



Konrad
Adenauer
Stiftung

POLITIKAT PUBLIKE DHE QEVERISJA

Bekim Baliqi

BEKIM BALIQI

**POLITIKAT PUBLIKE DHE
QEVERISJA**

Të drejtat autoriale të shumëfishimit i mban autori dhe Fondacioni Konrad Adenauer, dhe lejohen vetëm me shkresë konfirmimi nga ana e tyre.

Çfarëdo shkelje eventuale do të qon në përgjegjësi ligjore.

Bekim Baliqi ©

Prishtinë, Shtator 2017

Impresum

Titulli: Politikat Publike dhe Qeverisja

Botues: Fondacioni-Konrad-Adenauer në Republikën e Kosovës

Autor: Bekim Baliqi

Recensent: Adem Beha

Lektor: Ismet Bitik

Koordinimi: Johannes D. Rey

Shtypi dhe dizajni: Shtypshkronja A1

Tirazhi: 500 ekzemblarë

Publikimi mund të shkarkohet falas në: <http://www.kas.de/Kosovo>

Vërejtje:

Qëndrimet e prezantuara në këtë libër janë pikëpamje personale të autorit dhe ato nuk paraqesin patjetër qëndrimet e Fondacionit-Konrad-Adenauer.

Katalogimi në botim – (CIP)

Biblioteka Kombëtare e Kosovë "Pjetër Bogdani"

32:351

Baliqi, Bekim

Politikat publike dhe qeverisja / Bekim Baliqi. – Prishtinë: Fondacioni-Konrad-Adenauer, 2017. – 377 f. ; 25 cm.

Parathënie: f. 10-14. – Literatura: f. 359-376

ISBN 978-9951-8871-5-1

PËRMBAJTJA

PARATHËNIE	10
RECENSION	14
1. HYRJE	15
<i>PJESA E PARË - Politika dhe Publikja</i>	
2. KONCEPTI I POLITIKËS DHE I PUBLIKËS	20
2.1- KONCEPTI DHE DIMENSIONET E POLITIKËS	20
2.2- KONCEPTI I PUBLIKËS	27
2.3- KONCEPTI I POLITIKAVE PUBLIKE	35
3. SHKENCA POLITIKE DHE STUDIMI I POLITIKAVE	41
3.1- ZHVILLIMI I SHKENCËS POLITIKE	41
3.2- ZHVILLIMI I STUDIMEVE TË POLITIKAVE	54
3.3- TIPOLOGJIA E POLITIKAVE PUBLIKE	63
3.4- SHOQËRIA, SHTETI DHE POLITIKAT	70
<i>PJESA E DYTË - Aktorët Politikbërës</i>	
4. KU FORMOHEN POLITIKAT?	82
4.1- QEVERIA	85
4.2- INSTITUCIONET NDËRQEVERITARE	90
4.3- ADMINISTRATA PUBLIKE	94
4.4- PARTITË POLITIKE	101
5. AKTORËT TJERË NDIKUES	107

5.1- INSTITUTET KËRKIMORE	107
5.2- GRUPET E INTERESIT	113
5.3- SHOQËRIA CIVILE	120
5.4- ROLI I BASHKËSIVE	127

PJESA E TRETË - Qasjet dhe Metodat

6.	QASJET TË POLITIKAVE PUBLIKE	138
	6.1- QASJA NDAJ ELITAVE	140
	6.2- QASJA E SISTEMEVE POLITIKE	146
	6.3- QASJA INSTITUCIONALISTE	151
	6.4- QASJA E ZGJEDHJES RACIONALE	155
7.	METODAT E STUDIMIT TË POLITIKAVE	160
	7.1- METODA KRAHASUESE E POLITIKAVE	167
	7.2- RASTET STUDIMORE	173
	7.3- ANKETAT	175
	7.4- PLANIFIKIMI I HULUMTIMIT TË POLITIKAVE	180

PJESA E KATËRT - Politikbërja

8.	PROCESI I POLITIKBËRJES	184
	8.1- CAKTIMI I AGJENDËS	186
	8.2- FORMULIMI I POLITIKAVE	194
	8.3- VENDIMMARRJA	197
	8.4- ZBATIMI	202

8.5-	EVALUIMI	212
9.	ANALIZA E POLITIKAVE	221
9.1-	ANALIZUESIT E POLITIKAVE	231
9.2-	SFIDAT E ANALIZIMIT TË POLITIKAVE	234
9.3-	KONTEKSTI	236
9.4-	INFORMIMI DHE LLOGARIDHËNIA	240
9.5-	HARTIMI I RAPORTIT	245
<i>PJESA E PESTË - Qeverisja</i>		
10.	POLITIKAT PUBLIKE GLOBALE	253
11.	QEVERISJA	259
11.1-	NGA ADMINISTRIMI NË QEVERISJE	259
11.2-	FORMAT E QEVERISJES	266
11.3-	MENAXHIMI PUBLIK	283
11.4-	PARTNERITETI PUBLIKO-PRIVAT	289
12.	PLANIFIKIMI I POLITIKAVE	294
12.1-	KËSHILLIMI	303
12.2-	AVOKIMI	308
<i>PJESA E GJASHTË - Rast Studimor në Kosovë</i>		
13.	POLITIKA E ARSIMIT NË KOSOVË	315
13.1-	HYRJE	315

13.2- STRUKTURA INSTITUCIONALE DHE	
DEMOGRAFIKE	318
13.3- KORNIZA LIGJORE DHE STRATEGJITE	323
13.4- KRAHASIMI NDËRKOMBËTAR I	
POLITIKAVE ARSIMORE	327
13.5- ARSIMI I LARTË	332
13.6- REKOMANDIMET	341
14. PËRFUNDIM	344
FJALOR I TERMAVE	350
SHTOJCA	356
LITERATURA	359

Lexues të nderuar,

Kosova ende përballet me sfida të mëdha të zhvillimeve të gjithëmbarshme. Prandaj, ajo ka një nevojë të madhe për gjenerata të reja të cilat do të jenë të gatshme të udhëheqin dhe avancojnë proceset dhe politikat e vendit.

Që nga viti 2007, kur Fondacioni-Konrad-Adenauer ka hapur zyrën në Kosovë, fokusi i punës sonë kanë qenë të rinjtë e talentuar dhe motivuar për të bërë ndryshime pozitive në vend.

Për këtë arsye, ne kemi pranuar dhe përkrahur propozimin për botimin e këtij libri nga z. Bekim Baliqi, profesor i Shkencës Politike. Vlerësojmë përpjekjet e z.Baliqi për të sjellur para jush një libër i cili do të ju shërbejë të njihni më mirë politikat publike dhe qeverisjen. Libri që keni para jush, i ndarë në disa pjesë është një material i rëndësishëm për hapjen e horizonteve të reja për studimin e mëtejshëm të këtyre fushave të rëndësishme. Për ne është e rëndësishme po ashtu fakti që ky libër është i pari në gjuhën shqipe në këtë format që trajton fushën e politikave publike.

Si organizatë mike e Kosovës, ne ju inkurajojmë që të angazhoheni sa më shumë politikisht përmes partive politike, organizatave të shoqërisë civile dhe në forma tjera për të sjellur në jetë ide dhe frymë të reja për vendin tuaj. Zyra jonë në Prishtinë do të jetë gjithmonë e hapur për profesionistë të rinjë me të cilët ndajmë vlerat e përbashkëta. Përmes programit tonë të bursave ne kemi përkrahur deri më tash më

shume se njëqind të rinjë të fushave të ndryshme ndërsa jemi të përkushtuar që të vazhdojmë në këtë drejtim.

Ju dëshirojmë lexim të këndshëm.

Johannes D. Rey, Shef i Fondacionit-Konrad-Adenauer, zyra në Kosovë dhe Maqedoni

Granit Tërnavë, Menaxher i programit, Fondacioni-Konrad-Adenauer, zyra në Kosovë

PARATHËNIE

Përpilimi i këtij libri, ka ardhur si rezultat i nevojës dhe përpjekjes së kahershme, që të kontribuohet në kuptimin, studimin dhe përmirësimin e politikave publike dhe të qeverisjes. Veçanërisht për shtetet dhe shoqëritë në tranzicion, ku mjaft sipërfaqësisht diskutohen dhe analizohen politikat, e aq më pak mirëfilli krijohen politika të duhura publike. Kur i shtohet kësaj edhe nevoja e plotësimit të boshllëkut të literaturës në gjuhën shqipe për studentët dhe studiuesit e rinj në një fushë specifike, siç është politika publike dhe hulumtimi i qeverisjes, atëherë kjo përpjekje del thuaja si imperativ i kohës. Në përgjithësi si çdo disiplinë shkencore edhe shkenca politike, dhe në veçanti studimi i politikbërjes dhe qeverisjes, kërkon fillimisht njohjen e koncepteve dhe modeleve thelbësore si dhe ngritjen e aftësive analitike e kritike të kësaj fushe hulumtuese. Kjo vlen veçanërisht për analizat e politikave publike, fushë kjo hulumtuese që synon të pajisë studiuesit me kuadrin analitik, njohuritë dhe qasjet themelore për studimin dhe zhvillimin e duhur dhe të mëtejshëm të kësaj fushe studimore. Mungesa e theksuar e literaturës përkatëse, studimeve dhe analizave shkencore në këtë disiplinë, relativisht të re në këto treva, është edhe një faktor tjetër shtesë që pamundëson konsolidimin e zhvillimin e mirëfilltë të kësaj fushe shkencore. Shpresoj se ky libër, do të kontribuoj sadopak në drejtim të avancimit të saj.

Në këtë libër do të shtjellohen dimensionet kryesore në studimin e qeverisjes dhe politikave publike, siç është trajektorja historike dhe zhvillimi i disiplinës, raportet me fushat dhe nën-fushat kryesore të studimit të saj si dhe shumë aspekte thelbësore lidhur me politikat dhe qeverisjen. Ky libër përpiqet të njoftoj e udhëzoj lexuesit dhe studiuesit me konceptet themelore në shkencat politike, diskutimin e rëndësisë së tyre në të kuptuarit e çështjeve politike, duke ndërlidhur konceptet teorike me modelet e ndryshme të analizimit dhe aplikimit të tyre.

Libri është shkruar jo vetëm për të përshkruar dhe ofruar informata rreth kësaj fushe apo aspekteve kryesore të saj, por edhe të nxitë mendimin e pavarur dhe kritik. Gjithashtu, synon që të sfidojë lexuesit me çështje për të cilat ata do të duhej të thellohen tutje në analiza dhe në gjetjen e argumenteve shkencore. Duke ligjëruar me vite të tëra lëndët nga kjo fushë, shpeshherë kam arritur që të frymëzohem nga bashkëbisedimi me studentët dhe gatishmërinë e tyre që të njohin, analizojnë, por edhe të ndikojnë në politikat e ndryshme publike. Gjithashtu, edhe zhgënjimi nga mungesa e njohurive konceptuale, shkathtësive analizuese, por shpesh edhe vullnetit të mangët të politikbërësve që të përfshijn ekspertizën shkencore, më kanë nxitur që t'i përvishem një pune aspak të lehtë. Qëllimi tjetër dhe shtesë, është që kjo fushë studimi të njihet më shumë e më mirë. Sikurse, të ndikoj në krijimin e ekspertizës, aq shumë të nevojshme për zhvillimin e shtetit dhe politikave të tij, veçanërisht të një shteti të ri siç është Kosova. Publikimet, kërkimet shkencore dhe punimet e shumta, që janë

çdo herë e më të avancuara dhe më të profilizuara në sektorë, raste dhe vende të ndryshme, më motivuan edhe më shumë që të bëj një kontribut, sado modest, në hapjen e shtigjeve të reja në zhvillimin e kësaj fushe studimore.

Shumica e librave, në parathënien e tyre, një hapësirë të konsiderueshme i dedikojnë mirënjohjeve për persona apo institucione të caktuara, që ndihmuan apo përkrahën punimin dhe botimin e tyre. Së këndejmi libri u dedikohet të gjithë atyre që janë kureshtarë në politikbërje e qeverisje, por edhe atyre që me punën e tyre, qoftë si analizues apo edhe si vendimmarrës, në një mënyrë apo tjetër, mund t'iu hyn në punë praktike. Meqë, unë kam shumë kënd që të falënderoja për ndihmën dhe frymëzimin për të punuar në këtë libër, nuk do të ndalem në leximin e emrave të përveçëm, qoftë të individëve apo të organizatave, që në një mënyrë apo tjetër mundësuan daljen në dritë të punimit. Duke qenë i vetëdijshëm që çdoherë ka mundësi për përmirësime dhe plotësime, ky libër është konceptuar më shumë si libër hyrës dhe udhëzues për studimet e ardhshme empirike. Prandaj, edhe duhet të kuptohet si kontribut në këtë fushë studimi shumë të rëndësishme të shkencës politike, por njëkohësisht mjaft të neglizhuar në mjediset shqipfolëse. Duke pasur parasysh këtë fakt, ftohen lexuesit që të konsultojnë literaturën shtesë dhe mjaft të pasur në gjuhë të tjera, në rend të parë atë në gjuhën angleze, në mënyrë që të avancohen tutje profesionalisht dhe të thellojnë njohuritë e tyre rreth kësaj fushe, që shërben, thënë në mënyrë figurative, edhe si laborator politik për studime e analiza të politikave dhe të qeverisjes.

Me qëllim të leximit dhe studimit sa më të përshtatshëm, referimi dhe citimi është në stilin që mundëson përqendrim dhe lexim më të rrjedhshëm të tekstit, si dhe konsultim të mundshëm të burimeve në fund të librit. Duke u nisur nga këshilla e Einstein-it se; "Çdo gjë duhet të bëhet aq e thjeshtë sa të jetë e mundur, por jo krejtësisht e thjeshtuar". Është bërë përpjekja, aq sa ishte mundur, të shmanget përdorimi i termeve teknike dhe atyre të huaja, me qëllim që gjuha të jetë lehtësisht e kuptueshme dhe potencialisht e shqipëruar. Sidoqoftë, disa nga nocionet, konceptet apo emërtimet mbesin të pandryshuara apo vihen në kllapa në gjuhën e tyre origjinale, me qëllim që të mos humbin në autenticitetin e domethënies dhe kuptimit që kanë. Për këtë arsye, edhe emrat e autorëve dhe studiuesve të huaj, do të mbesin në formën e tyre origjinale.

Një sqarim tjetër, dhe të fundit, duhet bërë edhe për rastin studimor të politikave publike në vend. Kjo më shumë se studim e analizë e veçantë të politikave në Kosovë, është venë më qëllim të pasqyrimin të modelit të politikbërjes e qeverisjes. Si e tillë, ajo do të mund të shërbej kryesisht si mostër e shembull, për analiza të ardhshme në fusha e sektorë, ashtu edhe në raste e vende të ndryshme. Për fund krejt, mbetet vetëm që të urohet lexim i këndshëm e studim i duhur, me shpresë se do të zgjoj interesim e përkushtim për të thelluar njohuritë dhe veprat shkencore mbi politikën publike dhe qeverisjen.

Recension

Studimi i Baliqit 'Politikat Publike dhe Qeverisja' është përmbledhja e parë serioze e koncepteve, qasjeve dhe aktorëve politikbërës, përmes së cilave politika publike merr formë si përmbajtje shkencore dhe si fushë studimi. Literatura në gjuhën shqipe për studimin e politikës publike dhe qeverisjes është e varfër dhe ky studim e pasuron debatin, por edhe fjalorin akademik brendashqiptar për këto çështje. Meqenëse, politika publike ka të bëjë si me shpërndarjen e burimeve materiale dhe simbolike ashtu edhe me veprimet apo mosveprimet e qëllimshme të autoriteteve qeverisëse, kjo fushë studimi është shumë e rëndësishme për shoqëritë në tranzicion, përfshirë këtu Kosovën. Për faktin se e shndërron debatin publik nga një debat formal në një debat përmbajtjesor për opsionet më të mira për realizimin e së mirës dhe shërbimeve publike.

Ky libër nuk duhet të lexohet vetëm nga studentët dhe studiuesit e shkencës politike. Teknikat, metodat, qasjet teorike dhe modelet e shtjelluara në këtë libër duhet të lexohen, analizohen dhe përdoren edhe nga organizatat hulumtuese që merren me analiza të politikave publike, por edhe nga aktorët vendimmarrës e politikbërës.

Dr. Adem Beha, Departamenti i Shkencës Politike - Universiteti i Prishtinës.

1. HYRJE

Politika mund të shihet nga masa e gjerë me mjaft dyshim. Ajo mund të na irritoj apo edhe të kemi interesim të shtuar, si edhe të jetë pasion e dëshirë për t'u bërë politikan. Pavarësisht këndvështrimeve, qëndrimeve e bindjeve tona për politikën, jeta jonë është e ndikuar pashmangshëm dhe në mënyra të ndryshme nga politika dhe (mos)rezultatet e saj. Kështu politika ndikon e rregullon sigurinë, shëndetin, shkollimin, banimin, komunikacionin, mirëqenien, ngrohjen, ujin e pijshëm, kushtet ekonomike, ndriqimin publik, drejtësinë si dhe çdo fushë e aspekt të jetës sonë të përditshme, si asaj individuale ashtu edhe shoqërore. Meqenëse rrethohemi nga politikat publike, dhe në masë të madhe varemi nga synimet, cilësia, mjetet dhe veprimet e politikës, të kuptuarit e politikbërjes është premisa për analizimin e proceseve, vendimeve dhe rezultateve të politikave publike.

Bota, e me të edhe krejt njerëzimi gjatë gjithë historisë së ekzistimit të vet vazhdojnë të ballafaqohen me sfida dhe probleme të shumta dhe të natyrave të llojllojshme, prandaj edhe njeriu ka bërë përpjekje të vazhdueshme që t'i zgjidhë këto çështje në mënyra të ndryshme. Kështu, shkencë si veprimtari e kahershme njerëzore, orvatet për të kuptuar, interpretuar e sqaruar realitetin, duke ofruar zgjidhje të arsyeshme, nga një mori të metodave, teorive, disiplinave dhe degëve shkencore. Rrjedhimisht edhe universitetet kanë përherë e më shumë programe studimore, departamente, degë

dhe fakultete të ndryshme. Kjo shumëllojshmëri e drejtimeve, shkollave mendimi, qasjeve, modeleve dhe metodave, ekziston më qëllim të hulumtimit, kërkimit të mënyrave dhe mundësive më të përshtatshme e më të qëlluara për zgjidhjen e çështjeve të shumta që na rrethojnë dhe preokupojnë në përditshmërinë tonë.

Një ndër problemet më thelbësore që e përcjell njerëzimin me shekuj të tërë, ishte dhe mbetet, çështja e organizimit politik, social e ekonomik, pra me një fjalë, të qeverisjes. Politika si pjesë përbërëse dhe e pandashme e jetës kolektive, konsiston në njerëz dhe lëvizje shoqërore, që dalin përtej nevojave të tyre personale dhe interesave të ngushta ekzistenciale. Kjo me synim parësor për të krijuar një botë më të hapur dhe të lirë, ku secili mund të paraqitet me kërkesat dhe specifikat e tij individuale e kolektive, si dhe me qëllim të organizimit dhe krijimit të sigurisë e mirëqenies së gjithëmbarshme shoqërore. Plotësimi i nevojave e kërkesave të qytetarëve, si dhe krijimi i kushteve më të përshtatshme jetësore, është në thelb vet arsyeja e ekzistencës së veprimtarisë politike. Për të parafrazuar ish-burrështetasin francez de Gollin (Charles de Gaule), politika është tejet e rëndësishme, për t'ua lënë në duar vetëm politikanëve. Prandaj, të kuptuarit e krijimit, ndikimit, zbatimit dhe vlerësimit të politikave, synon njëkohësisht edhe përmirësimin e vazhdueshëm të së mirës publike. Pikërisht këto objektiva ka edhe studimi i politikave publike dhe qeverisjes, e që nënkupton edhe gjetjen dhe ofrimin e alternativave më optimale gjatë politikbërjes, me

qëllim të marrjes së vendimeve të drejta e të duhura për politikat në sfera ose periudha të caktuara.

Që nga kohërat e lashta, interesimi dhe diskutimi për gjetjen e formës më të mirë të organizimit shoqëror dhe të qeverisjes ishin të mëdha. Prej filozofëve të kohës antike, si Platoni, Aristoteli dhe deri te mendimtarët klasik si Makiaveli, Hobsi, Monteskju dhe shumë mendimtarë e shkollarë të tjerë, të gjithë mundoheshin të përgjigjën në çështjen; se kush dhe si duhet sunduar, cila formë apo mënyrë pushteti është më e përshtatshme për shoqërinë, si dhe çka duhet ndërmarrë pushtet-bartësit në mënyrë që të plotësojnë nevojat themelore të popullit. Sikurse Platoni tek kryevepra *Republika/Shteti* apo Makiaveli tek *Sundimtari/Princi*, ashtu edhe Hobsi te vepra shumë influencuese *Leviatani*, provonin të gjenin përgjigje në proceset politike dhe mënyrat e vendimmarrjes, përpjekjet e të cilëve bëjnë që të mund t'i klasifikojmë këta, në një mënyrë apo tjetër, edhe si kontribuuesit e hershëm të studimit të politikave.

Madje, ka autorë të cilët theksojnë se analizat e para të politikave datojnë prej periudhës para erës sonë, shënime që janë gjetur në gërmadhat e qytetit të lashtë Ur në Mesopotami, Irakun e sotshëm (Dunn, 2008). Trajtimi i ideve politike dhe mënyrave të qeverisjes vazhdon nga këndvështrime e dijetarë të ndryshëm edhe gjatë shekujve në vijim. Por, vetëm me formimin e shteteve moderne, me krijimin e shërbimeve administrative dhe institucioneve publike, u krijua nevoja për të kuptuar e analizuar funksionimin e politikave të caktuara dhe

sqarimin e ndërlidhjes së shumë faktorëve në jetësimin e përmirësimin tyre. Krijimi i njohurive objektive, që i dallon faktet nga vlerat, është parakushti dhe qëllimi themelor në shkencë.

Pikërisht këto objektiva kanë edhe studimi i politikave publike dhe analiza e qeverisjes, e që nënkupton gjetjen dhe ofrimin e alternativave më optimale të politikbërjes, me qëllim të marrjes së vendimeve të drejta dhe të duhura. Sikurse që janë përcaktimi, vendimi si dhe zbatimi më i përshtatshëm i politikave. Në këtë sens, studimi i politikës nënkupton kështu edhe studimin e përmbajtës së politikave, duke përfshirë përshkrimin dhe shpjegimin e shkaqeve dhe pasojave të veprimit të qeverisë, por edhe ndikimin që kanë aktorë dhe faktorë të tjerë.

Fillimisht do të adresohen temat që japin një bazë të duhur për përkufizimin dhe kuptimin e nocioneve, zhvillimin por edhe raporteve të tyre me kategoritë tjera relevante. Më pas do trajtohen çështjet qendrore rreth objektit të studimit, pra rreth strukturave, proceseve dhe instrumenteve analitike të politikave. Në pjesën e fundit do të shtjellohet qeverisja dhe format e saj.

PJESA E PARË

POLITIKA dhe PUBLIKJA

2. KONCEPTI I POLITIKËS DHE I PUBLIKES

2.1 KONCEPTI DHE DIMENSIONET E POLITIKËS

"Arsyeja e ekzistencës së politikës është liria dhe fusha e akumulimit të saj është veprimi."

Hannah Arendt

Nocioni i politikës është mjaft i përhapur dhe tejet kompleks, meqë gjithësecili mund të ketë një kuptim dhe interpretim të vetin, dhe rrjedhimisht të ndryshëm nga të tjerët. Diçka ngjashëm, si për shembull, rreth çështjes së kulturës, sportit apo artit, ku secili mund të ketë opinionin, gjykimin dhe vlerësimin e vet për të, sado i ndryshëm prej tjerëve qoftë ajo. Pikërisht shumëkuptimësia paraqet edhe problemin thelbësor në përkufizimin e politikës, pasi që nëse lihet si çështje e lirshme interpretimi, lehtësisht mund të shndërrohet edhe në çështje kontestimi të përhershëm.

Prandaj, do të duhej të pajtohemi rreth një përkufizimi punues e të pranueshëm, me qëllim që të jetë i kuptueshëm dhe i përdorshëm më tej. Në këtë kontekst, do të përpiqemi t'i japim disa përmasa themelore e dalluese të konceptit të politikës. Duke marrë parasysh këtë, politika si nocion në kuptimin e ngushtë merr dy trajta themelore, si veprimtari dhe sjellje në një anë, dhe si vendimmarrje e politikbërje në anën tjetër.

Për të parafrazuar Heywood-in (2008), politika është pushtet dhe shpërndarje burimesh, por shfaqet edhe si çështje publike dhe si arti i qeverisjes. Në kuptimin përmbajtjesor, politika si një çështje praktike rreth qeverisjes dhe administrimit të shoqërive, e ngacmon kërshërinë e njeriut qysh prej kohërave më të vjetra. Mirëpo, sot politika si disiplinë studiohet në mënyrë objektive, sistematike dhe shkencore. Kjo nënkupton, që në njërën anë kemi ata protagonist që merren drejtpërdrejt me politikë, duke u quajtur politikanë, dhe në rastin e dytë kemi ata që merren me politikë në trajtën shkencore, duke e studiuar atë dhe duke u munduar që ta kuptojnë dhe sqarojnë më mirë. Kategoria e parë janë zyrtarë të emëruar e të zgjedhur, përfaqësues politik apo persona që synojnë poste publike, duke ushtruar pra politikën si profesion. Ndërkaq kategoria e njerëzve që merren me politikë nga ana kërkimore-shkencore dhe akademike njihen kryesisht si politologë ose shkencëtar të politikës, pra kanë thirrje profesionale, por që praktikisht nuk kanë pushtet politik.

Disa studiues e përkufizojnë shkencën politike si përpjekje për njohuri përmes metodave përkatëse hulumtuese, si mbi sistemet politike apo dhe politikat e caktuara. Ndërsa disa nga burrështetasit e shquar të shekullit XIX-të, siç ishte kancelari gjerman Bizmarku (Otto von Bismarck) i cili qe i mendimit se, politika nuk është shkencë dhe si e tillë nuk mund të mësohet, por është 'art i së mundshmes' dhe kush nuk e zotëron këtë aftësi nuk duhet as të merret me politik (Kevenhörster 2015). Përkundër këtij opinioni, zhvillimi i hovshëm shkencor, krijimi i masës kritike në shoqëri dhe kërkesat në rritje për politika më

afër qytetarëve e bënë të domosdoshëm raportin më të ngushtë mes politikës dhe njohurive shkencore. Si rrjedhojë shkenca politike e më pas studimi i politikave publike kontribuuan dukshëm si në vlerësimin e qëllimeve politike, përmirësimin e mjeteve dhe kushteve ashtu edhe në realizimin e qëllimeve dhe rritjen e rezultateve.

Vetë termi politika rrjedh nga fjala antike greke *polis*, d.m.th. qytet-shtet. Kjo lë të nënkuptohet se që nga fillimi politika merr domethënien e një organizimi shoqëror e politik përmes qeverisjes. Ndërsa Aristoteli e quan njeriun *zoon politikon*, pra qenie politike, që karakterizohet me organizim shoqëror brenda entiteteve politike. Në pjesën dërmuese të fjalorëve, nocioni politika shpjegohet si praktikë ose shkencë e drejtimit dhe administrimit të shteteve apo njësisive tjera politike (McLean 1996, 446). Në anën tjetër, përkufizimi i politikës nga autorë të ndryshëm merr kuptime nga më të ndryshmet, të cilët disa politikën e shohin si 'kush, çka, kur dhe si përfiton' sipas Harold Lasswell, apo kapacitetin e klasës shoqërore të realizoj qëllimet dhe interesat e veta, e deri te 'shpërndarje autoritative e vlerave' sipas David Easton (Tansey 2000, 4-7).

Hapi i parë që duhet të bëhet gjatë studimit të çfarëdo disipline shkencore, e sidomos atyre të shkencave shoqërore, është të mësohet gjuha adekuate profesionale respektivisht terminologjia përkatëse e asaj disipline shkencore dhe fushës së studimit. Kështu, shkenca politike posedon një gjuhë mjaft domethënëse dhe komplekse, që ngërthen koncepte e nocione kuptimplota. Së këndejmi, çdo politolog kompetent kur flet me

këto terme dhe nocione është, apo së paku do të duhej të ishte i vetëdijshëm, se kujt i drejtohet dhe për çka në të vërtetë bëhet fjalë. Prandaj familjarizimi me terme adekuate dhe profesionale nënkupton edhe konceptimin dhe përdorimin e drejtë të nocioneve dhe fjalëve bazë të shkencave politike (Goodin, Rein, Moran 2006). Kështu terminologjia e përdorur në analizimin e politikave, është mjaft specifike dhe kërkon domosdo njohjen e mirë të tyre, me qëllim që njohuritë të fitojnë një bazë të fortë. Në mënyrë që komunikimi me qarqet e caktuara profesionale dhe me publikun e gjerë të jetë i drejtë. Meqë komunikimi nuk shërben vetëm si mjet shkëmbimi informatash, por edhe si mjet krijimi të kuptimit dhe interpretimit të tyre.

Në gjuhën shqipe, sikurse edhe në gjuhë tjera, nuk ekziston një term i posaçëm për politika sikurse që është në gjuhën angleze fjala 'policy' e që për dallim nga fjala 'politics' e përshkruan më së miri atë që ne po e quajmë me këtë rast POLITIKAT. Me këtë rast ne do e përdorim qëllimisht, në trajtën e shumësit me qëllim të diferencimit nga variacionet tjera dhe shmangies së keqkuptimeve eventuale. Përkundër vështirësive semantike shkaqet e kësaj përshtatje besoj se janë të arsyeshme. Në shumë vende dhe gjuhë termi 'policy' mbetet edhe në gjuhët e tyre amtare i pa përkthyer, mirëpo në gjuhën tonë ekziston mundësia reale e ngatërrimit me nocionin 'polici-a' (si zyrtari ose organi i ruajtjes së rendit dhe sigurisë publike), kjo për shkak të shqiptimit dhe tingëllimit shumë të ngjashëm dhe keqkuptimit potencial. Në përgjithësi, termi politika është i shumëkuptimshëm; pra edhe si tërësi e

sjelljeve, qëndrimeve dhe veprimeve politike, pastaj si një 'art i së mundshmes', por edhe si proces i vendimmarrjes politike në sektorë të ndryshëm publik, diçka si "mjeshtëri qeverisjeje", por edhe si mekanizëm vendimmarrës. Kështu, pra politika mund të përshkruhet e dallohet në tre aspekte thelbësore, që duke e huazuar nga termi anglosakson, mund ti veçojmë në *polity*, në *policy* dhe së fundi në *politics*.

Së pari, dimensionin institucional, e që nënkupton entitetin politik dhe komponentin konstitucional, përfshirë dhe sistemin ligjor e politik në përgjithësi. Ky dimension përfshin mënyrën e formimit dhe organizimit të parimeve politike nëpërmjet institucioneve si: partitë politike, parlamenti, organet administrative, organizatat e agjencionet qeverisëse, sistemi zgjedhor, të drejtat dhe obligimet qytetare etj. Aspekti që njihet shpeshherë si **polity**, ose politeja, përfshin formën dhe kornizën vepruese në kuadër të së cilës bëhet organizimi politik (Knill, Tosun 2012, 4). Hapësira e veprimit politik kanalizohet sipas drejtimit, formës dhe efekteve institucionale. Temë boshte e këtij dimensionin është zakonisht shteti, si shumica e institucioneve dhe si autoriteti më i lartë i organizimit politik. Ky dimension përbën aspektin në bazë të së cilës një shoqëri organizohet dhe ku menaxhohen politikat përmes ushtrimit të pushtetit politik, pra në suaza të një sistemi politik të shteteve.

Pastaj politika kuptohet si një proces i pandalshëm veprimi shoqëror, ku mbrohen interesat e grupeve, subjekteve dhe organizatave shoqërore që janë përherë në garë për pushtet apo në kërkim të vazhdueshëm të konsensusëve e

kompromiseve për çështje të ndryshme. Këtë dimension procesesh dhe konsensusesh mes palëve e grupeve e njohim edhe si **politics**, pra politika. Kjo pikëpamje për politikën është më e zakonshme dhe më e përhapura, dhe daton që nga trajtimet të filozofisë politike Aristoteliane e deri te studimet mbi institucionet, proceset dhe sjelljet politike bashkëkohore. Zakonisht njerëzit e perceptojnë dhe e trajtojnë politikën nga ky prizëm, si orvatje dhe veprime për zgjidhje që synin t'i kënaq të gjitha palët dhe që shmang konfliktet e mundshme. Politika nënkuptohet kështu edhe si ndërmjetësues dhe rregullator shoqëror, kulturor e ekonomik. Institucionet politike si dhe veprimet shoqërore nga ana tjetër, janë trajta e produkte të proceseve dinamike, që ndikojnë në dhe formojnë njëra tjetrën.

