është një mbithjeshtim. Shoqëria është shumë më komplekse se sa e lejon ky portretizim i shtetit. Nëse mbajtësit e pushtetit thjesht do të ishin të aftë të qëmtonin qartë se cilat janë interesat më të mira të shoqërisë, atëherë nuk do të debatonim rreth saj se çfarë është interesi publik,

dhe Laski e ka pranuar këtë problem: 'Vullneti i shtetit...është vullneti i cili është adoptuar nga konflikti i miriadës së vullneteve të cilat luftojnë me njëra-tjetrën për zotërimin e forcave sociale...' (f.35). Ajo çfarë është më e rëndësishme, është se ka probleme që shoqërohen me interesat e grupeve dhe ato personale, të cilat mund të ndërhyjnë në gjykimin e atyre që janë ngarkuar me përcaktimin e interesave publike, probleme të përmasave më të mëdha se sa aludonte Aristoteli në veprën e tij '*Politika*'. Kapitulli tjetër i drejtohet pikërisht miriadës së vullneteve.

Miriada e Vullneteve: Interesi publik, si një ndër interesat e shumtë

Duke shkruar disa vite përpara Laskit, Bentley, babai i themelimit të metodës së grupit për studimin e qeverisë, botoi veprën e tij, që hodhi embrionin '*Procesi i Qeverisë*' (1908). Në të ai e vështroi shtetin nga një këndvështrim tepër i ndryshëm nga ai i Laskit dhe idealistëve të tjerë. Bentley besonte se 'tërësia sociale' nuk ekziston. Këtë propozim ai e nxori nga pikëpamja e tij se kombet janë pjesë përbërëse të një miriade grupesh. Ai thotë se: 'Çdo klasifikim i elementëve të një popullsie duhet të përfshijë analizën e popullatës në grupe' (f. 206). Ekzistojnë 'një pafundësi kryqëzimesh të grupeve' (f.208). Të gjitha këto grupe e kanë nga një 'interes'. Dhe vërtet, për Bentley-n, 'Një interes...është ekuivalenti i një grupi...ekziston vetëm një gjë: kaq shumë njerëz të bashkuar në një aktivitet ose gjatë zhvillimit të këtij aktiviteti' (f. 211). Më tej, 'Ajo çfarë gjejmë aktualisht në këtë botë, ajo çfarë mund të vëzhgojmë dhe të studiojmë, është njeriu i interesuar, asgjë më shumë dhe asgjë më pak' (f. 211). Dhe vërtet, procesi politik nuk mund të studiohet pa studiuar fillimisht proceset që qëndrojnë në themel të grupeve. Pohimi i tij është se grupet politike (të tilla si organet e shtetit ose partitë politike) ndërtohen nga ose mbi grupe të tjera. Ato janë 'tepër të diferencuara...duke reflektuar ose duke përfaqësuar grupe të tjera, këto të fundit mundet fare thjesht dhe ...për shumë qëllime të drejta, të shihen si më thelbësore për shoqërinë' (f. 206).

Më tej, 'interesi publik' nuk ekziston, përveçse si interes i grupeve të cilat formojnë organizatat politike. Bentley është mjaft i qartë. 'Na e thonë shpesh', shprehet ai:

se interesat sociale dhe mirëqënia sociale kërkon një gjë apo një tjetër; se kjo traditë ose ky institucion ka mbijetuar pasi çon përpara mirëqënien e shoqërisë...Mendoj se jam i justifikuar kur vlerësoj pozitivisht se asnjë grup tjetër si 'tërësia shoqërore' nuk hyn në interpretim në çfarëdo lloj forme (f. 220).

Ai argumenton se mund të jetë e mundur që në rastin e dy kombeve në luftë me njëri-tjetrin, çdo komb të trajtohet si 'një grup i veçantë', 'por është e qartë

se në këto rrethana asnjë komb nuk është ‘tërësia sociale’; nevojiten të dy bashkë për të formuar shoqërinë, proceset e së cilës po studiojmë për momentin’ (f. 220).

Përsa i përket politikës së brendshme, Bentley është edhe më i qartë: ‘kurrë nuk duhet të justifikohemi për trajtimin e interesave të një kombi në tërësi si të përcaktuara përfundimisht. Ka gjithmonë disa pjesë të kombit që janë radhitur kundër pjesëve të tjera’ (f. 220). Më tej ai vazhdon:

Zakonisht, duke testuar ‘tërësinë sociale’, do të zbulojmë se ajo është thjesht tendencë grupi ose kërkesa e përfaqësuar nga njeriu i cili flet për atë, të ngritur nën pretekstin e një kërkesë universale të shoqërisë; dhe si rrjedhim, në të vërtetë duke i veshur pretendimet e veta me gënjeshtëri; pasi, nëse do të ishte një interes kaq i përgjithshëm dhe gjithëpërfshirës i shoqërisë si një tërësi, atëherë do të ishte një kusht i vendosur, dhe aspak objekt diskutimi nga njeriu i cili e quan atë një interes të shoqërisë në tërësi (f. 220).

Duke dhënë shembuj të ndryshëm, që variojnë nga kushtet e strehimit e deri tek vrasjet kolektive, Bentley vetëkënaqet me idenë se ‘tërësia sociale’, dhe si rrjedhim një interes publik ose kombëtar, duhet të braktiset:

Në çfarëdo shoqërie ku na kërkojnë të studiojmë [çështjet politike], kurrë nuk do të gjejmë interesa grupi të shoqërisë si një e tërë. Gjithmonë do të zbulojmë se interesat politike dhe veprimtaritë e një grupi të caktuar – dhe nuk ka fenomene politike përveç fenomeneve të grupit – drejtohen kundër veprimtarive të njeriut...në grupe të tjera, politike ose të ndryshme. Fenomenet e jetës politike...do ta përçajnë gjithmonë shoqërinë...sipas vijave që janë tepër reale...Vetë shoqëria nuk është gjë tjetër veçse tërësia e grupeve nga të cilat përbëhet (f. 222).

Qeveria është thjesht një grup i tillë: ajo është ‘një grup i diferencuar, i përfaqësuar, ose një sërë grupesh, të cilat kryejnë funksione të caktuara qeveritare për grupet e popullsisë’ (f. 260-1). Sigurisht që si grup, organi qeverisës ka gjithashtu interesat e veta. Megjithatë ato nuk janë interesi publik; dhe as nuk janë ‘aq të rëndësishme sa pretendohet të jenë’; ato janë më tepër thjesht ‘veprimtari klasorë të personave të rëndësishëm, të cilët janë ose përbëjnë organin qeverisës’ (f. 290). Qeverisja, si një veprimtari ‘mund të konsiderohet thjesht si rregullimi ose ekuilibri i interesave’ (f. 264). Për Bentley-n, ‘Të gjitha fenomenet e qeverisjes janë fenomene të grupeve që ushtrojnë trysni tek njëri-tjetri, duke formuar njëri-tjetrin dhe duke nxjerrë grupe të reja dhe përfaqësues grupesh (organet ose agjencitë e qeverisë) për të ndërmjetësuar në rregullimet’ (f. 269).

Truman-i, shkrimtar i së njëjtës traditë si edhe Bentley, gjithashtu merret me atë çfarë mund ta etiketojmë shkurtimisht si 'interesi publik', dhe kryesisht del në të njëjtin përfundim. Ai e konsideron këtë çështje si një mjet për t'i prerë rrugën kritikave ndaj metodës së grupit. Sipas kësaj kritike të veçantë, shpjegimi grupor i proceseve politike 'padyshim që injoron disa njësi më të mëdha të emërtuara si shoqëria ose shteti' (1951, f.59).

Shumë nga ata të cilët i kushtojnë rëndësi të veçantë kësaj vështirësie, supozojnë ...se ekziston një interes i një kombi si tërësi, dhe mendohet se ky interes, në mënyrë universale dhe të pandryshueshme qëndron veçan dhe është superior ndaj atyre të grupeve të veçanta që përfshihen brenda kombit. Ky supozim është i përafërt me dogmat e qeverive demokratike të bazuara në nocionin e njohur se vetëm nëse njerëzit janë të lirë dhe mund të njohin lirshëm 'faktet', atëherë ata do të duan të njëjtën gjë në çdo situatë politike. Nuk është çënim i preferencave demokratike të themi se një thënie e tillë kundërshton gjithçka që dimë rreth sjelljes së njerëzve (f. 50).

Kështu përfundimi është se 'për të zhvilluar një interpretim në grup të politikës...nuk nevojitet të formojmë një interes tërësisht gjithëpërfshirës, pasi nuk ekziston një i tillë' (f. 51). Megjithatë, për të arritur në këtë përfundim, Truman pranon se ai 'nuk heq plotësisht vështirësinë e përmendur nga ata të cilët këmbëngulin se një interpretim grupi duhet të lërë jashtë "shtetin"' (f. 51). Në të vërtetë ai e pranon se grupet tërhiqen në mënyrë të pashmangshme drejt qeverisë, pasi 'që nga Rilindja, veçanërisht qeveritë kombëtare.... janë bërë përqëndrimet e pushtetit më gjithëpërfshirës në shoqëritë perëndimore...' (f. 106). Megjithatë:

Brenda kufijve...grupet e organizuara me të njëjta interesa, duke u tërhequr nga çështjet e ndjeshme të vendimit, mund të vendosin një segment të strukturës kundër një tjetri aq sa e lejojnë rrethanat dhe analizat strategjike. Kështu që, modeli i plotë i qeverisë gjatë një periudhe kohore paraqet një kompleks të shumëllojshëm marrëdhëniesh të organizuara dhe të paorganizuara, që kryqëzohen dhe ndryshojnë në forcë dhe drejtim me alternimet në pushtet dhe në parashtrimin e interesave.(f. 508).

Nisur nga këndvështrimi i këtij kapitulli çështja është kjo: a është ky përkthim plotësisht i njëjtë me këndvështrimin e Laski-t për botën ashtu siç është aktualisht, se: 'Vullneti i Shtetit...është vullneti i adoptuar nga konflikti i miradës së vullneteve, të cilët luftojnë kundër njëri-tjetrit për zotërimin e forcave sociale' (Laski, 1925, f. 35)? A është vullneti i shtetit thjesht një nga këto mirada të vullneteve? Apo, sikur të shtrembëronim frazën e Truman-it, 'është ai duke qëndruar veçmas dhe më superior ndaj' pjesës tjetër të miradës

së vullneteve?Në rastin e parë është e qartë se nuk ekziston ndonjë gjë e ngjashme me interesin publik dhe Laski, në veçimin e aktuales nga idealja, mund të shihet thjesht sikur ka pranuar se opinioni i ‘skeptikëve’ për interesin publik është i argumentuar. Në rastin e dytë, mbrojtja dhe nxitja e interesit publik mund të jetë fare mirë *raison d’etre* (*arsyeja e ekzistencës*) së shtetit. Padyshim që kjo nxjerr në pah çështjen të cilën deri tani vetëm sa e kemi prekur shkarazi ose i jemi përgjigjur në mënyrë të tërthortë: cili është interesi publik?

Interesi publik në botën aktuale

Fraza të tilla si ‘interesi publik’, ‘interesi kombëtar’, ‘e mira e përbashkët’ose madje edhe ‘Vullneti i Përgjithshëm’, kanë të përbashkët idenë se ekzistojnë ‘objektiva afatgjatë dhe thelbësorë të shtetit...[dhe] interesa themelore, të pandryshueshëm të të gjithë qytetarëve’ në mënyrë kolektive (shih Wyllie, 1998, f. 1472). Megjithatë, ekzistojnë të paktën tre probleme themelore të shoqëruara me terma të tillë: e para, se është e vështirë të vendoset se cilat janë këto objektiva dhe interesa; e dyta, se shoqëritë moderne kanë natyrë pluraliste dhe komplekse, me mijëra grupe të cilët kanë interesa dhe objektiva që konkurojnë me njëra-tjetrën, disa prej të cilëve, në mos pjesa më e madhe, do të dalin në konflikt me objektivat dhe interesat kolektive; dhe së treti, se grupet dhe interesat në shoqëri do të pretendojnë se interesi publik ose kombëtar është me ta, dhe se ajo çfarë ata kërkojnë do ta nxisë dhe do ta mbrojë atë (interesin kombëtar ose publik). Këto probleme shkaktojnë një ndjenjë skepticizmi mbi përdorimin e këtyre frazave; dhe kjo përforcohet nga këndvështrimi i përgjithshëm se ata që janë në poste të autoriteteve shtetërore, të cilët marrin *zyrtarisht* vendime mbi atë çfarë është interesi publik, duket se udhëhiqen nga intuïta e tyre, edhe nëse janë vërtet të interesuar për interesin publik (shih Wyllie, 1998, f. 1472-3).

Megjithatë, një skepticizëm i tillë dhe problemet të cilat krijojnë kushtet në të cilat rritet ky skepticizëm, nuk duhet të merren sikur lënë të nënkuptohet se interesi publik nuk ekziston ose nuk duhet të ekzistojë. Në të vërtetë, mund të diskutohet se shteti ekziston para së gjithash për qëllimet e nxitjes dhe të mbrojtjes së interesit publik, sido që të përkufizohet ky interes. Ky është padyshim një interpretim që mund të përfshihet në shkrimet e Aristotelit ose Laski-t, si dhe të filozofëve të tjerë politikë. Ata të gjithë do ta pranonin se ajo që këtu është emërtuar me termin interes publik qëndron veçan dhe është superiore ndaj interesave të ndryshme të miradës së vullneteve. Me fjalë të tjera, për këta dhe filozofë të tjerë politikë, ekziston me të vërtetë një ‘tërësi sociale’ dhe është detyra e shtetit të sigurojë që t’u shërbehet dhe të mbrohen interesat e kësaj tërësie, interesat themelore dhe të qëndrueshme, të cilat së

bashku formojnë interesin publik. Sigurisht që ky këndvështrim është një ideal. Megjithatë, nuk është një ideal vetëm në kuptimin Platonik, por është një ideal edhe në kuptimin e të qenit një aspiratë për ata që janë ngarkuar me detyra zyrtare. 'Jeta e mirë' e Aristotelit është ekuivalente e 'ekzistencës së plotë dhe të pasur' të Laskit. Është një gjendje e të ekzistuarit (në botën reale si e ndryshme nga bota aktuale) në të cilën individët kanë 'realizuar më të mirën që është brenda tyre' (Laski, 1925, f. 27-8), ose kanë 'realizuar vetveten si qenie morale' (T.H. Green, cituar në Laski në f. 39). Në botën aktuale, interesi publik ose ai i përbashkët është që shteti të përpiqet të krijojë kushtet në të cilat mund të aspirohet për këtë moralshmëri. Ashtu siç shprehet edhe Laski:

Si qytetar, unë kam një pretendim ndaj shoqërisë për të arritur më të mirën te vetja ime së bashku me të tjerët...do të thotë që unë kam të drejta të cilat rrjedhin nga të qenit anëtar i shoqërisë; dhe e gjykoj shtetin si një mjet themelor të shoqërisë, nga mënyra se si ai kërkon të më sigurojë mua thelbin e këtyre të drejtave...të drejtat, në këtë kuptim, janë themelet e shtetit. Ato janë cilësia, e cila i jep ushtrimit të pushtetit të tij një dritëhije morale (f. 39-40).

Sigurisht që thelbi i këtyre të drejtave është që gjithsecili, së bashku me të tjerët të mund të realizojë 'ekzistencën e plotë dhe të pasur', ose 'të mirën e përbashkët' të Aristotelit.

Ka një problem të veçantë që shoqërohet me konceptin e interesit publik dhe manifestimeve të tij në botën aktuale, së cilës i kanë kushtuar vëmendje të gjithë mendimtarët e shquar të cilëve u jemi referuar këtu, dhe për të cilën fatkeqësisht askush nuk ka dhënë ndonjë zgjidhje të plotë dhe të bindshme. Problemi është ky: se është e vështirë të pranosh që ato që ngarkohen me formulimin dhe mbrojtjen e interesit publik nuk do të nxisin në fakt interesat e tyre, ose të paktën interesat e atyre me të cilët kanë më shumë marrëdhënie. Ky nuk përbën një problem për Bentley-n ose për teoricienët e tjerë të 'grupit', pasi ata nuk pranojnë as ekzistencën e 'tërësisë sociale'. Ata thjesht pranojnë se organet shtetërore dhe agjencitë kanë interesat e tyre të ndryshme, të cilat do të kërkojnë t'i realizojnë duke konkurruar me interesat e tjerë; dhe ata të cilët mbajnë poste në këto organe dhe agjenci, do të kenë interesa të tjerë të cilat do të kërkojnë t'i realizojnë po në të njëjtën mënyrë. Ky është thjesht një fakt. Sidoqoftë, për filozofët e politikës, problemi ka një rëndësi tjetër. Për ta, zyrtarët publikë nuk *duhet* të sillen në këtë mënyrë. Kjo është pika e përplasjes së botës 'reale' me atë 'aktuale', ashtu siç do të kishin qenë ato. Ndërsa idealistët mund të argumentojnë se politikanët dhe zyrtarët *duhet* të sillen sipas disa mënyrave të përcaktuara, në jetën e përditshme në të cilën ata operojnë, ata hasin në pengesa për t'u sjellë faktikisht sipas këtyre mënyrave. Kjo gjë mund të jetë e lidhur me kufijtë e njohurive apo aftësive (krahaso

Simon, 18]955) ose me faktin se politikanët dhe zyrtarët janë thjesht të korruptueshëm dhe të interesuar për veten e tyre, ashtu si të gjithë njerëzit. Kjo mund të ilustruhet me dy shembuj të kohëve të fundit: shembulli i parë është gurguleja rreth të ashtuquajturës 'Armë për Çështjen e Irakut' ashtu siç është paraqitur në Raportin e Scott-it; e dyta, është polemika rreth dorëheqjes së Komisionit Evropian në vitin 1999.

Lufta Iran-Irak, e cila shpërtheu më 22 shtator 1980 dhe që zgjati për tetë vjet, nxori para qeverisë britanike probleme politike të rëndësishme, si në aspektin diplomatik ashtu edhe në atë të tregtisë, veçanërisht në lidhje me shitjen e armëve dhe pajisjeve të tjera të mbrojtjes së palëve ndërluftuese. Politika e shpallur ishte se qeveria britanike nuk do të bënte asgjë që mund të zgjaste ose të acaronte më tej luftimet dhe se, në përputhje me këtë politikë, ajo nuk do të jepte licenca për eksportin e armëve vdekjeprurëse si për në Iran ashtu edhe për në Irak. Për të lejuar zbatimin e kësaj politike u hartuan procedura. Megjithatë, tre departamentet e përfshira e shikonin këtë politikë nga këndvështrime të ndryshme, dhe si rrjedhim u shkaktua rrëmuje mbi mënyrën se si mund të zbatoheshin procedurat. Gjithashtu, procedurat u ndryshuan për të marrë parasysh ngjarjet në Lindjen e Mesme. Megjithatë, mund të bëhen disa përgjithësime mbi mënyrën se si e vështruan problemin aktorët e ndryshëm të përfshirë në këtë gjë. Departamenti i Tregtisë dhe i Industrisë, i cili ishte përgjegjës për dhënien e licensave të eksportit, natyrisht mendoi se ishte në të mirën e interesit publik që t'i shiste kujtdo që mund të blinte, sa më shumë pajisje që të ishte e mundur. Kështu që, këndvështrimi i tij ishte që politika të zbatohet në mënyrë liberale. Ky ishte një këndvështrim që mbështetej, edhe pse vetëm deri në një pikë, edhe nga Ministria e Mbrojtjes, me klauzolën cilësuese sipas të cilës është gjithmonë e mundur që në të ardhmen, pajisjet e rrezikshme të përdorshin kundër trupave britanike. Ministria e Jashtme ishte e shqetësuar për marrëdhëniet me fuqitë e ndryshme të Lindjes së Mesme. Uji u turbullua nga fakti se opinioni publik britanik u ndikua nga disa ngjarje të ndryshme që kishin të bënin me palët ndërluftuese, si për shembull, përdorimi i armëve kimike nga Iraku kundër popullsisë kurde të vendit; ekzekutimi nga Iraku i Fazad Bazoft-it, një reporter hetues i një gazete britanike; dhe *Fatwah* iraniane kundër Salman Rushdie, autori britanik i romanit tepër të diskutuar, '*Vargjet Satanike*'. Gjithashtu, personalitetet e larta të përfshira, në nivele ministrore dhe zyrtare të administratës britanike, kishin interpretime të ndryshme për këtë politikë. Megjithatë, ekzistonin kryesisht dy tipe interpretimesh të kësaj politike. E para, ishte se do t'i shërbehej më mirë interesit publik duke i shitur sa më shumë pajisje që të ishte e mundur, kujtdo që i donte ato, pasi ishte një gjë e mirë për industrinë prodhuese britanike; e dyta, ishte se do t'i shërbehej më mirë interesit publik duke i shitur kujtdo sa më pak pajisje që të ishte e mundur, për arsye se kjo gjë do të mund të prishte marrëdhëniet me aleatët dhe se me të vërtetë mund të armatoste një armik të mundshëm.

Shqyrtimi i detajeve të Armëve për Çështjen e Irakut, ose në fakt, Raporti i Scott-it, është përtej qëllimit të këtij kapitulli. Raporti u autorizua, sepse u bë e qartë, si pasojë e dështimit të përpjekjeve për të ndjekur penalisht një nga kompanitë, të cilat ishin përfshirë në shitjen e pajisjeve të mbrojtjes së palëve ndërluftuese, se qeveria nuk kishte qenë konsekuente në zbatimin e politikës së saj, dhe se ministrat mund të kishin mashtruar Parlamentin dhe publikun. Në thelb, raporti zbulonte se marrëveshjet kushtetuese të cilat thuhet se drejtojnë veprimtaritë e ministrave dhe të zyrtarëve të qeverisë qendrore britanike ishin dëmtuar vazhdimisht dhe vërtet Parlamenti dhe publiku ishin mashtruar gjatë gjithë periudhës në shqyrtim. Kjo kishte ndodhur, pasi ministrat dhe zyrtarët nuk u kishin thënë deputetëve dhe parlamentit rreth atyre që Scott-i besonte se ishin ndryshime të rëndësishme në politikë (që kishin të bënin me ndryshimet në procedura), ose të paktën, u kishin thënë vetëm atëherë kur një gjë e tillë ishte më e leverdisshme politikisht dhe nga pikëpamja administrative. Ministrat dhe zyrtarët e përfshirë në këtë çështje argumentuan se veprimet e tyre ishin udhëhequr nga 'interesi publik'. Megjithatë, Scott, tregon se duke qenë se departamentet e ndryshme të përfshira kishin objektiva të ndryshme politikë, dhe duke qenë se politika e Lindjes së Mesme është kaq e ndjeshme dhe komplekse, ministrat dhe zyrtarët gjetën një mënyrë për të paraqitur politikën në mënyrë të atillë sa që natyra e vërtetë e efekteve të këtyre politikave nuk ishte gjithmonë e dukshme. Pavarësisht se ministrat dhe zyrtarët e përfshirë vazhduan të argumentonin gjatë paraqitjes së provave të tyre në lidhje me hetimin e Scott-it se ata besonin që po vepronin në të mirë të interesit publik, reporti e tregon fare qartë se sipas hetimeve ministrat dhe zyrtarët vepruan në atë mënyrë, sepse u gjendën ngushtë dhe nga frika se disa prej veprimeve të tyre mund të ofendonin ndjeshmërinë e elektoratit britanik, si dhe nga dëshira për të mos ofenduar asnjë vend të përfshirë në politikën e Lindjes së Mesme, jo vetëm Iranin dhe Irakun, por në veçanti Arabinë Saudite dhe Shtetet e Bashkuara. Raporti Scott është tepër i qartë në lidhje me këtë gjë:

Detyrimi i Ministrave për të paraqitur deklaratat kur kërkohen, në përgjigje të interesimeve të publikut rreth veprimtarisë së departamenteve të tyre, qëndron në thelb të parimit të rëndësishëm kushtetues të Përgjegjshmërisë Ministrare. Interesi publik, duke zbatuar plotësisht këtë detyrë, duhet të jetë një peshë e rëndë dhe e pandryshueshme në peshore. Gjatë periudhës që grupit hetimor i është dashur të hetojë, shihet se ka pasur një nënvlerësim të vazhdueshëm të interesit publik nga ana e Qeverisë dhe parlamentit i duhej t'i vihej në dispozicion informacioni i plotë. *Në ato rrethana, kur zbulimi i fakteve mund të mos jetë i leverdisshëm politikisht dhe nga pikëpamja administrative, krahu i peshores i goditur nga Qeveria ulet, kohë pas kohe, kundër zbulimit të plotë të fakteve* (Scott, para. D. 1. 165).

Duke lexuar Raportin Scott, bëhet e qartë se, ndërsa ministrat dhe zyrtarët e përfshirë mund të kenë besuar vërtetë se veprimet e tyre ishin udhëhequr nga një ndjenjë detyre ndaj interesit publik, *de facto* ata kishin mbrojtur interesat e tyre. Problemet mund të jenë përkeqësuar nga konfuzioni rreth kësaj politike dhe nga këndvështrimet e ndryshme mbi interesin publik të individëve dhe të departamenteve të përfshira. Megjithatë, pikëpamja e Scott-it ishte e qartë: veprimet e ministrave dhe zyrtarëve ishin udhëhequr nga leverdisshmëria politike dhe administrative. Për më tepër, për shkak të parimit të përparësisë sipas të cilit në një demokraci, përgjegjshmëria e qeveritarëve ka rëndësi themelore, dhe për shkak se ata kërkuan të parandalonin zbulimin e të dhënave, që mund t'a kishte mundësuar parlamentin dhe publikun t'i quante përgjegjës, ata faktikisht kishin dëmtuar interesin publik.

Shembulli i dytë nga bota aktuale është marrë nga një raport mbi veprimtaritë e Komisionit të Bashkimit European (Komiteti i Ekspertëve të Pavarur, 1999). Raporti çoi në dorëheqjen e Komisionit, kryesisht sepse Komiteti i Ekspertëve të Pavarur nxori si përfundim se Komisionerët të veçantë vepronin në të mirë të interesit të tyre personal, sepse Komisioni në tërësi nuk kishte vepruar në mënyrë 'të përgjegjshme' ose në të mirë të interesit publik. Nuk është e nevojshme që këtu të trajtohen hollësitë e këtij raporti, por disa prej zbulimeve të tij janë të vlefshme si vëzhgime praktike, se çfarë do të thotë me të vërtetë të veprosh në të mirë të interesit publik. Komiteti besonte se 'ekziston një thelb i përbashkët "standartesh minimale", përveç rregullave të shkruara e zeza mbi të bardhë' të cilat duhet të udhëheqin Komisionin, komisionerët të veçantë si dhe duhet të udhëheqin individët e tjerë të punësuar nga Komisioni në veprimtaritë e tyre administrative. (para. 1.5.2). Këto janë të përkufizuara në raport si:

Të veprohet në të mirë të interesit të përgjithshëm të Komunitetit dhe në *pavarësi* të plotë, gjë që kërkon që vendimet të merren vetëm në bazë të interesit publik...[dhe] të sjellurit me *pastërti morale* dhe maturi duhet të jetë...në përputhje me parimet e përgjegjshmëri dhe *transparencën*...[që do të thotë se] kur merren vendimet, të bëhen të ditura arsyet përse u morën këto vendime, proceset me anë të të cilave u morën ato të jenë transparente dhe çdo konflikt interesash personale të pranohet me ndershmëri dhe publikisht (para. 1.5.4).

Kryesisht, Komiteti i Ekspertëve të Pavarur besonte se ky 'thelb i përbashkët i "standarteve minimale"' ishte shkelur, në dy aspekte themelore. I pari ishte se kishte pasur keqmenaxhim, me anë të së cilës nënkuptohen 'shkelje të rënda dhe të përsëritura të parimeve të administrimit të shëndoshë' (para. 1.4.3). I dyti, ishte se kishte pasur mungesë përgjegjësie nga ana e

komisionerëve të veçantë dhe të Komisionit në tërësi. Me përgjegjësi të Komisionit nënkuptohet 'përgjegjësia etike, që është përgjegjësia që mbahet për sjellje që nuk është në përputhje me standardet e duhura në jetën publike' (para. 1. 6. 2). Ata arritën në përfundimin se :

Po bëhet përherë e më e vështirë të gjesh dikë i cili të ketë qoftë edhe ndjenjën më të vogël të përgjegjësisë. Megjithatë, ajo ndjenjë përgjegjshmërie është tepër thelbësore. Ajo duhet të demonstrohet, para së gjithash dhe kryesisht nga komisionerët në mënyrë individuale dhe nga Komisioni si organ. Tundimi për t'i hequr konceptit të përgjegjësisë të gjithë thelbin e vet është i rrezikshëm. Ai koncept është manifestimi themelor i demokracisë (para. 9.4.25).

Këto ndjenja i bëjnë jehonë atyre të Sër Richard Scott-it në raportin e tij mbi veprimtarinë e ministrave dhe zyrtarëve në qeverinë qendrore britanike. Është e qartë se, të dy raportet nxjerrin në pah ide rreth interesit publik brenda analizave shqyrtuese më të gjera mbi demokracinë.

Interesi publik: leverdi politike dhe administrative?

Në përpilimin e raportit të tij për Komisionin Europian, Komiteti i Ekspertëve të Pavarur përdori gjerësisht Raportin e Parë të Komitetit Britanik mbi Standardet e Jetës Publike (Nolan, 1995). Ky raport, ndoshta është më i famshëm sepse ka përcaktuar qartë se cilat janë 'Shtatë Parimet e Jetës Publike': Vetëmohim, Pastërti Morale, Objektivitet, Përgjegjshmëri, Transparencë, Ndërmëri dhe Udhëheqje (f. 14). I pari, vetëmohimi, do të thotë se 'Mbajtësit e postit publik duhet t'i marrin vendimet e tyre vetëm në kuadër të interesit publik' (f. 14). Këto fjalë, dhe kuptimi i përgjithshëm i raportit, i bëjnë jehonë atyre të Hetimit Scott dhe të Komitetit të Ekspertëve të Pavarur. Ato gjithashtu qëndrojnë fare mirë me supozimin e dytë *a priori* mbi interesin publik të bëra në fillim të këtij kapitulli, se interesi publik është një koncept i cili në natyrë është kryesisht etik dhe është i rëndësishëm për idetë mbi demokracinë në shoqëritë moderne. Vetë Aristoteli mund ta kishte përdorur pikërisht të njëjtën frazë; Aquinas-i do të kishte rënë dakord, ashtu si edhe Laski dhe idealistët e tjerë të kohërave më të fundit. Megjithatë, ato janë fjalë të cilat *nuk përputhen* lehtësisht me supozimin e parë *a priori* mbi interesin publik, me pikëpamjen skeptike të saj si një frazë 'urra' e përdorur nga njerëzit në fuqi për të legalizuar veprimet e tyre, një pikëpamje e shprehur me elokucencë nga Bentley-i dhe Truman-i. Cila është pikëpamja më e përshtatshme?

Pikëpamja e teoricienëve të grupit mbi atë se si funksionon faktikisht shoqëria, sigurisht përputhet me disa nga problemet themelore të shoqëruara

me interesin publik – më themelorja nga të cilat është se shteti përbëhet nga elita, dhe këto elita në botën aktuale, ka gjasa të kenë intersat e tyre dhe të kërkojnë t’i realizojnë ato, me vetëdije ose pa vetëdije. Ky problem është sa i lidhur ashtu aq edhe i përkeqësuar nga probleme të tjera themelore të interesit publik. Në pjesën më të madhe këto janë probleme përkufizimi dhe probleme të shoqëruara me mënyrën se si do të përcaktohet dhe nga kush. Problemet rrjedhin nga natyra pluraliste e shoqërive moderne, nga kompleksitetet e qeverisë dhe nga fakti se vetë qeveria nuk është një makineri. Në të vërtetë, ajo përbëhet nga individë të cilët kanë idetë e tyre se çfarë është e gabuar ose e drejtë, mbi detyrën e tyre në lidhje me punën e tyre zyrtare dhe në përfundim, mbi atë çfarë është interesi publik (O’Toole, 1997, f.130). Megjithatë, këto probleme nuk duhet të përdoren thjesht për të mohuar ekzistencën e interesit publik. Mund të jetë e dobishme të bëjmë dallimin mes interesit të përgjithshëm publik, që është detyra e shtetit për ta mbrojtur dhe për ta nxitur, dhe një interesi publik ashtu siç e perceptojnë shumica e nënpunësve civilë, qofshin ata politikanë ose zyrtarë, që është edhe detyra e tyre individuale ta mbrojnë dhe ta nxisin. Sigurisht që nisur nga kjo e fundit dalin pyetje se si këta individë e perceptojnë ose marrin vendime për interesin publik në rrethana të veçanta; dhe se mund të jetë pjesë e interesit të përgjithshëm publik fakti që një shoqëri të ketë nëpunës publikë të cilët janë trajnuar dhe/ose mësuar me atë që Rousseau-i do ta quante *sjellje e panatyrshme*. Me fjalë të tjera, nëpunësit publikë duhet të sillen ashtu siç do t’u kërkonte Platoni gardianëve të tij të sillëshin dhe duhet të mësohen të lënë mënjanë interesat tyre dhe të kolektivitetit të tyre personal. Sigurisht që në një demokraci kjo gjë është tejet e vështirë. Nuk mund të pritët që politikanët vërtet të lënë mënjanë ambicjet e tyre personale, edhe pse ambicje të tilla mund të jenë të lidhura ngushtë me një dëshirë të mirfilltë për të bërë mirë dhe për të përdorur pushtetin politik në të mirë të shoqërisë. E megjithatë janë politikanët ata të cilët në një demokraci, janë si *zyrtarisht* ashtu edhe deri diku *praktikisht* arbitrat e asaj që quhet *interesi publik*. Zyrtarët nuk zgjidhen, dhe si rrjedhim u mungon burimi kryesor i legjitimitetit në një demokraci. Legjitimiteti i tyre rrjedh nga format burokratike, hierarkike dhe teknike të pushtetit, të cilat janë ideuar për t’u vënë në dispozicion të atyre të cilët janë zgjedhur. E megjithatë qeveria është kaq komplekse dhe kërkon kaq shumë kohë sa që është e paarsyeshme të presësh që politikanët të jenë të pranishëm kurdoherë që merret një vendim, i cili mund të prekë interesin publik. A mos duhet që qytetarët thjesht të pranojnë se zyrtarët do të veprojnë në mënyrë të paanshme?

Shoqata e Divizionit të Parë të Nëpunësve Civilë, (SHDP), e cila është shoqata profesionale e nëpunësve të lartë civilë në Mbretërinë e Bashkuar, është marrë për shumë kohë me këto çështje. Është e drejtë të themi, se faktikisht kjo shoqatë e ka trajtuar çështjen e etikës profesionale sa herë që

ajo u ka dhënë prova komisioneve mbretërore dhe hetimeve të tjera publike që nga themelimi i saj në vitin 1919 (shih O'Toole, 1989). Megjithatë, hera e parë që ajo i shqyrtoi këto çështje në mënyrë të posaçme, ishte në vitin 1970, kur, e tronditur nga këndvështrimi i vet se qëndrimi profesional dhe standardet e shërbimit civil po viheshin në pikëpyetje si nga politikanët ashtu edhe nga publiku, ajo ngriti një komitet për standardet profesionale. Pikët e trajtuara në raportin e këtij komiteti dhe në debatin gjatë mbledhjes vjetore të përgjithshme të SHDP-së, e cila çoi në themelimin e saj, janë po aq të spikatura tani sa edhe atëherë kur komiteti ndërmori punën e vet. Ato janë të vlefshme për t'u shqyrtuar në lidhje me çështjet e ngritura në këtë kapitull.

Ishte në mbledhjen e përgjithshme vjetore të vitit 1969 ku u manifestua hapur ankthi i anëtarëve të shoqatës mbi standardet profesionale. Ja çfarë u pasqyrua në mocionin e miratuar më pas në këtë takim:

Të tërhiqet vëmendja tek domosdoshmëria për të përcaktuar standardet profesionale që priten nga nëpunësit publikë në lidhje me rolin e tyre kushtetues dhe zhvillimet në administratën qeveritare dhe t'i kërkohet Komitetit Ekzekutiv të luajë rolin e vet në nxitjen e diskutimeve mbi këtë çështje... (SHDP, 1970, para. 1)

Rezoluta u nxit nga Z. D. H. Morrell i Ministrisë së Punëve të Brendshme në një fjalim, i cili konsiderohet nga shumë vetë si një nga fjalimet më tronditëse që është mbajtur ndonjëherë në një takim të përgjithshëm vjetor. Në të, ai argumentoi me ashpërsi se nëpunësit civilë nuk janë amatorë:

Ne jemi profesionistë. Që nga koha e reformave të mëdha të shekullit të kaluar, ne kemi nxjerrë në pah dy karakteristikat parësore të një profesioni të vërtetë. Ne pretendojmë një etikë që rregullon punën tonë dhe zotërojmë njohurinë dhe metodën specifike për atë punë. Etika jonë thjesht deklarohet. Ne qëndrojmë të përkushtuar ndaj paanshmërisë së procesit. Ne e pranojmë se pushteti publik nuk duhet të përdoret për të realizuar qëllimet private të atyre të cilëve u besohet ky pushtet publik. Ai duhet të përdoret vetëm për realizimin e qëllimeve publike ashtu siç janë përkufizuar nga proceset kushtetuese.

Vështirësia qëndron në zbatimin praktik të këtij 'parimi me vlera universale'. Në veçanti Morrell-i pranoi vështirësitë e përfshira në evoluimin e një sërë rregullash procedurale në mënyrë të atillë që zyrtarët të cilët i zbatonin ato, njerëz të cilët 'në vetvete nuk ishin njerëz pa vlera – pasi ata janë qenie njerëzore me nevoja dhe aspirata', duke i pranuar ato, të mund të kontribuonin në procesin e përcaktimit dhe të administrimit të politikave publike. Në dritën e këtyre vëzhgimeve ai sugjeroi:

se përkushtimi ynë profesional ndaj paanshmërisë së procesit duhet të përpunohet rishtazi në rregullore të procedurave që do të çlirojnë dhe që do të vënë në dispozicion, për të mirën e publikut, pafundësinë e ndjeshmërisë dhe krijimtarisë njerëzore që besoj se është e burgosur nga miti demode i objektivitetit personal (Shoqata e Divizionit të Parë, SHDP 1969).

Përgjigjja e Komitetit Ekzekutiv ishte të ngrihej Nënkomiteti i Standardeve Profesionale në Shërbimin Publik.

Nuk kishte ‘asnjë dyshim për angazhimin e SHDP-së ndaj një pikpamjeje të veçantë’ (Shoqata e Divizionit të Parë, 1971). Megjithatë, disa nga kontributet e dhëna atëherë nga nëpunësit e lartë civilë të komitetit, dhe disa nga komentet në raport mbi interesin publik mbeten të vlefshme si shikime në thellësi mbi atë çfarë mund të jetë interesi publik, dhe se si mund të zbatohet në realitetin tonë ashtu siç është ai.

Atëherë cilat ishin çështjet që shqyrtoi komiteti? Në fillim u duk e arsyeshme të deklarohet se cilat ishin përgjegjësitë e nëpunësit civil. Përgjegjësia parësore ishte kundrejt ministrit dhe zyrës ministrore të cilën ata (nëpunësit civilë) duhet ta mirëmbanin (Shoqata e Divizionit të Parë, para. 9). E dyta, ata kishin një përgjegjësi *de facto* kundrejt zyrtarëve të tyre më të lartë (para. 10). Së treti, diskutohej se ata kishin përgjegjësi ndaj administratës në tërësi – megjithatë ‘me pushtetet ekzekutive të vendosura tek kreu zyrtar, sistemi është i njëanshëm në favor të interesave të pjesës ku ato mund të futen në konflikt me interesat e së tërësi’ (para. 11). Me fjalë të tjera, besnikëria praktike zakonisht tregohej ndaj ministrave dhe jo ndaj qeverisë në tërësi. Më të debatueshme se sa këto tri përgjegjësi ishte fakti nëse nëpunësi civil kishte përgjegjësi të tjera më të gjera, për shembull ndaj parlamentit dhe ndaj sistemit demokratik (para. 12); dhe nëse ‘duhet të jenë të vetëdijshëm për...[procesin demokratik] dhe për të drejtat dhe dëshirat e individëve të ciët përbëjnë komunitetin’ (para. 13).

Pikëpamjet e komitetit mbi këto çështje nuk ishin unanime. Një pikëpamje që nuk u mbështet nga shumica ishte se:

Çdo diskutim i standardeve profesionale për nëpunësit civilë duhet të bazohet në propozimin se nëpunësit civilë kanë përgjegjësi vetëm kundrejt qeverisë së cilës ata i shërbejnë dhe se kjo përgjegjësi zbatohet plotësisht vetëm me anën e shërbimeve të besueshme, të vërteta dhe objektive ndaj ministrave...Ministrat duhet të përgjigjen për politikën e tyre para Parlamentit dhe elektoratit dhe nëpunësit civilë do të lejohen të ndryshojnë, të zbatojnë ose të paraqesin politikën qeveritare duke mos marrë parasysh asgjë tjetër, përveç dëshirave të qeverisë (para. 30).

Kjo u konsiderua nga komiteti si një 'pikëpamje e ngushtë' dhe mund t'i çonte nëpunësit civilë 'në disa rrethana në të cilat do ta kishin të vështirë të vepronin në mënyrë të ndershme, të vërtetë dhe në përputhje me ndërgjegjen e tyre'. Për shembull:

Ata mund të besojnë se politika e qeverisë ishte kundër interesit publik, e padrejtë, ose thjesht nuk kishte të bënte me faktet e vërteta. Ata mund të ngurojnë për të mbrojtur politikën qeveritare kur, sipas mendimit të tyre, argumentet kundër saj ishin më të forta dhe më në përputhje me faktet sesa argumentet pro saj. Ata mund ta kenë të vështirë, që gjatë shpalosjes së politikës së qeverisë, të paraqesin të gjitha faktet në perspektivë (para. 31).

Pikëpamja e shumicës së komitetit ishte se përgjegjësia ndaj ministrave dhe përgjegjësia ndaj institucioneve të tjera nuk përjashtonin njëra-tjetrën dhe në të gjitha rrethanat e imagjinueshme; përparësia e përgjegjësisë ndaj ministrit ishte përtej çdo diskutimi. Një supozim i tillë do të thoshte të stërthjeshtojë pozicionin e nëpunësit civil (para. 34). 'Shumica nga ne e ndien se', thuhej në raport, 'përgjegjësia e konfliktit midis dëshirave të ministrave dhe standardeve profesionale duhet të përballohet, se kthimi i ministrit në gjykatësin final në të gjitha rrethanat nuk siguron udhëzime të mjaftueshme praktike për zgjidhjen e problemeve të tilla' (para. 37).

Brenda kësaj shumice kishte disa opinione të ndryshme. Njëri ishte se nëpunësit civilë vërtet kishin një detyrë ndaj 'interesit publik'. Pavarësisht nga problemet e shumta në përkufizimin e asaj çfarë ishte interesi publik, disa persona në komitet e ndienin se shërbimi civil:

duhet të pranojë detyrën profesionale që të vlerësojë objektivisht atë që është interesi publik në një kontekst të caktuar. Përgjegjësia individuale do të ishte një element i rëndësishëm dhe formues në këtë etikë: erozioni i anonimitetit duhet të pranohej si një pasojë, dhe të adoptohej gjerësisht menaxhimi me anën e objektivave në mënyrë që të sigurohej se përgjegjësia nuk do të shpërndahej. Metoda të reja të konsultimit mbi politikën siç janë Fletët Jeshile (dokumente të përgatitura nga Qeveria Britanike mbi çështje të ndryshme për këdo që dëshiron t'i studiojë dhe të japë sugjerime, veçanërisht përpara se të ndryshohet apo të hartohet një ligj) do të çonin në një marrëveshje më të gjerë mbi qëllimet e departamenteve dhe si rrjedhim të do siguronte kritere më objektive të interesit publik (para. 39).

Një tjetër pikëpamje ishte se veprimet duhet të ndërmerren për të ruajtur paprekshmërinë e shërbimit civil kundër kërcënimeve që lindin nga 'raportimi tendencioz, korruptimi i pushtetit, dhe mungesa e vëmendjes ndaj interesave të vërteta të njerëzve'. Ky veprim do të përfshinte një kartë të re ose 'kontratë shërbimi ndaj njerëzve', ku do të parashtrohej një kod i të sjellurit, të cilin nuk

do të mund ta hidhnin poshtë as zyrtarët e lartë dhe as ministrat. Ky kod do të ndalonte censurimin e fakteve ose opinioneve, do të këmbëngulte më tepër tek meritat se sa tek konformiteti, si kriter për ngritje në përgjegjësi dhe do të përbënte një makineri në të cilën do të kishte pjesëmarrje të personelit për të trajtuar disiplinën dhe ankesat (para. 41). Pavarësisht nga këto ndryshime radikale në opinione, komiteti nuk shkoi përtej sugjerimit të diskutimeve të mëtejshme në të cilat do të përfshihen njerëzit e interesuar brenda dhe jashtë shërbimit qeveritar.

Shumë prej sugjerimeve të bëra nga Nënkomitetit për Standardet Profesionale faktikisht janë miratuar në Mbretërinë e Bashkuar, përfshirë, për shembull, edhe një kod të etikës për nënpunësit civilë dhe udhëzime të përforcuara për ministrat, dhe të qëniet përherë e më të hapur në qeveri, refuzimi i parimit të anonimitetit për nënpunësin civil si dhe sigurisht përdorimi më i madh i teknikave të manaxhimit të biznesit në administratën publike. Sidoqoftë, problemi është se vazhdon të mbetet dhe është në rritje këndvështrimi i refuzimit të standardeve. Faktikisht, mund të thuhet se disa nga këto ndryshime e kanë përkeqësuar vetë gjendjen. Veçanërisht, rritja e ‘marketizimit’ të shërbimit civil dhe tendenca për matjen e punës dhe shpërblimet që kanë të bëjnë me punën kanë dëmtuar deri diku vetëmohimin, i cili më parë ka qenë shenja dalluese e shërbimit publik. Vetë këto tendenca kanë çuar në shqetësimin rreth sjelljes dhe qëndrimit të nënpunësve civilë dhe kanë krijuar kushtet në të cilat u mendua se duhej të prezantoheshin kodet e etikës. Këto shqetësime u rënduan edhe më tepër në Mbretërinë e Bashkuar nga skandalet e shumta publike, më famëkeqi nga të cilët ishte i ashtuquajtur ‘Armë për Çështjen e Irakut’ që u diskutua edhe më lart;, si dhe përfundimet e Raportit të Scott-it në lidhje me këtë çështje. Këto dhe raporte të tjera, përfshirë atë të Raportit të Komitetit të Ekspertëve të Pavarur për Bashkimin Evropian, pohojnë se ka probleme të rënda që shoqërojnë shpresat se zyrtarët publikë do të sillen gjithmonë në mënyrë që të ndihmojnë nxitjen dhe mbrojtjen e interesit publik. Megjithatë, Raporti Scott, në veçanti, tregon se prania e politikanëve padyshim që nuk garanton aspak se interesi publik do të shqyrtohet me përparësi në marrjen e vendimeve (pavarësisht se ata mund të besojnë me të vërtetë se po veprojnë në mënyrë të atillë për ta mbrojtur ose për ta nxitur atë). Raporti jep prova të bollshme të problemeve që mund të hasen si në marrëdhënie me politikanët ashtu edhe me zyrtarët. Këto përfundime duket se përputhen me intuitën e gjykimit të shëndoshë mbi natyrën njerëzore. Megjithatë, raportet e diskutuara këtu sugjerojnë fuqishëm se ekziston një interes publik, dhe ata nuk futen në kampin e teoricienëve të grupit. raportet shprehin një lloj skepticizmi nëse nënpunësit civilë gjithmonë do të veprojnë në të mirë të interesit publik; por nuk arrijnë në përfundimin se interesi publik nuk ekziston.

Si raporti i Scott-it ashtu edhe ai i BE-së e vënë theksin në dy arsye të thjeshta që janë të lidhura me njëra-tjetrën: e para, institucionet që ata hetuan

ekzistojnë brenda një kuadri demokratik dhe e dyta, interesi publik qëndron në garantimin se nëpunësit civilë sillen në mënyrë të përgjegjshme dhe mund të mbajnë përgjegjësi. Me fjalë të tjera, interesi publik, të paktën në sistemet politike moderne liberale, ka të bëjë me garantimin e mirëmbajtjes dhe përdorimin e arsyeshem të parimeve demokratike. Këto parime, disa prej të cilave nuk janë moderne, dhe zanafilla e të cilave vërtet që mund të gjendet tek Aristoteli, e bëjnë të nevojshme dhe kërkojnë që *interesat e çdo qytetari* të mbrohen. Kjo duket se është e papajtueshme me pikëpamjet e teoricienëve të grupit, veçanërisht të Bentley-t, një pjesë e themeleve të punës të të cilit ishte se 'Ekzistojnë gjithmonë disa pjesë të kombit të cilat janë radhitur kundër pjesëve të tjera' (Bentley, 1908, f. 220). Detyra e parë e qeverisë është të sigurojë që të mos ketë përplasje mes interesave të ndryshme në shoqëri, të cilat mund të dobësojnë sistemin demokratik – gjë që, sipas pikëpamjes së Bentley-t, është një mundësi teorike. Detyra e dytë e qeverisë është të sigurojë që ata, interesat e të cilëve nuk përfaqësohen nga grupe, d.m.th. të atyre të cilave Truman-i i referohet si 'interesa të paorganizuar' (shih Truman, 1951, f.509-14) nuk quhen të parëndësishme. Pse? Sepse demokraci nuk do të thotë vetëm *të drejtat* e shumicës; demokraci do të thotë edhe *detyrat* që shumica ka kundrejt pakicës, veçanërisht në mbrojtjen e të drejtave të njohura të minoriteteve.

Sigurisht që mbetet pyetja se si mund të vihen në zbatim parime të tilla fisnike? Përsëri këtu mund ta hedhim shikimin tek Aristoteli, i cili, sipas fjalëve të Barker-it, këmbëngulte se jeta e mirë 'kërkon të krijohen ato institucione, si për shembull një sistem drejtësie, të cilat janë të nevojshme për një jetë të tillë' (Aristoteli, botimi i vitit 1946, shënim mbi f. 111). Me fjalë të tjera, duke përdorur shprehjet moderne, interesi publik është ruajtja e sistemit demokratik dhe për këtë qëllim kërkon një sistem institucionesh publike *të përgjegjshme* dhe me nëpunës publikë, detyra e të cilëve është nxitja dhe mbrojtja e interesave të të gjithëve. Viktorianët e fundit duket se e kanë kuptuar këtë gjë, të paktën sipas kushteve të tyre elitiste. Me një kombinim të pragmatizmit politik dhe fisnikërisë, ata rikrijuan idealin e shërbimit publik, dhe kërkuan të themelonin institucione të përgjegjshme nëpërmjet reformave në pjesë të ndryshme të aparatit qeveritar. Veçanërisht, ata u përpoqën të siguronin që të punësuarit në postet e shërbimit publik do të kishin karakter të atillë që të kërkonin vërtet të vendosnin intersin publik përpara interesave të tyre personale (shih komentet e Richard Chapman-it në Kapitullin 7). Këto ide kanë informuar shërbimin publik në Mbretërinë e Bashkuar përgjatë pjesës më të madhe të shekullit të njëzetë. Në fund të këtij shekulli duket se rrezikojmë të harrojmë mprehtësinë e shumë gjërave që vikorianët na ofruan.

Ndërsa i afrohem i mijëvjeçarit të ri është po aq e rëndësishme, ndoshta edhe më e rëndësishme, duke marrë parasysh rolin tashmë më të madh të demokracisë në ditët tona, që insitucionet e shtetit ende duhet të thithin personel i cili do përpiket të lërë mënjane interesat e tij dhe do të veprojë në

të mirë të interesit publik. E megjithatë, reformat e fundit të propozuara minojnë mundësi të tilla. Në të vërtetë, ato krijojnë kushtet për lulëzimin e interesave personale dhe të grupit. Interesi publik, i cili qëndron mbi interesat e miriadës së vullneteve dhe është superior ndaj tyre, pasi mbron këto vullnete nga njëra-tjetra dhe u lejon atyre që nuk kanë mundësi të ushtrojnë vullnetin e tyre të ngrënë zërin për çështjet e ‘tërësisë sociale’, si rrjedhim është dëmtuar. ‘Jeta e mirë’, e cila ekziston kur në shoqëri të gjithëve u lejohet një ekzistencë e plotë dhe e pasur që mund të sigurohet nga një shtet i iluminuar, nuk mund të realizohet kurrë plotësisht nëse nëpunësit civilë nuk nxiten të lënë mënjanë interesat e tyre. Kurrë nuk ka pasur një ‘periudhë të artë’ të shërbimeve të përkryera publike. Megjithatë në shekullin e njëzetënjëtë ekziston rreziku që të mos ketë shumë nga ata të cilët do të kenë si epitaf të tyre atë që është mbishkruar mbi memorialin e Princit Albert në Kensington, që jeta e secilit prej tyre ishte ‘një jetë përkushtuar së mirës publike’. Shërbimi publik do ta vuajë më shumë këtë varfëri; interesi publik do të dëmtohet nga kjo gjë.

Bibliografia

- Aristotle 1946 (edition), *Politics*, Edited and translated by Sir Ernest Barker, Oxford: Oxford University Press.
- Bentley, Arthur F (1908, 1955 edition), *The Process of Government*, Evanston, Illinois: The Principia Press.
- Bryce, James (1921), *Modern Democracies*, New York: Macmillian.
- Fraud, Mismanagement and nepotism in the European Commission (15 Mach)*, Internet: [http // www.europarl.eu.int/experts](http://www.europarl.eu.int/experts).
- D’Entrevès, A. P. (ed.) (1954), Aquinas, *Selected Political Writings (Translated by J. G. Dawson)*, Oxford: Basil Blackwell.
- First Division Association (1969), *Minutes of the Annual General Meeting held on 10 May 10 maj*, FDA file reference 180367.
- First Division Association (1970), *Report of the Sub-Committee on Professional Standards in Public Service*, FDA file reference A00082.
- First Division Association (1971), *monthly Notes (April)*.
- Laski, H. J. (1925), *The Grammar of Politics*, London: George Allen & Unwin.
- Nolan, Lord (1995), *First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm. 2850-1, London: HMSO.
- O’Toole, Barry J. (1989), *Private Gain and Public Service: The Association of the First Division Civil Servants* London: Routledge.
- O’Toole, Barry J. (1990), ‘T.H. Green and the Ethics of Senior Officials in British Central Government’, *Public Administration* Vol. 68, pp. 337-52.
- O’Toole, Barry J. (1997), ‘Ethics in Government’, *Parliamentary Affairs* vol. 50. no. 1, janar, f. 130-42.

Barry J. O'Toole

Scott, Sir Richard (1996), *Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions* HC 115, London: HMSO.

Truman, David B. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A Knopf.

Wyllie, James (1998), 'National Interest', *In International Encyclopedia of Public Policy and Administration* Vol. 3, pp 1472-4 Boulder, Colorado: Westview Press

7 Vendosja e Standarteve në një Organizatë të Re: Shembulli i Komisionit Britanik të Shërbimit Civil

Richard A. Chapman

Komisioni i Shërbimit Civil është departamenti kryesor për përzgjedhjen dhe certifikimin e stafit të kualifikuar. Ky departament u krijua në Britani më 1855 dhe u shpërbë në 1991. Në vitet e tij të para, ai u shndërrua shpejt në një institucion të rëndësishëm që do ta bënte administratën e qeverisë qendrore më efikase si dhe që do zhdukte korrupsionin që vinte kryesisht nga ndërhyrjet në emërimin e zyrtarëve. Ky departament konsiderohet si një institucion pioner, pasi siç thotë edhe Dorman B. Eaton, Kryetar i Komisionit të Shërbimit Civil Amerikan, asnjë komb nuk kishte provuar më parë të organizonte konkurime të lira për punësimin e stafit në një shkallë të tillë (Eaton, 1880, f. 201). Komisioni i Shërbimit Civil u kthye në një faktor të fuqishëm për zhvillimin e një shërbimi civil të njësuar në Mbretërinë e Bashkuar. Ky shërbim i njësuar u bë i njohur për standartet e tij të larta, sepse vuri në zbatim rregulla dhe procedura të njohura publikisht e të respektuara gjerësisht dhe zhvilloi një kulturë administrative e cila u mbështet mbi pritshmërinë për pastërtinë e figurës dhe të punës në interes të publikut. Ai luajti një rol jetësor në praktikën e administrimit publik përmes zbatimit dhe përmirësimit të metodave të reja të shqyrtimit dhe të vlerësimit si dhe përmes studimeve pioniere për metodat e vlerësimit, duke përdorur kryesisht të dhënat që dispononte vetë. Përmbledhtazi, krijimi dhe zhvillimi i Komisionit të Shërbimit Civil mundësoi pikënisjen dhe bazën për të vënë në jetë atë që tashmë njihet si “morali i shërbimit publik”.

Qëllimi i këtij kapitulli është të analizojë se si u themelua Komisioni i Shërbimit Civil dhe si i arriti sukseset e njohura, si dhe të vlerësojë kontributet e tij në përcaktimin e kriterëve për të cilat shërbimi civil Britanik ndjehet me të drejtë krenar. Ky kapitull analizon bazën e autoritetit të tij, shpjegon se si punoi ai në vitet e tij të para dhe merret sidomos me mënyrën e funksionimit të tij brenda sistemit të qeverisjes duke përcaktuar kritere për veten dhe duke ushtruar ndikimin e tij mbi të tjerët. Gjatë 50 viteve të para të ekzistencës së tij ai u kthye në një institucion të respektuar kudo e me veprimtari të shumta. Në

fakt, mund të thuhet se ai u bë shtylla kurrizore e shërbimit civil britanik-një shërbim i njësuar që daton efektivisht që më 1855 e vazhdoi deri më 1991.