Dhe së fundi dimension i tretë është ai i përmbajtjes, që i referohet qëllimeve, parimeve dhe detyrave të politikës. Gjë që njihet nganjëherë edhe si politikbërje. Mirëpo, esenca e saj normative aludon në atë që formësimi politik si dhe përmbushja e objektivave varen nga interesat dhe aktorët e ndryshëm, gjë që detyrimisht kërkon një balancim të ekuilibruar dhe adekuat të politikave. Me këtë politika konceptohet si çështje publike, që i takon të gjithë qytetarëve. Ky dimension quhet pra **policy**, apo përshtatur në shqip politikat (publike). Në këtë dimension kemi të bëjmë me hulumtimin dhe analizën e përmbajtjes, vendimeve, proceseve, strategjive, programeve, projekteve dhe rezultateve të politikave të ndryshme qeverisëse. Njëri nga themeluesit e

studimit të politikave publike Harold Lasswell kështu e definon politikat;

"Termi 'politikat' në përgjithësi përdoret që të përshkruaj vendimet më të rëndësishme të ndërmarra qoftë në organizata apo në jetë private (...) 'politikat' është e liruar nga konotacionet e padëshirueshme të lidhura me termin politikë, e cila shpesh përfshin 'militantizmin partiak' ose 'korrupsionin'." (Lasswell 1951, 5)

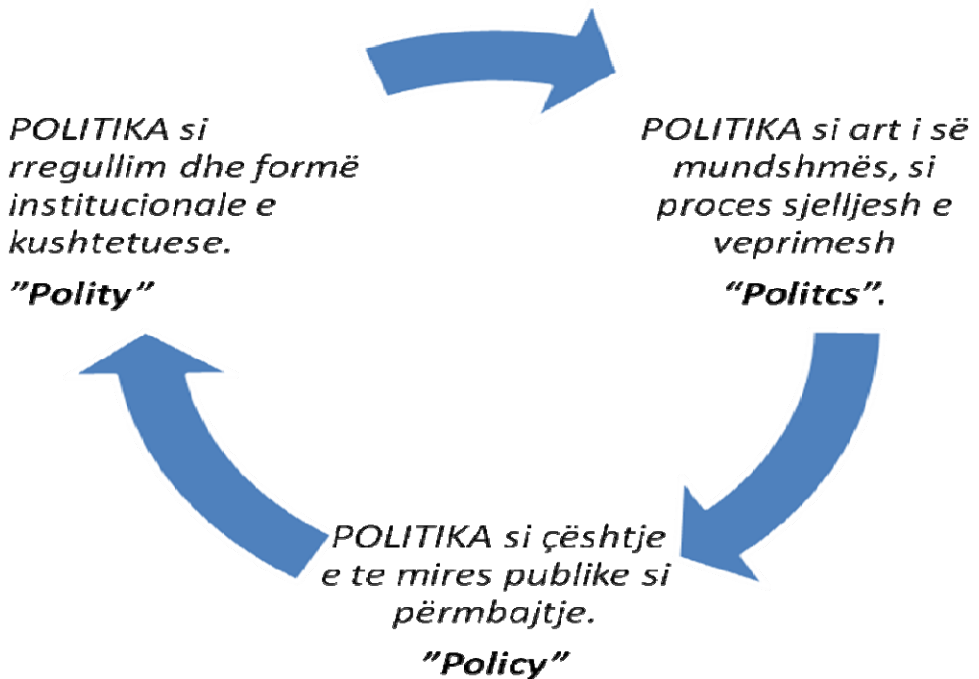


Figura 1. Tre dimensionet e konceptit Politik.

Më shumë sesa të ndara dhe të veçanta, këto dimensione duhet të shihen në një perspektivë më të gjerë dhe të ndërvarur. Vlen të thuhet se këto tre dimensione nuk janë

statike, pra të pandryshueshme, përkundrazi janë dinamike, sikurse që janë edhe komplementare, pra plotësojnë njëra tjetrën. Qoftë si forma institucionale dhe strukturale, ose edhe si procese ashtu edhe për nga përmbajtja këto përbejnë tërësinë, e asaj që ne e njohim përgjithësisht si politika. Sipas pikëpamjes e përkufizimit të filozofes Hannah Arendt-it këtë përgjithësisht do të mund të quanim si politikja (në angl. political, në gjerm. das politische). Megjithëkëtë, fokusi në libër do të jetë në rend të parë, te politika si përmbajtje dhe rezultat i vendimeve qeveritare, e që do të veçojmë me termin politikat - qëllimisht në trajtën e shumësit, ose sipas rastit dhe nevojës me politika publike.

2.2 KONCEPTI I PUBLIKES

Pikënisja e studimit të politikave publike duhet të jetë edhe diskutimi dhe sqarimi mbi atë se çka nënkuptojmë me nocionin 'publik'. Kur flasim, për shembull, mbi transportin publik, opinionin publik, arsimin publik, hapësira publike, sektorin publik etj., mendja na shkon te sektorë, sfera apo shërbime të gjithëmbarshme dhe të kundërta me ato 'private'. Kështu, Arendt na ofron një pasqyre të dikotomisë mes këtyre dy sferave që nga Greqia antike ku polis (qytet-shtet) i kundërvihet privates (idion) dhe shtëpiakes (oikon). Ndërsa, në Perandorinë romake këto dy sfera ndaheshin në *res publica* si çështje e përgjithshme dhe *res priva* si diçka personale, pra

private (Parsons 2005, 3). Raporti ndërmjet këtyre dy sferave ishte çështje debatesh të kahershme dhe vazhdon të mbetet ende temë përplasjesh akademike, por edhe politike e ideologjike. Pasi që përcakton edhe raportet shoqërore dhe ato të pushtetit.

Në veprën voluminoze e të mahnitshme, "Teoria e Drejtësisë" të filozofit John Rawls, botuar për herë të parë më 1971, ai vë në pah traditën e kontratës sociale të John Locke, Jean-Jacques Rousseau dhe Immanuel Kantit, duke hedh ide të reja mbi drejtësinë në shoqëri dhe shtetin e mirëqenies. Koncepti i Rawls i njohur si "Drejtësia si paanshmëri" (2010), e përkthyer edhe në gjuhën shqipe me këtë titull, ka të bëjë kryesisht me mënyrën në të cilin institucionet bëjnë shpërndarjen e të drejtave themelore si dhe përcaktojnë shpërndarjen e të mirave publike. Të mirat themelore shoqërore janë liria personale dhe politike, mundësia për shkollim dhe punësim si dhe të ardhurat dhe pasuria. Këto janë të mira parësore pasi që i duhen secilit dhe shpërndarja e drejtë e tyre ndodhë përmes një kontrate sociale, e cila ndodhë sipas parimeve nga të gjitha palët në një gjendje të barabartë. Sipas kësaj teorie një shoqëri e drejtë, është ajo që udhëhiqet nga dy parimet bazë të drejtësisë. Parimin e lirive themelore e të barabarta për të gjithë (liria themelore) dhe parimin e barazisë të mundësive të drejta (barazia liberale), e cila kushtëzohet nga përfitimi më i madh të anëtarëve më pak të privilegjuar të shoqërisë, respektivisht të atyre me nevoja më të mëdha, i njohur edhe si parimi i dallimit (difference principle).

Këto parime janë të kushtëzuara dhe ndodhin në atë gjendje, që Rawlsi e quan 'pozita origjinale' (ose gjendja fillestare), ku palët gjenden në një perde apo mjegull të padijes (veil of ignorance). Kjo situatë është më shumë një gjendje hipotetike sesa rrethanë reale, dhe në këtë konceptim Kantian të drejtësisë, drejtësia është qellim në vete duke pasur epërsi para të mirës. Pozita fillestare nënkupton që shpërndarja e burimeve bëhet në atë mënyrë që askush nuk gëzon më shumë sesa që meriton dhe që askush të mos ketë mungesa për të cilat gjëra ai/ajo nuk mbanë përgjegjësi. Po ashtu, siç është edhe vet Rawlsi i vetëdijshëm, në jetën praktike, individët kanë apo mund të kenë njohuri për gjendjen e tyre dhe se këtë mund ta shfrytëzojnë nëse kanë përparësi nga kjo. Mirëpo, institucionet shtetërore edhe mund të veprojnë lehtësisht mbi bazën e këtyre parimeve (Rawls, 2010). Kështu, kjo padituri ose thënë më mirë mungesë e plotë e informacioneve mbulon dallimet, qofshin ato objektive (biologjike) apo subjektive (kulturore ose të lidhura me shkollim e punësim). Duke qenë se është e pamundshme të ketë drejtësi e barazi absolute, pasi që njerëzit mund të jenë të pabarabartë në aspektin biologjik, ekonomik e social p.sh personat me aftësi të kufizuara apo grupet etnike, fetare apo edhe pakica tjera dhe të diskriminuara në çfarëdo mënyrë. Atëherë, Rawlsi pohon se duhet të praktikohet parimi i dallimit (principle of difference) kur nëse njerëzit të cilët nuk kanë pasur shanse të barabarta (equality of opportunity) për të garuar në mënyrë të drejtë ose nuk kanë arritur këtë mundësi, shteti duhet t'ju ofroj avantazhe dhe mundësi shtesë në mënyrë që të kompensohen drejtë dhe

barabartë me të tjerët (Rawls, 1971). Ndoshta tingëllon çuditshëm ky parim, ngase është kritikuar gjërësisht, por Rawlsi mendon se ndërhyrja e shtetit është e domosdoshme për të përkrahur ata që janë më të dobët me qëllim të ruajtjes së një barazie të drejtë shoqërore.

Kështu, teoria e drejtësisë dhe Rawlsi, klasifikohen nga shumë teoricienë të tjerë si egalitarizëm liberal, dhe që shpeshherë shërbehet si platform e rrymave majtiste, por edhe nga e djathta e ajo liberale. Ideja themelore e egalitarizmit, ose në shqip barazimtarizmit, është ideja e shoqërisë si një sistem korrekt dhe i paanshëm i bashkëpunimit të individëve. Kështu, barazimtarizmi fillon që nga niveli ndër-personal deri ai kolektiv, si dhe mbron shtetin e drejtësisë dhe promovon demokracinë liberale. Këta argumentojnë që institucionet themelore shoqërore duhet të përshtaten në atë mënyrë që t'u krijojnë kushte sa më të volitshme atyre segmenteve që kanë ose janë në pozitë më të pafavorshme në shoqëri (Farrelly 2004).

Për sociologun e shquar e shekullit të kaluar Max Weber, zhvillimi i burokracisë si një trajtë më racionale e organizimit shoqëror ishte ndërmjetësuesi dhe bashkërenduesi i interesave private dhe atyre publike. Duke trajtuar rolin e administratës në shtet-formim ai veç tjerash thekson:

"Veçanërisht tërë historia e zhvillimit të shtetit modern është identike me historinë e nëpunësisë moderne dhe të veprimtarisë burokratike (shih më poshtë), po ashtu sikurse tërë zhvillimi i kapitalizmit të lartë modern është

identik me burokratizimin gjithnjë në rritje të ndërmarrjeve ekonomike. Pjesa që zënë format e sundimit burokratik po rritet kudo” (Weber 2006, 72).

Pra, më fjalë tjera, formimi i shteteve moderne rezulton me krijimin dhe zhvillimin e 'administratës publike' që siguron interesat e përgjithshme të qytetarëve. Kështu, roli i centralizimit të shtetit dhe zhvillimit të administratës publike si instrument efektiv përmes të cilit ushtrohet pushteti, shihet me të drejtë edhe sot si një tregues mjaft i shquar i funksionimit apo mosfunksionimit shtetëror.

Ndërsa Jürgen Habermas (1995) konsideron se krijimi i sferës publike vjen ndër tjerash edhe si rezultat i industrializimit dhe përhapjes së idesë së tregtisë, veçanërisht prej fillimit të shekullit XIX-të e tutje. Ndonëse ai u referohet kryesisht racionalizimit dhe veprimtarisë komunikative, disa autorë e përdorin këtë tezë për të promovuar idetë liberale sipas së cilës përmes ekonomisë së tregut, liritë dhe nevojat e individit më së miri promovojnë të mirat publike. Sipas së cilëve interesat e maksimizuara e të përmbushura individuale përputhen edhe me interesat e publikut. Mirëpo, ku qëndrojnë saktësisht vijat ndarëse dhe dalluese mes sektorit privat dhe atij publik? Me të drejtë shkollari Wayne Parsons (1995, 11-12) thekson se përmes sqarimit të dallimit mes së 'mirës' publike dhe asaj private, mund të bëjmë krahasimin më të duhur e konkret të këtyre dy sferave. Kështu, të mirat dhe shërbimet publike nënkuptojnë ato që janë të vlefshme dhe të qasshme për të gjithë qytetarët pa kurrfarë dallimi parimor. Në rend të parë

këto janë efekte dhe rezultate të shtetit, dhe jo produkte të tregut (Parsons 1995, 10).

Ndërsa të mirat private ofrohen nga tregu dhe operatorët e ndryshëm ekonomik, për të cilat produkte e shërbime ka zgjedhje dhe zakonisht ofrohen kundrejt pagesës së caktuar. Këto bazohen në kërkesën dhe ofertën që rregullohen nga çmimet dhe kushtet e përgjithshme të tregut ekonomik. Derisa ato private orientohen nga përfitimi material dhe mund të jenë përzgjedhëse e përjashtuese ndaj konsumatorëve, të mirat e shërbimeve publike janë të hapura e përfshirëse, pra në dispozicion për të gjithë ata qytetarë që gëzojnë këtë të drejtë apo plotësojnë kushtet e parapara. Ndërkaq ofrimi si dhe shfrytëzimi i të mirave publike përcaktohen e rregullohen përmes ligjeve apo dispozitave tjera në fuqi, duke u financuar nga taksat dhe tatimet e ndryshme. Kështu, një klub privat, sportiv, argëtimi apo çfarëdo tjetër, mund të ketë anëtarësinë, si dhe rregullat dhe procedurat e veta të anëtarësisë. Gjithashtu, edhe bashkësitë fetare kanë parimet dhe ritet e caktuara formale me të cilat mund të pranohen ose përjashtohen pjesëtarët e tyre. Ndërkaq, në sferën publike, në kuadër të shteteve ligjore, shtetësia është përcaktuesi i të drejtave dhe detyrimeve që i takojnë secilit qytetar, me çka edhe iu garantohet qasja publike në të mirat dhe shërbimet e drejta dhe të barabarta. Sigurisht, që me këtë rast ne po nisemi prej premisë normative, që këto të drejta dhe kjo barazi respektohen dhe vlejnë edhe në praktikë. Pasi që shpesh moszbatimi dhe mosrespektimi i tyre, paraqet një prej shkaqeve kryesore të konflikteve dhe pakënaqësive më të

shpeshta politike, si për shkak korrupsionit, apo formave të tjera të keqpërdorimit dhe diskriminimeve nga më të ndryshmet.

Sidoqoftë, një ndarje të prerë dhe dalluese mes tyre – pra sferës publike dhe asaj private, në suaza të globalizimit, zhvillimeve teknologjike dhe lëvizjeve të mëdha kulturore e shoqërore, si dhe transformimit të rolit të shtetit, tani është mjaft vështirë të bëhet, për të mos thënë gati edhe e pamundshme. Pasi që këto sfera ndërlidhen dhe plotësojnë njëra-tjetrën në shumë fusha, aspekte e situata. Siç mund të hasim kudo, kur sektori privat shëndetësor, arsimor, transportues dhe në shumë fushëveprime tjera i plotësojnë, gërshetohen me, apo edhe mbizotërojnë atë publik, përkundër që mund të rregullohen ose kontrollohen nga ana e shtetit.

Siç do të shihet në kapitujt e ardhshëm, ekzistojnë forma dhe mënyra të ndryshme bashkëpunimi e ndërveprimi ndërmjet të dy sektorëve, që i bëjnë shpeshherë këto sfera vështirë të dallueshme mes veti. Sigurisht që niveli, mënyra dhe bashkërendimi mes tyre varen prej sektorëve, sistemit dhe vullnetit politik, raporteve të pushtetit, kërkesave dhe nevojave qytetare, por dhe prej kushteve e rrethanave tjera ekzistuese. Së këndejmi, kur flasim për publikun dhe sektorin privat ose edhe anasjelltas, nuk duhet parë patjetër në kundërshtim dhe përjashtuese, por më shumë si diçka komplementare, pra plotësuese. Kështu Lasswell (1971, 1) si njëri ndër themeluesit e studimit dhe analizës të politikave publike, pohon se kjo fushë merret me njohuritë mbi dhe për procesin vendimmarrës

në sektorin publik dhe atë privat. Brenda secilit sektor publik ekzistojnë elementet përbërëse si: administrata, sindikatat ose përfaqësuesit politik, të cilët duhet marrë përherë parasysh gjatë analizimit të politikave publike.

Ngjashëm si me konceptin e 'politikës' edhe rreth përkufizimit të nocionit 'publik' dhe asaj se çka në të vërtetë përfshin kjo, ka definicione të shumta e të llojllojshme, të cilat varen nga botëkuptimi dhe parapëlqimi i vet personit. Mund të merret si shembull, uzurpimi i hapësirës publike nga shitësit ambulant, apo nga parkimi i veturave në trotuare duke penguar qarkullimin e lirë. Sa pengon kjo, dhe çka do të duhej të ndërmerret në këto raste, varet nga raporti i shoqërisë në një rën anë, dhe shtetit në anën tjetër karshi pronës dhe hapësirës publike. Botëkuptimi dhe sjellja ndaj publikes, e veçanërisht qasja ndaj politikave publike, përcakton edhe nivelin e përgjegjësisë qytetare dhe politike. Kjo sigurisht që ndikon edhe në cilësinë e politikave publike. Për këtë arsye, para se të japim ndonjë përkufizim të veçantë, po shpalosim dimensionet qenësore të saj, në mënyrë që të krijohet një tablo sa më e qartë e këtij nocioni. Ndërsa kuptimin krejt në fund t'iu lemë lexuesve që vet të reflektojnë, se çka nënkuptojnë me 'publike'.

2.3 KONCEPTI I POLITIKAVE PUBLIKE

Në kuptimin e përmbajtjes, politika si çështje jetike e praktike rreth qeverisjes, e ngacmon kërshërinë e njeriut qysh prej kohërave më të vjetra, sot politika si disiplinë studiohet në mënyrë sistematike dhe shkencore. Kjo nënkupton që, në njërën anë kemi ata protagonist që merren drejtpërdrejt me politik, duke u quajtur politikan, dhe në rastin e dytë kemi ata që merren me politikë në trajtën shkencore duke e studiuar, analizuar atë dhe duke u munduar që ta kuptojnë e sqarojnë, si dhe ofrojnë argumente më të mira rreth opsioneve më optimale. Kategorinë e fundit e njohim edhe si studiues ose analizues të politikave (publike). Disa e përkufizojnë shkencën politike si përpjekje për të siguruar njohuri përmes metodave përkatëse hulumtuese, mbi sistemet politike dhe studimin e politikave publike që merret me zbërthimin e shkaqeve dhe pasojave të veprimtarisë së qeverisë, duke ofruar rekomandime adekuate rreth tyre.

Mirëpo, kjo është vetëm një anë e medaljes, me një pikë vështrimi 'vertikal', pra nga qasja e hierarkisë së pushtetit. Në literaturën politologjike e ashtuquajtura qasja 'nga lart-poshtë' (top-down approach). Modeli 'nga lart-poshtë' e venë theksin në aftësinë e vendimmarrësve për të prodhuar politika dhe për të përcjellur e kontrolluar rrjedhën e tyre gjatë zbatimit. Kjo qasje shpesh kritikohet sepse anashkalon administratën, qytetarët, komunitetet lokale si dhe aktorët tjerë kryesorë në procesin e negociimit, në ofrimin e opsioneve të politikave

sikurse edhe në ndikimin e tyre gjatë procesit të zbatimit. Prandaj koncepti i politikave përfshin një fokusim më të gjerë të studimit sesa vetëm të qeverisë qendrore. Kështu, nivelet dhe sferat e studimit janë edhe: pushteti lokal, rajonal, shoqatat, grupet e interesit, bashkësitë e ndryshme dhe mbi të gjitha shoqëria në tërësinë e saj, pra kërkohet edhe qasje nga 'poshtë-lart' (bottom-up). Përveç kësaj neve na intereson: se çka përmbajnë dhe si zhvillohen politikat, e gjithashtu na intereson edhe ajo se për kënd janë të dedikuara apo kujt i janë të adresuara këto.

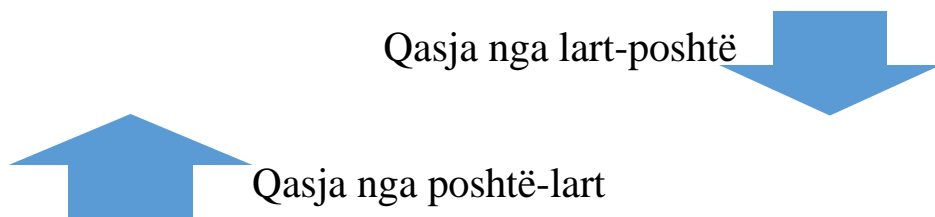


Figura 2. Qasjet ndaj veprimit dhe ndikimit të pushtetit.

Studimet e politikave publike dallohen prej nën-disiplinave tjera të shkencave politike, si për nga orientimi, qasja e ashtu edhe për nga objekti i studimit të tyre. Këto janë të organizuara rreth çështjeve të asaj, që ne si një komunitet politik duhet të bëjmë më tepër sesa të sillemi vetëm rreth pyetjeve se si është diçka. Fokusi i interesimit bie mbi sektorët politik (buxheti, ambienti, siguria etj.) dhe veprimet që ndërmarrin qeveritë dhe administratat, për çfarë arsye, me çfarë qëllime dhe çka konkretisht arrihet përmes këtyre vendimeve politike. Synimi kryesor në analiza të politikave publike është të nxjerrin njohuri (teorike) për zbatime (praktike), si mësimet të fituara dhe

ekspertiza në formë të këshillimeve për procese të mëtejme politikbërëse (Knill, Tosun 2012).

Politikat publike, në kuptimin e përgjithshëm, shihen si vendime formale e legale të instancave qeveritare. Politikat e tilla janë të lidhura mes synimeve, veprimeve dhe rezultateve (Heywood 2008, 382). Politika publike merret pra, me përcjelljen e vendimeve që nga krijimi i ideve deri te vlerësimi, korigjimi, plotësimi apo edhe zbatimi i tyre. Kjo do të thotë, se nga një varg opsionesh për marrjen e vendimit, zgjedhet njëra prej tyre, për arsye të ndryshme (p.sh. kosto e ulët, zbatueshmëri e lehtë apo vullnet i shtuar politik), për të cilën gjë miratohet vendimi i prerë, dhe për të cilin pastaj miratohet një plan i veçantë veprimi. Objektivat kryesore dhe thelbësore të studimeve të politikave janë:

- a. të kuptuarit shkencor të vendimeve, përmbajtës dhe pasojave të politikave;
- b. këshillimi brenda sektorëve e fushave të caktuara për krijimin dhe përmirësimin e politikave;
- c. dhe rekomandime të veçanta ose specifike për politikat nga ekspertët.

Me studimin dhe analizimin e politikave publike, si vrojtues dhe si analizues objektiv, orvatemi të shpjegojmë se si organet shtetërore dhe bartësit institucional ndër-veprojnë dhe ndikojnë, për të arritur te vendimet dhe veprimet politike në sektorë të caktuar, që si rrjedhojë kanë të mirat materiale dhe plotësimin e kërkesave të shoqërisë. Njohësi i shkëlqyer i politikave publike, Peter John (1998) shpjegon se detyra kyçe e

disiplinës është sqarimi si funksionon politikbërja, si dhe të hulumtoj shumëllojshmërinë dhe kompleksitetin e procesit të vendimmarrjes. Duke u fokusuar në vendimet e tilla, neve na intereson efikasiteti apo mos efikasiteti si dhe shkaqet dhe pasojat e veprimeve të tilla. Në anën tjetër, mundohemi të sqarojmë relacionet mes vendimmarrësve dhe shoqërisë, interesimin dhe interferencën e publikut në ndikimin apo krijimin e politikave përkatëse. Kështu, sipas përkufizimit të Theodor Lowi (1972) politikat publike janë ato veprime dhe vendime që kanë një qëllim të shprehur zyrtarisht dhe mbështetur nga një detyrim, e cila mund të jetë në trajtë të shpërblimit apo të ndëshkimit.

Gjithashtu, e rëndësishme së veçantë për studimin e politikave publike është çështja, se si këto vendime politike iniciojnë ose shkaktjnë ndryshime brenda sistemit politik të një vendi si p.sh; cilat veprime qojnë në ngritjen e cilësisë së arsimit apo efikasitetit të mbledhjes së mbeturinave apo menaxhimit më të mirë të ujit të pijshëm etj. Pra, hulumtimet e politikave publike përpiqen të kuptojnë më mirë se si procesi politikbërës në një anë, dhe se si vendimmarrja politike në anën tjetër funksionojnë, sikurse synon të sqaroj shumanshmërinë e këtij procesi. Në esencë, analiza e politikave provon të eksploroj sistemin politik të vendit gjegjësisht në tërësi, apo në raste jo të rralla edhe të bëjë analiza krahasimtare qoftë mes politikave të ndryshme vendore apo edhe ndërmjet shteteve të ndryshme. Sipas disa autorëve, politikat publike përveç aspektit qeveritar, kanë të bëjnë në kuptimin e gjerë edhe me shoqërinë në tërësi. Ku qëllimi i analizës së politikave lidhet me rregullimin e

veprimeve shoqërore, zgjidhjen e konflikteve për resurset, mbrojtjen e të drejtave dhe promovimin e interesit publik.

Objektivi i analizave është gjetja e intencës çka qeveria synon të bëjë dhe pasqyrimin të asaj çka në fakt bën apo çka në të vërtetë ka bërë (Theodoulou, Cahn 1995, 2). Ndërsa Wayne Parsons (1995, 16) rreth qëllimit të politikave publike, bën përkufizimin, se:

"Është sqarimi, formësimi dhe ndarja e vlerave, me qëllim për të zgjeruar dhe për të përmirësuar demokratizimin që ende mbetet thelbi dhe detyra vitale e teorisë dhe praktikës së politikave publike."

Kjo nënkupton që studimi i mirëfilltë i politikave publike mund të ndodhë vetëm në sisteme politike demokratike, pra aty ku vendimet dhe politikbërja nuk janë arbitrare dhe totalitare, por ndodhin në një ambient të hapur nga ndikimet dhe ndryshimet e publikut. Njëkohësisht kjo do të thotë edhe që studimi i politikave, përveç arritjes së njohurive, kuptimeve më të mira dhe përmirësimeve të politikave si dhe qeverisjes, kontribuon bindshëm edhe në demokratizimin e përgjithshëm të vendit.

Për diskutim

- Çka nënkuptoni thjesht me politik, përkufizoni atë sipas jush?
- Përshkruani dimensionin e konceptit të politikës?
- Ku qëndron dallimi ndërmjet publikes dhe private?
- Merrni shembull të politikave publike dhe diskutoni rreth saj?
- Si ndikon konceptimi i politikës në vet studimin e saj?

3. SHKENCA POLITIKE DHE STUDIMI I POLITIKAVE

3.1 ZHVILLIMI I SHKENCËS POLITIKE

Para se të shtjellojmë në vijim trajektoren e zhvillimit të një disipline shkencore, siç është ajo mbi politikën, duhet pikësëpari të shtrohet pyetja; Çka është në të vërtetë shkenca politike? Ndërlidhur me këtë mund të parashtrohet po ashtu çështja se a mund vërtetë të studiohet politika shkencërisht? Në këto pyetje komplekse, sigurisht nuk mund të përgjigjemi as prerazi e as thjeshtë vetëm me një pohim apo mohim. Ndoshta me lehtësi mund të thuhet se ne të gjithë merremi në një mënyrë apo tjetrën me politikë; përcjellim rregullisht rrjedhat e politikës së vendit apo edhe botërore në televizione, internet apo në shtyp; marrim pjesë rregullisht në zgjedhje lokale, parlamentare ose edhe presidenciale; jemi të kyçur në lëvizje shoqërore ose të angazhuar në parti politike, nisma qytetare, organizata joqeveritare rreth çështjeve politike e kështu me radhë. Kështu ndoshta edhe mund të krijohet përshtypja se e njohim dhe kuptojmë e politikën mjaft mirë. Parimisht këto pohime nuk do të thotë të jenë të gabuara, ngase aktivitetet politike janë të rëndësishme për familjarizimin me politikën. Megjithëse nuk mjaftojnë të krijohet baza shkencore, sistematike e kritike, mbi të cilën mbështetet studimi i politikës.

Sipas një përkufizimi të përgjithshëm shkencë politike i referohet asaj disipline shkencore e cila merret me proceset, sjelljet dhe veprimet politike apo me fjalë tjera, siç edhe mund të supozohet nga emërtimi, kjo lëmi përbën studimin shkencor të dukurive, sjelljeve, proceseve, institucioneve dhe formacioneve politike. Qëllimi dhe vet objekti i hulumtimit të shkencave politike është përfitimi i njohurive mbi politikën, njohuri të bazuara në të dhëna e fakte si rezultat i hulumtimeve objektive dhe përsiatjeve të vazhdueshme shkencore (Goodin, Klingemann 1996).

Vet etimologjia e termit politika na lë të kuptojmë që kemi të bëjmë me udhëheqjen dhe zhvillimin e jetës shoqërore. Prejardhja e këtij termi na sugjeron se politika merr domethënieën e një organizimi dhe rendi publik përmes qeverisjes. Në anën tjetër Harold Lasswell (1950) e sheh politikën si diçka që në thelb ka të bëjë me interesat dhe pushtetin, duke e definuar atë përmes pyetjes; 'kush merr çka, kur dhe si?'. Ndërsa Aristoteli në veprën e titullar pikërisht "Politika", e quan njeriun *zoon politikon*, pra qenie politike për nga vet natyra e tij krijuese. Ndoshta edhe jo rastësisht Aristoteli i konceptonte shkencat politike si 'mbretëreshë e shkencave', pasi që edhe objekt studimi ka jetën e njerëzve dhe organizimin e tyre në qytet-shtete, pra në *polis* (Shields 2007, 350). Rreth dymijë vjet më vonë se Aristoteli, me saktësisht me 1742, mendimtari e filozofi skocez David Hume publikoi esenë filozofike me titull "Të reduktohet politika në shkencë", ku përveç tjerash kërkon që politika të studiohet në mënyrë dhe metoda të rrepta shkencore, me qëllim që të jetë

më efektive dhe e dobishme në praktikë. Një kërkesë që ishte krejtësisht në frymën e kërkesave intelektuale e shkencore të asokohshme - në suaza të Iluminizmit, në Evropë. Rrjedhimisht, ecuria historike e ndryshimeve mbresëlënëse politike e shoqërore, që nga kjo periudhë kanë shkuar paralelisht me zhvillimet e hovshme në shkencë, sidomos në shkenca shoqërore, ku bënë pjesë edhe shkenca politike.

Mirëpo, ky zhvillim nuk ishte aspak i lehtë e as i shpejtë për shumë arsye. Fillimisht për shkak të mungesës së metodologjisë së përshtatshme të hulumtimit shkencor, pastaj ngurtësisë e amullisë teorike dhe mungesës së mëvetësisë karshi disiplinave tjera. Kështu, shkenca politike ishte një kohë të gjatë në kuadër të filozofisë dhe historisë së mendimit politik, pastaj drejtësisë dhe ekonomisë, dhe jo si disiplinë e pavarur dhe fushë kërkimi shkencor autonom. Pikë referimi i trajtesave të shumta e të ndryshme gjatë periudhës së Mesjetës së vonshme dhe Rilindjes (Renesancës) si dhe periudhës së Iluminizmit ishin kryesisht çështjet rreth autoritetit, shtetit, pushtetit si dhe marrëdhëniet mes tyre. Me mendimtarin italian Nikolo Makiavelli e me pas filozofin anglez Tomas Hobsin, fillon mendimi teorik mbi politikën të rikthehet në çështje debatesh ndërmjet mendimtarëve e pushtetarëve të ndryshëm evropian. Por, në fundin e shekullit të XIX-të, shkenca politike fillon gradualisht të merr formën, përmbajtjen dhe karakterin e nevojshëm si disiplinë e veçantë shkencore.

Shkenca politike bashkëkohore është zhvilluar kryesisht në Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe në Evropën Perëndimore

si rrjedhojë e zhvillimit të gjithëmbarshtëm të shkencave shoqërore dhe si rezultat i rrethanave të volitshme politike për kuptimin e interpretimin e çështjeve të ndryshme politike e shoqërore. Mirëpo, institucionalizimi dhe avancimi i shkencës politike si disiplinë e pavarur dhe fushë e konsoliduar studimi është mjaft e vonshme, vetëm pas Luftës së Dytë Botërore, gjegjësisht prej viteve 1960-ta hyri dhe u përhap në qarqe akademike, duke u bërë program studimor, degë akademike në pjesën dërmuese të Universiteteve në mbarë botën.

Kjo fushë studimi së shpejti është avancuar dhe përhapur në tërë rruzullin tokësor. Zanafilla e kësaj discipline shkencore vjen me studimin e strukturës, organizimit dhe zhvillimit të shtetit. Me kalimin e kohës fusha e studimit të shkencave politike është zgjeruar nga shteti dhe qeveria dhe përfshin tani një spektër të gjerë objektesh dhe temash studimi. Nën- fushat kryesore të shkencës politike janë si vijon:

□ Metodologjia e shkencës politike paraqet një shtyllë aq të rëndësishme në këtë disiplinë pa të cilën ekzistenca ose zhvillimi i saj është i pamundur. Qëllimi i secilës discipline shkencore është të arrij njohuritë e reja dhe objektive, kjo vlen natyrisht edhe për shkencën politike. Në këtë kuadër ekzistojnë metoda të ndryshme të hulumtimit shkencor.

□ Teoritë politike shqyrtojnë konceptet dhe qasjet fundamentale politike dhe mundohet që të gjejë përgjigje në çështje të ndryshme teorike. Kjo përfshin historinë e mendimeve, ideve dhe ideologjive politike në kohë dhe hapësirë. Ekziston një keqkuptim dhe paragjykim për teoritë në

përgjithësi, duke pohuar se janë të thata e të tejkaluara. Duke mos pranuar faktin, që çdonjëri përdor teori në jetën e përditshme pa qenë i vetëdijshëm për këtë. Tekefundit, nëse teoria s'është e rëndësishme për shkencë politike atëherë pse vallë teoricienët si Hobsi, Kanti, Makiavelli etj., janë më të njohur se qindra e mijëra studiues tjerë që merren me, thënë kushtimisht, pjesën 'realiste' apo 'pragmatiste' të politikës.

□ Sistemi politik i vendit, që ekzaminon institucionet, ndërveprimet dhe sjelljet politike të shtetit amë, me këtë rast pra të Republikës së Kosovës. Këtu përfshihen sistemi partiak, ai zgjedhor, si dhe përgjithësisht sistemi politik ku përfshihen ndarja e pushteteve, rendi kushtetues dhe institucionet tjera politike.

□ Politika krahasuese analizon dhe krahason sistemet e regjimit politike, por edhe çdo sferë tjetër politike, ekonomike, kulturore ndërmjet shteteve, regjioneve të ndryshme gjeografike, por edhe formave të qeverisjes. Politika krahasuese merret fillimisht me sistemet, dukuritë dhe çështjet nga niveli më i lartë, pra nga makro-niveli. Kjo fushë merret jo vetëm me proceset që hulumton dallimet dhe ngjashmëritë mes shteteve, por edhe me shkaqet që shpjegojnë dallimet eventuale.

□ Politika dhe Marrëdhëniet ndërkombëtare hulumton raportet dhe ndërveprimet mes shteteve, institucioneve apo organizatave ndërkombëtare dhe organizatave joqeveritare internacionale sikurse edhe aktoreve tjerë ndërkombëtare si

p.sh korporatat financiare e komerciale shumëkombëshe, grupet terroriste etj.

□ Politika dhe Administrata Publike si Qeverisja, për të cilën shtyllë të shkencës politike do të flasim më gjerësisht dhe e trajtojmë në pjesën vijuese.