Themelet e Komisionit të Shërbimit Civil: baza ligjore dhe filozofike e autoritetit të tij

Studiuesit dhe praktikuesit e shumtë të administrimit publik të vendeve të tjera habiten sesi në Mbretërinë e Bashkuar nuk ka një “Ligj për Shërbimin Civil”. Pothuajse të gjitha vendet e tjera e kanë një dokument bazë që mbështetet në ligj dhe që përcakton strukturën e shërbimit civil, marrëdhëniet e punonjësve të shërbimit civil me ministrat dhe me njeri-tjetrin si dhe procedurat dhe kriteret e sjelljes së zyrtarëve. Në Mbretërinë e Bashkuar një dokument i tillë nuk ka ekzistuar madje as në fund të shekullit të 20-të. Megjithatë, tani ekziston një Kod i Shërbimit Civil, i cili shumë herë shihet si një zëvendësues i mirë i çfardolloy ligji më të plotësuar dhe që përbën një shtojcë të Fletëve të Bardha të qeverisë botuar më 1995 (Kryeministri, 1995). Kohë pas kohe ka patur kërkesa dhe/ose propozime për të pasur një Ligj të Shërbimit Civil, por në këtë drejtim nuk ka pasur ndonjë lëvizje të përcaktuar qartë.

Në vend të ndonjë ligji ose të ligjeve të Parlamentit, në Mbretërinë e Bashkuar shumica e rregullave dhe procedurave themelore për punonjësit e shërbimit civil kanë qenë bërë të njohura përmes dekreteve ekzekutive të njohura si Urdhra Këshilli dhe gjithashtu përmes rregullave të veçanta e praktike që kanë dalë prej këtyre Urdhrave. Nuk është për t’u habitur që akti i krijimit të Komisionit të Shërbimit Civil dhe përcaktimi i detyrave të tij të gjendet në një Urdhër të Këshillit. Arsyeja për këtë është se, megjithëse Raporti Northcote/Trevelyan¹ ‘Mbi Organizimin e Shërbimit të Qëndrueshëm Civil’, i shkruar më 1853, përmend se rekomandimet e tij mund të realizoheshin me sukses vetëm me mbështetjen e një ligji të Parlamentit, edhe pse për këtë u përgatit posaçërisht edhe një projektligj. Mesa duket ka qenë mendimi i politikanëve që, në atë kohë, të mos kalohej një ligj i tillë. Gjykimi i tyre duket se ka qenë i menduar mirë sepse, kur nenet e Urdhrit të Këshillit të 21 majit 1855 u diskutuan në Parlament më 10 korrik të atij viti, Lordi Palmerston pati rezerva të rëndësishme për reformimin e përshpejtuar². Në çdo rast, mund të thuhet se autoriteti i Kurorës, i shprehur përmes Urdhrave të Këshillit ishte mënyra më e përshtatshme për rregullimin e organizimit dhe të procedurave të nëpunësve publikë të Mbretëreshës.

Urdhri i Këshillit i 21 majit 1855 ishte specifik dhe i përmbledhur. Neni i tij i parë ishte emërimi i tri Komisionerëve: Sër Edward Ryan, Ndihmëskontrollor i Thesarit; John George Shaw Lefevre, nëpunës i Dhomës së Lordëve; dhe Edward Romilly, Kryetar i Komisionit të Auditimit. Neni i dytë kryesor i Urdhrit ishte përcaktimi i detyrave. Kushdo që do të emërohej në një departament të

shërbimit civil, përpara se të pranohej për periudhën e provës, duhej të kishte një certifikatë kualifikimi lëshuar nga Komisionerët. Çertifikata duhej të vërtetonte se kandidati e plotësonte kriterin e moshës së përcaktuar për postin, të vërtetonte se ai nuk ishte i sëmurë e se nuk kishte defekte fizike; të vërtetonte se karakteri i tij moral ishte i përshtatshëm për postin, dhe se ai i zotëronte njohuritë dhe aftësitë përkatëse për detyrat zyrtare. Këto detaje morën një rëndësi themelore kur Ligji i Pensionit i 1859 shpalli se asnjë person nuk mund të punojë në shërbimin e qëndrueshëm civil pa qenë i pajisur me një certifikatë nga Komisionerët e Shërbimit Civil. Nenet për përfitimet nga pensioni e përforcuan rëndësinë e certifikimit.

Ndërkohë që roli i Komisionit të Shërbimit Civil dhe rëndësia e certifikimit u bënë të rëndësishme për punonjësit e shërbimit civil si individë. Në këtë kapitull ka gjithashtu rëndësi që të tërheqim vëmendjen për bazën intelektuale të Komisionit. Kjo, sepse baza intelektuale e komisionit përcaktoi metodën punës së tij. Bazën intelektuale mund ta shohim në dy raportet kryesore, megjithëse të dy bazohen në raporte të tjera pararendëse. Këto dy raporte janë Raporti i Lordit Macaulay mbi Shërbimin Civil indian dhe raporti i Sër Stafford Northcote-it dhe Sër Charles Trevelyan-it mbi Organizimin e Shërbimit të Përhershëm Civil.

Termi i sotëm “shërbim civil” buron nga Shërbimi Civil Indian. Kështu quheshin punonjësit e Kompanisë së Indisë Lindore për t’u dalluar nga punonjësit ushtarakë, ata të marinës dhe nga ata kishtarë. Ngadalë-ngadalë kjo frazë u fut në përdorim edhe në Britani. Shërbimi Civil Indian kishte kolegjin e vet arsimor: që nga viti 1809 ai ndodhej në Haileybury. Ky kolegji arsimonte njerëz që kuptonin se në Shërbimin Civil Indian kishte tradita që duheshin mbajtur të gjalla, kishte një “besim politik për t’u kultivuar dhe një kod të nderit publik dhe privat që duhej ruajtur” (Tout, 1916, f.35-36). Që prej 1853, kur Ligji i fundit i Kartës së Kompanisë së Indisë Lindore shfuqizoi marrjen në punë me emërim nga drejtorët, anëtarët e Shërbimit Civil Indian punësoheshin nga një konkurs i hapur që bëhej për të garantuar përzgjedhjen e kandidatëve me njohuri themelore e jospërfaqësore. Lordi Macaulay ishte Kryetar i Komitetit dhe jepte këshilla mbi metodën më të mirë të organizimit të konkurseve të lira. Ky Komitet i përcaktoi këto metoda në raportin e tij të botuar në 1855. Tipari themelor i filozofisë së Macauley-it u pranua shumë shpejt edhe për fusha të tjera veprimtare. Raporti thoshte: “Ne besojmë se njerëzit e përfshirë në studime deri në moshën 21- ose 22- vjeçare, studime të cilat nuk kanë lidhje të drejtpërdrejtë me ndonjë profesion, studime të cilat kanë synuar të zhvillojnë mendjen, ta bëjnë atë të hapur,... këta njerëz duhen konsideruar përgjithësisht më superiorë se ata që në moshën 18-19 -vjeçare ia kanë kushtuar veten studimeve të ngushta profesionale” (Macauley, 1855, f. 7-8).

Raporti i Sër Stafford Northcote-it dhe Sër Charles Trevelyan-it ‘Mbi Organizimin e Shërbimit të Përhershëm Civil’ ishte një dokument

jashtëzakonisht i ngjeshur me rreth 20 faqe, megjithëse përbënte kulmin e një serie kërkimesh në zyrat publike të viteve 1840-1850. Raporti sugjeronte se metoda më e mirë e marrjes në punë të punonjësve cilësorë të shërbimit civil dhe e marrjes së një rendimenti të lartë prej tyre ishte përgatitja e të rinjve, përzgjedhja e kujdesshme me anë të Komisioneve të Vlerësimit të Kandidaturave. Emërimi i tyre i përhershëm do të konfirmohej vetëm pas përfundimit të kënaqshëm të një periudhe prove. Për garantimin e vlerësimeve efektive dhe të vazhdueshme gjatë gjithë kohës së shërbimit, raporti rekomandonte themelimin e një Komisioni Qendror Vlerësuesish (KQV) dhe vuri në dukje se vlerësimi duhej të ishte një vlerësim konkurrues në kuptimin e plotë të fjalës (shto këtu edhe një verifikim të moshës, shëndetit dhe të moralit të kandidatit). Synohej që Komisioni i Shërbimit Civil të ishte një institucion i centralizuar dhe i njësuar me qëllim që të kompensonte atë që Northcote-i e Trevelyan-i e quanin në mënyrë kritike “karakterin fragmentar” i shërbimit civil që ata morën në shqyrtim.

Në fjalimin e Mbretëreshës në hapjen e Parlamentit në Janar 1854 përmendej edhe fraza “Unë do t’u shpalos një Plan që do të ketë si objekt përmirësimin e sistemit të Pranimit, e si pasojë ai do të rrisë Efikasitetin e Shërbimit (Civil)”³ Në fakt ai nuk ishte një Ligj i Parlamentit, por siç edhe u tha, një Urdhër i Këshillit. Ky Urdhër themeloi Komisionin e Shërbimit Civil dhe, në vend që Komisionerët t’i mbanin postet e tyre për aq kohë sa sjellja e tyre do ishte e mirë, siç përmendej në projektligj, Urdhri i Këshillit u jepte atyre emërimet që do i mbanin për aq kohë sa urdhëronte Madhëria e Saj⁴. Earl Grey-i gjatë debatit mbi fjalimin e Mbretëreshës kishte kundërshtuar duke thënë se “më shumë.... mund të bëhej nga autoriteti i Kurorës⁵” dhe Sër George Cornwall Lewis-i, që e mbështeste procedurën, argumentoi se ngritja e një komisioni vlerësuesish do të sillte kufizimin e disa shpenzimeve dhe, sado e vogël që do të ishte kjo shumë, do të kërkonte një votim vjetor i cili do t’i jepte Dhomës së Komuneve një të drejtë vetoje praktike mbi sistemin një herë në çdo sesion” (Cituar në Hughes, 1954, f.38, 45). Shërbimi Civil Britanik si një organizatë e njësuar, meritokratike dhe e efektshme e ka origjinën e vet më 1855. Në fakt kjo datë, nga Komisioni Mbretëror Tomlin konsiderohet si fillimi i Shërbimit Civil (Tomlin, 1931, f.29

Ngritja e Komisionit të Shërbimit Civil brenda shërbimit civil

Pas botimit të Raportit Northcote/Trevelyan, Trevelyan-i u dërgoi kopje të tij shumë njerëzve, të cilëve ua vlerësonte komentet. Kjo pati dy rezultate. Njeri ishte nxitja e më shumë rekomandimeve për mënyrën e përfshirjes së propozimeve. Tjetri ishte forcimi i opinionit që i mbështeste ndryshimet e propozuara: ky ishte një proces kontradiktor konsensusi, një proces konsultimi

dhe informimi me sa më shumë njerëz me qëllim që të krijohet një mbështetje sa më e madhe (Chapman, 1968, f. 9-10). Mes përgjigjeve të tjera këtu janë përmendur tri shembuj. John Stuart Mill shkruante se “rekomandimet janë quajtur në parlament e gjetiu si një skemë për t’i rrëmbyer kompetencat Kurorës dhe zyrtarëve të saj e për t’ia dhënë ato një komisioni vlerësuesish... Por e drejta për të dhënë çertifikata për të qenë punonjës i shërbimit civil nuk është një rrëmbim kompetencash, por një akt juridik...”. Edwin Chadwick-u shkruante se “Duke analizuar shkaqet e superioritetit shumë të shpeshtë të ndërmarrjeve private, gjejmë parimet e veprimit, si kusht për sukses, të cilat janë kritere në Shërbimin Civil. Njëri nga parimet më të para është uniteti i drejtimit, i interesit individual dhe i përgjegjësish”. John Wood, Kryetar i Bordit të të Ardhurave shkruante: “Është themelore që vlerësimi të ndërmerret nga një komision i cili të respektojë fshehtësinë, kompetencën dhe paanësinë”⁶

Në Urdhrin e Këshillit të vitit 1855 emërohen tre Komisionerët e parë të Shërbimit Civil. Kryetar ishte Sër Edward Rayan, Ndihmëskontrollor i Thesarit, ish-shëf i Drejtësisë në Bengal, dhe një shok i Macauley-it. Dokumentet zyrtare nuk thonë gjë se si dhe pse u përzgjedhën Komisionerët, ose kush tjetër ishte kandidat për ato poste, megjithëse është e qartë se emrat e tyre u përcaktuan nga politikanët dhe Thesari, që në atë kohë ishte departamenti kryesor i qeverisë qendrore britanike. Duhet vënë në dukje se në atë kohë Trevelyan-i ishte Ndihmës sekretar (domethënë zyrtari më i lartë) në departamentin e Thesarit. Ai ishte arsimuar për katër semestra në Haileybury para se të punonte disa vite në Indi ku pat takuar Macauley-n. Më vonë ai u martua me motrën e Macauley-t, Hannah. Northcote ishte një ish punonjës i shërbimit civil në Bordin e Tregtisë. Këtu ai e la karierrën zyrtare për arsye personale dhe familjare dhe u bë anëtar i Parlamentit, e më vonë Kancelar i Thesarit.

Detyrat e para të Komisionit ishin të administronte testimin e kandidatëve të emëruar dhe të merrej me një numër të kufizuar konkursesh. Punësimi i stafit për vetë Komisionin u bë me konkurrim të hapur që në fillim dhe pas kësaj, edhe Ministria e Brendshme e ajo e Punimeve Botore shpallën konkurset e hapura në vitin 1857. Konkurimi i lirë u bë i detyrueshëm vetëm me Urdhrin e Këshillit të 4 qershorit 1870. Ajo që ka rëndësi është se gjatë gjithë kohës, konkurimi i lirë synohej të bëhej rregull, vetë Komisioni i Shërbimit Civil në zbatim të kësaj politike u përmbahej filozofisë dhe praktikës së shkruar në Raportet e Macauley-it dhe Northcote/Trevelyan-it. Që në fillim Thesari kishte një rol të madh për të luajtur. Në Urdhrin e Këshillit të vitit 1855 thuhej se e drejta e Komisionerëve për të emëruar ndihmëseksaminues dhe të tjerë, ushtrohej pas marrjes së Miratimit nga Komisionerët e Thesarit të Madhërisë së Saj, dhe Thesari ishte gjithashtu përgjegjës për përllogaritjet e Komisionit.

Meqë në mes të shekullit të 19-të nuk kishte pasur një shërbim civil të njësuar, Komisionerët duhej të ishin së pari dakord, me rekomandim e secilit departament më vete, për detajet e rregullave që duheshin respektuar për

poste të ndryshme. Megjithëse kompetenca buronte nga Urdhrat e Këshillit, pushteti i Komisionerëve varej nga kërkesat për çertifikatat që ata lëshonin, të cilat nuk u lëshoheshin individëve, por departamenteve punësuese. Çdo gjë tjetër, përfshirë këtu punën administrative në detaje e cila u shtua së tepërmi, kryhej përgjithësisht me negociata dhe me ndikim. Suksesi i Komisionit në vitet e para është i lidhur me faktin se zyrat e pushtetit qëndror fituan respekt e autoritet.

Komisioni e fitoi respektin dhe autoritetin e tij duke grumbulluar përvojë nga konsultimet me departamentet, por edhe nga vlerësimet që kryente. Ai u aftësua shpejt për të bërë komente për cilësinë e punës së kandidatëve dhe për t'u sugjeruar departamenteve që vendosnin vetë për kërkesat që kishin. Komisioni e arriti këtë përmes kontakteve të tij me departamentet e veçanta, si dhe, përmes raporteve vjetore që botoheshin. Këto raporte ishin një faktor i rëndësishëm për të tërhequr vëmendjen në punën që bënte Komisioni, për të nxitur diskutimet për përvojën e grumbulluar dhe, me siguri për të fituar reputacionin dhe autoritetin. Shumica e raporteve vjetore të botuara në shekullin e 19-të ishin dokumente kryesore qindrafaqëshe: për shembull, raporti i parë vjetor ishte me 361 faqe⁷, ndërsa raporti i gjashtë me 570 faqe.⁸

Komisionerët duhej që të fitonin edhe pavarësinë e nevojshme. Kjo u realizua me garancinë se Komisionerët emëroheshin nga Urdhri i Këshillit-një praktikë që vazhdon edhe sot e kësaj dite. Megjithatë stafi i tyre, që përbëhej nga punonjës të shërbimit civil, emërohej sipas rregulloreve që dilnin here pas here, megjithëse Komisionerët paraprinin si iniciatorë të procedurës së konkurimit të lirë për pjesën më të madhe të stafit që në momentin e krijimit më 1855. Ndërkohë që reputacioni i Komisionit rritej e bashkë me të rritej edhe volumi i punës së tij, baza e kontrollit për Thesarin rritej. Për shembull, në Urdhri e Këshillit të 4 qershorit 1870 thuhet se rregullat që zbatohen në marrjen e posteve në secilin departament “duheshin vendosur pas miratimit të tyre nga Komisionerët e Thesarit të Madhërisë së Saj, nga Komisionerët e Shërbimit Civil dhe nga autoritetet kryesore të Departamentit”. Urdhri i Këshillit i 4 qershorit 1870 i kërkonte gjithashtu Thesarit të miratonte të gjitha rregullat për vlerësimin e konkuresve, dëndurinë dhe pagesat që duhet të bënin kandidatët.

Komisionerët ia dolën ta fitonin shpejt pavarësinë e tyre në disa drejtime duke shfrytëzuar disa raste të suksesshme që u kthyen në precedentë. Një rast domethënës i këtij lloji ndodhi në 1857. C. G. Barrington-i shkroi nga Selia e Kryeministrit më 6 korrik se Lord Palmerston-i pat kërkuar të shikonte materialet e shkruara mbi të cilat ishte bazuar vlerësimi i “tri zotërinjve që kohët e fundit kishin konkuruar për Nëpunës të Thesarit”. Në përgjigjen e tij të 8 korrikut J. G. Maitland-i i dërgoi një kopje të tabelës së pikëve por refuzoi të jepte materialin origjinal të konkurentëve. Barrington-i më 21 korrik shkruante se “si Kryetar i qeverisë, Lordi Palmerston e quan si detyrë të tij të informohet për çdo çështje që lidhet me administrimin e çështjeve të vendit” dhe se “ai

përsëri kërkon të shohë... materialet e shkruara të konkursit”. Kjo solli një reagim personal të Lefevre-it, njërit prej Komisionerëve, i cili shpjegoi se efikasiteti i Komisionit do të shkatërrohej tërësisht, nëse do të ndodhte ndonjë ndërhyrje nga ana e qeverisë lidhur me gjykimet e Komisionerëve për rastet individuale”. Megjithatë, Barrington-i ka thënë se Palmerston-i nuk donte të ndikonte në renditjen e kandidatëve që konkurronin, përkundrazi ai kishte specifikuar se kërkesa e tij kishte të bënte me informimin për mënyrën se si po ecte sistemi i vlerësimeve (ai kishte tërhequr vëmendjen për disa kontradikta në pyetjet që u ishin bërë kandidatëve). Pastaj Komisionerët ia dërguan Palmerston-it si “informacion vetëm për të”, materialet e shkruara të konkurimit, përfshirë pyetjet e bëra, përgjigjet e dhëna dhe raportet e vlerësuesve. Megjithatë çështja ishte ngritur dhe precedenti ishte krijuar: ministrat, vetë Kryeministri dhe Lordi i Parë i Thesarit nuk mund të ndërhyjnë në gjykimet e Komisionerëve”⁹.

Vendosja e kriterëve dhe zbatimi i tyre

Pasi vendosi autoritetin, pavarësinë dhe reputacionin e vet, Komisioni i Shërbimit Civil u vu në një pozitë të fortë për të vendosur kriterë të larta për shërbimin civil si brenda Komisionit ashtu edhe më gjerë në shërbimin civil. Përveç kësaj, ai u nxit mjaft nga mjedisi social e politik (veçanërisht nga njerëzit e fushës së arsimit) për të arritur standarte më të larta, për t’i zbatuar ato me rreptësi, dhe për të bërë të ditur se në shërbimin civil priteshin dhe kërkoheshin, madje edhe të zbatoheshin standarte të larta. Politikanët, shtypi dhe akademikët e ndoqën punën e Komisionit në vitet e tij të para dhe kur ishte e nevojshme dhe e përshtatshme ndihmuan me konceptime për interesin publik.

Në Britani ekzistonte një shqetësim i madh lidhur me kriteret: mendohej se në nivelin e tyre më të lartë ato duhej të zbatoheshin në dhënien e provimeve letrare. Një shembull që tërhoqi vëmendjen e Komisionerëve ishte një memorandum i dërguar më 14 prill 1859 nga Konsullata Britanike në Shangai në Ministrinë e Jashtme në Londër, e cila prej andej shkoi edhe në Sekretariatën e Komisionit të Shërbimit Civil nga Konti i Malmesburit. Memorandumi i datës 13 prill 1859 ishte shkruar nga Tomas T. Meadow-i. Ai kishte të bënte me një Dekret Perandorak të përmendur në Gazetën e Pekinit në 18 mars ku flitej për rëndësinë që i jepte Kina paanshmërisë së konkurseve të pranimit në shërbimin civil si një bazë për sistemin e vet të administrimit publik. Memorandumi përmblihte raportin nga shtypi:

Pih-tseum, njeri nga të katër ministrat kryesorë të shtetit, (që kanë secili aq pushtet sa Kryeministri ynë, e që kanë sekretariate për punët e jashtme, për ato koloniale dhe të brendshme), i shpallur fajtor për moskallëzim të

përdorimit të dokumenteve të falsifikuara në kërkim të gradës së Ken-jinit (grada e dytë po të numërojmë nga poshtë-lart), u dënua me prerje koke nga një gjykatë speciale e përbërë nga princa perandorakë që vinin në rang fill pas perandorit, nga anëtarë të Kabinetit, nga zyrtarë të lartë të Familjes Mbretërore dhe nga Kryetarë Komisionesh. Perandori e kishte thirrur vetë në seancë këtë trup gjykues, kishte pranuar dënimin e tij dhe, megjithëse me zor i kishte mbajtur lotët, urdhëroi që ministrit t'i pritej koka menjëherë duke emëruar në vend të Kryetarit të Trupit Gjykues një zyrtar tjetër që të ishte dëshmitar në ekzekutim.

Dekreti flet për tre zyrtarë të tjerë që ishin dënuar me vdekje po për të njëjtën çështje dhe raporti thotë se u ekzekutuan gjithsej 12 persona, ndërsa shumë të tjerë që u dënuan për indiferencë, megjithëse nuk ishin organizatorë, u shkarkuan nga detyra (Komisionerët e Shërbimit Civil, 1860, f.122-123).

Në Britaninë Viktoriane pritisshmëritë për standarte të larta dhe dënimet e individëve që nuk i zbatonin ato kritere nuk ishin aq ekstreme sa në Kinën Perandorake. Megjithatë pritisshmëritë ishin të larta përderisa kishte shqetësim për jo efikasitet dhe korrupsion në shërbimet civile, edhe dënimet ishin disa herë të ashpra. Një shembull nga konsultimet me Ministrinë e Jashtme e ilustron këtë. Kur Komisionerët po merreshin me kërkesat e departamenteve dhe me vendosjen e kritereve për konkurset, Ministria e Jashtme shpjegoi kërkesat e saj: “Ministria e Jashtme kërkon nga nëpunësit sakrificat të mëdha në kohë, në rehati, në argëtim, dhe këta duhet të jenë aq të interesuar për Ministrinë sa ta konsiderojnë emrin e Ministrisë si të ishte emri i tyre personal”¹⁰.

Shembulli i një rasti të veçantë që përshkruhet më poshtë ndihmon të krahasohet ashpërsia e qëndrimeve në Britani me ato në Kinën Perandorake si më sipër. Ky rast ndihmoi që Komisionerët duke u nisur nga precedentët të brendshëm të hartonin rregulla e procedura të dobishme për sallat e gjyqeve. Rasti është i vitit 1887. Arthur Mowbray Berkeley, djali i dytë i një koloneli, i cili më pas bëhet Gjeneral-Majori F.B.Berkeley, ishte 16 vjeç kur u dënua pas pranimit me gojën e vet se kishte kopjuar nga një shok i veti gjatë Provimeve Paraprake të Sandhurstit. Ai u përfaqësua nga drejtori i shkollës J. M. Eustace i Kolegjit Ushtarak të Oksfordit dhe nga Douglas Jones, që shkroi në emër të Feldmarshallit/Shefi i Shtabit duke kërkuar si dënim të mjaftueshëm që djaloshi të përsëriste vitin e fundit në vend që t'i hiqej e drejta të kandidonte në të ardhmen në të gjitha konkurset publike. Çështja u shqyrtua në një takim të të tre Komisionerëve: Konti i Stanfordit, Sër John Dasent dhe Theodore Walrond, por ata ndjenë se “nuk mund ta braktisnin parimin që kandidatët fajtorë për shkelje të tilla duhej të mos kishin të drejtën të pranoheshin në konkurimet e ardhshme”. Një letër e qëndisur mirë dhe e ashpër iu dërgua Ushtarisë. Në të vihej në dukje se sa serioze do të ishte çdo shmangie nga rregulli. Sipas tyre, kjo do të sillte si pasojë një ndryshim të njoftuar publikisht të rregullit tashmë

të miratuar nga Lartësia e Saj Mbretërore dhe Feldmarshalli Shef i Shtabit. Kjo do të krijonte një mospërputhje mes rregullave të pranimit në Ushtri dhe rregullave të pranimit në Shërbimin Civil. Gjithashtu thuhej se provimet në sektorin ushtarak të administruara nga Komisionerët, janë aq të dallueshme për karakterin e tyre publik sa edhe ato që kryesohen nga Komisionerët e emërimeve Civile..¹¹ . Për këtë rast nuk u hoq dorë nga rregulli. Megjithatë gjatë Luftës së Parë Botërore, kur ushtria kishte nevojë për rekrutë, kushtet e rekrutimit kishin ndryshuar. Berkeley, i cili punonte në stafin e Hekurudhave në Assam Bengal në 1893, nga 1906 deri në 1914 punoi si kryeinxhinier, gjatë Luftës së Parë Botërore shërbeu në Francë dhe në Mesopotami, me gradën Kolonel Lejtnant në Inxhinierët Mbretërorë. Ai u përmend në kronikat e luftës dhe u bë Anëtar i Urdhrit të Perandorisë Indiane.

Qëndrime të tilla priteshin nga anëtarët e komisioneve të vlerësimit. Për këtë qëllim ata i jepnin shumë rëndësi rasteve kur ato i shërbenin interesit publik. Ministria për Indinë e bëri të qartë se “pensionet e profesorëve në Haileybury jepeshin me kushtin që, nëse ishte nevoja dhe thirrreshin, ata duhej që menjëherë të praninin të ndihmonin pa shpërbllim në vlerësimin e kandidatëve për Shërbimin Civil të Indisë¹² . Më vonë ata i rimbursionin shpenzimet e udhëtimit dhe disa shpenzime të tjera, në rast se profesori nuk banonte në Londër dhe për shërbimin i duhej të udhëtonte. Edhe në shekullin e 20-të pritshmëritë për shërbimin publik pasqyrohen në rregullat për pagesën e disa tarifave dhe për shpenzimet e intervistuesve: “Shumica e intervistuesve tanë priren të kërkojnë më pak se ç’u takon legalisht. Mua më duket se kjo ka të bëjë me cilësitë e karakterit që ne kemi të drejtë të presim nga intervistuesit”¹³

Veçanërisht në vitet e tij të para, Komisionit i duhej të përballlej me përpjekje të shumëllojshme për rryshfet dhe mashtrim që synonin anëtarët e komisioneve. Rastet e falsifikimeve “duke ndryshuar çertifikatat e lindjes me ato të pagëzimit për të përfituar të drejtën e konkurimit, duket se nuk ishin të rralla.¹⁴ Herë pas here në vlerësime kishte edhe mashtrime, përfshirë edhe falsifikime të identitetit.¹⁵ Në Liverpool pati një rast të një kandidati, Frederick William Partington-i, i cili aspironte për një nëpunësi në një ministri dhe që paraqiti një referencë të rreme të dikujt, sikur ai e kishte punësuar atë.¹⁶ Ajo që bie në sy në shumë prej këtyre rasteve është se disa nga individët ishin tepër naivë. Disa herë ata nuk arrinin ta vlerësonin se sjellja e tyre ishte e papërshtatshme.¹⁷ Kjo tregonte se njerëzit duhej të edukoheshin për të pranuar kriteret e Komisionit. Komisionerët kontribuan në këtë gjë duke i bërë publike rezultatet e vlerësimeve, duke afishuar rregullat për sjelljen në konkurs, duke sqaruar se skualifikimi do të shoqërohej edhe me publikimin e sjelljes së papërshtatshme, duke motivuar plotësisht vlerësimet e kryera për të gjithë të interesuarit, duke çuar për ndjekje penale ose duke nxitur departamentet ta bënin një gjë të tillë në rastet e mashtrimit, duke publikuar detaje dhe incidente në raportin vjetor dhe, mbi të gjitha, duke vendosur rregullin që çdokush, që

kapet duke mashtruar, humbet përgjithmonë të drejtën që të kandidojë në një k onkurim publik para Komisionit të Shërbimit Civil¹⁸.

Kriteret nuk përcaktoheshin askund tjetër aq rigorozisht sa në vetë stafin e Komisionit të Shërbimit Civil, ose në të tjerët që punonin për Komisionin. Zonja Champion në një përpjekje për të shtënë në dorë për të birin testin që do jepej ditën e konkurimit në Kolegjin Ushtarak Mbretëror në Sandhurst, tentoi t' i jepte ryshfet diku nga stafi i Harrison Messrs dhe Bijtë. Kjo çoi që Komisionerët e Shërbimit Civil të bindnin Thesarin të fuste një paragraf në nen. Ky ishte Ligji mbi Sekretin Zyrtar i vitit 1889, i cili parandalon zbulimin e informacionit nga ato firma që punojnë në interes të departamenteve qeveritare¹⁹. Në Policinë Irlandeze u kap një rreshter që korrigjonte pikët e fituara në konkurs dhe u lirua nga detyra. Ai u ankua se ishte i pafajshëm, por çështja mori publicitet në 'Të Përditshmen e Pavarur Irlandeze'²⁰. Një incident tjetër ndodhi më 1861. Të premtën e 5 korrikut Reginald H. Paynter, një nëpunës i vjetër i Departamentit të Dokumenteve të Komisionit të Shërbimit Civil doli nga zyra më 20.30 dhe vazhdoi rrugën për në shtëpi, por kishte ftohtë dhe e zuri gjumi në tren duke mos arritur të zbresë në stacionin Weybridge të shtëpisë së vet dhe kështu mbërriti më 01.30 në Southampton. Prej këtej ai i dërgon një telegram menjëherë Z. Horace Mann, Sekretarit të Shefit të Kabinetit me shpresën se dikush tjetër do të mund ta zëvendësonte në detyrë për të shtunën. Mori pastaj trenin më të parë e u kthye në Weybridge, por nuk arriti dot para orës 04.00, se ishte shumë i lodhur dhe nuk ishte për punë. Megjithatë rreth orës 13.30 të shtunën, Theodore Walrond-i, i cili ishte kryetar i komisionit të vlerësimit në Komisionin e Shërbimit Civil e pa rastësisht Z. Paynter në Rrugën e Regjentëve. Paynter-i duke u shfajësuar i tha atij se i ishte dashur të shkonte për punë personale në Londër, por kur iu kërkuan detaje të mëtejshme ai refuzoi t' i jepte ato, sepse kishte frikë se mos humbiste nga ditët e pushimeve ditën e shtunë që pati munguar. Komisionerët në mbledhjen e tyre të datës 12 korrik e regjistruan mosmiratimin e tyre, shprehën pakënaqësinë e tyre ndaj shpjegimeve të Paynter-it, dhe e shtynë t' i kërkonte falje personale Sekretarit të Shefit të Kabinetit, i cili vepron vetëm nën drejtimin e Komisionerëve. Ata dhanë porosi që një kopje e procesverbalit të mbledhjes t' i jepej Z. Paynter dhe një tjetër t' i shpërndahej nëpunësve të tjerë. Më 31 dhjetor 1861 Komisionerët e pranuan dorëheqjen e Z. Paynter-it nga posti i tij në Komision²¹.

Ç'na mëson përvoja?

Komisioni i Shërbimit Civil ishte institucioni më i rëndësishëm për zbutjen e korrupsionit dhe për zhvillimin e shërbimit civil të njësuar. Ai u themelua pas një sërë studimesh në stafet administrative të departamenteve qeveritare. Raporti Northcote/Trevelyan, i cili rekomandoi posaçërisht krijimin e

Komisionit të Vlerësimit të Kandidaturave, përbënte në fakt një ese përmbyllëse që pasqyrore kërkimet e hershme dhe që prezantonte ngjeshur konkluzionet nga përvojat e tyre. Vetë raporti dhe veçanërisht rekomandimet e tij për konkurimin e lirë në përzgjedhjen e stafit, u debatua në Parlament dhe në vend. Ai siguroi një mbështetje të konsiderueshme nga politikanët dhe nga publiku i arsimuar. Për më tepër, diskutimi dhe mbështetja e reformës administrative nuk u pa në mënyrë partiake. Ajo ishte njëlloj e rëndësishme për të dyja partitë e Parlamentit, megjithëse kishte rezerva nga të dyja partitë. Ajo u pa më shumë si një “çështje në shërbim të interesit publik”.

Me t’u shpallur drejtimi i përgjithshëm i masave të reformës për shërbimin civil në Raportin Northcote/Trevelyan, ajo që mbetej për t’u bërë ishte gjetja e rrugës për zbatimin e tij. Northcote dhe Trevelyan mendonin se objektivat e tyre mund të realizoheshin me sukses vetëm përmes legjislacionit—në fakt kryesisht përmes legjislacionit, pasi ata mendonin se legjislacioni do të garantonte qëndrueshmëri dhe do të parandalonte braktisjen e rregullimeve të propozuara (Raporti Northcote/Trevelyan, 1854, paragrafi i fundit). Ata kuptuan se reformat që ata donin t’i shihnin të zbatuara do të hasnin në rezistencën e interesave të fuqishme që vepronin prej një kohe të gjatë dhe që mbështesnin praktikën që ata kritikuan. Duket të ketë qenë pasojë e një klime të përshtatshme politike dhe administrative që Komisioni i Shërbimit Civil u ngrit jo prej një akti Parlamentar, por prej ushtrimit të autoritetit ekzekutiv përmes Urdhrit të Këshillit—një procedurë që nuk ekziston në vende të tjera, por që është e përshtatshme nga pikëpamja kushtetuese për shkak të elasticitetit të sistemit britanik të qeverisjes. Për më tepër, kjo procedurë ishte në përputhje me—dhe kjo duhet theksuar—vëmendjen në rritje që njerëzit shfaqnin ndaj punonjësve të sektorit publik jo si të emëruar nga ministra të veçantë ose të qeverisë së veçantë, por shërbëtorë në rritje, apolitikë dhe të qëndrueshëm të një shteti, kreu i të cilit ishte monarku.

Efekti kryesor kushtetues i krijimit të Komisionit të Shërbimit Civil ishte fillimi i një shërbimi civil të njësuar, i cili me kohë zhvilloi kriteret dhe kulturën e tij, moralin e tij. Duke e rishikuar Komisionin që nga koha e rënies së tij dhe në kontekstin e rëndësisë së njohur gjerësisht të kriterëve dhe të kulturës së tij, mund të pyesim se në çfarë mënyre u përcaktuan këto kritere e në çfarë mënyre u zhvillua kjo kulturë. Që në fillimet e jetës së tij, Komisioni u ndesh me disa çështje të cilat Komisionerët dhe të tjerët i shihnin si të rëndësishme. Kjo sepse cilësitë dhe mënyrat e sjelljes që formonin kulturën administrative mund të shqyrtohen mirë vetëm duke studiuar përvojën dhe sjelljen e individëve. Në këtë kontekst marrja në punë e zyrtarëve është me rëndësi të veçantë, pasi përbën hapin e parë të kësaj përvoje. Procedurat e marrjes në punë kishin të bënin jo thjesht me faktin se sa njohuri zotëronin kandidatët. Zotërimi i njohurive ishte sigurisht i rëndësishëm, por njohuritë njëkohësisht përbënin

vetë lëndën e asaj që Macauley dhe të tjerët e quanin profili moral i individit. Ky profil moral u formulua qartë në Raportin e Macauley-it dhe u zhvillua më tej në Raportin e Tretë nga Komisionerët e Shërbimit Civil. Raporti i Macauley-it arriti në përfundimin se:

...Superioriteti i hershëm në shkencë dhe në letërsi tregon në përgjithësi ekzistencën e disa cilësive që shërbejnë si garanci kundrejt vesit, zellit, vetmohimit, shijes për kënaqësi josensuale, një dëshirë e fortë për t'u shquar për ndershmëri, dhe një dëshirë edhe më e fortë për të fituar miratimin e shokëve dhe të afërmeve...testi intelektual që njeriu duhet ta kalojë është praktika dhe ky do të jetë testi më i mirë moral që është ndërtuar ndonjëherë.

Raporti i Tretë i Komisionerëve të Shërbimit Civil u mor me këtë çështje duke thënë se superioriteti në shkencë dhe në letërsi

...nënkupton, të paktën deri në njëfarë mase, të njëjtin superioritet në disa cilësi morale, të tilla si vetmohimi, rregullsia, këmbëngulja dhe energjia. Megjithatë ne pranojmë se ekzistojnë edhe cilësi të tjera morale si: gjykimi, urtësia, kurajaja morale, qëndrueshmëria në qëllime, besnikëria, respektimi i të cilave nuk mund të na çojnë në të njëjtin përfundim... (Komisionerët e Shërbimit Civil, 1858, f.xxiii).

Komisionerët argumentuan se megjithëse këto cilësi nuk mund të maten apo të krahasohen në këto cilësi gjatë vlerësimeve të kandidatëve. Këto cilësi mund të vlerësohen gjatë periudhës së provës si edhe në rastet e ngritjes në detyrë për merita. Në shekullin e 20-të Komisioni ndoqi shembullin e forcave të armatosura dhe filloi një punë, e cila u bë e njohur si Metoda II e sistemit të përzgjedhjes duke përdorur Bordin e Përzgjedhjes së Shërbimit Civil dhe ndihmën e psikologëve. Megjithatë në shekullin e 19-të, Komisionerët e Shërbimit Civil demonstuan cilësi drejtuese duke përcaktuar kritere të larta për Komisionin që drejtonin vetë. Ai që në fillim punësoi stafin e tij me konkurim të hapur; e përqëndroi vëmendjen e tij në cilësi më pak të matshme se ato që kërkoheshin të verifikoheshin përmes përdorimit rigoroz të periudhës së provës. Kandidatët më të mirë jo vetëm që duheshin emëruar, por ata duhej të vlerësoheshin vijimisht për t'u siguruar se respektoheshin standartet e larta të shërbimit civil. Në këtë mënyrë Komisionerët ishin gjithmonë shumë të zënë me punonjësit që ishin në fund të periudhës së tyre të provës. Në veçanti në vitin 1902 ata rishikuan grupin e punonjësve që nuk e kaluan provën. Për të pasur një bazë ku të mbështeteshin, ata përpunuan një skemë për refuzimin e shtesave, bazuar në atë që ata e quajtën "mungesë morali". Sipas skemës kjo varionte, për shembull që prej pakujdesisë, pasaktësisë dhe moskorrektësisë (në këtë rast punonjësi humbiste shtesat për dy vjet), tek

mosbindja, kokëfortësia dhe mosbesueshmëria (në këtë rast punonjësi humbiste shtesat për katër vjet) e deri në kategori sjelljesh të pakënaqshme për çështje serioze (punonjësi hiqej nga lista).²²

Një arsye ku bazohen kritere të tilla dhe penalizime të të gjitha shmangieve nga këto pritshmëri të larta lidhen me faktin se qenia në grupin e punonjësve të shërbimit civil duhej konsideruar si nder. Në fakt privilegji ishte llogaritur të ishte kaq i rëndësishëm saqë ai vetë të konsiderohej shpërblim, dhe pa llogaritur pagesat. Për pasojë Komisionerët e parë ishin të papaguar. Aty nga viti 1862 dy Komisionerët ishin Sër Edward Ryan që merrte 1000£/vit si Zëvendëskontrollor i Thesarit dhe Sër John Lefevre që kishte qenë anëtar i Komitetit të Macaulay-it, që merrte një pagë të madhe prej 2500£ në vit si nëpunës i Parlamentit. Përgjegjësitë e posteve të paguara mbetën po ato, por puna si komisioner ishte titull nderi. Në fillim ata takoheshin çdo ditë përfshirë edhe të shtuna, për të shqyrtuar çertifikatat, dëshmitë dhe dokumentet e kandidatëve për vlerësim, për të miratuar përmbajtjen e letrave dhe për të takuar njerëz. Volumi i punës kuptohej fare mirë nga numri i kandidatëve që ata shqyrtonin dhe çertifikonin si dhe nga korrespondenca tejet e madhe, pjesa më e madhe e së cilës daktilografohej dhe/ose raportohej në raportet e tyre vjetore.

Megjithatë, ata e dinin mirë se puna pa pagesë dhe mbajtja e postit “për kënaqësi” përbënte një disavantazh dhe, ndoshta një rrezik për vazhdimësinë e punës së Komisionit. Komisionerët e kuptonin se funksionet e tyre ishin të ngjashme më shumë me ato të zyrtarëve të drejtësisë sesa me ato të shumicës së punonjësve të shërbimit civil. Ata e pranonin se ndjenjat personale do të ndikojnë kohë pas kohe tek miqtë dhe eprorët të cilët në shumë raste ishin persona me poste të larta zyrtare. Për pasojë, ata arsyetonin se “çdo presion që mund të ushtrohej do të shkaktonte trysni vetëm në njërin anë dhe prirja do të ishte gjithmonë të ruhej individi në dëm të publikut. Ne nuk mund mos mbështesim mendimin se postet duhet të mbahen për aq kohë sa sjellja është emirë”²³. Zyrtarët dhe Ministrat e Thesarit në vitin 1862 përfshirë edhe Gladstone-in, i cili ishte Kancelar i Thesarit, e dinin se përvoja e gjashtë viteve kishte treguar se eksperimenti i krijimit të Komisionit të Shërbimit Civil kishte qenë “dukshëm i suksesshëm” dhe se kishte ardhur koha që ta trajtonin atë si një institucion të përhershëm. Për më tepër ata mendonin se “vazhdimësia e përhershme e shërbimeve falas as nuk mund të kërkohej më e as nuk mund të dëshirohej më”. Për këtë arsye që prej vitit 1862, kur Lefevre doli në pension, Sër Edward Ryan u caktua Komisioner i Parë me një pagë prej 1500£/vit, megjithëatë shërbimet e dy Komisionerëve të tjerë, të zgjedhur, sepse ishin “Zotërinj të Vërtetë”, duhej të vazhdonin të kryeshin falas. Ata ishin Sër Edward Head dhe Hon Edward Turner Boyd Twistleton²⁴.

Roli i rëndësishëm dhe i respektuar gjithandej që Komisionerët fituan me shpejtësi ishte në një masë të madhe pasojë e zellit dhe e kritereve të larta të shërbimit civil që u zgjodhën dhe u publikuan nga vetë Komisionerët. Këto

rregulla zbatoheshin me përpikmëri juridike dhe me autoritet. Përvojat dhe vendimet e tyre në raste të veçanta mund të përdorëshin si mësim për të tjerët, prandaj edhe publikoheshin në raporte vjetore e në korrespondenca. Korrupsioni dhe mashtrimi në veçanti, ndiqeshin penalisht dhe rastet i raportoheshin shtypit sa herë që ishte e mundur. Kriteret e larta duheshin përmirësuar përmes mësimave të nxjerra nga shembujt negativë të bërë publikë.

E gjithë kjo veprimtari mundësoi përcaktimin e kriterëve të larta, edukimin e popullit me to, dhe ruajtjen dhe përmirësimin e vetë kriterëve. Nuk kaloi shumë kohë dhe Komisionin i Shërbimit Civil fitoi funksione të reja të administrimit të personelit, që lidhej me një departament qendror. Komisionerët u bënë shpejt mbrojtës të rregullave të pranimit në shërbimin civil dhe në të njëjtën kohë Thesari përfqësonte gjithnjë e më mirë atë që ai e quante “interesi i përgjithshëm i shërbimit”. Komisionerët rrallë e humbisnin rastin për ta afishuar rolin e tyre, siç e kuptonin vetë, për të reklamuar efikasitetin e shërbimit civil dhe punën në interes të publikut. Për shembull, R. Howell, i shkroi që nga Komisioni Bordit të Tregtisë më 1903, kur ishte disi e vështirë të shihje cilësitë e nëpunësve të veçantë: “Një Nëpunës në Divizionin e Dytë është anëtar i Shërbimit Shtetëror dhe asnjë shërbim i departamentit dhe asnjë kriter arbitrar nuk mund të caktohet për të nga ndonjë Departament tjetër”. Në vitin 1904 Stanley Leathes, në atë kohë Sekretar i Komisionit i shkruan Sekretarit të Komisionit të Bamirësisë: “Përzgjedhja e Nëpunësve të Divizionit të Dytë nuk është bërë nga Shefat e Departamenteve, por nga Komisionerët e Shërbimit Civil...”²⁵. Përveç kësaj, kishte nene që mbështesnin pozitën e tyre. Komisionit i thuhej se kur kishte më shumë nëpunës sesa duheshin, ata rregulloheshin në një Departament tjetër. Disa herë stafi nuk e kalonte me sukses periudhën e provës, por në këtë rast ai sistemohej në një vend tjetër nga Komisioni. Ishin hartuar nene për kandidatët e suksesshëm të cilat i lejonin ata të zgjidhnin departamentin ku u pëlqente të punonin. Mundësia jepej në përputhje me vendin e tyre në listën e rezultateve të vlerësimit përfundimtar. Komisioni pyetej vazhdimisht për të përcaktuar kriteret për vendet e lira të punës. Të gjitha këto departamente mbështesnin pozicionin e Komisionit si një autoritet unifikues brenda shërbimit civil.

Qeveria aktuale e Mbretërisë së Bashkuar dhe drejtuesit e shërbimit civil kanë theksuar vitet e fundit se shërbimi civil britanik është ende një shërbim civil i njësuar, megjithëse jouniform. Vlerat themelore që e bashkojnë atë janë paanësia, karakteri jopolitik, rekrutimi me drejtësi dhe i hapur, ngritja në detyrë me meritë, kapaciteti për t’i shërbyer me besnikëri qeverisë së ditës. Ai ka gjithashtu një numër karakteristikash dhe vlerash që mund të mos specifikohen e maten me lehtësi, por që janë megjithatë të rëndësishme. Këto vlera konsiderohen të gjitha së bashku si kulturë administrative. Ato përfshijnë cilësinë e marrëdhënieve të stafit, mënyrën e punës së përbashkët dhe mënyrën e komunikimit me qytetarët dhe organizatat jashtë shërbimit civil. Megjithëse

Mbretëria e Bashkuar ka ende një numër Komisionerësh të Shërbimit Civil (janë nëntë vetë), të gjithë të punësuar pjesërisht, megjithëse ekziston një Ministri e Komisionerëve të Shërbimit Civil, si rezultat i decentralizimit të autoritetit, punësimi i punonjësve të Shërbimit Civil realizohet nga mbi 3000 njësi punësimi. Disa nga pasojat e procesit të decentralizimit janë trajtuar nga Susan Corby në kapitullin e 7-të. Mund të bëhen pyetje lidhur me kulturën administrative që e mban të njëzuar shërbimin civil. A është kjo e rëndësishme? Çfarë është kjo? Si ka qenë kjo në të kaluarën kur shërbimi civil Britanik ishte aq i admiruar? Si janë vendosur kriteret e kohëve të fundit? Si mund të ruhen kriteret, si mund të shtohen e të ndryshohen ato? Mësime të rëndësishme mund të nxirren nga historia administrative, sidomos nëse ristrukturimi mbetet në rend të ditës. Qëllimi i këtij kapitulli ishte të tregojë se një burim i pasur nga ku mund të merren përgjigje për disa nga këto pyetje të kohës mund të jetë përvoja e njërit prej institucioneve më të admiruara, tashmë të së shkuarës-të Shërbimit Publik Britanik.

Shënime

- 1 PRO/ CSC8/ 4; PRO/ T1/ 6362B.
- 2 Parl Deb, 3s, Vol 139, cols 675-745, 10 July 1855.
- 3 Parl Deb, 3s, Vol 130, Col 4, 31 January 1854.
- 4 PRO/ CSC8/ 4; PRO/ T1/ 6362B.
- 5 Parl. Deb, 3s, Vol 130, Col 62, 31 January 1855.
- 6 PP, 1854-55, Vol XX.
- 7 PP, 1856, Vol XXII.
- 8 PP, 1861, Vol XIX.
- 9 PRO/ CSC2/ 35.
- 10 PRO/ CSC2/ 5, Hammond to Mann, 25 June 1855.
- 11 PRO/ CSC2/ 155.
- 12 PRO/ CSC2/ 8, enclosure to a letter dated 12 May 1855.
- 13 PRO/ CSC3/ 354, comments by CM, dated 11 August 1949.
- 14 PRO/ CSC3/ 269.
- 15 PRO/ CSC3/ 213.
- 16 PRO/ CSC3/ 351
- 17 PRO/ CSC3/ 87
- 18 PRO/ CSC3/ 70; PRO/ CSC3/ 144.
- 19 PRO/ CSC/ 207.
- 20 PRO/ CSC3/ 334.
- 21 PRO/ CSC8/ 3.
- 22 PRO/ CSC8/ 7.

Richard A. Chapman

- 23 PRO/ T1/ 6362B, Civil Service Commissioners to Chancellor of
the Exchequer, 1 January 1862.
- 24 PRO/ T1/ 6362B, Memorandum 14 July 1862.
- 25 PRO/ ,CSC3// 257

Bibliografia

- Chapman, Richard A. (1968), *Decision Making*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Civil Services Commissioners, (1858), *Third Report on Her Majesty's Civil Service Commissioners: together with appendices*, PP1857-1858, vol. XXV pp.1-380, London: HMSO
- Civil Services Commissioners, (1860), *Fifth Report on Her Majesty's Civil Service Commissioners: together with appendices*, PP1860, vol. XXIV, pp.305-532, London: HMSO
- Eaton Dorman B.(1880), *Civil Service in Great Britain*, New York: Harper and Brothers.

8 Natyra nëThelb Joetike e Etikës së Shërbimit Publik

Lawrence Pratchett

Etika në shërbimin civil – një tërësi parimesh thelbësore që përcaktojnë standardet minimale dhe udhëheqin sjelljen e të gjithë atyre që janë përfshirë në jetën publike - është një nocion shumë i përhapur dhe i vlerësuar në demokracitë perëndimore. Ai është tipari themelor i administratës publike, që siguron vazhdimësinë dhe konsensusin e vlerave të një sërë profesioneve dhe organizatash, përndryshe të pakrahasueshme. Këto etika kanë një status institucional, pasi sigurojnë elementet që mbajnë qeverinë së bashku. Për pasojë të sfidosh një nocion të tillë, do të thotë të sfidosh një nga shtyllat qëndrore të demokracive moderne. Ky kapitull megjithatë pohon se parimet etike të shërbimit publik janë prej natyre joetike pikërisht sepse janë struktura të institucionalizuara vlerash që e përcaktojnë dhe e kufizojnë sjelljen. Katër janë çështjet që përbëjnë thelbin e këtij argumenti:

- 1.Parimet etike në shërbimin publik janë prej natyre të paqarta dhe të papërcaktuara. Ato marrin një lloj kuptimi vetëm kur vendosen në situata specifike politike ose organizative.
- 2.Shumëllojshmëria e agjencive dhe organizatave që shtohen vazhdimisht në botën moderne të shërbimit publik, dobëson aftësinë e qeverisë ose të shoqërisë për të përcaktuar standarte kuptimplota që të tejkalojnë kufijtë organizativë. Për pasojë standardet etike shpesh sigurojnë vetëm emëruesin më të vogël të përbashkët midis organizatave, në vend të idealeve të përbashkëta të jetës publike.
- 3.Dilemat etike në jetën publike kryesisht kanë të bëjnë me arritjen e një ekuilibri midis vlerave konkurruese ose konfliktuale. Për këtë arsye, nënpunës civil mund të konsiderohet ai që është i aftë të vlerësojë dhe t' u japë kuptim këtyre vlerave konkurruese brenda një kuadri të qartë vlerash morale.
- 4.Duket sikur institucionet politike sigurojnë një kuadër moral për vendimarrje etike. Megjithatë, natyra e institucioneve politike sjell zbatimin e kodeve dhe të konveconeve të cilat veprojnë si përfaqësues të sjelljes së vërtetë etike. Për pasojë, përgjegjësia e nënpunësit civil për sjellje etike shfuqizohet nga

ekzistenca e tij ose saj brenda institucioneve politike.

Në këtë kapitull do të analizohet secila nga këto çështje në mënyrë të detajuar dhe më pas do të analizohet ndikimi i këtij argumenti në administratën publike moderne.

Kuptimet Ekuivoqe të Etikës së Shërbimit Publik:

Gjetja e një përkufizimi të pranueshëm dhe të transferueshëm të etikës, i cili të ketë kuptim si në strukturat bashkëkohore të administratës publike ashtu edhe në strukturat potencialisht në evoluim të shërbimit publik, është një detyrë komplekse dhe deri diku e pamundur. Sikundër argumenton edhe N. Dale Wright dhe Stanford S. McConkie:

Ne bëjmë deklarata mbi mënyrat e sjelljes që duhet të presim nga dishepujt tanë dhe duhet të ndiqen nga ata, pa i kushtuar të njëjtën vëmendje mjeteve për transmetimin e këtyre aspiratave nga njëri brez në tjetrin. Në kuadrin e vetëbesimit, secili prej nesh mbetet i pasigurtë nëse angazhimet tona për vlera personale aprovohen edhe nga kolegët, si një bazë bazë kjo për rinovimin e teorisë dhe të praktikës administrative (Wright dhe McConkie, 1988, fq.2).

Me të vërtetë, ata vënë në dukje mungesën e një konsensusi midis akademikëve ose administratorëve publikë lidhur me natyrën e saktë të etikës dhe kuptimin e saj në raste të veçanta, megjithëse ata e pranojnë që ekziston njëfarë pajtueshmërie përsa i përket parimeve të përgjithshme ku mbështetet jeta publike. Prandaj, ajo që del në pah nga diskutimet mbi etikën e shërbimit publik, është niveli i lartë i konsensusit mbi vlerat themelore që priten nga nëpunësit civilë (qofshin këta përfaqësues të zgjedhur ose zyrtarë të emëruar), por gjithashtu edhe një shkallë e lartë paqartësie lidhur me kuptimin e vlerave të tilla, në situata të caktuara. Për këtë arsye, Alan Lawton argumenton se ‘virtyti’ i drejtuesve të shërbimit publik është një faktor kyç që pajton vlerat abstrakte dhe parimet e përcaktuara nga njëra anë, dhe sjelljet etike në rrethana specifike, nga ana tjetër. Kështu, ai parashikon një rrjedhë të sjelljes morale e cila e ka origjinën në vlerat themelore të pranuar në të gjithë shoqërinë, dhe përfundon në praktikën etike. (Lawton, 1998, fq.48):

VLERA → PARIMI → VIRTYTI → PRAKTIKA

Në këtë aspekt, ekzistenca e ‘virtytit’ tek drejtuesit e shërbimit publik është kyçi që siguron se parimet abstrakte përkthehen në një praktikë etike - praktikë

etike, e cila, përputhet me pritshmërinë e normativave të shoqërisë. Vështirësia në këtë argument, qëndron në atë se virtyti shfaqet si një karakteristikë intuitive. Vetë intuita e pakontrolluar mund të çojë në paqartësi mbi mënyrën se si individët i interpretojnë parimet në praktikë.

Pavarësisht nga mungesa e njohurive mbi mënyrën se si vlerat dhe parimet e përgjithshme interpretohen në praktikë, administrata publike i ka më shumicë të Organizatës për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ekonomik (OZHBE) është përpjekur të hartojë një “listëkontrolli” për të rishqyrtuar “regjimet etike”, duke u përqendruar përsëri në aftësinë e qeverive për të siguruar që parime të tilla të jenë baza e shërbimit publik (OZHBE, 1996). Megjithatë OZHBE i pranon ndryshimet politike, kulturore dhe konstitucionale të secilit prej shteteve të saj anëtare, është e kuptueshme se në zhvillimin e një liste të tillë kontrolli, ajo merr në konsideratë vetëm një paketë thelbësore vlerash, si mbështetëse të shërbimit publik në të gjitha demokracitë moderne. Në këtë mënyrë ekziston një mendim i përgjithshëm midis kombeve lidhur me vlerat themelore që përbëjnë bazën e shërbimit publik. Këto madje mund të artikulojnë në parime thelbësore, të përqendruara rreth nocioneve të tilla si, burokrat i paanshëm dhe i përgjegjshëm dhe politikan i ndershëm dhe i hapur. (Montanheiro, 1998). Aty ku këto nocione deklarohen dhe kuptohen qartë nëpër organizata, ka më pak paqartësi. Paqartësia shfaqet në lidhje me interpretimin e tyre në kontekste institucionale dhe organizative të veçanta, sidomos kur parimet thelbësore ndeshen ose kundërshtojnë njëri-tjetrin.

Tipari tjetër i kësaj paqartësie lidhet me një sërë çështjesh që shfaqen si rezultat i saj. Duke ndjekur grafikun e rritjes së etikës administrative si një fushë e studimit akademik në Shtetet e Bashkuara gjatë shekullit të fundit, Terry L. Cooper vëren se si vëmendja u zhvendos nga përqendrimi i dikurshëm mbi efikasitetin administrativ në fundin e shekullit të 19-të, në interesin për neutralitetin e nëpunësve civilë dhe barazinë në shpërndarjen e shërbimeve publike, për të kaluar kohët e fundit në vëmendjen mbi virtytin e nëpunësve civilë dhe lidhjen e tij me nocionet e gjera të qytetarisë dhe të demokracisë (Cooper, 1994). Rezultati është që etika e shërbimit publik mund të nënkuptojë gjithçka që nga vëmendja për zhdukjen e praktikave korruptuese e deri në vëzhgimin e standarteve shembullore të sjelljes; nga një strukturë e kodeve dhe e praktikave ligjore, në një tërësi gjithëpërfshirëse vlerash morale; dhe nga një paketë e gjerë përgjegjësish, në një sistem specifik të përgjegjshmërisë. Në vend që të ndihmojë në sqarimin e kuptimit të etikës, një aplikim kaq i gjerë i konceptit shumëfishon në mënyrë të pashmangshme paqartësinë e tij të natyrshme.

Këtu nuk shtrohet çështja që vlerat bazë të shërbimit publik modern janë të paqarta. Në të vërtetë, kadri normativ nga i cili rrjedhin konceptet aktuale të shërbimit publik është relativisht i qartë dhe joekuivok. Më tej akoma, dalja e strukturave dhe e metodave të reja në manaxhimin publik, të shoqëruara me skandalet më të fundit në pjesë të ndryshme të sektorit publik, kanë shërbyer

për tu kushtuar një vëmendje më të madhe vlerave morale bazë të shërbimit civil dhe shkallës në të cilën përvojat më të fundit sfidojnë apo i ndryshojnë këto vlera (Greenaway, 1995; Pratchett and Wingfield, 1996). E thënë ndryshe, këtu shtrohet ideja se etiket e shërbimit publik janë të paqarta, pavarësisht nga qartësia që u është dhënë vlerave bazë të administratës publike. Limitet e administratorëve publikë për të kuptuar proceset nëpër të cilat vlerat dhe parimet bazë interpretohen në praktikën etike, kur gërshetohen me gamën e gjerë të çështjeve të cilat aktualisht shkaktojnë sfidat etike, çojnë në një nivel të lartë paqartësie, në pikën ku duhet të merren vendimet etike. Pa dyshim, kjo paqartësi, jo-domosdoshmërisht çon në një sjellje të një natyre joetike të nëpunësve publikë, por ajo i hap dyert gabimeve të mundshme në mënyrën se si parimet themelore interpretohen në praktikë në situata të veçanta.

Shumëllojshmëria e agjencive dhe e organizatave në qeverisjen moderne

Në strukturat tradicionale të administratës publike, situatat e mundshme ku mund të ndesheshin dilemat etike kufizoheshin në një numër të vogël organizatash, shumë prej të cilave (për të mos thënë të gjitha) ishin të detyruara t'i bindeshin një pakete të njëjtë dhe strikte normash ligjore dhe kushtetuese. Pavarësisht nga kjo, gama e dilemave etike që shfaqeshin përpara nëpunësve civilë brenda këtij numri të kufizuar organizatash, ishte mjaft e madhe. Lindja e modeleve dhe e strukturave të reja të qeverisjes e ka rritur mjaft numrin e konteksteve organizative në të cilat mund të shfaqen dilemat etike. Qeverisja si koncept, mbetet një fushë në thelb e diskutueshme për shkencën politike (Rhodes, 1996; Stoker, 1997). Megjithatë është e qartë se në pamje të parë, “qeverisja” i referohet ekzistencës së një morie agjencish që shtrihen përgjatë kufijve konvencionale të sektorit publik/privat dhe që janë të gjitha të rëndësishme për zhvillimin dhe shpërndarjen e politikave publike. Prandaj, diskutimet mbi qeverisjen e pranojnë rëndësinë e organizatave të ndryshme në procesin e politikave, duke përfshirë edhe ato që mund të operojnë në baza tërësisht komerciale. Për etikën e shërbimit publik kuptimi i qeverisjes është shumë më tepër sesa thjesht numri i agjencive dhe i organizatave të reja, që tashmë janë potencialisht brenda sferës së gjerë të administratës publike, edhe pse shtimi i shpejtë i numrit të agjencive, i organizatave të jashtme që bashkëpunojnë me administratën publike, i shërbimeve të kontraktuara jashtë administratës është bërë një tipar qëndror i mënyrës së re të qeverisjes. Më shumë se kaq, ai nxjerr në pah edhe diversitetin e aktorëve që mbizotërojnë tani sektorin publik, shumë prej të cilëve kanë motive dhe vlera të ndryshme nga ato të nëpunësit tradicional civil, dhe e shohin funksionin e shërbimit publik në mënyra krejt të ndryshme. Në shumë aspekte këta aktorë të rinj e kanë përmirësuar shumë shërbimin publik duke prezantuar mënyra dhe metoda

të reja të menaxhimit të organizatave dhe nivele më të larta efikasiteti dhe produktiviteti në shpërndarjen e shërbimeve publike. Megjithatë, këta aktorë të rinj gjithashtu kanë prezantuar dilema të reja etike për shërbimin publik dhe kanë vënë në dyshim kufirin deri ku mund të rezistojnë regjimet etike ekzistuese. (Fortin dhe Van Hassel, 1998).

Pasojë e fragmentarizmit, decentralizimit dhe kontraktualizimit, e shfaqur si produkt i mënyrave të reja të qeverisjes është një diversitet më i madh i organizatave dhe agjencive të përfshira në shërbimet publike, që çon drejt një game më të madhe të rrethanave ku mund të lindin dilemat etike. Kjo gërshetohet edhe me faktin se një numër shumë i madh aktorësh të ndryshëm, me përvoja krejt të ndryshme përballen tani me dilemat etike të shërbimit publik. Një diversitet i tillë si i aktorëve dhe i rrethanave ku ata e gjejnë veten, vë në dyshim shkallën deri ku është e mundur të hartohen standarte të sjelljes, të cilat të kenë një kuptim të përbashkët nëpër gjithë këtë gamë të larmishme të rrethanash. Përpjekjet e fundit të Komitetit të Nolanit, OZHBE-së dhe të agjencive e tjera ndërkombëtare për të përcaktuar parimet themelore të jetës publike sigurojnë një pikë fillestare për të kuptuar idealet e larta të cilat priten të tejkalojnë kohërat dhe vendet. Megjithatë, këto përpjekje për të zhvilluar një paketë parimesh thelbësore të aplikueshme universalisht vënë në dukje limitet brenda të cilëve është i mundshëm një universalitet i tillë. Ajo që rezulton, nuk është aq shumë një paketë e parimeve thelbësore që siguron bazat morale për shërbimin publik në një sërë shtetesh, institucionesh dhe organizatash, por një paketë vlerash themelore të cilat sigurojnë emëruesin më të vogël të përbashkët në një grup kompleks vendesh heterogjene. Fakti që këto parime i nënshtrohen interpretimit në rrethana të ndryshme, çon në konkluzionin se ato kanë kuptime të ndryshme për njerëz të ndryshëm: nevoja të ndryshme politike, profesionale dhe organizative mund të theksojnë në mënyrë të ndryshme si kuptimin e parimeve të veçanta ashtu edhe rëndësinë relative të cdo parimi krahasuar me njëri tjetrin. Sapo këto interpretime të pranohen, vështirë të mos arrihet në përfundimin se ato nuk janë më shumë se sa emëruesi më i vogël i përbashkët i nëpunësve publikë të ndryshëm nga njëri tjetri si nga ana funksionale edhe nga ajo organizative. Një konkluzion i tillë do të thotë se përcaktimi i parimeve thelbësore në shërbimin publik nuk e çon shumë përpara as të kuptuarit dhe as të ushtruarit e etikës. Nëse këto parime janë me të vërtetë vetëm emëruesi më i vogël i përbashkët i një morie rrethanash operative dhe organizative shumë të ndryshme, atëherë ato sigurojnë vetëm një kuadër të dobët reference për shërbimin publik, pavarësisht nga vështirësitë e përmendura më parë për interpretimin e parimeve të tilla në praktikën etike.

Ndryshueshmëria në rritje e hallkave organizative në të cilat shfaqen problemet e etikës së shërbimit publik e vë edhe më shumë në dyshim aftësinë e nëpunësve civilë për të marrë vendime korrekte nga ana etike. Për më tepër,

ato vënë në dyshim masën në të cilën standartet etike kanë zbatim universal. Megjithatë, dyshime të tilla nuk e bëjnë etikën e shërbimit publik në thelb joetike. Për ta çuar më tej këtë argument, është e nevojshme të studiojmë më në detaje vlerat e ndryshme që përbëjnë bazën e sjelljes etike në shërbimin publik dhe mënyrat në të cilat ato kërkojnë një ekuilibrim të kujdesshëm të parimeve konkurruese nga ana e nënpunësve publikë.

Nënpunësi civil me etikë: balancimi i vlerave konkurruese

Edhe nëse është e mundur të identifikohen parimet thelbësore që përbëjnë emëruesin më të vogël të përbashkët të standarteve etike në organizatat publike, të tilla parime e shpërfillin faktin se individë të ndryshëm sjellin me vete një tërësi vlerash të ndryshme që duhen pasur parasysh në matjen e rëndësisë relative të secilit. Richard A. Chapman argumenton se këto vlera kanë rëndësi themelore:

Vlerat personale të nënpunësve civilë janë elementi më i rëndësishëm në etikën e shërbimit publik. Këto vlera kanë burime të ndryshme ku përfshihen historiku familjar dhe integrimi i hershëm i zyrtarëve; edukimi i tyre; zgjedhja e tyre për karrierën që duan dhe përzgjedhja në fazën e punësimit; trainimi dhe integrimi pas punësimit; ndryshimi i vazhdueshëm i vlerave në shoqëri; ndikimi i ambientit politik; mishërimi i disa prej vlerave dhe faktorëve të tjerë në kushtetuta, kode dhe rregulla; dhe kërkesat e të drejtës kombëtare (dhe ndonjëherë ndërkombëtare) (Chapman, 1993, fq. 168).

Gjatë zhvillimit të një analize mbi mënyrën në të cilën po ndryshojnë vlerat e sektorit publik, M. Van Wart identifikon 5 burime kryesore vlerash të cilat është me vend të përmenden këtu si: vlera individuale, profesionale, organizative, ligjore dhe vlerat e interesit publik. Me sa duket, vlerat e pranuar më gjerësisht janë vlerat individuale, të cilat lidhen me shkallën e pastërtisë së figurës që pritet nga nënpunësit civilë:

Pastërtia e figurës u jep nëpunësve civilë një përgjegjësi të madhe... sepse pranimi i punësimit në shërbimin publik nënkupton pranim aktiv të parimeve qytetare që mbështeten në përgjithësi nga shoqëria. Administratorët publikë pritet të kenë 'figurë qytetare të pacënuar', që do të thotë vlerësim i kushtetutës dhe i ligjeve të vendit dhe një respekt për sistemin politiko-ligjor. Pa respektin për sistemin e përgjithshëm të vendimarrjes autoritative dhe pa vlerësimin për legjitimitetin e tij, zyrtarët civilë do t' i shihnin ligjet si pengesa që duhet të anashkaloheshin ose të shmangeshin, atëherë kur askush nuk e ka mendjen. (Van Wart, 1998, fq.8-9).

Megjithëse Van Wart pranon një shkallë konsensusi universal mbi nocionin e figurës qytetare të pacënuar, përsëri nuk duhet shumë imagjinatë për të parashikuar rastet në të cilat individë të ndryshëm do të mbajnë qëndrime të ndryshme në rrethana të caktuara dhe përsëri ta konsiderojnë veten se po sillen me integritet - d.m.th., me ndershmëri, qëndrueshmëri, koherence dhe reciprocitet. Për shembull, gjykatat e shkallës së parë janë kritikuar shpesh për trajtime jo të njëjta që u kanë bërë shkeljeve të ligjit nga të miturit, pasi disa gjykata kanë zbatuar dënime më të rënda ndaj shkelësve sesa të tjerat. Nuk është se në këto raste gjykata të ndryshme kanë nivele të ndryshme integriteti. Në të kundërt, problemi qëndron në nocionet e ndryshme individuale mbi të, sidomos kur çështjet e pastërtisë së figurës mjegullohen prej vlerave të tjera personale si p.sh. nga interesat për drejtësinë sociale apo nga perceptimet e ndryshme mbi shkallën e rrezikshmërisë së krimeve të veçanta.

Burime të tjera vlerash ndajnë të njëjtat paqartësi: profesionistë të ndryshëm mund t'i japin rëndësi më të madhe vlerave të ndryshme; organizata të ndryshme mund të favorizojnë qëndrime të ndryshme ndaj jetës publike; konteksti ligjor i agjencive të ndryshme mund të çojë në forma të ndryshme të përgjegjshmërisë; dhe një formim i ndryshëm politik, social dhe arsimor mund të bëjë që individë të ndryshëm ta perceptojnë interesin publik në mënyra krejt të ndryshme. Çështja që ngrihet këtu është se ndërsa është e mundur të jemi relativisht të qartë rreth preferencave normative për secilën nga këto vlera, në thelb ato mbeten të gjitha koncepte të kundërshtueshme, që lënë vend për interpretim. Më tej akoma, nuk ekziston koherenca e nevojshme ose ekuilibri i qëndrueshëm midis këtyre burimeve të vlerave. Vlerat profesionale fare lehtë mund të bien ndesh me kërkesat ligjore për të ndërmarrë detyra të veçanta. Kërkesat organizative jo domosdoshmërisht mund të përputhen me besimet ose preferencat e individëve për vlerat. Sipas Van Wart, është konflikti midis burimeve të vlerave konkurruese ai që ndodhet në zemër të dilemave etike të shërbimit civil:

-Shumë më sfiduese dhe që kanë të bëjnë me punën e pjesës më të madhe të drejtuesve janë situatat në të cilat ata duhet të hedhin poshtë një ligj të paqartë, të ekuilibrojnë interesat publike rivale, të zgjedhin nga egoja organizative interesat e duhura organizative, të marrin në konsideratë një standart profesional më të lartë, por të kushtueshëm dhe të mos egzagjerojnë ose të braktisin interesat personale. Për pjesën më të madhe, vendimet administrative vërtet të vështira janë ato që kanë të bëjnë me dy ose më shumë burime vlerash legjitime, që konkurojnë midis tyre për t'u marrë në konsideratë (Van Wart, 1998, p.23).

Këto konflikte i japin shtysë diçka më tepër sesa dualitetit klasik midis mjetit dhe qëllimit: d.m.th., midis konsideratave deontologjike të etikës si

“proçes i drejtë” krahasuar me interesat teologjike për idealet etike. Më shumë se kaq, ato vënë gjithashtu theksin mbi legjitimitetin e barabartë të një sërë burimesh vlerash në vendimmarrjen etike - vlera të cilat mund ta kundërshtojnë njëra tjetrën në kontekste të veçanta, por që pavarësisht nga kjo, kanë legjitimitet të barabartë për të ndikuar në marrjen e vendimeve etike.

Për pasojë, nëpunësit civilë si individë, bëhen qendra kryesore e vendimmarrjes etike. Nga ky këndvështrim, praktika e etikës së shërbimit publik nuk është një çështje organizative, por është një veprimtari esencialisht individuale, që ka të bëjë me vlerësimin dhe balancimin e vlerave dhe kërkesave konkurruese me qëllim arritjen e një vendimi më të përshtatshëm nga ana etike, sido që ai të jetë i përkufizuar nga ana normative. Dy pohime të thjeshta, por të rëndësishme vijnë. Së pari, nëpunësit civilë duhet të kuptojnë natyrën e përgjegjësisë së tyre individuale në marrjen e vendimeve – e thënë me fjalët e Cooper-it (1982), ata duhet të bëhen ‘drejtues të përgjegjshëm’. Së dyti, organizatat duhet të mbështesin diskrecionin administrativ në mënyrë të tillë që ‘administratori i përgjegjshëm’ të ketë mundësinë të sillet në mënyrë të përgjegjshme. Me fjalë të tjera, nëpunësit civilë duhet të jenë të aftë të kuptojnë dhe të ekuilibrojnë të gjitha vlerat dhe preferencat konkurruese, të cilat mund të ndikojnë në një vendim të caktuar - dhe organizatat duhet t’u japin nëpunësve civilë të gjithë mundësitë e mundshme për artikulumin dhe balancimin e kujdesshëm të këtyre vlerave konkurruese. Vetëm atëherë vendimet mund të konsiderohen etike si në kuadrin e proçesit edhe në atë të rezultatit. Pavarësisht nga aparenca, ky nuk është një argument për një liri më të madhe administrative, sepse sikundër vëren John A. Rohr (1989), kërkesat e nëpunësve civilë për ta ushtruar këtë liri, janë të barazvlefshme me kërkesat për të qeverisur. Megjithatë, kjo do të thotë të pranosh realitetin. Konteksti unik i çdo dileme etike kërkon që individët të kenë si kapacitetin moral e intelektual, edhe aftësinë operative për balancimin e imperativave konkurruese me qëllim arritjen e vendimeve etike. Përsëri, pranimi i këtij pozicioni nuk çon në praktika në thelb joetike midis nëpunësve civilë. Ai thjesht e transferon tek individët peshën dhe përgjegjësinë për një etikë në shërbimin publik. Për pasojë, nëpunësi civil me etikë, është ai që mund të tregojë se ka peshuar me kujdes të gjitha vlerat përpara se të merrte një vendim përfundimtar.

Baza institucionale e vendimmarrjes etike

Nëse do të quajmë individët përgjegjës për vendimet e tyre etike, atëherë duhet të marrim në konsideratë edhe presionet organizative dhe institucionale që mund të përcaktojnë të kuptuarit e tyre për rrethana të veçanta. Literatura e institucionalizmit të ri (Lowndes, 1996) na siguron një kuadër referimi të dobishëm për të realizuar këtë të kuptuar. Qëndrimet e institucionalistëve të

rinj tërheqin vëmendjen drejt normave dhe zakoneve jozyrtare të cilat tejkalojnë organizatat e veçanta. Këto institucione janë struktura të gjera pushteti të cilat përcaktojnë mënyrën e të sjellurit në rrethana të veçanta. Në këtë drejtim, vlerat e përbashkëta të cilat mendohet se përbëjnë moralin e administratës publike mund të shihen si një kulturë, e cila përcakton dhe strukturën sjelljen e nënpunësve civilë (Pratchett dhe Wingfield, 1996). Institucionalizmi i ri nuk është një premisë teorike, por një gamë qëndrimesh të ndryshme akademike të lidhura midis tyre nga bindja e thjeshtë por e rëndësishme se mënyra e organizimit të jetës politike ka shumë rëndësi (Blom-Hansen, 1997). Kështu, duke zhvilluar një qëndrim të shkencës politike në kuadrin e analizës së institucionalizmit të ri, March dhe Olsen (1984, 1989) hedhin poshtë haptazi shumë nga çështjet reduksioniste, utilitariste, funksionaliste dhe instrumentaliste të studimeve politike ekzistuese në favor të një qëndrimi, i cili vë theksin mbi autonominë relative të institucioneve sociale dhe politike, dhe që përqendrohet po aq mbi proceset simbolike sa edhe mbi rezultatet efektive. Megjithatë një pjesë e mirë e veprës së March dhe Olsen është kritikuar si konfuze dhe e paqartë (shih p.sh. Sjoblom, 1993; Jordan, 1990), interpretimi i tyre mbi normat dhe rregullat jozyrtare si institute që sigurojnë kontekstin politik të sjelljes, mbetet i rëndësishëm, veçanërisht në lidhje me studimin e etikës dhe sjelljes etike në jetën publike. Sigurisht, në shumë drejtime një përqendrim i tillë mbi institucionet jo zyrtare nuk është një risi. Studimet mbi kushtetutën Britanike kanë qenë gjithmonë po aq të interesuara për zakonet dhe praktikën jozyrtare sa edhe për detyrimet dhe kërkesat ligjore. Megjithatë si një kuadër i saposhfaqur analitik, institucionalizmi i ri është i dobishëm, pasi vë në dukje tre tipare të institucioneve jozyrtare të cilat kanë lidhje të veçantë me argumentin që po trajtohet këtu: ato të thjeshtëzimit, simbolizimit dhe të rendit.

Thjeshtëzimi i referohet mënyrës në të cilën institucionet politike thjeshtëzojnë situatat komplekse për individët, duke u siguruar atyre një ‘paketë’ rregullash lidhur me atë se çfarë do të kuptohet me të sjellurit e përshtatshëm. Për pasojë, ekzistenca brenda institucioneve politike u imponon aktorëve detyra dhe detyrime, duke kufizuar hapësirën e tyre për zgjedhje personale dhe duke i marrë vendimet nëpërmjet një ‘logjike të përshtatshmërisë’. Sikurse pohojnë March dhe Olsen (1984, fq.741) ‘në kontrast me teoritë që pretendojnë se veprimi është një zgjedhje e bazuar mbi vlerat dhe aspiratat individuale, teoritë e strukturës politike pretendojnë se veprimi është përmbushja e detyrave dhe e detyrimeve’. Për sa kohë që nëpunësit publikë në mënyrë të paevitueshme ekzistojnë brenda institucioneve politike, veprimet e tyre përcaktohen nga ‘logjika e përshtatshmërisë’ – nga një sens i detyrave dhe i detyrimeve etike, të cilat sigurojnë një kuadër referimi për sjelljen.

Simbolizimi i referohet mënyrës në të cilën institucionet janë të pasura me praktika që konfirmojnë se vendimet janë marrë në mënyrën që duhet të merreshin. Me fjalë të tjera, duke ndjekur praktikën e njohura institucionalisht,

nëpunësi civil sigurohet që ngjarjet janë zhvilluar ashtu si duhet. Në të vërtetë, March dhe Olsen vërejnë se në shumë kontekste institucionale ritualet politike u japin aktorëve një kënaqësi të natyrshme dhe konkludojnë se 'proceset e politikës mund të jenë më të rëndësishme se rezultatet e tyre' (1984, fq.742). Brenda institucioneve politike, aktorët kërkojnë të gjejnë simbole për të konfirmuar se ngjarjet zhvillohen në mënyrën që priten të zhvillohen. Për nëpunësit civilë, kjo nënkupton se quhen vendime etike ato që janë marrë nëpërmjet 'procesit të drejtë' në përputhje me normat, kodet dhe zakonet e gjithëpranuara. Kjo korrespondon me mendimin gjerësisht të pranuar se aparenca e sjelljes etike është po aq e rëndësishme sa edhe praktika e saj (Van Wart 1998).

Së fundi, *rendi* lidhet me mënyrën në të cilën institucionet sigurojnë një strukturë koherente dhe të qëndrueshme në një botë politike potencialisht komplekse dhe shumëdimensionale. Duke thjeshtëzuar kompleksitetin dhe duke siguruar simbolet e 'procesit të drejtë', institucionet i ndihmojnë individët për të kuptuar botën. Si rrjedhim, institucionet japin imazhi e rendit - një sens i progresit historik dhe kohës, në të cilën ngjarjet janë zhvilluar në përputhje me një tërësi rregullash dhe normash. Ky sens i rendit institucional siguron vazhdimësinë e proceseve, duke u dhënë një kuptim institucional ngjarjeve të cilat në të kundërt do të ishin të shpërndara dhe pa lidhje me njëra tjetrën. Prandaj për nëpunësit civilë, kuadri etik i përcaktuar siguron një sens të rendit institucional, i cili i mundëson ata të kuptojnë dilemat etike komplekse dhe pa lidhje me njëra- tjetrën, duke ofruar një paketë rregullash, normash, konvencionesh dhe simbolesh, të cilat i justifikojnë vendimet si etike në thelb.

Deri tani, institucionalizmi i ri na është ofruar si një kuadër që i bashkangjitet sjelljes etike, veçanërisht sepse ai siguron një mënyrë për të kuptuar strukturat politike, të cilat përcaktojnë vlerat dhe preferencat që thjeshtëzojnë problemet komplekse dhe që gjenerojnë një tërësi ritualesh dhe simbolesh që përforcojnë etikën praktike. Por është pikërisht se sigurojnë norma dhe zakone të tilla që institucionet i shndërrojnë praktikatat aktuale të etikës së shërbimit publik në joetike. E thënë shkurt, institucionet e kthejnë në rutinë mënyrën e të sjellurit dhe e zëvendësojnë përgjegjësinë personale për marjen e vendimeve etike me një paketë standartesh dhe praktikash institucionale. Për t' u dhënë zgjidhje dilemave etike, nëpunësit civilë kërkojnë udhëzime tek simbolet ekzistuese në vend që të shqyrtojnë supozimet morale që i mbështesin këto simbole dhe ndiehen të sigurt me nocionin e rendit që kjo mënyrë ua imponon rezultateve. Duke vepruar kështu, përgjegjësia morale individuale për të matur dhe për të balancuar vlerat konkurruese si baza të vendimmarrjes etike shfuqizohet nga normat dhe konvencionet që mund t' i kenë rrënjët në ndonjë nocion të sjelljes etike, por që pavarësisht nga kjo i kundërvihen një parimi themelor të etikës, për shkak se ato reduktojnë vendimet etike në rituale dhe simbole të thjeshtëzuara. Vendimet etike që merren brenda kontekstit të institucioneve

ndikohen nga praktikat dhe precedentet e vendimeve të mëparshme. Për pasojë, theksi bie më shumë mbi qëndrueshmërinë dhe rregullin se sa mbi të kuptuarit e bashkëveprimet kompleks të vlerave konkurrese dhe rrethanave unike të çdo dileme etike të veçantë. Në të vërtetë, nuk është e pazakontë të dëgjosh nëpunësit civilë të justifikojnë veprimet e tyre mbi bazën e një precedenti dhe nevojës për të demonstruar qëndrueshmëri. Megjithëse institucionet mund të japin idenë se ofrojnë një kuadër etik për të udhëhequr sjelljen e nëpunësve civilë, ato në të njëjtën kohë i çlirojnë këta nëpunës civilë nga detyrimi i përgjegjësisë morale dhe etike për sjelljen e tyre. Individët interesohen më shumë për të ndjekur zakonet dhe praktikat sesa për arritjen e rezultateve etike. Institucionet e bëjnë etikën e administratës publike në thelb jo etike.

Me qëllim që të vërtetojnë këtë argument është e nevojshme të reflektojmë shkurtimisht mbi një institucion të tillë në jetën politike: atë të profesionalizmit në administratën publike. Duke analizuar bazën etike të kontabilitetit, Gowthorpe dhe Blake (1998) vërejnë se praktikat institucionale kanë mbitheksuar proceset e kontabilitetit në vend të çfardolloj ndërgjegjësimi për pasojat etike të vendimeve të veçanta. Për më tepër, mënyra në të cilën kontabilistët kryejnë funksionet e tyre mund të ndikojnë dukshëm si në mikro-nivelin e organizatave të veçanta ashtu edhe në nivelin makro-ekonomik – shikoni praktikën kreative të kontabilitetit të cilat u shfaqën në qeverisjen lokale gjate 1980-tës si një mënyrë për të anashkaluar përpjekjen e qeverisë së Thatcher për të kontrolluar shpenzimet e pushtetit lokal. Rëndësia e argumentit të Gowthorpe dhe Blake – argument që ata pretendojnë se lidhet me shumicën e profesioneve- është se kontabilistët e perceptojnë veten sikur veprojnë brenda një kuadri të qartë etik: një kuadër që ka standarte dhe praktika të përcaktuara qartë dhe të caktuara nga organizma profesionalë të cilët sigurojnë një kuadër referimi për të gjitha vendimet. Megjithatë, praktika e kontabilitetit ndryshon në mënyrë të konsiderueshme nga një organizatë në tjetrën, dhe Gowthorpe dhe Blake i akuzojnë kontabilistët se operojnë në zona gri duke përdorur praktika të dyshimta kontabiliteti me qëllim arritjen e preferencave të dëshiruara nga organizatat për të cilat punojnë (shih gjithashtu Blake, Amat dhe Dowds, 1998, në të njëjtin vëllim). Në fakt, argumenti i tyre është se një paketë strikte e etikave institucionale vepron si një zëvendësues i praktikës së vërtetë etike në kontabilitet, duke i çliuar kontabilistët nga përgjegjësia morale dhe etike për veprimet e tyre. Llogaritari beson se për sa kohë që ka zbatuar proceset në mënyrë korrekte, atëherë edhe detyrimet etike janë përmbushur. Më shumë se një koncept i ngushtë i etikës praktike, ky është një shembull i institucioneve që krijojnë dhe përforcojnë praktikën kryesisht joetike, brenda një kuadri në dukje etik. Meqë llogaritarët nuk janë të vetmit që operojnë brenda një etike profesionale të tillë, si në sektorin publik ose gjatë, ky fakt ka ndikime të thella për etikën në shërbimin civil.

Probleme dhe përfundime

Ky kapitull ka trajtuar argumentin se, megjithë përpjekjet e përsëritura për të sqaruar paqartësitë e praktikës etike, etika e administratës publike mbetet në thelb joetike. Shumëllojshmëria e organizatave, të cilat gjithmonë e më shumë po bëhen pjesë e administratës publike rezultojnë në parimet etike që sigurojnë vetëm emërujesin më të vogël të përbashkët të praktikës etike, dhe i kushtojnë një vëmendje më të madhe rëndësisë së rrethanave. Duke pasur parasysh paqartësitë e parimeve etike dhe rolin e vlerave konkurruese në dhënien e kuptimit të tyre në situata të veçanta, praktika etike ulet në nivelin e një përgjegjësie personale për të matur dhe për të balancuar kërkesat konfliktuale. Aftësia për të marrë vendime, bazuar në një gjykim të kujdesshëm të vlerave të ndryshme ekzistuese në një rrethanë çfarëdo është karakteristika kryesore e nënpunësit civilik. Institucionet politike e shkatërrojnë këtë karakteristikë themelore duke u dhënë rëndësi në vendimmarrjen etike normave dhe zakoneve dhe jo situatës. Pra, ndërsa shërbimi publik mund të ketë aparençën e standarteve të larta etike, në praktikë ai është prej natyre joetik: nënpunësit civilikë shumë rrallë e kanë pasur mundësinë për të reflektuar me kujdes ndaj kërkesave konkurruese që ndikojnë në një situatë të caktuar, të çliruar nga kufizimet dhe strukturat e institucioneve që imponojnë rregullin dhe strukturën në jetën e përditshme.

Këtë nuk e themi për të treguar se etika është, ose në të vërtetë duhet të jetë për homogjenitetin.. Etikën janë për vlerat konkurruese. Nëse individët duhet të vlerësojnë bindjet dhe devotshmërinë konkurruese me qëllim që të zgjidhin dilemat etike, atëherë është e paevitueshme që individët të ndryshëm të zgjidhin konflikte të tilla në mënyra të ndryshme. Pa një kuadër të fortë dhe të qartë, të sjellurit etik do të çonte në rezultate kontradiktore, jo vetëm brenda organizatave, por edhe në të gjithë sektorin publik. Ndërlikimet që shkakton ky i fundit në praktikën etike në shërbimin publik janë të thella. Nga njëra anë, institucionet sigurojnë një kuadër referimi dhe u japin një lloj strukture tipareve kaotike dhe jashtëzakonisht të komplikuar të mjedisit politik. Ato janë tipar i nevojshëm dhe i dëshiruar i jetës politike, pasi ato mundësojnë individët ti japin kuptim mjedisit të tyre. Nga ana tjetër, nga vetë natyra e tyre, institucionet politike shkatërrojnë dhe zëvendësojnë nocionet individuale të përgjegjësisë etike me stardartet dhe normat institucionale, të cilat strukturojnë dhe kufizojnë sjelljen individuale. Në këtë aspekt, ato janë në thelb negative për praktikën etike.

Atëherë çfarë? Vetëm pse institucionet shfuqizojnë përgjegjësinë personale për sjelljen etike, jo domosdoshmërisht do të thotë se si proceset, ashtu edhe rezultatet e shërbimit publik do të jenë më negative se në rastin kur vendimet do të ishin bazuar në një balancim të kujdesshëm të vlerave konkurruese. Në të vërtetë, mënyra në të cilën institucionet zhvillohen, sugjerojnë që procesi i përsëritur i të mësuarit dhe i përshtatjes midis vlerave individuale

dhe normave më të gjera institucionale është një tipar i paevitueshëm i jetës institucionale. Normat dhe zakonet institucionale fare mirë mund t'i shpërndajnë praktikatat etike afrofe. Megjithatë, problemet dalin sidomos gjatë periudhave të ndryshimeve të shpejta dhe gjithpërfshirëse, kur praktikatat menaxheriale dhe organizative nuk ecin me të njëjtin ritëm me atë të kuadrin të gjerë institucional në të cilin ato ekzistojnë. Në këto rrethana, është e besueshme që ashtu sikundër paraqesin tensione shtesë në procesin e ndryshimit të këtyre organizatave, institucionet fare mirë mund të prishin punë në zhvillimin e praktikave më të përshtatshme etike në pajtueshmëri me dilemat e reja etike që lindin prej praktikave dhe strukturave të reja organizative dhe menaxheriale.

Pikërisht në kuadrin e ndryshimeve, institucionet shfaqin kërcënimin më të madh mbi praktikën etike në shërbimin publik. Edhe kur situatat janë më të favorshme, shërbimi etik është në thelb joetik për shkak të mënyrës në të cilën institucionet çlirojnë individët nga detyrat dhe detyrimet e tyre etike, pavarësisht se rezultatet e administrimit publik mund të mos jenë aspak më të këqija nga kjo mungesë e etikës. Megjithatë, gjatë periudhave të ndryshimeve të mëdha administrative, rreziku i çlirimit të nëpunësve civilë nga detyrimet e tyre etike mund të bëhet shumë i dukshëm. Baza në thelb joetike e etikës së shërbimit publik mund të çojë në konflikte të mëdha interesash, pikërisht kur reformat administrative të fillojnë të brejnë demokracitë përëndimore.

Bibliografi

- Blake, J., Amat, O. and Dowds, J. (1998), 'The ethics of creative accounting', in C. Gowthorpe and J. Blake (end), *Ethical issues in accounting*, London: Routledge.
- Blom-Hansen, J. (1997), 'A new institutionalist perspective on policy networks', *Public Administration* Vol. 75, pp. 669-93.
- Chapman, Richard A. (1993), 'Ethics in Public Service', in Richard A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Cooper, Terry L. (1982), 'The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role', New York: Kennikat.
- Cooper, Terry L. (1994), 'The emergence of administrative ethics as a field of study in the United States', in Terry L, Cooper (ed.) *Handbook of Administrative Ethic,s* New York: Marcel Dekker.
- Fortin, Yvonne and Van Hassel, Hugo (1998), 'L' evolution de la contractualisation dans le secteur public depuis 1980', in Annie Hondeghe (ed.), *Ethics and accountability in a context of governance and new public management*, Amsterdam: IOS Press.
- Gowthorpe, Catherine and Blake, John (eds.) (1998), *Ethical issues in accounting*, London: Routledge.

- Greenaway, J. (1995), 'Having the bun and the halfpenny: can old public service ethics survive in the new Whitehall?', *Public Administration* Vol. 73, pp. 357-74.
- Jordan, Grant (1990), 'Policy community realism versus new institutionalist ambiguity', *Political Studies* Vol. 38, pp. 470-84.
- Lawnton, Alan (1998), *Ethical management for the public services*, Buckingham: Open University Press.
- Lowndes, Vivien (1996), 'Varieties of new institutionalism: a critical appraisal', *Public Administration* Vol. 74, pp.181-97.
- March, J. and Olsen, J. (1984), 'The new institutionalism: organizational factors in political life', *The American Political Science Review* Vol. 78, pp. 734-49.
- March, J. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Montanheiro, Luiz (1998), 'Searching for a set of values in the ethical behaviour of the public sector', in Annie Hondeghem (ed.), *Ethics and accountability in a context of governance and new public management* Amsterdam: IOS Press.
- Nolan, Lord (1995), *First report of the Committee on Standards in Public, Life Cm. 2850-I*, London: HMSO.
- OECD (1996), *Ethics in the service – current issues and practice*, Public management occasional paper 14, Paris: OECD.
- Pratchett, Lawrence and Wingfield, Melvin (1996), 'Petty bureaucracy and wool-minded liberalism? The changing ethos of local government officers', *Public administration* Vol. 74, pp. 639-56.
- Rhodes, R.A.W. (1996), 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies* Vol. 44, pp. 652-67.
- Rohr, John A. (1989), *Ethnic for bureaucrats: an essay on law and values*, 2nd edition, New York: Marcel Dekker.
- Sjoblom G (1993), 'Some critical notes on March and Olsen's rediscovering institutions', *Journal of theoretical politics* Vol. 5, pp.397-407.
- Stoker, G (1997), 'Governance as Theory: Five Propositions', *International Social Science Journal* Vol. 15(5), pp. 47-61.
- Van Wart, Montgomery (1998), *Changing public sector values*, New York: Garland.
- Wright, N. and McConkie, Stanford S. (1988), 'Introduction', in N. Dale Wright (ed), *Papers on the ethics of administration*, Utah: Brigham Young University.

9 A është Demokracia një Zëvendësuese për Etikën? Reforma Administrative dhe Përgjegjshmëria

B. GUY PETERS

Etika administrative është e rëndësishme për një sërë arsyesh (Chapman, 1993; Hondeghem, 1998) por shumë prej problematikave të etikës së shërbimit publik burojnë nga çështja themelore të diskrecionit burokratik. Edhe në sistemet administrative dhe ligjore të përcaktuara shumë qartë, administratori ka liri veprimi në marrjen e vendimeve (Lewis dhe Birkinshaw, 1993; Hoff 1993). Në pjesën më të madhe të rasteve ky diskrecion nuk krijon probleme të vërteta për publikun. Administratori ndjek ligjin dhe/ose ka një sens të arsyeshem etik, kështu që qytetari trajtohet me drejtësi. Në të vërtetë, ka të dhëna (Lipsky 1980; Nilsson dhe Westerthal, 1997) se qytetarët, në rolin e tyre si konsumatorë shërbimesh, mund të trajtohen me shumë drejtësi por janë qytetarët në rolin e tyre si taksapagues, të cilët mund të mos kenë shumë përfitime kur aplikohet diskrecioni burokratik. Padyshim që ka edhe raste të tjera në të cilat veprimet e policisë, autoriteteve tatimore, zyrtarëve të emigracionit madje edhe të mësuesve demonstrojnë në mënyrë shumë të qartë mundësitë për të abuzuar me këtë diskrecion administrativ.

Ka disa mënyra që sistemet politike t'ia dalin me sukses problemit të pushtetit administrativ (shiko Hood, 1998a). Disa sisteme janë përpjekur për të zhvilluar një organ administrativ me nivel të lartë profesionalizmi, i cili të funksionojë si një sistem i mbyllur karriere, duke nënkuptuar se të sjellurit korrekt do të sigurohet nga vlerat profesionale. Një strategji tjetër është të punësohen kryesisht juristë dhe të shfrytëzohet përgatitja e tyre ligjore si mjet për të ngulitur tek nënpunësit civilë normat e dëshiruara. Tradita të tjera administrative përdorin një sërë skemash të kontrollit të brendshëm që diktojnë përgjegjshmërinë dhe përipiqen të ndalojnë ushtrimin e një autonomie të gjerë nga nënpunësit civilë, madje dhe nga ata që gjenden në majë të piramidave administrative. Patricia Day dhe Rudolph Klein (1986) theksojnë disa mënyra alternative për të konceptuar përgjegjshmërinë dhe kompleksitetin në rritje të marrëdhënieve të përgjegjshmërisë në qeveritë bashkëkohore.

Për t'ia dalë mbanë problemit të kompetencave, këto metoda shkrihen me shpejtësi në debatin aq të njohur Friedrich versus Finer. A ka ndonjë nivel

kontrolli formal, të jashtëm, i cili mund të mbrojë publikun nga nënpunësi civil që dëshiron të abuzojë me pushtetin e tij /saj (qëndrimi i Friedrich)? Mos ndoshta vërtetë është e dhembshme të zëvendësojme vlerat e shumë burokratëve me një mbikëqyrje të konsiderueshme dhe kontrolli nga jashtë (Finer)? Përfundimi i dukshëm i këtij debati është se ai mbështetet në një ndarje fallso dhe se sistemet administrative kanë nevojë për të dyja llojet e kontrollit, si të brendshëm dhe të jashtëm, nëse ato duhet të funksionojnë sikundër do të dëshironte shumica e qytetarëve. Edhe sikur kontrollet e jashtme të mos jenë vërtetë të nevojshme, prania e tyre ndihmon për të legjitimuar sistemin, për siguruar qytetarët skeptikë dhe për të inkurajuar ata pak nëpunës civilë të cilët nuk e kanë shndërruar në natyrë të tyre të brendshme kodin e sjelljes.

Kristofer Hood (1998b) ofron një qasje tjetër për të kuptuar problemin e kontrollit të burokracisë. Duke u mbështetur në teori kulturore, ai argumenton se një koncept hierarkist i administratës publike tenton ta përqendrojë vëmendjen në dështimet e administratës si rezultat i një kontrolli të papërshtatshëm nga lart, dhe një lirie të tepruar vendimmarrjeje nga nëpunës të veçantë civilë. Nga ana tjetër, konceptimet egalitare të administrimit publik merren më shumë me të metat funksionale të trashëguara të hierarkisë, dhe me nevojën e brendshme për iniciativë më të madhe individuale me qëllim që të parandalohen dhe korrigjohen këto të meta. (shiko Peters, 1996, Kapitulli 3). Megjithëse nuk përmend kërkesat etike në vetvete, konceptimi egalitar padyshim që e konsideron administratorin si qendra e përgjegjësisë dhe e korrigjimit të gabimeve.

Këto qëndrime lidhur me kontrollin e kompetencave njihen mirë dhe ky fakt veçse u shton atyre rëndësinë. Praktikisht, ja vlen që të kujtohen këto debate, ndërkohë që qeveritë vazhdojnë të kryejnë reforma që duken sikur i anashkalojnë këto argumenta të njohura për pushtetin dhe kontrollin e tij. Çështjet që do të trajtohen në këtë kapitull përqendrohen rreth efekteve të reformave të shumta të kohëve të fundit në sektorin publik, të cilat kanë tentuar të reduktojnë si kontrollet hierarkike dhe kontrollet e brendshme ndaj burokracisë. Megjithëse këto reforma mund të motivohen nga dëshira për ta bërë administratën më shumë eficiente dhe më të lehtë për t'u përdorur e për t'u kuptuar nga publiku, rezultatet mund të jenë më pak pozitive. Gjatë procesit të ndryshimeve, disa çështje të rëndësishme të kontrollit administrativ mund të jenë anashkaluar, ose më së paku mund t'u jetë caktuar një rol dytësor.

Nevoja për të imponuar disa forma të kontrollit mbi burokracinë në procesin e reformës nuk është harruar plotësisht. Megjithëse disa reforma të orientuara drejt tregut duket sikur kanë shmangur përgjegjshmërinë (1) duke i zëvendësuar vlerat për paanësi dhe drejtësi me vlerën e efektshmërisë (Self, 1993), reforma të tjera administrative janë interesuar në mënyrë të qartë për të krijuar forma të shprehjes së përgjegjshmërisë. Një nga treguesit e këtij interesi ishte përdorimi i hapur për herë të parë i mekanizmave të kontrollit popullor e demokratik ndaj

burokracisë, kontrolle të cilat u konceptuan si zëvendësues të vlerave të brendshme të shërbimit civil profesional ose të kontrollit të brendshëm hierarkik. Reagimi i dytë ka qenë për të zëvendësuar kontrollet hierarkike dhe etike me kontrolle politike të njëanshme, duke supozuar se edhe këto instrumente kanë njëfarë legjitimiteti demokratik.

Për pasojë, gatishmëria si ideal i zyrtarit të shërbimit civil për t'ju përgjigjur publikut po zëvendëson në një masë të madhe idetë e përgjegjësishë dhe përgjegjshmërisë në kontrollin ndaj burokracisë publike. Këto terma shpesh janë përdorur në vend të njëri tjetrit, megjithatë kur bëhet fjalë për kontrollin ndaj burokracisë, ato duhet të shikohen si koncepte krejt të ndryshme. Përgjegjshmëri do të thotë thjesht të japësh llogari për veprimet e tua, në përgjithësi përpara parlamentit. Kështu, në sistemet e Westminster-it, përgjegjshmëria është konceptuar në terma parlamentare, si përgjegjësi e ministrit i cili është (të paktën në parim) i përgjegjshëm për të gjitha veprimet e tij ose të departamentit të tij (Aucoin 2000). Ndërsa thekson rëndësinë e kontrolleve demokratike mbi burokracinë, kjo formë e përgjegjshmërisë gjithashtu tenton të nxjerrë në pah dështime dhe përjashtime të dukshme (shpesh më shumë për arsye politike sesa për arsye administrative) dhe jo të vlerësojë në baza më të rregullta qëndrimin e burokracisë.

Përgjegjësia, nga ana tjetër nënkupton angazhimin e zyrtarëve ndaj një pakete standartesh ligjore dhe etike. Nënpunësit e përgjegjshëm civilë priten t'i marrin vendimet vetë pa ndonjë mbikqyrje nga afër por duhet ta bëjnë këtë brenda parimeve ligjore dhe etike të përcaktuara qartë. Si përgjegjshmëria dhe përgjegjësia nënkuptojnë se kontrolli mbi administratën publike qëndron kryesisht në nivelin e elitës. Në rastin e parë burimi i kontrollit konsiderohet si shumë i jashtëm, ndërsa në rastin e dytë tjetër ai konsiderohet si i brendshëm, por në të dyja rastet qytetarët i kanë agjentët e tyre (të zgjedhur ose të emëruar) në krye të detyrës së kontrollit mbi burokracinë publike.

Gatishmëria për t'ju përgjigjur publikut është një term më demokratik, që nënkupton se burokracia do t'ju përgjigjet kërkesave të publikut, ndoshta sic është rënë dakort midis elitave politike të çfarëdo niveli. Gatishmëria e administratës këtu konceptohet si gatishmëri ndaj drejtuesve politikë ashtu edhe në mënyrë më të drejtpërdrejtë ndaj publikut në përgjithësi. Kjo do të thotë, se reagimi i administratorit në mënyrë të menjëhershme mund të shërbejë për një parlamentar si një avokat ndaj interesave të zgjedhësve. Kur përgjigjja ndaj parlamentit është në formën e llogaridhënies, ajo tenton të bëhet përpara institucionit si të tillë, ose ndoshta përpara një komiteti dhe jo përpara ndonjë anëtar individual. Këtu duhet të vërejmë se një burokraci e ndjeshme mund të mos jetë e përgjegjshme dhe mund të gjendet në vështirësi po t'i kërkohet llogari për veprimet e veta nëse ato veprime i shërbejnë me shumë interesave të veçantë se sa interesave të përgjithshëm.

Pasi shpjegon natyrën e reformave që kanë sjellë përdorimin më të madh të mjeteve politike dhe demokratike të kontrollit, më poshtë ky diskutim shqyrton efektet e mundshme të këtyre formave të kontrollit të krahasuara me të tjerat, në mënyrë të veçantë krahasuar me ato që janë më të njohura. Pjesa e parë e argumentit ka të bëjë me atë se, megjithëse përdorimi i këtyre mjeteve politike dhe demokratike të kontrollit është i dobishëm në disa drejtime, ato gjithashtu tentojnë të operojnë ex post facto për të zbuluar shkeljet dhe jo për t'i ndaluar ato - përveçse me anë të vlerave normale të parandalimit që ka çdo sistem dënimi. Duke iu referuar termave të Kristofer Hood (1996) të përdorura për të përshkruar instrumentet e politikave, këto forma demokratike të kontrollit janë zbulues të dobishëm por nuk janë shumë ndikues, dhe për më tepër ato vetë nuk kanë të gjitha mekanizmat për të dhënë rezultatet e duhura. Këto mekanizma, për të sjellë ndryshimet e dëshiruara në sjelljen e nëpunësve civilë, pothuajse gjithmonë mbështeten tek disa aktorë të tjerë.

Pjesa e dytë e argumentit është se këto forma të hapura demokratike të kontrollit pavarësisht sa efektive janë, mund të gjenerojnë elementë të papërshtatshëm për organizatat e sektorit publik. Për më tepër këto forma të përgjegjshmërisë mund të keqpërdorin vlerat që janë duke u implementuar nga organizatat e sektorit publik, dhe shpesh mund ta bëjnë këtë në një mënyrë që është potencialisht shkatërruesë për vlerat e rëndësishme të sektorit publik. Ky shqetësim lidhur me efektet e reformave padyshim që nuk duhet të merret si një argument kundër demokracisë, ose si argument për qeverisje më të hapur. Megjithatë ai duhet të merret si një argument në favor të përdorimit të mjeteve të brendshme të kontrollit, aty ku është e mundur, ose të paktën në favor të përdorimit në të njëjtën kohë si të formave populiste dhe të atyre profesionale të kontrollit të përgjegjshmërisë. Gjithashtu, ky argument duhet të shikohet si reflektues i skepticizimit për efikasitetin në dukje të të ashtuquajturave mjete demokratike që po zëvendësojnë mjetet ekzistuese profesionale të mbikqyrjes dhe kontrollit të administratës publike.

Format e kontrollit demokratik

Deri më tani, ky diskutim është përqendruar në mekanizmat e kontrollit demokratik mbi burokracitë pa specifikuar referentët empirikë që janë marrë parasysh nga këto deklaramë. Një term tjetër që është aplikuar për format demokratike të kontrollit mbi burokracitë është “konsumatorizimi” i politikave. Sikundër është argumentuar gjetkë (Hood, Peters, dhe Wollman, 1996) kjo shprehje është në vetvete jashtëzakonisht e paqartë. Megjithatë, në të dyja konceptet ka një përpjekje për të mundësuar publikun që është nën ndikimin e veprimtarisë së qeverisë, të influencojë më shumë mbi politikat që i nxitin ato. Dallimi i dukshëm është se një version i kushton më shumë rëndësi strukturimit të politikave të

përgjithshme, ndërsa tjetri përqendrohet në zbulimin dhe korrigjimin e keqadministrimit.

Pjesë e demokratizimit të kontrollit burokratik është fakti se ka mënyra relativisht të drejtpërdrejta nëpërmjet të cilave publiku mund të monitorojë organizatat dhe individët e sektorit publik me mbarëvajtje të dobët. Një nga idetë më të përhapura ka qenë ajo e kartës së qytetarëve, ose më saktë e kartës së konsumatorëve. Ky element fillestar populist në qeverisjen e përgjegjshme është pasuar nga Task Force e Ankesave që është ndoshta një konceptim edhe më populist i përgjegjshmërisë. Hipoteza që drejton këto programe është se qytetarët (të cilët veprojnë kryesisht në rolin e tyre si konsumatorë të shërbimeve publike) janë në gjendje të vlerësojnë ecurinë e shumë organizatave publike, dhe më pas t'i shndërrojnë këto vlerësime në vendime të detyrueshme për atë se çfarë duhet të bëjë qeveria, dhe si duhet ta bëjë atë.

Një version i ngjashëm me demokratizimin e kontrollit mbi burokracinë publike, është krijimi i grupeve të ndryshme të konsumatorëve që funksionjnë si borde reale drejtorësh për organizatat e sektorit publik (shih Jensen, 1998; Adler, Petch dhe Tweedie, 1990). Kjo formë e kontrollit mbi procesin e ofrimit të shërbimit ka qënë më e dukshme për politika të tilla si arsimit, strehimi dhe kujdesi për shëndetin ku ka një numër të madh klientësh që duan, dhe tani vërtetë shpesh kërkojnë të ushtrojnë kontroll më të madh mbi veprimtaritë e atyre që ofrojnë shërbimin.

Ka edhe një mënyrë tjetër në të cilën demokracia luan rol në kontrollin e administratës, dhe kjo realizohet nëpërmjet përdorimit të funksioneve politike për një numër gjithmonë e në rritje postesh në qeveri. Një sërë komponentësh të reformave bashkëkohore administrative kanë tentuar ta deinstitutionalizojë burokracinë. Për shembull, çlirimi i burokracive nga rregullat e ka zhvendosur vëmendjen nga rregullat e formalizuara për sistemin në tërësi, tek rregullat dhe procedurat e veçanta (shih Peters, 1996, kapitulli 5). Një aspekt i rëndësishëm i këtij deinstitutionalizimi ka qënë transferimi i një pjese të madhe të veprimtarisë zbatuese nga organizatat qeveritare formale në organizata të decentralizuara ose organizata pothuajse-private ose tërësisht private. Të parat u referohen organizatave të tilla si agjencive, që tani janë një pjesë mbizotëruese (në terma të personelit) dhe e njohur e Qeverisë Britanike. Të dytat u referohen opsioneve të tilla si psh organizatave që operojnë në pavarësi, por me ndihmë nga qeveria (quangos) ose organizatave që po bëhen gjithnjë e më tepër plotësisht private e që operojnë me kontratë nga qeveria (Kettl, 1988; Hogwood, 1993).

Duke përdorur këto lloj organizatash, qeveria humbet një pjesë të madhe të kontrollit të saj të drejtpërdrejtë mbi politikën dhe mbi zbatuesit e politikave të saj. Humbja e kontrollit është padyshim e dukshme kur organizatat joqeveritare ose thuajse qeveritare përdoren gjithmonë e më tepër si zbatuesit kryesorë të politikave. Në të vërtetë, qëllimi kryesor i këtij riorganizimi të sektorit publik ka qënë reduktimi i nivelit të kontrollit qeveritar mbi organizatat që ofrojnë shërbime publike me

qëllim që t'i aftësojnë ato të bëhen më të efektshëm dhe rezultativë, duke zbatuar rregullat e Menaxhimit të Ri Publik. Kjo mund të shkaktojë humbje të përgjegjshmërisë tradicionale, ose së paku lindjen e nevojës për të rimenduar se si mund të përforcohet përgjegjshmëria .

Një formë tjetër për të deinstitutionalizuar burokracinë publike është zbutja e rregulloreve të sistemeve të personelit dhe eliminimi i shumë kërkesave formale të shërbimit civil. Kjo strategji shërben pjesërisht si mekanizëm për të mundësuar qeverinë që t'i kushtojë rëndësi menaxhimit, dhe si pasojë të rrisë efikasitetin e saj. Argumenti i përdorur në këto reforma qoftë në mënyrë të nënkuptuar apo të drejtpërdrejtë, është se procedurat e shërbimit tradicional civil kanë qenë shumë shtrënguese për menaxheret, duke i kufizuar ata në zgjedhjen e punonjësve të tyre, në mënyrën se si duhet të motivohen të punësuarit ose dhe në mënyrën e ndëshkimit të punonjësve të tyre nëse do të lindte një nevojë e tillë (Dilulio, 1994). Gjithashtu, një sistem i posaçëm karriere në shërbimin civil e mbyll qeverinë ndaj talenteve më të mira të mundshme, ndërsa mundësia për të hyrë apo dalë nga shërbimi civil e bën qeverinë një punëdhënëse tërheqëse për disa nga talentet më të mirë.

Deinstitutionalizimi i burokracisë bëhet nëpërmjet përdorimit të asaj që kanë zënë referohen si angazhim qytetar, që është ndoshta komponenti më demokratik i ndryshimeve që u përmendën më sipër. Çështja e angazhimit është afërsisht si konsumatorizimi i politikës – që të lejojë publikun të ketë një ndikim të drejtpërdrejtë në politikë dhe administrim. Për sa i përket kontrollit të burokracisë, këto mekanizma varen nga identifikimi që ai i bën kryerjes keq të një detyre ose moskryerjes së saj. Më pas, nëqoftë se publiku do t'i ketë në dispozicion këto mekanizma, ai së paku mund të fillojë një proces të korrigjimit të problemeve.

Deinstitutionalizimi i burokracive publike i vë këto sisteme të reformuara përballë me më shumë patronazh dhe me ndërhyrje më të mëdha në administrimin e personelit. Postet, që dikur mund të jenë fituar, bazuar në meritokraci, tani janë subjekti i drejtpërdrejtë i emërimeve politike. Supozohet se për të marrë këto vendime lidhur me personelin, do të përdoren cilësitë menaxheriale, dhe në të vërtetë në shumë raste kjo mund të ketë ndodhur. Megjithatë shumë pak mund të bëhet për të parandaluar aplikimin e kriterëve të tjera të padëshirueshme në zgjedhjen e personelit. Për shembull, Paul Light (1996) ka përshkruar fryrjen e qeverisë federale në Shtetet e Bashkuara, duke emëruar gjithnjë e më shumë njerëz politikë në postet kontrolluese të administratës. Këto emërime nuk kanë qenë të rastit, por përkundrazi kanë qenë në nivele të ndryshme në departamentet dhe në agjencitë më të ndjeshme politikisht (Ingraham, Thompson dhe Eisenberg, 1995), gjë që tregon interesin e qartë për t'i përdorur këto emërime si mjete kontrolli.

Shtetet e Bashkuara kanë një histori të gjatë të emërimeve politike në administratën federale, por kohët e fundit po vihet re një rritje e nivelit të

përzgjedhjes politike të personelit edhe në vendet e tjera. Per shembull, në vendet evropiane me një reputacion për shërbimet e institucionalizuara publike dhe për vlerat meritokratike, ka përdorime në rritje të të emëruarve politikë si mjete për të ushtruar kontrollin mbi sektorin publik. Kështu, L. Rouban (1998;1997) thekson përdorimin në rritje të emërimeve politike në Francë si dhe dëshirën për të siguruar se si rrjedhim format e përgjegjshmërisë dhe të kontrollit po garantohen. Edhe në Skandinavi ekziston një rritje e dukshme e numrit dhe ndikimit të emërimeve politike (Pierre, 1998; Virtanen, 1998). Lista e rasteve mund të zgjatet lehtë, por ëështja themelore mbetet ajo që meritokracia po zëvendësohet, ose së paku po plotësohet me emërimet politike me qëllim ushtrimin e kontrollit dhe krijimin e një lloj përgjegjshmërie.(2)

Ndikimet e përgjegjshmërisë së politizuar

Individët e rritur dhe të trajnuar në sistemet e meritokracisë reagojnë pothuajse instiktivisht kundër përdorimit në rritje të emërimeve nga pushteti politik. Përveç këtij reagimi, mund të ketë edhe arsye të tjera racionale për t'u shqetësuar për ndryshimet e përshkruara më sipër. Përdorimi i mekanizmave politikë, qoftë drejtpërdrejtë ose përmes institucioneve të njëanëshme, mund të futë stimuj të mbrapshtë për pjesëmarrjen në qeveri, dhe si pasojë të sjellë një formë përgjegjshmërie që nuk ishte parashikuar në periudhën kur ndodhën këto ndryshime në shërbimin publik.

Demokracia e drejtpërdrejtë

Megjithëse demokracia e drejtpërdrejtë si një formë e përgjegjshmërisë është padyshim pozitive nga një këndvështrim normativ, ajo mund të krijojë edhe një sërë problemesh për programet publike. Përsëri, është së paku po aq e vështirë të argumentosh kundër demokracisë, sa edhe të argumentosh kundër sistemit të meritokracisë, por sikundër ndodh në demokracinë e drejtpërdrejtë lidhur me vendosjen e rregullit (shih Budge, 1997, ajo mund të krijojë probleme të mëdha edhe për vlerësimin e programeve dhe për zbatimin e përgjegjshmërisë në administratën publike.