Vlen të thuhet se renditja e mësipërme nuk është sipas rëndësisë apo përparësisë së tyre, pasi që secila nga fushat është e rëndësishme dhe përbërëse të një tabloje të plotë për fushën e shkencës politike. Sikurse që ekzistojnë edhe degë e nën-fusha tjera tematike, edhe kategorizimi i tyre varet nga interesimi dhe mënyra se si u qasemi atyre, aq sa në disa raste e vende këto trajtohen edhe gati si disiplina të veçanta, sikur bie fjala: studimet evropiane, administrimi publik, studimet e paqes dhe konfliktit dhe shumë të tjera. Në fushën e studimit të shkencës politike ekziston edhe ajo që quhet studime të rajoneve ose hapësirave të caktuara gjeografike (area studies) e që pikënisje kanë dukuritë ose problemet nga niveli më i ulët, pra ajo mikro deri te ato më të larta apo makro-nivelet e sistemeve. Këtu kërkohet njohja e mirë dhe studim i thelluar dhe specifik i vendeve të caktuara si (BE, SHBA, Rusia, Kina, Franca, Britania e Madhe etj.) dhe i rajoneve (Evropa juglindore, Azia qendrore, Lindja e mesme, Amerika latine etj.).

Institucionet e para arsimore e shkencore të shkencës politike ishin të konceptuara e organizuara si hibride ose konglomerat fushash studimore, dhe të një varg disiplinash të shkencave sociale. Dhe se këto, sikurse edhe vet shkenca politike, si

disiplinë janë themeluar më shumë për qëllime politike, pra qeverisëse më shumë sesa si produkt i vet politologëve.

Ekzistojnë mendime se shkenca politike me origjinë është nga Shtetet e Bashkuara të Amerikës, marrë parasysh avancimin e hulumtimeve në këtë disiplinë, publikimeve, nivelit të institucioneve të arsimit të lartë, pra universiteteve si dhe prejardhjes së studiuësve. Në shikim të parë duket se ky mendim qëndron. Mirëpo, vështruar nga një perspektivë më e gjerë del se origjina e vërtetë e shkencës politike është Evropa, dhe se shkenca politike amerikane del me origjinë evropiane. Kjo ngase, Universitetet e para që kishin katedra nga shkenca politike, si dhe pjesa më e spikatur e studiuësve kanë prejardhje evropiane, ku u formuan si intelektual dhe profesionalist të spikatur dhe më vonë pas emigrimeve apo angazhimeve akademike kontribuan në Amerikë, siç ishin shkencëtarët gjerman e austriak – Leo Strauss, Hannah Arendt, Theodor Adorno, Henry Kissinger, Max Horkheimer, Hans Morgenthau, Paul Lazarsfeld, Karl Deutsch dhe shume të tjerë. Tradita evropiane në shkenca politike ka vërtetë një historik të gjatë, ligjëratat e para nga shkenca politike kanë ekzistuar në universitetet si ai në Universitetin e Vjenës më 1389, në Pragë më 1390, në Lajpcig më 1410, kurse katedra e parë ku studiohej politika, u themelua qysh më 1622 në Universitetin në Uppsala të Suedisë. Megjithëkëtë departamenti i parë i shkencës politike u themelua në Universitetin Columbia të ShBA-ve si dhe shoqata e parë e studiuësve të shkencës politike, ajo amerikane u themelua më 1903.

Në punimin mbi historikun e shkencës politike në ShBA, politologu i shquar amerikan Gabriel Almond veçon tre periudha të zhvillimit gjatë shekullit XX-të. Së pari ai e dallon fazën e parë prej viteve 1920 deri aty rreth viteve të dyzeta, ku shkolla e njohur nga Universiteti i Çikagos futi në përdorim të gjerë metodat e ndryshme empirike në kuadër të hulumtimeve politologjike. Pastaj faza e dytë pas Luftës së Dytë Botërore karakterizohet me qasjen behaviorialiste, si dhe me interesimin dhe profesionalizimin e shtuar të kësaj disipline, si dhe avancimin e fushave kërkimore të ndryshme brenda saj. Si dhe faza e tretë është ajo kur shkenca politike kishte ngërthyer një morri metodash hulumtuese, konceptesh e qasjesh teorike, si dhe në aspektin institucional ishte avancuar mjaft nëpër fakultete, revista shkencore, shoqata shkollarësh etj. (Almond, 1998: 50-97). Janë veprat klasike dhe veprimtaria e figurave si Robert Dahl, David Easton, Gabriel Almond, Sidney Verba, Samuel Huntington, Robert Putnam, Martin Lipset e shumë shkencëtarëve të tjerë që i japin shkencës politike vlera të shtuara me punën e tyre dhe kontribuuan jashtëzakonisht në profesionalizimin dhe avancimin e saj.

Natyrisht, zhvillimi i shkencave politike nuk mund të kufizohet vetëm në këto faza apo vetëm brenda kufijve gjeografik të një vendi. Sot shkenca politike është e larmishme si për kah përkatësia kombëtare, gjuhësorë ashtu edhe në atë përmbajtjesore me fushëveprime e tema studimesh të shumta duke u konsoliduar e institucionalizuar anekënd botës dhe avancuar në hulumtime. Kështu, sa për ilustrim po përmendim se Asociacioni Ndërkombëtar i Shkencës Politike (International

Political Science Association) ka 51 komitete kërkimore, respektivisht seksione shkencore të ndryshme brenda vetes.

Gjatë periudhës së Luftës së Ftohtë, kur as shkenca politike nuk mbeti e kursyer nga ndikimet ideologjike, bota si objekt studimi u nda arbitrarisht në tre kategori; bota e parë, ku hynin shtetet perëndimore e kapitaliste, bota e dytë, pra ato të lindjes dhe komuniste dhe vendet e jugut apo te pazhvilluara si bota e tretë. Kurse tani mund të flasim për tri grupime të tjera të studimit në politikën krahasuese: Demokracitë e industrializuara, pra kryesisht perëndimore, vendet në demokratizim ose tranzicion, e që përfshijnë mjaft shtete nga të gjitha kontinentet, si dhe ato jo-demokratike, apo siç njihen, edhe si vendet në zhvillim, e që shpesh janë të zhytura në konflikte ose kriza të thella.

Rritja rapide e numrit të studenteve, në të gjitha nivelet e studimeve, pastaj themelimi i departamenteve të reja, programeve studimore të specializuara në fusha, revistave shkencore, simpoziumeve, shtimi marramendës i literaturës dhe shoqatave të panumërta akademike, dëshmon për një zhvillim të hatashëm të kësaj dege shkencore. Mirëpo, ekzistojnë ende vende ku shkenca politike nuk është e konsoliduar në masë të duhur dhe emancipuar nga disiplinat tjera. Sidomos në vendet në tranzicion, ku ndikimi i pushtetit politik, jo profesionalizimi dhe jo financimi i duhur ka bërë që shkenca politike të ngec akoma në shumë segmente. Këtu nuk bën përjashtim as Kosova dhe vendet e rajonit, ku niveli i zhvillimit të kësaj disipline lë mjaft për të dëshiruar.

Shkenca politike si disiplinë akademike ka zënë fill në Kosovë vetëm pas luftës së fundit dhe u konsolidua si degë studimi vetëm pas hapjes së departamentit të Shkencës Politike dhe Administrimit Publik në kuadër të Fakultetit Filozofik në Universitetin e Prishtinës në vitin akademik 2001/2002. Përkundër faktit se kuadrot e para nga shkenca politike që kishin diplomuar në shkolla politike të kohës ose disa nga universitete të ish-Jugosllavisë, si në atë të Zagrebit, Sarajevës apo Beogradit, ose disa që kishin specializuar më vonë në disa Universitete perëndimore ekzistonin edhe me herët, ndikimi dhe kontrolli i regjimit komunist në këtë fushë shkencore, nuk lejuan e as mundësuan që të zhvillohet në mënyrë të pavarur dhe të duhur kjo disiplinë.

Përveç si degë studimi në universitetin publik apo edhe në disa institucione private të Arsimit të Lartë, shkenca politike nuk është aq e pranishme dhe aktive në sfera dhe veprimtari tjera kërkimore. Kështu, për shembull, deri më sot asnjë institut hulumtues, asnjë qendër relevante kërkimore-shkencore, asnjë shoqatë profesioniste të studiuesve në këtë lëmi, asnjë simpozium, asnjë revistë shkencore e mirëfilltë nuk merret me promovimin, zhvillimin dhe me hulumtime në kuadër të shkencës politike. Përkundër popullaritetit dhe interesimit aq të madh për studime në të gjitha nivelet, si dhe numrit relativisht të lartë të studentëve dhe të diplomuarve, kjo lëmi mbetet akoma në nivel të duhur zhvillimi dhe me cilësi të diskutueshme shkencore, madje krahasuar edhe me vendet e rajonit. Shqetësimi rreth neglizhencës e anashkalimit të shkencës politike dhe të politologëve, duket edhe më

domethënës kur kihet parasysh edhe mungesa e afirmimit dhe avancimit të kësaj discipline shkencore të rëndësishme, veçanërisht për shtetet dhe demokracitë në konsolidim e sipër, siç është rasti me Kosovën.

Sidoqoftë, sot shkenca politike është shumë më e avancuar dhe më globale, prandaj është e pamundur që të kufizohet brenda shtetit ose brenda vet universiteteve. Kjo u ofron mundësi studiuesve të jenë të hapur dhe mobil dhe bën politologët detyrimisht të sfiduar nga të katër anët e globit. Sfidat me të cilat ballafaqohet shkenca politike sikurse edhe fushat tjera, janë të llojllojshme dhe jo rrallë edhe ato formale, duke filluar prej emërimit të paqartë e pacaktuar e deri te keqinterpretimi i profesionit të tyre. Vet fakti se nuk ekziston ende një pajtueshmëri e gjerë për emërtimin e studiuesve të politikës, tregon se kjo degë shkencore nuk është ende konsoliduar e aq më pak e avancuar sa dhe si duhet. Përderisa në opinionin e gjerë kosovar e shqiptar një studiues i shkencave politike emërohet me politikolog, në literaturën profesionale në gjuhën shqipe dhe në fjalorët shqip një studiues i tillë quhet zakonisht politolog apo edhe shkencëtar politik. Një qartësim, standardizim apo edhe një diskutim për atë se cila trajtë e emërimit është e drejtë, nuk ka qenë akoma në rend të ditës. Në gjuhën gjermane p.sh përdoret forma e fundit, mirëpo në anën tjetër edhe emërtimi politikolog, parimisht nuk është tërësisht i gabuar, nëse kihet parasysh prejardhja e termit nga greqishtja e lashtë. Në anën tjetër, nuk ka një standard në përdorim dhe pajtim në mesin e studiuesve, as për vetë emërtimin korrekt të disiplinës; se a duhet të jetë në njëjës si

'Shkencë Politike', apo në shumës si 'Shkencat Politike', ashtu siç zakonisht titullohet në aspektin formal. Pra, cila formë është e drejtë dhe cila duhet të standardizohet në gjuhën shqipe si emërtim i duhur mbetet ende të vendoset, sepse nuk është arritur konsensusi ose miratuar emërtimi zyrtar ende nga instancat kompetente për të njohur kështu për publikun e gjerë dhe shmangur ngatërresat e mundshme.

Një dimension tjetër i keqkuptimit të shkencës/shkencave politike është entuziazmi naiv dhe pikëpamja e gabueshme se politologët janë ose do të duhej të jenë bartësit e duhur të proceseve politike, kombëtare dhe institucioneve shtetërore. Shkenca politike në këtë perceptim shihet më shumë si shkencë për politikën, pra në shërbim të saj e jo si studim mbi politikën dhe e pavarur nga ajo. Kështu, perceptimi i opinionit ose një pjese të studentëve, se ata do jenë politikanët më adekuat apo zyrtarët e ardhshëm shtetëror, se duhet t'i takojnë një udhëheqësie dhe elite politike për shkak të përgatitjes së tyre profesionale, ka rezultuar në atë që këto fakultete dhe departamente të trajtohen jo rrallë si lloje të akademive ose shkollave politike.

Keqkuptimi tjetër ndodhë duke e ngushtuar fushëveprimin në proceset e përditshme dhe aktualitetet të politikë, në rend të parë asaj vendore, duke anashkuar nevojën për përfshirjen e aspekteve teorike, analitike, kritike, hulumtuese-empirike dhe zhvillimit të një debati më të thelluar shkencor. Në fakt, një politikan bënë politikë, ndërsa politologu, në kuptimin më të gjerë të fjalës, merret dhe trajton në kuptimin shkencor

çështjet politike. Shkenca politike është e interesuar të kuptojë dhe shpjegojë raportet e pushtetit dhe autoritetit politik me shoqërinë si dhe anasjelltas.

Zanafilla e kësaj disipline shkencore vjen me studimin e strukturës, organizimit dhe zhvillimit të shtetit. Mirëpo, elementet dhe instrumentet shkencore të hulumtimit, kritika shoqërore e politike dhe angazhimi intelektual nuk kufizohet vetëm në këtë çështje, por ngërthen një spektër të gjerë temash e fushash të ndryshme. Derisa shkenca politike fokusohet më shumë në studimin e institucioneve dhe strukturave të shtetit apo proceseve të sjelljes së aktorëve politik, studimi dhe analizimi i politikave dhe qeverisjes, fokusin e vënë në punën dhe rezultatet e të qeverisurit, pra politikat shtetërore. Njëri prej shkollarëve më eminent në politika publike, Thomas Dye (1987), theksonte me të drejtë, se studimi tradicional i politikës, pra nga shkenca politike, i përshkruan institucionet ku bëhen politikat, mirëpo ndërlidhja mes aranzhimit institucional dhe përmbajtjes së politikave publike ka mbetur mjaft i pa hulumtuar brenda saj. Në krahasim prej shkencës politike studimi i politikave publike i tejkalon vijat ndarëse me fushat akademike dhe disiplinat tjera shkencore. Në të vërtetë, përfshirja dhe gjetja e zbatimit nga fusha të ndryshme, shumë dhe ndër-disiplinariteti janë pikërisht përparësia, ose vlera e saj e shtuar, e cila bën fushën e politikave publike tejet interesante, përfshirëse dhe aplikative edhe në praktiken e përditshmërisë sonë. Ajo zbret nga e ashtuquajtura 'kulla e fildishtë' e shkencës për të ofruar aftësinë, njohurinë dhe kontributin shkencor e analizues në të

mirë të përgjithshme. Së këndejmi studimi i politikave, nuk duhet kuptuar as si e ndarë dhe e veçuar nga shkencat politike, por si degë dhe fushë studimi në raporte të ngushta me disiplinën mjaft të pasur dhe të shumëtrajtshme të shkencës politike.

3.2 ZHVILLIMI I STUDIMEVE TË POLITIKAVE PUBLIKE

Studimi i politikave sektoriale qeverisëse ishin objekt të analizave gjatë shekujve të kaluar, por ekzaminimi sistematik e shkencor i tyre daton vetëm pak dekada më parë. Prandaj edhe pse politikat publike mund të kenë histori të gjatë, në kuptimin e konsolidimit ato e kanë një të kaluar jo edhe aq të hershme. Me zhvillimin e shkencave shoqërore, veçanërisht të shkencës politike, gjatë gjysmës së dytë të shekullit të kaluar, u krijuan kushtet për studimin dhe analizimin, jo vetëm të politikës në përgjithësi, por edhe të mundësive e ndihmës shkencore në bërjen e zbatimit të politikave sektoriale në veçanti. Politologët e parë kishin një interesim të madh që të analizonin raportet e shtetit, si një konglomerat institucionesh dhe aparat pushteti, me shoqërinë. Në veçanti fokusi përqendrohej në gjetjen e formës më të përshtatshme dhe të aplikueshme të një sistemi politik, të një rendi ekonomik e shoqërorë që do t'u garantonte qytetarëve siguri, mirëqenie dhe zhvillim të gjithëmbarshtëm (Howlet, Ramesh 1995).

Administrata shtetërore amerikane, që nga presidenti Woodrow Willson e këndej, kanë angazhuar shkencëtarë të shumtë në qeveritë e tyre. Veçanërisht ushtria amerikane gjatë dhe pas luftës së dytë botërore kishte angazhuar një varg shkencëtarësh e hulumtuesish -'mendjet më të mira e më të zgjuara', në planifikime strategjike dhe analiza të dhënave. Gjë që në administratë dhe tek politikanët kishte zgjuar një interesim për përfshirjen e ekspertëve edhe në proceset e hartimit të politikave në fusha tjera përkatëse. Me presidentët Eisenhower dhe më vonë Kennedy, kah fundi i viteve 1950-ta dhe fillim të viteve 1960-ta, u shtua interesimi për studimin e sistemit politik dhe politikave kombëtare, si tërësi veprimesh, duke e konsideruar shtetin si një rregullator politik, ligjor, ekonomik dhe shoqëror, sikurse edhe si baraspeshës legjitim ndërmjet interesave private dhe atyre publike (Goodin, Rein, Moran 2006, 4).

Ngritja e kapaciteteve dhe efikasitetit në kuadër të 'artit të gjykimit dhe vlerësimit' brenda qeverisë amerikane, kishte ndikim të fuqishëm në përhapjen dhe zhvillimin e studimit të politikave publike. Kërkesa e kohës ishte për arritjen e njohurive empirike mbi politikat dhe qeverisjen, si dhe aplikimin e tyre në praktikë.

Libri që shënohet si bazament i studimit të politikave publike, konsiderohet vepra e shkollarëve amerikan Daniel Lerner dhe Harold Lasswell "Shkenca e Politikave: Zhvillimet bashkëkohorë të fushës dhe metodave" (The Policy Science. Recent Developments in Scope and Methods) botuar për herë të parë

në vitin 1951. Lasswell dhe Lerner janë përpjekur të krijojnë një shkencë shoqërore aplikative, që vepron si ndërmjetësues mes punës së akademikëve, vendimmarrësve, dhe qytetarëve të rëndomte (Fischer 2003, 3). Një vepër që padyshim përcaktonte këtë fushë studimi, si një përgjegjësi të shkencëtarëve që të arriturat, kërkimet shkencore, metodat dhe rezultatet e tyre t'i vejnë në dispozicion të strukturave shtetërore, respektivisht politikbërësve. Ani pse punime shkencore, artikuj dhe libra të shumta nga kjo fushë ishin botuar më herët, interesimi më i gjerë për këtë erdhi si rezultat i ndikimit dhe popullaritetit të këtij libri.

Studimi dhe analiza e politikave publike sipas tyre në këtë punim definohet si;

"procesi i vendosjes, zgjedhjes dhe vlerësimit të rëndësisë së njohurive apo mundësive për zgjidhjen e problemeve të veçanta" (Lasswell/Lerner, 1951).

Sipas Lasswellit shkenca e politikave, pra studimi i politikave publike (policy science) karakterizohet me atë se është e orientuar në zgjidhje të problemeve që kanë të bëjnë me qeverinë (si struktur) dhe qeverisjen (si veprim) në përgjithësi. Ajo çka e dallon këtë fushë studimi nga shkenca politike, ka të bëjë se fokusi nuk është vetëm te analiza e politikave, por edhe se si të përpilohen e zbatohen ato më mirë. Analiza është holistike dhe kontekstuale, pra ndikohet dhe duhet të ndikon në kushtet rrethore. Një karakteristikë tjetër është ndërdisiplinariteti dhe shumë-disiplinariteti i kësaj fushe, duke kombinuar apo\ose adaptuar modele aplikative, qasje teorike

dhe metoda kërkimore nga ekonomia, juridiku, statistika, shkenca politike, sociologjia dhe disiplina tjera nga shkencat shoqërore (Parsons 1995, 19).

Zhvillimi i politikave publike si fushë e veçantë akademike dhe studimore, daton sidomos prej viteve 1960, si rezultat i organizimit të disa konferencave dhe rritjes enorme të publikimeve rreth politikave sektoriale. Më vonë në ShBA themelohet Organizata e Studimit të Politikave (Policy Studies Organization) e cila pason me themelimin e shoqatave dhe revistave të shumta edhe në vende tjera (Parsons 1995, 27-28). Përhapja e studimit të politikave publike jashtë ShBA, fillon rreth viteve 1980-ta dhe veçanërisht merr hov gjatë viteve 1990-ta, së pari në Evropë e pastaj anembanë rruzullit, kur hyn në programe studimore, por edhe bëhet pjesë e pandarë e analizave aplikative brenda dhe jashtë institucioneve qeveritare.

Një tipar i rëndësishëm i zhvillimit politik, është që procesi konsensual apo konfliktual i formulimit dhe vendimmarrjes politike (politics) ndikon në përmbajtjen e vendimeve (policy). Por, në anën tjetër, edhe përmbajtja e politikës varet nga orientimet dhe reagimet e atyre që ndikojnë e vendosin në zgjidhjen e problemeve dhe në procesin e zbatimit (Windhoff-Héritier 1987, 46). Studimi i politikave, si disiplinë u shfaq për të kuptuar sa më mirë procesin e hartimit të politikave si dhe të ofroj njohuri më të besueshme, pragmatike dhe relevante mbi politikat për vendimmarrësit e politikave.

Studimi i politikave publike lidhet drejtpërdrejt me procesin e vendimmarrjes politike, në nivel të pushtetit lokal, rajonal dhe nacional, për çështje të rëndësishme parësore për shoqërinë dhe shtetin. Siç janë, me këtë rast: transporti publik, infrastruktura rrugore, menaxhimi i sistemit shëndetësor, administrimi i shkollimit publik në të gjitha nivelet etj. Pra, në këtë kuptim, politika përbëhet nga 'rezultatet' e procesit politik (Heywood 2008, 381). Në fakt, duke qenë i dominuar nga qasjet ekonomike të menaxhimit të institucioneve dhe sektorëve publik, në studimin e politikave publike dominon mendimi se kjo merret me atë se; çka bënë qeveria në lidhje me politika dhe si e bënë këtë. Meqë për një kohë relativisht të gjatë studimi i politikës, sidomos nga shkenca politike, ka anashkaluar aspektet e rëndësishme të jetës publike, duke u përqendruar më shumë në zgjedhje, partitë politike, lëvizjet shoqërore ose sistemet politike. Studimet e politikave publike përqendrohen më pak në shtjellimin e aspekteve institucionale dhe më shumë në atë; çka prodhohet nga këto dhe çka bëhet kolektivisht në dhe përmes këtyre formave institucionale.

Ndërsa ekziston dallimi mes studimit të politikave (policy science) dhe analizës së politikave (policy analysis), ku e para paraqet fushën hulumtuese dhe programin e përgjithshëm studiues, ndërsa kjo e fundit përfshin kryesisht aspektin këshillues, bazuar në teoritë e menaxhimit dhe analizën e sistemeve me qëllim të krijimit të alternativave dhe zhvillimit të kriterëve për vendimmarrje më të mirë (Dror 1971, 55). Me fjalë tjera, derisa e para nënkupton preokupimin *mbi* politikën, tjetra merret me analiza të politikave, *për* politika. Duke u nisur

nga konstatimi i Parsons (1995, 18-19) ekziston edhe dallimi mes qasjeve të analizës së politikave. Derisa qasja e parë synon për të zhvilluar njohuri më të mirë të formimit dhe proceseve të zbatimit të politikave (analiza e politikave), qasja tjetër përqendrohet kryesisht në zhvillimin e njohurive që janë të duhura e të përdorshme në dhe për formimin e politikave si dhe zbatimit të tyre (analiza *në* dhe *për* politika).

Zhvillimi i teknologjisë, globalizimi ekonomik dhe kulturor si dhe rritja e vetëdijes demokratike në pjesën dërmuese të botes, kanë qar edhe te ndryshimi i qasjes ndaj problemeve apo sfidave me të cilat ballafaqohet shoqëria. Ballafaqimi me çështje si p.sh. terrorizmi, ngrohja globale, mungesa e energjisë, migrimi etj., kërkojnë edhe zgjidhje adekuate që në këtë trajtë, më herët ishin të panjohura. Kështu, qeveritë e vendeve të ndryshme i drejtojnë politikat e tyre duke u bazuar në një mori faktorësh, si të brendshëm ashtu edhe të jashtëm. Qeveritë demokratike gjatë mandatit të tyre, përballen vazhdimisht me kërkesat dhe nevojat e opinionit publik, interesat e komuniteteve, të grupeve të interesit, si dhe me kornizat ligjore që i rregullojnë e sanksionojnë veprimet e politikbërësve. Në planin e jashtëm, organet e pushtetit zakonisht i hartojnë politikat e tyre në përputhje me standardet që nuk bien ndesh me normat apo rregullat ndërkombëtare, raste shumë ilustruese janë vendet anëtare të Bashkimit Evropian dhe vendet candidate për BE, të cilat detyrohen që politikat shtetërore t'i harmonizojnë me ligjet, rregullat dhe direktivat e BE-së.

Në procesin e analizës së politikbërjes duhet marrë në konsideratë sidomos disa lloj aktorësh, në njërën anë përfaqësuesit politik, apo thëne më mirë, strukturat qeverisëse që janë vendimmarrëse (të nivelit global, qendror apo lokal); zyrtarët administrativ, apo siç quhen në gjuhën burokratike shërbyesit civil, që zakonisht i vejnë në jetë rregulloret, ligjet dhe vendimet politike të hartuara nga të parët; dhe aktorët tjerë ndikues e joformal, qoftë nga komuniteti i biznesit, grupet e interesit dhe tjerë që shfaqen në trajtën e shoqërisë civile. Kështu, krahas studiuesve të lartcekur, kontribut të jashtëzakonshëm gjatë viteve 1950-ta e tutje në zhvillimin e studimit të politikave kanë dhënë edhe shkencëtarë të ndryshëm brenda organizatave e institucione jo-qeveritare si instituti amerikan Rand Corporation, ku për shembull u zhvillua, i ashtuquajtimi 'Sistemi i programuar i planifikimit buxhetor' që i plotësuar aplikohet edhe sot gjerësisht (Dunn 2008, 22).

Shumë institute kërkimore-shkencore dhe departamente universitare, por edhe mjaft qeveri, kanë ngritur qendra për studimin dhe menaxhimin e politikave publike duke ofruar analiza të thukëta, hartime të projekteve e strategjive, vlerësime e evaluime të programeve, këshillime dhe shërbime në fusha të caktuara, apo duke përpiluar strategji veprimi ose edhe udhëzues për zbatime të politikave sektoriale. Kështu rritja e profileve të veçanta në kuadër të studimit të politikave ka qar edhe në ngritje të profesionalizmit ndaj studimit apo analizave të politikave. Në këtë aspekt Kosova, por edhe trevat tjera shqipfolëse kanë mungesë evidente si të qendrave për edukim kuadrosh dhe specializime, apo shkollave të studimeve

të politikave, ashtu edhe të mungesës së publikimeve akademike, raporteve profesionale apo rrjeteve të bashkëpunimit profesional. Kështu, që edhe vet terminologjia në këtë fushë studimi është e cinguar, ku madje mungon ende një emërtim i përbashkët dhe adekuat për ata që përfundojnë studimet të politikave publike, apo ata që merren me analiza të politikave, që në këtë rast do të mund t'i quajmë thjeshtë specialist apo analistë të politikave publike. Por, shtrohet pyetja se kush në të vërtetë janë analistët e politikave? Një përgjigje në këtë pyetje, mund të na jep Parson (1995, 29-30), i cili i përmbledh disa nga vetitë që karakterizojnë analistët:

- *janë të interesuar dhe merren me 'problemet', respektivisht me raportet e politikave publike me këto probleme;*
- *ata merren me hulumtimin e përmbajtës së politikave publike;*
- *merren po ashtu me atë se çka vendimmarrësit dhe politikbërësit bëjnë ose nuk bëjnë, gjegjësisht janë të interesuar në kontributet dhe proceset në sektorët e politikave;*
- *sikurse merren edhe me pasojat e politikave, në kuptimin e produkteve dhe rezultateve të tyre.*

Sigurisht që roli dhe fokusi i tyre varet nga pozita dhe detyrat që kanë, pra për nga përshkrimi i punës, por dallojnë edhe nga profesioni që kanë, institucioni apo organizata ku janë, dhe përfundimisht nga sektori publik me të cilin merren. Roli i tyre mund të jetë në grumbullimin dhe përpunimin e të dhënave dhe informatave relevante, avokimi i politikave dhe studimi për qëllime akademike. Ata mund të gjenden në njësitë përkatëse

analizuese brenda institucioneve publike qeveritare e ndërqeveritare, në universitete apo institute akademike, organizata e institute hulumtuese jo-qeveritare (think-tank), në kompani konsulentësh e promovimi të marrëdhënieve me publikun (PR), apo në grupe të interesit dhe në grupe lobimi.

3.3 TIPOLOGJIA E POLITIKAVE PUBLIKE

Politika nënkupton, ndër të tjera, udhëzime për veprim, përfshirë deklarin e qëllimeve të përgjithshme dhe përmban vendimin autoritar. Derisa këto udhëzime mund të jenë në formë të platformave partiake, programeve qeveritare, strategjive e kornizave ligjore, deklarimi i qëllimeve mund të jetë i natyrave të ndryshme si politike, sociale, ekonomike etj., që vendosen nga qeveritë (lokale apo qendrore) ose edhe autoritet tjera përkatëse (Hogwood, Gunn, 1984). Pra politikat, në rend të parë i dallojmë sipas sektorëve (politikat energjetike, të sigurisë, të ambientit) dhe ndaj çështjeve (kundër diskriminimit, planifikimit familjar) ose ndaj grupeve të caktuara shoqërore (politikat ndaj të huajve, politikat ndaj diasporës, ndaj të rinjve delikuent, personave me aftësi të kufizuara etj.). Mirëpo, duhet pasur kujdes, pasi jo çdo vendim apo veprim qeveritar mund të konsiderohet me automatizëm si politika publike. Ajo çka dallon politikat prej veprimeve ose vendimeve tjera është, se këto shoqërohen me apo janë vazhdimësi e veprimeve/vendimeve tjera, janë koherente (së paku në qëllimin parimor që kanë), që përcillen me veprime konkrete të autoriteteve kompetente dhe që gjejnë zbatim në sektorin, fushëveprimin apo tek grupi i përcaktuar (Knoepfel et.al, 2007). Varësisht nga këto elemente përbërëse edhe llojet e politikave mund të lëvizin dhe kombinohen ndërmjet vete.

Theodor Lowi (1972, 299) sipas të cilit buron edhe konstatimi i tij i shquar se 'politikat përcaktojnë politikën' (policies

determine politics), sugjeron kategorizimin ose një tipologji të politikave publike sipas natyrës dhe fushëveprimit të tyre. Ky tipologjizim edhe pse i kahershëm, është ende i vlefshëm dhe i pranueshëm në ndarjen e llojeve të politikave. Bazuar në qëllimet dhe synimet e tyre, sipas Lowi ekzistojnë këto lloje të politikave: politikat shpërndarëse, politikat ri-shpërndarëse, politikat rregullatore, politikat përbërëse dhe politikat tjera.

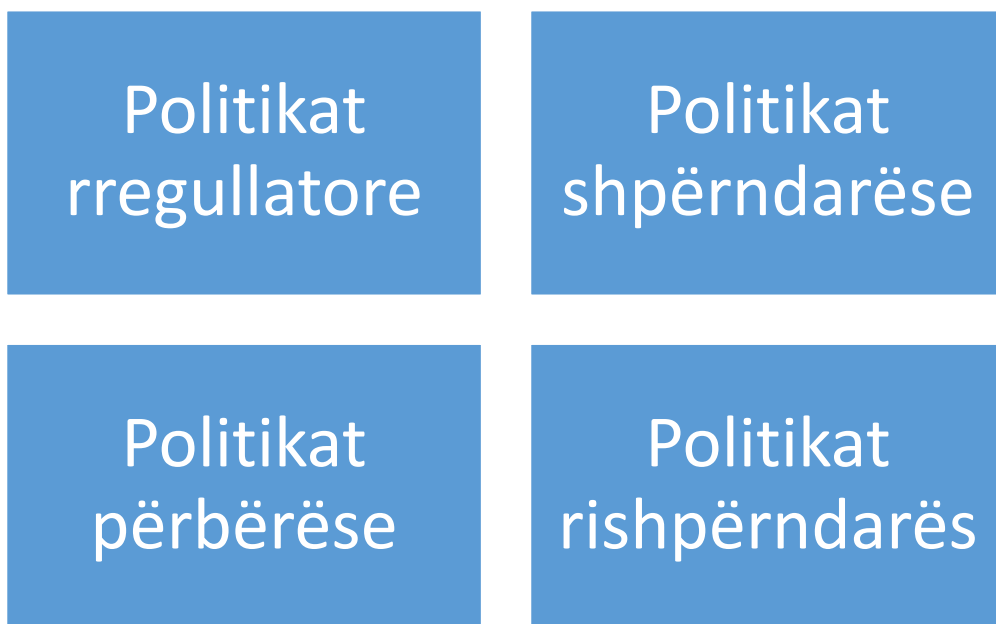


Figura 3. Taksonomia e politikave sipas Lowi-t

i. **Politikat shpërndarëse**

Politikat e këtij lloji lidhen me çështjen e shpërndarjes së të mirave, shërbimeve, përfitimeve, ndihmave ose burimeve të reja për të gjithë ata qytetarë që u takon kjo e drejtë e

patjetërsueshme. Zakonisht politikat shpërndarëse (distributive) janë të destinuara për segmente të caktuara të shoqërisë, pa diskriminuar anëtarët e këtij grupi apo grupet tjera shoqërore. Këto politika mund të përfshijnë: fushën e dhënies së subvencioneve, granteve bujqësore, sigurimi i arsimit bazik e obligues, mirëqenies sociale, pensioneve, shërbimeve dhe sigurimeve shëndetësore apo skema të tjera të ndihmës sociale. Karakteristikë e këtij lloji të politikave, është ekzistimi i një konsensusi politik, pasi që i drejtohen kolektivisht pra publikut brenda një territori të caktuar, qoftë brenda shtetit, komunës apo regjionit. Në këtë rast, politikat udhëzohen prej parimit të përfitimit të përgjithshëm (Windhoff-Héritier 1987, 52). Me politika shpërndarëse nënkuptohen edhe shërbimet dhe të mirat publike të qasshme për publikun e gjerë. Disa shembuj të politikave shpërndarëse janë programet dhe aftësimet profesionale të papunëve, alokimi i buxhetit shtetëror për komunat ose universitetet publike, sigurimi i strehimit për rastet sociale, bursa për studentët nga shtresat e varfra shoqërore, ndihmë për persona me aftësi të kufizuar apo të personave të moshuar etj.

ii. **Politika e rishpërndarjes**

Këto lloj politikash lidhen me çështjet që kanë të bëjnë me politikat të rishpërndarjes dhe përfshijnë ndryshimin, kufizimin apo riorientimin e shpërndarjes së burimeve apo shërbimeve ekzistuese. Politikat e rishpërndarjes në parim synojnë sjelljen e ndryshimeve themelore socio-ekonomike, pra të mirëqenies,

pasi që disa shërbime ose mallra publike mund të jenë ndarë në mënyrë të pabarabartë karshi segmenteve të caktuara të shoqërisë. Ato mund të jene në shërbim të përkrahjes së një segmenti shoqëror apo grupi politik, duke e lenë mënjanë ndonjë segment apo grup tjetër shoqëror. Shpeshherë në debate politike se kush përfiton ose duhet të përfitoj nga të mirat publike, janë politikat shpërndarëse ato që ofrohen si instrument i zbatimit, bie fjala rreth të ashtuquajturës taksa progresive, që personat me të hyra më të larta taksohen më shumë sesa ata me të hyra të ulëta. Apo rreth lirimit nga taksat grupet e caktuara në shoqëri, ose lehtësira ndaj komuniteteve afariste, bujqësore, artistike dhe të tjera. Pra këto politika varen nga raporti kosto-përfitim dhe synojnë krijimin e balancimit në mes përfituesve dhe atyre që mund të konsiderohen si humbës. Së këndejmi këto politika mund të jenë konfliktuale, pasi që potenciali mes fituesve e humbësve mund të ekzistoj, dhe meqë mund të polarizojnë shtresa e segmente shoqërore, mund të kenë edhe prapavija ideologjike në përdorimin e tyre (Knill, Tosun, 2012: 23-24). Politikat e tatimit mbi të ardhurat, shkollimi gjithë ditë, investimet në infrastrukturë, ose politikat fiskale, si buxhetimi lokal, zakonisht paraqesin elemente të politikave ri-shpërndarëse.

iii. **Politikat rregullatore**

Ekzistojnë një varg veprimesh nga ana e shtetit që nuk kane të bëjnë as me dhënien apo ofrimin e shërbimeve ose të mirave, por që synojnë ndryshimin e përgjithshëm të normave e

sjelljeve të shoqërisë. Çështjet e politikave rregullatore kanë të bëjnë me rregullimin normativ dhe kontrollin e aktiviteteve të ndryshme, qoftë brenda një fushe ose në raport me ndonjë grup të caktuar. Ato merren me rregullimin e tregtisë, arsimit, komunikacionit, masat e sigurisë, shërbimet publike, etj. Këto mund të lejojnë veprime apo detyrojnë lloje të caktuara sjelljesh, bie fjala: në vozitje dhe sjellja në komunikacion, përdorimi i mjeteve të rrezikshme, pirja e duhanit etj. Ky lloj i rregullimit zakonisht realizohet nga institucionet ose organizatat e pavarura shtetërore që punojnë në emër të qeverisë, siç janë, për shembull, agjencitë përkatëse, të cilat mund të përdorin mjete të ndryshme si përkrahëse (stimuluese) ashtu edhe kufizuese (sanksionuese) në zbatimin e këtyre politikave, siç janë; lejet e ndërtimit, lejet për peshkim ose gjueti, rregullat për siguri në vend pune, certifikimi i kuadrove, licencimi i institucioneve specifike, kufizimi i shpejtësisë, përcaktimi i tatimeve, akreditimi i programeve, licencimi i institucioneve edukative, vlerësimi i ushtrimit të profesioneve, shpejtësia e ngasjes së automjeteve, plani urbanistik si dhe shumë rregullime tjera nga sfera të ndryshme.

iv. **Politikat përbërëse**

Politikat përbërëse konsistojnë në themelimin apo krijimin e mekanizmave apo institucioneve të ekzekutivit, ose atyre që merren me zbatimin e ligjit, rregullave apo udhëzimeve administrative që rregullojnë e kontrollojnë mënyrën se si ligjet duhet të vihet në veprim. Politikat përbërëse gjithashtu merren

në disa rrethana edhe me plotësimin e kërkesave të caktuara politike apo ligjore, bie fjala këshillat për mbrojtje të drejtave të njeriut, entet për barazi gjinore, organe për harmonizime dhe standardizime të ndryshme të kërkuara nga institucione ndërkombëtare, nga strukturat evropiane, mekanizmat ndërqeveritare etj. Një pjese e konsiderueshme e politikave sot, sidomos në kuadër të integritimeve evropiane, mund të cilësohen si përbërëse pasi që themelohen për fusha të cilat nuk kanë qenë të mbuluara ose nuk ka pasur gatishmëri më herët. Kështu, si shembull mund të merren politikat e ri-atdhesimit, mbrojtja e konsumatorit ose të dhënave personale, politikat në fushën e telekomunikacionit, ku krijohen mekanizma të posaçëm në këto fusha.

v. **Politikat tjera**

Meqenëse politikat janë dinamike, ata nuk mund të jenë vetëm listë formale e qëllimeve apo përmbledhje e ligjeve. Por, projektet apo çështjet e politikave duhet të zbatohen në situata të ndryshme dhe ambiente të ndryshueshme, dhe zbatimi kërkon edhe rezultate të cilat mund të jenë të papritura. Përveç tipologjisë së ofruar nga Lowi, ka edhe mjaft kategorizime tjera, të cilat varen nga kriteret mbi bazën e të cilave behët klasifikimi, por varen edhe prej përzgjedhjes nga autorët e ndryshëm.

Kështu Windhoff-Héritier (1987) e bën klasifikimin mbi bazën e efekteve që mund të ketë politika, pra shpërndarëse ose ri-

shpërndarëse, pastaj mbi bazën e kontrollit, pra detyruese ose përfituese dhe mbi bazën e shërbimeve që ofron, qofshin ato materiale si të ardhurat, infrastruktura ose asistencat sociale ose jo-materiale ose politika rregullatore si programet edukative, kulturore ose aspekteve tjera shoqërore. Disa autorë të tjerë dallojnë politikat sipas asaj se a janë konsensuale apo konfliktuale, ndërsa të tjerë mbi bazën e përfitimit ose bartjes së kostos. Diskutimet e fundit mbi llojet e politikave, theksojnë nevojën e një lloji shtese të politikave, e që do të mund të quhen 'politika të vlerave ose etikës', e që përfshin çështje mjaft debatuese e kundërthënëse brenda shoqërive të ndryshme dhe që kërkojnë adresim ose zgjidhje nga ana e qeverive (Knill, Tosun 2012, 25). Ky lloj i politikave ndërlidhet, ndër të tjera, me çështje të përdorimit të drogave ose (mos)lejimit të kanabisit, (mos)legalizimit të armëve apo lojërave bixhozi, abortit, dënimeve me vdekje, eutanazisë apo vdekjes së kërkuar me asistencë mjekësore, prostitucionit, martesave të gjinisë së njëjtë si dhe shumë dilema morale e normative që ekzistojnë brenda shoqërive. Sigurisht, që këto politika kanë potencial të lartë konflikti pasi që mundohen të rregullojnë çështjet që polemizojnë e ndajnë shoqërinë mbi baza të parimeve, normave, vlerave e bindjeve të tyre. Dhe pavarësisht qëllimit të tyre që të rregullojnë këto çështje, politika të tilla mund të nxisin konflikte brenda grupeve të ndryshme. Në këtë kontekst, bie fjala politikat sociale janë çfarë ndodh 'në botën reale', pra në terren, kur masat e caktuara supozohet të zbatohen si dhe kur efektet se çfarë ndodh më pas mund të jenë më të gjera dhe më afatgjate.

E fundit, por jo edhe për nga rëndësia, në klasifikimin e politikave ndërlidhet me parimet themelore të qeverisjes dhe instrumentet që ka kjo në dispozicion për t'i realizuar politikat. Derisa parime të qeverisjes i referohen prioriteteve të caktuara, qëllimeve dhe orientimeve të përgjithshme politike në krijimin e politikave dhe në zbatimin e tyre, instrumentet bazohen në mjetet, burimet dhe teknikat me të cilat qeveritë synojnë për t'i arritur ato (Knill, Tosun 2012, 22).

Meqë roli i shtetit në politikbërje është jetik, në vazhdim do të diskutohet për raportin e shtetit me shoqërinë dhe ndikimin që kanë këto të dyja në raport me politikat publike.

3.4 SHOQËRIA, SHTETI DHE POLITIKAT

Shkenca politike është e interesuar të kuptojë dhe shpjegojë raportet e pushtetit dhe autoritetit politik me shoqërinë dhe anasjelltas. Karakteristikë e veçantë gjatë zhvillimit të kësaj disipline shkencore ishte studimi i strukturës, organizimit dhe rëndësisë së shtetit, respektivisht interesimi i shtuar për qeverisje efektive. Politologët e parë kishin një interesim të madh që të analizonin raportet e shtetit, si një aparat pushteti me shoqërinë, e në veçanti në gjetjen e formës optimale dhe të aplikueshme të një sistemi politik dhe të një rendi ekonomik e shoqërorë që do t'u garantonte qytetareve siguri, mirëqenie dhe rritje ekonomike.

Gjatë viteve 1950-ta dhe 1960-ta me Dahl, Skinner, Latham (1953) dhe Miliband (1969) ishte një shkollë e shkencave politike, e njohur si funksionaliste, të cilët shtetin e shihnin si një rregullator shoqëror e politik i cili duhet të jetë i paanshëm ndaj zhvillimeve ekonomike. Shteti presupozohej të ishte në rolin e ndërmjetësuesit të interesave ekonomike dhe shoqërore. Konsiderohej se çka është mirë për biznesin është automatikisht mirë edhe për shtetin. Shteti në këtë kuptim përshkruhet nganjëherë si autoritet legjitim dhe instancë legale që bën regjistrimin e veturave, lëshimin e dokumenteve personale dhe administrimin publik.

Aktualisht rendi politik, ekonomik e shoqëror mbarë njerëzor është i organizuar në kuadër të shtetit dhe rendi botëror konsiston në marrëdhëniet ndërmjet shteteve. Se një përkufizim të vetëm dhe përgjithësisht të pranueshëm mbi shtetin nuk ekziston, flet edhe fakti se ka pafundësisht definicione mbi atë se çka e konstituon një shtet. Duke iu referuar David Easton-it, politologu gjerman Arthur Benz pohon se qysh gjatë viteve 1980 kishte mbi 140 definicione të pranuarra e të vlefshme mbi shtetin (Benz 2001,1). Shteti është në parim një dukuri e kohës së re, dhe përfshin më shumë sesa të qeverisurit e një vendi dhe të një populli. Gjithashtu, shteti nuk mund të reduktohet vetëm në rregullimin juridik e organizimin institucional. Shtetet moderne apo bashkëkohore, shquhen mbi të gjitha me ekzistimin e disa attributeve, e ndër kryesoret janë; territor me kufij të caktuar, pra sovranitet; popullatë rezidente, institucione qeveritare dhe njohje ndërkombëtare nga shtetet tjera (Krasner 2001). Ndërkaq,

Pierson (2009, 19) duke u bazuar në literaturën përkatëse zgjeron përcaktimin e këtyre tipareve dalluese të shtetit modern: kontrolli (monopoli) mbi mjetet e dhunës, territori, sovraniteti, kushtetutshmëria, pushteti jo personal, burokracia publike, autoriteti/legjitimiteti dhe shtetësia.

Tradita e filozofisë politike e kohës antike, përqendrohej rreth oikos-it (ekonomisë shtëpiake) si njësi përkatëse ekonomike, e cila përbënte edhe bazën për marrëdhënie shoqërore respektivisht politike. Shoqëria nënkuptonte rendin hierarkik dhe shtresëzimin politik të komunitetit ku shteti përfshinte në rend të parë autoritetin apo thënë më mirë vet elitën politike. Prandaj në demokracinë athinase do të merrnin pjesë vetëm ata që kishin status qytetar, duke përjashtuar ardhacakët, skllavët etj., (Frank, 177f. në; Dryzek, 2006). Sipas Charles Tilly (1990), sistemi modern i shteteve ka origjinën në Evropë duke filluar nga viti 990 e tutje. Ai i sheh arsyet për formimin e shteteve moderne në kombinimin e rritjes së kapitalit me rritjen dhe zhvillimin e qyteteve, si dhe me zgjerimin e pushtetit të qeverisë, të rritjes së ushtrive dhe të një sistemi të organizuar e të centralizuar të administrimit e të tatimit. Sipas Tilly-t, një shtet duhet t'i përmbush këto parime për t'u konsideruar si i tillë, së pari nëse dallon nga organizatat e tjera që veprojnë në territorin e njëjtë; nëse është i pavarur dhe nëse institucionet e tij janë formalisht të koordinuara në mes veti (Tilly 1990). Ndryshe nga Tilly, shumica e autorëve konsiderojnë se shtetet kombëtare ose komb-shtetet, zanafillën e kanë në Evropën e shekullit XVII-të dhe XVIII-të, modelet dhe trajtat e ndryshme të së cilës u eksportuan dhe u imituan

më vonë në mbarë rruzullin tokësor (Benz 2001, 9). Revolucioni Francez është ngjarje dhe pikë kthese e zhvillimit historik, si dhe botëkuptimit të rregullimit shoqëror dhe politik në Evropë dhe pati ndikim në tërë botën moderne. Revolucioni Amerikan në anën tjetër, solli bazën kushtetuese të pushtetit politik dhe fuqizoj parimin e sovranitetit popullor.

Kur sociologu i njohur gjerman Max Weber, më 1919 në Universitetin e Munihut mbajti ligjëratën e shkëlqyeshme, të emëruar "Politika si profesion", u vunë në pah disa njohuri dhe koncepte të reja mbi organizimin e shtetit. Kështu, ai identifikoi disa kritere bazë, që e karakterizojnë shtetin modern. Përveç sovranitetit dhe legjitimitetit brenda një territori të caktuar, veti që ai e përshkruante edhe si 'monopol mbi përdorimin legjitim të dhunës fizike', element tjetër përbërës i shtetit është edhe burokracia- term i cili për të i ikë konotacionit negativ, sot zakonisht quhet administratë publike. Konceptimi weberian mbi shtetin si njësi e centralizuar dhe mirë e organizuar nga burokracia, me rend ligjor e kushtetues, i udhëhequr nga ekzekutivi, me sovranitet, me territor si dhe me monopol të përdorimit legjitim të forcës fizike (dhunës) – janë atributet kryesore të shtetit dhe ndër përkufizimet më të përhapura për shtetin modern (Pierson 2009, 19).

Ekzistojnë dallime edhe në teori të shumta mbi shtetin, që mundohen të zbërthejnë si proceset dhe shkaqet e formimit të shteteve ashtu edhe funksionimin e tyre. Ndër qasjet kryesore mbi shtetin janë ato: pluraliste, statiste ose etatiste (shtet-centrike), neo-marksiste dhe neo-liberale. Derisa pluralizmi

sugjeron se pushteti dhe burimet brenda shtetit janë të larmishme, të shumëllojshme dhe të shpërndara, pra plurale, siç edhe emërtimi e potencon, konsensusi politik rrjedh nga legjitimiteti i grupeve të ndryshme dhe përkrahja vjen nga këndvështrimet e shumanshme (Dryzek, Dunleavy 2009, 47).

Teoricienët e rëndësishëm të pluralizmit janë: Robert Dahl, i cili shkroi se thelbi i pluralizmit qëndron në pyetjen; KUSH qeveris?, dhe Seymour Martin Lipset i cili ushtrimin e pushtetit e konsideronte si të shumanshme, pra pluraliste. Sipas kësaj qasje, politikbërja nga qeveritë është rezultat final i procesit të marrëveshjes dhe bashkërendimit, gjatë së cilës qytetarët brenda komuniteteve e grupeve të ndryshme interesi ushtrojnë ndikimin për të realizuar nevojat dhe ambiciet e tyre. Kështu, si shembull, mund të merren politikat e kujdesit shëndetësor në ShBA, ku Asociacioni i mjekëve amerikan, kompanitë e sigurimeve shëndetësore, spitalet e mëdha, shoqatat e pacientëve, dhe sindikatat e punëtorëve mjekësor, të gjitha mundohen ta shtyjnë agjendën dhe t'i promovojnë interesat e tyre përkatëse. Dhe si rrjedhojë, politikat në këtë sektor do të jenë rezultat i kompromiseve dhe balancimit të interesave të grupeve të ndryshme me ndikim në këtë rrafsh (Dryzek, Dunleavy 2009, 50).

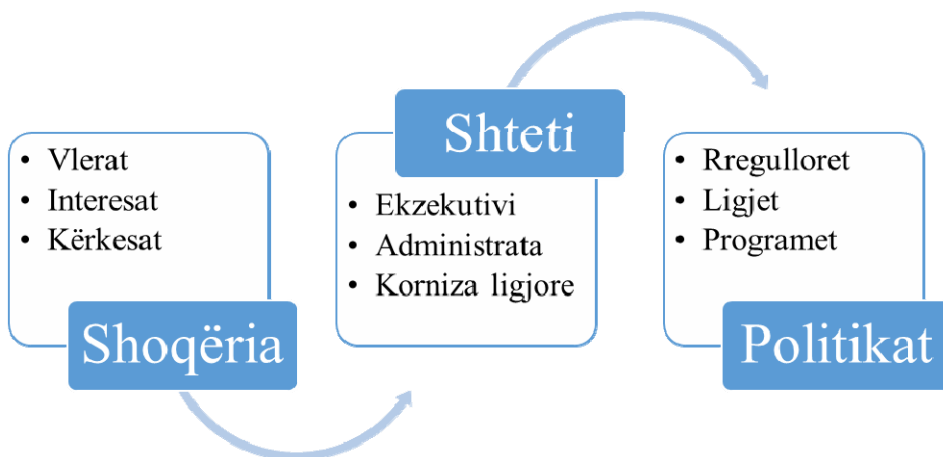


Figura 4. Marrëdhëniet ndërmjet shoqërisë, shtetit dhe politikave

Prandaj mungesa e politikave më adekuate në disa fusha më të 'ngushta' si p.sh., në sport apo muzikë, vjen si rezultat i presionit të mangët, por edhe sepse nuk paraqesin probleme të mëdha sociale-politike që zgjidhen në këto fusha. Sipas kësaj qasje shteti është një 'përmbledhës dhe ndërmjetësues i shërbimeve', qëllimi i të cilit është për t'iu përgjigjur kërkesave sociale. Por, mund të jenë pikërisht interesat e grupeve të caktuara të interesit të cilat mund të pengojnë veprimin e nevojshëm të shtetit dhe të politikave adekuate në fusha të caktuara, si bie fjala në sektorin bankar apo të ndërtimeve.

Ndërsa qasjet e përqendruara më shumë në shtet, e që mund të marrin emërtime të ndryshme si etatiste, statiste ose institucionaliste, u referohen fokusit të analizës tek sjellja e institucioneve shtetërore dhe mënyrës se si ato funksionojnë në të vërtetë. Në rast të politikave publike, theksi bie më

shumë të roli dhe ndikimi i burokratëve, vendimmarrësve, zyrtarëve të ndryshëm shtetëror dhe politikanëve sesa të grupet e ndryshme shoqërore (Pierson 2009, 98-101). Derisa dy qasjet tjera ajo neo-marksiste dhe neo-liberale, i shohin marrëdhëniet mes shtetit dhe shoqërisë nga pikëpamjet teorike dhe ideologjike, diametralisht të kundërta. E para pohon se shtetet janë krijuar nga shoqëritë gjatë procesit të shoqërizimit. Dhe, sipas tyre roli i shtetit në politika publike duhet të jetë vendimtar, i pavarur dhe ndërhyrës, me qëllim të ofrimit të barazisë dhe mirëqenies së plotë në shoqëri. Në rrethana të sotme, janë shtetet e mirëqenies dhe sociale, sidomos ato Skandinave, që në masë të konsiderueshme ende mirëmbajnë një raport të tillë shtet-shoqëri. Qasje kritike ndaj analizës së politikave publike e vënë në pah autonominë e dobët të shtetit në lidhje me interesat kapitaliste dhe kompanitë private. Parë në këtë mënyrë, çështjet apo problemet shoqërore mund të bëhen vetëm atëherë çështje të interesit publik, nëse zgjidhja e tyre u shërben interesave të klasës dominuese.

Ndërsa në anën tjetër, qasja neo-liberale theksin e vënë të kufizimi i rolit të shtetit në ndërhyrjet në shoqëri dhe efikasitetin e sistemit të kombinuar - menaxhimi mes publikut e privates. Elementet përbërëse të saj janë liria, individualizmi, ku vjen në shprehje afirmimi i qenieve njerëzore si individë para formacioneve grupore dhe së fundi vjen fryma tolerante si në politikë përmes mekanizmave demokratike ashtu edhe në ekonomi duke afirmuar tregtinë e lirë dhe pronën private (Gray 2010, 11). Ekonomia e lirë e tregut, bashkëpunimi më i

ngushtë mes sektorit publik dhe privat dhe efikasiteti i strukturave qeveritare janë ndër karakteristikat kyçe të kësaj qasje, e të cilat si të tilla i hasim sot në shumicën e vendeve me sistem të demokracisë liberale. Me konceptin e shtetformimit, në anën tjetër, zakonisht përkufizohen aspektet institucionale, strukturale si dhe roli i aktorëve dhe faktorëve politik. Shoqëria dhe shteti shiheshin dhe kuptoheshin si dy anët e një monedhe deri në shekullin e XVII-të. Ndryshimet që ndodhnin më pas vinin si rezultat i konceptimeve të reja për shoqërinë, ekonominë dhe gjendjen e përgjithshme politike. Jeta e qytetarit filloi dalëngadalë të vlerësohet nga prona (statusi ekonomik), angazhimi politik (statusi qytetar) dhe dituria (arsimimi, kultura) dhe më pak nga statusi aristokratik (Poggi, 1990). Individualizmi, filloi të bëhet gjithnjë e më shumë rregull sesa përjashtim i marrëdhënieve shoqërore. Rendi i vjetër shoqëror i hierarkisë aristokratike, dhe rregullimi i kaluar ekonomik (feudal) tashmë sfidohej nga lëvizje të reja shoqërore që synonin ndryshime të gjithëmbarshme. Rendi dhe vlerat e reja shoqërore të shfaqura në vende dhe trajta të ndryshme në një anë, dhe dinamika e zhvillimeve politike dhe arritjet teknologjike e shkencore, në anën tjetër, krijuan parakushtet për krijimin e shteteve moderne.

Një mundësi për të përcaktuar atributet themelore të shtetit është nëse ndalemi te mjetet, apo edhe te qëllimi i ekzistencës së shtetit. Një tjetër mundësi apo alternativë të analizimit të shtetit është që të përqendrohemi në sferat dhe modalitetet përmes të cilave shteti ushtron pushtetin në shoqëri. Sociologu dhe teoricieni i shquar francez Michel Foucault (Fuko) (1994),

ka hulumtuar rolin e shtetit si mekanizëm për rregullimin dhe kodifikimin e marrëdhënieve të pushtetit dhe shoqërisë, si dhe ka zhvilluar koncepte të reja të 'mendësisë të qeverisjes' e njohur më mirë si *governmentality* përmes së cilës shteti synon kontrollin dhe menaxhimin e popullatës nëpërmjet teknikave të përhapura disiplinore. Ngritja dhe modifikimi i burgjeve apo spitaleve psikiatrike gjatë historisë janë shembuj të cilat ai i ka shtjelluar mjaft gjerësisht dhe në mënyra thuaja të papërsëritshme. Vet nocioni buron prej dy termeve, njëra nga qeveria (government) dhe tjetra nga mendësia (mentality), e që sugjeron racionalizimin e veprimit politik duke u orientuar kah zgjidhja e problemeve. Në këtë mënyrë veprimi i qeverisë, arsyetohet duke menaxhuar sa më mirë problemet shoqërore dhe duke u përpjekur për t'i kuptuar shkaqet e vërteta të tyre. Sigurisht, që Foucault e sheh këtë me sy shumë më kritik sesa shumica e studiuesve të qeverisjes dhe të politikave publike që mundohen këtë qasje të qeverisjes dhe të menaxhimit publik ta shtyjnë përpara apo së paku ta justifikojnë.

Viteve të fundit është duke u forcuar përshtypja se fuqia e shtetit në qeverisje të shoqërisë, po zbehet nga globalizimi dhe pasojat e tij. Studimet e ndryshme tregojnë se globalizimi çon në ndërvarësinë ekonomike, teknologjike, kulturore dhe në transferimin e autoritetit rregullues të nivelit kombëtar drejt institucioneve ndërkombëtare. Megjithëkëtë, shteti nëpërmjet politikave dhe mekanizmave tjerë institucional, luan një rol vendimtar në përcaktimin e asaj që është, dhe më e rëndësishmja, asaj që nuk është sjellje e pranueshme për shoqërinë. Në anën tjetër, studiuesi Joel Migdal (2001) përmes

qasjes 'shteti në shoqëri' ('state in society') hedh dritë mbi marrëdhëniet mes shtetit dhe shoqërisë. Ai pohon, se jo vetëm shteti ndikon dhe e transformon shoqërinë, por edhe shoqëria ka ndikim të padiskutueshëm në funksionimin e shtetit. Prandaj një mënyrë për të kuptuar dhe vlerësuar funksionimin e politikave publike, e me këtë edhe të shtetit, është nëse analizohet aftësia e shtetit për të zhvilluar dhe për të ruajtur atë që ai e koncepton si 'kontrolli social', e që paraqet nivelin e pjesëmarrjes, konsensusit dhe legjitimitetit nga populli (Migdal 2001, 52). Për këto aspekte do të diskutohet më gjerësisht në kapitujt vijues.

Vlen të theksohet se roli i shtetit në politika publike, nuk përcaktohet vetëm nga qasjet e sipërpërmendura rreth raportit mes shtetit e shoqërisë, e as vetëm nga regjimi dhe sistemi politik, por edhe nga orientimi ideologjik, prirja dhe aftësia e qeverive për të hartuar dhe zbatuar politikat. Ekzistojnë studime dhe debate të panumërta dhe shpesh kundërthënëse, se cili sistem politik dhe ekonomik, në çfarë kushte dhe mbi çfarë premisa shteti mund të hartoj politika të qëlluara e më të suksesshme. Por, formula të tilla nuk mund të përgjithësohen këtu dhe as që mund të lëshohemi në debate të tilla pa e shqyrtuar rolin e aktorëve dhe faktorëve që vendosin dhe ndikojnë në politika publike. Në vijim do të diskutohet rreth aktorëve kryesor në krijimin, adaptimin, kontrollimin dhe zbatimin e politikave.

Për diskutim

- A mund të studiohet politika nga perspektiva shkencore?
- Sa dhe si ishte ndikuar shkenca politike nga fushat tjera?
- Cilat janë llojet e politikave sipas Lowi-t?
- Çfarë qasjesh ka rreth shtetit, shoqërisë dhe politikës?
- Diskutoni rreth sfidave të studimit të politikave në vend?

PJESA E DYTË

AKTORËT POLITIKBËRËS

4. KU FORMOHEN POLITIKAT?

Një ndër pyetjet qendrore dhe hamendjet që mund të hasim gjatë studimeve të shkencës politike, është çështja se çka mund të njihet objektivisht rreth dukurive politike. Si dhe ku janë vijat ndarëse të disiplinës nga ato të shkencave të ngjashme shoqërore apo nga disiplinat tjera shkencore. Bie fjala, kur kemi të bëjmë me institucionet publike: a duhet vështruar ato nga rrafshi legal, etik, social dhe kulturor, apo si duhet qasur këtyre objekteve studimi? Ose ngjarjet e rëndësishme politike: a hyjnë në fushën e hulumtimit historik, ekonomik apo sociologjik? Në këtë kontekst, edhe studimi i politikave publike mbetet një çështje e diskutueshme, sa i përket njësive të ekzaminimit dhe njohurive që mund të arrihen. Sa mund të jenë shkencore dhe rrjedhimisht të sakta dhe të besueshme, kërkimi i politikave publike përkatëse? Sikurse, çka është roli i studiuesit në këto raste dhe ku duhet në të vërtetë filluar që të hulumtohen politikat?

Në fakt, fusha e studimit si dhe analizimit të politikave publike ka të bëjë me aspektin pragmatik dhe me mundësinë e zbatimit të njohurive në praktikë, pra orientohet kryesisht nga qasja aplikative. Së këndejmi, mprehtësia e analizës kërkon mbledhjen e duhur të informatave dhe të dhënave adekuate dhe saktësi e profesionalizëm në përpunimin dhe interpretimin e tyre. Nëse do të bënim një krahasim alegorik, në mos banal, mes analizës së politikave publike dhe të komentimit të ndonjë ndeshje sportive, mund të themi varësisht se çfarë njohurish ka

komentuesi dhe se për çfarë ndeshje apo se për çfarë skuadre bëhet fjalë, ndryshojnë edhe komentet si dhe qasja ndaj asaj loje. Me fjalë të tjera, vendi prej nga vijnë vendimet e politikave, kur vijnë dhe se çfarë strategjie e mjete kanë ndjekur, janë të rëndësishme parësore dhe përcaktuese për mënyrën e studimit të tyre dhe të gjeturat që mund të nxjerrim nga këto.

Prandaj, vendet se prej nga burojnë, ku hartohen dhe si hartohen politikat është jetikë në procesin e studimit të politikave të caktuara. Këto vende, ose thënë ndryshe, burimet e politikave janë të shumëllojshme dhe të ndryshme. Prej drejtorive komunale apo të komisioneve parlamentare, ministrive apo zyrave të ministrave, departamenteve ligjore, zyrës së kryeministrit, institucioneve të Bashkimit Evropian dhe legjislaturës së tyre e deri te programet e partive politike apo të nismave të komuniteteve, të grupeve të interesit e deri te ekspertizat e instituteve hulumtuese dhe institucioneve të ndryshme ndërkombëtare. Sidomos, sot kur ekziston trendi i standardizimeve të disa normave në nivel global dhe kur politikat e BE-së diktojnë edhe rregulla të caktuara në disa fusha, numri i burimeve në politikbërje është jashtëzakonisht i lartë dhe i ndërlidhur në shumë aspekte.



Figura 5. Aktorët kyç në procesin politikbërës

4.1 QEVERIA

Nëse do niseshim nga përkufizimi i cekur më parë nga Dye (1987), se politikat konsistojnë në atë që bën apo nuk bën qeveria. Mund të thuhet se, politika publike ka të bëjë me qëllimet, formimet dhe veprimet e përcaktuara të qeverisë, apo autoriteteve publike për çështje të caktuara, si dhe hapat që ndërmerren (ose nuk ndërmerren) për t'i zbatuar dhe arsyetuar këto. Për shkak të aplikimit të metodave, sektorëve dhe çështjeve të ekzaminuara, studimi i politikave publike merr shumë forma nga kaq shumë perspektiva të ndryshme, sa që përmbledhja e pjesëve të saj në një model të përgjithshëm e sistematik mund të jetë një detyrë e pamundur.

Pra, sqarimi më përgjithësues dhe më i përhapur se me çka merren studimet e politikave publike, është me atë se çka bënë apo nuk bënë qeveria. Duke përfshirë me këtë rregullat, ndalesat, lejimet, kornizën ligjore, urdhëresat administrative, investimet kapitale e në infrastrukturë, ndërhyrjet e kështu me radhë. Politika publike në këtë mënyrë nënkupton marrëdhëniet dhe ndërveprimin e vazhdueshëm të organeve shtetërore me ambientin e gjerë shoqëror (Simon 2007, 48). Por, duhet shtruar pyetjen para së gjithash; nga kush, si dhe prej nga vijnë këto veprime të qeverisë? Mbase edhe Aristoteli ka herë dallonte tre komponentë përbërës të qeverisë, e kjo nënkupton: strukturën vendimmarrëse, atë zbatuese të vendimeve dhe atë gjykuese, vlerësuese. Ndarje e cila shumë

sheshtet, në ekzekutivë, legjislativë dhe gjyqësorë, si baraspeshës dhe kontrollues i ndërsjellët i ushtrimit të pushtetit. Ndërsa raporti mes tyre varet edhe nga lloji i sistemit politik, e që mund të jetë sistem i përfaqësimit parlamentar, gjysmë-presidencial apo edhe presidencial. Kjo njihet edhe si ndarja vertikale e pushtetit, derisa ndarja horizontale e dallon pushtetin prej nivelit qendror e deri në atë lokal, që do të thotë se mund të ketë sistem federativ, konfederal apo unitar (Bowman, Kearney 2009).

Qeveria e zgjedhur në mënyrë demokratike është për qytetarët një marrëveshje e 'afatizuar', kontrata e së cilës fuqizohet gjatë zgjedhjeve pluraliste përmes votës së lirë dhe në raste të zakonshme përfundon me kryerjen e mandatit kushtetues. Qeveria i referohet asaj që njihet si ekzekutivi dhe që paraqet aktorin kryesor dhe më domethënës në politikbërje. Derisa ekzistojnë zyrtarë të zgjedhur nga zgjedhjet e lira e demokratike edhe në rolin e ligjvënësve si deputet, ndikimi i tyre në politika publike është më i kufizuar sesa i zyrtarëve qeveritar. Sepse akteve ligjore çdoherë dhe në çdo aspekt i paraprijnë vendimet politike. Për të bërë politika, qeveria duhet të ketë fillimisht pushtet. Ajo duhet të ketë autoritetin legjitim për të vepruar, të merr vendime mbi politikat si dhe të ketë kapacitete për të ndërmarrë veprime me qëllim të zbatimit të politikave (Stone 2012, 355).

Roli dhe ndikimi qeverisës varet sigurisht nga sistemi politik i vendit, pra ekzistojnë dallime në atë se a është sistem

parlamentar apo presidencial, federal apo shtet unik dhe a gëzon fuqinë e plotë të shumicës parlamentare, si dhe të mandatit kushtetues që e ka. Arsyeja e rëndësisë së qeverisë në politikbërje është sepse përbën autoritetin më të lartë për të marrë vendime dhe ekzekutuar ato. Gjithashtu, qeveritë i kanë në dispozicion burimet e nevojshme për të ndërmarr këto vendime të bëra politika, qofshin ato burimet financiare, administrative, në informata, personel si dhe ato ligjore për të ndikuar, kontrolluar e detyruar në fushat relevante si dhe tek grupet ku plasohen politikat përkatëse (Howlet, Ramesh 1995, 53-54).