Kur gjykojmë këtë formë të demokracisë së drejtpërdrejtë në të cilën qytetarët dhe/ose klientët kanë të drejtën për t'u ankuar dhe ndoshta të përfitojnë njëfarë zhdëmtimi, përgjegjshmërisë i ndodhin disa gjëra. Së pari, një segment shumë i rëndësishëm i popullsisë mund të bëhet grupi që i referohemi për të zbatuar përgjegjshmërinë mbështetur në një konceptim demokratik të saj (përgjegjshmërisë). Kjo do të thotë se këta qytetarë që ndiejnë se mbi ta është abuzuar dhe që kanë aftësitë për t'u ankuar, kthehen

në njësinë matëse të vlerësimit të administrimit të mirë ose të keq, në vend të një standarti ligjor ose profesional.

Është një fakt mjaft pozitiv që pjesmarja politike, veçanërisht përtej votimit të thjeshtë, nuk shpërndahet në mënyrë uniforme në bazë të klasës sociale ose të nivelit arsimor, kështu që grupi që i referohemi tenton gjithnjë e më shumë të kthehet në një shtresë e mesme për sa i përket shërbimit publik. Duket se kjo ka qenë e vërtetë në disa prej eksperimenteve në lidhje me arsimin, ndoshta një shërbim për të cilin klasa e mesme është veçanërisht e interesuar. I njëjti rezultat pritet edhe në sektorët e tjerë pavarësisht se ekzistojnë më pak të dhëna për to. Siç argumentonte në mënyrë të shkëlqyer Schattchneider, kori i demokracisë këndon me theksin e klasës së mesme.

Problemi i kapaciteteve të ndryshme për të ushtruar kontroll mbi burokracinë ka të bëjë veçanërisht me politikën sociale ku klientët në program janë shpesh në një marrëdhënie varësie të dukshme dhe përgjithësisht të vërtetë, me ofruesin. Megjithëse rregullat e shpallura të një organizate mund të jenë të tilla që klientët kanë të drejta për barazi dhe trajtim njerëzor, vetëm klientët e sigurt në vetvete do të kishin guximin të sfidonin trajtimin që do u bëhej. Të veprosht kështu, do të thotë të kërcënosh trajtim edhe më të keq në të ardhmen. Pra jo vetëm aftësitë, por gjithashtu edhe marrëdhëniet e pushtetit janë të rëndësishme për të kuptuar se shtimi i kontroleve demokratike mbi burokracinë, mund të jetë, por dhe mund të mos jetë i frytshëm.

Edhe nëse klientët e programeve sociale do të ishin tejet të guximshëm, dhe shumë të aftë për t'ia dalë mbanë burokracisë, ata mund të zbulojnë se po përballen me një shënjestër të lëvizshme. D.m.th., anëtarët e burokracisë publike në përgjithësi nuk duan ta humbasin pushtetin që kanë në zbatimin e detyrës, dhe mund ta ndjejnë që janë të aftë të bëjnë një punë më të mirë se sa jo-profesionistët (shih Jensen, 1998). Pra, ashtu si klientët dhe grupet e interesuara mund të evolojnë deri në kundërshtimin e pushteteve të burokracisë, po kështu edhe burokracia do të evolojë në ripohimin e kontrollit të saj mbi klientët. Atëherë kjo lojë e vazhdueshme e maces dhe e miut për pushtet vazhdon të ndryshojë modelet e bashkëveprimit midis dy grupeve të aktorëve.

Të vazhdosh arsyetimin nga kjo pikë, është e dyshimtë nëse shumë çështje të rëndësishme mbi përgjegjshmërinë mund të përcaktohen nga një proces votimi, ose nga grumbullimi i preferencave të një numri pjesëmarrësish të ndryshëm. Shumë probleme të përgjegjshmërisë përfshijnë trajtimin e një individi, dhe jo të një tërësie individësh. Në të vërtetë, mund të lindin çështje të rëndësishme profesionale mbi përgjegjshmërinë, kur një individ apo një grup i vogël janë të pafavorizuar ndërkohë që maxhoranca është e favorizuar. Këto probleme janë veçanërisht të rëndësishme kur kanë të bëjnë me grupet etnike minoritare ose ato të gjinisë (shih Susan Corby, Kapitulli 4), por janë të rëndësishme edhe nëse përcaktohen nga preferencat politike. Çështja është që përgjegjshmëria nuk është thjesht një problem i të shërbyerit të interesit të

A është Demokracia një Zëvendësuese për Etikën?

shumicës, ajo ka interesa etike, ligjore dhe politike që shkojnë më tej se thjesht shumica (shih Barry O'Toole, Kapitulli 6).

Këtu mund të argumentohet se një etikë e interesit publik zëvendësohet nga pranimi, dhe madje shpallja e interesit privat si një mjet për të vendosur se kur ka pasur një dështim administrimi. Kjo do të thotë se ndërsa qasjet ndaj përgjegjshmërisë tentonin të përqëndroheshin gjithnjë e më shumë mbi dështimet për arritjen e pikësnyimeve të drejtësisë dhe barazisë, standartet e ngritura më shumë mbi pjesëmarrjen, veçanërisht kur kjo pjesëmarrje ekziston efektivisht vetëm prej një segmenti goxha të vogël të shoqërisë, mund të çojë drejt pranimit të pabarazive mjafton që pabarazitë të favorizojnë këtë segment pjesmarrës.

Të gjithë pikat e mësipërme ngrenë probleme të rëndësishme lidhur me atë se si mund të përdoren metodat demokratike për të nxitur përgjegjshmërinë e programeve publike. Duhet pranuar, se këto metoda kanë një numër virtytesh të vërteta, në mënyrë të veçantë ato forcojnë organizatat publike për t'u bërë më të hapura dhe për të vepruar në mënyrë më transparente kur zbatojnë ligjin. Kjo hapje mund të mos përdoret me të njëjtin efektivitet nga të gjitha segmentet e shoqërisë, por mundësia është krijuar dhe hapja në vetvete mund të bëjë që çdo administrator që shqyrton një abuzim me lirinë e veprimit t'i konsiderojë kostot dhe përfitimet e një vendimi të tillë krejt ndryshe nga një sistem më i mbyllur.

Kontrollet e politizuara

Në regjimet më të institucionalizuara demokratike, statusi i kontrolleve politike mbi burokracinë (përveç atyre parlamentare ose ministrorë) është i dyshimtë. Shumë qeveri kanë investuar mjaft kohë dhe energji për t'u pajisur me patronazhin dhe format e tjera të përfshirjes politike në jetën administrative, vetëm për t'i parë ato të rishfaqin si një mekanizëm kontrolli mbi organizatat publike, kur mekanizmat tradicionale janë dobësuar. Megjithëse ndërlikimet e një ndryshimi të tillë në sistemet e përgjegjshmërisë mund të kuptohen qartë, një diskutim i shkurtër për to mund të jetë ende i vlefshëm .

Përdorimi i këtyre kontrolleve politike është parë shpesh prej udhëheqësve politikë si një hap i domosdoshëm sapo mekanizmat e tjerë për zbatimin e përgjegjshmërisë dhe kontrollit janë dobësuar ose kanë përfunduar. Kjo nevojë politike del sepse, megjithëse një shërbim publik mund të kryhet nga një organizatë private ose ndoshta nga një organizatë thuajse -publike, për publikun ajo mbetet një shërbim publik. Prandaj, ministri që drejton ministrinë në fjalë mund të shihet si personaliteti kryesor për të mbajtur përgjegjësinë. Kështu, ministri mund të përcaktohet si përgjegjës për programet mbi të cilat ai ose ajo ka pak ndikim të vërtetë, një pozicion politik i pambrujtur.

A mund t'u shmangemi ligjit dhe etikës?

Deri tani, ky diskutim është marrë me një lloj polemike lidhur me elementet populistë demokratikë të reformave bashkëkohore administrative dhe efektet e këtyre reformave në regjimet e përgjegjshmërisë. Ka disa probleme të veçanta nëse këto ide populiste çohen në ekstrem dhe pranohen të jenë ilaçi për problemet e përgjegjshmërisë. Gjithashtu është me vend të vëmë në dukje aftësinë ripërtëritëse të formave etike dhe veçanërisht ligjore të përgjegjshmërisë në administratë. Ndërsa populizmi bazohet në premisat demokratike dhe deinstitutionalizuese (3), vërehet se elementet demokratikë shpesh përkthehen si të drejta, dhe si të tillë mund të bëhen të gjykueshëm. Kjo është e vërtetë pavarësisht nga disa përpjekje politike për të zmadhuar karakterin e pushtetshëm të disa politikave, veçanërisht të politikave sociale.

Ky transformim mund të vihet re në përvojën e Kartës së Qytetarëve në Mbretërinë e Bashkuar, dhe deri në njëfarë mase në kartat analoge të sistemeve të tjera politike. Ndërsa kartat mund të kenë filluar thjesht duke stabilizuar standartet e duhura të shërbimit për organizata të ndryshme publike, duke pranuar një metodë populiste të zbatimit, këto standarte janë transformuar nga të përshtatshme në një kuptimin normativ, në të drejta në atë ligjor (Page, 1999) dhe bëhen të gjykueshme në disa raste. Për më tepër, në përgjithësi, kontrollet mbi burokracitë po bëhen gjithnjë e më shumë të ligjshme. Kjo është e vërtetë edhe në Mbretërinë e Bashkuar (shih Sainsbury, 1994) e cila ka pasur një nivel relativisht të ulët të përfshirjes gjyqësore në çështjet e politikës dhe në ato administrative.

Në varësi të perspektivave të secilit, kjo ripërtëritje për sa i përket mënyrave më formale të kontrollit mbi burokracinë është edhe lajm i mirë, edhe i keq. Nëse dikush është një beson në efikasitetin e formave populiste të kontrollit dhe në nevojën për të mbrojtur interesat e konsumatorit në sektorin publik, atëherë ky është në të vërtetë një lajm i keq; metodat qëllimmira populiste janë, pengohen dhe më pas kthehen në dobi të tyre nga institucionet politike më tradicionale. Nga ana tjetër, nëse dikush është më tepër mosbesues ndaj dobisë së mekanizmave populiste për përgjegjshmërinë, atëherë këto instrumente për ndërhyrje ligjore janë një formë e rëndësishme për korrigjimin e problemeve të perceptuara në të ashtuquajturat mekanizma demokratike. Ashtu si në çdo pjesë të rëndësishme të politikës, edhe këtu janë të rëndësishme çështjet që kanë të bëjnë me perceptimet.

Përmbledhje

Ky kapitull është përpjekur të demonstrojë se përveç virtyteve të shumta të dala nga reformat administrative dhe veçanërisht nga ato reforma që kanë një

karakter pjesmarrës, ka gjithashtu disa pasoja negative. Problemi kryesor i identifikuar këtu është ai i humbjes së mundshme të përgjegjësisë ose kalimi i vëmendjes qendrore të përgjegjshmërisë nga një interes publik më i gjerë, në një grup interesash personale ose grupi më të ngushta. Reformat disi paradoksale që synojnë të paktën t'a bëjnë administratën publike të hapur ndaj publikut, mund që në përfundim të zvogëlojnë nivelin e përgjegjshmërisë demokratike.

Sigurisht, arsyeja kryesore se pse janë ndërmarrë pikërisht këto reforma, janë dështimet e vërejtura të burokracisë në karrierë, për të shfaqur gjithmonë atë lloj përgjegjësie që shumë qytetarë do të donin të shihnin. Etika dhe normat profesionale mund të lëvdohen më shumë në teori, por mund të mos jenë kaq të lëvdërueshme në praktikë. Prandaj ajo çka mund të kërkohet, është një përzierje e normave të sjelljes profesionale me mekanizmat politikë që ushtrojnë njëfarë presioni në zbatimin e këtyre normave. Gjetja e mesit të artë është zakonisht një mënyrë e zgjidhjes së problemeve, veçanërisht problemet që dalin nga zgjedhjet midis dy pjesëve të ndryshme.

Shënime

1. Për t'u treguar të drejtë, disa nga shqetësimet e lidhura me përparimin dhe cilësinë e tregut përmbajnë realisht elemente të përgjegjshmërisë, por jo përgjegjshmërinë procedurale me të cilën është mësuar zakonisht sistemi politik.
2. Diku tjetër, është bërë dallimi midis klientelës tradicionale dhe klientelës drejtuese (Dudek dhe Peters, 1999) për të nënvizuar se, megjithëse mund të duket se kjo thjesht i takon të vjetër 'punë kalamajsh', shkaqet rrenjësose mund të jenë shumë të ndryshme.
3. Deakin (1994) i referohet kësaj si axhenda e shtetit dhe qytetarit që është adoptuar nga E Drejta e Re.
4. Përdorimi në rritje i kontrolleve ligjore në UK është pjesërisht një funksion i Europianizimit, ku ECJ dhe ECHR kanë filluar të kenë ndikime reale (shih George Szablowski, Kapitulli 5).

Bibliografi

- Adler, Michael, Petch, A., and Tweedie, J. (1990), Parental Choice and Educational Policy, Edinburgh: University of Edinburgh Press.
- Aucoin, P. (2000), 'Accountability and Performance', in B.G.Peters and D.J. Savoie (eds) Revitalizing Governance, Montreal: McGill/Queens University Press.
- Budge, I. (1997), The New Challenge of Direct Democracy, Oxford: Polity.

- Chapman, Richard A. (ed) (1993) *Ethics In Public Service*, Edinburgh: University of Edinburgh Press.
- Day, Patricia and Klein, Rudolph (1986), *Accountabilities*, London: Tavistock Press.
- Deakin, N. (1994), 'Accentuating the Apostrophe: 'The Citizen's Charter'', *Policy Studies*, Vol. 15, pp. 46-58.
- DiIulio, J.J. (1994), *Deregulating Government*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Dudek, C.M. and Peters, B.G. (1999), 'Clientelism in Cold Climates:'The Changing Forms of Political Involvement in the Bureaucracy', Unpublished paper, Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Hoff, J. (1993), 'Medborgskap. Brugerrolle og makt', in et al., *Medborgskap, demokrati og politisk deltagelse*, Herning : Systime.
- Hogwood, B.W. (1993), 'Restructuring Central Government: The "Next Steps" Initiative', in K.A. Eliassen and J. Kooiman (eds) *Managing Public Organizations*, (second ed.), London: Sage.
- Hondeghem, A. (ed.) (1998), *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam: IOS Press.
- Hood, C. (1986), *The Tools of Government*, Chatham, NJ: Chatham House.
- Hood, C. (1998a), 'Remedies for Misgovernment: Changing the remedies but Not the Ingredients:', in A. Hondeghem (ed.) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam: IOS Press.
- Hood, C. (1998b), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., Peters, B.G., and Wollmann, H. (1996), 'Sixteen Ways to Consumerize the public Sector', *Public Money and Management* Vol. 16 (4), pp. 43-50.
- Ingraham, P.W., Thompson, J.R., and Eisenberg, E.F. (1995), 'Political Management Strategies and Political/Career Relationships', *Public Administration Review* Vol. 76, pp. 117-39.
- Kettl, D.F. (1998), *Government by Proxy: (Mis) managing Federal Programs*, Washington, DC: CQ Press.
- Lewis, N. and Birkinshaw, P. (1993), *When Citizens Complain*, Buckingham: Open University Press.
- Light, Paul C. (1996), *Thickening Government: The Federal Government and the Diffusion of Responsibility*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Lipsky, M. (1979), *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage.
- Nilsson, L. and Westerstahl, J. (1997), 'Representiv demorati', in S. Jonsson et al (eds.) *Decentraliserad valfardsstad*, Stockholm: SNS.
- Page, A. (1999), 'The New Administrative Law, the Citizen's Charter and Administrative Justice', in M. Harris and M. Partington (eds.) *Administrative Justice in the 21st Century*, London: Hart.

A është Demokracia një Zëvendësuese për Etikën?

- Peters, B.G (1996), *The Future of Governing*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre, J. (1998), 'Depolitisee, repolitisee ou simplement politique?: La bureaucratie suédoise', *Revue française d'administration publique* Vol. 86 (avril-juin), pp. 301-10
- Rouban, L. (1997), *Le fin de technocratie*, Paris : PFNSP.
- Rouban, L. (1998), 'La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou necessite ?', *Revue française d'administration publique* Vol. 86 (avril-juin), pp. 167-82.
- Sainsbury, R. (1994), 'Internal Reviews and the Weakening of Social Security Claimants' Rights of Appeal', in G.Richardson and H. Genn (eds.) *Administrative Law and Government Action*, Oxford: Clarendon Press.
- Self, P. (1993), *Government by the Market?*, Boulder, CO:Westview.
- Virtanen, T. (1998), "Administration et politique en Finlande – D'une elite aristocratique a un reseau issu des classes moyennes", *Revue française d'administration publique* Vol. 86 (avril – Juin), pp. 311-21.

10 Përgjegjshmëria Demokratike dhe Modelet e Qeverisjes: Blerësi/ Furnizuesi Pronari/ Përfaqësuesi

Colin Campbell

Ky kapitull përqendrohet më shumë në kulturën ekzekutivo-burokratike sesa në etikën e shërbimit civil për se. Ai pranon se zyrtarët shpesh e gjejnë veten objekt të pikëpamjeve konkurruese të përgjegjshmërisë. Konfliktet ekzistuese mund të keqësojnë përpjekjet e zyrtarëve për t'iu përgjigjur siç duhet situatave ku ata gjenden. Edhe paqartësia që rezulton prej tyre mund të mjegullojë çështjet etike. Ky rrezik është i pranueshëm në dy situata ekstreme. E para ka të bëjë me rastet kur përgjegjshmëria përqendrohet në gatishmërinë për t'iu përgjigjur diktateve të eprorëve hierarkikë. Këtu kultura zgjedh t'i trajtojë paqartësitë nëpërmjet shtrëngimit të hierarkisë aq shumë sa që zyrtarët për pasojë humbasin integritetin e tyre moral për shkak të mbizotërimit të normave, të cilat shpërblejnë besnikërinë përkundrejt përjashtimit real të vlerave të tjera. Ekstremi i dytë ndodh kur zyrtari gëzon tepri diskrecioni. Kuptimi i fjalës tepri ndryshon në vartësi të trainimit të nëpunësve publikë veçanërisht nga shkalla e ekspozimit të tyre ndaj kapriçove dhe dredhive të burokracisë-ekzekutive. Në një kulturë e cila nuk i bën zyrtarët të ushtrojnë gradualisht kompetencat e tyre, është e pritshme të ketë raste të shumta të sipërmarrjeve oportuniste nga nëpunësit publikë që gjenden përballë një pushteti më të gjerë diskrecionar nga sa janë trainuar.

Pavarësisht se pranon rreziqet e ekstremeve të mësipërme, ky kapitull mbështet pikëpamjen se një kulturë e cila i siguron nëpunësve njëfarë shkalle të konsiderueshme diskrecioni u shërben interesave të gjera të përgjegjshmërisë demokratike më shumë se sa ajo që vë theksin në bindjen strikte ndaj drejtimit hierarkik. Nëpunësit civilë në sistemet diskrecionale, janë më të adaptueshëm përballë situatave të pazakonta dhe të paparashikuara sesa ata që punojnë nën sistemet e përgjegjshmërisë hierarkike të ngurtë. Nëpunësit të cilët kanë mësuar ta vendosin integritetin e tyre moral në situata të dyshimta ka shumë të ngjarë që të mobilizojnë forcat e tyre të brendshme dhe të jashtme që u nevojiten për t'u sjellë në mënyrë të përgjegjshme kur gjenden përballë situatave me rëndësi etike. Për lidërshpin politik situata do të përbënte një fitore të dyanshme, meqë ai merr këshilla kreative dhe mund të

delegojë vendime të veçanta duke qenë i sigurt se zyrtarët do të ndërmarrin në emër të tyre veprime që do t'i rezistojnë kontrollit të jashtëm, në rast se më vonë do të dalë ndonjë problem.

Në vazhdim të argumentit në favor të përgjegjshmërisë diskrecionare, ky kapitull në radhë të parë shqyrton se pse ky qëndrim nga ana teorike përputhet plotësisht me demokracinë. Ky pranim bie në kundërshtim me ndarjen shekullore midis sistemeve anglo-amerikane (pikërisht USA, UK, Kanada, Australi dhe Zelanda e Re) për rreth 30 vitet e fundit.

Kjo ka krijuar një paragjykim jo për autoritetin diskrecionar por për përgjegjshmërinë hierarkike. Secila prej këtyre demokracive të avancuara ka përparuar në mënyrë të konsiderueshme në periudhën nga fundi i Luftës së Dytë Botërore deri në fillimet e viteve 1970, ndonse në forma dhe shkallë të ndryshme, nga pikëpamjet hierarkike drejt pikëpamjeve pluraliste të përgjegjshmërisë së zyrtarëve. Termi pluraliste në këtë kontekst do të thotë se sistemi në mënyrë progresive u lejon zyrtarëve një liri të konsiderueshme për të dhënë këshilla dhe për të marrë vendime jashtë kontureve strikte të përgjegjësisë së drejtpërdrejtë ndaj eporëve të tyre. Kjo prirje u kthye menjëherë në drejtim të kundërt sapo u shfaqën politikat e shtrëngimeve gjatë viteve 1980.

Ky kapitull përqendrohet në kthesën e papritur të lavjerrësit nga pluralizmi në drejtim të hierarkisë, një lëvizje e shoqëruar me daljen e teorisë së zgjedhjeve të publikut deri në kulmin e saj në fillimet e viteve 1990. Mbrojtësit e kësaj paradigme e interpretojnë kontrollin hierarkik të shtrënguar si një mënyrë për të rritur përgjegjshmërinë demokratike të zyrtarëve tek politikanët e zgjedhur. Megjithatë ata nuk arritën të kuptonin se përmbushja e këtij ideali kërkon më shumë sesa një marrëdhënie drejtues-agjent midis zyrtarëve dhe ministrave të veçantë. Ajo gjithashtu kërkon bashkëpunim të rëndësishëm brenda matricës më të gjerë të arenës ekzekutive burokratike, në mënyrë të tillë që këshillat dhe vendimet të marrin parasysh objektivat qeveritare për reduktimin e kostove. Kapitulli i kushton një vëmendje të veçantë rastit të Zelandës së Re. Ashtu sikundër Zelanda e Re nga mesi i viteve 1980 ishte udhëheqja e përgjegjshmërisë hierarkike, nga mesi i 1990 ajo ka qenë më reflektuese se vendet e tjera për vendosjen e një ekuilibri midis përgjegjshmërisë hierarkike dhe pluraliste. Ky kapitull shqyrton në mënyrë të veçantë tranzicionin e reformave të Zelandës së Re në vitet e fundit nga një përqendrim në produkte të menduara relativisht ngushtë në rezultate të kuaruara me gjerësisht. Produktet janë të mirat dhe shërbimet e siguruara nga departamentet dhe agjencitë; rezultatet janë efektet konkrete sociale dhe publike që përftohen nga këto produkte.

Duket qartë se reformatorët në Zelandën e Re tani vënë theksin në nevojën që jo thjesht ministrat por edhe zyrtarët t'a shohin veten si pronarë përgjegjës për të siguruar rezultate për publikun. Megjithatë, termi administrator është propozuar këtu sikur portretizon më saktë marrëdhënien si të politikanëve

ashtu edhe të zyrtarëve të lartë me mjetet e prodhimit të të mirave dhe të shërbimeve në shtet. Në fund të fundit, qytetarët zotërojnë aparatit prodhues të shtetit.

Demokracia dhe preferenca për përgjegjshmërinë pluraliste

Teoritë kryesore që ishin në favor të integritetit të kulturës burokratike në shekullin e 19-të nuk e parashikuan pluralizmin në atë mënyrë që ai u zhvillua në demokracitë përparimtare moderne. Në të vërtetë, ato mbeten të tërhequra fort pas konceptit të shërbimi publik si një lloj “priftërie”. Padyshim, kjo përshtatet me rolin që klasa e priftërinjve ka luajtur në civilizime të ndryshme, si perandoria kineze, civilizimet parakoloniale amerikane, dhe deri në ato të fundshekullit të tetëmbëdhjetë - monarkitë evropiane.

Kjo është arsëyeja pse, teoricienët, në demokracitë oligarkike ose në regjimet totalitare të shekullit të 19, tentuan të lexonin që nga kultura e grupit të klasës së priftërinjve deri në llojin e kulturës që mund të mbizotërojë në një burokraci. Megjithëse mjaft laike, këto shoqëri përsëri e panë “priftërinë” si një model të rëndësishëm për kuadrot elitare. Kështu, Benjamin Jowett, mësuesi i Oksfordit, i cili e këshilloi Sir Stafford Northcote dhe Sir Charles Trevelyan mbi reformat në shërbimin civil britanik, parashikoi një Whitehall që do të funksiononte si një ndërtesë ku të mblidheshin të rinjtë mendjendritur të Oksfordit, të cilët nuk synonin të bëheshin priftërinj. Ai besonte se një karrierë në një shërbim civil të një niveli më të lartë dhe të reformuar do të tërhiqte ata me një prirje altruiste (Chapman dhe Greenaway, 1980, pg.40-1). Max Weber hoqi paralele edhe më të forta. Ai e konsideronte një burokraci të konsoliduar si një grup me status, pozicionet dhe lëvizjet e të cilit shtrihen në lavdinë e logjikës institucionale të bazuar në disiplinë. Weber mendonte se lidhjet e forta shpirtërore të anëtarëve për burokraci shërbyen si çimentuesit e saj ashtu si sherbeu përkushtimi shpirtëror i priftërinjve për kultin fetar (Weber, 1948, 253-4). Weber gjithashtu shprehu skepticizëm të konsiderueshëm për aftësinë si të politikanëve dhe të publikut në përgjithësi, për të ndikuar mbi një burokraci të vendosur. Ai i kategorizoi të parët si diletantë në luftë me ekspertët dhe të dytët relativisht të pafuqishëm si rezultat i vështirësisë për të depërtuar në një kulturë të interesuar për të marrë maksimumin e pushtetit të fituar me anë të fshehtësisë (Weber, 1948, pg-323-3).

Reformat e Whitehallit të cilat në fillim u prezantuan nga Northcote dhe Trevelyan, u përpoqën që të nxirrin avantazhe nga kjo situatë duke pranuar se zyrtarët duhet të ndaheshin midis atyre që do të influenconin politikën dhe atyre të cilët thjesht do të administrojnë. Të parët do të punonin ngushtësisht me ministrat. Ata do të tregtonin ekspertizën e tyre, por të një lloji të ndryshëm nga ajo e theksuar nga Weber. Mandarin Britanik (një zyrtar i nivelit të lartë

dhe mjaft i pushtetshëm në shërbimin civil) do të kuptonte par excellence se si të manipulonte aparatin shtetëror, duke pretenduar se përmbushte qëllimet e ministrave. Pa dyshim, shumë shpesh, drejtimi i makinës nga këta zyrtarë arrinte në pikën ku ata mund t'i pësjtjellonin po aq lehtë sa edhe ti ndihmonin ministrat nëpër labirintin e tyre nëqoftëse do ta dëshironin. Megjithatë, çështja është se britanikët dhe aderuesit e tjerë të të ashtuquajturit model Whitehall (kanadezët, australianët, zelandezët) nuk shihnin ndonjë vështirësi të ndikimit të zyrtarëve në politikë.

Amerikanët mbajtën një qëndrim paksa të ndryshëm. Ndarja e autoritetit legjislativ dhe ekzekutiv midis Presidentit dhe Kongresit e parashikuar në kushtetutë do të thoshtë se zyrtarët duhet t'u shërbenin dy shefave. Në qoftë se ekzekutivi përpigj të vlerësonte duke krijuar udhëzime specifike për zyrtarët, Kongresi mund të kundërpërgjigjej duke e bërë legjislacionin akoma më përshkrues nga ana administrative. Ashtu sikundër ka vërejtur Bert Rockman, kjo situatë i ndaloi zhvillimin e koherencës të brendshme të burokracisë (1984, f-48). Në të vërtetë, mitet që lindën për shërbimin publik, në mënyrë të hapur refuzuan lidhjet midis politikës dhe administrimit. Në këtë mënyrë zhvilluan konceptin amerikan se politikanët bëjnë politika dhe zyrtarët e përherëshëm menaxhojnë (Aberbach, Putnam dhe Rockman, 1981).

Me lindjen e studimeve empirike mbi rolin e shërbimit publik në 1950-1960, studiuesit e SHBA pranuan gjithnjë e më shumë se zyrtarët e përherëshëm të nivelit të nivelit të lartë ushtronin në fakt influencë të konsiderueshme në politikë. Vepra madhore e Hugh Heulos, 'Një qeveri e të Huajve' (A government of the Strangers) propozonte një format për të kanalizuar këtë realitet në mënyrë pozitive. Rekomandimi i tij më i rëndësishëm është se të emëruarit ekzekutivo-politikë dhe nëpunësit e lartë civilë shkrihen në një grup të vetëm kuadrosh të quajtur Shërbimi i Lartë Ekzekutiv (1977). Presidenti Jimmy Carter e adoptoi këtë propozim por pasuesi i tij Ronald Regan gjatë drejtimit të tij e futi në fuqi Ligjin për Reformën në Shërbimin Civil të vitit 1978 dhe e përdori atë për ta thelluar akoma më tepër hendekun midis të emëruarve politikë dhe grupeve të karrierës (Hansen dhe Levine 1988). Kjo tendencë solli një personel vet-mohues. Një administratë, e cila refuzon të përdorë këshillat e nëpunësve të karrierës, do t'i nënshtrohet përfundimisht fanatizmit të tepruar, madje edhe kur ka një raport jashtëzakonisht të lartë të të emëruarve politikë si në departamentet e SHBA. Këtë e dëshmojnë rasti i qeverisë së Reganit me politikatat e reduktimit të taksave me qëllim stimulimin e rritjes ekonomike, shpenzimet e buxhetit për mbrojtjen dhe gjatë mandatit të dytë, çështja "Iran-Contra". Dështimi i fundit e përfshiu administratën e Reganit në kalimin nga shitjet ilegale të armëve për Iranin drejt të njëjtit financim ilegal ndaj forcave guerile që kundërshtonin qeverinë Sadiniste në Nikaragua.

Argumenti këtu është se një respekt i ndërsjellë midis politikanëve dhe burokratëve për kontributet e njëri tjetrit në arenën politike, i shërben më mirë

interesave të publikut. Zyrtarët e karrierës, mund të sjellin një ekspertizë më të madhe dhe një njohje më të mirë të interesave të grupeve konsumatore, megjithatë ekziston një konsensus se për të kryer detyrën e tyre ata duhet të përfshihen në llogaritjet dhe manipulimet politike (Aberbach, Putman dhe Rockman, 1981). Në analizë të fundit, është në vetë interes të publikut që rregullat bazë lidhur me dredhitë e zyrtarëve ekzekutivo-burokratikë të njihen sa më mirë.

Përgjigjet e qeverisë britanike ndaj dy shembujve të veçantë të pjesëmarrjes së nëpunësve civilë në këtë lloj dredhie nga mesi i 1980-ës e sqarojnë çështjen. Rasti i parë përfshiu Asistentin e Ministrit të Mbrojtjes, Clive Ponting. Ponting vendosi të shpërndante me anë të një zarfi të thjeshtë bojë kafe informacione që tregonin se Margaret Thatcher kishte gënjyer Parlamentin lidhur me kursin e kryqëzorit Argjentinës- General Belgrano, kur Anija Mbretërore e mbyti atë në vitin 1982 gjatë luftës Falklands. Qeveria e akuzoi Pointing për veprimin e tij. Gjatë procesit gjyqësor, gjyqtari e udhëzoi jurinë që Ponting nuk mund të mbrohej me pretendimin se kishte vepruar në interes të publikut, sepse interesat e qeverisë dhe të shtetit janë të njëjta. Juria nuk do të pranonte asgjë nga këto. Ata votuan për pafajësinë. Padyshim, si anëtarë të publikut ata besonin se ishte në interesat e tyre të dinin nëse kryeministria i kishte gënjyer.

Dy vjet më vonë e njëjta qeveri dështoi në përpjekjen për pushimin e zyrtarëve të përfshirë në nxjerrjen e informacionit taktik në Departamentin e Tregtisë dhe të Industrisë kundër Ministrisë së Mbrojtjes. Mesazhi erdhi me zhurmë se zyrtarët duhet të bashkëpunojnë me ministrat në keqinformimin e publikut madje edhe deri në shpërndarjen e informacionit jo në mënyrën e duhur (Chapman, 1998, pp 259-7; Hennessy, 1989, pg. 167, 664-7, 728; Campbell, 1993, pp 128-9). Këto rrethana duket sikur theksojnë nevojën për specifikime të mëtejshme të përgjegjshmërisë diskrecionare të zyrtarëve brenda kontekstit më të gjerë të pluralizmit. Në të vërtetë, hetimi i Scott-it, përcaktoi se përpara Luftës së Gjirit ministrat kishin kufizime të zbutura mbi eksportin e armëve në Irak, ndërkohë që vazhdonin t'i thonin parlamentit se qeveria po e zbatonte embargon. Hetimi zbuloi se zyrtarët bashkëpunuan në fshehtësi me shefat e tyre politikë jo vetëm në këtë mashtrim, por edhe me përpjekjet për të mbuluar provat që tregonin se biznesmenët e akuzuar, ishin përpjekur për evazion të embargos, kishin marrë më tepër se sa thjesht një leje nga Whitehall (Campbell dhe Wilson, 1995, 258-9). Ndoshta ashtu si përjashtimi që provon rregullin, Sir Tim Lankester, në atë kohë Sekretari i Përhershëm i Administratës së Marrëdhënieve me Jashtë, prishi marrëdhëniet e tij të mira në Qeverinë Konservatore të vitit 1991. Ai refuzoi të nënshkruante një grant të qeverisë për Malajzinë në mbështetje të një projekti joekonomik hidroelektrik me arsyetimin se ajo përbënte një korrupsion të rregullave të mbrojtjes dhe të tregtisë (Campbell, 1998, p.132). Prirjet e 30 viteve të fundit tregojnë se politikanët kanë ngushtuar me sukses dhe nuk i kanë zgjeruar parametrat diskrecionare të nëpunësve civilë.

Rritja e zgjedhjes publike dhe kufizimet në parametrat e shërbimit civil

Nuk është e nevojshme të vlerësoh se çfarë ka ndodhur gjatë 30 viteve si rezultat i ndryshimeve në paradigmat për menaxhimin publik pa shqyrtuar ndryshimet dramatike në pikëpamjen mbizotëruese të përgjegjshmërisë në demokracitë e përparuar. Kjo përfshin një temë shumë të gjerë e cila është studiuar shumë më thellë se sa na lejohet ta bëjmë në këtë kapitull (Campbell dhe Halligan, 1992, pp 193-218; Campbell dhe Wilson, 1995 pp 249-88). Esenca e çështjes qëndron në atë se si përgjegjshmëria vepron në procesin politik.

Në paradigmen klasike të Whitehall publiku zgjedh një parlament në të cilin njëra palë fiton kontrollin e mjaftueshëm për të formuar qeverinë (qoftë më shumicë, minoritet apo në koalicion). Qeveria, nën lidhshimin e kryeministrit, merr përsipër përgjegjësi kolektive - në radhë të parë para parlamentit, por në fund të fundit ndaj publikut i cili mund të mos e rinovojë mandatin e tij në zgjedhjet e tjera të përgjithshme. Për më tepër, çdo ministër është individualisht përgjegjës para parlamentit; kjo për faktin se mospëlqimi nga ana e parlamentit i politikave ose veprimeve të caktuara mund ta detyrojë atë të japë dorëheqjen.

Portofolat e shumë ministrave përfshijnë mbikqyrje të të gjithë ose të një pjese të një departamenti qeveritar. Në traditën e Whitehall-it, nëpunësit civilë të karrierës i pushtuan këto organizata në të cilat përgjegjshmëria hierarkike funksiononte si ngjithës. Në shkëmbim të besnikërisë së tyre, të heshtjes, dhe në raste dështimesh të politikave ose të menaxhimit, ministrat u jepnin nëpunësve të shërbimit civil sigurinë e qëndrimit të tyre në detyrë dhe një shkallë të lartë kontrolli mbi menaxhimin e kuadrove të tyre.

Pa dyshim praktika nuk ka qenë asnjëherë në përputhje të plotë me teorinë. Vendosija e një disipline të fortë partiake në pjesën e dytë të shekullit të 19-të do të thoshte se në shekullin e 20-të parlamentarët e partisë në pushtet kanë ushtruar vetëm një kontroll të kufizuar mbi kabinetin. Proçesi me anë të të cilit partitë fitojnë mbështetjen elektorale nëpërmjet apelimit të udhëheqësve të tyre shpesh i ka dhënë kryeministrave pushtet të mjaftueshëm për të drejtuar kabinete qeveritare komanduese më shumë sesa kabinete konsultative. Zyrtarët e karrierës, një kastë që e gjen paraardhësin e saj tek familja mbretërore, e kanë zbatuar shpesh programin e tyre. Në Whitehall kjo merr formën e një kaste me pushtet afatgjatë që mendon për Britaninë dhe që shpesh përplasat me rastet e nevojave të ngutshme politike. Padyshim që dështimet janë parë madje edhe në thelbin kontraktual të sistemit të Whitehallit: pikërisht tek ministrat të cilët kanë refuzuar të pranojnë fajin dhe tek zyrtarët të cilët nuk kanë qëndruar në heshtje. Sidoqoftë, përgjegjshmëria e Whitehall-it shndërrohet në shumëplanëshe me zyrtarë të cilët duhet të përpiqen të arrijnë konsensus për përgjegjësinë, midis objekteve

Krahas sistemit të Whatehall-ti, qëndron sistemi kongreso-presidencial i SHBA. Baballarët themelues të tij në përgjithësi, e interpretuan arrogancën e Britanisë në 13 kolonitë e saj si rrjedhojë e autokracisë së ekzekutivit e mishëruar tek monarku. Ata përqaftuan në këtë mënyrë konceptin e ndarjes së pushteteve si mbrojtje kundër rendit autokratik. Që këtej, si legjislativi dhe ekzekutivi e gjetën veten me mandate të pavarura. Kjo e vë burokracinë e karrierës në pozitën e shërbimit ndaj dy padronëve, presidentit dhe kongresit. Ajo gjithashtu e bën kabinetin qeveritar shumë të vështirë pasi burokratët e karrierës, më të kujdesshëm ndaj përgjigjeve të mundshme të padronëve të tyre në Kongres, shpesh i lëvizin sekretarët e kabinetit nga një program administrativ në një tjetër që buron nga të ashtuquajturit trekëndëshat e hekurt (Aberbach, Putnam dhe Rockman, 1981, pg. 90-100). Këto janë aleancat politike midis zyrtarëve, legjislatorëve dhe stafit të tyre, dhe grupeve të interesit që mbliidhen rreth çështjeve më madhore.

Në qoftë se tradita e Whitehallit ka gabuar përsa i përket zyrtarëve të karrierës të cilët zhvillojnë dhe ofrojnë pikëpamjet e tyre mbi interesin kombëtar, tradita e SHBA ka treguar dobësi në kuadrin e hartimit të politikave afatshkurtra, të drejtuara nga politika të cilat në aspektin më pozitiv janë të afta vetëm për ndryshime shtesë. Reformatoret në SHBA janë përpjekur të formulojnë atë çka përfaqson karizma në shërbimin civil (shiko O'Toole, kapitulli 6-të për një diskutim mbi eksperiencën britanike).

Nga fillimi i shekullit, modeli mbizotërues u bë ai i drejtimit kompetent të organizatave komplekse. Kjo pikëpamje vinte në pah dualitetin midis politikave (sfera e politikanëve) dhe administratës (fusha e burokratëve) e diskutuar më sipër. Megjithatë, mobilizimi i madh kombëtar i shoqëruar me "New Deal" i dha shpjegim kësaj pikëpamjeje të thjeshtë. Në këtë mënyrë lindi idea që zyrtarët e përfshijnë veten e tyre në politikë; ata kontribuonin me kompetenca neutrale. Kjo do të thotë se, ata sollën ekspertizën e tyre për çështjet thelbësore si dhe përvojën praktike për të zgjidhur sfidat e kohës. Cilado qoftë saktësia e saj, teoria i bëri nëpunësit e shërbimit civil viktimat e mundshme. Liberalët të cilët gjithmonë e më tepër po zhgënjeheshin me vështirësinë e shtytjes së kufijve të shtetit të mirëqënies, filluan ta shikonin kompetencën neutrale si adhurimin e "Nuk mund ta bëj" më tepër sesa "Mund ta bëj". Konservatorët i konsideruan burokratët si ndërtues perandorish të cilët bashkonin përvojën dhe ekspertizën e tyre në sipërmarrje me qëllim maksimizimin e dobisë së tyre personale.

Dy goditjet energjike të 1970-ës si dhe prekmëria në rritje ndaj konkurrencës së ekonomisë aziatike i hodhi shtetet anglo-amerikane në një gjendje neuroze, e cila e zhvendosi lavjerrësin popullore kundra rritjes së ekspansionit të rolit të shtetit. Në të vërtetë publiku filloi të ishte shumë i ndjeshëm ndaj argumentave në favor të tkurrjes së qeverisë (Rose dhe Peters, 1978). Teoria e "zgjedhjes së publikut" e cila për herë të parë u shfaq gjatë

viteve 1960, siguronte gjithmonë e më shumë mundësi teorike për ata që donin të tkurrnin qeverinë. Megjithatë, mbështetësit e saj kryesorë tradhtuan një pikëpamje të fortë amerikane të procesit politik (Buncham dhe Tullock, 1962; Niskanen, 1971). Zgjedhja e publikut vinte theksin mbi influencën e madhe të nëpunësve civilë të karrierës në shfrytëzimin e ekspertizës së tyre dhe në avantazhin që u jep pozicioni për të vënë në konkurrencë njëri me tjetrin lidhshin politik, ligjvënësit, dhe grupet e interesave në mënyrë që të maksimizojnë buxhetin e tyre. Brenda kuadrit të zgjedhjes së publikut, vlera të tjera si profesionalizmi, shërbimi ndaj publikut, barazia dhe padiskutim etika i mbajnë zyrtarët më nga afër në kontroll dhe për pasojë të minimizojnë kufijtë e buxhetit.

Mbështetësit e Teorisë së Zgjedhjes së Publikut treguan një mospërfillje të veçantë për ata që besonin se analizat dhe qasjet e arsyeshme ndaj përgatitjes së buxhetit do t'i mbanin shpenzimet e qeverisë në nivel. Kjo thjesht i largoi politikanët nga nihatja dhe i hodhi në kthetrat e maksimizuesve të preventivave. (Niskanene, 1937 a, pp6-8). Në të kundërt, politikanët do të vlerësonin me mirë kontrollin nëpërmjet automatizimit të buxhetit. Kjo do të përfshinte një koordinim më të ngushtë midis kongresit dhe pushtetit ekzekutiv lidhur me shpenzimet e parashikuara dhe rritjen e taksave mbi të ardhurat personale deri në një me qëllim që të mbulonin shpenzimet mbi nivelet e pranuar. Kjo do të sillte edhe më shumë kontroll të centralizuar në Whitehall, mbi Zyrën e Menaxhimit dhe të Buxhetit, duke iu referuar prioriteteve politike të presidentit (Niskanen, 1973, pp 17-19, 55-7). Në praktikë, ndarja e pushteteve e bëri këtë automatizim të buxhetit në SHBA po aq të pakuptueshëm sa edhe përpjekjet për të arritur racionalitete të kuptueshme brenda dhe midis programeve të mirëqenies sociale që u provua në vitet 1960.

Kjo nuk i ka penguar reformatorët në shtetet e tjera anglo amerikane të përpiqen për të adaptuar teorinë e zgjedhjes së publikut në përshtatje me situatatat e tyre. Pasojat kanë shkuar goxha përtej automatizimit të preventivave të buxhetit në goditje të fuqishme të çdo lloj autoriteti kompetent duke përfshirë kompetencat individuale përtej kufijve të ngushtë të produkteve të veçanta. Një nga përpjekjet më të hershme dhe më të rëndësishme u vu re kur një grup i pakënaqur konservatorësh ftoi William Niskanen në Mbretërinë e Bashkuar për të dhënë një seri leksionesh mbi zgjedhjen e publikut (1973b). Edhe njëherë Niskanen mbrojti automatizimin e preventivave të buxhetit, por receta e tij evidentoi se ai kishte një kuptim të kufizuar të kabinetit qeveritar. Psh, ai nxiti kryeministrin të emëronte ministra pa marrë në konsideratë çështje të përfaqësimit, si psh përfaqësimi personal ose rajonal (1973b, p60). Ai gjithashtu rekomandoi që ministrat të ndryshohen në mënyrë rastësore përgjatë mandatit të qeverisë, që të sigurojë se ata nuk lidhen shumë me departamentet e tyre. Megjithatë, Niskanen pati një ndikim shumë të madh mbi Thatcher. Kushdo mund të zbulojë elemente të rëndësishme të recetës së automatizimit

në këto lëvizje të para të Thatcher-it si psh imponimi i një disiplinë buxhetore me një Star Chamber të përbërë nga ministrat kryesorë dhe shfuqizimi i programeve studimore ndërdikasteriale të Analizave dhe Rishikimit të politikave.

Megjithatë këtu del një vështirësi. Receta e zgjedhjes publike e shikonte çështjen nisur nga përvoja amerikane. Kjo është në kontrast të dukshëm me atë në sistemet Whitehall për dy arsye kryesore. Së pari, zyrtarët e përhershëm në SHBA priren ta përqendrojnë karrierën e tyre brenda hapësirash më të ngushta se sa kolegët e tyre në sistemet parlamentare (Hecló, 1977, pp 116-20). Kjo i bën ata më të gatshëm për të mbrojtur interesat burokratike relativisht të ngushtë. Së dyti, dhe më e rëndësishme, sistemet parlamentare nuk kanë legjislatura vërtetë transformuese. Kjo do të thotë, se legjislatorët e zakonshëm në këto sisteme nuk kanë aftësi për të brumosur dhe ristrukturuar ligjet dhe buxhetet në mënyrë të pavarur nga udhëzimet e dhëna nga ekzekutivi politik sikundër është mishëruar në lidhshpirtin e partisë qeverisëse ose të koalicionit (Polsbi, 1975, p.277). Kjo do të thotë se recetat amerikane lidhur me kufizimin e tendencave maksimizuuese të buxhetit në sistemet e Whitehall mund të rezultojnë në trajtime të tepruara. Mungesa e një mandati të gjatë dhe relativisht të sigurt në fusha të specializuara për nëpunësit dhe legjislaturat transformuese frenojnë zhvillimin e marrëdhënies klient-patron në sistemet parlamentare.

Diagnostikimi i gabuar dhe kurimi i tepruar

Në këtë kapitull i është kushtuar një vëmendje e veçantë eksperiencës së Zelandës së Re lidhur me zgjedhjen publike sepse ajo prezanton me shkrojna të mëdha diagnostikimin e keq dhe trajtimin e tepruar të shoqëruar me aplikimin e zgjedhjes publike në sistemet e Whitehall-it. Në fund të viteve 1970, Zelanda e Re u godit veçanërisht keq nga krizat energjitike dhe nga prishja e marrëveshjeve tregtare të statusit të preferuar me Britaninë e Madhe. Kjo e fundit kishte siguruar më parë tregjet për produktet bujqësore që vazhdojnë akoma të shërbejnë si burimi kryesor për shkëmbimet me jashtë. Nga ana strukturore, shteti në Zelandën e Re ruante shumë nga gjurmët e postkolonializmit. Një mungesë si e kapitalit të brendshëm dhe e investimeve të huaja krijuan një prirje të fortë për të interpretuar sigurimin e të mirave dhe shërbimeve të huaja kryesore si sferën e sektorit publik. Shteti ja lejoi vetes luksin e krijimit të afro 40 departamenteve që tentonin të funksiononin si fushëza të përqendruara ngushtësisht në sfera të specializuara të politikës. Parlamenti me një dhomë ishte padyshim më i dobëti ndër legjislaturat anglo-amerikane. Kryeministrat në mënyrë tipike i drejtuan kabinetet më shumë në formë monokratike se sa në formë konsultative.

Shpesh zyrtarë të lartë në poste kyçe ushtronin po aq ndikim në drejtimin e përgjithshëm të qeverisë sikundër edhe ministrat. Kryeministrat shpesh e konsideronin Thesarin sikur të ishte departamenti i tyre. Të gjitha këto penguan në mënyrë të konsiderueshme aftësinë e sistemit për t'u fuqizuar dhe për të shtrirë pronësisë brenda kabinetit dhe, nëpërmjet ministrave tek zyrtarët e lartë të ministrive.

Reformat menaxheriale të Zelandës së Re u materializuan si pasojë e një studimi mbi rolin e shtetit të kryer brenda Thesarit para qeverisë Laburiste, e cila erdhi në pushtet në 1984, dhe e rinovoi mandatin e saj në 1987. Dokumentat të cilët jepnin një justifikim intelektual për reformat citonin në pjesën më të madhe literaturën amerikane për agjencitë, veçanërisht atë të përqendruar tek firmat (psh. Alchain dhe Woodward, 1987). Ata deklaruan se reformat e propozuara do të vendosnin procesin e përgjegjshmërisë demokratike aq shumë të përmendur në pikëpamjet klasike (Scott dhe Gorringer, 1989). Burokratët do të bëheshin agjentët e politikanëve, të cilët nga ana e tyre do të shërbenin si agjentët e popullit. Ata dallonin këtu midis strategjive për përmirësimin e veprimtarisë dhe atyre që përqipeshin të rrisnin përgjegjshmërinë. E para, përqendrohet në atë nëse zyrtarët aktualisht japin produktet e kërkuara nga politikanët; e dyta, fokusohet në atë nëse të mirat dhe shërbimet të cilat politikanët i blejnë nga burokratët përputhen me qëllimet sociale si pasuria, drejtësia dhe lehtësimi nga vuajtja. Sikundër u vu re më sipër, pikëpamjet e përsëritura klasike të përgjegjshmërisë sidomos ato që ua caktojnë administrimin burokratëve dhe politikave politikanëve shpesh e refuzojnë operacionalizmin dhe në të vërtetë në shumë situata rezultojnë naive. Formulimi i Zelandës së Re u rezultoi naiv në drejtimet e mëposhtme:

1. Ajo nënkuptonte që interesa të veçanta për shkak të kostove të transaksioneve të mbledhjes së informacionit dhe të hartuesve të politikave me influencë, mund t'i kthejnë politikave publike në favor të tyre (Scott, Ball dhe Dale, 1997, p360). Kjo është padyshim e vërtetë në SHBA. Megjithatë, Zelanda e Re për të cilën reformatorët punuan kaq shumë e me kujdes për ta ndryshuar zor se mund të përputhet me përkufizimin e Robert Dahl për poliarkinë (1971, pp8, 76-80). Sistemi është shumë larg diversitetit socio-ekonomik të SHBA. Ai mbeti relativisht i mbyllur dhe jo i hapur ndaj aksesit të vendim-marrësve. Gjithashtu kundërshtimet politike që ndoqën më tepër formatin e përcaktuar të politikave parlamentare opozitare sesa kundërshtimin publik të të gjithë pjesëmarrësve si në SHBA. Në këto rrethana, mund të supozohet se llogarive të marrëveshjes për të ndikuar politikën në Zelandën e Re do t'ju mungonte si kompleksiteti ashtu edhe intensiteti, por nuk duhet të nënkuptohet se mbledhja e informacionit dhe ndikimi në hartuesit e politikave do të ishte jashtëzakonisht i shtrenjtë për të gjithë, përveç përfaqësuesve të interesave të veçanta. Disa grupe nuk do të fitonin kurrë akses, sepse atyre u mungonte vendi brenda

kuadrit të elitizmit postkolonial. Të tjerë nuk do të kishin pse të përdorinin mekanizma të përpunuara për të siguruar akses për faktin e thejstë se ata përdornin kontaktë informale dhe për pasojë kostot ishin relativisht të vogla.

2. Refomatorët e Zelandës së Re gjithashtu importuan nga ekonomia institucionale amerikane nocionin e problemeve të agjencisë në renditjen e stimujve që mbizotërojnë në sistemet e shpërndarjes së sektorit publik me objektivat politike të legjilsaturave dhe organeve të autorizuara për qeverisje (Scott, Ball, dhe Dale, 1997, p 360). Problemet e agjencisë padyshim që ekzistojnë. Megjithatë është e dyshimtë nëse ato ekzistojnë në po atë shkallë si në SHBA. Në SHBA llogaritja e shoqëruar me ndarjen e pushtetit dhe natyrën transformuese të Kongresit e shumfishon disa herë vështirësinë e përputhjes së zbatimit me synimet e hartuesve të politikave. Në fakt gjatë mesit të viteve 1980, Zelanda e Re nuk kishte madje as kompleksitetin e pajtueshmërisë që ekzistonte në sistemet e tjera të Whitehall, sidomos në Kanada dhe në Australi. Kabinetet e Zelandës së Re kishin një histori të drejtimit monokratik, që do të thotë se vendimet e tyre shpesh nuk ushtronin impaktin transformues mbi politikën e propozuar nga kryeministri dhe/ose thesari. Në të vërtetë, qeveria Laburiste i kreu reformat e saj nëpërmjet marrëveshjeve paraprake midis thesarit, ministrit të financave, dhe disa aleatëve. Dhe me të vërtetë, pavarësisht nga implikimet e tyre të përgjithshme, reformat shpesh u pranuan pa u shqyrtuar me kujdes nga Komiteti i Politikave të Kabinetit, i cili supozohej të ishte grupi formal ministror për rishikimin e politikave me qëllim vlerësimin e impaktit të tyre për departamentet e tjera (Goldfinch, 1998, pp.166-7).

3. Refomatorët e Zelandës së Re bënë gabimin e qerasë 99-vjeçare. Ata që njihen me sistemin e pronës së paluajtshme Britanike e dinë se shumë individë që aktualisht zotërojnë pronë, zotërojnë këtë vetëm pjesërisht, duke mbajtur një qera afatgjatë prej 99 vjetësh. Në politikë, qeveritë nuk i rezistojnë dot iluzionit të krahasueshëm me qeranë 99- vjeçare. Për shembull Thatcher, pas zgjedhjes së saj në 1987 deklaroi se Partia Konservatore do ta kontrollonte qeverinë deri në shekullin e 21-të. Zelandezët e rinj nuk i rezistuan dot falsitetit të qerasë 99-vjeçare, duke emëruar ministrat si pronarë të departamenteve të tyre (Scott, Ball dhe Dale, 1997). Ky është një qëndrim shumë i gabuar për disa arsye. Së pari, Zelanda e Re ndjek një cikël elektoral të kufizuar, 3-vjeçar i cili e lejon pronarin absolut, publikun, të shprehë vullnetin e tij relativisht shpesh. Së dyti, ministrat mund të përqendrohen më shumë për përparimin e karrierës së tyre në hierarkinë e kabinetit sesa në detyrën e drejtimit të departamenteve të tyre, në këtë mënyrë ata mund të shndërrohen në pronarë në mungesë. Së treti, publiku, si pronari real mund t' u drejtohet zëvendësuesve të tjerë të veprojnë në emër të tij. Këto përfshijnë ligjvënësit e zakonshëm dhe burokracinë. Shaun Goldfinch tërheq vëmendjen se si spekulimi fallsitetit 99-

vjecar mund të ketë shkaktuar reagimin publik që shpuri përfundimisht në institucionin e përfaqësimit proporcional të përzier:

Në një shtet që vlerëson fuqishëm pjesëmarrjen politike, ndryshimet e imponuara përballë kundërsimit publik, shpesh në mënyrë të fshehtë dhe në kundërshtim me premtimet e shprehura gjatë zgjedhjeve, mund të kenë shkaktuar mëri dhe mund të kenë minuar në njëfarë mase legjitimitetin e sistemit politik. (Goldfinch, 1988, p. 179)

Padyshim zgjedhjet e para të realizuara mbi bazën e përfaqësimit proporcional të përzier çuan në një qeveri koalicioni dhe një komplikim eksponencial të llogaritjeve për transaksione midis politikanëve dhe burokratëve.

Vlerësime të tjera të refomave të Zelandës së Re kanë veçuar deri në detaje të metat që burojnë nga ndërtimi naiv i përgjegjshmërisë si një marrëdhënie dypalëshe drejtues/agjent midis publikut dhe politikanëve dhe pastaj midis politikanëve dhe burokratëve. Midis tyre, dy shkrime nga Robert Gregory, i kanë dhënë ndoshta goditjen më të fuqishme ritheksimit rezultat të duelit politikë/administrim (1998a, 1998b). Të dy artikujt merren me çështjet e përgjegjshmërisë rreth ngjarjes së rëndë të Cave Creek të 1999-ës, në të cilin 14 njerëz humbën jetën si rezultat i rënies së një platforme vëzhgimi të ndërtuar keq. Në ngjarjet që pasuan incidentin, kuadri blerës/furnizues më shumë e mjegulloi se sa e qartësoi përgjegjësinë (1998b, f. 522-3).

Nga këndvështrimi i blerësit, Ministri i Mjedisit drejtori ekzekutiv i Departamentit të Mjedisit (DM) mbanin përgjegjësi për ndërtimin e një platforme të sigurt. Nga pikëpamja e drejtorit ekzekutiv, dështimi i qeverisë për të siguruar fondet e duhura për departamentin bëri që realizimi i një produkti të tillë të ishte i vështirë. Kjo do të thotë se një shtrëngesë fiskale e sindromës “më shumë-me-më pak” e kishte dëmtuar rëndë kapacitetin e shërbimit publik për të prodhuar produkte që efektivisht i shërbenin rezultateve të dëshiruara. Qeveria kishte eliminuar gjithashtu monitoruesit potencialë për pëputhjen e produkteve me rezultatet. E thënë më mirë, agjencia paraardhëse e DK, Shërbimi Pyjor, përfshinte një personel projektimi dhe ndërtimi i cili nuk u përfshi në DK kur kjo e fundit u krijua. Për më tepër, qeveria shfuqizoi agjencinë ekzistuese të mbikqyrjes së ndërtimeve, Ministrinë e Punëve dhe të Zhvillimit (Gregory, 1998b, fq.521). Duke përsëritur vlerësimin e Allen Schick (1996, fq.62) për reformat e qeverisë, Gregory arriti në përfundimin se prishja e marrëdhënies blerës/furnizues dukej:

...e shkëputur nga bota vitale dhe fluide e përvojës, dhe nuk është përshtatur mirë me inkurajimin e kompetencës morale dhe etike të nevojshme për t’u shërbyer vlerave më të larta të pamatshme... kjo nuk është garanci për një gjykim të mirë social dhe politik nga ana e zyrtarëve qeveritarë.

Defekte të ngjashme me ato të zbuluara nga Gregory ngritën kokën përsëri në 20 Shkurt 1998 kur furnizuesi kryesor i energjisë elektrike në qytetin e Auckland iu ndërpreu energjinë bizenseve të qytetit për disa ditë për shkak të problemeve të kabllove nënujore. Raporti i hetimit ministerial, lidhur me krizën, e detyroi qeverinë të merrte masa më të mëdha për të siguruar se planet e kompanisë së energjisë elektrike, menaxhimi i aseteve dhe kontratat me konsumatorët u përgjigjen interesave të publikut (Ministria e Energjisë, 1998).

Përgjithësime nga përvoja e Zelandës së Re

Duhet theksuar se këto përvoja nuk kanë sfiduar tërësisht natyrën monokratike të traditës së Zelandës së Re të udhëheqjes ekzekutive burokratike. Kështu, ka pak përpjekje për të treguar se si reformat në Zelandën e Re mund të çojnë në tradita më konsensuale ose si Zelanda e Re nga ana e vet mund të përballlet me qeveri koalicioni.

Jonathan Boston dhe June Pallot ofrojnë një vlerësim të shkëlqyer përsa i takon arsyes pse qeveria e Partisë Kombëtare zhvilloi gjatë 1993-1994 një strukturë të re të mënyrës së qeverisjes ku seleksionoi fusha me rezultat strategjik (FRS) të cilat tejkaluan produktet e departamenteve dhe i identifikuan rezultatet që synoheshin të arriheshin në një periudhë tre-vjeçare. Qeveria kishte arritur në përfundimin se formati që kishte shpërbërë qeverisjen në marrëdhënien blerës/furnizues midis ministrave dhe zyrtarëve errësoi synimet strategjike afatgjata dhe integrimin e tyre në vendimet e politikës së kohës, veçanërisht në lidhje me buxhetin (Boston dhe Pallot, 1997, fq.382).

Ndërkohë, institucioni përgjegjës për rishikimin e marrëveshjeve të zbatuara të drejtuesve kryesorë të departamenteve me ministrat e tyre arriti në përfundimin se cilësia e tyre varionte së tepërmi. Ai synonte të zgjeronte kufijtë e tyre për të përfshirë çështje të pronësisë që do të ndihmonin në renditjen e rezultateve së bashku me rrjedhojat. Megjithë versionin e tyre absolut për zhvillimet që ndjekin këto ndryshime nga pikëpamja e qeverisë, Boston dhe Pallot nuk mundën të bënin një diagnozë gjithëpërfshirëse edhe për shkak se ata u përpoqën të përshkruanin organizata hierarkike dhe jo vetë kabinetin si përgjegjës për një nivel më të lartë të përfshirjes. Kjo duket më qartë në përshkrimin e Departamentit të Kryeministrit dhe të Kabinetit si sigures të mbikqyrjes së përgjithshme dhe të koordinimit të politikave. Shumica e studentëve të sistemeve Whitehall do ta shihnin këtë institucion thjesht si mbështetje për kabinetin dhe komitetet e tij në përmbushjen e këtyre funksioneve (Boston dhe Pallot, 1997, fq.395).

Scott dhe Ballot citojnë shumë analizën e Allen Schick për kalimin e reformave në Zelandën e Re, gjë që të lë përshtypjen sikur raporti i tij nuk ka as edhe një fjalë të vetme dekurajuese (1997, fq.369 citim Schick 1996, fq.4).

Natyrisht, analiza e Schick i atribuon meritat e duhura reformatoreve për shmangien e disa orientimeve të drejtimit dhe të kontrollit të departamenteve, duke inicuar hapa të mëtejshëm për inisiativa drejtuese. Megjithatë Schick identifikon edhe një sërë defektesh në sistemin e rikonstruktuar. Këto përfshinin çrregullime të mëdha në kuptimin e misionit dhe të veprimtarisë së departamenteve, efektin shtrëngues për flukset nga veprimet me buxhetin, dështimin për të përfshirë të dhënat për koston dhe të dhënat për aktivitetin në vendimet lidhur me buxhetin dhe në përgjithësi, prirjen që problemet e vogla të mbulojnë ato të grupit dhe ato afatshkurtra të errësojnë afatgjatë (fq.3-7). Schick jep kontributin e tij më të madh duke nënvizuar nevojën për të zhvendosur vëmendjen e marrëdhënive të ministrave dhe departamenteve të tyre nga blerës/furnizues në ato të pronarit. Kjo do të ligjëronte përgjegjësinë e tyre për të arritur objektiva ekonomike dhe sociale që shkojnë përtej parametrave të rezultateve të departamenteve (fq. 44).

Në një paragraf tepër të spikatur, Schick arsyeton se kuadri i zgjedhjes nga publiku nuk i ka lënë shumë hapësirë faktit se ministrat duhet të shërbejnë si garantues [termi im] të një funksionimi të zgjeruar të departamenteve, përveç përfitimit të vlerave monetare si blerës të produkteve të institucionit.

Por ministrat duhet të jenë të vetëdijshëm për fuqinë organizative të departamenteve të tyre; ata duhet të jenë ndërtues të institucionit dhe duhet ta përmbajnë veten nga kërkesat e shumta për rezultate dhe nga presioni për ulje të çmimit të blerjes aq shumë sa që vënë në rrezik aftësinë afatgjatë të departamentit për të kryer funksionet e veta (fq.43).

Përdorimi i garantuesve të përmendur më sipër është bërë me paramendim për arsyen e qartë se në fund të fundit publiku zotëron departamentin. Të emëruarit ndihmojnë në mënjanimin e falsitetit të kontratës 99-vjeçare. Gjithashtu u lejon të tjerëve veç ministrave të ndajnë rolin e garantuesit, veçanërisht zyrtarëve, qofshin të punësuar të karrierës apo të kontraktuar që kanë përgjegjësi të përditshme për integritetin organizativ të departamenteve.

Pavarësisht nga shpejtësia me të cilën kritika e Schick përhap parametrat për reforma, ajo nuk arrin sikundër edhe ajo e Boston dhe e Pallot të përcaktojë mekanizmat që mund të tërheqin ministrat dhe departamentet e tyre nga çështjet e pavlera. Përshkrimeve të Schick-ut gjithashtu u mungon mirëkuptimi sesi marrja e vendimeve kolektive mund të funksionojë më së miri në sistemet e Whitehall. Në fakt, duket sikur Schick e shikon udhëheqjen qendrore përmes prizmit të drejtimit monokratik që shpesh tentohet (por rrallë arrihet) nga presidentët amerikanë në Shtëpinë e Bardhë dhe në Zyrën Drejtuese të Presidentit:

Jam i mendimit se ka nevojë të vazhdueshme për politikë të fuqishme dhe udhëheqje drejtuese prej qendrës. Departamentet qendrore duhet të

përshkruajnë dhe të bëjnë të zbatueshme kërkesat e përgjegjshmërisë, si dhe duhet të trajtojnë çështje që tejkalojnë kufijtë e departamenteve...(fq.33).

Është fakt se departamentet kryesore veçse mund të mbështesin kryeministrin dhe kabinetin për të siguruar këtë koordinim. Asnjë veprim i departamenteve kryesore ose grupimeve nuk mund të kompensojë dështimin e ministrave për të identifikuar dhe për t' u angazhuar në synime strategjike logjike. Ky konstatim nuk humbet as në krahasimin e bërë nga Campos dhe Pradhan për përpjekjet për reforma në Australi dhe në Zelandën e Re (1997, fq.443-4). Ai është tema kryesore që vjen nga një studim i mëparshëm që paraqet në mënyrë kronologjike mënyrën se si Australia arriti një shkallë të lartë integrimi të planifikimit strategjik dhe preventivave buxhetore ndërsa përmirësonte kryrjen e detyrave nga departamentet (Campbell dhe Halligan, 1992).

Përse garantuesit?

Rishfaqja e termit garantues në fjalorin e autorit tuaj të çon 30 vite prapa, kur ai ishte ende një studiu në hapat e parë për studime ligjore (një profesion që e braktisi gati 20 vite të shkuara). Në atë kohë analiza më e plotë për rolet përfaqësuese të legjislatorëve ishte Sistemi Legjislativ: Eksplorime në Sjelljen Legjislativ (Wahlke, 1962). Autorët e kësaj vepre u përballën me shfaqje të apologjisë së Edmund Burke në demokracinë moderne për zgjedhësit e Bristolit. Burke u përpoq shumë të bindte zgjedhësit se një parlament shërben jo si një kongres agjentësh për interesa që nuk përputhen, por si një asamble kompetente që kërkon të kuptojë të mirën e përgjithshme që rezulton nga arsyeja e përgjithshme e së tërës (Wahlke, 1962, fq.269).

Wahlke dhe kolegët e tij mbajtën një pozicion të lëkundur kundrejt kësaj pritshmërie të vlefshme. Në fakt, ata i lejuan vetes atë që teoricienëve racionalë do t' u dukej si herezi. Ata argumentonin se aktorë të ndryshëm në arenën politike mund të përdorin parime të ndryshme racionale (fq.9-10). Reformatorët demokratë (përfshirë këtu variantet sociale ose kristiane) do të veprojnë me anë të një koncepti të qartë të së mirës së përgjithshme. Arsyeja e atyre që e perceptojnë vetveten si agjentë të zgjedhësve të tyre dhe/ose si mishërues të interesave të tyre do të ndjekin rrugë më të ngushta. Megjithatë, për të kërcënuar secilin tip të arsyetimit, kur ai bëhet monoton, vjen në ndihmë politikani:

...i cili me logjikë percepton veprimet që kërkohen prej tij nga “forca” të ndryshme jashtë legjislaturës...dhe që me logjikë peshon forcën e këtyre presioneve ndaj preferencave të veta racionale për çështje të ndryshme që ushtrojnë presion ndaj tij, më pas gjen një baraspeshim dhe vepron

sipas rastit konkret (fq.10).

Në mënyrë domethënëse autorët treguan në studimet e tyre për legjislaturat e katër shteteve se mazhorancat, që variojnë nga 55 dhe 81% të të përfshirëve, adoptuan rolin përfaqësues “të garantuesit” Burkean (fq.281). Në çdo rast, politikanët përbënin grupin tjetër më të madh (që varion nga 13 deri 29%). Kështu agjentët (ose delegatët) formonin minoritete që variojnë nga 6 deri 20%. Rezultatet na japin një imazh të dilemës lidhur me teorinë e zgjedhjes së publikut, e cila në fakt doli në vitet 1960. Wahlke dhe kolegët e tij që në fakt dukeshin paksa të njëanshëm kundrejt politikanëve, pranuan se formula e shenjtë e Burke do të mund t’i përshtatej më mirë realiteteve të sistemeve demokratike komplekse.

Vetë njerëzit mund të pretendojnë se pranojnë konceptin se një përfaqësues nuk duhet të përdorë gjykimin e vet të pavarur, por në fakt ata vetë mund të mos jenë në gjendje të japin këshilla, ose mund të mos i kushtojnë rëndësi dhënies së tyre, sikundër ka ndoshtur dikur më parë kur detyrat e qeverisjes ishin relativisht më të lehta...Roli orientues i garantuesit mund të jetë më shumë një nevojë funksionale sesa një “formulë e denjë” (fq.281).

Lidhur me zyrtarët e lartë, studimet e bëra gjatë viteve 1970 sugjeronin gjithashtu se zyrtarët e lartë veprojnë me një farë pavarësie në zonën e ekzekutivit zyrtar. Kjo punë empirike ndoshta nuk shkoi aq larg sa të mbështeste pohimin e Norton C. Long në vitet 1950 se legjislatorët ishin bërë më pak përfaqësues, të përgjegjshëm dhe përgjegjës nga zyrtarët (Long, 1952, fq.810). Megjithatë, faktet nga studime të shumta sugjeruan se zyrtarët e konsiderojnë veten se luajnë role me rëndësi të konsiderueshme në fushën e politikës (Suleiman, 1974, fq.13 dhe Kapitulli 8; Putnam, 1973, fq.268-9; Aberbach dhe Rockman, 1977; Presthus, 1973, fq.60-3; Campbell dhe Szablowski, 1979). Në fillim të viteve 1980, u kthye në praktikë të zakonshme që shumë zyrtarë të lartë të përdorin tërësinë e aftësive politike të paskenës dhe me pasion të angazhohen për të realizuar qëllime specifike politike (Aberbach, Putnam dhe Rockman, 1981). Studime të mëvonshme sugjeruan se qeverisja me orientim të komanduar, e cila u shfaq gjatë viteve 1980 nën administratën e liberalëve të rinj ka zbutur për të mos thënë e ka përmbytur këtë refleks (Aberbach, 1991; Campbell dhe Halligan, 1992, fq.217-8; Campbell dhe Wilson, 1995, fq.306-8).

Ky lloj konfuzioni tek punonjësit publikë ka sjellë rezultate të paqarta. Përpjekjet e përgjithshme për të përcaktuar prespektivat strategjike të zyrtarëve në mënyrë të pashmanshme zvogëluan integrimin politik. Për më tepër, kur dolën përpara pengesa u bë akoma më e vështirë për të shpërndarë përgjegjësinë midis dhe ndërmjet udhëheqësve politikë e zyrtarëve të lartë.

Tashmë me theksin në politikën e fuqisë së tepërt buxhetore, nevoja absolute për kufizime buxhetore do të zhduket si justifikim për udhëheqje komanduese. Fuqia e tepërt buxhetore do të ketë nevojë të mësojë se si të menaxhohet zgjedhja. Kjo nga ana e vet do të ketë nevojë për më tepër dialog bashkëveprues ndërmjet politikanëve dhe zyrtarëve për objektiva strategjikë. Mbrojtja e të dy kategorive të kuadrove lidhet me të ardhmen. Sipas politikës së kufizimeve, domosdoshmëria për t'i dhënë zgjidhje shfaqjes së krizave fiskale ndalon rreptësisht shqyrtime të mundësive për programime të ardhshme. Inkurajimi i prespektivave të gjera strategjike ndërmjet zyrtarëve i tërhoqi liberalët e rinj, ndoshta me ndonjë justifikim, si një lloj lluksi. Sipas politikës së fuqisë së tepërt buxhetore, zgjedhja strategjike kthehet në nevojë dhe kërkon bazë të qëndrueshme analitike si nga ana e mundësive, ashtu edhe e zbatimit. Kjo është kompetenca thelbësore e shërbimit civil të nivelit të lartë.

Pronësia dhe delegimi

Nëse do të kishte një kthim prapa në pronësinë dhe në delegimin nga formati blerës/furnizues, kjo do të kishte pasoja dramatike për synimet e pjesëmarrësve në procesin politik në lidhje me burimet, produktet dhe rezultatet. Figura 1 tregon elementet e ndryshme të sistemeve politike në lidhje me tendencat e mundshme të synimeve të tyre. Kolona blerës/furnizues nënkupton përqendrimin tek mallrat dhe shërbimet, ndërsa ajo e pronarit/të deleguarit nxjerr në pah çështje afatgjata që kanë të bëjnë me administrimin. Ky format pohon se publiku i gjerë anon në pikësynimet tuj mbi produktet pavarësisht nëse retorika mbizotëruese supozon një format blerës/furnizues ose pronar/i deleguar. Diskutimet e fshehta për shpërndarjen e burimeve shpesh janë jashtë vëmendjes së publikut të gjerë ashtu siç do të ishte edhe diskutimi mbi domethëniet e shumta të mallrave dhe të shërbimeve. Kjo situatë mund të kuptohet duke shpjeguar shembullin e mbështetjes financiare nga shteti të arsimit. Publiku i gjerë do të përqendrohet kryesisht tek përvojat e fëmijëve të tyre, ose në përgjithësi tek rezultatet e nxënësve në testet standarte të shkollës lokale. Këto tregues do të ndikojnë më shumë në vlerësimin e punës së shkollës lokale, sesa shqetësimi për burimet (si p.sh. nëse sistemi i tyre ka nevojë për më shumë mësues ose jo) ose për rezultatet (si p.sh. nëse metoda pedagogjike dominuese do të jetë në gjendje t'i përgatisë të rinjtë për karriera të suksesshme në botën në ndryshim të shoqërisë së modernizuar.)

Palët e ndikuara	Animi në përparësi	
	Blerës/Sigurues	Pronar/I deleguar
Publiku		
‘I përgjithshëm’	Burime →Produkte	Produkte ←Rezultate
‘Interesa të veçantë’	Burime ←Produkte	Produkte →Rezultate
Politikanët	Blerës/Sigurues	Pronar/I deleguar
Të zakonshmit	Burime ←Produkte	Burime →Produkte
Komiteti	Burime ←Produkte	Burime →Produkte
Partia (Qeverisëse)	Burime →Produkte	Produkte ←Rezultate
Ministër	Burime →Produkte	Produkte ←Rezultate
Kabinet	Produkte ←Rezultate	Produkte →Rezultate
President/Kryeministër	Produkte ←Rezultate	Produkte →Rezultate
Burokratët	Blerës/Sigurues	Pronar/I deleguar
Agjencitë Qendrore		
Koordinuese	Produkte ←Rezultate	Produkte →Rezultate
Makro-ekonomike	Burime →Produkte	Produkte ←Rezultate
Buxheti	Burime ←Produkte	Burime →Produkte
Ministritë e linjës		
Drejtuësit e përhershëm	Burime ←Produkte	Produkte →Rezultate
Drejtorët ekzekutivë	Burime →Produkte	Produkte ←Rezultate

Figura 1 Efektet e Punës sipas Perspektivave të Palëve duke marrë si Prioritete Burimet, Produktet dhe Rezultatet

Dy grupet e ndara të supozimeve që janë paraqitur në Figurën 1 tregojnë se interesat e veçantë mund të tërhiqen në drejtime të kundërta, në varësi të formës që ka përparësi ajo e blerësit/furnizuesit ose ajo e pronarit/të deleguarit. Nëse shoqëria i shikon mësuesit thjesht si sigurues të shërbimeve të arsimit, atëherë ata do të përqendrohen në çështjet e burimeve si rrogat dhe numri i stafit që ka lidhje me aftësitë e tyre për të ofruar produktin e kërkuar. Nga ana tjetër, nëse shoqëria u beson mësuesve administrimin e sistemit të arsimit, ata mund të përqendrohen më pak tek burimet dhe kështu të kthehen në nxitës të fuqishëm. Nëse kjo do të ndodhte, ata do të ishin shembëlltura e agjentëve parimorë të Xhon. J. DiIulio. Kjo do të thotë se ata do të shkonin përtej thirrjes së detyrës dhe do të dhuronin mundin e punën e tyre edhe në rastet kur shpërblimet për një sjellje të tillë janë të pasigurta. (shiko DiIulio, 1994, f. 277 cit. nga Schick, 1996, f. 24). Një qëndrim i tillë do të shtonte përparësinë e rezultateve duke qenë se pozita e fortë e administrimit nuk mund të përvetësohet pa pasur dëshirën për të arritur rezultate të qëndrueshme.

Duke iu kthyer përsëri politikanëve, Figura 1 bën dallimin midis ligjvënësve të zakonshëm, pjestarëve në komitete, pjestarëve të grupit drejtues të partisë në pushtet, ministrave të veçantë, kabinetit si edhe presidentit ose kryeministrit. Figura dëshmon se gjendja është serioze për politikanët e zakonshëm dhe për pjestarët e komiteteve. Sipas modelit të blerësit/furnizuesit që të dyja këto grupe anojnë nga përqëndrimi tek burimet duke qenë se ka shumë mundësi që presionet nga një elektorat i devotë apo interesa të veçanta do t'u jepnin përparësi niveleve të burimeve në dispozicion. Një zhvendosje në modelin pronarë/të deleguar do të bënte që të dy grupet të përqëndroheshin më shumë tek produktet. Sidoqoftë, duke pasur parasysh natyrën specifike të shumë prej pretendimeve që publiku i gjerë dhe interesa të veçanta mbrojnë në këtë nivel, ende do t'i gjenin të dy grupet të mbërthyer në mbretërinë e kompromiseve midis burimeve dhe produkteve.

Elita drejtuese e partisë në pushtet dhe secili nga ministrat nën modelin blerës/furnizues do të anonin nga produktet. Në rastin e parë kjo do të ndodhte se qeverisë i kërkohet të jetë e aftë të sigurojë mallra dhe shërbime si pjesë e kurrikulumit për rimarrjen e mandatit; kurse përsa i përket ministrave, ata mund t'i ngjisin shkallët e hierarkisë brenda kabinetit pjesërisht nëpërmjet aftësive të tyre drejtuese. Zhvendosja në modelin e pronarit/të deleguarit do të zgjeronte hapësirën e të dy grupeve drejt një loje shkëmbimesh midis produkteve të veçanta dhe rezultateve më të përgjithshme. Edhe pse përqëndrimi i tyre do të jetë kryesisht tek produktet, politikanët qeveritarë, duke menduar se kjo përbën një përparësi, do të informohen gjithnjë e më shumë për çështjet që rrethojnë një trashëgimi të cilën administrata dëshiron ta lërë pas. Është pikërisht realiteti që kabineti dhe presidenti ose kryeministri përqëndrojnë pjesën më të madhe të vëmendjes së tyre. Nëse mungon puna në grup brenda kabinetit, ministrat nuk do ta përvetësojnë dot aq shumë këtë dimension qeverisjeje sikundër do të ndodhte në kushte të tjera. Sido që të jetë, zbatimi i modelit pronar/i deleguar do t'u jepte shkas pyetjeve strategjike në lidhje me trashëgiminë e administratës me qëllim daljen dinjitoze nga situata.

Modeli i përzgjedhur ndikon edhe tek zyrtarët administrativë. Së pari, duke analizuar agjencitë qendrore koordinative mund të themi se ato mund të ndryshojnë mjaft në varësi të kulturave dhe kufinjve kohorë në të cilat kanë vepruar dhe veprojnë. Pra, agjencitë që ndihmojnë presidentin ose kryeministrin dhe/ose kabinetin për përmbushjen e detyrimeve politike koherente kanë këndvështrime më strategjike se të tjerat. Megjithatë, aty ku një administratë e gjen veten në rrethin elektoral do të përcaktojë dhe nëse përspektiva e saj anon nga ligjshmëria (zakonisht në fillim të një mandati), ose nga mbijetesja politike (shpesh kur afron data e zgjedhjeve). Pra, gjatë një mandati do të ketë zhvendosje nga theksi i vënë mbi rezultatet tek theksi i vënë mbi produktet dhe madje edhe tek burimet, veçanërisht gjatë fushatave elektorale.

Për sa i përket agjencive që merren me politikën makro-ekonomike, del se ato nuk tregojnë interes të mjaftueshëm për trillet e burimeve sa ta përqëndrojnë vëmendjen e tyre në atë nivel. Për më tepër ndjeshmëria e tyre ndaj irritimeve episodike në tregjet e investimeve errëson vështirimin e tyre për planet afatgjata. Me fjalë të tjera, gjuha që kuptojnë më mirë këto agjenci do t'i përkasë zonës së produkteve afatmesme. Nga ana e tyre, agjencitë e buxhetit përqëndrohen më shumë tek burimet. Forca tërheqëse që çon nga modeli blerës/furnizues tek ai pronar/i deleguar do ta përqëndronte vëmendjen e agjencive të orientuara nga strategjitë tek rezultatet, vëmendjen e agjencive makro-ekonomike në marrëdhënien e rezultateve dhe produkteve dhe çka është më dramatike, vëmendjen e agjencive të buxhetit tek pylli (rezultatet) më shumë se tek pemët (burimet).

Në mënyrë të ngjashme ndryshimet në modelin e përdorur do të kishin pasoja tek drejtuesit e zakonshëm të departamenteve të linjës qoftë në rastin kur këta kanë një pozitë të përhershme që mbaron me daljen e tyre në pension, qoftë në rastin kur kushtet e kontratës u kërkojnë realizimin efektiv të disa produkteve dhe shërbimeve të veçanta. Nëse përdoret modeli i blerësit/furnizuesit, kjo përputhet me kërkesat e punësimit me bazë kontraktuale dhe do t'i shtynte drejtuesit ekzekutivë drejt përqendrimit në produktet.

Nëse i njëjti model aplikohet dhe për drejtuesit e përhershëm të departamenteve ministeriale, kjo do t'i bënte ata të përqëndroheshin tek burimet. Veçanërisht në kushtet e burimeve gjithnjë e më të kufizuara, drejtuesit e përhershëm do të bëheshin dhe më të vendosur për të mbrojtur burimet e departamenteve të tyre nga dëmet që mund t'u sillte një medotë e importuar nga sektori privat. Tashmë është theksuar se në Zelandën e Re një përshtatje e retorikës me pronësinë ka shënuar nisjen e përpjekjeve për të zgjeruar synimet e drejtuesve kryesorë në mënyrë që produktet që nxjerrin të përputhen me qëllimet bazë të qeverisë. Gjithashtu është parë se drejtorët e përhershëm, nëpërmjet bashkëpunimit me kolegët e tyre, ekspozimit ndaj konsultimeve me kabinetin mund ta çojnë punën e tyre drejt përqendrimit tek rezultatet. Dinamikat e grupeve, si p.sh. takimet e përjavshme me sekretarët e përhershëm në Britaninë e Madhe, dhe praktika kanadeze për t'u dhënë role kyçe udhëheqëse komiteteve të zëvendësministrave gjatë periudhave të krizave, tregojnë rëndësinë që ka shkëputja e zyrtarëve të lartë nga çështjet e përditshme që përballojnë departamentet e tyre.

Zbatimi i modelit të të deleguarit, siç u diskutua këtu, përkon me arsyetimet e kohëve të fundit si mbi dallimet midis drejtimit të sektorit publik dhe atij privat ashtu dhe prezantimin e paradigmës së zgjedhjes së publikut, si edhe nevojës për më shumë konsultime në vendimmarrje në shoqëritë në zhvillim dhe ato në tranzicion. Për shembull, Laurence E. Lynn, Jr. ka fajësuar teorinë e zgjedhjes së publikut për paaftësinë për të kuptuar se logjika e tregjeve konkurruese dallon kaq shumë nga ajo e qeverisjes sepse kjo e dyta përbëhet

nga një sërë qëllimesh kolektive që nuk do të tërhiqnin investuesit që kërkojnë fitime, dhe rri bashkë në sajë të autoritetit të vendimmarrësve që u jepet nga kushtetutat dhe legjislacionet përkatëse (Lynn, 1997, f. 10). Në këtë drejtim, Mark Moore ka theksuar aspektin shumëdimensional të përgjegjësive të marra nën postin e drejtuesit publik (1995). Kjo do të thotë se zyrtarët duhet të hartojnë strategji që shikojnë jashtë (në drejtim të zonave elektrorale të jashtme), lart (në drejtim të autoritetit më të lartë hierarkik), dhe poshtë (në drejtim të punës fillestare dhe punëtorëve të prodhimit).

Përfundime

Në këtë kapitull u diskutua se përgjegjshmëria demokratike në sferën e drejtuesve burokratë (administrativë) kërkon një ekuilibër delikat kontributesh midis udhëheqjes politike dhe burokratëve të karrierës. Ky ekuilibër përforcohet nga strukturat konsultative që u japin pushtet kolegëve të kabineteve nëpërmjet shqyrtimeve kolektive dhe nxisin potencialin e nëpunësve publikë nëpërmjet përfshirjes pozitive të prirjeve dhe të aftësive të tyre. Duke iu siguruar zyrtarëve të lartë nivel të lartë diskrecioni në lidhje me llojin e këshillave mbi politikën që ato japin, përdorimin e burimeve të tyre dhe administrimi i programeve u shërben më mirë normave të përfshirjes karakteristike të demokracisë pluraliste. Megjithatë, edhe kjo praktikë është e papëlqyeshme për ata që nuk kanë besim tek motivet shtyrëse të nëpunësve publikë. Nën flamurin e zgjedhjes së publikut, skeptikët kanë arritur suksese të konsiderueshme në demokracitë anglo-amerikane duke kufizuar lirinë e veprimit të zyrtarëve për sigurimin e mallrave dhe të shërbimeve publike.

Zelanda e Re, e cila e nxiti më shumë se të tjerët strukturën e zgjedhjes së publikut, e ka zbutur pak strategjinë e vet me justifikimin se sistemi i tyre përqendrohet më shumë tek produktet dhe jo aq sa duhet tek rezultatet. Në këtë mënyrë ka zhvendosur përqendrimin e vet në drejtim të dinamikës blerës/furnizues midis politikanëve dhe zyrtarëve me qëllim që të përfshijë në të idenë se që të dyja këto grupe kanë një numër të konsiderueshëm interesash të përbashkët nëpërmjet pronësisë së përbashkët të organizatave publike.

Duke mbështetur këtë korrigjim në strategjinë e drejtimit, ky kapitull ka mbrojtur konceptimin e pronësisë si delegim. Përparësi i jepet kësaj së dytës, bazuar në idenë se të përbashkëtat në perceptimin e së mirës publike janë më pozitive për përmirësimin e marrëdhënieve midis ekzekutivit dhe burokracisë sesa pronësia, e cila mund të jetë iluzore në mos jetëshkurtër. Edhe pse fjala delegim, pavarësisht nga vazhdimësia e saj e gjatë në studimet ligjore, mund të duket në sytë e lexuesit si mendjemadhësi e nomenklaturës së shkrintarit, ajo përsëri kërkon një vlerësim më të përpiktë të nivelit deri ku nëpunësit politikë të ekzekutivit si edhe burokratët marrin parasysh çështjet që kanë të bëjnë me

ndërthurjen strategjike të politikave të tyre. Veçanërisht tani që sistemet anglo-amerikane po lëvizin nga shtrëngimet fiskale tek fuqitë e tepërta buxhetore ato gjithnjë e më shumë do ta gjejnë veten duke administruar përsëri zgjedhjen. Natyrisht që për të arritur këtë do të duhet një dialog më i gjallë midis udhëheqësve politikë dhe zyrtarëve të lartë sesa ai i këtyre njëzet viteve të fundit.

Referencat

- Aberbach, Joel D. (1991), 'The President and the Executive Branch', in Colin Campbell and Bert A. Rockman (eds.) *The Bush Administration: First Appraisals*, Chatham, NJ: Chatham House.
- Aberbach, Joel D. and Rockman, Bert A. (1977), 'The Overlapping Worlds of American Federal Executives and Congressmen', *British Journal of Political Science* Vol. 7, pp. 23-47.
- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman, Bert A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Alchian, A. A. and Woodward, S. (1987), 'Reflections on the Theory of the Firm', *Journal of Institutional and Theoretical Economics* Vol. 143, pp. 110-36.
- Boston, Jonathan and Pallot, June (1997), 'Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector', *Journal of Policy Analysis and Management* Vol 16, pp. 382-404.
- Buchanan, James M. and Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Harbor: University of Michigan.
- Campbell, Colin (1993), 'Public Service and Democratic Accountability' in Richard A. Chapman (ed.) *Ethics in Public Service*, Edinburgh: University of Edinburgh Press.
- Campbell, Colin (1998), *The US Presidency in Crisis: A Comparative Perspective*, New York: Oxford University Press.
- Campbell, Colin and Szabrowski, George J. (1979), *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour In Central Agencies*, Toronto: Macmillan.
- Campbell, Colin and Halligan, John (1998), *Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*, Sydney: Allen & Unwin.
- Campbell, Colin and Wilson, Graham (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm*, Oxford: Blackwell.
- Campos, Ed and Pradhan, Sanjay (1997), 'Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application

Colin Campbell

- to Australia and New Zealand', *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, pp. 423-45.
- Chapman, Richard A. (1988), *Ethics in the British Civil Service*, London: Routledge.
- Chapman, Richard A and Greenaway, John R. (1980), *The Dynamics of Administrative Reform*, London: Croom Helm.
- Dal, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press.
- DiIulio, John J., Jr. (1994), 'Principled Agents: The Cultural Basis of Behavior in a Federal Government Bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 4, pp. 277-320.
- Goldfinch, Shaun (1998), 'Institutional Elites and Radical Economic Policy Making in New Zealand, 1984 -93', *Governance* Vol. 11, pp. 177-208.
- Gregory, Robert (1998a), 'A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility', *Governance* Vol. 11, pp. 231-140.
- Gregory, Robert (1998b), 'Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek', *Public Administration* Vol. 76, pp. 519-38.
- Hansen, Michael and Levine, Charles H. (1988), 'The Centralization-Decentralization Tug-of-War in the New Executive Branch', in Colin Campbell and B. Guy Peters (eds.) *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Heclo, Hugh (1977), *A Government of Strangers*, Washington, DC: Brookings.
- Hennessy, Peter (1989), *Whitehall*, London: Secker & Warburg.
- Long, Norton C. (1952), 'Bureaucracy and Constitutionalism', *American Political Science Review* Vol. 46, pp. 808-18.
- Lynn, Lawrence E., Jr. (1997), 'Public Management and Government Performance: A Consideration of Theory and Evidence', a paper prepared for a working group of the International Public Management Network, Potsdam, Germany. June 26-27.
- Ministry of Energy (1998), *Report of the Ministerial Inquiry into Auckland Power Supply Failure*, Wellington, New Zealand.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Values: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, New York: Aldine

11 Kontraktimi, Kultura e Sipërmarrjes dhe Etika e Sektorit Publik

Martin Painer

Vitet e fundit zbatimi i kontratës në sektorin publik është rritur në përputhje me mbizotërimin ideologjik (në shumë vende) të argumentit politik të “një tregu të hapur” si dhe të rritjes së “kulturës së sipërmarrjes”. Sektorët publikë modernë përdorin gjuhën dhe teknikat e kontraktimit në shumë forma. P.sh. agjencitë që ofrojnë shërbime për publikun, nganjëherë lidhin “kontrata” me klientët e tyre. Se dyti, kontratat mbi ecurinë e punës janë tipar i përbashkët i punës individuale dhe organizative të agjencive. Një shembull i tretë është përdorimi i ofertave konkurruese për të kontraktuar me privatet punë të ndryshme. Ndodh nganjëherë që edhe një agjenci publike të fitojë tenderin. Përdorimi i kësaj forme të kontraktimit si metodë për monitorimin dhe kontrollin e produkteve dhe të rezultateve përfundimtare të politikave publike është një instrument me dimensione dhe karakteristika të veçanta. Ai nuk është vetëm një mjet për të përmirësuar pushtetin, por një tërësi praktikash që mund të transformojnë karakterin normativ dhe disiplinues të institucioneve publike dhe për pasojë, edhe kufizimet, stimujt dhe rastësitë që rregullojnë veprimtarinë e përfaqësuesve të shtetit. Si metodë e kontrollit dhe e drejtimit të këtyre veprimeve, kontraktimi është e kundërta e kufizimeve dhe përgjegjësive që mishërohen nga nëpunësimi i përhershëm. Çështja është në se në një kontekst të tillë, qëndrimet etike mund ose të ndrydhen ose të shpërthejnë (Moss 1997, Shergold 1997) Prognosa nuk është optimiste.

Nëpunësimi i përhershëm dhe etika publike

Etika në sektorin publik të demokracive liberale, ndërtohet mbi baza të nëpunësimit të përhershëm. Zyrat publike mishërojnë përgjegjësi dhe detyrime që pasqyrojnë rrjetin kompleks të përgjegjësive kushtetuese, ligjore dhe politike, prezente në qëndrimin e administratës publike. Zyrtarët çdo ditë përjetojnë konflikte dhe dilema që vijnë si rezultat i këtyre përgjegjësive dhe përgjeshmërive të shumta. Zyrtarët e ndërgjegjshëm nuk mund të kthehen

thjesht në shifra, për shkak se u kërkohen gjykime të bëra në mënyrë rutinë. Ata shpesh detyrohen të mbështeten në shkathësitë e gjykimeve të tyre morale për të bërë zgjedhje të vështira. Po kështu, ata nuk mund të jenë përfaqësues pa detyrime morale, të cilët mund të dalin nga zyra e tyre dhe të veprojnë sikur të ishin qytetarë të thjeshtë në zbatimin e detyrave të tyre zyrtare (Minson, 1998 f.49-52, Jackson, 1997). Pëcaktimi i bazave të etikës në përgjegjësitë që lidhen me nëpunësimin e përhershëm nuk përjashton mundësinë për reflektim dhe zgjedhje të etikës personale, por në ushtrimin e kësaj zgjedhjeje, zyrtarëve u kërkohet të venë në radhë të parë nëpunësimin publik. (Barry O'Toole, kapitulli 6)

Barometri i etikës së sektorit publik është gjendja e mirë dhe forca e institucioneve publike ku zyrtarët mbajnë postet e tyre. Kur institucione të tilla korruptohen vazhdimisht dhe lejojnë sjellje joetike ose ndëshkojnë veprime të ndërgjegjshme, veprimet morale në to, bëhen të pafuqishme dhe pa akte heroizmi. Individët mësojnë të veprojnë vazhdimisht në mënyrë korrekte atëherë kur institucionet fuqizohen. Kërkesa e parë për këtë është që të merren disa masa për pavarësi dhe vazhdimësi; së dyti, të ketë një shumëllojshmëri formash dhe strukturash të zyrave brenda një tradite gjithëpërfshirëse, p.sh. në sistemin Westminster, pushteti aktual pret devotshmëri dhe shërbim të besueshëm nga zyrtarët e tij, por kjo pritshmëri konkuron me të tjerat. Shpresa për besueshmëri të verbër shpesh shoqërohet me ndëshkimin e qëndrimeve parimore. Rreziqet që vijnë nga rregullat unikale dhe kontrolli i zyrave shtetërore janë të mëdha dhe masat mbrojtëse konsistojnë në një shumëllojshmëri zyrtarësh, relativisht të pavarur, mbrojtësish mbikqyrësish dhe këshilltarësh. Në sistemin e zyrave shtetërore, tensionet midis parimeve unikale dhe parimeve të tjera të kontrollit janë të zakonshme. Në një sistem të tillë, shumë garanci institucionale, ligjore dhe politike mbrojnë dhe shpesh ofrojnë vlera publike konkurruese për të gjithë sistemin. Vlera të tilla, si meritokracia, inkurajojnë pavarësinë vetëreflektuese dhe synojnë të sigurojnë mjedisin institucional brenda të cilit mund të lulëzojë sjellja etike. (Painter, 1990, Uhr, 1996)

Nëpunësimi i përhershëm përballë kontraktimit

Themelet mbi të cilat mbështeten qëndrimet etike në sektorin publik po tronditen sidomos me zëvendësimin e detyrimeve të sistemit të nëpunësimit të përhershëm me sistemet monitoruese të kontratës imituese, sipërfaqësore dhe liberale të tregut. Cilat janë karakteristikat themelore të nëpunësimit dhe të kontraktimit si sisteme rregulluese të veprimtarisë administrative? Kur shteti hap një zyrë dhe punëson një nëpunës, ai në të njëjtën kohë, specifikon një sërë detyrimesh e detyrash dhe një marrëdhënie vartësie që lejon administrim dhe ndërhyrje. Nëpunësi i mëson detyrat dhe detyrimet dhe me kalimin e

kohës fiton aftësi për të vepruar me pjekuri, kështu që rastet e ndërhyrjeve bëhen shumë të rralla. Trajnimi, veshja me pushtet dhe ndoshta premtimi për të mbajtur postin përforcojnë një sërë detyrimesh reciproke të ndërtuara midis institucionit dhe zyrtarit. Zyrtarët e lartë e me eksperiencë, që janë ngritur në përgjegjësi nga radhët e punonjësve, mund të ndërhyjnë me takt për të korrigjuar gabimet si rezultat i së drejtës për të kontrolluar që u lind atyre nga marrëdhëniet drejtues-vartës. Detyrat mund të shtohen, përgjegjësitë mund të ndryshohen, aftësi të reja mund të transmetohen e të fitohen. Një sistem i tillë mundëson rregullsi, parashikueshmëri dhe fleksibilitet. Zyrat mund të riorganizohen në një mënyrë të re, detyrat e reja mund të përputhen me talentet dhe me aftësitë tashmë të provuara. Besnikëria dhe përkushtimi mund të shpërblehen duke iu propozuar më të aftëve sfida të reja. Me kalimin e kohës, aftësitë e përgjithësuara në poste zyrtare publike mund të përmirësohen dhe të përdoren më mirë. Sistemet e kontrollit dhe të përgjeshmërisë me anë të mekanizmave të tillë si inspektimi, verifikimi dhe bilanci ushtruar nga gjykatat e ligjshme, mund të institucionalizojnë vlerat dhe parimet themelore në qeverisje.

Ajo çka thamë më sipër duket si burokraci klasike Weberiane, por ajo vetëm sa thekson disa aspekte të asaj forme, e veçanërisht vendin që zë një njësi autonome e papërcaktuar, si zyra, në një hierarki ose në një bashkësi hierarkish që bashkëjetojnë me një sektor publik shumështrësash, dhe shumëqëndrash. Ajo që i mban këto zyra të lidhura, ose së paku që i dallon ato si sistem, nuk është vetëm ekzistenca e një strukture shtetërore të pandarë që përfaqëson pushtetin publik, por edhe kërkesat e imponuara nga ndarja e pushtetit. Shkëmbimi dhe ndërvartësia karakterizojnë rrjetet dhe bashkësitë e bashkëpunimit që drejtojnë dhe vënë në lëvizje këtë sistem (Hindmoor, 1998) Pjesëmarrësit, kur ndajnë përgjegjësitë e posteve zyrtare, kanë së paku diçka të përbashkët. Nëpunësi shtetëror mbështetet në burimet e zakonshme të ligjshëmërisë dhe të shpresave të natyrshme si kur kërkon përputhje me një parim, ashtu edhe kur kërkon marrëveshje në një negociatë ose në një diskutim midis të barabartësh. Përgjegjësia dhe përgjegjshmëria kanë rrënjë dhe kuptime të përbashkëta. Në këtë sistem, besimi ndërtohet më shumë mbi norma të përbashkëta si dhe mbi bazën e rregullshmërive dhe dëndurive të shkëmbimeve, se sa mbi bazën e mekanizmave të imponuara nga jashtë.

Në gjuhën e kostove të marrëveshjeve, strukturat qeverisëse i gjejmë në dy forma: hierarkia dhe tregu. E para, mbështetet në pushtetin, e dyta në kontratat në mënyrë që të disiplinojë dhe të mundësojë shkëmbimet. Kontraktimi qëndron në kontrast të fuqishëm me marrëdhëniet hierarkike që normalisht rregullojnë sistemin e zyrave shtetërore. Qëllimisht ai është i përkohshëm, dhe me detyra specifike dhe i shmang marrëdhëniet epror-vartës të përgjithësuara si formë kontrolli dhe korrigjimi. (Hood, 1986). Kontrata specifikon detyrimet e dy grupeve të pavarura që ndërveprojnë lirisht dhe identifikon rrugën se si do të zbatohet ajo. Në terma tregtare, kontrata është

një marrëveshje ligjore që, midis të tjerash, përmban përcaktimin e saktë të detyrave që do të arrihen, çmimin dhe mënyrat e pagesës, si dhe mënyrën e monitorimit dhe të zbatimit të bashkëpunimit për realizimin e suksesshëm të detyrave. Kontraktori është një rrogëtar i përkohshëm, për të cilin fama dhe besueshmëria janë pasuri të rëndësishme ekonomike. Ndërsa në kushte të tilla, interesi vetjak dikton që kontraktori të plotësojë detyrimet, blerësi duhet që vazhdimisht të parashikojë dhe të marrë masa kundër shpërdorimit dhe oportunitizmit. I kontraktuari, nga ana e tij, pret që kontraktuesi të ushtrojë presion. Marrëdhënia është formale dhe diktohet nga jashtë, ndërkohë që bashkëpunimi monitorohet nga blerësi. Transparenca, formaliteti, ligjshmëria dhe shkalla e lartë e specifikimeve janë esenciale për zhvillimin e marrëdhënieve.

Kontraktimi i bërë nga sektori publik kërkon prej njësite prodhuese të tregut një furnizues shërbimesh, i cili bën një marrëveshje tregëtare specifike për të ndërmarrë një detyrë të caktuar në përputhje me ofertën konkruuese. Oferta konkruuese synon të sigurojë disiplinën e tregut për të zvogëluar koston dhe për të siguruar kushte cilësore dhe të efektshme. Ajo gjithashtu sjell elemente të tjera të tregut në sistemin e bërjes së shërbimeve për të tjerët. Tregu nuk është një mjedis pa norma. Operacionet dhe strukturat e tregjeve të caktuara ndërtohen mbi ligje dhe rregullore. Besimi dhe format e tjera jospontane të shkëmbimit janë rutinë dhe qenësore. Megjithatë në formën e saj themelore kontrata, si një model për rregullimin e shkëmbimit e rakorduar me ofertën konkruuese periodike për të zgjedhur kontraktorin, nënkupton edhe mungesën e tyre. Marrëdhënia është qëllimisht jopersonale, mbështetet në zbatimin nga jashtë dhe merr përsipër më të keqen e të dy palëve.

Ndryshimet midis kontraktimit dhe nëpunësimit të përhershëm mund të ilustron me fenomenin e ofertës “nga brenda” dhe kontraktimit, forma këto të zakonshme në shumë organe të pushtetit lokal. Në formën e saj më të mirë, për të shmangur konfliktet e interesave, kjo kërkon ndarjen e plotë organizative të kontraktuesit nga i kontraktuari. Duke marrë parasysh të gjitha risqet e fitimit dhe të humbjes, agjencia shitëse mundet të dalë e pavarur për të konkruuar me shitësit privatë. Shumë shpesh, agjencia “e brendshme” detyrohet të konkruojë me privatët për një pjesë të caktuar të shërbimit dhe ky “testim i tregut” përcakton më pas standartet për përcaktimin nga blerësi të çmimit për pjesën tjetër. Sidoqoftë, kjo synon të përqëndrojë vëmendjen e agjencive në çmimin bazë dhe efektivitetin dhe vëmendjen e blerësve të shërbimeve për qeverinë në objektivat e politikave dhe në përcaktimin e kriterëve të shërbimeve për të matur realizimin e tyre. Menaxhuesit e agjencive duhet të jenë menaxhues të riskut dhe të përpunojnë një kulturë sipërmarrjeje. Nga ana e tyre blerësit dhe bërësit e politikave të qeverisë duhet të mësohen për të rregulluar dhe për të monitoruar nga larg rastet, kur kontrata dhe zbatimi i saj bëhen instrumentet kryesore të kontrollit dhe të marrjes së përgjegjësisë.

Si metodë e kryerjes ose bërjes së një shërbimi, kontraktimi duket mjaft i përshtatshëm si për rastet kur detyra është rutinë dhe e parashikueshme kështu që zbatim i saj monitorohet relativisht lehtë edhe për rastet kur ka një treg të madh furnizuesish që sigurojnë konkurrencë efektive (p.sh. shërbime të tilla si pastrimi i zyrave dhe mbledhja e mbeturinave). Ashtu sikurse dhe shumë teknika administrimi dhe kontrolli, kontraktimi ka përkrahësit dhe imituesit e vet në të gjitha llojet e veprimtarisë së sektorit publik, që nga këshillimet ligjore dhe të politikave e deri në kryerjen e shërbimeve personale shëndetësore dhe të asistencës sociale. Një aspekt tjetër i rritjes ka qenë përdorimi i kontratave në shërbimet e larta të pushtetit ekzekutiv të rakorduara me marrëveshje për arritjet, e që synojnë transparencën e pritshmërive dhe të kërkesave që qeveritë kanë për këshilltarët e tyre të lartë si dhe prishjen e kontratës, nëse puna është e pakënaqshme. Megjithatë pjesa më e madhe e diskutimit këtu përqëndrohet në kontraktimin për shërbime. Diku tjetër, vëmendja është përqëndruar si në përfitimet ashtu dhe në rreziqet potenciale të punësimit me kontratë në radhët e nëpunësve të lartë (Boston, 1997; Mulgan 1998, Weller and Wanna 1997)

Disa dilema rreth kontraktimit në sektorin publik

Dështimet e supozuara të shërbimeve “nga brenda”, bazuar në hierarkinë e funksioneve publike, u bënë objekt i teorive të zgjedhura publike dhe i marrëdhënive drejtues-agjent si dhe i kritikave të tyre për burokracinë, elemente bazë të shumë justifikimeve që mbështesin kontraktimin. (Boston 1996, Althaus 1997, Boyne 1998). Duke supozuar se zyrtarët janë egoistë dhe oportunistë, teoritë ekonomike për burokracinë i kanë kthyer vlerat e sistemeve të funksioneve publike në mëkate. Një punë e përhershme shihej si një joshje për vetëkënaqësi. Sistemi i mbikqyrjes hierarkike shihej si formë për përplasje reciproke dhe shmangie nga përgjegjësia. Sipërmarrja dhe entuziazmi i vetëm i pritshëm ishin në kërkim të madhështisë personale dhe të organizatave si dhe të fshehjes së gabimit. Ekziston një konflikt i brendshëm i interesave midis rolit “të blerësit” dhe “të shitësit” të shërbimit. Këtej del nevoja për të ndarë rolet dhe për të përdorur kontratat. Duke marrë si të mirëqenë hipotezën e interesit vetjak dhe të oportunitizmit, një zgjidhje do të ishte që ato të viheshin nën kontroll me anë të ofertave konkurruese dhe kontraktimit ose zhvillimit të tregjeve të brendshme të shoqëruara me kontrata. Kontraktimi jo vetëm që do të ulë koston por, si rezultat i presionit mbi çmimet të ushtruara nga ofertat konkurruese, do të sjellë dhe përmirësime të vazhdueshme në cilësi, ndërkohë që ofruesit e shërbimit mundohen të nxjerrin nga loja njëri tjetrin, duke plotësuar cilësitë e shërbimit. Për t’ia arritur kësaj “blerësit” do t’i duhet të përcaktojë objektiva të qartë shërbimi, të shoqëruar me tregues matës të cilësisë që

ndërkohë përbëjnë kushtet paraprake për të arritur përmirësime efektive të tipit të biznesit.

Avantazhet dhe disavantazhet e kontraktimit dhe të ofertës konkurrese janë shqyrtuar vazhdimisht në mënyrë të shterueshme në shumë punime p.sh. (Boyne, 1998; Hodge 1998). Një sërë kufizimesh ose kostosh vijnë si pasojë e anonimitetit dhe natyrës kontradiktore të marrëdhënieve kontraktuale. Teoria drejtues-agjent paralajmëron se këto marrëdhënie karakterizohen nga nivele të larta të mungesës së harmonisë në informacion. Agjenti di gjithmonë më shumë për atë çka ndodh se sa drejtuesi dhe e përdor atë në favor të tij. Drejtuesi, si kundërpërgjigje, përdor forma intensive dhe ndërhyrëse monitorimi si dhe mbikqyrje nga jashtë, të cilat reduktojnë nivelin e besimit dhe rritin të gjitha gjasat për shmangie. Krijohet kështu një rreth vicioz, minohen marrëdhëniet shoqërore që krijojnë besim dhe reciprocitet dhe që ndihmojnë për të arritur qëllimin e përbashkët (në rastin tonë ato që janë përcaktuar nga specifikimet e kontratës). Krijimi i “tregut për kontrata” nxjerr probleme të tjera. Lidhja e një kontrate është shpërblim i një privilegji të përkohshëm dhe synuesi për monopol hyn në një marrëdhënie të ngjashme me qiramarrjen që karakterizon monopolin burokratik të cilin synon ta luftojë shoqëria e re, e guximshme e kontraktimit (Boyne, pp.100-1). Dhe në të vërtetë, si rezultat i rreziqeve komerciale dhe faktit që vendimi për dhënien e një kontrate është i papërsëritshëm, nxitjet dhe mundësitë për korrupsion dhe parregullsi të tjera janë mjaft të larta, ndoshta edhe me të larta se në privilegjet publike, gjë kjo që ka shumë të ngjarë të nxjerrë forma më të mira të qiramarrjes.

Në disa aspekte ndryshimet, midis nëpunësimit të përhershëm dhe marrëdhënieve kontraktuale janë të vogla. Interesi personal e reciprok midis grupeve të ashtuquajtura antagonistë është mënyra se si përshkruhet shpesh marrëdhënia drejtues-vartës. E njëjta gjë mund të thuhet edhe për kontraktimin. Nëse të dy bëjnë hije së bashku, atëherë kufijtë e jashtëm shkojnë shumë larg. Kjo duket në disa tensione të brendshme në veçoritë e kontraktimit. Hendeku midis teorisë dhe praktikës është i gjërë. Logjika strukturore e kontraktimit kërkon një nivel të lartë objektiviteti dhe ngritjen e disa pengesave ligjore dhe të amortizatorëve proceduralë, të cilat nuk nevojiten në hierarkinë e zyrave publike. Menaxherët e kontratave mësojnë se marrëdhëniet e “bashkëpunimit” dhe “të vazhdimësisë” me kontraktorët lehtësojnë një zbatim më të shtruar. Po kështu detyrimet reciproke dhe të mësuarit nga njëri tjetri e bëjnë detyrën e tyre mbikqyrëse më të lehtë.

Komisioni Qeveritar Industrial Australian (1996 f. 82-3) e përshkruan marrëdhënien ideale drejtues-agjent si më poshtë:

- për çdo marrëdhënie drejtues-agjent, përcaktohet qartë kush është përgjegjës për aspekte të ndryshme të shërbimeve;
- jepet informacion i mjaftueshëm, kështu që kryerja e detyrës

është transparente, dhe,

- ka gjasa për korrigjime për rastet kur indentifikohen punë jashtë standarteve si dhe krijohen mundësi që ato të korrigjohet ose të vihen sanksione.

Një koment për këtë formulim shtjelloi hapur se, megjithëse nevojiteshin “konsultime të hapura” midis blerësit dhe shitësit, mbështetja në supozime të pashprehura nga secili grup, do të minojë marrëdhëniet kontraktuale (senate, 1998 f.1/2). Theksojmë se janë pikërisht këto supozime të “pashprehura” si besimi, respekti, dedikimi për një sipërmarrje të përbashkët, të cilat synohen të arrihen nga ansambli i zyrave publike brenda radhëve të veta në mënyrë që të lehtësojë si kooperimin ashtu dhe bindjen. Në rrjetet dhe në komunitetet e politikave të strukturave komplekse të sektorit publik të qeverisjes, forma të tilla këmbimi dhe përkushtimi janë të qenësishme për të grasatuar rrotat e menaxhimit dhe të administrimit të politikave (Hindmoor 1988)

Diskutimet e kohëve të fundit të praktikave më të mira të Kontraktimit të Qeverisë Australiane i kanë nxjerrë në pah këto çështje. Kontradikta të njëjta mund të gjenden kudo. Udhëzimet e Prokurimit të Commonwealth-it (Departamenti i Financës dhe Administrimit, 1997 f.165) rekomandojnë që menaxhimi i kontratës të bazohet në:

- në përkushtimin ndaj komunikimit të hapur, besimit dhe mbështetjes reciproke
- në elasticitetin
- në bashkëpunimin me të kontraktuarin për të indentifikuar përmirësimet e mundëshme.
- Në një marrëveshje partneriteti që mund të hedhë bazat për një marrëdhënie me leverdi reciproke.

Një manual tjetër përkrah një model kontrate “joantagoniste” dhe mbështet zhvillimin e marrëdhënieve “jashtëkontraktuale” si mjet për të nxitur marrëveshje pune kooperuese (MAB/MIAC, 1997). Zhargoni i referohet “partneritetit”, “aleancave strategjike” dhe “punës në grup” (Departamenti i Financës dhe Administratës, 1998, f. 29-30). Një raport i fundit i Komitetit të Senatit, duke u marrë më nga afër me modelin e përsosur të Komisionit të Industrisë për ndarjet e roleve drejtues-agjent, u preu hovin këtyre instrumenteve që do të realizonin menaxhimin efektiv të kontratës. Për ata, problemi ishte se si të sigurojnë zbatimin rigoroz, ligjor të kontratës dhe rreziku i “ortakërisë” qëndron në joshjet për të mbështetur një kontraktor që nuk ecën mire. Shqetësimi i Komitetit është se, nëse i mëshohet shumë “ortakërisë” informale, agjencitë mund të mos bëjnë shumë kujdes për të siguruar që marrëdhëniet formale kontraktuale që e mbështesin atë të jenë të qëndrueshme (Senate, 1998, f.9/4)

Konfuzioni në koncepte dhe dredhia u shërbejnë qëllimeve politike. Retorika e kontraktimit është bërë pjesë e diskutimeve politike në sektorin publik, në reformën sociale dhe në përdorimin e termave të tilla si “partnerizim”, “punë në grup” për të larguar kundërshtarin politik nga ato grupe, interesat materiale të të cilëve ndikohen negativisht nga kontraktimi (p.sh. punonjësit e konfederuar) dhe shpesh është shumë më afër realitetit se sa gjuha e konkurrencës. Qeveria Laburiste në Britani, p.sh. duke refuzuar “ofertën konkruuese të detyrueshme” në qeverinë lokale, flet për krijimin e një “klime më pozitive në të cilën, autoritetet lokale dhe partnerët e tyre potencialë në sektorët privatë dhe vullnetarë mund të lëvizin në drejtim të konkurimit (DETR, 1998).

Por përkrahja e lidhjeve më të ngushta të reciprocitetit dhe të bashkëpunimit në marrëdhëniet kontraktore paraqet gjithashtu disa dilema reale për kontraktimin e shërbimeve të qeverisë në një mjedis komercial, ku logjika kryesore motivuese e marrëdhënieve është kostoja dhe përfitimi. Modele të tjera kontraktuale që përkrahin marrëdhëniet më pak armiqësore janë teorikisht të realizueshme. Chistopher Hood (1997) ka tërhequr vëmendjen në drejtim të përdorimit të kontratave në modelin e një shteti kontraktues “të autorizuar”, ku bashkëprodhimi nga qytetarët e nxitur për të marrë pjesë në jetën publike siguron mjedisin standart, por jo normat e tregut. Qytetari “i merakosur” që punon si menaxher në një organizatë vullnetare që ndihmon të papunët qëndron shumë më lart sipërmarrësit oportunist që punësimin e një të papuni e shikon si mundësi përfitimi. Qëllimi i kontratës midis shtetit dhe privatit në modelin kontraktues “të autorizuar” është që të farkëtojë një partneritet reciprok midis aktorëve me mendësi dhe shpirt qytetar të njëjtë që veprojnë si në shtet ashtu dhe në shoqëri.