Në sisteme demokratike, parlamentare apo presidenciale, qeveria ka ndikim vendimtar edhe në sferën ligjvënëse, pra në legjislativ, pasi që ka fuqi politike për të hartuar e propozuar projekt-ligje dhe ligje, si dhe mund të ushtroj ndikim politik në legjislativin për t'u miratuar aktet ligjore dhe legjislacioni i propozuar. Në veçanti kjo vlen nëse qeveria, pra partia apo koalicionet partiake që e formojnë qeverinë, kanë shumicën dërmuese parlamentare dhe arrijnë të mbivotojnë kërkesat e tyre karshi opozitës politike në kuvend. Përveç kësaj qeveria ka në dispozicion administratën publike e cila mundëson zbatimin, ose e ndihmon me burimet, personelin dhe përmes këshillimit, ekspertizës dhe në krijimin e preferencave ndaj politikave përkatëse.

Organizimi dhe bashkërendimi i brendshëm institucional i qeverisë është faktor tjetër determinues në rolin dhe ndikimin e tyre në politikat publike. Qeveria efikase konsiderohet ajo e

cila arrin t'í shtoj e rrisë shërbimet dhe të mirat prej të hyrave dhe burimeve ekzistuese (Bowman, Kearney 2009, 2). Politikat formohen nga bashkëveprimi dhe ndërvarësia e pjesëve të qeverisë, llojeve të problemit dhe preferencave politike.

Mbi të gjitha, qeveritë janë autoritetet legjitim me mandat kushtetues dhe me mjete dhe mundësi ekzekutuese për të ndërmarre veprime publike, respektivisht për të siguruar të mirën publike dhe për t'í shërbyer publikut. Gama e këtyre veprimeve mund të jetë e gjerë dhe shumë e ndryshme, nisur prej sigurimit të infrastrukturës, sigurisë publike, edukimit, kujdesit shëndetësor e deri te sigurimi i hapësirave gjelbëruese, transportit publik etj. Në përgjithësi veprimet e qeverive varen nga nevojat dhe kërkesat e publikut, problemet me të cilat ballafaqohen qytetarët, por edhe nga prioritetet dhe detyrimet që i vënë qeveria vetes apo për të cilat ka obligime të mëparshme për çështje apo sektorë të ndryshëm. Se sa efektive janë veprimet e qeverisë, dhe se sa e si i përmbush zotimet dhe detyrimet karshi kërkesave të publikut, bëhet pastaj objekt i analizave më specifike, qoftë të trajtimit të përgjithshëm apo atij brenda sektorial, si në kuadër të një rastit të veçantë apo analizës krahasuese ose teknikave tjera të studimit të politikave.

Qëllimi i politikave publike që synon qeveria t'í vë në jetë, varet çdoherë nga burimet që ka në dispozicion dhe që mund t'í shfrytëzoj për t'í realizuar ato. Në raste kur krijohen paqartësi rreth mandatit apo kornizës ligjore, humbet edhe niveli i përgjegjshmërisë dhe efikasitetit. Një shembull kur ka përzierje

të mandateve ose dyfishim të organeve publike, mund të marrim nga rasti i gjetur nga një studim, me ç'rast 'Agjencia për Mbrojtje nga Rrezatimi dhe Siguria Bërthamore' figuron në të njëjtën kohë brenda Zyrës së Kryeministrit dhe brenda Ministrisë së Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (GAP, 2015).

Ndërsa qëllimi i studimeve të politikave publike nuk qëndron vetëm në shpalosjen e raportit mes qeverisë dhe politikave, por që me të gjeturat e analizave të jetë bindëse në mënyrën më të mirë të politikbërjes. Siç edhe u theksua në fillim të librit, misioni dhe qëllimi i intelektualëve e studiuesve ishte që me shkencën politike, drejtësinë, ekonominë, inxhinierinë dhe administratën publike së bashku të krijojnë një fushe studimi mbi politikat dhe kështu të ndikojnë në politikat publike duke i shpëtuar këto nga pa-përgjegjësia dhe pa-arsyeshmëria eventuale e politikës. Pra, të rrisin cilësinë dhe aftësinë e qeverisjes së vendit dhe shoqërisë. Kështu, në fillim të shekullit të XX-të, kërkesa për një disiplinë apolitike të studimit të qeverisë, nuk erdhi vetëm nga Lasswell dhe Lerner që synonin qasjen e zgjidhjes së problemeve qeverisëse, por edhe nga akademikë të tjerë si Herbert Simon, me librin e tij "Sjellja Administrative" (1947) i cili kontribuoi bindshëm në formimin e 'shkencës administrative'. Krahas zhvillimit të interesimit mbi administrimin dhe mënyrën e përmirësimit të punës dhe efektivitetit në të, janë shtuar edhe studimet rreth rolit, ndikimit dhe fuqizimit të qeverisë në raport me përmbushjen e kërkesave dhe nevojave ndaj shoqërisë, sidomos në kontekst të demokratizimit, por edhe zhvillimit të gjithëmbarshtëm të

vendit. Aspekte të cilat do të shqyrtohen më gjerësisht dhe diskutohen në kapitujt e mëtejshëm.

4.2 INSTITUCIONET NDËRQEVERITARE

Pavarësisht se shtetet dhe qeveritë mbasin akoma aktor dhe faktor kyç e vendimtar në politika publike, ndikimin e jashtëm ndaj politikave, sidomos në shtete të vogla, nuk duhet neglizhuar. Rëndësia sikurse edhe numri i institucioneve, organizatave dhe mekanizmave tjerë ndërqeveritar është rritur jashtëzakonisht shumë viteve të fundit. Ndikimi i tyre është shpesh afatgjatë, më i tërthortë dhe më efikas. Ato mund të ndikojnë në formë të kushtëzimeve, bashkëpunimeve apo stimulimeve të ndryshme. Këto institucione ndër-qeveritare janë të llojeve dhe fushëveprimeve të ndryshme, disa janë të sajara mbi baza të bashkëpunimit rajonal, disa nga fusha e interesit ekonomik, disa të dallueshme mbi baza të sektorit veprues, kurse disa të tjera për shkak të lidhjes së aleancave në aspektin e sigurisë, zhvillimit etj.

Institucionet ndërkombëtare sipas shumë autorëve kanë tre funksione themelore: ato shërbejnë si mjet apo instrument i diplomacisë dhe politikës së jashtme të shteteve (shih për shembull 'lojën' e shteteve anëtare të përhershme të OKB-se në Këshillin e Sigurimit përmes drejtës së vetos). Së dyti, ato janë arenë dhe forum i shteteve për zgjidhjen e çështjeve kontestuese apo të atyre çështjeve me interes të përbashkët.

Dhe së treti, ato përshkruhen si aktor në marrëdhëniet ndërkombëtare, ku shtetet i delegojnë autoritetin dhe kompetencat përmes përfaqësuesve të tyre (Rittberger, Zangl 2003, 23).

Këto mekanizma ndahen në organizata ndërkombëtare ndër-qeveritare dhe në organizata ndërkombëtare jo-qeveritare. Sipas Howlet dhe Ramesh (1995, 69-73) sa i përket ndikimit të institucioneve ndërkombëtare ndër-qeveritare në politikat vendore, ata i dallojmë mbi bazën e fushave në regjime ndërkombëtare të tregtisë, dhe regjime ndërkombëtar të financave që ndërlidhen edhe me sektorin e sigurisë dhe diplomacisë, por që janë më të rëndësishme në formimin dhe rregullimin e brendshëm politikbërës. Organizata Botërore e Tregtisë (WTO) e cila fillimisht u quajt Marrëveshja e përgjithshme mbi Tarifat dhe Tregtinë GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) në 1947, por u emërtua më 1995 në Organizatë Botërore të Tregtisë, ka ndikim të jashtëzakonshëm në tregtinë e jashtme dhe rrjedhimisht në rregullimin e eksportit dhe importit ndërmjet vendeve dhe kushtet me të cilat ato zhvillohen. Ndërsa sa i përket regjimit financiar dhe ato me karakter ekonomik më të rëndësishmet janë: Fondi Monetar Ndërkombëtar (International Monetary Fund-IMF), Banka Botërore (World Bank-WB) si instanca më të rëndësishme makro-ekonomike, të politikave fiskale dhe monetare, por edhe në ofrimin e ndihmave afatgjate e investimeve strategjike që mund të krijohen përmes programeve të tyre. Banka Botërore, në raportin e vet botëror për zhvillim, thekson krijimin e një strategjie me dy drejtime

për të përmirësuar aftësinë e shtetit për të rritur mirëqenien ekonomike dhe sociale (Kjaer 2004, 172-186).

Detyra e parë është rritja e rolit të shtetit në aftësitë dhe kapacitetet e veta ekzistuese. E dyta është që të rrisin aftësinë e shtetit nëpërmjet nismave, partneritetit dhe rritjes së presionit konkurrues si jashtë ashtu edhe brenda shtetit. Viteve të fundit, nocioni i 'qeverisjes së mirë' (Good Governance) e fabrikuar fillimisht nga studimet e Bankës Botërore, është bërë një formulë politike e cila përshkruan tentativën e qeverisë që të përfshijë sa më shumë aktor në procesin e politikbërjes, e veçanërisht shoqërinë civile dhe publikun e gjerë, dhe që vendimet të jenë më efikase dhe në përputhje sa më të madhe me nevojat e shoqërisë. Kjo kërkon që mënyra e qeverisjes të jetë sa më e hapur dhe transparente ndaj qytetarëve, sikurse edhe politikat mund të burojnë edhe nga iniciativat apo kërkesat e grupeve të interesit.

Mbi baza regjionale janë krijuar një varg institucionesh e organizatash si: Organizata e Shteteve Amerikane (OAS), Liga Arabe, Organizata e Unitetit Afrikan (OAU), Asociacioni i Kombeve të Azisë Juglindore (ASEAN), dhe sigurisht Këshilli i Evropës dhe shume të tjera. Apo të interesave ekonomike me karakter regjional si p.sh: Central European Free Trade Association (CEFTA), North American Free Trade Agreement (NAFTA) etj. Por edhe të sigurisë si: Aleanca Veri-Atlantike (NATO), pastaj INTERPOLI dhe EUROPOLI, që ndikojnë në politika të sigurisë, dhe mjaft mekanizma të tjerë ndër-qeveritar qoftë brenda Bashkimit Evropian apo në nivel të

sistemit ndërkombëtar në sektorë dhe fusha të ndryshme (Rittberger, Zangl 2003, 181-287).

Sipas Knill dhe Tosun (2012, 241) politikbërja në nivelin ndërkombëtar dëshmohet të jetë më e suksesshme në rregullimin e produktit të politikave (outcome) sesa të procesit politikbërës në tërësi. Pasi që është më i lehtë harmonizimi i standardeve dhe rregullave sesa hartimi i politikave të reja dhe zbatimi dhe kontrolli i tyre në praktik. Bashkëpunimi ndërkombëtar, në veçanti përmes mekanizmave e organizatave ndërqeveritare, mund të shpjegohet në prizmin e këtyre faktorëve:

□ *së pari, nga tipi themelor i çështjes apo problemit përkatës, më lehtë del çështja 'teknike' e rregullimit të standardeve rreth sigurisë së rrjetit të internetit sesa problemet të karakterit social si ajo me emigrantët;*

□ *më pas, varet nga roli lehtësues i shteteve pioniere, me këtë nënkuptohet vullneti, angazhimi dhe veprimi i shteteve të mëdha dhe të fuqishme;*

□ *dhe së fundi, nga politikat e mësimimit dhe të përhapjes, siç mund të ilustronjë me rregulla apo masat e sigurisë të transportit ajrore, sistemeve arsimore siç është 'Bolonja' në Bashkimin Evropian dhe shtetet aspiruese në të, dhe shumë fusha tjera. (Knill, Tosun 2012, 247).*

Mirëpo, janë preferencat e caktuara të shteteve dhe konstalacionet e ndryshme të interesave kombëtare që përcaktojnë suksesin apo dështimin e politikave në nivelin e zbatimit të tyre, brenda shteteve apo në përmasa globale. Në

përgjithësi, mund të thuhet se shkalla dhe mënyra e ndikimit të tyre ndryshon nga një shtet në tjetrin dhe nga një sektor në tjetrin. Kjo varet shumë nga fuqia politike, ekonomike, ushtarake dhe diplomatike që kanë shtetet për t'i rezistuar presioneve nga këto mekanizma apo aftësia për të negociuar rreth specifikave që mund të kenë politikat e caktuara (Howlet, Ramesh 1995, 75). Sikurse që varet edhe nga qëndrimet dhe gatishmëria e pushteteve të vet shteteve që të bashkëpunojnë në nivelin shumëpalësh për arritjen e objektivave apo zbatimin e politikave të përbashkëta. Sot, në shumë sfera shtetet, sidomos ato me kapacitete më të kufizuara, synojnë që të jenë pjesë e mekanizmave ndërkombëtare dhe t'i adaptojnë politikat vendore në përputhje me standardet dhe kërkesat që dalin nga institucionet e rëndësishme ndërqeveritare, qoftë në fushën e sigurisë, tregtisë, ambientit, migrimit, terrorizmit apo edhe në shumë sektorë të tjerë të qeverisjes.

4.3 ADMINISTRATA PUBLIKE

Një tipar veçues i shteteve moderne është vendosja e administratës publike, e cila është në parim e hapur për të gjithë qytetarët që i përmbushin kushtet e përshkruara të punës. Administrata është e ndërtuar në atë mënyrë që ka një hierarki të qartë përgjegjësish dhe detyrash, të përcaktuara me rregulla dhe autoritete të qarta. Vendimet qeveritare rrjedhin në drejtim vertikal, nga organet qeveritare (ministrat ose

zyrtarët qendrorë) deri te shërbyesit e administratës që zbatojnë urdhrat dhe vendimet. Mirëpo, ka mjaft studiues të cilët konsiderojnë se 'pushteti' i vërtetë politikbërës gjendet pikërisht në duar të administratës dhe se është faktikisht ajo që i realizon apo zbaton politikat (Rabin, Hildreth, Miller, 2007). Kjo për shkak të organizimit efikas, qëndrueshmërisë si dhe ekspertizës në sektorë përkatës të politikave. Kështu p.sh, kur ndonjë zyrtar i lartë qeveritar sjell vendimin për hartimin e ndonjë politike edhe i ngarkon zyrtarët për këtë detyrë, të cilët kështu bëhen politikbërësit real pa pasur shpeshherë përgjegjësi formale ndaj publikut.

Politika publike me këtë dhe në kuptimin aplikativ, është pra edhe ajo çka zyrtarët, shërbyesit civil apo administruesit në fakt zbatojnë në praktikë. Një faktor shumë i rëndësishëm në procesin e politikbërjes është padyshim pra administrata shtetërore e cila është zakonisht adresa ku përfundojnë rregulloret, udhëzimet etj., dhe prej nga fillon formulimi si dhe zbatimi i tyre. Megjithëse është e tepruar të thuhet se administrata publike është faktor i vetëm dhe dominues në politikbërje, por sigurisht është njëra nga ato vende ku përpilohen politikat. Duke pasur parasysh këtu rolin e mekanizmave dhe aktorëve tjerë jozyrtarë dhe ndikimin e tyre në procese të bërjes së politikave. Me administratë kryesisht nënkuptohet koordinimi dhe implementimi i rregullave si dhe shërbimi që i bëhet qytetarëve. Administrata është veprimtari shtetërore, e cila nuk është as ligjvënies as gjyqësi. Ky është një mekanizëm thelbësor i shtetit me të cilin detyrat organizative dhe rregulloret vihen në jetë. Fillimi i modelit më modern të

administratës publike mund të njihët si ai, që në mes të shekullit nëntëmbëdhjetë filloi në Britaninë e Madhe. Në vitin 1854, Raporti Northcote – Trevelyan, rekomandoi heqjen e patronazhit/klientelizmit dhe zëvendësimin me rekrutim të stafit nga ana e provimeve të hapura konkurruese nën mbikëqyrjen e një bordi qendror. Në vitin 1883, Akti i Shërbimit Civil (Akti Pendleton) u miratua sipas të cilit u krijua një Komision dypartiak të Shërbimit Civil për mbajtjen e provimeve për të gjithë qytetarët që aplikojnë për të qenë pjese e administratës publike dhe shërbimeve civile (Rabin, Hildreth, Miller 2007, 60). Ndërsa ligjet e aplikueshme në Republikën e Kosovës me të cilat rregullohet rekrutimi në administratë publike të vendit janë: Ligji për Shërbime Civile të Kosovës, si dhe Rregullorja Nr. 02/2010 Për Procedurat e Rekrutimit në Shërbime Civile. Në raste të caktuara edhe Ligji i Punës apo rregulloret, procedurat apo statutet e vet institucioneve përkatëse mund të aplikohen për të përzgjedhur stafin adekuat.

Max Weber e futi i pari në përdorim të gjërë dhe debat shkencor, përmes librit "Burokracia" (1922) këtë term. Burokracia do të thotë administrim, udhëheqje nga zyra apo pozita më tepër sesa nga një person apo pushteti i 'trashëguar'. Burokracia, në 'llojin ideal' (idealtypisch) sipas Weberit, karakterizohet me ndarjen e punës, hierarkinë e autoritetit dhe aktet e shkruara respektivisht dokumentet zyrtare. Parimi i kompetencës është një princip esencial në zhvillimin e administratës, sipas së cilës secili zyrtar apo zyrë punon në bazë të autorizimeve dhe e organizuar në hierarki. Kështu,

nëpërmjet aparatit administrativ, që rregullohet sipas kualifikimeve profesionale, pushteti racionalizohet, kurse organizimi i shtetit dhe i shërbimeve të përgjithshme që ofron, bëhen shumë më efikase dhe gjithëpërfshirëse në shoqëri.

Weberi e përshkruan administratën në përgjithësi si një organizim me rregulla specifike dhe e specializuar në njësi të veçanta dhe detyra të caktuara. Personeli administrativ është i ndarë nga qeveritarët politik. Autoriteti politik është vertikal, i organizuar në një hierarki dhe i rekrutuar nga pozita, merita ose forca politike. Ndërkaq, zyrtarët e administratës zgjedhën zakonisht në formë të hapur, përmes konkurseve dhe në bazë të ekspertizës (përvojës dhe përgatitjes profesionale). Këta të fundit s'janë vendimmarrës, por i zbatojnë vendimet dhe urdhrat e marra nga institucionet shtetërore. Shtatë elementë kyçe të burokracisë sipas Weberit janë:

- Ndarja e punës, autoritetit dhe përgjegjësisë janë të përcaktuara qartë për secilin dhe janë legjitimuar si detyra zyrtare;
- Zyrat apo pozicionet janë të organizuar në një hierarki të autoritetit që rezulton në një zinxhir komandues apo parimin shkallor;
- Të gjithë anëtarët organizativ janë zgjedhur në bazë të kualifikimeve sipas ekzaminimeve formale apo duke u mbështetur në arsimim;
- Zyrtarët janë të emëruar, nuk zgjidhen (përveç në disa raste të jashtëzakonshme për shembull, të shefit të gjithë njësisë që është zyrtar i zgjedhur publik);

- Zyrtarët administrativ kanë paga fikse dhe janë zyrtarë të karrierës;
- Zyrtarët administrativ nuk janë pronarë të njësive që ata administrojnë;
- Administratorët janë subjekt i rregullave rigoroze, disiplinës dhe kontrollit në lidhje me kryerjen e detyrave të tyre zyrtare. Këto rregulla dhe kontrole janë të përcaktuara dhe zbatohen në mënyrë uniforme në të gjitha rastet dhe nga të gjithë zyrtarët.

Një ndarje të burokracisë respektivisht administratës nga politika e kishte propozuar dhe shtjelluar edhe Presidenti i dikurshëm amerikan Woodrow Willson, në vitin 1887, pra shumë kohë para se të ishte në këtë post. Prandaj administrata e zhveshur nga interesat partiake e politike dhe krejtësisht profesionale nganjëherë quhet edhe uillsoniane. Sipas tij, administrata publike është zbatim i përpiktë dhe sistematik i ligjeve. Politika është për hartimet dhe miratimet e ligjeve (legjislativi) dhe krijimin e politikave (ekzekutivi), ndërsa administrata ka të bëjë me zbatimin e ligjeve dhe politikave në praktikë. Me fjalë të tjera, politika i vendos detyrat administrative, por puna e administratës është përtej qëllimeve të politikës.

Leonard D. White në veprën klasike "Hyrje në studimin e Administratës Publike" (1926) konsideron se: "*Administrata publike konsiston në veprimet që kanë për qëllim zbatimin ose imponimin e politikave publike.*" Administrata publike, siç na e

bënë me dije edhe Weberi, është një mekanizëm shtetëror i cili është ngritë si komponentë qenësorë e procesit të shtetformimit dhe vazhdon të ketë një rol jetik në zbatimin e politikave. Kjo vjen për shumë arsye, së pari administrata vazhdon të ketë një qëndrueshmëri dhe autonomi dhe se ka mundësi dhe aftësi që t'i qaset dhe t'i zbatoj udhëzimet, rregulloret dhe aktet e ndryshme ligjore (Oszlak 2005, 482).

Administrata shërben për të jetësuar vet funksionimin e aparatit shtetëror, ajo është pasqyrë e funksionimit apo të mosfunksionimit të secilit shtet. Me fjalë të tjera, administrata publike përben institucionalizimin e shtetit në formën më të spikatur dhe atributin më domethënës të tij. Administrata publike është një strukturë organizative që paraqet bazën për vendimmarrje dhe zbatimin e vendimeve, rregulla sipas të cilave realizohen shërbimet publike. Administrata duhet të jetë në shërbim të qytetarëve dhe urë lidhëse mes politikës zyrtare dhe publikut. Ajo është vija e parë e frontit ku vendimet e marra nga politika duhet të vihen në jetë. Funksionimi i shtetit dhe efikasiteti i politikave nga ana e qeverisë varen nga një administratë profesionale, e përgjegjshme dhe e pavarur nga ndikimet e jashtme.

Tash, gati një shekull pas diskutimeve e studimeve fillestare rreth administratës dhe qeverisjes, gjeturat e të cilave janë zbatuar te një pjesë e konsiderueshme e administratës të shumë shteteve. Tani me zhvillimet e hatashme teknologjike sikurse dhe transformimeve shoqërore, mjaft vende janë duke aplikuar gjerësisht të ashtuquajturën administratën elektronike

ose edhe 'e-qeverisje' (pra administrim dhe shërbime administrative qytetarëve përmes teknologjisë informative). Me zhvillimet bashkëkohore edhe administrata shtetërore merr formë dhe funksion të ri në ofrimin e shërbimeve, rritjen e performancës si dhe ngritjen e efikasitetit.

Kështu, reformat në administratën publike zakonisht shkojnë në përputhje me zhvillimet e reja, duke iu përshtatur dhe shfrytëzuar mundësitë që ofrojnë këto zhvillime. Mirëpo, në vendet sikur Kosova, ku shtet-formimi është ende në fazën fillestare, roli i administratës është i peshës së veçantë, sepse pasqyron vet funksionimin dhe efikasitetin e shtetit karshi qytetarëve. Analiza e bërë vite më parë nga Instituti i studimeve të avancuara-GAP, rreth efikasitetit të Administratës Publike në Kosovë, gjen se ka një numër jashtëzakonisht të lartë të institucioneve dhe zyrtarëve në administratë, si dhe rekomandon uljen e të punësuarve në sektorët publik që sillen rreth 91 mijë persona (GAP, 2015).

Pa dyshim që nevoja për reforma në administratë nuk ka të bëjë vetëm me kërkesën për ulje të punësuarve apo rreth efikasitetit të tyre, por edhe me koston që ajo bart në vete për tatimpaguesit, si dhe me përshtatjen e detyrave dhe transformim të qëllimeve karshi kërkesave të qytetarëve si dhe mekanizmave ndërkombëtar si Bashkimi Evropian apo Fondi Monetar Ndërkombëtar. Prandaj, administrata publike duhet të jetë në vazhdimësi në adaptimin e strukturave të saj organizative dhe ngritjen e kapaciteteve për të kryer detyrat që

dalin në procesin e politikbërjes dhe qeverisjes më të suksesshme.

4.4 PARTITË POLITIKE

Meqenëse në sistemet politike parlamentare dhe në shtete demokratike, partitë dhe subjektet politike kryejnë funksionin themelor të përfaqësimit të vullnetit politik të qytetarëve, të ligjvënies si dhe udhëheqjes së institucioneve qeveritare e vendimmarrjes politike, rëndësia e tyre për politika publike është thelbësore dhe e patjetërsueshme. Literatura sikurse edhe diskutimet rreth partive politike, sistemeve zgjedhore, sistemeve partiake dhe demokracisë janë thuajse të pafundme. Thelbësore në funksionimin e vet subjekteve politike, është organizimi, funksionimi dhe rregullimi i tyre i brendshëm por edhe raporti me votuesit. Kështu Xhovani Sartori (1976), teoricieni dhe njohësi i partive politike, e paraqet demokracinë si proces dinamik ku partitë politike garojnë për pushtet përmes zgjedhjeve të lira. Kontributi politik i një partie si dhe rëndësia e vet politike është e lidhur me zgjedhjet. Madje në veprën e tij të mirënjohur "Teoritë Ekonomike të Demokracisë" nga viti 1957, politologu amerikan Anthony Downs, theksonte se demokracia në një mënyrë është sikurse tregu ku votuesit janë konsumatorët ndërsa partitë janë ndërmarrjet afariste që duhet të bëjnë ofertat më të mira për votuesit, pra ekziston një konkurrencë mes partive.

Në aspektin konceptual, por edhe formal nuk duhet ngatërruar partitë politike me lëvizjet e ndryshme, sepse jo çdo grupim politik patjetër është ose duhet të konsiderohet si parti politike. Qëllimi për të marrë detyra zyrtare dhe për të ushtruar pushtetin, është veçori dalluese e partive. Ndryshe nga sindikatat, organizatat jo-qeveritarë, grupet e interesit, nga partitë politike pritet të kenë qëndrime rreth dhe në të gjitha çështjet relevante për qeverinë. Pritet që partitë të propozojnë pikëpamje në politikat publike, në mënyrë që të arrijnë këto kërkesa secila parti duhet të ketë një program ku vihet në pah pozicionimi i saj themelor në fusha të ndryshme. Ajo që në parim do të duhej të konsiderohej parësore për rolin dhe ndikimin e tyre në politika publike, është funksionimi i partive politike brenda sistemit politik. Ndërkaq sistemi zgjedhor dhe ai partiak përcaktojnë edhe vet sistemin politik në vend, për vet faktin se determinon se kush dhe me çfarë dhe si e arrin mandatin që të qeverisë. Sistemi partiak shihet si:

"bashkësi e strukturuar e përbërë nga marrëdhëniet herë bashkëpunimi, herë kundërvënie që ekzistojnë midis partive politike që veprojnë në skenën politike të një vendi" (Seiler 2000, 146).

Me sistem zgjedhor nënkuptojmë ndërkaq tërësinë e rregullave dhe ligjeve që specifikojnë se si votuesit zgjedhin, respektivisht mund të shprehin vullnetin politik dhe se si votat përkthehen në përfaqësim parlamentar pra në ulëse kuvendi. Të gjitha këto me qëllim të kuptimit më të mirë të procesit politikbërës dhe analizës së politikave. Roli i partive politike në politika publike

varet prej angazhimit, aftësive dhe përkushtimit të tyre për të krijuar politika të caktuara dhe për të ndryshuar ato ekzistuese. Edhe pse qytetarët ndikohen shumë më shumë si dhe drejtpërdrejt nga politikat publike, interesimi dhe informimi për këto është shumëfish më i vogël sesa për afera politike, për figura e udhëheqës shtetëror, për deklaratat e tyre, për garën e tyre zgjedhore, për rastet e korrupsionit dhe shumë çka tjetër. Në fakt, cilësia e jetës, siguria, shëndeti, edukimi i qytetarëve varet në rend të parë nga shkalla e zhvillimit ekonomik, nga cilësia e arsimit, nga kujdesi shëndetësor, nga sistemi energjetik, siguria dhe nga shumë fusha e politika sektoriale të tjera. Me fjalë të tjera, mirëqenia dhe cilësia e jetës së qytetarëve varen nga politikat publike, të cilat burimin e tyre fillestar e kanë kryesisht në partitë, sidomos nga ato që e marrin pushtetin.

Në ato vende ku ekziston një vetëdije e shtuar qytetare dhe kulturë politike më demokratike, janë edhe kërkesat qytetare karshi politikanëve më të mëdha për krijimin e politikave, për përmirësimin e vazhdueshëm të këtyre politikave, respektivisht të përmbushjes së nevojave ose zgjidhjes së problemeve të tyre. Në raste ideale, politikat janë në funksion të nevojave qytetare, ndërkaq në raste më reale, janë politikanët ata, që në emër të përfaqësimit të popullit, jo rrallë herë abuzojnë me detyrën dhe obligimin që kanë ndaj qytetarëve. Prandaj adresa e parë ku qytetarët duhet të kërkojnë përgjegjësi për veprime e mosveprime është në partitë politike dhe anëtarët e tyre që qeverisin apo kanë qeverisur.

Kështu, partitë politike mund të jene faktor i rëndësishëm në krijimin e trysnisë ndaj atyre individëve, qofshin anëtar ose jo të tyre, e që gjatë qeverisjes nuk janë në nivel të detyrës apo nëse eventualisht kanë abuzuar me besimin e votuesve. Avantazhi i partive në raport me politika, është qasja e tyre në informata, të dhëna statistikore e të dhëna tjera të nevojshme, sikur kontrolli e menaxhimi i tyre. Në këtë mënyrë ata mund të krijojnë apo edhe ndikojnë në krijimin e opinionit.

Ekzistojnë edhe modele shpjegimi që pohojnë se partitë politike nuk ofrojnë e krijojnë politika si rezultat i kërkesave të artikuluar nga shoqëria apo votuesit e tyre, por që ato mundën vet të ndërmarrin edhe iniciativa në këtë drejtim. Kështu, modeli i njohur si 'furnizimi me politika' (policy supply) thekson se partitë politike mund të përcaktojnë dhe të formulojnë tema e çështje publike, me synimin për të zgjeruar bazën e tyre elektorale dhe për të shtuar numrin e përfituesve nga politikat e reja dhe të propozuara nga partia përkatëse. Në këtë kontekst, agjenda politike mund të përbëhet në bazë të temave të përzgjedhura nga partitë kryesore konkurruese, përmes programeve partiake e zgjedhore të tyre dhe gjatë fushatave elektorale (Knoepfel 2007, 142).

Përparësia që kane partitë në ndikimin dhe/ose në bërjen e politikave, ndërlidhet me mundësinë e shfrytëzimit të platformave e programeve partiake e zgjedhore si burim informacionesh dhe si programe strategjike të politikave. Gjithashtu, edhe strukturat e aparatit partiak u mundëson organizimin dhe burimet e nevojshme njerëzore, si dhe

përfundimisht partitë politike, varësisht nga pesha e tyre politike, mund të gëzojnë përkrahjen politike dhe rrjedhimisht besimin e opinionit publik për të iniciuar, zhvilluar dhe për të zbatuar politika të caktuara publike. Aftësia e partive politike për të krijuar politika publike është e lidhur ngushtë me mundësinë e kandidatëve të tyre për t'u zgjedhur dhe zënë poste publike, respektivisht nga aftësia për të ushtruar funksione në pozita qeverisëse.

Për diskutim

- Çfarë ndikon në krijimin e politikave dhe si?
- Cili është roli i qeverisë në formimin e politikave?
- Si mundën të ndikojnë institucionet ndërqeveritare në politikat e një vendi?
- Çka është roli i administratës publike në politika?
- Çfarë është roli i partive në politikbërje?

5. AKTORËT TJERË NDIKUES

5.1 INSTITUTET KËRKIMORE

Siç e kemi trajtuar më herët te zhvillimi i disiplinës, politikanët reformator në fillim të shekullit të kaluar e sidomos pas gjysmës së saj, iu drejtuan shkencës dhe hulumtuesve në përkrahje të qeverisjes dhe politikbërjes. Shkencëtarët dhe ekspertët konsideroheshin si më të paanshëm, më të besueshëm dhe mbi të gjitha më të aftë që të hartojnë politika më adekuate në zgjidhje të problemeve të shumanshme ekonomike, sociale e politike të kohës (DeLeon 2006, 39-58).

Kjo bëri që politikat publike të studiohen për arsye politike dhe administrative, në mënyrë që të sigurojnë që qeveritë të zgjedhin dhe të miratojnë politikat e duhura. Studimi dhe analizimi i politikave ka bërë shumë për të ofruar njohuri dhe ide në zhvillimin e qeverisjes së vendit në sektorë të ndryshëm. Rrjedhimisht kjo do të mundësojë për qeverinë, si edhe administratën për t'u angazhuar në çështje të rëndësisë jetike për publikun; në transformimin e vlerave të dëshiruara në politikbërje dhe për të kërkuar veprime kuptimplota nga nëpunësit publik. Prej faktorëve që ndikojnë në këtë drejtim janë edhe hulumtuesit shkencorë nëpër universitete si dhe ekspertët e fushave në institute të pavarura kërkimore-shkencore, të cilat njihen më saktësisht edhe si 'think tank'. Në kontekst të politikave, një 'think tank' paraqet një organizatë të pavarur por që ato vet mund të ndërmarrin edhe iniciativa në

këtë drejtim me qëllim të influencimit të politikave publike (Simon 1993, 492). Këto përfshijnë institutet kërkimore të politikave të përfshirë në hulumtime dhe analiza të një fushe të caktuar të politikave apo një gamë të gjerë të çështjeve të politikave, për të këshilluar politikëbërësit apo informuar publikun mbi çështjet dhe fushat e caktuara (Stone 2007, 149-161). Në përgjithësi, këto organizata janë formuar dhe funksionin si organizata jo-qeveritare (OJQ), por disa janë agjenci gjysmë-qeveritare ose njësite dhe grupe punuese brenda qeverisë. Përveç kësaj, disa parti politike tradicionale në Evropë kanë institute të tilla të veta, në formën e instituteve partiake apo fondacioneve si bie fjala fondacioni Konrad Adenauer i lidhur me Partinë Demokratike në Gjermani ose Instituti Kombëtar Demokratik (National Democratic Institute-NDI) amerikan i afërt me Partinë Demokratike në SHBA. Gjithashtu, ekzistojnë edhe mjaft institute të tilla kërkimore që janë të lidhura në një mënyrë me grupe interesi, ose institucione ndër-qeveritare ose me korporata të mëdha biznesi.

Ajo çka i karakterizon 'think tank' dhe i dallon ato nga institutet e zakonshme akademike e shkencore, është qasja e tyre më transparente dhe ndikuese si te publiku ashtu edhe tek vendimmarrësit. Ekziston një debat akademik mbi dallimin mes këtyre instituteve dhe atyre organizatave që janë politikisht, ideologjikisht apo financiarisht të varura nga ndonjë organizatë tjetër, se sa mund të konsiderohen këto të fundit vërtetë si 'think tank', pra si institute apo qendra të studimit të politikave. Qëllimi dhe rezultatet e 'think tank' janë thelbësore për

sqarimin se si këto mund të dallohen nga organizatat tjera të ngjashme në veprimet apo ndikimin e tyre (Rich 2004, 11-14). Ndërsa roli dhe funksioni i instituteve të tilla kërkimore i vënë ato në gërshetimin midis botës akademike dhe asaj politike, me çka synojnë ata të bëjnë ndërlidhjen më të ngushtë mes analizës së politikave dhe politikbërjes.