Në praktikë kontratat reciproke të autorizuara dhe ato komerciale nuk mund të bashkëjetojnë lehtësisht në sigurimin e shërbimeve sociale bashkëkohore. Kontratat në një kontekst të tillë përfaqësojnë një nga llojet e shumta të marrëdhënieve që sigurojnë fonde dhe shërbime dhe që farkëtojnë marrëveshje bashëpunimi midis agjencive qeveritare dhe joqeveritare në lidhje me kryrjen e shërbimit. Në rastet kur elementët e ofertave konkruuese përdoren për të përcaktuar marrëdhëniet kontraktore, aspekti komercial bëhet prioritar, edhe kur kontrata fitohet nga kontraktuesit e sektorit social të komunitetit. Konkruesit e tjerë mund të jenë thjesht sipërmarrës komercialë. Kontraktuesit e sektorit social të komunitetit “privatizohen” mjaft në formë dhe në kulturë, ndërsa përshtaten me realitetin e një kontraktimi të tillë. Kërkesa përfundimtare e imponuar në termat e kontratës është se shërbimi duhet të bëhet sipas kostos dhe cilësisë së specifikuar në kontratë. Standarte dhe praktika të ngjashme që indentifikojnë natyrën e kontraktuesit me njësi biznesi të përgjegjshme imponohen mbi këdo.

Etika e sektorit publik, kultura e sipërmarrjes dhe kontraktimi

Zëvendësimi i nëpunësimit të përhershëm me atë me kontratë dhe me oferta konkurruese ka pasojë të thella për vetë bazën strukturore dhe institucionale të qëndrimeve etike të administratës publike. Këto reflektojnë një sërë dilemash që vijnë nga përdorimi i një kulture të sipërmarrjes në mënyrë me të përgjithshme në sektorin publik. Disa e shikojnë natyrën e këtyre zhvillimeve më me optimizëm. Kjo për faktin se menaxhimi i ri publik në përgjithësi, ka mundësuar një frymë të re lirie dhe autonomie që përshkon menaxhimin e sektorit publik. “Lejimi i menaxherëve të menaxhojnë duke shkatërruar formalizimin e ngurtë burokratik dhe inkurajimi i sipërmarrjes duke marrë në sy rrezikun çliron nëpunësit e shtetit nga kufizimet dhe krijon më shumë hapësira për të vepruar në përputhje me konceptin e tyre mbi sjelljet etike individuale dhe profesionale. Paul Du Gay në kritikën që i bën kulturës së sipërmarrjes përshkruan se si nëpunësi civil modern çlirohet si “pronar i vetvetes, sepse sipërmarrja ndihmon për të realizuar vetëpërsosmërinë dhe për të gjetur vetveten (D Gay, 1994 p 662). Punonjësit publikë realizojnë vetëpërmbushjen duke përdorur iniciativën e tyre dhe duke i çuar deri në fund projektet në mjedise më të pavarura dhe të decentralizuara. Ata preferojnë më mirë të riskojnë se sa të jenë në mbikqyrje dhe janë të gatshëm t’i nënshtrohen riskut të rishikimit të punës së bërë prej tyre në këmbim të një lirie më të madhe menaxhimi.

Nuk është e rastësishme që shfaqja e kësaj forme të re menaxhimi është shoqëruar me një sërë kodesh etike formale, të shtjelluara dhe të detajuara. Krahas mundësimit të menaxhuesve për të punuar të shkëputur, nxitjes së tyre për të marrë përsipër risqe si dhe për t’iu dhënë më shumë pavarësi personale, duhet bërë më shumë për të siguruar që menaxheri të jetë i ndërgjegjësuar dhe të përvetësojë standartet etike të cilat dikur rregulloheshin dhe mësoheshin nën mbikqyrje. Në botën e re të përhapur të agjencive, normat dhe vlerat qeverisëse që mund të merreshin si të mirëqena janë dobësuar me dashje dhe po zëvendësohen me kodet e sjelljes dhe deklaratat e misionit kolektiv.

Kontradikta themelore është vizioni romantik i realizmit moral të vetvetes i mprehur në karrocën etike me imazhin e dështuar të egoistit oportunist në mbrojtje të kulturës së sipërmarrjes në sektorin publik. Shembujt janë të shumtë. Departamenti i Përgjithshëm i Avokatëve të Qeverisë Australiane ka komercializuar shërbimet e tij ligjore, kështu që agjencitë shtetërore përdorin çmimet e tregut për këshillimet e tyre ligjore, dhe mund t’i kërkojnë ato diku tjetër, nëse i sigurojnë më lirë dhe me më efektivitet. Oferta dhe kontraktimi rregullojnë shumë nga marrëdhëniet e Praktikës Ligjore me pjesën tjetër të sektorit publik. Në 1995 departamenti botoi një kod etik për Praktikën Ligjore, “Udhëzime për Vlerat Tona, Etikën dhe Sjelljen”. Prokurori i Përgjithshëm, Dale Boucher, shpjegoi filozofinë e saj:

Kodi etik mund të formulohet në mënyrë të kuptimshme nëpërmjet identifikimit të vlerave qofshin ato të fshehta ose të qarta. Udhëzimet etike janë një komponent i rëndësishëm në delegimin e kompetencave, pra autorizimin e personave të organizatës për të marrë vendime dhe gjithashtu për të ndryshuar format e shërbimit, p.sh. komercializimin. Identifikimi i vlerave dhe i parimeve etike janë pjesë përbërëse për të punuar me efektshmëri dhe rendiment duke përdorur më së miri burimet publike dhe duke nxitur aftësitë krijuese dhe novatore të stafit. Kjo mund të arrihet më së miri duke iu dhënë atyre liri të veprojnë mbi baza morale, përballë konceptit të identitetit kolektiv (Boucher, 1996, f.4).

Ky model, i “menaxherit të moralit” nuk e njeh fuqinë e kufirit minimal komercial.

Boucher e kishte të vështirë të mohonte që etika nuk mund të ekzistojë dhe as nuk ekziston në një mjedis komercial. Ai thekson vlerën e niveleve standarte komerciale në “gjallërimin” e shërbimit ligjor, dhe në stimulimin e tyre për “përmirësime të vazhdueshme”, si rezultat i konkurrencës. Katër “vlerat kryesore” të identifikuar në kod ishin pastërtia e figures, përgjegjësia, përsosmëria dhe shpirti i garës. “Identiteti kolektiv” që ato reflektojnë përshtatet me nxitjen e Praktikës Ligjore si konkuese e suksesshme për kontratat tenderuese, pra ai ka respektin e duhur profesional, vëmendjen e duhur ndaj konsumatorit dhe aftësinë për të kryer një punë më me efektshmëri dhe rendiment se të tjerët. Një identitet i tillë do të ishte i përshtatshëm për çfarëdo enti publik, dhe John Uhr përpiquej të gjente se ku qëndronte “legjitimiteti i madh i këtyre vlerave bazë... që duhet ta kenë zanafillën në biznesin bazë të departamentit (Uhr, 1996 a, f.7). Nuk është e mjaftueshme të theksojmë se kjo bëhet për t’i rekomanduar qeverisë një politikë ligjore të përshtatshme. Ky është detyrimi i çdo avokati ndaj klientit. Detyra publike e departamentit ka një karakter të veçantë.

Detyra morale përkujdesëse e ekspertit ligjor privat është në interes të klientit, ndërsa ajo e zyrtarëve të Prokurorisë të Përgjithshme përfshin një element të rëndësishëm të “përkujdesjes kushtetuese”, që do të thotë, kujdes për sistemet kushtetuese dhe vlerat ushqyese të demokracisë përfaqësuese dhe të ligjit. E gjithë përgjegjësia qeveritare e punonjësve të departamentit për t’u përkujdesur për interesat e qeverisë së ligjshme është përgjegjësi më themelore se sa përkujdesja për klientin komercial (Uhr, 1996 a, pf7).

Çështja kryesore është se interesat e klientit në rastin tonë, të qeverisë ose të një prej agjencive ekzekutive të saj dhe interesi publik nuk duhet të përkojnë. Boucher gjithashtu pranon atë që ai e quan “obligime shtesë” që vijnë nga

veprimtaria e sektorit publik, të cilat sipas tij do të thonë në përputhje me “kodet dhe standartet e aplikuar në SPA (Sistemi Publik Australian) të tilla si Akti i Shërbimit Publik; Akti i Ruajtjes të së Drejtës Private, Akti i Lirisë së Informacionit etj.” (Boucher, 1996 f.4). Si mund të përputhet kjo me prirjet sipërmarrëse të indentitetit kolektiv të agjencisë kontraktuese? Nëse “këto kode e standarte” përdoren si udhëzues dhe kuadër referencash për ushtrimin e dëshirës menaxheriale, ato ndonjëherë do të bien ndesh me kërkesat për “marrje përgjegjësie, përsosmëri dhe shpirt gare”. Monitorimi dhe ushtrimi i këtyre kodeve dhe standarteve bie gjithashtu ndesh me kërkesat për kolegjalitet dhe pavarësi menaxheriale personale në kërkim të efektshmërisë dhe të rendimentit dhe për të ndershmin me përqëndrimin tek specifikimet e blerësit ose klientit në përcaktimin e këshillimeve ligjore ose ushtrimit të gjykimit. Është blerësi i shërbimit dhe jo kontraktuesi, ai që ka përgjegjësinë të sigurojë që përputhja me kodet dhe standartet janë pjesë e “produktit” të kontraktuar. Një praktikë ligjore e sektorit privat nuk sheh asnjë arsye pse të përvetësojë kode dhe standarte të tjera, përveç atyre që janë pjesë përbërëse e praktikës ligjore dhe për pasojë, agjencia publike e komercializuar, duke i zbatuar ato, mund ta gjejë veten në disavantazh në konkurrencë. Komercializimi, me fjalë të tjera, mund të dobësojë përvetësimin e këtyre kodeve e të standarteve. Përpjekjet për të pajtuar kontraktimin me format tradicionale të përgjegjshmërisë të sektorit publik janë objekt i seksionit në vijim.

Kontraktimi dhe përgjegjshmëria

Komisioneri i administratës publike Peter Shergold, duke folur në të njëjtën ceremoni që u organizua për promovimin e librit “Udhëzime të Departamentit të Prokurorisë të Përgjithshme” tërhoqi vëmendjen e kolegëve:

“Pra, çfarë ka sektori shtetëror më shumë se sektori privat? Pse jemi pikërisht ne më të preferuar për të kryer shërbime qeveritare? Përgjigjia qëndron pjesërisht në nivelin e përgjegjshmërisë së cilës ne i nënshtrohemi si dhe vlerave dhe kodeve të sjelljes ndaj të cilave ne jemi përkushtuar. Thelbi ynë është etika dhe jo përfitimet. Gjatë gjithë punës sonë ne vazhdojmë të kemi një sërë vlerash të përbashkëta; një sfond etik; një përgjegjshmëri të fortë ndaj qeverisë, parlamentit dhe publikun australian; gatishmëri si ndaj qeverisë ashtu dhe ndaj popullit si dhe meritokracinë si bazë për rekrutimin e stafit (Shergold 1996 pl).

Mbështetësit e kontraktimit pretendojnë se ai rrit përgjegjshmërinë pasi kërkon specifikime me të hollësishme të përgjegjësive të qarta të shtetit dhe të agjentit si dhe një sistem monitorimi dhe raportimi për të përmbushur kontratën.

Sipas tyre, një përgjegjshmëri e mbështetur në rezultate është më e mira. Përgjegjësia përfundimtare për të siguruar që vlerat e mishëruara në procedurat e përgjegjshmërisë të ruhen dhe të forcohen, i mbetet blerësit. Vlerat ose qëllimet e konsideruara si të rëndësishme që përfshijnë paanshmërinë procedurale, respektin për publikun etj. duhet të specifikohen si standarte të qarta në kryerjen e detyrës dhe me tej të monitorohen dhe të ushtrohen si pjesë e kontratës. Në atë rast kontraktori mund të shmanget nga llojet e monitorimit dhe të mbikëqyries karakteristike të përgjegjshmërive të shumëfishta të punës së sektorit shtetëror, edhe nëse blerësi është ende nën ndikimin e tyre. Departamenti Australian i Shtetit i Shërbimeve Administrative kohët e fundit ka mbështetur pikëpamjen se; “Përfshirja në kontrata e sa më shumë detajeve të specifikuara të objektivave dhe përgjegjësive, e bën përgjegjshmërinë lehtësisht të identifikueshme, gjë që nënkupton se ndërhyrja e arbitrit të pavarur nuk do të jetë e nevojshme” (Senati, 1998 f.8/4)

Një e metë e rëndësishme e përgjegjshmërisë së drejtpërdrejtë e parë në këtë këndvështrim është se kontraktimi i kaq shumë shërbimeve, shpesh të shoqëruara edhe me largime të stafit, ul nivelin e njohurive të hollësishme dhe ekspertizës së nevojshme për të hartuar specifikime të detajuara dhe për të monitoruar rezultatet thelbësore. Ka shumë të ngjarë që dijet të ndahen në një frymë mirëbesimi dhe reciprociteti, kur hierarkitë, rrjetet e bashkëpunimit dhe komunitetet karakterizojnë formën e marrëdhënieve midis mbikëqyrësit dhe punonjësit dhe kur nuk ekziston ndarja artificiale armiqësore midis blerësit dhe shitësit. Le ta krahasojmë këtë me komentin e mëposhtëm bërë nga një furnizues joqeveritar, në sektorin e asistencës sociale në Melburn:

Niveli i aftësive dhe i kompetencave të burokracive të ndryshme ka rënë kaq shumë sa që ato aktualisht nuk dinë se për çfarë bëjnë tendera. Nuk ka konsultime. Vjen dokumentacioni, ju e shqyrtoni, doni të bëni pyetje, madje dhe pyetje sqaruese, por nuk ju lejohet t’i bëni, sepse kjo konsiderohet si shkelje e procesit të tenderimit (Dhoma e përfaqësuesve, 1998 f.25).

Prandaj vendosja e barrierës së përgjegjshmërisë vetëm mbi blerësin mund të jetë e padobishme. Blerësi do të ndihet viktimë e mangësive që vijnë nga mospërputhja e informacionit dhe pa dyshim, për të mbijetuar do t’ia hedhë fajin agentit. Administrimi i burgjeve në Angli na jep shumë shembuj të kohëve të fundit (Barker, 1998). Problemi, megjithatë, është më i thellë. Përgjegjësia e blerësit për rezultatet përkufizohet në mënyrë të njëanshme dhe anashkalon kërkesat e shumta e shpesh konfliktuale të përgjeshmërisë së sektorit publik. Në të vërtetë, shmangia e tyre nuk duket të jetë aq shumë si nënprodukt se sa synim për kontraktim. Departamenti i Financës në Australi ka argumentuar se burimet e shumta të anashkalimeve dhe të rregullimeve karakteristike për

pjesën më të madhe të vetë sektorit publik, nuk duhet t' i imponohen bërësit të shërbimit: “Megjithëse këta të fundit duhet të mbajnë përgjegjësi për rezultatet dhe cilësinë e shërbimit, duhet bërë kujdes që vlera e kontraktimit jashtë institucionit të mos reduktohet duke dubluar raportimin dhe monitorimin e shërbimit publik në sektorin privat” (Senati, 1998, f.2/4). Siç ka theksuar Richard Mulgan (1997) një nga qëllimet kryesore të kontraktimit jashtë institucionit është të kursejë duke zhvendosur një shërbim në sektorin privat, dhe një burim kryesor i kursimeve të tilla është çlirimi nga burokracia shtetërore. Shumica e komentuesve dhe ligjvënësve në Australi janë dakord me pikëpamjen se duhet të ruhet kufiri i prerë i hequr rreth juridiksionit të Avokatit të Popullit, p.sh midis sektorëve publikë dhe privatë në lidhje me shërbimin e kontraktuar. Në raste të veçanta, të tilla si kontraktimi i shërbimeve të punësimit mund të bëhen klauzola të veçanta në mënyre që “Avokati i Popullit” të mund të kontrollojë drejtpërdrejt mënyrën e trajtimit të klientit nga kontraktori sapo të marrë ankesa (Senati 1998, f.8/4). Përndryshe Avokati i Popullit duhet normalisht të trajtojë vetëm aftësitë e agjensive blerëse ose monitoruese për të siguruar cilësinë e shërbimit nëpërmjet menaxhimit të kontratës.

Përqëndrimi në një zgjidhje si “e realizueshme” në kontratë, për të cilën kontraktori përgjigjet sipas standarteve të caktura të arritjeve dhe të detyrimeve të jashtme, zë vetëm një pjesë të vogël të së tërës. Ajo që i dallon shërbimet publike është rëndësia që ka larmia e vlerave proceduriale (Painter 1990). Dallimi një-dimesional drejtues-agjent nuk ngërthen shumëllojshmërinë e detyrimeve funksionale që lindin gjatë kryerjes se një shërbimi publik ose të një detyre shtetërore. Marcia Neave, Presidente e Këshillit Administrativ, në prezantimin e saj në Komisionin e Administratës Publike dhe të Financës së Senatit i thekson këto aspekte: duke siguruar që administrata publike është e ligjshme, që punonjësit në marrëdhëniet e tyre me komunitetin sillen me ndershmëri, në mënyrë racionale, hapur dhe me efektshmëri... ne jemi të interesuar që të sigurojmë ruajtjen e këtyre vlerave, ndërkohë që rrugët dhe format e realizimit të detyrave shtetërore ndryshojnë vazhdimisht (Senati, 1998, F.14/7)

Rasti i kutisë postare të dëmtuar, i cituar nga Komisioni, është një ilustrim i goditur për këtë pikë (Mullins, 1996). Postieri i punësuar nga Posta Australiane dëmtoi kutinë postare të një pensionisti. Ky i fundit i kërkoi Postës Australiane zhdëmtimin e saj, por nuk u kënaq me ofertën. Kontraktori nuk mund t'ua kërkonte kompesimin sigurimeve, sepse kostoja ishte më pak se shpenzimet. Posta Australiane nuk mund ta detyronte kontraktorin të paguante koston ose të arrinte një marrëveshje. “Avokati i Popullit”, në mbështetje të ankesës së pensionistit, negocioi marrëveshjen si më poshtë:

Kontrata postare në fjalë kishte të paktën dy mangësi: ajo nuk specifikonte atë që mund të konsiderohet si e qartë në kontratë, d.m.th që postieri i

punësuar duhet të jetë i kujdesshëm dhe i vëmendshëm në punë; dhe nuk parashikonte forma të qarta për zhdëmtimet (Senati, 1998, f.6/4)

Tani Posta Australiane thekson në kontratat e saj një procedurë për kompensimin e klientëve dhe mbulimin e zhdëmtimit nga i punësuar.

Nevoja për të specifikuar në kontratë atë çka është e qartë, veçanërisht kur ajo jepet në terma të përgjithshme të tilla, si “të ushtrjeh vëmendje dhe kujdes të veçantë”, bie ndesh me përgatitjen e kontratave të sakta dhe lehtësisht të zbatueshme që përqëndrohen kryesisht në rezultate thelbësore e të matshme. Nga sa më sipër, është e qartë që kontrata nuk është instrumenti më i përshtatshëm për të lehtësuar transmetimin e vlerave procedurale të tilla si: paanshmëria, respekti për kulturat e ndryshme, ndershmëria etj. Sa më e ndërlikuar të jetë detyra dhe sa më të pasigurta rezultatet, aq më e vështirë është përshtatja e veprimtarisë me kontratën si instrument kontrolli. Kontratat nuk i janë përshtatur mirë detyrës për të specifikuar dhe kërkuar nga kontraktori përgjegjësi, detyra dhe detyrime të sektorit publik “të marra si të mirëqena”; veçanërisht nëse ato sjellin hamëndje dhe në disa raste ndërhyrjen e superiorit ose të arbitrit, kur përballen me gjykime për vlera konkurrese ose të paqarta. Proçeset e përgjegjshmërisë që rrjedhin nga marrëdhëniet kontraktuale jo të drejtpërdrejta nuk pajtohen lehtësisht me shpresat e qytetarit për të siguruar më shumë vëmendje për shqetësimet e tij legjitime. Sikurse thekson (Mulgan, 1997 f.26) kontraktimi duhet të nënkuptojë një farë reduktimi të përgjegjshmërisë “nëpërmjet heqjes së kontrollit ministerial ose të departament mbi veprimtarinë e përditshme të kontraktorëve dhe të stafit të tyre”. Nëse monitorues të jashtëm vlerash të tillë, si antidiskriminimi dhe e drejta për të mbrojtur jetën private kanë mundësi të kufizuara inspektimin dhe korrigjimin, atëhere perspektivat për të siguruar dhe për të ruajtur doktrinat themelore të qëndrimeve etike të përditshme të rutinës në kryerjen e shërbimeve publike nuk janë të mbara.

Mbështetësit e mekanizmave të tregut pretendojnë se i kanë përgjigjet për problemet e përgjegjshmërisë dhe të “cilësisë”. Në disa raste kur furnizuesi i shërbimit, i financuar nga qeveria, nuk është i vetmi furnizues, klientët mund të vendosin vetë, sikurse bëjnë kur zgjedhin restorantet dhe supermarketet. Megjithatë, shumica e kontratave për shërbime shtetërore u jepen furnizuesve monopol të cilët konkurojnë herë pas here për to, kështu klienti ose blerësi nuk e ka një mundësi të tilla. Në mungesën e një opsioni “për të zgjedhur”, klientit i mbetet të ketë besim në mekanizmat e ankesave të mbështetura nga arbitra të jashtëm ose nga normat dhe standartet e brendshme. Kohët e fundit, nën ndikimin e kulturës së sipërmarrjes, agjencitë shtetërore janë përpjekur të imitojnë sektorin privat në zhvillimin e normave dhe të standarteve të tilla dhe për të realizuar atë që quhet “vëmendje ndaj klienti. “ Agjencitë e Commonwealth-it që kontraktojnë shërbime jashtë duhet të hartojnë “statutet e shërbimit”.

Statutet janë dokumente të qarta që detajojnë shërbimet e kryera, standartet e pritshme të shërbimeve dhe deklaratimet e qarta për mbajtjen e përgjegjësisë nëse shërbimi nuk kryhet sipas standarteve të premtuara. Ata përmbajnë edhe udhëzime lidhur me ankesat nëse diçka nuk shkon mirë. Statutet mund të trajtojnë, kur të jetë e mundur, çështje të tilla të cilësisë së shërbimit, si besueshmëria, paraqitja e jashtme e paisjeve dhe ambienteve, gatishmëria, siguria etj. Komiteti beson se statutet e shërbimit, kur e gjejnë të përshtatshme, duhet të përfshijnë një kod etik ose së paku të trajtojnë çështje etike (Senati 1998 f.8/b).

Siç u përmend më sipër, komisioni, në kërkim të mekanizmave për të siguruar zbatimin e standarteve të shërbimit publik nga kontraktorët privatë, përcakton se është blerësi dhe jo kontraktori ai që mban përgjegjësinë dhe barrën kryesore për t'u përgjigjur dhe për të mbajtur përgjegjësi para publikut. Kjo është në përputhje të plotë me teorinë dhe praktikën e kontraktimit. I takon drejtuesit të përcaktojë dhe të sigurojë standartet. Pra është mjaft ironik fakti, që një nga mekanizmat për të arritur një garanci të tillë është botimi nga agjencia shtetërore i një statuti shërbimesh i cili do ta garantonte klientin kundrejt një furnizuesi privat me interesa komerciale.

Sidoqoftë, statute të tilla s'janë veçse përgjigje të pjesshme të garancive dhe të përgjegjësive që kërkon publiku nga furnizuesit e shërbimit publik. Ajo zgjeron kuptimin e fjalës "klient" duke përfshirë edhe të burgosurit, të papunët ose të gjymtuarit. Vetëm një numër i vogël dhe i parëndësishëm vlerash, të drejtash dhe shpresash që vijnë nga mënyra se si grupe dhe individë të tillë duhet të trajtohen e përfshihen në lidhjet reciproke që nënvizon imazhi i "shërbimit ndaj klientit". Madje, vetë ideja e shërbimit ndaj "klientit" humbet disa nga fijet e rrjetës komplekse të detyrimeve, kontrolleve dhe mekanizmave të përgjegjshmërisë që janë përzier në shumë nga marrëdhëniet midis shtetit dhe qytetarëve (Weller 1997; Wardon 1997). Së fundi, për të përcaktuar përgjegjësitë publike dhe për të rrënjosur garancitë e sjelljes etike, ne duhet t'u referohemi thelbit të zyrave shtetërore dhe nëpunësve si dhe vlerave dhe standarteve që ata përfaqësojnë dhe transmetojnë.

Përfundime

Reformat moderne të menaxhimit publik në Australi dhe në vende të tjera e kanë aplikuar kontratën në shumë sfera të menaxhimit dhe të realizimit të shërbimit publik. Në emër të efektivitetit, nëpunësit dhe agjencitë shtetërore në shumë veprimtari janë zëvendësuar me kontrata nga biznese dhe individë. Risqet e praktikave të tilla njihen mirë. Në biznes, shteti ka qënë gjithmonë i

pambrojtur ndaj korruptueshmërisë dhe abuzimeve të pushtetit. Sistemet e ndërlikuara të ligjeve dhe të kontrollit nuk përbëjnë ndonjë risi në parandalimin ose ndreqjen e qëndrimeve joetike gjatë zbatimit të kontratave.

Për më tepër, me zëvendësimin e hierarkive të intergruara ose të lidhura në rrjet të zyrave shtetërore me agjenci publike të copëzuara dhe firma private të rregulluara me kontratë, një nga shtyllat themelore të etikës publike, ajo e nënpunësit të emëruar, në sistemin e shërbimeve publike mund të shpërbëhet. Disa nga pasojat e këtij procesi janë përmendur nga Richard Chapman në kapitullin e 7të. Përpjekjet e shefave të agjencive për të shkruar kode të etikës, që krahas mbrojtjes së traditave e vlerave publike i thurin lavde kulturës së sipërmarrjes, janë një betejë e vështirë kundrejt logjikës së riskut dhe sipërmarrjes së tregut si dhe marrëdhënive të ngjashme me marrëdhëniet e tregut. Përpjekjet e menaxherëve me kontratë për ta përshtatur kontratën me disa nga dimensionet më komplekse të shërbimit publik, të tilla si; vlerat universale të paanshmërisë dhe ndershmërisë nxjerrin në pah mospërputhjen e këtyre instrumenteve me detyrat. Kundërshtitë, dyshimi reciprok dhe legalizimi i kontratës prishin shumë nga shprehitë dhe praktikat normale të negociuara ose të mirëqena të administratës së sektorit publik. Secili agjent në një zinxhir drejtues-agjent që mbahet me kontratë ka një nxitje për të injoruar ose shmangur kërkesat më të gjera me interes publik. Tensionet dhe kontradiktat bëhen evidente në mënyrën se si format e shumta tradicionale të përgjegjshmërisë tejkalohen ose zëvendësohen nga mekanizmat e ngushta njëdimensionale të zbatimit të kontratës dhe të kryerjes së shërbimeve. Si përfundim, zëvendësimi i formave të natyrshme, më të përgjithshme të mbikqyrjes të drejtimit, të punës në rrjet dhe në grup, karakteristike për sisteme të zyrave publike me format e punës me detyra të veçanta e të posaçme, karakteristike për kontratën, është një kërcënim për vete themelet e sjelljes etike në menaxhimin dhe në kryerjen e shërbimeve publike.

Bibliografia

- Althaus, Catherine (1997), 'The application of agency theory to public sector management', in Glyn Davis et al (eds), *The New Contractualism?*, Melbourne; Macmillan, pp.137-54
- Barker, Anthony (1998), 'Political responsibility for UK prison security-ministers escape again', *Public Administration* Vol. 76, pp.1-24
- Boston, Jonathan (1996), 'The ideas and theories underpinning the New Zealand model', in Jonathan et al. (eds), *Public Management; the New Zealand Model*, Auckland; Oxford University Press, pp.16-41
- Boston, Jonathan (1997), 'The new contractualism in New Zealand; Chief Executive performance agreements', in Glyn Davis et al, (eds) *The New*

- Contractualizm?, Melbourne; Macmillan, pp.180-98
- Boucher, Dale (1996), 'An ethical code...not a code of conduct', Canberra Bulletin of Public Administration Vol. 79 February, pp.3-5
- Boyne, George A. (1998), 'Competitive tendering in local government; a review of theory and evidence', Public Administration Vol.76, pp.695-712
- Davis, Glyn, Sullivan, Barbara and Yeatman, Anna (eds) (1997), *The New Contractualism?* Melbourne; Macmillan.
- Department of Environment, Transport and the Regions (DETR) (1998), *Modern Local Government; In Touch with the People*, London; DETR.
- Department of Finance and Administration (1997), *Commonwealth Procurement Guidelines*, Canberra; Department of Finance and Administration.
- Department of Finance and Administration (1998), *Competitive Tendering and Contracting; Guidance for Managers*, Canberra.
- du Gay, Paul (1994), 'Making up managers; bureaucracy, enterprise and the liberal art of separation', *British Journal of Sociology* Vol.45, pp.665-74
- Hindmoor, Andrew (1998), 'The importance of being trusted; transaction cost and policy network theory', *Public Administration* Vol.76, p.25-44.
- Hodge, Graeme (1998), 'Contracting public sector services; a meta-analytic perspective of the international evidence', *Australian Journal of Public Administration* Vol.57, pp.85-97
- Hood, Christopher (1986), *Administrative Analysis*, Brighton; Wheatsheaf
- Hood, Christopher (1997), 'Which contract state? Four perspectives on outsourcing for public services', *Australian Journal of Public Administration* Vol. 56, pp.120-31.
- House of Representatives Standing Committee on Family and Community Affairs (1998), *What Price Competition? A Report on the Competitive Tendering of Welfare Service Delivery*, Canberra; Parliament of the Commonwealth of Australia
- Industry Commission (1996), *Competitive tendering and contracting by public sector agencies*, Melbourne; Australian Government Publishing Service.
- Jackson, Michael (1987), "Office conduct or moral conduct?" *Canberra Bulletin of Public Administration* October, pp.83-5
- Management Advisory Board/Management Advisory Improvement Advisory Committee (MAB/MIAC) (1997), *Before you sign on the dotted line...ensuring contracts can be managed*, Canberra: MAB/MIAC Report No 23
- Minson, Jeffrey (1998), 'Ethics in the service of the state', in Mitchell Dean and Barry Hindess (eds), *Governing Australia: studies in contemporary rationalities of government*, Cambridge: Cambridge University Press, pp47-69
- Moss, Irene (1997), 'Does entrepreneurial government reduce the scope for scrutiny of the public service?' *Australian Journal of Public Administration*

- Vol. 56, pp.3-10
- Mulgan, Richard (1997), 'Contracting out and accountability', *Australian Journal of Public Administration* Vol. 56, pp. 106-16
- Mulgan, Richard (1998), "Politicization of senior appointments in the Australian Public Service", *Australian Journal of Public Administration* Vol. 57, pp.3-14
- Mullins, Joanna (1996), "Handling complaints related to government services delivered by contract", *Canberra Bulletin of Public Administration* Vol. 79, February, pp.109-17
- Painter, Martin (1990), "Values in the history of public administration", in John Power (ed), *Public administration in Australia; a watershed*, Sydney;Hale & Iremonger.
- Senate Finance and Public Administration reference Committee (1998), *Contracting out of Government service Second Report*, Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia.
- Shergold, Peter (1996), 'Integrating traditional values with newer management approaches', *Canberra Bulletin of Public Administration* Vol.79 February, p.1
- Shergold, Peter (1997), "Ethics and the changing nature of public service", *Australian Journal of Public Administration* Vol. 56, pp.119-24
- Uhr, John (1996), 'From merit to multiculturalism' in John Uhr (ed), *Ethical Practice in Government*, Canberra: Federalism Research Centre, pp.7-22
- Uhr, John (1996a), 'Core value or core business?' *Canberra bulletin of Public Administration* Vol. 79 February, pp.5-7.
- Vardon, Sue (1997), 'Are prisoners clients?', *Australian Journal of Public Administration* Vol.56, pp.127-9.
- Weller, Patrick (1997), 'Are prisoners clients?', *Australian Journal of public Administration* Vol. 56, pp.125-7.
- Weller, Patrick and Wanna, John (1997), 'Departmental secretaries: appointment, termination and their impact', *Australian journal of Public Administration* vol, 56 pp.12-25

12 Midis Autonomisë dhe Përgjegjshmërisë: Nëpunësit e Lartë të Shtetit të Hong Kongut në Kërkim të Identitetit

Anthony B.L. Cheung

Përgjegjshmëria dhe autonomia: koncepte dhe pasiguri

Në diskutimin e tij mbi përgjegjshmërinë në sektorin publik, Colin Campbell (1995) bën dallimin midis përgjegjshmërisë hierarkike dhe përgjegjshmërisë demokratike. Nëpunësit civilë, si zyrtarë që punojnë në departamente qeveritare të mëdha e komplekse, duhet të mbajnë përgjegjësi jo vetëm para eprorëve të tyre të drejtpërdrejtë, sipas kuptimit hierarkik Weberian, por edhe para lidërshpirt politik që vë në lëvizje legjitimitetin e tij duke pretenduar se mishëron vullnetin e popullit të shprehur në zgjedhjet demokratike. Sipas Campbell, nëpunësit civilë me orientim demokratik e çojnë nocionin e legjitimitetit politik një hap më tej, duke parashikuar ndryshime në mandatin popullor në kohë zgjedhjesh dhe duke vlerësuar ndikimin e tyre në përparësitë dhe përcaktimin e programit të qeverisë (Campbell, 1993, p112). Përsa i përket etikës në shërbimet publike p.sh. pak do të kundërshtonim konceptin e Luiz Montanheiros (1998) për burokratin e paanshëm dhe të përgjegjshëm dhe politikanin e ndershëm e transparent .

Në rastin e Hong Kongut, nuk është as e lehtë dhe as e thjeshtë që nëpunësit civilë të jenë politikisht të paanshëm dhe transparentë. Jo vetëm që atje ende nuk egziston një sistem qeverisjeje demokratike në të cilën ekzekutivi politik ka të drejtë të qeverisë në bazë të mandatit të popullit të shprehur në zgjedhje demokratike, por gjatë 155 viteve të sundimit kolonial britanik deri në 30 janar 1997, nëpunësit e lartë të shtetit, kryesisht ata të klasës administrative të cilëve më poshtë do t' u referohemi si “nëpunës të administratës publike”, në fakt kishin formuar qeverinë e përhershme, e cila mishëronte si rolin e bërësit të politikave ashtu dhe të administratorëve, në atë që S.K. Lau (1982 f. 26-9) e përshkruan si “shoqëri burokratike”. Krejt ndryshe nga rruget e përshkruar nga J.D. Aberbach, R.D. Putman dhe B.A Rochman (1981) në evoluimin e zonës së takimit burokrat- politikan, nëpunësit e administratës publike të Hong Kongut kanë qenë gjatë gjithë kohës tipi i “hibridit të pastër” (imazhi IV i përshkrimit të Aberbach et al) që kombinon funksionet e formulimit

të politikave, ndërmjetësuesit të interesave dhe artikulimit të idealeve, funksione këto që tradicionalisht kanë qenë brenda sferës së politikanëve. Deri në vitin 1990 nuk kishin dalë ende lojtarë të tjerë politikë (të tillë si politikanë e parti të zgjedhura në mënyrë popullore), që të kërkonin një pjesë nga këto funksione dhe pushtete. Megjithatë, parimi i përgjegjshmërisë politike ka mbetur i turbullt dhe i papërcaktuar, dhe kësisoj përbën çështjen kryesore etike të mbetur pezull të administratës shtetërore si institucion.

Tradicionalisht pritet që nëpunësit civilë të jenë të pavarur në kryerjen e rolit të tyre administrativ. Kohët e fundit një autonomi e tillë administrative është ritheksuar nga modeli i Menaxhimit të Ri Publik, (shih Hood 1991), i cili mbështet liri dhe autonomi më të mëdha për menaxherët që i nënshtrohen përgjegjshmërisë në kryerjen e detyrës. Nëpunësit civilë merren shumë edhe me procesin e formulimit të politikave, siç pranohet nga Aberbach et al (1981), por nuk ka asnjë dyshim përse i përket vartësisë së administratës shtetërore ndaj lidërshiptit politik të zgjedhur. Politikisht kjo nuk do të thotë që ata të jenë zotër të vetvetes, por përsëri për Hong Kongun kjo nuk është e vërtetë.

Në të kaluarën, gjatë ushtrimit të pushtetit të tyre pothuajse autokratik, punonjësit e administratës shtetërore gëzonin një shkallë të lartë pavarësie “politike”. Ata ishin lojtarët e vetëm kryesorë në një mjedis politikisht monolitik, ku ata kishin kontroll të plotë mbi burimet politike e fiskale, vendimet mbi politikat dhe dhënien e privilegjeve, përkrahjen dhe bërjen e emërimeve sikurse dhe aftësitë për të arbitruar dhe zgjidhur konfliktet sociale. Ata ishin mësuar të pretendonin se ishin mbrojtësit e interesave publike dhe ta konsideronin veten mbi politikën dhe interesat sektoriale, ndonëse në praktikë ata ishin të lidhur me interesat elitare të pranuar. (Barry O’Toole, kapitulli 6)

Pas viteve 1997, administrata shtetërore gjendet në një udhëkryq politik midis kërkesave për përgjegjshmëri në rritje dhe atyre për autonomi të reduktuar. Natyra e ndërlikuar e sistemit politik nuk e ka ndihmuar të çajë përpara në përpjekjet e saj për një sistem më të qartë kushtetues. Megjithatë, nuk është e vërtetë të themi se autonomia dhe përgjegjshmëria e administratës shtetërore të Hong Kongut ka mbetur e pandryshuar gjatë viteve. Përkundrazi, në dekadat e fundit, si rezultat i presionit të jashtëm dhe rinovimeve të brendshme, burokracia ka parë një rritje të rëndësishme në të dy frontet. Përpara se të diskutojmë sfidat e imponuara nga rendi politik i Rajonit të Ri Special Administriv (RRSA), (1) ia vlen të rishikojmë zhvillimet e kohëve të fundit (shih fig.1)

<p>Autonomi</p>	<p>Para 1960</p> <p><i>Dominimi Administrativ:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrimi i shoqërisë • Organizim politik burokratik • Ruajtja e rendit publik dhe e stabilitetit dhe autarkisë 	<p>1970-mes i viteve-1980</p> <p><i>Përtëritja Burokratike:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Skema e pushtetit (PL) • Gjysmë ministerizimi i bërësve të politikave • Reformat Mc Kinsey • KPA 	<p>Mes i viteve 1980-1992</p> <p><i>Reformat institucionale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma në sektorët publikë • Orietimi ndaj konsumatorit • Strategjia menaxhuese për te rimenaxhuar zonat elektorale të brendshme e të jashtme • Politizimi i mëtejshëm i zyrtarëve që merren me bërjen e politikave
<p>Përgjegjshmëria</p>	<p><i>Qeveria e dalë nga diskutimi dhe kooptimi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Përthithje administrative e interesit elitare • Sistem plotësisht kolegjal 	<p><i>Qeveria për komunitetin</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizimi i komunitetit • Ndërhyrje dhe shërbime • Shteti përfshirës 	<p><i>Reforma për rritjen e përgjegjshmërisë</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Skema e administrimit të Rajonit/Zonës • Qeveria përfaqësuese • Iniciativa për rritjen e integritetit (Avokati i Popullit, qeveri transparente, mundësi për informim, mosndërhyrje në jetën private) • Përballja me pushtetin ligjvënës dhe median

Figura 1

Ndryshimet kryesore në autonominë dhe përgjegjshmërinë e administratës së Hong Kongut nën sundimin kolonial britanik

Autonomia totalitare (deri në vitet 1960)

Deri nga fundi i viteve 1960 ishte ndjekur forma tradicionale e administrimit kolonial, në të cilën nëpunësit e lartë të shtetit, kryesisht funksionarë të rangjeve administrative të rekrutuar nga Britania, vepruan si “funksionarë politikë” ashtu sikurse dhe në kolonitë e tjera tipike britanike (Lugard, 1970). Ata me ndihmën e udhëheqësve kinezë të kooptuar, pra me një pushtet jo të drejtpërdrejtë, u përpoqën të ruajnë një kontroll efektiv mbi popullsinë vendase, ku “administroheshin” probleme sociale dhe politike. Duke ndjekur doktrinën autarkike, qeveria koloniale zbatoi funksione shtetërore minimale në ruajtjen e rendit dhe të sigurimit të disa shërbimeve sociale esenciale. Popullsia indigjene kineze në përgjithësi u la e qetë. Ata zbatonin ligjin dhe traditat kineze dhe ishin nën kujdesin e udhëheqësve të komunitetit të tyre. Shqetësimi kryesor i zyrtarëve kishte qenë si të përballoheshin kërkesat sociale; përkujdesja e tyre ishte si të frenonin dhe të shtypnin “politikat sociale” dhe të ruanin sundimin administrativ.

Qeveria ndoqi procesin “e përthithjes administrative të politikave” me anë të të cilit “ajo koopton forcat politike, që shpesh përfaqësohen nga grupe elitë, në shtabin vendimmarrës, duke realizuar kështu një farë integrimi të elitës” (King 1981, f.130;). G.B. Endacott (1964, f.229) e shpjegoi një sistem të tillë si “qeverisje me rrahje mendimesh”, që i shërben një komuniteti “në të cilin synimet e qeverisë pranohen pa kundërshtime” dhe sigurojnë “një administratë efektive brenda një strukture ekonomike e sociale të pranuar, të lidhur me një ekonomi liberale” (f.244).

Duke përdorur konceptin e A.Stepanit (1978), shteti i hershëm kolonial mund të përshkruhet gjithashtu si “një shtet plotësisht kolegjal”, i cili përfshiu vetëm elitën vendase sociale dhe të biznesit, por njëkohësisht siguroi edhe integrimin dhe ndërveprimin minimal midis “shtetit” dhe “shoqërisë” (d.m.th. shoqërisë vendase të dominuar nga kinezët). Stabiliteti i pushtetit u ndërtua mbi bazën e mobilizimit dhe pjesëmarrjes minimale demokratike. Mungesa e aktivitetit politik dhe mentaliteti i paqëndrueshëm dhe mërgimtar i popullsisë së hershme përforcoi një ndjenjë apatie politike dhe dobësie (Miners 1975 teat 1971). Duke qenë se vlera kryesore e administratës publike koloniale ishte ruajtja e rendit shoqëror dhe stabiliteti, ai u bazua në një elitë vendase të nënshtruar dhe në një popullatë pa kërkesa, të brumosur me një kulturë “familjeje utilitariste” (Lau, 1982). Marrëdhëniet midis qeverisë dhe popullit.

Autonomi me elemente ligjshmërie: Forcimi i pushtetit administrativ (nga 1970 deri në mes të viteve 1980)

Periudha nga fillimi i viteve 1970 deri nga mesi i viteve 1980 (përpara përfundimit të bisedimeve anglo-kineze mbi të ardhem e Hong Kongut) në

përgjithësi mund të përshkruhet si një periudhën ripërtëritjeje burokratike e administratës publike, kryesisht nën udhëheqjen e guvernatorit reformist Sir. Murray MacLehose (deri 1981). Kjo ripërtëritje synonte të vendoste një bazë ligjshmërie për një sistem të fortë administrativ, që në mungesë të mandatit të popullit do të qeveriste nëpërmjet përpjekjeve të ndryshme për ngritjen institucionale dhe të komunitetit.

Në vitin 1967, lëvizje të frymëzuara nga komunistët, nxorën në pah probleme të thella të legjitimitetit të qeverisë dhe të shkrirjes elitë-masë (King 1981). Duke u shkëputur nga qëndrimi i mëparshëm i sundimit jo të drejtpërdrejtë me “duar jashtë” burokracia koloniale tani synonte të adaptonte një stil qeverisjeje që ishte më veprues dhe i orientuar ndaj popullit. Në vitin 1968 u ngrit një skemë e re për pushtetin lokal me administratorë vendas, të rinj të emëruar në distrikte të ndryshme, që do të koordinonin më mirë veprimtaritë e qeverisë në nivel lokal dhe do ta sillnin pushtetin më pranë njerëzve. Roli i tyre ishte të shpjegonin politikën e qeverisë dhe t’i raportonin agjencive në qendër mendimet dhe ndjenjat e popullit. Ndonëse larg së qeni demokraci pjesëmarrëse, kjo formë vendosi një lloj komunikimi politik të dyanshëm. Pushtetet lokale (PL) ngritën komitete të ndihmës reciproke dhe korporata të pronarëve në blloqet e banuara dhe komite të zonave në nivel distrikti, të cilat në bashkëpunim me lëvizjet territoriale, si “Lëvizja për një Hong Kong të Pastër dhe “Lëvizja Antikrim” ndihmuan për të ngulitur ndjenjën e përkatësisë komunitare dhe të identitetit.

Po kështu, administrata publike u modernizua nëpërmjet riorganizimit të menaxhimit. Bilanci i bërë nga konsulentët e Mc.Kinsey në vitin 1975, nga disa krahasohet me Raportin Fulton të vitit 1948 mbi reformat e administratës publike në Britani (Harris 1969, f.135-41). Ai propozonte riorganizimin e Sekretariatit të Qeverisë në një numër degësh “për politikën” dhe “burimet” të drejtuar nga kryesekretarë; për të forcuar koordinimin e programeve dhe të politikave midis departamenteve qeveritare; për të shtrirë proceset e ndarjes së të ardhurave në përputhje me mundësitë reale të administratës publike që në atë kohë ishte shumë popullore në Amerikën e Veriut dhe Europën Perëndimore. Zyrtarët e lartë administrativë që morën portofolet e degëve të reja, mendohej të punonin si ministra. Në 1974 Mac.Lehose ngriti Komisionin e Pavarur Antikorrupsion (KPA), i cili ishte njafat i suksesshëm në shkatërrimin e sindikatave të korruptuara brenda ministrive dhe në edukimin e publikut për të mos pranuar rryshfete, ose të korruptojë me rryshfete zyrtarët. KPA përbënte jo vetëm një risi të rëndësishme institucionale, por ishte dhe një “institucion karizmatik” që ndihmoi qeverinë e pazgjedhur të rifitojë legjitimitetin.

Nga mesi i viteve 1980 Hong Kongu nuk kishte më po atë regjim liberal, që kishte pasur më parë. Strehimi, arsimit, shëndetësia dhe shërbimet publike ishin zgjeruar shumë dhe ishin zhvilluar reforma të fuqisë punëtore. Kishin filluar gjithashtu projekte të reja e të mëdha në transportin dhe në

infrastrukturën e qytetit. Duke e kthyer rritjen ekonomike dhe bollëkun pothuajse në kriterin e vetëm për të legjitimuar sundimin kolonial, strategjitë ndërhyrëse të qeverisë u përputhën me akumulimin kapitalist si justifikim i qenies së tij (2). Burokracia koloniale, për t'i nënshtruar dhe ndryshuar politikat sociale si dhe për të forcuar kapacitetin institucional ashtu dhe legjitimitetin e sistemit politik, kishte zgjedhur përtëritjen institucionale dhe ndërhyrjet proaktive në politikë, duke shkuar drejt një forme më përfshirëse të aparatit shtetëror kolegjal (Stepan 1978)

Autonomi me elemente të përgjeshmërisë: Mbështetja e pushtetit politik gjatë tranzicionit pas viteve 1984.

Duke vazhduar përpjekjet e viteve 1970 për zhvillimin institucional dhe forcimin e komunitetit, periudha politike e tranzicionit që pasoi deklaratën e përbashkët kino-britanike të vitit 1984 përjetoi ndryshime të rëndësishme në aspektet politike dhe institucionale. Këto përfshinin nxitjen e reformave për rritjen e përgjegjshmërisë në përputhje me programin e qeverisë britanike për çkolonizimin e Hong Kongut, duke ngritur një qeveri përfaqësuese të mbështetur në popullsinë vendase dhe duke nisur reforma në sektorin publik, pjesërisht në përgjigje të tendencave globale të reformave të menaxhimit publik dhe pjesërisht për të arritur një farë depolitizimi të administratës publike në dritën e ndryshimeve politike.

Prezantimi i normës së Përgjegjshmërisë

Në vitin 1980 nisi një skemë e administrimit rajonal që mundësonte “bordet e rajonit” të zgjedhura pjesërisht me të drejtë vote universale (Qeveria e Hong Kongut 1980) (3), të këshillojnë qeverinë për çfardo problem që ndikonte mbi mirëqënien e atyre që banonin dhe punonin në rajon. Skema e administrimit të rajonit më vonë u përfshi në atë që qeveria pretendonte të ishte niveli kryesor në sistemin me tre nivele të qeverisë përfaqësuese të Hong Kongut, të përbërë nga bordet e rajonit, këshillat bashkiake dhe nga Këshilli Legjislativ (Hong Kong. Government, 1987 kap. II). Propozimi për “qeveri përfaqësuese” ishte pjesë e programit dekolonizues të qeverisë britanike, për t'ia kaluar kompetencat e administratës një sistemi lokal (Hong Kong Government, 1984 a, 1984 b). Reformat politike gjatë tranzicionit të viteve pas 1984 u zhvilluan duke pasur dyshimet dhe kundërshtimet e Kinës. Ato u ndërmorën nga një elitë e administratës publike ende e interesuar për të mbajtur kontrollin ekzekutiv.

Përpjekjet për të vendosur një farë përgjegjshmërie politike u renditën me iniciativat e mëtejshme për të rivlerësuar integritetin. Këto përfshinin emërimin

e një Komisioneri për Ankesat Administrative në 1989, (i rriqajtur Avokati i Popullit në 1996), një Komisioneri për “Jetën Private” në 1996 dhe nxitjen e qeverisjes transparente dhe të së drejtës për tu informuar. Nën guvernatorin Chris Pattern, i cili dha shembullin për përgjeshmërinë publike duke prezantuar në Këshillin Ligjvënës normën: “Koha për t’i bërë pyetje guvernatorit”, nëpunësit e lartë të shtetit duhet të sqaronin politikat qeveritare dhe të luanin rolin si ministra duke folur për çështje më rëndësi publike para medias dhe në komisionet e Këshillit Ligjvënës. Pattern gjithashtu propozoi që të gjithë departamentet e qeverisë dhe zyrat shtetërore të zotoheshin për kryerjen e detyrave dhe të gjithë sekretarët politikë të tregonin përkushtim politik dhe të bënin raportime vjetore për ecurinë e objektivave të tyre.

Pas zgjedhjeve të drejtpërdrejta të vitit 1991 që mundësuan daljen e brezit të parë të “politikanëve” të zgjedhur që pretendonin se gëzonin mandatin e popullit, Këshilli Ligjvënës u bë më i rreptë e më kërkues ndaj administratës. Sekretarja e Përgjithshme, Anson Chan nxori në pah mendimet e kolegëve të saj të lartë të administratës publike, kur në vitin 1994 goditi ligjvënësit “që kanë përdorur të gjitha mjetet publike për të kritikuar dhe përçmuar” nëpunësit civilë (Eastern Express, 27 tetor 1994). Qëndrimet e nëpunësve të lartë të shtetit ndaj lëvizjes drejt një qeverie përfaqësuese mbeten të dyshimta. Sipas një studimi të vitit 1994, vetëm 59,9% e zyrtarëve të drejtorive e ndienin se duhet të përgjigjen përpara Këshillit Ligjvënës, ndërsa 24% mendonin të kundërtën dhe 16,1% nuk ishin të sigurt (Lee 1994, f.42-7). Presionet vazhduan midis dëshirës së nëpunësit të lartë civil që të ruajë pavarësinë politike dhe retorikës së tij zyrtare që të respektojë nevojën për t’u përgjigjur përpara pushtetit ligjvënës dhe për të çuar përpara demokracinë.

Reformat institucionale për të çuar përpara kapacitetet menaxhuese

Në vitin 1989 me fillimin e programit për “reforma në sektorin publik”, administrata filloi të përqëndrohet në reformat menaxhuese që nxitën efektivitetin dhe shërbyen për të forcuar autonominë e menaxhimit. Reformat e reja përfshinë: krijimin e fondacioneve të vetadministruara të zejeve dhe racionalizimin e enteve publike dhe të organeve publike joministore; delegimin e përgjegjësisë menaxhuese të burimeve dhe të reformave buxhetore; theksimin më të madh të funksioneve menaxhuese të degëve që hartonin “politikat”, (tani byrotë); ndryshimet proceduriale dhe strukturore brenda administratës publike për ta bërë atë të vetëdijshme për kostot dhe rezultatet dhe së fundi, shndërimin e nëpunësve civilë nga administratorë në menaxherë më të mirë (Finance Branch 1989, Cheung 1992).

Ajo që e bën Hong Kongun një rast të veçantë në orientimin e sotëm global të reformës në sektorin publik është fakti se reformat nuk u nxitën as

nga probleme ekonomike ose sociale dhe as nga një rënie e parashikuar në efektivitetin administrativ (Cheung, 1996 b). Arsyeya zyrtare ishte se “i nxitur nga suksesi ekonomik i Hong Kongut, komuniteti me të drejtë kërkon shërbime publike më të shumta e më të mira” dhe për pasojë shërbimi publik duhej të bëhej më i efektshëm jo vetëm që të përmirësonte menaxhimin financiar dhe funksionin e tij, por edhe të përmirësonte aspektet më cilësore të punës, veçanërisht marrëdhëniet klient-personel (Efficiency Unit, 1995, f.3). Sikurse është theksuar edhe më parë, ajo çka “Rendimenti” i ka dhënë reformës së sektorit publik, shpesh lidhet me retorikën e “politikës së vërtetë” për të mundësuar modelet komplekse të interesave politike dhe burokratike që të shprehen qartë brenda praktikave lëvizëse të administratës publike (Cheung 1996 b). Në rastin e Hong Kongut, masat për reformimin e sektorit publik mund të konsiderohen si një grup përgjigjesh strategjike për të rimodeluar konfiguracionin institucional të sektorit shtetëror që të mund të rimenaxhojë realitetet vazhdimisht në ndryshim të zonave të brendshme e të jashtme elektorale në rendin e ri politik, e kështu të forcojë kapacitetin institucional të administratës publike për të përballuar sfidat e reja që dalin nga pavarësia e saj.

Krizat e autonomisë dhe e përgjegjshmërisë. Dilemat pas viti 1997

Logjika e demokratizimit dhe çkolonializimit, nëse ndiqet në Hong Kong në tranzicionin e tij për t’u bërë një RAS i plotfuqishëm, do të kërkonte që shërbimi publik të ishte politikisht më pak autonom dhe me më shumë përgjegjshmëri. Megjithatë, realiteti tregon një skenar të turbullt ku jo të gjithë nëpunësit e lartë civilë pranojnë më pak autonomi dhe më shumë dhenië llogarie dhe ku rendi i ri politik nuk i lejon të jenë të tillë, ndonëse disa preferojnë të luajnë një rol të dorës së dytë me të tërhequr si nëpunës politikisht të paanshëm.

Administrata e lartë publike e pamësuar t’i nënshtrohet forcave politike vendase dhe duke dashur të mbante një farë kontrolli efektiv mbi mjedisin e jashtëm tashmë në ndryshim, gjatë procesit të tranzicionit politik u përpoq shumë të mbrojë autoritetin e vet, duke zvogëluar politikisht pushtetin ligjvënës dhe duke ristrukturuar marrëveshjet institucionale nëpërmjet reformës së sektorit publik. Megjithatë, me konceptet e të drejtave të njeriut, të demokracisë dhe të përgjegjshmërisë që tashmë pranohen gjerësisht si themelet e një shoqërie moderne si Hong Kongu, pavarësisht në se i pëlqen apo jo, administrata publike duhet tashmë të përballlet me më shumë sfida ndaj supremacisë së saj deri tani të padiskutueshme. Bota politike dhe administrative e shërbimit publik është bërë më komplekse dhe shumë funksionale, duke shkaktuar kështu kriza indentiteti politik për nëpunësit e lartë të shtetit.

Kundërshtimi i nëpunësve të lartë të shtetit për të ndryshuar rolin e tyre

W.Seibel (1996, f.74) i ka përshkruar tiparet themelore të administratës gjermane si më poshtë: “Ajo që karakterizon administratën publike gjermane që nga shekulli i 18të është modernizimi i saj i hershëm në krahasim me “politikën” Një sistem administrativ i zhvilluar mirë dhe më përpara se institucionet e tij politike u konsiderua si një mjet i dobishëm që e lejoi Gjermaninë të funksiononte, madje edhe kur regjimet politike u shembën, ashtu siç ndodhi në vitin 1918 dhe përsëri në vitin 1945. Ka shumë ngjashmëri midis përshkrimit të administratës publike gjermane bërë nga Seibel dhe pushtetit administrativ të Hong Kongut, si gjatë periudhës koloniale ashtu edhe tani në periudhën RAS. Është fakt që regjimi politik gjatë viteve të sundimit kolonial ishte pothuajse jo-ekzistent duke mundësuar kështu pushtetin administrativ të administratës publike të zgjerohej në pushtete e funksione, duke marrë përsipër role të cilat përndryshe do të ishin luajtur nga institucionet demokratike të themeluara në vend. Kapacitetet vetëreformuese të administratës publike u demonstuan plotësisht gjatë viteve 1970 dhe 1980 kur ajo u mbijetoi shumë trazirave ekonomike e sociale. Këto kapacitete pjesërisht u imponuan nga situatat ku shoqëria nuk kishte institucione të tjera efektive me të cilat mund të ndahej përgjegjësia e qeverisjes. Ato u krijuan pjesërisht edhe nga administratorët e lartë që e konsideruan veten e tyre si sunduesit e natyrshëm, të gatshëm të bënin rregullimet e duhura dhe të merrnin iniciativa rinovuese, qofshin ato politike, administrative ose menaxhuese, kur ato i kërkonte koha dhe situata. Në proces e sipër u krijua një sistem politik administrativ i fortë.

Meqenëse kishte marrë pjesë me vite në reformat burokratike dhe të pushtetit lokal dhe ishte gjendur në vendin e duhur për të siguruar bazat kryesore të stabilitetit dhe të vazhdimësisë për qeverisjen RAS, administrata e lartë publike dhe në veçanti punonjësit e saj, dolën si një forcë qeverisëse e fuqishme. Ishte jo realist çfarëdo mendimi se kjo administratë e fortë nuk do të mësohej me armën e dobishme qeverisëse administrative politikisht të paanshme. Procesi i “ministerizimit” të nëpunësve të lartë të administratës publike që nga koha e reformave Mckinsey krijoi një hibrid të ri zyrtarësh politikë edhe më të organizuar, edhe më të bashkuar si përsa i përket normave morale, ashtu dhe përsa i përket dëshirës për të qeverisur, se sa politikanët e zgjedhur. Në praktikë ata tani formojnë “grupin qeveri”. Sipas tyre, ata janë “Ekzekutivi”. Ata ende do të përpiqen të ruajnë autonominë e tyre politike dhe administrative si në të kaluarën. Vizioni i tyre udhëhiqet më shumë nga pragmatizmi administrativ “për t’i bërë detyrat” sesa nga vlera të tilla si përgjegjshmëria demokratike.

Karakteret parajgykues i sistemit politik R AS ndaj administratës

Dalja e “qeverisë përfaqësuesë” dhe e procesit shoqëruar të saj të përfaqësimit politik të interesave shoqërore nuk ka sjellë ndonjë dobësim të pushtetit administrativ në kuptimin e vërtetë të fjalës. Nga njëra anë, nëpunësit e lartë të shtetit nuk duan të dorëzojnë pushtetet qeverisëse. Nga ana tjetër përfaqësuesit politikë të zgjedhur mbi bazën e interesave gjeografike si dhe atyre industriale e profesionale (4) ndaloheshin nga “Ligji Bazë” që t’ia merrnin mandatet qeverisëse administratës shtetërore. Sipas mendimit të Qeverisë Kineze dhe të specialistëve të emëruar prej saj për hartimin e Ligjit Bazë, nevoja e ngutshme për të vazhduar në traditën e “udhëheqjes nga ekzekutivi” të Hong Kongut diktoi vënien e qeverisë në duart e sigurta të nëpunësve të lartë të shtetit dhe jo të politikanëve.

Një paradoks i tillë ka krijuar dyshime për rolin dhe vlerat e nëpunësve të lartë të shtetit. Ndërsa ndryshimi politik dhe retorika kushtetuese nënkuptojnë që ata politikisht të paanshëm dhe të përgjegjshëm duhet të shndërrohen në një institucion të administratës publike që iu shërben interesave të komunitetit, siç deklarohet në zgjedhjet politike. Në praktikë nëpunësit e lartë të shtetit e veçanërisht ata që mbajnë poste politikëbërëse në nivel Sekretari, janë ende përgjegjës si për politikën ashtu dhe për administratën. Në vend që funksionet për të shprehur, ndërmjetësuar dhe integruar interesa të ndryshme në shoqëri të merren përsipër nga politikanët, ata vazhdojnë të jenë plotësisht në duart e nëpunësve të lartë të shtetit, të cilët janë mësuar të udhëheqin dhe jo të udhëhiqen. Rekomandimi i përfaqësimit politik të interesave nuk ka krijuar akoma një pushtet të fortë “politik”.

Pushteti politik nuk po bëhet ende i dukshëm edhe pas vendosjes së sistemit RAS. Kryetari i ri i Ekzekutivit duhet të krijojë një institucion ekzekutiv të vetin. Funksionet dhe kopetencat e Këshillit Ligjvënës janë ndrydhur shumë nga klauzolat kushtetuse të Ligjit Bazë. (5) Partitë dhe grupet politike që dolën gjatë tranzicionit të para viteve 1997 janë ende në stadin e tyre të edukimit dhe iu duhet akoma kohë për të luajtur një rol efektiv në sistemin e ri qeverisës RAS.

Sfidat që vijnë nga vetë “ekzekutivi”

Tung Chee-hwa, mesa duket, kishte pikëpamje të njëjta me nëpunësit kur bëri fushatë elektorale me platformën e “depolitizimit” (6) Megjithatë, Tung thoshte se do të ushtronte “udhëheqje të fortë” dhe shpresonte që anëtarët e Këshillit të tij Ekzekutiv të cilët nuk ishin nëpunës të shtetit të luanin një rol politik më të spikatur në hartimin e projekteve politike dhe në përkrahjen e politikave qeveritare. Një Këshill Ekzekutiv i fuqishëm dhe kërkues natyrisht që do të

ishte një barrikadë e rëndësishme për të kundërbalancuar fuqinë dhe ndikimin e grupit të punonjësve të lartë të shtetit të udhëhequr nga kryesekretari Anson Chan, që shihej nga disa përkrahës të Pekinit si beniamini i Guvernatorit Patten (7). Ndërsa anëtarët e mëparshëm të Këshillit Ekzekutiv të Guvernatorit ua njihnin nderin për postin dhe statusin e tyre nëpunësve të lartë të shtetit që i emëronin dhe kësajsoj punonin si partnerë luajalë të tyre dhe jo si rivalë politikë, këshilltarët ekzekutivë të Tungut zgjidhen prej tij dhe i detyrohen atij dhe jo zyrtarëve për bindjen politike.

Megjithëse, Tung mohan të kete ndonjë synim të lëvizë në drejtim të një sistemi ministror me njerëz politikë të emëruar, frika e kinezve që punojnë në poste të larta është se Tung ndonjë ditë mund t'ua reduktojë ose t'ua heqë kopetencat politikëbërëse duke i shndërruar thjesht në "punonjës civilë". Dy modele konkurruese "me udhëheqje nga ekzekutivi" po përballen me njëri tjetrin; kinezët që mbështesin një sistem të mbizotëruar nga administrata publike dhe Tung me këshilltarët e tij, që ndoshta preferojnë një tip qeverie ekzekutive më presidenciale. Aktualisht, Tung duhet të mbështetet shumë në administratën e lartë publike për të zbatuar me efektivitet politikat dhe për të pasur një administratë të zhdërvjelltë. Ai nuk mund të riskojë të armiqësohet me kinezët. Megjithatë, në fund, kur të grumbullojë më shumë përvojë në qeverisje dhe më shumë kapital politik, veçanërisht nëse ai pretendon të kandidojë për herë të dytë në 2002, sikurse shpresojnë shumica, Tung mund të tundohet t'i bëjë një ndryshim më të madh ekipit të zyrtarëve të tij kryesorë. (8)

Besimi i publikut dhe ndikimi i ndryshimit të administratës shtetërore

Kufiri në të cilin administrata e lartë shtetërore mund të ruajë ekulibrin e pushtetit në qeverinë e re, varet shumë si nga kompetencat që ajo ka në qeverisje, ashtu dhe nga paprekshmëria meritokratike, siç përceptohet nga publiku në përgjithësi. Imazhi i mirë i deritanishëm i administratës publike është vënë seriozisht në pikëpyetje dhe rrjedhimisht dëmtuar nga një sërë incidentesh dhe krizash që kanë ndodhur pas dhënies së sovranitetit. Kjo ka bërë që shumë njerëz të vënë në dyshim kompetencat institucionale të kësaj administrate për të siguruar udhëheqje.

Alarmi i parë kryesor u dha në dhjetor të vitit 1997 me rrëmujën që shkaktuan departamentet e qeverisë gjatë zbatimit të planit të pamenduar mirë për të therur mbi 1,2 milion pula në të gjithë vendin, në përpjekje për të parandaluar përhapjen e "sëmundjes së shpendëve". Kjo u pasua nga disa incidente të tilla si; paniku për shëndetin dhe ushqimin, incidenti i valës së kuqe, dështimi për t'iu dalë mbanë papunësisë dhe problemeve të tjera të shkaktuara nga rënia ekonomike si dhe, kaosi në lidhje me hapjen e aeroportit të ri

ndërkombetar, shumë të shtrejtë në Chek Lap Kok në korrik të vitit 1998, të cilat më së fundi mundën të bindin njerëzit se kohët e mitit të pathyeshëm të administratës publike kishin marrë fund.

Administrata shtetërore gjendet gjithashtu në një krizë integriteti të një lloji tjetër. Që nga fundi i vitit 1998 Drejtori i Bilancit ka publikuar disa raporte shpërdorimesh në fonde që akuzonin stafin e jashtëm të disa departamenteve (Ujësjellësit, Strehimit dhe Shërbimeve Komunale) se kanë raportuar më shumë orë pune dhe se nuk janë kontrolluar mirë. Këto shkaktuan protesta publike kundër paturpësisë së nëpunësve civilë, të cilët natyrisht nuk mund të fitonin përkrahjen e popullit, kur dihej që kushtet dhe rrogat i kishin më të mira në krahasim me punonjësit e sektorit privat të cilët përballeshin me shkurtime e ulje pagash. Media dhe publiku kritikuan ashpër një rast kur drejtori i Asistencës Sociale udhëtoi me biletë të klasit të 1-rë, të paguar nga qeveria, për të marrë pjesë në një konferencë ndërkombëtare në Izrael dhe qëndroi në Britani për probleme personale. Ai u kritikua si i paarsyeshëm dhe i shkëputur nga problemet aktuale ekonomike të papunësisë, pa përmendur këtu se në atë kohë ai udhëhiqte një fushatë të qeverisë për të rishikuar Skemën e Përgjithshme të Asistencës Sociale që synonte të reduktonte ndihmat sociale që u jepeshin disa të ashtuquajturve “spekulantë” të asistencës sociale. Refuzimi i nëpunësit të lartë civil për të marrë përgjegjësinë për “odisenë” e Aeroportit të ri, madje edhe pas publikimit të raporteve kritikuese të bëra nga një komision special hetimor, Këshilli Legjislativ dhe Avokati i Popullit, përforcoi më tej pakënaqësinë publike ndaj kompetencave institucionale dhe ndaj paprekshmërisë së burokracisë deri tani të shenjtë. Në gusht 1999, u prish kontrata me Komisionerin e Financës, sepse nuk kishte raportuar biznesin e gruas së tij si konsulente taksash, dhe se kishte shkelur udhëzuesin e departamentit dhe kishte vendosur vetë për 7 raste taksash, në të cilat gruaja e tij kishte qenë përfaqësuese e taksave. Si punonjësit e rangjeve të larta, edhe punonjësit e rangjeve të ulëta të administratës shtetërore janë objekt i goditjeve burokratike.

Pa mbështetjen publike dhe bazat e ligjshëmrisë që ajo ofron do të jetë e vështirë që nëpunësit e administratës publike të ndjekin një rrugë të drejtë. Përballë sfidave që vijnë nga lojtarët politikë, pjesërisht për të përballuar revoltën popullore dhe për të qetësuar zgjedhësit e zemëruar, por më tepër t’i dhënë formë administratës shtetërore, Tung Chee-hwa në janar 1999, shpalli plane të rëndësishme për të rinovuar sistemet ekzistuese përsa i përket disiplinës dhe vlerësimit të punës së nëpunësit të lartë të shtetit dhe për të lidhur pagën e kushtet e punës me efektivitetin. Në Mars 1999 Byroja e Shërbimit Publik botoi një dokument konsultues për reformën në administratën publike, që bënte thirrje për një riorganizim të menaxhimit të funksionit të saj publik duke synuar emërimë më fleksibël dhe kthimin e nëpunësve të përhershëm të rangjeve të ulëta në punonjës me kontratë. Dokumenti

gjithashtu mbështet idenë për të sjellë kandidatë “të jashtëm” në poste të larta të administratës nëpërmjet punësimit, në vend që të mbështetesë vetëm ngritjen në përgjegjësi të punonjësve me lëvizje paralele. Në emër të përmirësimit të menaxhimit të personelit të administratës publike u krijua mundësia që në të ardhmen t’i lejohej Guvernatorit të emërojë punonjës që nuk punojnë në administratën publike në poste më të larta ose të rëndësishme. Punonjësit e thjeshtë të administratës publike janë çoroditur nga ndikimi i reformës për sigurinë e postit të tyre, ndërkohë, që disa nëpunës të larte shtetërorë fillojnë të ndiejnë një kërcënim potencial ndaj monopolit të tyre të deritanishëm mbi pushtetin shtetëror. Tani nuk është koha politikisht e përshtatshme për nëpunësit e lartë të shtetit të përpiqen të mbrojnë autonominë dhe pushtetin e tyre

Përfundime

Në mungesë të politikave demokratike dhe konkruese në Hong Kong nëpunësit e lartë të shtetit historikisht kanë ushtruar “një sundim” pothuajse të pasfiduar. Ligjshmëria historike që ka vazhduar deri në ditët e sotme, pavarësisht nga ndryshimi i sovranitetit, po fillon të bierë ndesh me tensione institucionale. Dy probleme kryesore dalin përpara nëpunësve të lartë të shtetit. Së pari, zhvillimi i vlerave të rëndësishme, të tilla si: përgjegjësia politike, kontrollet dhe ekuilibrat demokratike sundohen nga pushteti administrativ, nga vlerat administrative si dhe nga kërkesat e sistemit vendimmarrës. Nëpunësit civilë duhet të mësohen të jenë politikisht të përgjeshëm, por u mungon dëshira ta bëjnë këtë shpejt. Së dyti, pritshmëritë publike për efektivitetin e shërbimit publik tani janë dyfish, institucioni tani vlerësohet si përta i përket pushtetit politik, ashtu dhe atij administrativ. Me fjalë të tjera, pushteti administrativ tani ka edhe pushtet politik edhe risk politik.

Tani, nëpunësit e lartë të shtetit në Hong Kong, sikurse dhe në vende të tjera, duhet të tregojnë përgjegjshmëri përta i përket aktivitetit të tyre në bërjen e politikave dhe rezultateve, si dhe për përdorimin e burimeve publike. Në këtë process ata monitorohen dhe kontrollohen nga disa institucione, si Këshilli Ligjvënës, Drejtori i Bilancit dhe Avokati i Popullit sikurse dhe nga Guvernatori. Përta i përket përgjegjësisë politike, edhe nëse nëpunësit e lartë të shtetit do të detyroheshin të pranonin një rol të varur nga “shefi i tyre politik”, çështja është se cilët janë shefat e tyre politikë. Sipas ligjeve të kushtetutës, Guvernatori emëron të gjithë nëpunësit e lartë të shtetit dhe i gjithë shërbimi civil duhet të vihet në shërbim të tij për të ushtruar autoritetin e tij qeveritar. Megjithatë, në situatën aktuale të Hong Kongut ku Guvernatori nuk zgjidhet nga populli, por shihet si një njeri që seleksionohet me kujdes nga Pekini dhe zgjidhet nominalisht nga një komision zgjedhor pa mandat

nga populli, ka shumë presion që nëpunësi i shtetit të jetë përgjegjës përpara Këshillit Ligjvënës të zgjedhur dhe nëpërmjet tij edhe ndaj elektroratit.

Nocioni i përgjegjshmërisë demokratike të nëpunësve të lartë të shtetit është ende i papërcaktuar, ndonëse çështja është përfshirë në programin e reformave. Ajo do të kërkojë jo vetëm ndryshim të sjelljeve, vlerave bazë dhe pritshmërive, por edhe sqarimin e marrëdhënieve institucionale dhe të doktrinës kushtetuese. Nëpunësit e lartë të shtetit duhet të mësohen me rolin e një pushteti administrativ me influencë që punon në partneritet me një pushtet politik në formën e “pjesëmarrjes në udhëheqje”. Për të realizuar këtë duhet që pushteti politik jo vetëm të forcohet e të edukohet më tej por edhe të zgjidhet problemi se si do të qëndrojë ai pushtet politik në raport me lidhjen midis Këshillit Ligjvënës dhe Guvernatorit. Përpjekjet e administratës së lartë publike për të gjetur identitetin politik nuk mund të ndahen nga evolucioni demokratik i sistemit qeverisës të Hong Kongut, i cili tani për tani është në një lloj batakut.

Shënime

- 1.Hong Kongu iu kthye Kinës në 1 korrik 1997 dhe u bë një rajon administrativ i veçantë me një nivel të lartë autonomie të rregulluar me Ligjin Themelor, të shpallur në prill 1990
2. Nga fillimet e viteve 1980, Ministri i Financave i asaj kohe, Philip Haddon Cavel (1984) preferonte ta përshkruante filozofinë e qeverisë si një “mosndërrhyrje pozitive”, që nënkupton gatishmërinë e shtetit për të ndërrhyrë kur industrinë me detyrime sociale kanë probleme dhe kur një institucion ka nevojë për rregulla për të parandaluar praktikën e padrejtë.
- 3.Nën reformën politike të Patten-it, Bordet e Distriktit u zgjodhën tërësisht me të drejtë vote të përgjithshme në 1994.
- 4.Në 10 vitet e para të RAS-it, Ligji Themelor parashikon që Këshilli Ligjvënës duhet të përbëhet kryesisht nga dy tipe ligjvënësish, të zgjedhurit e drejtpërdrejtë nga zonat elektorale gjeografike (20 vende në 1997, në 30 vende në 2003, me vende në rritje që do t'i zbriteshin një kolegji të përkohshëm elektroral), dhe të zgjedhur nga zgjedhës funksionarë që përqafojnë interesa industriale të biznesit dhe ato profesionale
- 5.Në bazë të nenit 74 të Ligjit Bazë, ligjvënësit nuk mund të paraqesin projektligje mbi shpenzimet publike, mbi strukturat politike ose mbi veprimtarinë e qeverisë. Përpara se të paraqiten projektligje për politikatat e qeverisë, kërkohet një miratim me shkrim nga Guvernatori. Përveç kësaj, me zgjedhjen e formës së votimit të të dy dhomave midis anëtarve të zgjedhur drejtpërdrejt dhe atyre që zgjidhen nga funksionarët. Aneksi II, Seksioni II, i Ligjit Bazë ka

- pak gjasa që Këshilli Legjislativ të kalojë mocione apo rezoluta të veta, përsa kohë që këto dy kategori nuk bien në ujdi në qëndrimet politike dhe në orientimet e politikave.
6. Tung pyet, p.sh. “A është administrata jonë e zhytur në politikat e procesit tonë ligjvënës? A duhet që ata t’i kushtojnë më shumë kohë e energji hartimit dhe zbatimit me efektshmëri të politikave? (Tung, 1996)
 7. Beteja e parë se kush do të ishte përgjegjës për formulimin e politikave qeveritare u bë në fund të marsit 1997 (para se Tung të vinte në pushtet), kur nëpunësit e lartë të shtetit shprehën pakënaqësinë për emërimin nga Tung të tre këshilltarëve të tij ekzekutivë për të udhëhequr grupin e politikave, përfshi këtu dhe sekretarët politikë, për të parë propozimet për politikat e strehimit, të arsimit dhe të asistencës për të moshuarit, që do të përfshiheshin në fjalimin që ai do të mbante në ceremoninë e organizuar me rastin e ardhjes në pushtet. Përballë një kundërshtimi burokratik dhe zhurmues së medias mbi konfliktin potencial të roleve, Tung u detyrua të tërhiqet duke theksuar se këta tre këshilltarë ekzekutivë do të luanin rol thjesht kërkimor dhe nuk do të organizonin ndonjë grup për politikat. Marrëdhëniet midis këshilltarëve ekzekutivë dhe nëpunësve të lartë të shtetit vazhdojnë të jenë të tensinuara edhe pas 1997. Një shembull është vonesa për të emëruar Antony Leung si udhëheqësin e ri të Komisionit të Arsimit, pavarësisht se dihej fare mirë që Lëng ishte i zgjedhuri i Tungut dhe ishte caktuar prej tij si këshilltar ekzekutiv për arsimin.
 8. Tung ka emëruar një kandidat jashtë administratës publike, Elsie Leung si sekretare të Drejtësisë. Në fillim të vitit 1999, ishte folur shumë se një politikan pro-Pekinit, Wan Ka-shuen mendohej të emërohej si Prokuror i Përgjithshëm. Më vonë ai u tëhoq për shkak të kundërshtimit të fortë të komunitetit të Drejtësisë dhe të Partisë Demokratike. Flitet gjithashtu se në të ardhmen të gjithë zyrtarët e rangut Sekretar mendohet të emërohen me kontrata fikëse kështu që nëpunësit civilë, të përshtatshëm për këto detyra, së pari duhet të japin dorëheqjen nga administrata publike që të mund të vijnë në poste si të emëruar politikë, duke i hapur rrugë më shumë emërimeve nga jashtë administratës. Kur Tung, në Mars 1999, bëri të ditur shtytjen e lirit nga detyra të Anson Chanit, si Sekretar i Përgjithshëm deri në vitin 2002, ai në mënyrë jo të drejtpërdrejtë krijoi praktika që zyrtarët e tij të lartë do të mbaheshin në detyrë gjatë kohës së qëndrimit të tij në pushtet dhe duke hapur kështu rrugën, që emërimet e “ministrave” në të ardhmen të përputhen në kohë me mandatin e Guvernatorit. Në korrik, Tung emëroi Dr.E.K. Yeah, shefin e “Urdhrit të Mjekut”, një nëpunës jashtë administratës publike, Sekretar të Shëndetësisë dhe të Asistencës Sociale, në vend të nëpunëses civile aktuale Katherine Fok që doli në pension.
 9. Disa gazeta kërkuan që këta zyrtarë të lartë dhe autoritetet e

Aeroportit të jepnin dorëheqje. Hetimet e Këshilit Ligjvënës madje i vunë gishtin edhe Sekretarit të Përgjithshëm Anson Chan, e cila në 3 shkurt 1999 u detyrua nga rrethanat të kërkojë ndjesë pa rezerva para debatit të Këshillit Ligjvënës.

Bibliografia

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. and Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and Politics in Western Democracies*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Campbell, Colin (1993), 'Public Service and Democratic Accountability', in Richard A. Chapman (ed), *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp.117-34
- Cheung, A.B.L. (1992), 'Public Sektor Reform in Hong Kong: Perspectives and Problems', *Asian Journal of Public Administration* Vol. 14, pp.115-134
- Cheung, A.B.L. (1996a), 'Performance Pledges-Poëer to the Consumer or a Quagmire in Public Service Legitimation?' *International Journal of Public Administration* Vol. 19, pp.233-60.
- Cheung, A.B.L. (1996b), 'Efficiency as the Rhetoric? Public-Sektor Reform in Hong Kong Explained,' *International Review of Administrative Sciences* Vol. 62, pp.31-47
- Cheung, A.B.L. (1997), 'Rebureaucratization of Politics in Hong Kong: Prospects after 1997', *Asian Survey* Vol. XXXVII, pp.720-37.
- Civil service Bureau (1999), *Civil service into the 21st Century*, Civil Service Reform consultation document, March, Hong Kong.
- Eastern Express, 27 October 1994, Hong Kong.
- Efficiency Unit (Hong Kong Government) (1995), *erving the Community*, Hong Kong: Government Printer.
- Endacott, G.B. (1964), *Government and People in Hong Kong, 1841-1962; A Constitutional History*, Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Finance Branch (Hong Kong Government) (1989), *Public Sektor reform*, February, Hong Kong.
- Haddon-Cave, P. (1984), (1980) 'The Making of Some Aspects of Public Policy in Hong Kong' (Introduction to the First Edition) in D.G. Lethbridge (ed), *The Business Environment in Hong Kong*, Hong Kong Oxford University Press
- Harris, P. (1978), *Hong Kong: A Study in Bureaucratic politics*, Hong Kong: Heinemann Asia.
- Harris, P. (1988), *Hong Kong: A Study in Bureucracy and Politics*, Hong Kong: Macmillan.

- Hong Kong Government (1980), Green paper: A Pattern of District Administration in Hong Kong, June, Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Government (1984a), Green Paper: The Further Development of Representative Government in Hong Kong, July, Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Government (1984b), White paper: The Further development of Representative Government in Hong Kong, November, Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Government (1987), Green Paper: The 1987 review of Developments in Representative Government, May, Hong Kong: Government Printer.
- Hood, C. (1991), 'A Public Management for All Seasons?' Public Administration Vol. 69, pp.3-19.
- Huque, Ahmed Shafiqul, Lee, Grace O.M. and Cheung, A.B.L. (1998), The Civil Service in Hong Kong: Continuity and Change Hong Kong: Hong Kong University Press.
- King, Ambrose Y.C. (1980), 'An Institutional Response to Corruption: the ICAC of Hong Kong', in C.K. Leung, J.W. Cushman and G. Wang (eds), Hong Kong: Dilemmas of Growth, Canberra: Research School of Pacific Studies, Australian National University, and Hong Kong: Centre of Asian Studies, the University of Hong Kong.
- King, Ambrose Y.C. (1981), "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level", in Ambrose Y.C. King, and Rance P.L. Lee (eds), Social Life and Development in Hong Kong, Hong Kong: The Chinese University Press, pp. 127-46
- Lau, S.K. (1982), Society and Politics in Hong Kong: Hong Kong. The Chinese University Press.
- Lee, J. (1994), 'Civil Servants', in D.H. McMillen and S.W. Man (eds.), The Other Hong Kong Report 1994, Hong Kong: The Chinese University Press, pp.39-60

- Lugard, F.J.D. (1970), *Political Memoranda: Revision of the Instruction to Political Officers on Subjects Chiefly Political and Administrative, 1913-1918*, third editin, International Specialized Book Service.
- McKinsey & Co. (1973), *The Machinery of Government: A New Framework for Expanding Services*, Hong Kong: Government Printer.
- Miners, N.J. (1975), “Hong Kong: Hong Kong: A Case Study in Study in Polical Stability”, *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics* Vol. 13, pp.26-39
- Montanheiro, Luiz (1998), “Searching for a set of values in the ethical behaviour of public sektor”, in A.Hondeghem (ed), *Ethics and Accountbilty in a Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam: IOS Press.
- Rear, J. (1971), ‘One Brand of Politics’, in K.Hopkins (ed), *Hong Kong: The Industrial Colony*, Hong Kong: Oxford University Press, pp.55-139.
- Scott, I. (1989), *Political change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press
- Seibel, W. (1996), “Administrative science as Reform: German Public Administration”, *Public Administration Review* Vol. 56, pp.74-81
- Stepan, A. (1978), *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, NJ: Princeton UniversityPress.
- The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China (1990), Hong Kong: The Consultative Committee for the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative region of the People’s Republic of China.
- The Sino-British Joint Declaration on the Question of Hong Kong (1984), *Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People’s Republic of China on the Question of Hong Kong*. September, Hong Kong: Government Printer.
- Tsang, Steve Y.S. (1988), *Democracy Shelvved; Great Britain, China, and Attempts at Constitutional Reform in Hong Kong, 1945-1952*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Tung, Chee-hwa (1996), *Building a 21st century Hong Kong Together*, 22 October, Hong Kong.

13 Etika, Qeverisja dhe Kushtetutat: Rasti i Baron Haussmann-it

John A. Rohr

Ky kapitull është produkt i kërkimeve disavjeçare (1989-1999) të Qendrës Woodrow Wilson në Washington, në fushën e studimeve krahasuese që trajtojnë marrëdhëniet midis parimeve kushtetuese dhe institucioneve administrative në Kanada, Francë, Britaninë e Madhe dhe në Shtetet e Bashkuara të Amerikës. Mbështetur në një artikull të botuar më parë (Rohr, 1998, f. 103-19), projekti kërkimor synon t'i bëjë një korrigjim të lehtë disa prej teprimeve që janë vënë re në literaturën e Menaxhimit të Ri Publik (MRP). Synimi ynë është t'i kujtojmë komunitetit të administrimit publik se novacionet menaxhuese nuk mund të ndryshojnë faktin që administrimi është qeverisje. Ai mund të ketë edhe role të tjera, por mbetet një formë qeverisëse. Themelet kushtetuese të praktikës administruese e theksojnë këtë pikë, sepse në vendet e sipërpërmendura nuk ka asgjë qeverisëse më të natyrshme sesa kushtetuta.

Ndonëse projekti i autorit përfshin një gamë të gjerë pyetjesh mbi administrimin publik, ky kapitull trajton vetëm etikën. Një nga avantazhet për ta mbështetur studimin e etikës së administratës publike në traditën kushtetuese të një vendi është se lidhja midis etikës dhe qeverisjes është e drejtpërdrejtë d.m.th nuk ka nevojë për ndërmjetësimin e doktrinave të zakonshme filozofike të deontologjisë, utilitarizmit apo ligjit natyral dhe pasardhësve të tyre. Megjithëse këto mësimë filozofike janë të rëndësishme, mandati shkon përtej etikës së administratës publike dhe e drejton diskutimin nga e vërteta e përjetshme, duke rrezikuar t'i shmanget situatës shumë të kushtëzuar të botës së etikës në administratën publike. Le të vëzhgojmë prirjen e qartë për të shpjeguar deontologjinë sipas dënimit të famshëm të Kant-it të të gjitha llojeve të mashtrimit (Kant, 1994 f. 280-1). Argumenti i Kant-it është më i mire kur trajtohen çështje që kanë të bëjnë vetëm me ndershmerinë e vetë personit. Një njeri i mirë nuk gënjen. Argumenti është më pak bindës kur diskutohet mashtrimi për arsye shtetërore, p.sh të prishësh planet e spekulateve që janë gati të ulin vlerën e monedhës së vendit të tyre. Rezultati mund të jetë i njëjtë – mos gënje – , por dhe deontologu më i bindur do të pranojë që argumenti është më i ndërlikuar sesa në nivel thjesht personal.

Megjithatë, ka një problem në trajtimin kushtetues të etikës: relativiteti i brendshëm. Meqë kushtetutat ndyshojnë nga një vend në tjetrin, edhe standartet e etikës që rrjedhin prej tyre do të ndryshojnë. Megjithatë, duhet të theksohet se relativizmi i mbështetur në kushtetutë ka më shumë mundësi të nxjerrë standarte të kuptimshme, se sa pala tjetër vulgare dhe e rëndomtë që e gjen gjykimin përfundimtar në pyetjen tashmë e të vjetër e të ezauruar: “Kush jeni ju që më detyroni të zbatoj vlerat tuaja?”

Për të ilustruar lidhjen midis relativizmit dhe strandarteve të kuptimshme le t’i referohemi debatit aktual në Shtetet e Bashkuara mbi zbatimin e Aktit të Ecurive dhe të Rezultateve të Qeverisë (AERQ), një ligj i aprovuar në vitin 1993, që synonte të përmirësonte ecurinë administrative duke i kërkuar degëve legjislative dhe ekzekutive të punojnë së bashku në përgatitjen dhe integrimin e “planeve strategjike”, “planeve të ecurisë vjetore” dhe të “rezultateve të ecurisë vjetore”. Nëse zbatohet me maturi, ligji u ofron punonjësve të administratës publike amerikane mundësi për veprime etike të rëndësishme për të korrigjuar ekseset e kohëve të fundit në marrëdhëniet gjithmonë të acaruar midis Kongresit dhe departamenteve ekzekutive. Ky problem lind nga parimi kushtetues amerikan për ndarjen e pushteteve. Në një sistem parlamentar ky nuk do të kishte kuptim. Në këtë kuptim ky ka një vlerë etike relative, por mund të ofrojë standarte etike të kuptimshme për punonjësit e administratës amerikane, të cilët janë seriozë në betimin e tyre për të zbatuar kushtetutën e vendit të tyre.

Megjithëse AERQ nuk ofron udhëzime të drejtpërdrejta dhe specifike për administratorët në sisteme politike parlamentare, ai mund të shërbejë për të zgjeruar imagjinatën e tyre morale duke i nxitur të reflektojnë sesi një sërë parimesh të rëndësishme amerikane mund të adaptohen në mënyrë krijuese në përpjekjet për të përmirësuar ecurinë e punës në vendet e tyre. Duke pasur si objekt zgjerimin e imagjinatës morale, studimi analizon disa shembuj nga e kaluara, ndër të cilat edhe historinë e Baron Haussmann-it, karriera administrative e të cilit trajtohet këtu. Virtutet dhe veset e Haussmann-it nënkuptohen më shumë si funksione të regjimit të Napoleonit III, të cilit Haussmann i shërbeu mjaft mirë.

Një sfond më i plotë në kuadër të të cilit diskutohet Haussmann, krijohet nga disa tema të tjera në studim, që trajtojnë problemet e veçanta të etikës së administratorëve të tillë, si drejtorët e postave të periudhës së paraluftës civile në Shtetet e Bashkuara, të cilët përballuan një presionin të madh kur refuzuan të shpërdanin pamflete për zhdukjen e skllavërisë në ato shtete që e mbronin atë (John 1995); teknokratët e Quebecut, që të zemëruar nga kufizimet e qeverisjes krahinore, u përpoqën për një shtet të pavarur si një çështje me vlerë për talentet e tyre administrative (Lachapelle, 1993); dhe punonjësit e administratës publike britanike, të cilët mësuan të zëvendësojnë zbatimin e parimit kushtetues të anonimitetit të shërbimit publik me trillet e parimit bashkëshoqërues të përgjegjësisë ministeriale (Woodhouse, 1994).

Jeta e Haussmann-it dhe koha në të cilën ai jetoi: Një përshkrim i shkurtër

Georges-Eugène Haussmann lindi në Paris, në vitin 1809. Ai studioi në liceun prestigjioz Henri IV, që në çdo kohë është konsideruar si një zgjedhje e zgjuar e prindërve me ambicje të larta për fëmijët e tyre. Pasi ndoqi studimet për drejtësi në Sorbonë në vitin 1831, hyri në trupën e prefekturës dhe gjatë viteve të regjimit Orleanist të Louis Philippes, “mbreti i qytetarëve”, vazhdimisht zuri një sërë postesh administrative. Ai ishte në postin e prefektit të Girondes kur, në 1853, Perandori Napoleon III e emëroi prefekt të Seinës, posti më i rëndësishëm administrativ në pushtetin administrativ (Jordan, 1995, f.49), post të cilin ai e mbajti derisa një skandal financiar çoi në shkarkimin e tij, në vitin 1870. Ai shërbeu për një kohë të shkurtër, pa ndonjë titull nderi, në dhomën e deputetëve në Republikën e Tretë. Haussmann vdiq në vitin 1891.

Ai njihet për ndryshimin e Parisit, me bulevardet e mëdha dhe parqet elegante që i japin madhështi atij qytetit sot. Jo më pak të mahnitshme janë ndryshimet në kushtet higjienike, ndriçim dhe transport. As miqtë e Haussmann-it, as kundërshtarët e tij dhe as ai vetë nuk mund të debatojnë me vlerësimin që Napoleoni III, i ka bërë atij si një “administrator i madh” (Jordan, 1995, f.180). Sukseset e bujshme të Haussmann-it ishin kryesisht rezultat i përdorimit efektiv të pushtetit, në disa raste i ashpër, që gëzonte falë statusit të tij jozyrtar si i preferuari i perandorit Napoleon III dhe statusit të tij formal si prefekt i Seinës, pozicion që e bëri atë defakto kryebashkiak të Parisit.

Meqë ky kapitull përqëndrohet në lidhjet midis kushtetutës dhe administrimit, këtu po japim një përshkrim kronologjik të ndryshimeve kushtetuese që ndodhën gjatë jetës së Haussmann-it. Ai lindi në kohën e sundimit të Napoleonit I, i cili u zëvendësua nga Restaurimi Bourbon në 1815, që më vonë i lëshoi vendin regjimit Orleanist, i njohur is Monarkia e Korrikut në revolucionin e vitit 1830. Në 1848, një revolucion tjetër solli në fuqi Republikën e Dytë, presidenti i të cilës, Louis Napoleon, një nip i Napoleonit I u zgjodh me votim popullor. Në 1851, Louis Napoleon drejtoi grushtin e shtetit ndaj republikës që ai drejtonte, një veprim i legjitimuar nga mbështetja e madhe që ai mori në një plebishit. Viti në vazhdim ishte viti i krijimit të perandorisë së Dytë, me Napoleonin III në krye. Në 1870, Franca pësoi një humbje dërmuese në Luftën Franko-Prusiane, e cila i dha fund Mbretërisë së Dytë. Mbas shtypjes së përgjakshme të Komunës së Parisit në 1871, u hodhën hapat e parë në drejtim të asaj që do të njihej si Republika e Tretë me një serë ligjesh kushtetuese të votuara në vitin 1875.

Virtutet dhe veset

Për synimet tona, veset e Haussmann-it janë më interesante se virtutet, pasi janë të lidhura drejtpërdrejt me standartet kushtetuese të regjimit në të cilin ai

lulëzoi. Megjithatë, për të qenë të drejtë me kujtimin e tij, nuk duhet të injorohen anët pozitive të karakterit të tij.

Virtutet

Për të bërë këtë duhet të korrighet keqinterpretimi i përhapur se bulevardet e gjera e të mrekullueshme që ai projektoi për Parisin ishin në fakt autostrada ushtarake për të lëvizur me shpejtësi trupat kundër parizianëve të shtypur dhe rebelë. Megjithëse aspektet ushtarake nuk është se ishin fare të papërfillshme, shumë më të rëndësishme ishin vlerat estetike të hapsirave, përfitimet shëndetsore të publikut nga pastrimi i rrugëve të ndyra e të trishtueshme, si dhe avantazhet komerciale nga përshpejtimi në lëvizjet e trafikut. Planet ushtarake si të tilla, ishin përcaktuar shumë kohë përpara ardhjes së Haussmann-it në fuqi. Rruga “Rue de Rivoli që të çonte në një zonë të hapur urbane rreth Hotel De Ville”, p.sh. ishte filluar nga Napoleoni I, si kalim i volitshëm për të dërguar ushtarë në lagjet problematike, në anën lindore të Parisit sikurse dhe për qëllime estetike. Përballë asaj se qëllimet ushtarake kishin luajtur një rol të rëndësishëm në planet e Haussmann-it, qëndron fakti ironik se përdorimi më i rëndësishëm ushtarak i bulevardëve të Parisit ndodhi në vitin 1871 kur mbështetësit e Komunës së Parisit i përdorën ato për të zbarkuar në qendrën e tij. (Jordan 1995, f.343)

Shumë nga virtutet e Haussmann-it do të ishin të mirëpritura për punonjësit publikë të çfarëdo regjimi, si p.sh. energjia e tij e paepur dhe besnikëria e tij e patundur ndaj shefit të tij politik. Megjithëse praktikatat finoke për probleme të financave publike do të sillnin rrezimin e tij, nuk ka asnjë fakt që tregon se këto praktika kane shkuar në favor të financave të tij personale (Jordan 1995, f.223). Megjithatë, për qëllime të analizave etike, virtuti i tij më interesant ishte natyrisht pikëpamja e tij e qartë për interesin publik ashtu si ai e kuptonte atë. Po e përmendim këtë virtut në fund, jo sepse ai është më pak i rëndësishëm, por sepse karakteri i tij i ndërlikuar tenton të përhapet në kategorine e vesit dhe kësisoj shërben si një urë lidhëse midis virtuteve dhe veseve të Haussmann-it. Në kujtimet e tij të shkruara pas rënies nga pushteti ai pohon se “forma e vetme praktike e demokracisë është “Perandoria” dhe se “unë isha një imperialist nga origjina dhe bindjet” (Jordan 1995, f.5). Ai shpjegoi lidhjen midis imperializmit dhe demokracisë si më poshtë: “imperializmi” është një demokraci, forma totalitare e të cilit siguron stabilitet, Udhëheqësi merr nga populli një titull të nevojshëm që e lejon atë të trajtohet njësoj si të gjithë sovranët e fuqishëm, por që kushtetuta e qëndrueshme e të cilit nuk e lejon të kompromentojë të drejtat e ligjshme dhe të patjetërsueshme të kombit (Jordan 1995, f.335).

Devotshmëria e Haussmann-it ndaj perandorisë konkurohej vetëm nga përkushtimi i tij ndaj Parisit, si qendra e saj. Në fjalinë e tij parë të kujtimeve të

tij, ai e prezantoi veten thjesht si “një parisien të pasur” të vendosur të bëjë një emër ndonëse të diskutueshëm, në qytetin e tij të dashur të lindjes.” Ai e fitoi një pjesë jo të vogël të emrit të tij të diskutueshëm, si rezultat i konflikteve në rritje me bashkëqytetarët e tij parisienë, të cilët shihnin pak përfitim për veten e tyre në punët e bujshme publike të Haussmann-it. Përgjigja e Haussmann-it ishte e drejtpërdrejtë “Parisi i përket Francës dhe jo parizienëve autoktonë ose atyre që e kanë zgjedhur të jenë të tillë. Pushteti qëndror, që përfaqëson kombin në Paris, duhet të armatohet me autoritetin e nevojshëm që të vërë interesin e përgjithshëm mbi interesat e tjerë: David Jordan e përmbledh bukur pikëpamjen e Haussmann-it për interesat publike: “Madhështi, rend të arsyeshëm, lëvizje e pandërprerë dhe e vendosur, progress, pastërti, një jetë publike qytetare” janë cilësitë që ai imponoi me forcë në Paris (Jordan 1995, f.3 334, 367)

Ka diçka të admirueshme tek një njeri me një ndjesi të fortë se kush është dhe çfarë duhet të bëjë, por edhe diçka të paqëndrueshme. Jordan kishte të drejtë kur i referohej cilësive që Haussmann “kishte imponuar në Paris”, Haussmanni ishte njëri i ndershëm. Ai e përshkruan veten si njeri që gjithmonë “ka ndjekur një rrugë të drejtpeëdrejtë, pa ia lejuar vetes të shpërqëndrohet”. Ai besonte se kjo i jepte atij një farë avantazhi mbi kundërshtarët e tij më të djallëzuar: “Njerëzit e zgjuar, të pamësuar me ndershmëri nuk më bëjnë pritë në këtë rrugë”. Ata që guxonin të ndesheshin me hipokritin Haussmann paguanin shtrejtë për mëkatet e tyre. “Unë kundërpërgjigjen me kamatë” thoshte ai. (Jordan 1995, f.5)

Veset

Baroni Haussmann nuk ishte një njëri i këndshëm. Nuk është e vështirë të geshh difekte në karakterin e tij. Në fakt një përpjekje e tillë shumë shpejt përmbytet nga një mori difektesh. Duke dashur ta mbajmë diskutimin për veset e Haussmann-it brenda kufinjve të manovrueshëm, këtu do të përmendim vetëm tre prej tyre: arrogancën, praktikatat e diskutueshme, finoket dhe intrigat politike.

Arroganca

Një zyrtar arrogant publik është i papranueshëm për çfarëdo sistemi politik, por dëmi është më pak serioz në një shtet totalitar. Haussmann ishte arrogant i padurueshëm, por suksesi i gjatë që gëzoi në Perandorinë e Dytë lë të kuptohet se mjedisi totalitar i regjimit e shpëtoi nga pushimi i parë nga puna që ai me siguri do të kishte marrë po të kishte shërbyer në një republikë.

Shembujt e arrogancës se Haussmann-it janë të shumtë, p.sh. titulli i “Baronit” që ai pretendonte të merrte nga gjyshi i tij, nga e ëma Geoges Frederic

Dentzel, gjeneral brigade nën urdhrin e Napoleonit I, të cilit ky i fundit i dha titullin e baronit të Perandorisë. Kritikët e Haussmann-it theksonin se ai nuk kishte të drejtë legjitime të kërkonte titullin, meqë ndere të tilla nuk mund të trashëgoheshin nga ana e nënës, por Haussmani nuk druhej, sepse “shumë nga bashkëkohësit e tij përdornin tituj po aq të diskutueshëm” (Chapman and Chapman 1957, f.150; Des Cars, 1978 f.142)

Arroganca e tij nuk i shpëtoi vëmendjes së eprorëve të tij. Në një nga letrat, në dosjen e tij të personelit mbi punën e tij të hershme në provincë theksohet se në kryerjen e detyrave të tij “ai është i prirur të zëvendësojë politikën dhe idetë e eprorëve me ato personale”, për arsye të mendimit të shkëlqyer që ai ka për meritat e tij (Chapman and Chapman 1957, f.33). Po kështu Duka i Persigny, Ministër i Brendshëm në vitet e para të Perandorisë se Dytë, rrëfen në “Kujtimet” e tij intervistën e vitit 1858 që e nxiti atë të zgjedhë Haussmannin në postin e prefektit të Seinës, pozitë që ai e konsideronte shumë të vështirë. Duke pranuar në mënyrë paradoksale se ai ishte më i impresionuar nga “të metat” në karakterin e Haussmann-it” sesa nga “zgjuarsia e tij e jashtëzakonshme”, ai thekson në vazhdim se prefekti i ardhshëm kënaqej kur shpjegonte ngjarjet e rëndësishme të karrierës administrative dhe se “ai mund të kishte folur për gjashtë orë me radhë, nëse bashkëbisedimi do të vazhdonte për temën e tij më të preferuar, vetveten”. I ndërgjegjësuar për rreptësinë e karakterit që do t’i duhej për të vënë në jetë projektet ambicioze të rinovimit urban të Napoleonit III, Persigny ndjeu kënaqësi kur pa që kishte njeriun që i duhej. Paksa kërcënues, ai shtonte, “Unë mezi e përmbajta kënaqësinë time të plotë, ndërsa ky personalitet tërheqës shfaqej me një cinizëm brutal. (Des Cars, 1978, f.242)

Një shëmbull tipik i mendjemadhësisë së tij janë udhëzimet që ai i dha piktorit që ishte ngarkuar me dekorin e dhomës së Këshillit Bashkiak, në Hotel de Ville në 1865. U kërkuan katër murale; tre të parat paraqisnin Clovis duke zgjedhur Parisin si kryeqytet; Philippe- Auguste duke u nisur në një kryqëzatë për të marrë Tokën e Shenjtë dhe Francis I duke themeluar Hotel de Ville. E katërta paraqiste vetë Haussmann-in duke marrë nga Napoleoni III vendimin që i aneksonte Parisit disa komuna pranë tij (Jordan 1998, f.151).

Gjatë karrierës Haussmanni do të mbëshetëj në arrogancën e tij në ato raste kur nuk merrej vesh me Këshillin e Shtetit dhe me ministrat e Napoleonit. Si Prefekt i Seinës, Haussmanni ishte formalisht në vartësi të Ministrisë të Brendshme. Ky disavantazh hierarkik në realitet kishte pak rëndësi, sepse Haussmanni zakonisht kapërcente kundërshtimin e ministrave duke përdorur lidhjen e tij me Perandorin. Në nëntor të vitit 1860, Haussmani zbuloi se disa nga projektet e tij dergjeshin në Këshillin e Shtetit dhe në zyrat e ministrave. I shqetësuar nga këto vonesa, ai vendosi të hartonte një dispozitë ligjore të firmosur nga Perandori që lejonte krijimin e “Ministrisë së Parisit” dhe u vetëmërua ministër i saj. Perandorit, ky novacion iu duk tepër i guximshëm

për t'u aprovuar. Prandaj, Perandori i bëri Huassmann-it një ftesë për të marrë pjesë në mbledhjet e Kabinetit si dhe e emëroi anëtar të jashtëzakonshëm të Këshillit të Shtetit. Projektvendimin që Huassmanni përgatiti për të firmosur e shoqëroi me një letër ku theksonte se të nesërmen e miratimit të vendimit do të organizohej një banket në të cilin Huassmanni do të ngrinte një dolli “për shëndetin e Perandorit”. Për ta mikluar Perandorin të firmoste dispozitën ligjore, ai haptazi përpiquej ta qetësonte duke thënë “do të isha i lumtur të më jepet një rast i ri për të shprehur mirënjohjen ndaj bujarisë që Madhëria juaj ka treguar për mua” (Chapman and Chapman 1957, f.149)

Arroganca e Haussmann-it shkaktoi ndërlikime me përmasa ndërkombëtare në një banket të sponsorizuar nga Bashkia e Parisit për nder të Mbretit dhe Mbretëreshës së Belgjikës. Haussmanni, që “tashmë i kishte stërholluar sjelljet e tij me kurorat mbretërore” krijoi konfuzion kur mori për krahu Mbretëreshën dhe i bëri shenjë mbretit duke i thënë “Hajde pra Mbret i Belgjikës, merre për krahu zonjën Haussmann” dhe i drejtoi ata për nga dhoma e banketit. (Chapman and Chapman, 1957, f.207).

Arroganca e shoqëroi Haussmann-in deri në fundin fatkeq të karrierës së tij. Kur në dhjetor të vitit 1867 mori sinjalet e para për zbulimin e mashtrimit financiar që do ta rrëzonte nga posti, Haussmann bëri një lojë mbrojtëse me stilin e një personi që është favorit i perandorisë:

“Të gjithë e dinë se kërcënimet nuk kanë efekt për një administratë që është e bindur për përgjegjësitë e saj. Një administratë e mirë nuk njihet as zemëra dhe as mëri. Ajo qëndron e qetë dhe e vendosur në betejat që duhet të zhvillojë pa ndërprerë kundër pretendimeve të pabaza (Chapman and Chapman 1957, f.226)

Shtypi nuk ndërroi pozicion. Thashethemet për skandalin shkoi hap pas hapi me një sërë fatkeqësish politike për Perandorin, të cilat e detyruan që në fund të vitit 1869, të bëjë ndryshime të rëndësishme në kabinet. Anëtarët e rinj të qeverisë kishin bindje më liberale se sa paraardhësit e tyre. Pjesë e programit liberal ishte edhe të kërkoheshin dorëheqja e Haussmann-it, masë për të cilën perandori e dha me vështirësi pëlqimin. Imagjinoni habinë e Perandorit, kur në përgjigje të letrës së tij dërguar Haussmann-it ku e këshillonte se duhet të jepte dorëheqje lexoi sa më poshtë: “Unë refuzoj të jap dorëheqje. Unë nuk dëshiroj të dukem se i shmangem vështirësive të orës së fundit. Unë dua të jap llogari, t'ia paguaj detyrimet e mia qytetit dhe të dal nga dera kryesore duke ia dorëzuar administratën pasuesit tim në rregull të plotë”, më tej ai shtonte “Një person si unë nuk jep dorëheqje, por edhe as nuk kacaviret mbas pushtetit. Ju ose e pushoni atë ose e mbani në pushtet” (Chapman and Chapman 1957, f.229). Perandori e pushoi.

Si shembull të fundit të arrogancës së Huassmann-it do të marrim fjalën “nomadë” që ai përdor për t’iu referuar të varfërve të Parisit. Kishte një ironi therëse në këtë emër të veçantë. Këta nomadë, sipas Jordanit “ishin një fis i krijuar prej atij, disa prej tyre ishin zhvendosur nga shkatërrimet, shumica sapo kishin ardhur për t’u regjistruar në ushtritë e tij ndërtuese dhe shkatërruese (Jordan 1995, f.293). Përbuzja për njerëz të tillë ishte shoqëruese e pashmangshme e ngadhënjimeve administrative të Hausmann-it. Ai ishte i interesuar veçanërisht për bulevardet, kanalizimet, parqet, dhe ndriçimin, hapësira këto të përgjegjesisë shtetërore, të cilat ishin në shërbim të të pasurve. Metafora e tij e famshme për qytetin si trup me mushkëri, organe të brendshme dhe arterje “nuk kishte parasysh as shpirtin dhe as pushimin e vetë trupit, as qytetarët dhe as jetën e tyre private të përditshme” (Jordan 1995, f.295). Sikur ai të ishte kujdesur për njerëzit si njerëz, ai nuk do të kishte pasur sukses në punën e tij të madhe. Arroganca e tij e bënte atë të kishte besim në retorikën e tij krenare mbi forcën e publikut që përfshiu kaq mirë moralin e regjimit, të cilit ai i shërbeu me kaq besnikëri.

Parregullsitë financiare

Zemërimi i zyrtarëve të zgjedhur ndaj Hussmann-it ishte një temë e përsëritur gjatë periudhës që ai ishte Prefekt i Seines. Ai e zgjidhi pjesërisht këtë problem në 1855, kur e bindi Perandorin të kërkonte legjislacion që do të ndryshonte këshillin bashkiak të Parisit nga një organ i zgjedhur në një organ të emëruar, anëtarët e të cilit de-fakto zgjidheshin nga vetë Huassmanni dhe pastaj emëroheshin zyrtarisht nga eprori i tij formal, Ministri i Brendshëm (Jordan, 1995, f.215). Parlamenti, megjithatë, përbënte një problem më të vështirë. Ne vitin 1853 kur Hausmann u bë prefekt i Seines, u gëzua kur gjeti në thesarin e bashkisë një sasi të vogël parash tepricë, të lëna nga paraardhësit e tij. Megjithëse dogmatizmi mbizotërues i kohës, i përkrahur nga zyrtarët e zgjedhur theksonte se “çdo tepricë i takon publikut”. Hausmann e konsideroi këtë shumë si bazën fiskale për një plan të gjerë dhe shumë të fshehtë për të nisur kapitalin që i duhej që të realizonte planet ambicioze të Perandorit për rinovimin urban. Më tej, Hausmanni ndërmori një aventurë krijuese financiare, e cila eventualisht do të çonte në rënien e tij, por jo më parë se ai të kishte realizuar shumë më shumë nga sa ai ose Perandori kishin menduar si të mundshme që në fillim. Si financier publik Hausmann ishte shumë më i avancuar se koha. Në mënyrë intuitive ai kuptoi potencialin e mrekullueshëm që ekzistonte për rritjen në atë që njihet si shpenzime deficitare, por që ai i quante “shpenzime produktive”.

Në fillim ai u mbështet në skema të diskutueshme finoke, duke kaluar fonde poshtë e lart nga buxhetet e planifikuara të qytetit, në ato të jashtëzakonshme dhe anasjelltas, në mënyrë që të maskonte borxhin real të qytetit. Çelësi i këtij sistemi

ishte krijimi në vitin 1858 i Fondit të Punëve Publike për Parisin. Nuk është rastësi që ky fond u krijua në të njëjtën kohë që ai aneksoi dhe lagjet e jashtme që rrethonin Parisin. Burime të informuara vlerësojnë që do të duheshin 10 vjet për të siguruar kanalizimet, ndricimin dhe ujësjellësat e duhur për zonën e aneksuar, sikur të ishte mbështetur vetëm në arkëtimet e zakonshme. Kjo kohë ishte shumë e gjatë për Prefektin e paduruar. Kështu ai i mbushi mendjen Perandorit të dekretonte krijimin e Fondit të Punëve Publike. Me që fondi u krijua me dekret perandorak dhe jo parlamentar, Haussmanni mundi të shmangë barrën e mbikqyrjes së hollësishme nga ligjvënësit. Fondi mund të quhet *pika e tij e errët*.

Court des comptes herë pas here hetoi disa nga përdorimet e fondeve nga Hausmann, por mandati i tij nuk shkonte më tej se sa t'i ngrinte parregullsitë në parlament, roli i kufizuar i të cilit në sistemin politik perandorak nuk e lejonte të bënte më shumë, veçse të jepte disa paralajmërime të kota, si pas të vjelave, të cilat Haussmann i injoroi. Pra favoriti i Perandorit ishte i paprekshëm.

Kur nga fundi i viteve 1960, shëndeti dhe pushteti i Napolonit filluan të dobësohen, Haussmann u bë objekt sulmesh për ata që në fakt synonin të rrëzonin vetë regjimin perandorak. Një ndryshim kushtetues në vitin 1867 krijoi një lidhje më të ngushtë midis parlamentit dhe ministrave. Ky ndryshim institucional si dhe një media e ripërtërirë dhe mjaft agresive i vunë praktikata financiare të Haussmann-it dhe veçanërisht pazaret e tij të dyshimta me Credit Foncier vazhdimisht nën një mbikqyrje më të hollësishme se sa ai mund ta lejonte.

I pamposhturi Jules Ferry udhëhoqi sulmin duke e akuzuar Haussmann-in se “i mungojnë konceptet e ligjshmërisë” dhe se “e thyen ligjin me mendjelehtësi” (Chapman and Chapman 1957, f.229). Haussmanni e pranonte se metodat e tij nuk ishin të zakonshme, por insistonte se ishin të ligjshme dhe të efektshme. Nuk është qëllim i këtij kapitulli të zgjidhë ligjshmërinë e financave publike origjinale të Haussmann-it. Për momentin ne jemi të interesuar në argumentimin që ai bëri për të mbështetur ligjshmërinë e veprimeve të tij. Duke pranuar se nuk kishte statut për të mbështetur Fondin e Punëve Publike, ai argumentonte se kishte precedent të mjaftueshëm për t'u mbështetur në një dekret perandorak, si burim të ligjshëm për politikatat e krijimit të fondeve. Ai theksonte se në kohën e Republikës së dytë, një dekret dhe jo një statut i kishte dhënë mundësinë shtetit të blinte koncesionet e taksave të kalimit mbi urat e Seines dhe qyteti i Parisit vazhdoi të lëshonte bono të thesarit për të financuar blerjen. Në atë kohë nuk pati asnjë kundërshtim për këtë marrëveshje përveç mungesës së një ligji kombëtar për ta mbështetur. Nëse një republikë mund të rregullojë financat e veta me dekret, natyrisht që edhe një perandori mund të bëjë të njëjtën gjë (2)

Intrigat politike

Gjatë karrierës se tij të gjatë, Haussmann u përfshi vazhdimisht në politikë. Vështirë se mund të imagjinohet një shembull më i qartë i karakterit të brendshëm politik të administrimit se sa karriera brilante e George Haussmann-it. Si i ri 21 vjeçar, luajti një rol të vogël si korrier në Revolucionin e 1830, që solli sundimin e “mbretit qytetar” Louise Philippe. Fatmirësisht Haussmann mbështeti fituesit (karakteristike për të). Gjatë të tri ditëve të luftimeve në rrugët e Parisit, ai tregoi trimëri, mori edhe një plagë të lehtë që u bë ogur i mirë të cilën ai e shfrytëzoi për të nisur karrierën e tij. (Jordan 1995, f.57). Shumë shpejt pas revolucionit të Korrikut 1830, pasi bëri një trajnim në fushën juridike, ai vendosi të aplikonte për një punë në trupën e prefekturës. Ndoshta ai e zgjodhi këtë trupë, sepse ishte pjesë e Ministrisë së Brendshme ku i ati kishte një farë ndikimi. Kur shkroi aplikimin e tij, ai përmendi plagën që kishte marrë gjatë ndihmesës që kishte dhënë për të sjellë regjimin Orleans në fuqi, si dhe prejardhjen e shquar, si nipi i një prej gjeneralëve të Napoleonit, nga e ëma dhe i një prej anëtarëve të Asamblesë Legjislative të vitit 1791, nga i ati. Ai gjithashtu përmendi, miqësinë e tij me Dukën e Orleans-it, djalë i mbretit Louis Philippe, njëkohësisht shok i tij i klasës në Liceun “Henri IV”. Duka i ri ishte mbrojtësi i Haussmann-it deri në vdekjen e tij të parakohshme në 1842, që ishte një goditje e rëndë për klientin e tij ambicioz. Gjatë periudhës 1831-1853, kur Haussmann po ngjiste shkallët e karrierës së Prefektit, ai kultivoi me kujdes dashamirësinë e të pasurve dhe të fuqishmëve, por pa iu shmangur polemikave me ta kur e kërkonte detyra profesionale.