Derisa në ShBA këto luajnë një rol jashtëzakonisht të rëndësishëm në politikbërje, për shkak të numrit të madh të tyre, traditës dhe buxheteve e burimeve jashtëzakonisht të larta, në Evropë ndikimi i tyre është më i kufizuar. Sa për ilustrim, Andrew Rich në studimin e tij rreth 'think tank' dhe politikave publike në ShBA, flet për zanafillën e tyre ku e para ishte krijuar në vitin 1907, dhe gjen se numri i tyre qysh më 1996 ishte rreth 1.200 të ndryshme me buxhet vjetor prej gjysmë milion deri në 120 milion dollar siç është rasti me 'RAND Corporation' (Rich, 2004:16).

Megjithatë, ekziston një ndryshueshmëri e konsiderueshme në mesin e instituteve kërkimore - 'think tank' në aspektin e madhësisë, ideologjisë, burimeve, dhe cilësisë apo sasinë e punës se tyre analitike. Gjithashtu, ato mund t'i dallojmë në ato si 'think tank' dhe në 'do tank'. Njëra ndër qëllimet dhe misionet themelore të tyre qëndron në veprimtarinë e specializuar kërkimore që rezulton në analiza të politikave në fusha dhe sektorë të caktuara. Në këtë mënyrë institutet kërkimore, pra 'think tank', furnizojnë qeveritë, legjislacionin, administratën apo aktorët tjerë me informata, analiza, të dhëna e programe rreth politikave, si në nivelin lokal, nacional

dhe ndërkombëtar të qeverisjes. Në këtë aspekt interesimi i ekspertëve të politikave nga këto institute, është si qeveritë të bëjnë, miratojnë dhe zbatojnë politika publike më të duhura e më të përshtatshme. Ata në krahasim prej shkencëtareve e intelektualeve nuk do të duhej të 'heshtin' mbi problemet aktuale shoqërore dhe politike, dhe së këndejmi ekspertët e këtyre qendrave hulumtuese kanë një detyrim profesional e moral për të vënë në dispozicion shkathtësitë e tyre profesionale dhe të arriturat kërkimore rreth politikave që do të zgjidhnin problemet e dhënë.

Disa autorë i vlerësojnë këto karakteristika të instituteve të pavarura kërkimore e këto janë: kapaciteti i tyre për të vepruar si një qendër e besueshme dhe profesionale ekspertize; përfshirja e tyre në avokimin e politikave dhe ideve; përfshirja e tyre në rrjetet e politikave, si vendore ashtu edhe ndërkombëtare; si dhe të krijojnë bazën e tyre intelektuale dhe specializime shkencore, duke ofruar ekspertizë mbi politikat. Për të funksionuar si qendra të analizës së politikave, këto institute kanë nevojë për të forcuar besueshmërinë e tyre profesionale dhe reputacionin si vende të ekspertizës dhe njohurive të politikave (Stone 2007, 153).

Aftësia dhe kapaciteti për të përfituar fonde nga institucionet e huaja, agjencitë ndërkombëtare të zhvillimit, qeveritë dhe korporatat për të ndërmarrë analiza të politikave publike, është një lloj konfirmimi indirekt i besimit, cilësisë dhe vlerës së këtyre instituteve. Gjithashtu, vlerë e shtuar e tyre, si për demokracinë ashtu edhe për ngritjen e vetëdijes dhe njohurive

mbi politikat e caktuara, janë organizimi dhe inicimi i debateve publike, informimi si dhe avokimi për çështje të caktuara. Në rastin e Kosovës, institute të tilla kërkimore gjenden para sfidave të ndryshme dhe të shumta. Përveç mungesës së një tradite më të gjatë, një pjesë e tyre ballafaqohen me mungesë të qëndrueshmërisë, paanshmërisë dhe profesionalizmit të mirëfilltë. Sidomos, varësia e tyre nga fondet, si ndërkombëtare ashtu edhe ato qeveritare u pamundëson zhvillimin e duhur në qendra të besueshme dhe të pavarura të analizës së politikave. Disa nga këto qendra, megjithatë kanë arritur që të krijojnë një bazë të konsiderueshme dhe të plotësojnë disa nga parakushtet e lartcekura, dhe në këtë mënyrë të ndikojnë si në analiza, hartime ashtu edhe në avokime në fusha përkatëse.

Disa nga institutet kërkimore, pra 'think tank' më me traditë dhe më të shquara në fushën e politikave publike në Kosovë janë si më poshtë:

Emërtimi	Shkurtesa	Fushëveprimi kryesor i politikave
Instituti Kosovar për Hulumtim dhe Zhvillim të Politikave	KIPRED	Politika Zhvillimore, Politika të Jashtme dhe Sigurisë, Integrime Evropiane
Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë	QKSS- KCSS	Politika të Sigurisë
Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale	IKQL-KLGI	Politika Lokale
Instituti i Studimeve të Avancuara	GAP	Politika Zhvillimore Qeverisja e Mirë
Instituti për Politika Zhvillimore	INDEP	Zhvillimi i qëndrueshëm Politika rajonale
Grupi për Studime Juridike dhe Politike	GSJP	Sundimi i ligjit Politika rajonale dhe të jashtme Zhvillimi ekonomik
Demokracia për Zhvillim	D4D	Demokratizim Marrëdhënie nder-etnike
Instituti Demokratik i Kosovës	IDK- KDI	Kundër-korrupsionit Qeverisja Lokale

Tabela 1. Institutet kërkimore në politika publike në Kosovë

5.2 GRUPET E INTERESIT

Siç u theksua edhe më parë, ekzistojnë qasje të cilat supozojnë se shoqëritë janë krijuar nga shtetet, dhe qasje teorike siç është pluralizmi, që pohon se shtetet janë krijuar nga dhe për të mbrojtur e promovuar interesat e shoqërisë. Sipas kësaj të fundit, politikbërja nga ana e qeverisë është rezultat i proceseve të vazhdueshme debatesh e pajtimesh, gjatë së cilave qytetarët e organizuar në grupe të ndryshme interesi ushtrojnë presion për të pasur ndikim dhe për realizimin e qëllimeve të tyre (Pierson 2009, 83). Pavarësisht debateve të pafundme teorike e filozofike rreth vlerave të shoqërisë, marrëdhënieve mes individit me shoqërinë apo edhe shoqërisë me shtetin, sigurimi i interesit në të gjitha rastet është thelbësor. Kështu, interesi paraqet qëllimin dhe veprimin e secilit grup shoqëror, interes i cili mund të formohet, bashkërendohet dhe realizohet në mënyra dhe mjete të ndryshme. Pikërisht realizimi i interesave përbën arsyen thelbësore të organizimit dhe veprimit politik të njerëzve. Me qëllim të arritjes së interesave të përbashkëta, individët bashkohen dhe organizohen në forma e grupime të ndryshme, për afirmimin dhe realizimin e interesave të tyre specifike e grupore.

Pavarësisht që politikbërja është domen i ekzekutivit dhe administratës, rrethanat shoqërore e politike në demokracitë liberale bashkëkohore, ndikojnë që t'u mundësojnë grupeve të interesit të luajnë një rol domethënës në këtë proces. Këto

grupe janë të organizuara dhe udhëhiqen zakonisht nga një grup më i vogël udhëheqësish, të cilët sintetizojnë dhe artikulojnë kërkesat e grupit më tutje. Përparësia dhe aseti më i vlefshëm i grupeve të interesit është informata, pasi që anëtarët e një grupi të tillë zakonisht kanë më shumë njohuri se të tjerët për çështjen apo fushën ku janë të organizuar. Kështu njohuritë dhe burimet e pushtetit i bënë ato aktor kyç në sektorë të politikave (Howlet, Ramesh 1995, 57).

Grupet e interesit shpesh ngatërrohen me agjenci të specializuara dhe grupet dhe lobet e ndryshme, të cilat në një apo mënyrë tjetër i shesin shërbimet e tyre palës tjetër. Në dallim prej partive politike që synojnë marrjen apo ruajtjen e pushtetit, grupet e interesit luftojnë për ndikimin në pushtet dhe tek sjellja e vendimeve politike, por pa u inkuadruar drejtpërdrejt në institucione qeverisëse. Me fjalë të tjera, grupet e interesit nuk garojnë në zgjedhje dhe nuk kanë qëllim parësor udhëheqjen politike. Gjithsesi, grupet mund të jenë politikisht të angazhuara dhe të motivuara, mund të kenë ndikim të konsiderueshëm politik, veçanërisht gjatë zgjedhjeve, sikurse që mund të veprojnë dhe ushtrojnë ndikim në politikbërje dhe vendimmarrje.

Këto janë veçanërisht aktive dhe mobilizohen kur shteti, apo në këtë rast qeveria, merr ndonjë veprim apo harton politika që prekin interesat, vlerat apo bindjet e atij grupi shoqëror, në këtë rast grupi bënë presione në forma të ndryshme tek pushteti për t'i ndryshuar këto. Sidomos, kanë potencial për shkak të strukturave organizative, me çka mund të

grumbullojnë mjaft qytetarë rreth shoqatës, kauzës apo kërkesës së caktuar. Grupet mund të jenë edhe financiarisht të organizuara mirë nga anëtarësia apo në forma tjera, që u ofron një instrument tjetër ndikimi dhe, gjithashtu, mund të mbledhin dhe shpërndajnë informata, gjë që për ndonjë sektor të caktuar i bën ata aktorë të pazëvendësueshëm në politikbërje (Simon 2007, 104).

Në përgjithësi grupet e interesit mund t'i dallojmë në ato të interesit privat dhe interesit publik. Grupet e interesit privat janë organizata dhe shoqata që kryesisht ndjekin preferencat e veçanta të anëtareve të vet, sidomos ekonomike. Ato përfaqësojnë zakonisht grupet e biznesit, profesionit ose grupet e punëmarrësve ose punëdhënësve. Ndërkaq, ato të interesit publik, i ndjekin qëllimet përtej atyre të anëtarësisë si të mira dhe çështje publike, siç janë: mbrojtja e ambientit, të drejtat e njeriut, siguria publike etj. (Knill, Tosun 2012, 63).

Grupet e interesit sipas veprimtarive mund të ndahen në: grupe sektoriale me interesa të veçanta fitimprurëse ose materiale të cilat përfaqësojnë dhe mbrojnë grupin në bazë të fushës së interesit të përbashkët; grupet promovuese janë të organizuara rreth kauzës që e ndajnë pjesëtarët e grupit me interes për tema të caktuara, siç janë p.sh: mbrojtja e ambientit, të drejtat e fëmijëve, shoqatat zejtare, fetare, kulturore, rinore etj. Mirëpo, grupet e interesit mund të jenë edhe institucionale, si p.sh, ato të afërta me armatën, universitete publike (alumni), këshillat në kuadër të organizatave ose shoqatave, komuniteti fetar, komiteti i Kryqit

të Kuq etj. Këto grupe janë formale dhe mbrojnë në rend të parë interesin e institucionit apo organizatës pa e dëmtuar interesin publik.

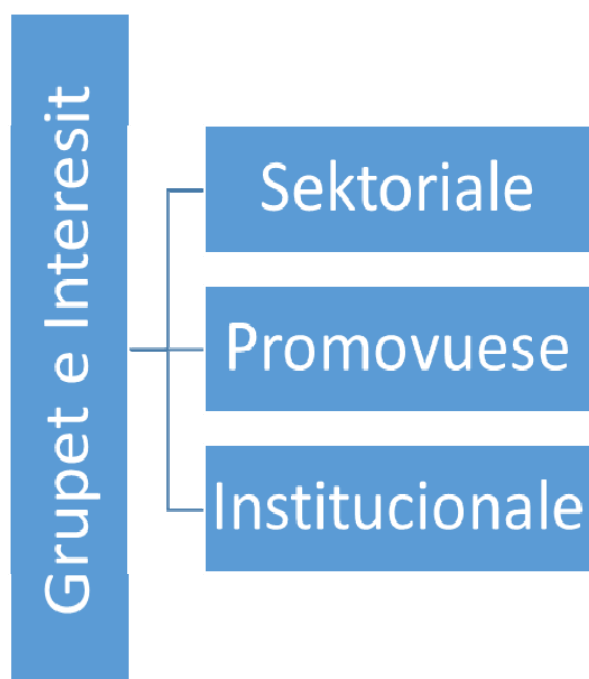


Figura 6. Grupet e interesit sipas fushëveprimit

Gjithashtu, grupet e interesit mund të kategorizohen sipas sferave të interesit dhe fushës së veprimit të tyre. Pra, ato mund të jenë në kuadër të interesit ekonomik e financiar (si p.sh odat tregtare, shoqatat e konsumatorëve, asociacionet e prodhuesve etj.); në fushëveprimin social (shoqatat bamirëse, organizatat e viktimave ose familjarëve, veteranëve etj.); grupet e interesit ose lëvizjet në art, kulturë, sport, shkencë, politikë dhe në fusha të llojllojshme. Në vendet e zhvilluara

pjesa dërmuese e grupeve të interesit përbëjnë ato që vijnë nga sektori ekonomik, industrial, por edhe prej shoqatave profesionale e deri te grupet e ndryshme të lobimit (Shively 2005, 273). Mirëpo, edhe ato grupime promovuese janë gjithnjë e më shumë, si në aspektin numerik ashtu edhe në ndikimin dhe efikasitetin karshi politikave publike. Kështu, bie fjala, në Britani 'Shoqata mbretërore për mbrojtjen e shpezëve' ka më shumë anëtarë sesa tri partitë kryesore britanike së bashku. Ose organizata e mirënjohur 'Amnesty International' vite më parë kishte mbi 200.000 anëtarë në 52 shtete të ndryshme, qoftë si aktivist apo si donator të rregullt, gjë që e bënë atë jo vetëm një OJQ të famshëm, por edhe një grupim promovues jashtëzakonisht të rëndësishëm dhe ndikues në politikat e të drejtave të njeriut në nivel botëror.

Grupet e interesit shpesh shfaqen me emërtime të llojllojshme si shoqata, asociacione, organizata jo-fitimprurëse, bamirëse dhe me organizime të ndryshme. Roli i grupeve të organizuara të interesit (ose grupeve të presionit, siç janë të njohura ndonjëherë) ndryshon nga një sektor i politikave (arsimit, bujqësisë, shëndetësisë, ekonomisë etj.) në një tjetër. Disa fusha të politikave janë tradicionalisht të karakterizuara nga marrëdhënie të ngushta mes një ministrie ose departamenti qeveritar dhe një grupi të interesit të veçantë, të cilët kanë përcaktuar rolet e ndikimit midis tyre, në bazë të bashkëpunimit, objektivave të përbashkëta ose edhe për shkak marrëdhënieve klienteliste. Pra, ekziston mundësia që grupet e interesit të abuzojnë me ndikimin dhe qasjen e tyre në hartimin e politikave, me qëllim që këto t'i shërbejnë në rend të parë

përfitimeve të tyre private e jo publikut në tërësi. Charles Lindblom theksonte se ekziston një garë e fortë midis grupeve të interesit dhe konkurrencës së ashpër midis tyre në procesin e hartimit të politikave në fusha të ndryshme, rrjedhimisht interesat e grupeve mund të jenë jo proporcionalisht të përfaqësuara dhe mbrojtura.

Një formë e ndikimit të 'rezervuar' nga grupet e interesit njihet si korporatizmi, sipas së cilës disa grupe të zgjedhur të interesit janë në të vërtetë edhe formalisht të përfshirë në procesin e formulimit dhe zhvillimit të politikave të caktuara. Në disa sisteme me tendencë korporatiste (p.sh Austri, Suedi) grupet e interesit apo korporatat bëjnë aranzhime e marrëveshje shumëpalëshe ndërmjet punëtorëve, punëdhënësve dhe shtetit, me një rol koordinues për këtë të fundit. Në këtë pikëpamje, qeveritë dhe partitë politike do të humbasin ndikimin në procesin e politikbërjes (Howlet, Ramesh 1995, 37).

Në parim grupet e interesit funksionojnë si ndërmjetësues mes institucioneve shtetërore dhe grupeve me interesa të përbashkëta. Këto grupe, qofshin shoqata profesionistësh, këshilla të prindërve e mësuesve, komunitete fetare, asociacione konsumatorësh, skuadra sportive apo çka do tjetër, mbrojnë dhe përfaqësojnë interesat e anëtarëve të vet duke ushtruar presion ndaj autoriteteve politike në mënyrë që të sigurohen e zbatohen politikat në përputhje me kërkesat e tyre. Prandaj grupet e tilla kanë një potencial jashtëzakonisht të madh në përpilimin apo edhe nismën për vendime apo

politika të caktuara. Sikurse edhe që janë mekanizma tejet të rëndësishme demokratike duke e mbrojtur qytetarin nga kontrolli i pushtetit dhe rreziqet e totalitarizmit.

Shembulli më i spikatur është nga ShBA që nga vitet e 1960 kur aktivisti Ralph Nader me organizatën 'Kauza e përbashkët' (Common Cause) arritën që të krijojnë masa mbrojtëse në vetura gjë që ndikoi në uljen drastike të aksidenteve fatale dhe krijimin e standardeve të sigurisë edhe në fusha tjera (Simon 2007, 105). Ndërsa te ne rast mjaft domethënës për ilustrim ishte për shembull kur shoqata e përpunuesit dhe prodhuesit të produkteve të mishit kundërshtuan udhëzimin administrativ (maj-qershor 2009) të qeverisë së Kosovës e cila parashihte që importuesit e këtyre produkteve mund të jenë kompanitë e huaja duke i disfavorizuar prodhuesit vendor. Protestat e tyre quan në rishikimin dhe përmirësimin e këtij udhëzimi administrativ dhe përshtatjen e tij ndaj interesave të ndërmarrjeve kosovare. Apo edhe rasti kur shoqatat e grave rritën presionin ndaj qeverisë, që gratë të abuzuara gjatë luftës të njihen me ligj në kuadër të kategorive të dala nga lufta dhe kështu të hyjnë në skema të përkrahjes financiare.

Disa nga grupet e interesit në Kosovë, pavarësisht llojeve dhe madhësisë së tyre, janë: Oda Ekonomike e Kosovës, Oda e Avokateve, Aleanca e Bizneseve të Kosovës, Shoqata e ndërtuesve, Shoqata e kompanive të sigurimeve, Shoqata e gazetarëve të Kosovës, Federata e gjuetarëve etj. Edhe pse numri i shoqatave në Kosovë mund të jetë mjaft i lartë, anëtarësia e rregullt dhe aktive në këto shoqata mbetet mjaft e

ulët, dhe gjithashtu përfshirja dhe ndikimi i tyre në politikbërje le akoma shumë për të dëshiruar. Sigurisht, jo vetëm për fajin e tyre, meqë edhe mjedisi politik dhe rrethanat socio-ekonomike luajnë rol të rëndësishëm në fuqizimin apo dobësimin e tyre.

Është pjesë integrale e demokracisë që shoqëria të mbrohet jo vetëm me anë të ligjeve dhe kushtetutës, por gjithashtu gjatë zhvillimit dhe implementimit të politikave në sektorë të ndryshëm, sugjerimet, nevojat dhe kërkesat e tyre të mirën në konsideratë. Prandaj, adresimi i çështjeve, si në fazën e identifikimit ashtu edhe të implementimit, bëhet duke mbajtur raporte bashkëpunimi me media dhe me opinionin publik.

5.3 SHOQËRIA CIVILE

Nevojitet një bashkëpunim i gjerë prej shumë faktorëve dhe aktorëve të ndryshëm në mënyrë që të garantohet paanshmëria dhe efektiviteti në procesin e politikbërjes dhe vendimmarrjes. Në këtë kontekst, shoqëria civile shihet me të drejtë si kontribuues i çmueshëm i interesave të qytetarëve. Edhe pse historiku i shoqërisë civile është shumë më i hershëm, zhvillimi i konceptit të shoqërisë civile bashkëkohore ishte i theksuar, sidomos në fund të viteve 1960-ta dhe gjatë viteve 1970 në Evropën perëndimore dhe ShBA, kur u krijuan lëvizje shoqërore e politike, që sfidonin pushtetin dhe promovonin një kulturë të re qytetare e demokratike. Sa i

përket pjesëmarrjes së qytetarëve në jetën politike, përveç votimit në zgjedhje të lira, ekzistojnë edhe aktivitete tjera si angazhimi në subjekte politike, fushata zgjedhore, në protesta, demonstrata, peticione, referendume, shkresa publike, kërkesa ndaj zyrtarëve, kontakte me qeveritarët, angazhime për çështje të ndryshme publike në komunitet etj. Një sistem i lirë dhe demokratik nuk mund të jetë asnjëherë vërtetë i tillë nëse nuk ka qytetari aktive. Kjo nënkupton që vetëdija dhe angazhimi i qytetarëve në jetën politike nuk kufizohet vetëm në pjesëmarrje në zgjedhje, por në tërë procesin e politikbërjes, duke i mbrojtur të drejtat dhe interesat e veta dhe të komunitetit të vet aktivisht.

Sipas Robert Putnam (1993, 182), qeverisja demokratike e një shoqërie varet nga zhvillimi dhe fuqia e shoqërisë civile. Shoqëria civile në këtë kuptim shihet përherë e më shumë si premisë e fuqizimit të demokracisë. Edhe pse për këtë nocion ka përkufizime të shumta, shoqëria civile përfshin organizata dhe grupe të cilat nuk i përkasin pushtetit dhe shtetit apo të ndonjë institucioni ekonomik e fitimprurës me qëllime primare të përfitimit material. Por, që interesi dhe mbrojtja e vlerave shoqërore janë qëllimi kryesor i veprimit.

Zanafilla e saj merret që nga koha e Perandorisë Romake, por me siguri që koncepti i asaj kohe nuk përputhet me idenë që e kemi ne sot për të. Shoqëria civile, si pjesë përbërëse e demokracisë dhe si vet parakusht i saj, u rishfaq në Evropë në lëvizjet politike brenda sistemit politik komunist. Sidomos lëvizja sindikaliste polake e viteve 1980-ta, Solidarnost ose

Karta 77 në ish-Çekosllovakia të cilat synonin reformimin e sistemit, i kishte kushtuar vëmendje të posaçme krijimit të një hapësire të lirë ku shoqëria civile paraqiste boshtin e lirisë dhe garantuesin e demokratizimit të vendit. Edhe vendet tjera ish-komuniste patën lëvizje të ngjashme dhe përmes shoqërisë civile krijuan celulat e para të rezistencës antikomuniste, gjë që qoi te konsolidimet e pluralizmit politik dhe hapjeve të tregut të lirë.

Një lloj rezistence qytetare e ngjashme me Solidarnostin përjetoi edhe Kosova gjatë viteve 1989-1998 ku 'shoqëria civile' e dalë nga shoqata e shkrimtarëve apo të ish-burgosurve politik u organizuan në lëvizje politike jo që t'i kundërvihen komunizmit por të një regjimi e sistemi më totalitar. Fundi i këtij okupimi ishte meritë jo vetëm e luftës çlirimtare, por edhe të asaj që Howard Clark (2000) e quan rezistencë paqësore *par excellence*. Fillimi i administrimit ndërkombëtar solli një koncept dhe model të përçudnuar të 'shoqërisë civile' e cila u njëjtësua me organizatat joqeveritare, numri i të cilëve u ngritë në mënyrë rapide. Ky barasvlerësim dhe ngatërresë e këtyre dy fenomeneve shkaktoi keqkuptimin e thellë të shoqërisë civile dhe të misionit të saj. Duke e reduktuar atë në një grusht organizatash dhe në disa individë që në njëfarë forme i 'përvetësuan' këto OJQ-ë. Kështu, koncepti i tillë i shoqërisë civile është në vete përjashtues. Kjo dukuri e shfaqur deri diku edhe në vendet tjera në tranzicion, por veçanërisht në Kosovë, sjell probleme si me besueshmërinë e tyre, përkrahjen e punës dhe aktiviteteve të tyre, paanshmërinë partiake, involvimin në

afera e deri në mungesën e legjitimitetit nga ana e shoqërisë (Agani ed., 2012).

Koncepti i shoqërisë civile është shumë më i gjerë dhe nuk kufizohet vetëm në organizatat jo qeveritare. Organizatat jo qeveritare janë pjesë e rëndësishme e shoqërisë civile, por nuk janë pjesa e vetme. Shoqëria civile në kontekstin e gjerë i referohet një tërësie të institucioneve, organizatave dhe rrjeteve të ndryshme qytetare, të cilat nuk janë pjesë e institucioneve politike ose nuk synojnë të garojnë në zgjedhje, por që manifestojnë interesimin qytetar për zhvillimin e vendit, komunitetit dhe proceseve politike në përgjithësi (Diamond, 1997). Margjinalizimi ose thënë ndryshe tendenca e shterpësisë së sindikatave, unioneve studentore, shoqatave apo organizatave të ndryshme shoqërore e bënë të nevojshme rikonceptimin e shoqërisë civile. Pasi që shoqëria civile nuk mund të jetë përjetësisht e varur nga fondet, projektet e donatorëve dhe të kufizohet në rolin reaktiv. Por, të jetë aktive në shërbim dhe t'i mbroj interesat e qytetarëve pa qenë e interesuar për përfitime materiale apo synime për pushtetin. Mungesa e një shoqërie qytetare aktive dhe efektive paraqet një defekt demokratik që si pasojë ka formimin e indiferencës dhe bojkotit të publikut në proceset politikbërëse. Në politikat publike roli i shoqërisë civile është parë përherë si shumë konstruktiv dhe si artikulesi më i mirë i asaj se çka shoqëria kërkon apo pret prej politikave. Shoqëria civile, sikurse edhe media masive janë ura lidhëse në mes institucioneve, autoriteteve politike dhe sferës publike. Në shumë vende me demokraci të avancuar, përfaqësuesit e shoqërisë civile kyçen

madje edhe në procese vendimmarrëse, me qëllim që këto politika të jenë sa më të përafërta me kërkesat dhe interesat e shoqërisë. Bazuar në nocionet e demokracisë liberale, kështu fusha e menaxhimit të ri publik mbështetet në forcimin e aftësisë së shoqërisë civile për t'u mobilizuar dhe për të mbajtur përgjegjshmërinë e shtetit dhe llogaridhënien e qeverive (Ackerman, 2005).

Në politikat publike duhet vënë në pah përherë shoqërinë civile si palë mjaft e rëndësishme dhe faktor kyç që kontribuon në procesin e politikbërjes. Në arenën ndërkombëtare janë mjaft organizata joqeveritare që kanë demonstruar ndikim të jashtëzakonshëm në promovimin dhe ndikimin e vlerave të mirëfillta demokratike apo në mbrojtje të kauzave të caktuara, siç është rasti më ilustrues me të drejtat e njeriut ose me mbrojtjen kundër ngrohjes globale. Roli i organizatave dhe institucioneve të tilla si në rrafshin global ashtu edhe në atë nacional e lokal, duket që të jetë gjithnjë e më i rëndësishëm si një urë lidhëse mes qytetarëve dhe qeveritarëve. Prandaj në studimin e politikave rëndësisë së shoqërisë civile në përgjithësi dhe veçanërisht i OJQ-ve duhet t'i kushtohet një vëmendje e posaçme.

E ndërlidhur me nivelin e angazhimit dhe efikasitetin e shoqërisë civile është kultura politike apo qytetare e një vendi dhe shoqërie. Kultura qytetare, si dhe pjesëmarrja politike shihen si shtylla qendrore në stabilitetin dhe funksionimin e një demokracie, duke i legjitimuar institucionet, ndikuar në politika dhe në sistemin politik në përgjithësi.

Sipas studiuesve, kultura politike është: "*shpërndarja e veçantë e modeleve të orientimit drejt qëllimeve politike ndërmjet anëtarëve të kombit*" (Almond, Verba 1965, 13). Kultura politike është e lidhur ngushtë me sistemin politik dhe kjo është një pjesë e rëndësishme e qeverisjes. Kultura qytetare përfshin qëndrimet, vlerat dhe sjelljet që kanë qytetarët për politikë dhe në përgjithësi ndaj qeverisë. Duke qenë të vëmendshëm, të informuar dhe angazhuar ndaj zhvillimeve të politikave, qytetarët arrijnë që përfaqësuesit e tyre politik t'i bëjnë më të kujdesshëm dhe më cilësor gjatë caktimit të agjendës, hartimit dhe zbatimit të politikave të caktuara. Politikbërësit dhe vendimmarrësit do të tregohen më të kujdesshëm për shkak të reagimeve eventuale që mund t'i presin apo më qëllim të përkrahjes sa më të madhe nga ana e qytetarëve. Kështu që participimi aktiv i qytetarëve në procesin e identifikimit, planifikimit dhe implementimit të politikave është esencial në procesin e politikbërjes.

Kështu Gabriel Almond dhe Sidney Verba (1965) në veprën klasike për kulturën politike ku krahasohen të dhënat nga ShBA-së, Gjermanisë, Meksikos, Britanisë së Madhe dhe Italisë, dallojnë tre lloje kryesore: atë vendore, të subjektit dhe pjesëmarrëse. Derisa dy llojet e para kritikohen për ndikim të limituar, forma pjesëmarrëse shihet si afirmative dhe shtytëse e rëndësishme në demokratizimin e vendit, por edhe të politikave më afër qytetarëve. Qytetarët pjesëmarrës arrijnë që zyrtarët t'i bëjnë më të përgjegjshëm dhe më të angazhuar gjatë qeverisjes. Kultura politike, gjithashtu, ndryshon nga një në një shoqëri tjetër dhe është transmetuar nga brezi në brez

përmes procesit të shoqërizimit (Inglehart, Welzel 2008, 127). Koncepti i kulturës politike nënkupton se vlerat, besimet dhe normat e shoqërisë të kenë ndikim të rëndësishëm mbi politikën, veçanërisht mbi institucionet qeverisëse. Këto sjellje dhe orientime janë krijuar në periudha relativisht të gjata kohore, por mund të ndryshojnë me kalimin e kohës, kryesisht përmes politikave më të qëlluara publike dhe zhvillimit të gjithëmbarshtëm ekonomik e shoqëror.

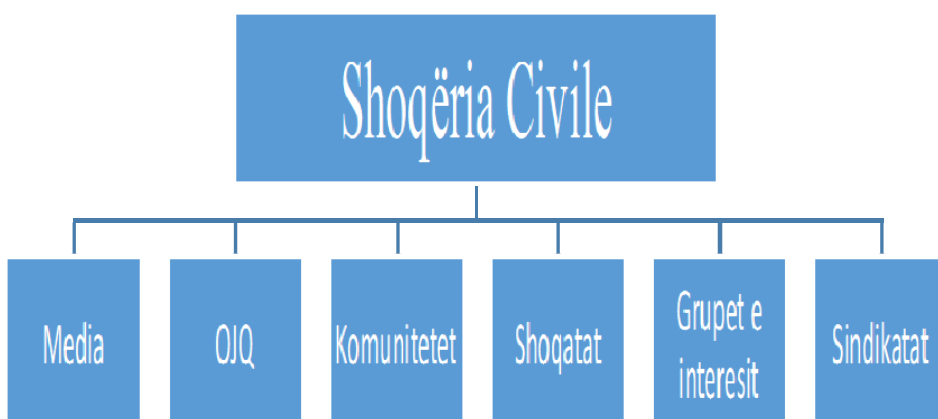


Figura 7. Elementet përbërëse të shoqërisë civile.

5.4 ROLI I BASHKËSIVE

Një ndër format më të diskutueshme të qeverisjes dhe analizës së politikave është ajo e komunitetit, sipas së cilës bashkësitë duhet të zgjidhin çështjet ose problemet e tyre të përbashkëta, duke ndikuar në politika duke u faktorizuar me sa më pak ndërhyrje nga ana e autoriteteve shtetërore (Pierre, Peters 2000, 21). Këto ide dhe kjo qasje teorike shtjellohet sidomos nga Komunitarizmi që e përkufizon procesin politikbërës sipas rrethanave mbizotëruese dhe vlerave dominuese të bashkësisë-komunitetit, prej nga edhe vjen emërtimi i kësaj qasje. Komunitarizmi është aspirata për një rend shoqëror, në të cilin individët janë të bashkuar nga vlera të përbashkëta që frymëzojnë dhe mbajnë lidhjet e bashkësisë. Si ide dhe koncept politik, lindi në ShBA gjatë viteve 1980-ta, sidomos nga ndikimi i sociologut Amitae Etzioni, por së shpejti u përqaftua edhe nga shumë shkollat edhe në vende tjera. Në veprën e tij "Shpirti i Bashkësisë" (The spirit of Community) botuar më 1995, Etzioni e sheh ngritjen e rëndësisë së bashkësisë si reagim ndaj transformimeve rapide në shoqëri, ekonomi dhe ndaj dobësimit të shtetit të mirëqenies, duke forcuar kështu ndjenjën e përbashkësisë që kanë komunitetet dhe më qëllim rruajtjen e kohezionit social (McAuley 2003, 133).

Kështu, argumenti kryesor i tyre është se e mira publike nuk mund të ndahet nga drejtësia dhe se këto janë të lidhura ngushtë me kërkesat, nevojat dhe vet botëkuptimet e bashkësive të ndryshme shoqërore. Në këtë mënyrë, kritika që

i bëhet liberalizmit dhe konceptimit të individit apo të shoqërisë së fragmentarizuar. Duke pohuar se pluralizmi dhe kuptimi më i thellë i bashkësisë na ofron e mundëson gjetjen e përgjigjeve ndaj të mirës, të drejtave dhe koncepteve tjera politike e sociale sesa qasjet e deritashme egalitare e liberale. Ndërkaq, Robert Putnam me tezën e tij për kapitalin social, flet për rrezikun nga individualizmi i tepruar, si pasojë e së cilës ndjenja e përkatësisë dhe bashkësisë humbet dhe kjo e rritë, sipas tij, përveç tjerash edhe shkallën e kriminalitetit. Komunitarizmi këmbëngul në ndërveprimin midis kontekstit shoqëror dhe vet-kuptimit të individit, ndërsa liberalizmi punon për një individ të atomizuar, në mos të këputur në mënyrë të palogjikshme nga mjedisi shoqëror. (McLean 2001, 251)

Amitai Etzioni ishte një ndër ithtarët më të zëshëm të studimit të rolit të komunitetit, pra bashkësisë në sfondin e analizimit të politikave publike. Sipas tij, ekzistojnë nivele të përgjegjësisë, filluar nga individi, familja, bashkësia dhe shoqëria në përgjithësi. Kështu, politikat publike duhet të promovojnë dhe zhvillojnë institucionet që janë ndërmjet individit dhe shtetit, pra të organizatave vullnetare, shkollave, fqinjësisë dhe bashkësive fetare. Sidomos institucionit dhe rolit të familjes do të duhet t'i kushtohet rendësi e veçantë në këtë kontekst (Etzioni, 1995). Në politika publike, me rendësi të madhe është edhe koncepti i veprimeve kolektive, fuqizimit të bashkësive të diskriminuara (empowerment) dhe sidomos zhvillimit të bashkësisë, që nënkupton jo vetëm zhvillimin e një komuniteti, por edhe zhvillimin nga ana e komunitetit. Kjo përdoret

sidomos në politika sociale, ndaj varfërisë dhe veçanërisht te politikat e zhvillimit lokal (Ledwith, 2007).

Por, çka nënkuptojmë me komunitet dhe si e dallojmë atë nga shoqëria ose format tjera të organizimit shoqëror? Përgjigjen në këtë pyetje esenciale na ofron dijetari gjerman Ferdinand Tönnies në veprën klasike nga 1887 "Bashkësia dhe Shoqëria" (Gemeinschaft und Gesellschaft), ku ndër tjera bashkësia është një grup njerëzish të lidhur, në rend të parë, për arsye të identifikimit të tyre me një vend të caktuar dhe ndjenjës së solidaritetit për njeri tjetrin. Kështu, bashkësia janë familja, lagja, fshati, qyteti, apo grupi etnik. Ndërsa shoqëria është grup më i gjerë dhe më i organizuar për kultivimin e vlerave të përbashkëta dhe arritjen e disa qëllimeve të caktuara (Harris, 2001). Një ndarje e prerë midis shoqërisë dhe bashkësisë është e pamundur të bëhet, sepse këto shpeshherë edhe janë të ndërthurura.

Disa nga atributet e bashkësive, është pra se ata janë të lidhur veçanërisht në:

- Aspektin gjeografik apo hapësinor, p.sh fqinjët, bashkëfshatarët, bashkëqytetarët, nga rajoni, nga vendlindja apo shteti (ajo që në kuptim të gjerë mund t'i referohemi edhe si ndjenjë lokalizmi.)
- Aspekti social, d.m.th cilës shtresë, klase apo grupi shoqërorë i përket etj.
- Aspekti i identitetit ose edhe të interesave të përbashkëta kolektive, qoftë fetare, kombëtare, shtetërore, ideologjike apo partiake e sociale.

Historikisht shikuar, njerëzimi ka qenë për një kohë të gjatë i organizuar në bashkësi apo komunitete të tilla, të vogla dhe kompakte. Me ardhjen e modernizimit dhe posaçërisht me industrializimin dhe krijimin e qyteteve gjithnjë e më të mëdha, format tradicionale shiheshin si të prapambetura dhe organizimet në këtë formë edhe në aspektin ideologjik të papranueshme. Bie fjala socializmi dhe veçanërisht komunizmi e instrumentalizonin çështjen e komuniteteve dhe synonin t'i shkrinin bashkësitë e ndryshme në një shtresë të vetme, ku do të sundonin punëtorët në njëloj 'diktature të proletariatit'. Sidoqoftë, modernizimi dhe liberalizmi (demokracia liberale, mund të thuhet) solli edhe një dukuri tjetër që e zbehu tej mase rolin e komuniteteve. Fjala është për individualizmin, i cili paraqet 'rivalin' kryesor të zhvillimit të komuniteteve.

Në këtë kontekst disa autorë flasin edhe për humbjen e solidaritetit, lidhjes dhe kapitalit social, ashtu siç e shtjellon Robert Putnam (2000). Kjo ndodhë me atë që ai e pasqyron me shembullin e famshëm 'të luash bouling vetëm' (bowling alone), ku amerikanët gjithnjë e më pak janë anëtarë të shoqatave, marrin pjesë më pak në aktivitete të përbashkëta dhe janë më pak të lidhur me komunitetin. Putnam thotë që individët janë bërë më të izoluar dhe humbin besimin që puna ose angazhimi për komunitetin e tyre përfaqëson vlerë apo është e rëndësishme. Kjo zgjoi debat të ashpër sidomos në mesin e sociologeve, që pohonin se në Evropë vetëdijesimi për komunitetet është më i lartë në rritje p.sh në Britani mesatarisht secili qytetar është pjesëtar i rreth 17 shoqatave të ndryshme ose shoqata e peshkatarëve në Gjermani ka rreth 6

milion anëtarë, shoqata e miqve të shpezëve në Britani rreth 3 milion etj. Sipas Putnam nocioni i kapitalit social ka të bëjë me idenë që rrjetet shoqërore (social networks) kanë vlera dhe janë virtyte, të cilat ndikojnë në produktivitetin e individëve dhe shoqërisë në tërësi. Kapitali social përbën lidhjen mes njerëzve që bazohen në vlerat e besimit të ndërsjellë, reciprocitetit dhe dinjitetit dhe rezultojnë me përkushtim dhe bashkëpunim. Duke e marrë si rast studimor Italinë dhe krahasuar regjionet e ndryshme të saj, Putnam ka dëshmuar se si kapitali social ka ndikuar, në formën e besimit të ndërsjellë, pjesëmarrjes qytetare etj., në politikbërjen italiane dhe efikasitetin e qeverisjes (Putnam, 1993).

Por, t'i kthehemi zhvillimit të komunitetit, që nënkupton qëllimin dhe procesin e veprimit, të angazhimit dhe përkrahjes së grupeve të caktuara shoqërore për të marrë pjesë në aksione kolektive në përmbushje të interesave të përbashkëta me qëllim të përmbushjes së drejtësisë, zhvillimit dhe barazisë shoqërore. Kjo është një përkufizim pak sa i përgjithshëm, por me rëndësi janë me këtë rast dy aspekte: një është qëllimi që zakonisht përfshin arritjen e ndryshimeve sociale dhe, e dyta ka të bëjë me procesin e pjesëmarrjes dhe fuqizimit të vendimmarrjes në mënyrë të koordinuar dhe në strukturat nga ana e komunitetit. Nëse i referohemi vet termit, mund të interpretojmë që bashkësia angazhohet për të përmirësuar gjendjen e vetë shoqërore, kulturore, ekonomike dhe ekologjike etj. Pra, bashkësia është vet qëllimi dhe mjeti i zhvillimit të infrastrukturës, kushteve dhe situatës.

Parimet kryesore të Zhvillimit të Komunitetit sipas asaj që konceptohet nga Universiteti i Gallway-it në Irlandë janë:

- Veprimi Individual dhe Kolektiv,
- Pjesëmarrja,
- Konsultimi,
- Fuqizimi,
- Barazia,
- Drejtësia,
- Partneriteti,
- Procesi dhe Qëllimi.

Ndërsa nëse do të ndanim në faza procesin e zhvillimit të komunitetit, mund ta klasifikojmë atë në pesë faza, që kanë të bëjnë me; gatishmërinë dhe vendosmërinë për të vepruar, duke filluar prej një kauze apo brengje të përbashkët, identifikimit të tij, motivimit nga persona aktiv apo udhëheqës të atij komuniteti, organizimit dhe përfshirjes së popullatës dhe në fund deri te angazhimi (Jackson, O'Doherty 2012). Zhvillimi i komuniteteve dallon prej lëvizjeve sociale e politike, shërbimeve apo punës sociale, angazhimit të OJQ-ve, apo nga aksionet protestuese të qytetarëve. Shembujt e angazhimit të qytetarëve në baza vullnetare në shoqata të ndryshme për punë të përbashkëta e bamirëse ose shembulli i përkujdesjes për të moshuarit apo fëmijët brenda bashkësisë apo familjes ku kujdesi është më i mirë dhe më efikas sesa të behet nga ana e institucioneve publike. Sipas këtij modeli, shteti e me këtë edhe qeveria, janë mjaft të ndërlikuar e burokratik në veprim

dhe vendimmarrje, që të merret dhe t'i zgjidh të gjitha problemet me të cilat ballafaqohen komunitetet.

Shembull i pjesëmarrjes së komunitetit: Buxhetimi me pjesëmarrje

Fillimisht pjesëmarrja dhe bashkë-vendimmarrja për buxhetin e Komunës, nisi në qytetin brazilian Porto Allegre më 1989 dhe sot mbi 1500 komuna ne bote e praktikojnë këtë mënyrë të caktimit dhe hartimit të buxhetit apo/dhe kornizës buxhetore. Kjo nënkupton fuqizimin e qytetarëve përmes identifikimit, diskutimit dhe caktimit të prioriteteve në hartimin dhe shpenzimin e buxhetit. Kjo behet duke i theksuar këto karakteristika të mëposhtme;

- Pjesëtarët e komunitetit identifikojnë prioritetin/prioritetet dhe caktojnë delegatët e tyre të marrin pjese në procesin për buxhetin e komunës, lagjes etj.
- Delegatët zhvillojnë ide dhe propozime konkrete, në konsulta me ekspertët, për shpenzim të buxhetit
- Bashkësitë votojnë projektet dhe për këto ndahen mjetet apo buxheti i paraparë
- Asambleja komunale i miraton dhe Komuna i zbaton ato prioritete

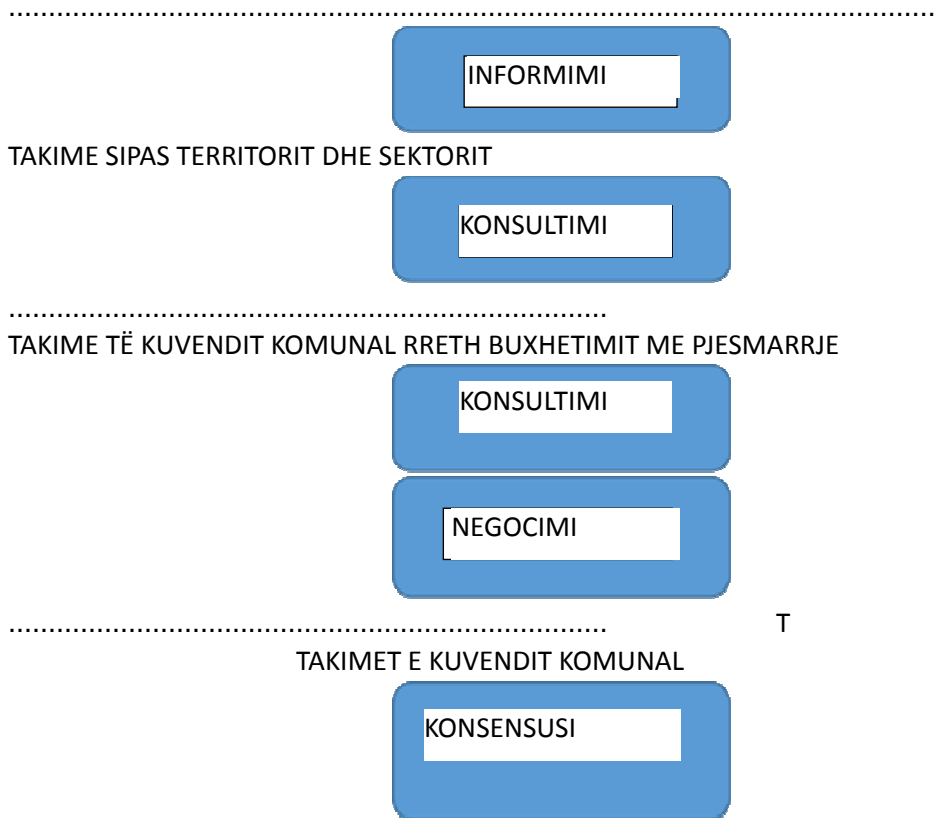


Figura 8. Skema e rrjedhës dhe parimeve të buxhetimit me pjesëmarrje.

Burimi: Banka Botërore sipas përshtatjes së autorit.



Shembuj të buxhetimit me pjesëmarrje në botë:

- America Speaks; Buxheti jone, Ekonomia jonë në 19 qytete të ndryshme në ShBA që nga viti 2010 e tutje
- Porto Alegre, Brazilit që nga viti 1989 e deri tani aplikon këtë mënyrë të hartimit
- Hamburgu dhe Leipzigu (Gjermani) përdorin buxhetimin me *e-participation*
- Buxheti me theks të veçantë në barazi gjinore, në Freiburg
- Pjesëmarrja e të rinjve në buxhetim në Recife, Brazili që nga 1997
- Buxheti me pjesëmarrja për shkollat e mesme, në disa rajone të Francës etj.

Për politika dhe qeverisje theksi bie sidomos mbi komunitetet e politikave (policy communities) që sipas Hill (2009, 58) i kanë këto veçori; ndajnë vlerat e përbashkëta dhe ndërveprojnë shpesh mes veti, i shkëmbejnë burimet dhe kanë udhëheqës që kanë aftësi t'i rregullojnë këto marrëdhënie, si dhe ekziston një ndarje e pushtetit relativisht e barabartë mes anëtarëve.

Përfundimisht, vlen të theksohet se meqë politika merr kuptim vetëm në raport me bashkësinë politike, politikat publike kanë të bëjnë me kërkesat, vlerat dhe qëllimet e bashkësive gjegjëse, si dhe përpjekjes për plotësimin e tyre nga ana e qeverisë (lokale apo kombëtare). Kështu, përparësia e

pjesëmarrjes së bashkësive në politikbërje qëndron në faktin, se politikat në këto raste nuk varen vetëm nga preferencat, interesat apo shkathtësia e qeveritarëve dhe zyrtarëve shtetëror, por edhe nga forca gjyquese e qytetarëve dhe përkrahja e tyre ndaj politikave (rrjedhimisht edhe ndaj politikberesve).

Për diskutim

- Si mund të ndikohet në procesin e politikberjes?
- Çka i dallon qendrat kërkimore nga institucionet akademike?
- Çfarë lloje të grupeve të interesit ekzistojnë?
- Cili është roli i shoqërisë civile në përmirësimin e politikave?
- Si ndikon komuniteti në hartimin e politikave?

PJESA E TRETË

QASJET DHE METODAT

6. QASJET TË POLITIKAVE PUBLIKE

Edhe pse qasjet teorike pa të drejtë klasifikohen si diçka abstrakte ose normative, nuk duhet harruar që teoritë në kuptimin e gjerë janë botëkuptime, janë mënyra se si i perceptojmë, modelojmë dhe kuptojmë gjërat, proceset, dukuritë apo zhvillimet. Praktika, çfarëdo qoftë ajo, është e pamundur nëse nuk bazohet në një kornizë teorike apo qasje të qëndrueshme që sqaron, përshkruan dhe ofron koncept të qartë. Prandaj, vet fakti se ekzistojnë pikëpamje dhe mundësi të ndryshme argumentimi, ka edhe qasje që dallojnë ndërmjet veti për nga tema apo çështje të njëjtë. Me rendësi është të ceket se nuk ekziston një teori e vetme dhe e pranueshme për ndonjë çështje, por janë shumë të tilla që në mënyrë permanente konkurrojnë mes veti. Fuqia e tyre sqaruese dhe argumentet bindëse që mund të sjell qasja, e bënë njërën më të pranueshme se tjetrën.

Me analizimin e politikave publike, përveç tjerash, ne synojmë që ndërveprimin mes kërkesave të qytetarëve dhe nevojave të komuniteteve në njërën anë dhe aktorëve vendimmarrës në anën tjetër, t'i kuptojmë dhe sqarojmë. Me qëllimin parësor që ky ndërveprim të jetë më i kuptueshëm dhe rezultatet më të suksesshme. Për të arritur një gjë të tillë, domosdoshëm kërkohen qasje që do të na mundësonin vendosjen e pikëvështrimit prej nga do fillojmë eksplorimin e përmbajtjes, faktorëve përcaktues dhe ndikues si dhe të pasojave e rezultateve të politikbërjës dhe të qeverisjes.

Vlen të thuhet se të dhënat dhe faktet, të çfarëdo natyre qofshin ato, nuk flasin asnjëherë për vete dhe vetvetiu, por ato duhet zbërthyer e interpretuar. Kështu që teoritë ose sistemet konceptuale na mundësojnë zbërthimin e tyre, si dhe shpjegimin e çështjeve themelore nga kjo fushë. Në këtë kuptim, vlen ajo thënia e famshme e psikologut gjerman Kurt Lewin i cili theksonte me të drejtë se nuk ka asgjë më praktike sesa një teori e qëlluar.

Gjatë studimit të politikave publike duhet pasur parasysh dallimet që kanë politikat e ndryshme ndërmjet veti. Pastaj diferencat ekzistojnë edhe mes shteteve të ndryshme në politikat sektoriale të njëjta. Këto elemente përcaktojnë nganjëherë edhe trajtimin teorik.

Në përgjithësi, te një morri autorësh dhe në vepra të ndryshme shfaqen teori dhe qasje të shumta e të ndryshme në studimin e politikave publike. Me qëllim të paraqitjes së një tabloje sa më të qartë, në këtë drejtim janë përzgjedh për trajtim vetëm ato që janë më të rëndësishme ose ndër më të rëndësishmet, siç janë: qasja ndaj elitave, teoria e sistemit politik, ajo institucionaliste, dhe teoria e zgjedhjeve racionale. Pasi që, siç e vejnë në pah edhe studiuesit Smith dhe Larimer (2009: 233) studimet e politikave publike nuk kanë ende një kornizë analitike dhe qasje teorike të vetme e të përgjithshme, që lidh së bashku të gjitha marrëdhëniet shkakësore brenda fushës së saj të interesit. Sepse pyetjet qendrore hulumtuese si dhe korniza themelore konceptuale përcakton edhe qasjen ndaj politikave dhe analizës së tyre.

6.1 QASJA NDAJ ELITAVE

Teoria e elitave apo edhe e elitizmit, është pikëpamje që përpiket t'i sqaroj fenomenet shoqërore, strukturën dhe dinamikën politike në bazë të një përshkrimi dhe përgjithësimi të raporteve shoqërore e klasore duke dëshiruar, ose preferuar një sundim elitar apo edhe duke kritikuar raportin e forcave në pushtet si të tillë. Kjo qasje përdoret si një teori e shtetit, shoqërisë, po ashtu edhe në studimin e politikave publike. Sipas studiuesit Geraint Parry (2010, 48) me elite ne i referohemi një pakice tek e cila, me të drejtë apo jo, është përqendruar pushteti, pasuria dhe privilegjet e ndryshme. Kjo qasje teorike është e kahershme dhe qysh prej Platonit në veprën Republika e sidomos Aristoteli i kishte kushtuar rëndësi të veçantë asaj që ai e njohu si aristokraci (sundim i më të mirëve). Ndoshta kjo paraqet edhe një nga teoritë më të vjetra politike, pasi që si në Greqinë e lashtë populli dallohej mes 'aristos' (pra të mirëve, pasurve) dhe 'kakos' (të këqijve, varfërve). Kurse në perandorinë romake kjo ndarje bëhej mes 'patricëve' dhe 'plebenjëve' që paraqisnin dy shtresa shoqërore dhe përcaktonin ashtu edhe divergjencat politike.

Gaetano Mosca (1939) një mendimtar italian i fillimit të shekullit XX-të, në veprën e tij "Klasa sunduese", pohonte se në çdo shoqëri ekzistojnë në parim dy shtresa shoqërore apo dy klasa politike: ajo që sundon dhe ajo që është e sunduar. Elita politike, ose siç e potenconte ai, klasa politike, ka një superioritet material, intelektual ose edhe moral mbi pjesën e

shoqërisë që e sundojnë. Ky lloj përshkrimi nuk ishte i panjohur as në mendimet politike të mëparshme e as nuk paraqiste ndonjë risi të madhe për audiencën e atëhershme. Por mënyra se si ai argumenton dhe shtjellon këtë dualizëm nga aspekti teorik ishte mjaft interesante. Mosca argumentoi se çfarëdo forme e qeverisjes që të jetë, pushteti do të jetë në duart e një pakice që e formon elitën, të cilën e quan klasë sunduese (Hartmann 2007, 10). Kjo klasë gjithmonë e justifikon pushtetin duke u bazuar në rregullat ligjore dhe parimet morale që janë të pranueshme për të sunduarit.

Gjithashtu, sociologu italian Vilfredo Pareto përmes studimit "Mendja dhe shoqëria" (1935), mendonte se elita ishte ajo që qeveriste dhe se politika në fakt ka të bëjë me një konkurrencë në mes elitës në pushtet dhe kundër-elitës që synon pushtetin. Në termet e sotshme do të thoshim madje, një luftë permanente politike mes pozitës dhe opozitës, mes mazhorancës dhe pakicës. Pareto nuk ishte *a priori* kundër elitës, nëse ajo ishte produkt në kushte të barazisë së plotë, sepse në shprehje do të vinin forcat që janë më të përzgjedhura dhe më meritore (Etzioni-Halevi, 1997). Mirëpo, theksonte ai, se në mungesë të një drejtësie, elitat arrijnë këtë pozitë nëpërmjet forcës dhe bindjes, dhe gëzojnë pasurinë e trashëguar si dhe lidhjet familjare (nepotizëm) e miqësore (klientelizëm). Shpërndarja jo e barabartë e pasurisë dhe të mirave, ku Pareto gjeti se në Italinë asokohshme, rreth 80% të tokës punuese ishte në pronësi të më pak se 20% të popullatës, qoi në atë që sot njihet si rregulli 80/20. Pareto theksonte se një elitë qeverisëse ekziston, jo vetëm për shkak

epërsisë materiale, por edhe duke rekrutuar në të individ me aftësi, dituri si dhe cilësi tjera, që sjellin me vete përvojën dhe energjinë e nevojshme për mbajtjen e tyre në pushtet. Në të njëjtën kohë, pjesëtarët dhe elementet më të korruptuar dhe degjeneruar të elitës në pushtet largohen në mënyrë periodike e të vazhdueshme. Ai i referohet këtij lloji zëvendësimi dhe lëvizshmërie socio-politike si 'qarkullimi i elitave'. Sa më i gjerë dhe i shpeshtë është qarkullimi, aq më cilësor e përfshirës do të jetë elita qeverisëse, e cila në këtë mënyrë arrin të siguroj tutje pushtetin dhe të mirëmbaj vetën.

Krizat e thella politike dhe shoqërore shfaqen atëherë kur qarkullimi është ngadalësuar dhe klasa qeverisëse përfshin gjithnjë e më shumë elemente dekadente. Kjo gjendje mund të sjell edhe revolucione, të cilat ndodhin pasi shtresat e ulëta dhe të mesme shoqërore ose grupet politike kanë mobilizuar njerëz më të pranueshëm apo më të përshtatshëm për qeverisje dhe që janë të gatshëm të përdorin edhe forcën për të përmbysur elitën ekzistuese. Në momentet kur qarkullimi i elitave stagnon, krijohen premisat për konflikte ose përmbysje të pushtetit në mënyra të ndryshme (p.sh me grusht-shtet, diktaturë ushtarake, atentate apo luftëra qytetare). Ai konsideronte se elita duhet të jetë dinamike dhe përherë në qarkullim, duke kyçur në të individët nga shtresat më të ulëta të cilët ngritën duke sjell ndryshime si numerike ashtu edhe përmbajtjesore. Ky qarkullim i elitave, sipas tij, ishte një domosdoshmëri e qeverisjes së mirë dhe qëndrueshmërisë së pushtetit. Pareto përfaqësonte një teori të tillë të elitizmit saqë arrin në përfundim që e gjithë historia e njerëzimit është vetëm një

varrezë aristokratësh, pra të elitave sunduese që mbahen mend nga brezat e rinj.

Kurse, autori Robert Michels e shtjellon krijimin dhe konsolidimin e elitave, duke e përshkruar këtë dukuri edhe si 'ligji i hekurt i oligarkisë', që me çdo kusht e me çdo mjet tentojnë të mbajnë pushtetin në duart e tyre. Këtë ai e përshkruan më së miri në librin "Partitë Politike" (1915), ku i krahason partitë e majta në Gjermani dhe Itali dhe shpjegon marrëdhëniet në mes të strukturave udhëheqëse partiake dhe bazën e tyre në popull. Ligji i hekurt i oligarkisë, gjithashtu, shpjegon se partitë fillimisht janë krijuar si një mjet për të përfaqësuar dhe arritur qëllimet, mirëpo bëhet qëllim në vetvete, për t'i arritur qëllimet dhe për t'i mbrojtur interesat e grupit të ngushtë. Këto interesa janë gjithmonë konservatore dhe mund të kundërshtojnë interesat aktuale të klasës shoqërore apo masës elektorale që partia përfaqëson. Por, meqë shumica zakonisht nuk arrin t'i plotëson të gjitha kërkesat dhe nevojat e shoqërisë, apo është e paaftë për të qeverisur si duhet, gjithmonë ekziston pakënaqësia nga masa, dhe e cila përmes një pakicë të re e të organizuar mirë arrin në rangun e një elite qeverisëse. Pasi një grup i tillë politik merr pushtetin dhe përballet me realitetin e qeverisjes, ata krijojnë burokraci që tenton kopjimin e sistemit oligarkik të zëvendësuar. Michels pretendon se udhëheqësit që kanë fituar një herë autoritet të deleguar, shfaqin tendenca që këtë autoritet ta kthejnë në atë të dominimit e superioritetit (Parry 2010, 41).

Kah mesi i shekullit të kaluar, elitizmi ishte mjaft i popullarizuar edhe në ShBA, sidomos përmes studiuesit C. Wright Mills (1956), i cili në "Elitat e pushtetit" pohonte se pushteti në vend ishte i mbizotëruar nga individët në pozita elitare në qeveri, ushtri dhe në korporata ekonomike. Ai tërheq vëmendjen për ndërthurjen e interesave midis udhëheqësve të këtyre tre fushave dhe mendonte se qytetari i zakonshëm është relativisht i pafuqishëm nga manipulimet që bëhen nga këto subjekte. Këta udhëheqës kanë kryesisht një prapavijë të ngjashme sociale e politike duke pasur kështu edhe botëkuptime të përafërta, çka i bënte këta të jenë më koherent dhe më kompakt. Ai e vënte presidentin (e ShBA-së) në maje të këtyre sferave elitare që ishin të ndërvarura. Ndërsa Joseph Schumpeter (1950) vuri në pah idenë e një elitizmi demokratik, si diçka e dëshirueshme dhe optimale për shoqëritë. Dhe mendonte se preferencat politike të njerëzve, njëjtë sikurse në tregun e lirë, do të shtohen dhe përmirësohen nëse ka një konkurrencë të shëndosh të ideve dhe zgjedhjeve ndërmjet subjekteve e kandidatëve politik.

Punimet e Max Weberit, edhe pse nuk i referohen në mënyrë eksplicite elitave por udhëheqësve dhe pakicës sunduese, janë të dobishme në studimin e marrëdhënieve mes shtresave sunduese, strukturave shtetërore dhe rrjeteve shoqërore. Mirëpo tani në kontekstin e qeverisjes ato mbesin shpeshherë më shumë si teori administrative dhe mjaft të diskutueshme. Ai fokusohej më shumë në koncentrimin e pushtetit, legjitimitetin dhe kapacitetin e hierarkisë qeverisëse për t'u shndërruar në elite të pushtetshme (Pakulski 2012, 38-56). Në shekullin e

kaluar është përdorur shpesh edhe koncepti korporatizëm, për të përshkruar mënyrën e përfaqësimit të interesave nga grupet e caktuara dhe funksionimit të politikës. Ky nocion nënkupton sistemin e ndërmjetësimit mes interesave të bizneseve dhe grupeve të organizuara dhe të shtetit. Sidomos për disa vende përëndimore vlen të më shumë ky nocion, për ku edhe referohej kryesisht, me çka nënkuptohej ndërvarësia mes tregut, industrisë, korporatave, bizneseve dhe shtetit (Pierson 2009, 98).

Sot, termi elitë përkthehet apo behet sinonim i lidershit, gjë që konceptualisht nuk qëndron tërësisht, pasi mes tyre ka dallime substanciale. Teoria elitiste në analizimin e politikave publike zakonisht hyn në kuadër të asaj që njihet shpesh edhe si teori grupe ku shqyrtohen një sërë konceptesh e modelesh si të vendimmarrjes ashtu edhe ndikimit në politikbërje. Shumë studiues bashkëkohor të elitave kanë vënë në pah se roli i elitave në transformimin e sistemeve politike dhe demokratizim është vendimtar. Një nga karakteristikat kryesore të elitave është aftësia për të përvetësuar burimet e fuqisë politike dhe për të mobilizuar masat. Në kontekst të ndikimit të tërthortë të elitave në përfaqësimin politik dhe në politikbërje më konkretisht, politologu i shquar Stein Rokkan (1966, 105) pohonte: *"Votimi vlen në përzgjedhjen e zyrtarëve të qeverisë, por burimet tjera (materiale -vër. autorit) vendosin për politikat aktuale që i krijojnë autoritetet."* E përkthyer në sistemet demokratike mund të thuhet se vota e qytetarit mund të vendosë se cili kandidat do ta përfaqësoj në parlament, por jo

edhe se kush, sa dhe si do të ndikoj në politikbërjen dhe vendimmarrjen e qeverisë.

Prandaj, është shumë i rëndësishëm edhe roli dhe ndikimi i aktorëve tjerë në procesin e politikbërjes. Në anën tjetër ekzistoni mundësia e mbivlerësimit të rolit të elitave. Sikurse edhe kanoset nga rreziku që gjatë përdorimit për studime të politikave, nëse me modelin e elitave synohen të sqarohen të gjitha fushat e sektorët dhe të përgjithësohen ndikimet në politikbërje. Meqë, siç edhe thekson shpesh kritika ndaj elitizmit, përmes kësaj qasje nuk mund të arrihen të argumentohen e analizohen politika apo sektorë të veçantë mjaftueshëm. Sepse këto zakonisht nuk udhëhiqen mjaftueshëm nga të dhënat e të gjeturat empirike. Prandaj kjo qasje më shumë na flet për ndikimin e aktorëve dhe rëndësinë e tyre si në vendimmarrje ashtu edhe në hartimin e politikave, sesa që mund të na ofron një kornizë analitike për fusha dhe politika përkatëse.

6.2 - QASJA E SISTEMEVE POLITIKE

Kjo teori është zhvilluar nga dhe e lidhur ngushtë me politologun amerikan David Easton (1965) i cili e shtjelloi këtë model teorik në veprën "The Political System", dhe në dy veprat e mëvonshme. Kjo qasje përkon edhe me kuptimin dhe përkufizimin e tij të politikave, sipas të cilit, politikat publike janë shpërndarje autoritative e vlerave. Sipas kësaj qasje,

procesi politik dhe veprimi i aktorëve shpjegohet përmes analizës së sistemit, ose 'kutisë së zezë' (black box). Në këtë analizë, sistemi politik duhet të vëzhgohet në kontekst dhe bashkëveprim me mjedisin e tij të brendshëm dhe të jashtëm shoqëror. Easton dallon në sistemin politik 'inpute' – e që janë kontribute dhe kërkesa dhe, 'outpute' – vendime dhe rezultate. Kontributet janë kërkesa dhe nevojat e publikut të gjerë ndërsa vendimet vijnë pasi që këto kërkesa arrijnë pëlqimin dhe miratimin e qeverisë. Vendimet janë të detyrueshme, shpesh ligjet (output) janë ose përfundimet (outcomes) e që rezultojnë në politika thelbësore, të lidhura me një mekanizëm reagimi (feedback).

Kështu, sistemi politik merr vazhdimisht kërkesat, pritshmërinë dhe mbështetjen e qytetarëve në procesin e përpunimit të tyre, që më pas çojnë në vendime të detyrueshme për të gjithë anëtarët e një shoqërie në formë ligjesh, rregulloresh apo dhe urdhëresash. Këto kanë një reagim apo feedback nga ana e shoqërisë e që kështu përmirëson kërkesat dhe vendimet vazhdimisht. Duke mundësuar që kahja e vendimeve politike të mos jetë asnjëherë me drejtim një-kahesh dhe pa llogaridhënie. Në këtë mënyrë sistemi priret drejt qëndrueshmërisë, sepse përafron dhe balancon kërkesat me vendimet. Sistemi politik nënkupton se kërkesat dhe kontributet (input) ndikohen nga ambienti i përgjithshëm politik (environment), dhe se politikat si rezultat marrin vendime (output) nga ndërveprimi me grupet e interesit, opinionit publik, elitat dhe që përfundimisht përzgjidhen dhe

organizohen nga institucionet, si bartëse të sistemit politik (Simon, 2007:34-36).

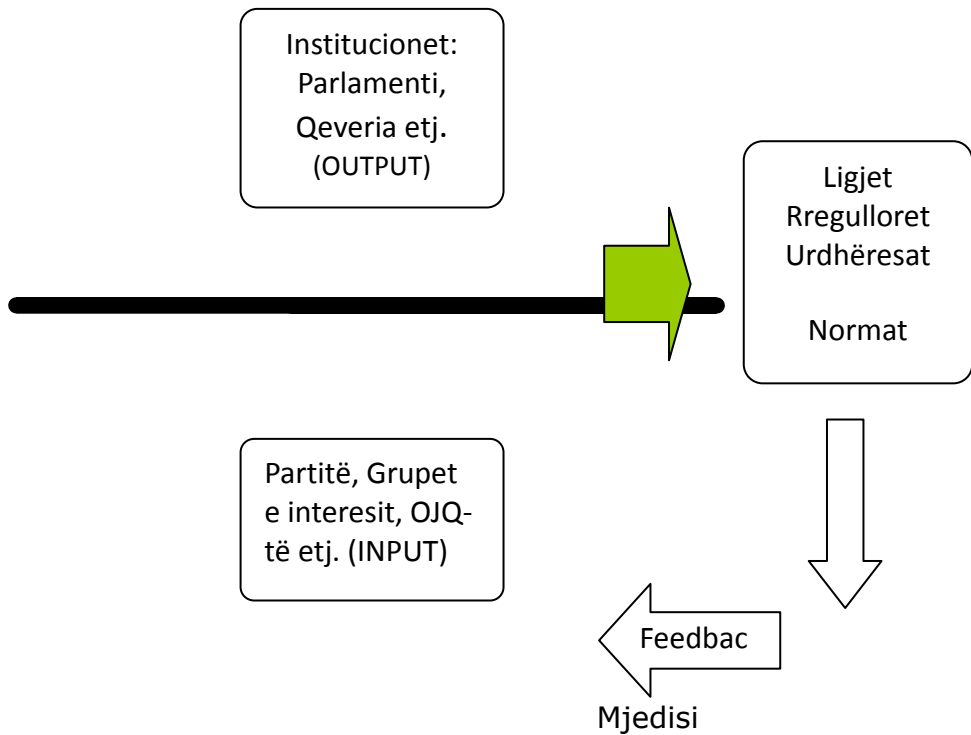


Figura 9. Sistemi Politik sipas Easton-it.