Revolucioni i 1848-ës përbënte një problem të mprehtë për Haussmannin si mbështetës besnik të Monarkisë së rrëzuar Orleans. “Kujtimet e tij” tregojnë llogaritjet e tij politike të kujdesshme ndërsa lundronte në vorbullat dhe shtjellat e vitit të trazuar 1848. Në atë kohë Haussmann punonte si nënprefekt në Departamentin e Girondes. Me dorëheqjen e Louis Phillippe-it në fund të shkurtit, Republika e Dytë u shpall së pari, në Paris dhe më pas gradualisht në të gjithë Francën. Kur përfaqësuesit e Republikës së re, të saposhpallur i ofruan Haussmann-it mundësinë për të mbajtur postin e tij si nënprefekt, ai e refuzoi duke thënë se “absolutisht nuk mund të bëhem përfaqësues i politikave të Republikës, pasi i kam shërbyer për 17 vjet Monarkisë së Korrikut të sapo rrëzuar” (Jordan 1995, f.84). Pastaj atij i ofruan postin e presidentit të Këshillit të Prefekturës së Girondes, të cilin ndërgjegja e tij e ndjeshme e pranoi, sepse e konsideroi si post “thjesht administrativ”, koment ky mjaft ironik, nëse kemi parasysh karakterin e ngarkuar politik të karrierës administrative të Haussmann-it.

Nga vera e vitit 1848, revolucioni u bë shumë dhunshëm dhe Haussmann vëzhgonte i tronditur se si katër prefektë të ndryshëm ia dolën mbanë të përfaqësojnë njëri pas tjetrit republikën në Gironde. Në këtë mungesë stabiliteti

Hausmann-it iu ofrua një ngritje në përgjegjësi të cilën ai e refuzoi me zgjuarsi, duke thënë se nguronte të “rihynte në administratë përpara se të votohej kushtetuta dhe të vendosej qeveria (Jordan 1995, f.88). Pas 40 vjetësh, duke shkruar për këto ngjarje, ai pranon me çiltërsi se nuk dëshironte të lidhej shumë afër me republikën e dobët, veçanërisht pasi ndiente një besim në rritje për një qeveri më të fortë nën Louis Napoleonin. Kështu Hausmanni u gjend në një pozicion të përshtatshëm kur Louis Napoleoni u zgjodh President i Republikës së Dytë, pozitë që e ndihmoi për të udhëhequr grushtin e shtetit dhe që çoi në vendosjen e Perandorisë së Dytë dhe sundimin e gjatë të ish Presidentit të Republikës si Perandor Napoleon III

Emërimi i Hausmann-it si Prefekt i Seinës në 1853 ishte ngjarja më e rëndësishme në karrierën e tij. Kur u zgjodh, ai kishte në mendje projektet urbane ambicioze të Napoleonit. Megjithëse Hausmanni nuk ishte as arkitekt dhe as inxhinier, Perandori dhe Ministri i tij i Brendshëm, Duka i Persigny, gjeti tipare të tjera tërheqëse në të. Ne tashmë e kemi parë kënaqësinë që Persigny shijoi në “cinizmin brutal” të Hausmannit. Edhe aftësitë që ai demonstroi në arenën politike të fushatave elektorale nuk ishin më pak të rëndësishme. Grushti i shtetit i organizuar nga Napoleoni në 2 dhjetor 1851 duhej të legjitimohej nga një plebishit. Si Prefekt i Girondes, zonë e njohur për mbështetjen ndaj Napoleonit I, Hausmanni pritej të arrinte një shumicë solide në mbështetje të grushtit të shtetit dhe si pasojë në kalimin e Louis Napoleonit nga President i Republikës së dytë në Perandor Napoleon III. (Në atë kohë nuk ishte e pazakontë që prefektët të përdornin ndikimin e tyre në zgjedhje dhe të mbështesnin qeverinë e Parisit, përfaqësues të së cilës ata ishin). Ai nuk e zhgënjeu udhëheqësin e tij politik. Plebishiti i mbajtur më 21 dhjetor 1851, tregoi se Gironde i dha Napoleonit shumicën dërmuese, një shumicë shumë më të madhe se sa kishte fituar si kandidat për President të Republikës në 1848. Pas vendosjes së Perandorisë, Hausmanni vazhdoi të kujdesej që zgjedhjet në departamentin e tij të nxirrnin kandidatë në mbështetje të Perandorit. Këto gjëra ishin shumë në favor të tij kur erdhi koha për të zgjedhur një prefekt të ri për Seinen (3)

Meqë Parisi nuk kishte kryetar bashkie në atë kohë, Prefekti i Seinës ushtronte shumë nga funksionet që zakonisht ishin të lidhura me zyrën e kryetarit të bashkisë. Megjithëse sipas kushtetutës Prefekti i Seines varej nga Ministri i Brendshëm dhe nuk mund të komunikonte drejtpërdrejt me Perandorin, Hausmanni i shmangu me mjeshhtëri këto rregulla dhe mundi të ndërveprojë me Napoleonin pothuajse për ditë. Ky kontakt personal me Perandorin ishte çelësi i pushtetit të Hausmannit dhe i shërbeu pothuajse deri sa fuqia e vetë perandorit u lëkund dhe bashkë me të edhe pushteti i shërbëtorit të tij besnik. Kështu, Hausmanni, si shumë të tjerë të llojit të vet në fund pati fatin e keq të atyre që ia besuan veten e tyre princërve.

Përfundime

Në fillim të këtij kapitulli, është dhënë si hyrje dhe diçka më shumë, krahasimi i marrëdhënieve midis parimeve kushtetuese dhe institucioneve administrative në katër vende. Relativiteti i natyrshëm i një studimi krahasues jepet si problemi më serioz. Kjo është veçanërisht e vërtetë në fushën e etikës së administratës përkundrejt aspekteve të tilla materiale, si financat publike, menaxhimi i personelit dhe ligji i administrimit. Relativizmi etik hedh në tryezë bagazhin e madh të debatit shekullor rreth kuptimit përfundimtar të së mirës dhe të keqes, një term që i kalon qëllimet modeste të këtij kapitulli dhe që është prekur në mënyrë paraprake diku tjetër (Rohr, 1978)

Kompleksiteti në krahasimin e traditave etike kuptohet kur kapërcehen kufijtë miqësorë të demokracisë liberale dhe kalohet në një botë më pak të njohur të regjimeve totalitare të tilla si Perandoria e Dytë. Ky krahasim duhet bërë nëse një qasje kushtetuese ndaj administrimit do të ketë ndonjë vlerë si teori. Miratimi i vetëkënaqshëm se vetëm regjimet demokratike liberale janë moralisht të pranueshme nuk mund të përkrahet. Kjo jo vetëm që nuk do të ishte realiste, por akoma më keq, do të ishte një formë e imperializmit historik, që rri mënjanë dhe gjykon me hipokrizi mënyrën se si ka organizuar jetën e saj publike në shekuj pjesa më e madhe e njerëzimit. Këtu nuk kemi të bëjmë me ekuivalenca morale. Demokracia liberale jo vetëm që është më e preferueshme se ajo totalitare, por ka dhe argumente bindëse që mbështesin këtë preferencë. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se shkëlqimi moral i demokracisë liberale pengon regjimet totalitare të kenë ligjshmëri morale. Kjo është arsyeja pse dimensionet etik të karrierës së Haussmann-it në Perandorinë e Dytë është kaq interesant, megjithëse ai ekspozon pikën e dobët të qëndrimit kushtetues ndaj administratës publike.

Duke u nisur nga totalitarizmi relativisht i mirë i Perandorisë së Dytë dikush mund të pyesë: po Hitleri? po Stalini? Për këto vërejtje mund të jepen dy përgjigje.

Së pari, duhet të hetohet nëse Gjermania Naziste, Bashkimi Sovjetik dhe regjimet e ngjashme kishin kushtetuta. Me siguri që në çdo kohë, në këto regjime mund të gjendet një lloj teksti zyrtar, por një kushtetutë e vertetë, e shkruar ose jo, kërkon një mbështetje minimale në ligj dhe një detyrim efektiv mbi pushtetin e atyre që qeverisin. Kushtetuta e 14 janarit 1852 siguron që Perandoria e Dytë ta kapërcejë këtë provë, ndërsa regjimet totalitare të shekullit XX nuk e kapërcejnë.

Së dyti, argumentohet se, për persona të matur, etika e shërbimit publik do të thotë se ai ka bërë ose ka menduar të bëjë një gjykim paraprak për legjitimitetin moral të sistemit politik për të cilin punon. Le të rikujtojmë dallimin që bën Aristoteli midis “njeri i mire” dhe “qytetar i mirë”

Një person që i shërben me besnikëri një regjimi totalisht të padrejtë mund të jetë një qytetar i mirë, por në të njëjtën kohë mund të jetë një njëri i keq p.sh. një nazist i mirë është sipas përkufizimit një njeri i keq. Për rrjedhojë, çështja e etikës së shërbimit publik nuk mund të diskutohet në një regjim krejtësisht të padrejtë, sepse një përgjigje e papërshtatshme për çështjen themelore të legjitimitetit moral të vetë regjimit pengon hetimin e mëtejshëm

Shënime:

1. - Për një diskutim të mëtejshëm të marrëdhënieve në punë midis Haussmann-it dhe Perandorit, shih kapitullin: *Le Paris d'Haussmann; a la recherche d'une relance économique* në Louis Girard (1986) *Napoleon III Paris*; Fayard
2. -Për shembuj të mëtejshëm rreth praktikave financiare finoke e të diskutueshme, të përdorura nga Haussmanni (shih Chapman and Chapman f.278)
3. -Për shembuj të tjerë lidhur me shërbimet që ka kryer Haussmanni ndaj Napoleonit III kur ishte ende Prefekt i Gironde, shih Girard f.181-2

Bibliografia

- Chapman, Joan M. and Chapman, Brian (1957), *The life and times of Baron Haussmann: Paris in the second Empire*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Dea Cars, Jean (1957, 1978), *Haussmann: la Gloire du Second Empire*, Paris: Librairie Academique Perrin.
- Giard, Louis (1986), *Napoleon III*, Paris: Fayard.
- John, Richard R. (1995), *Spreading the News: The American Postal System from Franklin to Morse*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jordan, David. (1995), *Transforming Paris: The life and Labors of Baron Haussmann*, Chicago: University of Chicago press.
- Kant, Immanuel (1994), 'On a Supposed Right to Lie from Altruistic Motives', in Petr Singer (ed), *Ethics*, New York: Oxford University Press.
- Lachapelle, Guy et al. (1993), *The Quebec Democracy: Structures, Processes, and Policies*, Toronto: McGraë-Hill Ryerson.
- Laronze, Geoges (1932), *Le Baron Haussmann*, Paris: Libraire Felix Alcan.
- Rohr, John A. (1978, 1889), *Ethics for Bureacrats: An Essay on Laë and Value*, 2nd ed. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Rohr, John A. (1998), 'Comparative Constitutionalism as a School for Administrative Statesmen', in Michael Hurt and Barry J. O'Toole (eds.)

John A. Rohr

Reform, Ethics and Leadership in Public Service: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman, Aldershot: Ashgate.

Woodhouse, Diana (1994), *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*, Oxford: Clarendon Press.

14 Etika në Shërbimin Publik për Mijëvjeçarin e Ri

Richard A. Chapman

Fllimi i mijëvjeçarit të ri na krijon mundësinë të analizojmë përvojën aktuale, të reflektojmë mbi të kaluarën dhe të mbajmë parasysht natyrën e problemeve, të sfidave dhe të mundësive të së ardhmes. Kjo është po aq e vërtetë për administratën publike sa dhe për sferat e tjera të veprimtarisë njërëzore. Në fakt, duke pasur parasysht shqetësimin në rritje për këto probleme, e veçanërisht ato që janë shqyrtuar në këtë libër, afrimi i shekullit XXI është një mundësi më tepër për të rishikuar kompleksitetin e çështjeve etike që po përballon administrata publike. Disa nga këto aspekte janë po aq të vjetra sa dhe vetë qyteterimi. Ishte praktika e administratës ajo që nxiti grekërit e vjetër të bëjnë pyetje filozofike për moralin, pyetje të cilave studentët nuk mund t'u përgjigjen edhe sot. Pyetjet e bëra nga Aristoteli, Platoni dhe të tjerë janë rishqyrtuar në dritën e përvojave bashkëkohore dhe ndërsa shoqëritë janë bërë më komplekse edhe sfidat për t'u dhënë përgjigje sa më të pranueshme janë bërë gjithmonë e më të vështira.

Në kapitujt e mëparshëm autorët kanë shqyrtuar një mori çështjesh që ata besojnë të jenë disa nga problemet më të rëndësishme, por ata kanë parashtruar gjithashtu edhe disa nga vështirësitë që dalin në zgjidhjen e tyre. Në përgjithësi, parashikimi nuk duket optimist. Kjo vjen pjesërisht për faktin se në të kaluarën, studiuesit i kanë analizuar problemet dhe kur ka qenë e mundur kanë sygjeruar rrugëzgjdhje, ndërsa prakticienët nuk kanë paraqitur interes të veçantë në atë ç'ka është shkruar. Nganjëherë vëzhguesve iu duket se gjithçka është e mire. Janë profanët ata që me sa duket janë më të shqetësuar se sa specialistët. E përsëri mund të themi se kështu mund të ketë qenë gjithmonë. Megjithatë, vazhdimisht bëhen përpjekje për të ritheksuar paralajmërimet me anë të mjeteve të ndryshme si; leksione, libra, artikuj si dhe dëshmi para komisioneve zyrtare.

Kohët e fundit kjo është reflektuar në një sërë konferencash, librash dhe artikujsh mbi etikën në shërbimin publik. Apatia e dukshme e profesionistëve mund të jetë një arsye, por jo e vetmja. Arsyet janë të shumta. Ato përfshijnë, p.sh. zgjerimin e marrëdhënieve në botë; ndërvartësinë dhe ndikimin e vendeve të ndryshme tek njëri-tjetri, që shpesh njihet si globalizim; rritjen e shkencave

shoqërore që pasqyrojnë sofistikimin e shoqërisë në zhvillim; si dhe përpjekjet për të krijuar struktura dhe forma shtetërore më demokratike dhe për pasojë më të përgjegjshme. Një sërë shkarjesh nga standartet më të larta të shërbimit publik, kanë tërhequr vëmendjen në fushën e veçantë të etikës së shërbimeve publike. Në fakt, pothuajse në të gjitha demokracitë liberale ka pasur kësi rastesh të cilat kanë tërhequr shumë vëmendjen e medias. Si rrjedhim, është bërë një rishikim i paparë i strukturave dhe i proceseve të qeverisjes, mënyrave se si hartohen dhe kryhen këto shërbime publike si dhe ndikimeve të tyre në jetën e qytetarëve të veçantë. Studentët që studiojnë për administrim publik janë veçanërisht të interesuar për rolin e zyrtarëve, mënyrën e sjelljes së tyre dhe si duhet të veprojnë ata në situata të caktuara. Praktikrat e administrimit publik dhe për rrjedhojë, rrugët dhe metodat që përdoren për t'i studiuar ato, kanë qenë dhe janë në zhvillim të vazhdueshëm. Edhe pse në shekullin e fundit, situata është bërë mjaft komplekse, disa nga çështjet që janë ngritur në të kaluarën e largët janë po aq aktuale edhe sot. Pikërisht në këtë kontekst, kontributet e këtij volumi synojnë një numër aspektesh të etikës në shërbimin publik. Kështu është shfrytëzuar rasti për të shqyrtuar çështjet dhe kushtet aktuale që tërheqin vëmendjen sot, si dhe për të parashikuar në të bazë informacionit se ku mund të çojnë tendencat dhe prirjet aktuale.

Etika në shërbimin publik ka të bëjë me aplikimin praktik të standarteve morale në qeverisje. Etika lidhet me mënyrën se si individit e ndien si duhet të sillet. Ajo bën fjalë për vlerat dhe aplikimin e tyre në një kontekst të dhënë. Duke qenë të ndërgjegjshëm për kufizimet praktike në çfarëdo lloji studimi, autorët e këtij libri kanë zgjedhur së pari të përqëndrohen në përvojën administrative, ta shpjegojnë atë gjerësisht në kontekstin e demokracive liberale dhe ta verifikojnë për aq sa e lejojnë mundësitë për ta zbatuar. Është e arsyeshme që të përqëndrojmë studime të tilla në shoqëritë e analizuar në këtë volum, sepse në përgjithësi ato janë më të hapura si për qytetarët ashtu dhe për studiuesit; të qenurit i hapur është një tipar i dëshirueshëm në demokraci. Ndoshta më e rëndësishme, veçanërisht në studime krahasuese, është të theksohet se në vendet jo demokratike ka relativisht pak diskutime të hapura rreth etikës në shërbimin publik. Për më tepër, shërbimi publik në vendet me regjime totalitare nuk funksionon në të njëjtën mënyrë si në vendet me demokraci moderne. Po kështu, ai nuk funksionon pa ndërlikime të tjera edhe në organizata e sektorë privatë të cilët kontraktohen sot për të siguruar shërbime publike. Faktori kryesor që ndikon për të kuptuar etikën e shërbimit publik është domethënia e mjedisit politik që siguron kuadrin për shërbime publike dhe që kushtëzon ushtrimin e tij.

Mjedisi politik

Në demokracitë liberale është mjedisi politik ai që përcakton qëllimin dhe objektivat e shërbimeve publike; është mjedisi politik ai që përcakton vlerat që duhet të zbatohen kur kryhen këto shërbime; dhe është po mjedisi politik ai që, ndikon në mënyrën e punës së punonjësit publik që është faktori më kryesor në dallimet midis administratës publike dhe menaxhimit ose administrimit në kontekste të tjera.

Administrata publike, në kuptimin e përdorur këtu, përfshin jo vetëm sigurimin e shërbimeve publike të veçanta, shumë prej të cilave mund të numërohen, por edhe cilësinë e shërbimeve dhe në disa raste, vecanërisht në nivele më të larta, marrjen e vendimeve si dhe kontributin në vendimet se ç' duhet bërë. Me fjalë të tjera, administrata publike nuk ka të bëjë vetëm me menaxhimin e shërbimeve publike, e cila në vetvete ngre një mori problemesh etike; ajo ka të bëjë gjithashtu dhe me përcaktimin e vlerave dhe të objektivave të shoqërisë më në përgjithësi, si dhe me cilësinë e punës së qeverisë. Natyrisht, në demokracitë moderne janë qeveritë e zgjedhuara ato që vendosin përfundimisht programet e punës për të vepruar dhe që janë përgjegjëse para elektoratit. Megjithatë, politikat për veprim nuk mund të vendosen vetëm nga politikanët; pasi edhe administratorët japin kontribute të rëndësishme. Në fakt, shembujt ndryshojnë nga njëri tjetri. Ka administratorë në situata dhe vende të ndryshme që kanë më shumë kompetenca se në disa vende të tjera. Ekuilibri relativ i këtyre veprimtarive ndryshon në përputhje me kufizimet e mjedisit politik në vende e në kohë të ndryshme. Shumë gjëra varen gjithashtu edhe nga presioni ose preferencat e njerëzve dhe përfaqësuesve të tyre.

Ndryshime ka jo vetëm midis etikës së shërbimit publik në sisteme të ndryshme politike dhe midis vendeve që e konsiderojnë veten si demokraci liberale, por gjithashtu ndryshime të rëndësishme ka edhe midis punës në shërbimet publike dhe punës në vende të tjera. Kjo përgjithësisht njihet në mjediset me spikamë të larta politike. Pak njerëz, madje edhe midis më entuziastëve që duan ta afrojnë administratën publike më pranë biznesit, nuk do të pajtohen me mendimin që diplomacia është qartazi një veprimtari e sektorit publik dhe pak nuk do të arrijnë të kuptojnë privilegjet monopole të punës në thesarin e shtetit, në forcat e policisë, në shërbimin kundër zjarrit ose në hartimin e ligjeve. Megjithatë, ka shumë hapësira gri midis kontrasteve lehtësisht të dallueshme të punës në shërbimet publike dhe punës në sektorë të tjerë. Nga fundi i shekullit XX kishte një zhvendosje përsa i përket rëndësisë të asaj që konsiderohet si territor i shërbimit publik dhe asaj që duhet të kontraktohet me organizatat e tjera. Në shumë demokraci liberale kishte gjithashtu një zhvendosje qartësisht të dallueshme drejt evidentimit të vlerave të punës si biznes, zvogëlimit të forcës së shtetit, inkurajimit të lidershit dhe sipërmarrjes, të ngritjes së strukturave të çliruara nga kufizimet burokratike,

rekomandimit të pagës në funksion të rendimentit të punës në shërbimet publike, kontraktimit të firmave për të kryer shërbime të ndryshme publike sipas procedurave të konkurrencës tenderuese dhe privatizimit. Këto dhe praktika të tjera si këto, u konsideruan si tipare të “menaxhimit të ri publik”. Fjalë të tilla të ripërsëritura që shprehin “mirësi” fituan popullaritet dhe tregonin virtute të një niveli të tillë ku çdo kritikë ose edhe shprehje e mosbesimit mund të konsideroheshin si tradhti. Në grupin e fjalëve “pozitive” përfshiheshin fjalë të tilla si: “i ri” “treg” “sipërmarrës” “konkurrenues” dhe “strategjik”. Në grupin e fjalëve “negative” përfshiheshin “burokratik”, “shërbim publik” dhe “tradicional”. Kishte mjaft fakte që e konsideronin se të punosh si privat do të thotë të jesh i suksesshëm, ndërsa puna në sektorin publik për njerëzit joambiciozë dhe jorezultativë. Punonjësit publikë në demokracitë liberale, për arsye të përgjegjësisë së tyre ndaj ministrave dhe kufizimeve të mjedisit politik, nuk mund të vetëmbroheshin publikisht, madje edhe kur ministrat i kritikonin ose kur nuk i mbështesnin në rastet e dënimeve të pabazuara. Edhe kur paga u rrit, morali i punonjësit publik ra.

Këto ndryshime reflektuan atmosferën e kohës dhe zbatimi i tyre udhëhiqej nga politikanët. Ndryshimet pra ishin rrjedhojë e një lëvizjeje në mjedisin politik dhe në veçanti, e një ndryshimi ideologjik në kuptim. Në disa raste, ky ishte rezultat i zgjedhjeve që sollën në fuqi më shumë përfaqësues me mendësi të reja liberale, por duhet theksuar gjithashtu se kjo lëvizje nuk ishte vetëm tek konservatorët në kuptimin partizan të fjalës; Ndryshimi i rëndësishëm u duk edhe tek politikanët socialdemokratë dhe socialistë. Ajo çka duhet theksuar është se ndodhën ndryshime shumë të rëndësishme në shërbimet publike, ndryshime që erdhën si rezultat i ndryshimeve në mjedisin politik dhe, për më tepër, ato ndikuan në mënyrën e sjelljes së zyrtarëve, në mënyrën se si duhet të sillëshin në punën e tyre të përditshme dhe për pasojë, në zbatimin praktik të standarteve morale. Dy elemente të mjedisit politik, që kanë ndikim të veçantë për të kuptuar etikën në shërbimin publik, lidhen me rolin e kushtetutave dhe përgjegjshmërinë publike. Këta elementë do të shqyrtohen shkurtimisht më poshtë, pasi janë tema që spikasin në kapitujt e mëparshëm të këtij libri.

Roli i kushtetutave

Rëndësia dhe efektet praktike të një kushtetute janë ndoshta faktorët më të rëndësishëm në shërbimin publik në demokracitë liberale. Në botën moderne s’ka demokraci pa kushtetutë. Kjo deklaratë përfshin si aspektet e shkruara të një kushtetute ashtu dhe ato “të pashkruara”, të cilat përfshijnë traditat dhe marrëveshjet. Mbretëria e Bashkuar është një ndër vendet e pakta që nuk ka një dokument të vetëm të shkruar, që mund të quhet kushtetutë, por megjithatë ekziston një kushtetutë dhe një kuptim shumë i qartë për atë që është e

pranueshme dhe atë që nuk është e pranueshme sipas asaj kushtetute. Shumë demokraci të tjera moderne kanë kushtetuta të shkruara, por edhe ato kanë aspekte të qeverisjes, që përfshijnë rregulla të pashkruara, tradita dhe marrëveshje të papërfshira në dokumentin bazë, por që janë me rëndësi kushtetuese. Pavarësisht nëse një shtet demokratik e ka apo jo një dokument të vetëm, që përcakton strukturat dhe funksionet bazë të organeve të qeverisjes ajo çka është ose nuk është e pranueshme mbi baza kushtetuese është fare e qartë. Hera herës një kushtetutë përmban në hyrje të saj, nëse jo më vete, një deklaratë të normave dhe vlerave që duhet të respektohen. Nganjëherë karta e të drejtave të njeriut përfshihet në kushtetutë e nganjëherë jepet si një shtojcë e saj. Kushtetuta në vetvete nuk garanton demokracinë, por asnjë demokraci moderne nuk mund të ekzistojë pa kushtetutë. Kushtetutat janë pjesë themelore e mjedisit politik në të cilin veprojnë administratorët publikë

Mund të argumentohet se në disa aspekte, kushtetutat në demokraci janë më të rëndësishme se zgjedhjet. Një qeveri kushtëzohet për sa i përket legjitimitetit të vet nga zgjedhjet, por këtu mund të diskutojmë për kohëzgjatjen dhe shpeshësinë e zgjedhjeve, si dhe për pjesëmarrjen në zgjedhje dhe për modelin e sistemit elektoral. Për secilën nga këto mund të bëhen shumë pyetje. Përgjigjet e këtyre pyetjeve ose interpretimet e tyre mund të përcaktojnë legjitimitetin dhe pranueshmërinë e qeverive. Çështja themelore që duhet të theksojmë këtu është se kushtetutat ashtu sikurse dhe zgjedhjet legjitimojnë qeveritë demokratike. Në të vërtetë ato mund të konsiderohen si udhëzues për çfarë dhe si kryhen shërbimet publike. Ato sigurojnë kuadrin për të gjitha aspektet e strukturës dhe të organizimit të qeverisjes. Institucionet qeverisëse kanë rëndësi themelore për shërbimin publik. Kushtetutat janë kështu të rëndësishme për të formuluar qëllimet dhe synimet e përgjithshme të qeverisjes, vlerat që duhet të respektohen si dhe për të përcaktuar kush duhet t'i marrë vendimet dhe si duhet të merren vendimet e lidhura me qëllimet apo politikat më specifike të qeverisë.

Teknikisht në një pozicion sekondar, por ndoshta po aq të rëndësishëm për nga ndikimi në sjelljet etike në shërbimin publik, për vetë ndikimin e tyre të drejtpërdrejtë në aktivitetin e përditshëm, janë numri i madh i ligjeve që rrjedhin nga kushtetutat. Këto ligje mund të përfshijnë kodet e sjelljes, por mund të ngërthejnë edhe procedurat zyrtare më rutinë. Të gjitha këto luajnë rolin e tyre në përcaktimin dhe drejtimin e qëndrimeve administrative. Ato japin ndihmesë në edukimin dhe trainimin e zyrtarëve. Ato mund të luajnë një rol të rëndësishëm edhe në edukimin dhe ndërgjegjësimin e qytetarëve për sa i përket sistemit të tyre të qeverisjes si dhe për t'i sensibilizuar për të drejtat dhe pritshmëritë e tyre. Të para në këto aspekte ligjet dhe rregullat e ndryshme luajnë një rol të rëndësishëm dhe ndikojnë në sjelljen e zyrtarëve kur këta duhet të marrin vendime të paanshme.

Efekti i kushtetutës dhe i ligjeve që dalin prej saj në administratën publike mund të kuptohet më lehtë, nëse bëhen krahasime me menaxhimin në situata

të tjera, ndoshta duke tërhequr vëmendjen ndaj tipareve me të skajshme të sektorit të biznesit. Mund të imagjinohet lehtë një spektër me sektorin publik në një nga skajet dhe sektorin e një biznesi në skajin tjetër. Në një demokraci liberale qëllimet ose synimet e zyrtarëve të sektorit publik janë të realizojnë objektivat e përcaktuar nga qeveria në përputhje në vlerat, standartet dhe procedurat e deklaruara ose të nënkuptuara dhe të ligjëruara me kushtetutë. Kjo është ajo çka kuptohet me shërbim publik, dhe devotshmëria e një zyrtari ndaj shërbimit publik kuptohet në këtë mënyrë. Përfitimi i publikut së fundi përcaktohet nga qeveria. Në terma të përgjithshme (duke lënë mënjanë hollësitë për momentin), punonjësi publik e konsideron shërbimin publik si forcën motivuese të tij/saj. Kjo aplikohet edhe kur politikatat e qeverisë duken sikur janë kontradiktore ose kur mund të kthehen mbrapsht më se një herë. Interesat personale, të grupit ose të tjera varen nga shërbimet ndaj interesit publik.

Këtu mund të hyjnë në punë dy shembuj. Anthony Sampson duke raportuar komentet për shërbimin publik nga ministrat dhe ish-ministrat në Britani shkruar në 1962, se një nga të intervistuarit e tij kishte thënë: “Mbaj mend se kur erdhëm në fuqi në vitin 1957, i njëjti nëpunës civil që dikur ishte kujdesur për shtetëzimin, kishte përgatitur një plan për privatizimin”. Ai e bëri këtë me të njëjtin entuziazëm (Sampson, 1962 f.235). Shembulli i dytë është nga komentet që Edwad Bridges i ka bërë shërbimit publik në “Portreti i një Profesionit” (Leksioni Rede, 1950). Në atë leksion Bridges thekson se një nëpunës i lartë i shtetit duhet të ketë:

disa nga cilësitë “që kërkohen në botën akademike, kryesisht kapacitetin dhe vendosmërinë për të studjuar me këmbëngulje dhe objektivitet lëndë të vështira, dëshirën për të gjetur të vërtetën me çdo kusht e pa asnjë lloj interesi, gatishmërinë për t’u përballur me të vërtetën, kur ajo shfaqet papritur dhe në forma ndoshta të pavolitshme për qëllime praktike dhe gatishmërinë për të nxjerrë jashtë përdorimit punime të kryera me vështirësi, kur ai e kupton që nuk është në udhë të mbarë.

Me tej ai vazhdon të shpjegojë se pak punonjës publikë kanë qenë plotësisht të ndergjegjshëm për punët që kanë bërë.

Përsa i përket çështjeve të rëndësishme është e nevojshme të sigurohemi që Ministri të aprovojë atë që është bërë; dhe përveç përgjegjësisë ministrore, vështirësitë e punës së qeverisë kanë nevojë për më shumë konsultim edhe shqyrtime me kolegët. Për vetë natyrën e punës së tij, ai është më pak i vetëdijshëm se profesionistët e tjerë, se puna që bën është arritja e tij personale, dhe pa dyshim është shumë më i ndergjegjshëm se të tjerët se ajo është pjesë e diçkaje më të madhe se vetvetja (Bridges 1950).

Në skajin e kundërt të shërbimit publik qëndron puna në sektorin e biznesit. Këtu, në fund të fundit, motivimi për pronarët e firmës është fitimi. Kur firma merr përsipër një shërbim, ajo e bën atë vetëm për të kontribuar në objektivat ekonomike të ndërmarrjes dhe për asnjë arsye tjetër. Nganjëherë rezultojnë të jetë punuar sipas disa vlerave të papranueshme për shërbimin publik, ndonëse plotësisht të pranueshme në sektorin e biznesit. Këtu mund të japim një shembull ekstrem.

Nga fundi i viteve 1960, në kohën e një konkurrence të madhe tregtare, Ford-i në Amerikë, vendosi të prodhojë makinën Pinto. Makina u prodhuar shumë shpejt dhe vetëm 3 makina në 11 i kaluan testet e sigurisë. Problemi ishte se gjatë përplasjeve nga prapa, rezervuarët e lëndës djegëse shpërthyen. Makina gjithsesi i përmbushi standartet minimale të kërkuara nga Administrata Kombëtare e Sigurisë së Trafikut Autostradal. Fordi më pas, bëri një analizë të kostos së fitimit që përfshinte faktorë të tilla si; koston e prodhimit, dëmtimet nga aksidentet, vuajtjet dhe dhembjet e viktimës dhe koston e funeralit. Po kështu u morën në konsideratë dhe faktorë të tjerë si p.sh. mendimi i përhapur se amerikanët nuk i kushtonin shumë vëmendje sigurisë. Kostoja për korrigjimet e defekteve do ta kishte bërë makinën shumë të kushtueshme, kështu Fordi e hodhi atë në treg ashtu siç ishte, derisa kompania u ndoq penalisht për “vrasje me paramendim”. Faktori kryesor që i shtyu ata të prodhonin makinën ishte shitja e saj, pra nëse ajo do të ishte fitimprurëse, pasi të ishin marrë parasysh të gjithë faktorët e tjerë (Barry, 1991, k1, Snoeyenbos, Almeder and Humber 1983). Këto ishin kryesisht konsiderata etike, por ato ishin në vartësi të qëllimeve të ndërmarrjes. Natyrisht, mund të argumentohet se synimet e ndërmarrjes për të nxjerrë fitime kishin gjithashtu ndërlkime etike, meqë ajo siguronte vazhdimësinë e firmës dhe të punësimit të stafit. Me fjalë të tjera kemi të bëjmë me etikën konkurrese siguria përballë punësimit. Shqyrtime të tilla të vështira mund të aplikohen edhe në situata të tjera, si sigurime në hekurudha, avione etj. Njerëzit rrezikojnë, dhe përllogaritjet e koston së përfitimit duhet të bëhen pavarësisht sa tragjike mund të jenë pasojat.

Me këtë nuk duam të themi se punonjësit e sektorit të biznesit nuk kanë standarte etike dhe janë të paprincipitë. Kjo do të ishte pa kuptim dhe do të kundërshtohej lehtësisht. Çështja është se në skajin tjetër të spektrit, larg shërbimeve publike, vlerat motivuese dhe kushtet e punës në sektorin privat janë shumë të ndryshme. Midis këtyre dy ekstremeve natyrisht që ka ndryshime në vetë kompleksitetin e tyre dhe ndoshta konflikte. Duhet theksuar se dilemat etike nuk mund të shmangen. Ato do të jenë gjithmonë prezente. Nganjëherë parimet etike nuk janë të pajtueshme dhe misioni etik është të zgjidhë konfliktin. Në sektorin publik këto dilema janë me interes të veçantë për qytetarët dhe për studentët që studiojnë administrimin publik, sepse ato janë tipare praktike të punës ekzekutive të qeverisë dhe sepse parimet e tyre drejtuese duhet të mbështeten në kushtetutë.

Përgjegjshmëria publike

Gjatë shqyrtimit të prirjeve që parashikohen të vazhdojnë edhe në mijëvjeçarin e ri, në sistemet politike moderne midis të dy skajeve, atij të sektorit publik dhe sektorit të biznesit vihen re shumë pozicione të ndërmjetme. Disa prej tyre kanë qënë prezent gjatë pjesës më të madhe të shekullit XX. Industritë e shtetëzuara, p.sh. u ngritën “për të siguruar pavarësi nga mbikqyrja parlamentare mbi menaxhimin nga njëra anë, dhe nga kontrolli i Thesarit mbi personelin dhe financat, në anën tjetër” (Robson 1960 f. 59). Gjatë dy dekadave të fundit të shekullit XX, praktika ka përpunuar marrëveshje të reja përgjatë linjave të krahasueshme me synime po ashtu të krahasueshme, të tilla si krijimin e agjencive ekzekutive dhe të tjera që janë shoqëruar me “Menaxhimin e ri publik”. Si rrjedhojë, organizma të ndryshëm të biznesit kanë ofruar shërbime publike p.sh. ato kanë kryer shërbime me kontratë, shërbime që më parë janë kryer vetëm nga sektori publik. Edhe nëse klauzolat e detajuara të shërbimeve të veçanta pavarësisht nga origjina e tyre, mund t’u duken mjaft të ngjashme klientëve, ato gjithësesi kanë ndryshim. Çdo klauzolë e tillë e sektorit privat duhet të plotësojë kushtet e kontratës (që mund të përfshijë një shërbim ndaj popullit) dhe duhet theksuar se kushtet e kontratave kthehen në një përgjegjësi shumë të rëndësishme të shërbimit publik. Çdo klauzolë e ballafaquar nga organizma që janë plotësisht brenda sistemit publik është në interes të publikut të përfaqësuar nga qeveria (e cila nga ana e saj mund të kryejë shërbime ndaj popullit). Duhet të theksohet se kushtet dhe vlerat që i shoqërojnë janë nën ndikim të mjedisit politik. Në disa drejtime ka ngjashmëri dhe në disa nivele mund të jetë vështirë të bësh dallime midis tyre. Në disa aspekte të tjera ka një ndryshim të madh midis funksionimit në një shërbim publik me të gjitha ndërlikimet e krijuara në një mjedis politik dhe funksionimit në një kompani private me vlera e kushte shërbimi dhe, së fundi, përgjegjshmëri disi të ndryshme.

Një nga karakteristikat dhe cilësitë thelbësore të punës në shërbimin publik në një demokraci moderne si dhe një nga elementet e mjedisit politik është vënia e theksit në përgjegjshmërinë publike. Kjo mund të shprehet lehtë në terma të përgjithshme dhe duket qartë që format e përgjegjshmërisë janë të rëndësishme për çdo sistem politik ndonëse në praktikë kjo është e ndërlikuar.

Pothuajse 60 vjet më parë, H.E. Dale e ka përshkruar shumë mirë pervojën në Mbretërinë e Bashkuar, kur shpjegonte disa nga ndryshimet midis administratës publike dhe menaxhimit të biznesit. Shërbimi Publik Britanik thekson ai, punon nën kontrollin suprem të një këshilli që përgjigjet para 600 “aksionerëve” të zgjedhur, 300 prej të cilëve ka shumë të ngjarë të jenë kundër politikave korrente në çdo moment. Një grup mjaft i madh i këtij këshilli mund të nisë një debat për çfarëdo pjese të punës së organizatës ose çfarëdo transaksioni që ata mund të zgjedhin pothuajse në çdo kohë. Udhëheqësit e

grupit opozitar janë të lirë të propozojnë që komiteti ose së paku “drejtori” përgjegjës për një gabim të dhënë të qortohet publikisht dhe, nëse merret vendim, “drejtori” ose edhe i gjithë komiteti duhet të japin dorëheqjen menjëherë. Për më tepër, secili nga “aksionerët” ka të drejtë me ligj që, në çdo kohë, të bejë pyetje për biznesin, që nga çështjet e politikave e deri në detajet më të holla dhe brenda dy-tre ditëve të marrë një përgjigje të plotë e të saktë. Për me tepër, “aksionerët” me këto të drejta dhe kompetenca qëndrojnë pranë shtabit suprem të organizatës disa orë në ditë, pesë ditë në javë, për pothuajse 8 muaj në vit (Dale 1943, Chapman 1988). Si pasojë, puna e cila konsiderohet si gjëja më e rëndësishme për zyrtarët e lartë menaxhues, në praktikë nuk lidhet aq shumë me menaxhimin sesa me politikën në kuptimin më të përgjithshëm dhe jo partizan të fjalës.

Zyrtarët në Shërbimin Publik Britanik përgjigjen për punën e tyre në mënyrë hierarkike. Ky është modeli që vepron në burokracitë e shumicës së vendeve më demokratike. Së fundi mbahet përgjegjësi para minisrave të cilët nga ana e vet përgjigjen para Asamblesë Ligjvënëse. Në Mbretërinë e Bashkuar, parlamanti formalisht përgjigjet para popullit në zgjedhje, të cilat normalisht mbahen çdo 5 vjet. Kjo ndikon në mënyrën e punës së shumicës së punonjësve publikë në departamentet e qeverisë britanike. Përgjegjshmëria ka një efekt që përhapet ngadalë dhe kështu punonjësit civilë sensibilizohen për të vlerësuar atë që është politikisht e rëndësishme, politikisht e ndjeshme dhe që kërkon kujdes të veçantë. Krijimi i agjensive dhe puna zbatuese e departamenteve që kryejnë shërbime në një shkallë të gjerë ka bërë që një numër i madh njëvjeçar në nivele hierarkike të ulëta të punojnë në atë që tani quhet “qeverisje”, ku ndjeshmërisë politike mund t’i kushtohet më pak rëndësi se në të kaluarën. Megjithatë parimi është ende i zbatueshëm. Përgjegjshmëria e sektorit publik në demokracitë liberale kushtëzohet, siç u shpjeguam më sipër, nga mjedisi politik. Zyrtari i nivelit më të ulët, veprimet rutinë të të cilit papritur tërheqin vëmendjen në një diskutim parlamentar nuk e harron kurrë rëndësinë e kësaj përgjegjshmërie. Në këtë kontekst rëndësia e përgjegjshmërisë nuk është diçka që mund të vlerësohet në terma sasiorë, d.m.th. nga numri i dorëheqjeve të ministrave që vjen si rezultat i vështirësive administrative. Ajo është e një natyre tjetër. Përgjegjshmëria këtu është cilësore, e ngarkuar me vlera dhe kushtëzon veprimtarinë e përditshme të një numri të madh zyrtarësh. Për më tepër, përgjegjshmëria e zyrtarëve të pushtetit lokal ndaj këshilltarëve është ose ka qenë aq e vëzhgueshme sa dhe përgjeshmëria e punonjësve civilë ndaj ministrave.

Nëse përgjegjshmëria ndaj politikanëve në shërbimin publik të një demokracie është e një rëndësie të veçantë edhe kërkesat për të qenë “efektiv”, siç del nga praktikat e mira administrative dhe nga përgjegjësitë hierartike, janë po aq të rëndësishme. Kjo mund të jetë e ngjashme me përgjegjshmërinë në situata të tjera, por ka gjithashtu edhe ndryshime në vlerë. Procedurat në shërbimin publik shpesh mund të jenë më “burokratike”, pasi kërkojnë më

shumë dokumente të hollësishme. Kjo sepse vendimet duhet të përputhen me vlerat e aprovuara nga mjedisi politik, dhe në përputhje me këto vlera, vendimet mund të justifikohen publikisht. Së fundi, përsa i përket hierarkisë administrative, janë të gjitha gjasat që një zyrtar të thirret përpara një komisioni parlamentar për të dëshmuar. Në çdo situatë ushtrohet presion për të siguruar që organizmat e shërbimit publik të funksionojnë në nivelet më të larta të menaxhimit dhe në përputhje me kriteret dhe parimet e përcaktuara mirë. Procedurat krijohen për të siguruar se përgjegjshmëria funksionon në shkallë hierarkike deri në përfaqësuesit e zgjedhur. Organizata duhet të jetë efektive, sepse i duhet të sigurojë vlera për paratë e taksapaguesve edhe sepse efektiviteti përfshin pritshmëritë cilësore dhe të mbushura me vlera të shoqërisë, p.sh. një organizatë e shërbimit publik që kryen shërbime, por që u mohon qytetarëve barazinë dhe drejtësinë pa ndonjë arsye të shëndoshë, do t'i nënshtrohet kritikave publike serioze. Si pasojë, përgjegjshmëria në shërbimet publike në praktikë mund të jetë më komplekse se përgjegjshmëria në sektorin e biznesit, ku sfidat e menaxhimit mund të jenë po aq të rrepta por më pak komplekse, më të kuptueshme dhe me sa duket më pak burokratike. Përpjekjet për t'i bërë organizmat e sektorit publik më të ngjashme me biznesin pa i vlerësuar plotësisht, të gjitha ndërlikimet që mund të shkaktohen nga ndryshimet e propozuara mund të kenë efekt mjaft të ndryshëm nga ato që parashikohen.

Mendimi se një qëndrim tjetër ndaj përgjegjshmërisë në shërbimin publik mund të zgjidhë të gjitha vështirësitë e hasura ose të parashikuara kohët e fundit, mund të jetë veçse ngushëllues, sepse fatkeqësisht kjo gjë është e pamundur. Përgjegjshmëria nuk mund të shndërrohet në disa formula praktike të gatshme. Po kështu vështirësitë për të mbajtur qëndrime të paanshme nuk mund të zgjidhen pa krijuar një kod të ri dhe më të përgjegjshëm sjelljeje. Kjo nuk do të thotë se studimet e mëtejshme për problemet e përgjegjshmërisë nuk do të jenë të vlefshme dhe as mund të mohojnë vlerat e kodit të sjelljes. Megjithatë, thekson se këto probleme nuk mund të zgjidhen duke pretenduar se organizmat e sektorit publik janë të njëjta si organizmat e sektorit privat. Kjo thekson gjithashtu se gjykime e parashikime të përgjithshme për efektivitetin e punës si në biznesi mohojnë mësimet e nxjerra nga vëzhgimet elementare në shkencat shoqërore.

Le t'i referohemi këtu një shembulli të mbështetur në propozimet aktuale (fundi i 1999) për të modernizuar shërbimin publik në Mbretërinë e Bashkuar. Një program i shpallur kohët e fundit për reformën në shërbimin publik synon të përkrahë lidhshmërinë më të fortë në shërbimin publik. Z. Richard Wilson, shefi i shërbimit publik ka thënë "Ne duam që gjatë 20 viteve të ardhshëm, shërbimi publik të ketë një sens më të fortë lidhshmëri jo vetëm nga lart por në të gjitha hallkat (Independent, 16 dhjetor 1999). Ende nuk është shumë e qartë çfarë nënkuptohet në praktikë, por nganjëherë lloji i lidhshmërisë që është i përshtatshëm për organizmat e biznesit nuk është i pranueshëm në sektorin

publik. Derek Lewis e konstatoi këtë kur u bë Drejtor i Përgjithshëm i Shërbimit të Burgut të Madhërisë së Saj (Lewis 1997). Vështirësia qëndron në atë që ndjeshmëria politike rritet kur zyrtarët e lartë ushtrojnë të njëjtin lloj lidhshipi që përdoret në organizmat e biznesit. Një udhëheqje e fortë dhe e përshtatshme për situata të tjera mund të mos funksionojë me lehtësi në shërbimin publik sepse udhëheqësit që janë në pozita kyçe mund t'i pushojnë ministrat. Kjo vështirësi u vu re në shumë raste edhe më herët, përfshi këtu edhe përpjekjet për të zbatuar rekomandimet e raportit Fulton mbi shërbimin publik si dhe "Next Steps Report" (shih shenime 1)

Ja vlen të bëhen pyetje për kuptimin e përgjegjshmërisë në sektorin publik, përfshirë këtu si duhet mbajtur dhe ndaj kujt duhet mbajtur kjo përgjegjshmëri, por përgjigjet nuk mund të jenë të përhershme e përfundimtare. Nganjëherë përgjeshmëria shprehet thjesht brenda hierarkisë (veçanërisht në nivelet më të ulëta); në raste të tjera kemi dhënie llogarie para eporëve, ministrave, parlamentit dhe komisioneve të tij, standarteve profesionale, rregullave procedurale, elektoratit dhe së fundi, për disa individë edhe ndaj modelit të përsosur që ata kanë krijuar për sjelljet e një nëpunësi civil. Në sektorin publik këto pyetje duhet të bëhen gjithnjë e më shpesh, pasi përvoja dhe situatat e dhëna ndryshojnë dhe pasi mjedisi politik parashton prirje dhe kërkesa të ndryshme. Ashtu sikurse dhe me aspekte të tjera të etikës në shërbimin publik, rregulla shumë të sofistikuara dhe të përgjithshme mund të duken sikur mënjanojnë aspekte të pashmangshme në vendimmarrje. Marrja e vendimeve të pjekura nga zyrtarët të përgjegjshëm dhe përgjegjës është element i rëndësishëm në një demokraci liberale të zhvilluar. Megjithatë, duhet të pranohet që përgjegjshmëria është një element i rëndësishëm në sferën politike të qeverisjes. Rreziku rritet kur polikanët duke folur në publik dhe të motivuar nga oportunitizmi theksojnë nevojën e të qenit të përgjegjshëm për të tjerët, ndërkohë që e harrojnë atë kur vjen fjala për veten e tyre. Kjo merr rëndësi të veçantë kur ministrat që vendosin vëtë kufirin midis politikës dhe veprimtimit e shmangin përgjegjësinë ndaj nëpunësve

Në Mbretërinë e Bashkuar, gjatë shekullit XX, shpesh herë kanë dalë në pah vendimet për dallimet midis politikës dhe çështjeve praktike. Kjo ndoshta sepse shekulli XX dëshmoi, krijimin e industrive shtetërore dhe formave të tjera të pronës publike. Në vitet 1990 iu bë shumë publicitet krijimit të agjensive ekzekutive brenda në qeveri. Në vitin e fundit të shekullit, si rezultat i raportit të Komisionit të Ekspertëve të Pavarur, Komisionit European u shndërrua në një qendër të ngjashme.

Standartet demokratike

Raporti i Komitetit të Ekspertëve të Pavarur është një dokument i fuqishëm dhe i jashtëzakonshëm; Çiltërsia e tij ishte befasuese dhe pasojat janë të padëgjueshme. Ai jo vetëm që ishte kritikuesi mashtrimeve, por ishte kritikues edhe ndaj keqmenaxhimit, një koncept që siç thekson ai u referohet në përgjithësi thyerjeve serioze ose të vazhdueshme të parimeve të një administrimi të mirë (Komiteti i Ekspertëve të Pavarur, 1999.1,4,3) Raporti thekson nevojën që vendimet të merren “vetëm në të mirë të interesave publike” dhe në përputhje me “Standartet e përshtatshme në jetën publike” (1,5,4) Komiteti gjeti shumë devijime nga këto kritere, disa prej të cilave tregonin shkurtesha ndaj rregullave më elementare të praktikës administrative. Raporti gjithashtu ngre probleme për praktika të tjera të Komisionit, probleme që kanë të bëjnë me shërbimin publik në shumë vende të veçanta, në fillim të mijëvjeçarit të ri. p.sh, ai i referohet praktikave të zbatimit të programeve publike nga kontraktorë privatë dhe thotë se koncepti duhet të shqyrtohet me kujdes dhe se kontraktorët privatë duhet t’i nënshtrohen klauzolave kontraktuale për interesin e përgjithshëm (5,8,2, (5,8,3,). Në demokraci interesi i përgjithshëm ka rëndësi të dorës së parë. Duhet të theksojmë, gjithashtu, që standartet demokratike në këtë kontekst kërkojnë shumë më shumë se sa vetëm të sigurojnë që zgjedhjet të jenë demokratike. Ky mund të duket si një vëzhgim rutinë, mandje i rëndomtë, që mund të hidhet poshtë me lehtësi, sepse është shumë i qartë dhe s’ka asgjë të re, por në fakt duhet të përsëritet vazhdimisht. Demokracitë e përgjegjshme liberale kërkojnë administrim të mirë. Administrimi i mirë përfshin kontroll, administrime efektive dhe parime përgjegjshmërie të njohura dhe të aplikuar në mënyrë të ndërgjegjshme. Demokracitë liberale kërkojnë gjithashtu që vlerat përkatëse të ruhen, Këto vlera shprehen qartë në parimet e jetës publike të përshkruara në Raportin e Parë Nolan mbi Standartet në Jetën Publike, të përmendura në mjaft raste, në kapitujt e mëparshëm të këtij libri.

Parimet Nolan të cilat sipas Komitetit aplikohen në të gjitha aspektet e jetës publike ishin vetëmohimi, pastërtia e figurës, objektiviteti, përgjegjësia, çiltërsia, ndershmëria dhe lidhshmëria. Në fund të kapitullit janë vendosur disa përkufizime që Komiteti Nolan ka dhënë për të shpjeguar kuptimin e tyre. Parimet që u përcaktuan në dobi të atyre që i shërbejnë publikut, përbëjnë një kuadër të çmuar për të vlerësuar përvojën aktuale dhe për të menduar për të ardhmen.

Mjaft sugjerime të tjera dalin nga kapitujt e mëparshëm të këtij volumni. Ndoshta ato mund të mos duken si diçka e re, por përvojat tregojnë se ato duhet të rimerren. Në këtë kontekst edhe përmirësimi i etikës në shërbimet publike kërkon rimarrje. Kjo temë nuk duhet të konsiderohet si e trajtuar njeherë e përgjithmonë. Nëse duam që në demokracitë liberale parimet e jetës publike të ushtrohen dhe të ruhen të shëndetshme, atëherë duhet që atyre t’u kushtohet vëmendje e vazhdueshme. Po kështu, është e domosdoshme të

sigurojmë që marrja e vendimeve të paanshme (elementi kyç në sjelljen etike) të jetë vërtet e paanshme. Këto vendime, në demokraci, nuk mund dhe nuk duhet të zëvendësohen nga sisteme me rregulla gjithmonë e më të ngurta. Elementi human nuk mund të shmanget. Kjo për faktin se mjedisi politik, që kushtëzon punën e përditshme të administratës publike nuk është asnjëherë statik. Një nga kërkesat e jetës moderne është përshtatja me ndryshimet dhe rishikimi i rezultateve mbi bazën e parimeve fillestare. Elementët e vendimmarrjes mund të ndryshojnë nga koha në kohë dhe nga vendi në vend, prandaj duhet të vendoset një ekulibër i përshtatshëm midis kërkesës për të qenë i përgjegjshëm ndaj (qeverisë, parlamentit dhe publikut), hierakisë, administrimit efektiv, parimeve të praktikës së përpunuar nga demokracitë liberale, dhe vlerave të politikanëve, zyrtarëve dhe qytetarëve. Fakti që shumë nga hollësitë paraqiten si të përshtatshme vetëm për demokracinë liberale, nuk ka rëndësi. Në fund të fundit, shumë vende në shekullin XXI janë demokraci liberale. Ato që nuk janë të tilla, ose që janë pjesë e demokracive më pak të zhvilluara, duan të konsiderohen si aspiruese për t'u bërë demokraci. Qeverisja demokratike mund të jetë një ideal i paarritshëm; realitetet mund të ofrojnë vazhdimisht sfida të reja, mund të dalin mundësi të pafund për të përsosur parimet dhe praktikat; por ndoshta tipari dallues kryesor që lidhet me këtë diskutim është vëmendja dhe përpjekjet e vazhdueshme për të shkuar drejt idealeve. Detyrat e administratorëve në mijëvjeçarin e ri priten të jenë detyra të përsosmërisë në rritje: pasi që marrin parasysh të gjithë faktorët e duhur dhe injorojnë hollësitë e panevojshme; për më tepër, në shumë raste, marrin vendime për t'i vënë situatat e ndërlikuara e të paqarta në kontekste që priten të bëhen përherë e më të qarta.

Shenime

1. Next Steps Report: të përmirësojmë Menaxhimin në Qeverisje; Hapa e tjerë- Raport Kryeministrit (Jbbs Report HMSO) 1988

Shtatë Parimet e Jetës Publike sipas Komitetit Nolan

Vetmohimi: Nëpunësit publikë duhet të marrin vendime vetëm në interes të publikut. Ata nuk duhet ta bëjnë këtë për përfitime financiare ose përfitime të tjera materiale për veten, familjen apo miqtë e tyre.

Pastërtia e figurës Nëpunësit publikë nuk duhet të kenë detyrime financiare ose të tjera ndaj organizatave dhe individëve të jash tëm që mund të ndikojnë në kryerjen e detyrave të tyre zyrtare

- Objektiviteti:* Nëpunësit publikë gjatë kryerjes së detyrave të tyre publike si; emërimet publike, nënshkrimet e kontratave, rekomandimet për shpërblime e përfitime, duhet ta bëjnë përzgjedhjen nisur nga meritokracia.
- Përgjegjshmëria:* Nëpunësit publikë janë përgjegjës ndaj publikut për vendimet dhe veprimet e tyre dhe duhet t'i nënshtrohen çfarëdo hetimi që të jetë i përshtatshëm për pozitën e tyre.
- Transparenc :* Nëpunësit publikë duhet të jenë sa më të hapur për të gjitha vendimet dhe veprimet që ndërmarrin. Ata duhet ta justifikojnë vendimet e tyre dhe të kufizojnë informacionin vetëm në ato raste, kur mbrohen interesa më të gjëra publike.
- Ndershmëria:* Nëpunësit publikë e kanë për detyrë të deklarojnë të gjitha interesat privatë që lidhen me detyrat e tyre publike dhe të marrin masa për të zgjidhur çfarëdo konflikti që mund të lindë në mbrojtje të interesit publike.
- Udhëheqje:* Nëpunësit publikë me shembullin dhe udhëheqjen e tyre duhet t'i nxisin dhe t'i mbështesin këto parime.

Bibliografia

- Barry, Norman (1991), *The Morality of Business Enterprise*, Aberdeen: Aberdeen University Press
- Bridges, Edward (1950), *Portrait of a Profession*, London: Cambridge University Press.
- Chapman, Richard A. (1998), *Ethics in the British Civil Service*, London Routledge.
- Dale, H.E. (1943), *The Personnel and Problems of the Higher Civil Service*, London: Oxford University Press
- Lewis, Derek (1997), *Hidden Agendas*, London: Hamish Hamilton.
- Nolan, Lord (1995), *First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm. 2850-I, London: HMSO
- Robson, William A. (1960), *Nationalized Industry and Public Ownership*, London: Allen and Unwin.
- Sampson, Anthony (1962), *Anatomy of Britain*, London: Hodder and Stoughton
- Snoeyenbos, M., Almeder, R., and Humber, J (1983), *Cost Benefit Analysis And the Ford Pinto*, in Snoeyenbos, Almeder and Humber (eds). *Business Ethics*, New York: Prometheus Books.