Me fjalë të tjera, sipas këtij modeli shoqëria, pra publiku, është ajo që në përgjithësi krijon kërkesa dhe nevoja, e të cilat përpunohen në kuadër të sistemit politik dhe ku merren vendimet. Këto vendime më pas rezultojnë në formën e politikave apo/dhe akteve ligjore të cilat zbatohen përfundimisht nga autoritetet e përcaktuara.

Sipas Easton, sistemi politik përfshin të gjitha degët e qeverisjes të një vendi (parlamenti-qeveria) dhe të institucioneve administrative dhe ligjore, të cilat kanë kapacitet dhe legjitimitet ligjor, për të strukturuar çdo sektor të shoqërisë me anë të vendimeve të një natyre autoritare. Këto vendime janë rezultat i proceseve politike-administrative të kryera sipas rregullave dhe procedurave që rregullojnë ndërveprimet e brendshme dhe të jashtme të shoqërisë (Easton 1965, 25).

Vlen të theksohet se si David Eastoni ashtu edhe qasja e tij teorike për funksionimin e sistemeve politike, ka pasur ndikim nga behavioralizmi i cili si model u huazua nga psikologjia dhe përqendrohej në përshkrimin dhe sqarimin e sjelljeve në politikë, të p.sh, vendimmarrësve, votuesve, politikbërësve, grupeve të interesit e lobeve dhe aktorëve të tjerë. Pas viteve 1960 dhe sidomos 70-ta të shekullit të njëzetë interesimi dhe atraktiviteti për behavioralizmin filloi të zhduket. Mirëpo, sistemi politik i shtjelluar nga Easton u përdor sidomos në politika krahasuese dhe në analiza të politikave vendore, qëllimi i të cilit është;

- *të përshkruaj dallimet dhe ngjashmëritë ndërmjet sistemeve politike, aktoreve dhe tipareve të tyre,*
- *të përcaktoj dhe ofroj sqarime për këto dallime apo ngjashmëri,*
- *të parashikojë cilët faktorë mund të shkaktojnë efekte të ngjashme apo të ndryshme në raste të ndryshme studimi* (Lauth, 2010).

Sipas kritikëve, ky model, jo vetëm që e thjeshtëson së tepërmi mënyrën në të cilën politikbërja fillon, zhvillohet dhe zbatohet, por nuk arrin të sqaron kur ose pse politikat dështojnë. Çka është edhe më e rëndësishmja, kjo qasje nuk mundëson për të analizuar se si çështjet dalin si rezultat final (outcome), pse disa hyjnë (input) në sistemin politik, apo se si këto 'përpunohen' brenda 'kutisë së zezë' të sistemit politik, dhe si shpjegohen shkallët e ndryshme të suksesit. Sidoqoftë, ky model mbi sistemin politik na ofron një bazë të mirë analitike të ndërlidhjeve dhe ndërveprimeve të aktorëve dhe faktorëve të ndryshëm në procese politike brenda sistemit politik.

6.3 QASJA INSTITUCIONALISTE

Në shkenca politike, si edhe në fusha tjera shoqërore institucionet kanë pasur përherë një vend të veçantë në studime të ndryshme. Gjithashtu, qasja institucionaliste përbën vet thelbin e studimit të shkencës politike, administratës dhe politikave publike që ka zgjuar debate të shumta mes studiuesve dhe rrymave të ndryshme teorike. Institucionet përcaktojnë se si sistemi politik funksion dhe do të operon në të ardhmen (John 2006, 38). Organizmat politike si: parlamenti, administrata, organet ekzekutive, subjektet dhe organizatat e tjera politike, janë në një apo formë tjetër bartëse të politikave. Qasja institucionale ndaj politikave publike është e shumanshme dhe përfshin rryma të ndryshme teorike, duke shqyrtuar se si, pse dhe në çfarë mase institucionet ndikojnë në politika.

Ndër kryesoret janë institucionalizmi historik, sociologjik dhe politik. Derisa te forma e parë dallohet karakteri historik i formimit dhe përmbajtjes së institucioneve, te lloji tjetër i institucionalizmit veçohet aspekti kulturor e simbolik i tyre, duke vënë në pah se si veprimet e institucioneve janë të lidhura me interpretimin e tyre shoqëror. Sipas kësaj forme, institucionet janë struktura sociale dhe mekanizma me të cilat shoqëria organizohet dhe drejton aktivitetet e saja për t'i plotësuar kërkesat dhe nevojat e veta. Ndërsa aspekti i institucionalizmit politik, e që shpesh haset edhe si i zgjedhjes racionale, thekson se në gamën e gjerë të opsioneve të

politikave, institucionet përzgjedhin më të volitshmin dhe rrjedhimisht më të arsyeshmin (Knill, Tosun 2012, 76-82).

Thelbi i institucionalizmit është të sqarojë se si diçka e identifikuar në nivel më të lartë mund të shërbejë apo përdoret për t'i analizuar proceset dhe rezultatet në nivele tjera më të ulëta (Amenta, Ramsey 2010, 15-39). Politikat publike, në nivelin fillestar gjithnjë janë zbatuar dhe zbatohen nga ana e institucioneve qeveritare. Marrëdhëniet në mes të politikave publike dhe institucioneve është shumë i afërt, në fakt, një politikë nuk mund të bëhet politikë publike, derisa nuk miratohet dhe zbatohet nga ndonjë institucion qeveritar.

Një shpjegim i institucionalizmit të hershëm konsideronte se diferencat në sjellje politike dhe shoqërore vijnë më shumë nga variacionet e institucioneve dhe të organizatave politike sesa nga dallimet thelbësore mes shoqërive ose sistemeve politike. Institucionet kështu mund të interpretohen edhe si reflektim i traditave dhe normave, me gjasa më shumë të ndryshohen se sa të krijohen të reja, e njohur si institucionalizmi historik apo modeli i shteg-varësisë (path dependence). Këtu theksohet edhe kujtesa apo memoria institucionale, sipas së cilës përvoja dhe ngritja e kapaciteteve organizative dhe strukturore më afatgjate ndikon edhe në efikasitetin e institucionit aktual. Mirëpo, kjo qasje nganjëherë e neglizhon kontekstin politik dhe kushtet ekonomike e shoqërore, duke i analizuar institucionet jashtë këtyre kornizave. Një model brenda kësaj teorie është edhe ajo e organizimit burokratik, ku pesha dhe roli i

administratës dhe zyrtarëve shihet si determinues në procesin e politikbërjes.

Sipas modelit institucionalist, institucionet në kuptimin e gjerë janë bartësit, por njëkohësisht edhe hartuesit kyç të interesave dhe objektivave të publikut. Prandaj, ato përbejnë kornizën analizuese dhe aspektin thelbësor për të kuptuar e analizuar politikbërjen. Meqë institucionet ekzistojnë si instrumente burokratike e ekzekutive brenda të cilëve aktorët politik (qeveria kryesisht) i marrin vendimet dhe përmes tyre arrijnë t'i realizojnë e zbatojnë politikat. Nëse legjitimiteti varet nga cilësia dhe shkalla e zbatimit të politikave, atëherë roli i institucioneve në kuptimin dhe shpjegimin e politikave padyshim që është vendimtar (Simon 2007, 36). Të gjitha konceptimet institucionaliste si dhe rrymat tjera teorike: teoria e lojës, zgjedhjet publike dhe të tjera, kanë ndikuar në krijimin e modelit që njihet si neo-institucionalizmi apo institucionalizmi i ri. Kjo qasje konsideron se institucionet ndryshojnë me kalimin e kohës, pra janë dinamike, duke ndikuar në çështjet, llojet dhe vlerat e vendimeve që marrin. Ato, nga ana tjetër, pohojnë se individët brenda tyre, i ndryshojnë institucionet pasi që ato i drejtojnë sipas parimeve, vlerave dhe prioriteteve të cilat i sjellin me vete gjatë veprimit të tyre në kuadër të këtyre strukturave (Simon 2007, 43).

Së këndejmi, vendimet për dhe mbi politikat merren brenda kornizave të institucioneve, të cilat megjithëkëtë janë struktura dinamike të ndryshueshme dhe të hapura. Në vazhden e argumenteve mbi rëndësinë e institucioneve në shpjegimin e

politikave dhe analizën e tyre, interesimi bie si për shkallën e ndikimit të tyre në politika, ashtu edhe për pozitën, interesin dhe organizimin e aktorëve të ndryshëm brenda institucioneve dhe organizatave të ndryshme. Një qasje mjaft interesante për rolin e institucioneve në zhvillimin politik e ekonomik nga prizmi institucionalist e japin autorët Daren Acemoglu dhe James A. Robinson në librin "Pse dështojnë Kombet" (2015). Nga shumë raste e krahasime mes shteteve të varfra dhe të pasura, pabarazia rezulton, sipas tyre, jo aq nga dallimet kulturore, gjeografike, vlerat shoqërore apo popullsia, që mund të kenë ato ndërmjet veti, sa nga cilësia e institucioneve politike që përcaktojnë edhe institucionet ekonomike. Në fakt, dallimi thelbësor mes kombeve të dështuara dhe atyre prosperuese, qëndron në atë që ata i quajnë institucione ekstraktive, kur këto i shërbejnë vetëm një rrethi të caktuar pushtetarësh, dhe atyre inkluzive, kur këto janë gjithëpërfshirëse duke iu mundësuar qytetarëve pjesëmarrje si në vendime politike ashtu edhe në përfitime ekonomike. Çka është e domosdoshme për sukses të institucioneve inkluzive, është gjithsesi centralizimi i tyre në mënyrë që të sigurohen rendi dhe ligji, shërbimet e nevojshme publike dhe edukimi. Ndërkaq, qëndrueshmëria e tyre vjen nga pluralizmi politik dhe shpërndarja e drejtë dhe e barabartë e pasurisë. Për të mos u zgjeruar së tepërmi në këtë çështje do të vazhdohet tutje me qasjet tjera në politika publike, ndërkaq në kapitullin për qeverisje do të diskutohet më gjerësisht rreth kësaj çështje.

6.4 QASJA E ZGJEDHJES RACIONALE

Kjo qasje teorike e marrjes se vendimeve racionale është ndoshta një prej atyre më të diskutueshme dhe kundërthënëse në studime të politikave. Duke u bazuar në teoritë ekonomike dhe në vazhden e traditës pozitiviste, kjo qasje thekson forcën e arsyes së njeriut për të marrë vendime që do të jenë parimisht në dobi personale dhe rrjedhimisht edhe kolektive. Një lloj utilitarizmi, pra doktrine filozofike rreth dobisë, sipas së cilës racionaliteti (arsyeja e pastër) shpie detyrimisht në vendime të mira e të dobishme. (Gilboa 2010).

Qasja e zgjedhjes ose përzgjedhjes racionale apo edhe në origjinal 'rational choice' përqendrohen në fusha të tilla me çka i shtyn aktorët të marrin vendime të tilla, çka janë motivet e veprimit, p.sh në konkurrencën partiake, raportet ndërmjet institucioneve dhe bartësve të tyre. Arsyeja nuk paraqet thjesht procesin kognitiv e logjik, të arritur nga vërtetimi objektiv, por në kuptimin e Habermasit, paraqet parimisht të kuptuarit në kontekstin shoqëror. Kjo ide e arsyes si kontekstualizim dhe kuptim i çështjes, dhe jo vetëm si racionalizim logjik e i pastër, ka implikime të shumta si në teoritë ashtu edhe në praktikën e politikave publike (Parsons 1993, 51).

Përndryshe, ka shumë shembuj e modele sqaruese të këtij koncepti. 'Dilema e të burgosurit' është një model konceptual dhe sqarim alegorik i asaj se si vendimet e arsyeshme mund të (mos-)jenë të dobishme dhe të drejta. Por, në realitetin e

përditshëm, e sidomos në proceset komplekse të qeverisjes, vendimet nuk bazohen aq shumë në arsyen e shëndosh, por më shumë në informata, preferenca kulturore e sociale, nevoja dhe kërkesa të ndryshme morale, emocionale dhe kështu anashkalohen shumë faktorë që janë kyç gjatë proceseve politike. Prandaj, këto qasje, si edhe teoria e lojës, nuk përfillin aq sa duhet gjendjen reale apo emocionale, por krijojnë disa modele veprimi, të themi virtuale e normative dhe si të tilla për shkencat politike mbesin mjaft të dyshimta. Edhe pse mjaft të popullarizuara, qasje të këtilla teorike lëne shumë vend për dilema e kritika.

Sipas qasjes racionale, me të gjitha shkollat e variantet ekzistuese, njohja e problemeve paraqet hapin e parë në zgjidhjen e tyre. Ajo çka pason nga identifikimi i problemit apo çështjes përkatëse është ofrimi i të gjitha opsioneve të mundshme që ka për zgjidhjen e tyre. Në vazhden e arsyeshmërisë, vendimmarrësit e përzgjedhin opsionin më të volitshëm e më të përshtatshëm (edhe për nga kostoja) dhe marrin vendime në përputhje me qëllimet dhe pritshmërisë së tyre (Simon 2007, 26-35). Vlerësimi mbi bazat e të dhënave empirike, statistikore apo treguesve tjerë (të caktuar si indikator matës) mund të dëshmojnë se a janë adresuar problemet sa e si duhet dhe a janë arritur qëllimet e paraparë apo jo. Mirëpo, shpeshherë rezultatet dhe ndikimi i politikave nuk ndjek një proces kaq të detajuar e të përpiktë të arsyeshmërisë, sepse në raste të ndryshme ndikimi i aktorëve dhe faktorëve të caktuar, mund të bëjnë që procesi të ndjek interesa të natyrës tjetër. Siç mund të jenë të vlerave

shoqërore, ideologjive partiake, botëkuptimeve të bashkësive, kulturave etj.

Ekzistojnë edhe një varg konceptesh dhe modelesh që ndihmojnë në analiza të politikave publike. Kështu, shkurtimisht do të cekim edhe inkrementalizmin, që e shtjelloi studiuesi Charles Lindblom gjatë viteve 1960-ta, si model alternativ ndaj zgjedhjes racionale dhe sipas së cilës vendimet merren në bazë të zhvillimeve në teren dhe përshtatjes ndaj tyre (Heywood 2008, 383). Inkrementalizmi është model në zhvillim permanent i cili pohon se vendimet nuk bazohen në strategji dhe planifikime të caktuara ose me qëllime të qarta, por aq sa është e domosdoshme formohen sipas rrethanave të kohës (Smith, Larimer, 2009: 53).

Pra, sipas këtij modeli inkrementalist, vendimet nuk planifikohen gjerë e gjatë e me objektiva të qarta, por ndryshohen gradualisht dhe nga pak duke iu përshtatur rrethanave të reja dhe ndryshimeve të vazhdueshme (McLean 1996, 206). E kundërta e inkrementalizmit janë masat e ndërmarra në mënyrë radikale. Të cilat zakonisht bëhen kur paraqiten rrethanat e papritura dhe nevojat për veprime të shpejta ose të menjëhershme, si p.sh; në raste emergjente të krizave financiare, të katastrofave natyrore, të konflikteve të armatosura apo të rrezikut të përgjithshëm. Ose edhe kur qeveritë e caktuara i dedikohen ndryshimeve rrënjësore në sektorë të caktuar si bie fjala për politika anti-korrupsion ose kundër krimit të organizuar etj.

Sipas modelit inkrementalist politikanët dhe vendimmarrësit e tjerë, nuk janë të prirur që të marrin nisma të reja dhe vendime inovative, pasi që ato mund të bëjnë edhe pasojë ose rreziqe të paparashikueshme. Politikën kështu u përshatën rrethanave të krijuara dhe veprojnë dalëngadalë në përputhje me mundësitë, sesa që anojnë të krijojnë të reja, në vend që të zgjedhin probleme, ata në fakt u 'shmangen' atyre. Ky model është i mangët në sqarimin e në varg ngjarjesh e vendimesh vendimtare në historinë politike, siç është fjala për ndryshimet radikale në orientimet e përgjithshme të politikave apo vendimet e liderëve shtetëror në politikën e tyre të jashtme, të mbrojtjes etj. Një kritikë kështu vjen nga koncepti i racionalitetit të kufizuar (bounded rationality) të zhvilluar nga Herbet Simon (1947), sipas të cilit çdo institucion ose organizatë duhet të gjejë modelin dhe kushtet më të përshatshme të marrjes së vendimeve, por edhe të mjeteve për të zbatuar atë. Meqë edhe individët shpesh nuk marrin vendime të pastra racionale, për shkak të informatave dhe kuptimit të pamjaftueshme të çështjeve (Simon 2007, 43).

Studiuesja e shquar e politikave Deborah Stone në librin e mirënjohur "Policy Paradox" (botimi i katërt, 2012) ushtron kritikë të ashpër ndaj qasjes të zgjedhjes racionale, ku shpallë mangësitë e saj, sidomos duke anashkaluar idetë, vlerat dhe normat nga politikbërja. Nëse racionalizimi synon që politika të mënjanohet nga hartimi i politikave dhe qeverisja, atëherë, sipas saj, shtrohet pyetja: çka mbetet tjetër aty! Në kuptimin e politikave, siç pohon Peter John (2006, 142), zgjedhja racionale është e qëlluar në sqarimin se çka bëjnë vendimmarrësit, pasi

që janë përcaktuar qëllimet e politikave, por nuk shpjegojnë pse këta përzgjedhin pikërisht veprime të caktuara.

Varësisht prej karakterit të politikës specifike edhe qasja dhe modelet e studimit të saj mund të ndryshojnë. Ne jemi nisur nga një trajtim i politikave i bazuar në vendimmarrjen e grupeve të caktuara (elitave), të sistemit, të institucioneve ose zgjedhjes përmes racionalizimit të opsioneve. Kështu, ekzistojnë edhe teori më pak të shtjelluara të cilat mundohen të japin përgjigje në atë se pse është zgjedhë dhe vendosur për një politikë përkatëse, çka duhet bërë dhe si duhet zbatuar atë. Pa hyrë në qasje tjera dhe në shpalimin prej tyre tani veç e veç, po kalojmë tek metodat dhe teknikat, respektivisht metodologjia e studimit të politikave publike.

Për diskutim

- Për çka dhe pse duhen qasjet teorike rreth politikave publike?
- Çka e karakterizon qasjen e elitave ndaj politikave?
- Si e shpjegon politikbërjen modeli i paraqitur nga Easton?
- Ku janë përparësitë e qasjes institucionaliste?
- Sa arrin, sipas jush, zgjedhja rationale të ofroj sqarim rreth politikave publike?

7. METODAT E STUDIMIT TË POLITIKAVE

Thuhet se kur ishte pyetur njëherë Einsteini, se a po e din saktësisht se çka po bën, përgjigja e tij ka qenë se nuk e din me saktësi, prandaj edhe për këtë arsye kjo quhet *kërkim shkencor*. Ky argument mund të vlej edhe për çdo përpjekje për të hulumtuar çfarëdo dukurie, ngjarje apo çështje të caktuar, për çka na nevojiten patjetër veglat e duhura, e këto 'vegla' janë metodat shkencore. Metodatat në shkenca shoqërore, janë mjete dhe teknika të domosdoshme të hulumtimit, të cilat na mundësojnë që të arrijmë te njohuritë dhe rezultatet e reja, apo t'i korrigjojmë ato ekzistuese.

Në krahasim prej hulumtimeve shkencore që disponojnë me instrumente të shumta metodologjike, me qasje të ndryshme teorike, dhe me një afat kohor më të gjatë për kërkime shkencore më të thelluara, analizimi i politikave, përkundrazi, ka një kohë shumë më të shkurtë në dispozicion, metoda më aplikative si dhe kërkohen rezultate më konkrete me të cilat politikbërësit dhe vendimmarrësit do të pajisen. Qëllimi i këtyre analizave është më pragmatik dhe sukcesi i tyre matet me efikasitetin e politikës publike përkatëse. Siç pohon edhe Etzioni (2006, 833-844) hulumtimi i politikave ndihmon për të përcaktuar se çfarë vendime mbi politika duhet të merren.

Gjithsesi, këto studime dhe analiza kërkojnë zotërimin e njohurive dhe teknikave të kërkimit shkencor. Objektivi i secilit hulumtim shkencor është rritja e njohurive, por edhe të

kuptuarit tonë për realitetin shoqëror e politik. Kjo fillon me parashtrimin e një apo më shumë pyetjeve hulumtuese rreth problemit që na preokupon ose fenomeni që na intereson. Këto pyetje rrjedhin apo udhëhiqen nga ndonjë teori/teoritë duke i sfiduar përmes hipotezës/hipotezave e cila/të cilat duhen përfundimisht t'i nënshtrohen vlerësimit dhe matjes nëpërmjet testimit që rezulton me konkluzione (Mathews, Ross 2010).

Hulumtimi shkencor paraqitet si domosdoshmëri për të kuptuar, njohur dhe zgjidhur problemet e përditshme, përmirësuar cilësinë e jetës, për të vërtetën për çështje të ndryshme si dhe për të njohur realitetin natyror dhe shoqëror. Ndërkaq, metodat janë mjetet dhe instrumentet e nevojshme për kërkim shkencor, bazuar në mbledhjen e fakteve, të dhënave, informatave dhe në gjetjet. Qëllimi i çdo hulumtimi empirik shkencor është njohja e realitetit në të cilin jetojmë. Ekziston vetëm një realitet, mirëpo ekzistojnë mënyra, d.m.th., metoda të ndryshme që të përshkojmë dhe njohim atë. Kështu, varësisht prej metodës hulumtuese edhe njohja jonë e realitetit, e botëkuptimit, mund të jetë e ndryshme (Behnke et.al., 2010,15ff.) Me fjalë të tjera, metodat janë mënyra shkencore e njohjes të së vërtetës dhe të botës që na rrethon. Mirëpo, ashtu siç pohon edhe Karl Popperi, pikënisja e vërtetë për çdo hulumtim janë hamendësimet mbi realitetin, e jo vetëm besimi në të ashtuquajturat fakte të kulluara.

Procesi i kërkimit shkencor përbëhet nga disa faza që janë të ndërlidhura me formulimin e teorisë, operacionalizimin apo përkufizimin e koncepteve, treguesve (indikatorëve) dhe

ndryshoreve, përzgjedhjen e metodave kërkimore, analizën si dhe interpretimin e të dhënave apo gjeturave. Hulumtimet, sa i përket llojeve, mund të jenë eksplorative (kërkimore), sqaruese (eksplanatore) dhe përshkruese (deskriptive), ndërsa sa i përket procesit të përgjithshëm ndahen në fazën e planifikimit dhe ekzaminimit. Planifikimi i një studimi përfshin pasqyrën e literaturës, caktimin e metodës së hulumtimit, gjetjen e ngjashmërive dhe dallimeve, përkufizimin e njësisë së ekzaminimit dhe kontrollin e cilësisë së kërkimit.

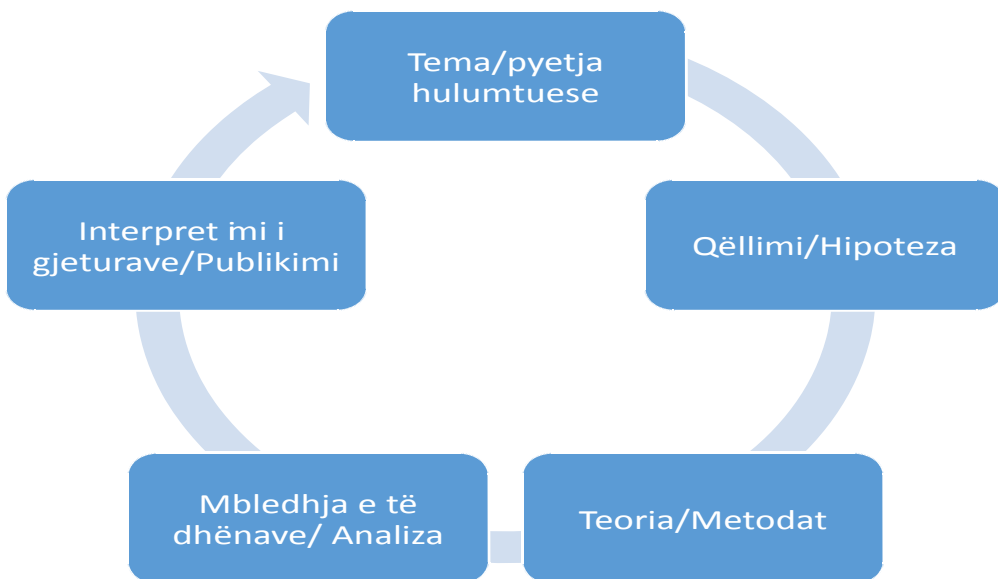


Figura 11. Procesi i hulumtimit shkencor.

Qasjet kryesore metodike në studime politike ndahen në qasje normative, që konsistojnë rreth asaj se SI DUHET TË JETË, çështja ose diçka tjetër duke bërë gjykim të vlerave e jo domosdo se si ËSHTË dhe në atë empirike e cila mundohet që realitetin politik të hulumtojnë dhe interpretojnë në mënyra sa më objektive përmes vrojtimeve, përvojave, instrumenteve dhe

metodave të caktuara shkencore duke testuar tezat dhe duke matur të dhënat e fituara, në kuptimin e verifikimit dhe falsifikimit të tyre (sipas tezës së Popper-it). Duke u nisur nga qasjet dhe pyetjet hulumtuese se ÇKA ËSHTË apo edhe SI ËSHTË. Derisa qasjet teorike normative e vlerësojnë botën duke gjykuar më shumë sesa analizuar, ato empirike e përshkruajnë dhe sqarojnë atë përmes observimeve sistematike dhe gjetjeve të lidhjeve kausale.

Secili hulumtim konsiston në hipoteza, që është pohim i asaj që besojmë se është faktike. Ajo na thotë se çfarë presim të zbulojmë kur organizojmë në mënyrë të duhur kërkimin e realitetit, dhe në esencë janë supozime ose pohime të marrëdhënieve ndërmjet ndryshoreve. Ndërkaq, ndryshoret kanë rol qendror në procesin e hulumtimit për dy arsye. Së pari, ato na ndihmojnë të identifikojmë se çfarë duhet të vrojtojmë për të testuar teorinë tonë duke siguruar referenca më precize empirike. Së dyti, ne mund të organizojmë vrojtimet tona duke njohur rolin që ndryshoret e luajnë në hipotezë. Ato mund të jenë: ndryshore të varura (rezultati), dhe ndryshore të pavarura, shkaqet më të mundshme, d.m.th. faktorët që shërbejnë si shpjegime.

Metodat e hulumtimit për kah mënyra e veprimit mund të jenë kuantitative dhe kualitative. Përmes metodës kualitative ose cilësore ne sigurojmë kuptimin dhe sqarimin e rasteve dhe dukurive të ndryshme, gjegjësisht objekteve të hulumtimit nga ana e studimit të natyrës së tyre cilësore e përmbajtjesore. Duke grumbulluar të dhënat, përvojat, mendimet dhe

informatat me qëllim të krahasimeve të rasteve apo duke u bazuar në një rast të vetëm studimor. Ndërsa te metodat kuantitative ose sasiore, hulumtimi mbështetet tek të dhënat numerike, shifrat, sasitë që janë zakonisht të prezantuara në trajtën e përpunimeve statistikore. Kështu, çështjet apo rastet e hulumtuara përmes të dhënave të matshme tentojnë t'i interpretojnë këto duke i shfrytëzuar indikatorët (treguesit matës) pak a shumë konkret, për të ardhur deri te rezultatet e duhura.

Njohuritë tona shkencore si dhe rezultatet e hulumtimeve varen nga saktësia, paanësia si dhe lloji adekuat i metodës hulumtuese. Kurse parakushtet etike e profesionale të hulumtimit empirik janë:

- Objektiviteti që nënkupton se studiues të ndryshëm mund të arrijnë me të njëjtin metodë dhe mjete matëse te rezultatet dhe të dhënat e përputhshme. Pra, paanshmëria dhe korrektësia e interpretimit të dhënave duhet të jetë e garantuar në atë mënyrë që qëndrimet dhe ndjenjat e hulumtuesit të mos ndikojnë në hulumtimin apo rezultatin e hulumtimit.
- Besueshmëria (reliabiliteti) supozon se gjatë përdorimit të përsëritur të hulumtimit, përkatësisht grumbullimit të dhënave, arrihen të njëjtat rezultate. Çka do të thotë se ekziston saktësia dhe objektiviteti i provuar si gjatë hulumtimit ashtu edhe në përpunimin e rezultateve. Me fjalë të tjera, si procesi ashtu edhe vet analizimi i të dhënave duhet të jetë i pakontestueshëm.

- Vlefshmëria (validiteti) konsiston në atë se mjeti matës, indikatorët ose edhe metoda përkatëse duhet të matë atë që pritet edhe të matet, me qëllim që të dhënat e rezultuara të jenë të verifikuara dhe me këtë të vlefshme. Pra, a janë të gjeturat si rezultat i grumbullimit të drejtë dhe të duhur apo jo.

Megjithatë, se çfarë informatash dhe studimesh do të ofrohen, varet në masë të madhe, se si bëhet studimi i politikave, konkretisht se përmes çfarë metodologjie të punës mbledhen të dhënat, si dhe sa analizohen dhe se si interpretohen këto. Në krahasim prej studimeve të zakonshme shkencore, studiuesit e politikave anojnë kah teknikat e hulumtimit që ofrojnë gjetje më të aplikueshme dhe të orientuara kah politikbërësit apo përmirësimi i politikave (Etzioni, 2006).

Duke iu referuar studiuesit të spikatur William N. Dunn, studimi si dhe analiza e politikave zakonisht u referohen dhe orientohen rreth pyetjeve si vijon:

- *Çka është çështja për të cilën kërkohet zgjidhja?*
- *Çfarë qasje duhet ndjekur për të zgjidhur këtë çështje?*
- *Çfarë rezultate priten të arrihen?*
- *A mundësojnë këto rezultate zgjidhjen e çështjes së caktuar?*
- *Çfarë masa shtesë duhet ndërmarrë nëse këto veprime nuk ishin të mjaftueshme?*
- *Cilat alternativa duhet ofruar në këtë rast? (Dunn 2008, 8ff.)*

Këto pyetje ndërlidhen me procesin e politikbërjes si me nivelet e diskutuara të analizës, do të thotë me përgjigjen në pyetjen e parë shtrohet çështja e identifikimit të politikave përkatëse, më

pas me formulimin dhe përcaktimin e saj, vijon përzgjedhja dhe argumentimi për zgjidhjen e duhur, me fazën implementuese dhe së fundi kemi të bëjmë me rishikimin apo plotësimin eventual të politikës përkatëse.

Siç edhe kemi theksuar më herët, studimi i politikave është ndërdisiplinor, prandaj edhe metodat e tij janë të kombinuara, në mos të huazuara nga fusha tjera shkencore. Gjithashtu, kërkohen njohuri themelore edhe nga këto disiplina shkencore, bie fjala analizimi i politikave fiskale domosdo lidhet me njohuritë rreth ekonomisë, apo për krahasime ligjesh njohuri juridike, për politikë të jashtme njohuri të caktuara për marrëdhënie ndërkombëtare e kështu me radhë.

Në përgjithësi metodat e analizimit të politikave publike, sipas Dunn mund të kategorizohen në:

- *Vrojtim - përshkruan të dhënat e observuara rreth rezultateve të politikave.*
- *Parashikim - prodhojnë informata rreth rezultateve të pritura të politikave.*
- *Evaluum - bënë vlerësimin e përgjithshëm apo specifik të politikave.*
- *Rekomandim - kërkon dhe/ose urdhërojnë preferenca për politika më optimale.*
- *Zgjidhja e problemeve - me këtë përcaktohet strukturimi i çështjes apo çështjeve, me theks të veçantë në përcaktimin e zgjidhjes së kësaj. Kjo nënkupton se mënyra e arritjes së rezultateve ndërlidhet me metodat tjera (Dunn 2008, 6f.).*

Të gjitha këto metoda janë të ndërruar dhe janë në interferencë me nivelet e analizës dhe me faktorët tjerë të cilit nuk duhet të anashkalohen gjatë analizës. Ndërsa, matjet e indikatorëve brenda politikave përkatëse mund të bëhen në forma statistikore, përmes figurave dhe të dhënave qoftë ekonomike apo nga anketimet e opinionit publik, ose përmbajtjesore përmes shqyrtimit legal, apo politik ose edhe në formë të krahasimeve me politika të ndryshme të vendeve tjera etj. Metodë unike, ideale dhe të caktuar nuk ka, ajo varet kryekëput nga vet objekti i studimit, nga koha dhe mjetet në dispozicion, si dhe nga sektori apo fusha përkatëse. Në vazhdim do të paraqiten disa nga metodat më të zakonshme në studimet si dhe disa nga teknikat në analizimin e politikave.

7.1 METODA KRAHASUESE E POLITIKAVE

Një ndër mënyrat e hulumtimeve më të shpeshta dhe më të përhapura në shkencat politike në përgjithësi, e veçanërisht në studimet e politikave, është padyshim metoda krahasuese, e që njihet edhe si 'metoda mbretëreshë e shkencave politike' (Schubert, Bandelow 2003, 210). Kjo metodë nënkupton analizimin sistematik ndërmjet shteteve ose fushëveprimeve. Apo me fjalë të tjera, krahasimin e dy apo më shumë objekteve të studimit. Metoda komparative përbëhet prej konstatimit të ngjashmërisë dhe ndryshimeve në mes të dukurive të ndryshme, për shembull, të kuptohen dhe të interpretohen më

mirë shtetet, sistemet dhe politikat e caktuara të tyre, shkalla e zhvillimit ekonomik, niveli arsimor, administrimi, menaxhimi i burimeve etj. Logjika e politikës publike krahasuese është shtyrë nga gjetja e përcaktuesve të politikave publike. Në mënyrën që të mos përgjithësohen apo të veçohen si përjashtime të gjeturat. Çështja thelbësore e politikave publike krahasuese qëndron në përzgjedhjen e rasteve studimore, të vëzhgimeve dhe numrit të tyre, si dhe sektorëve ose fushave që krahasojmë (Lodge 2007, 273-289 në; Fischer et.al,).

Krahasimet mund të bëhen ndërmjet fushave, faktorëve dhe aktorëve të ndryshëm, apo edhe ndërmjet shteteve ose organizatave të ndryshme. Në aspektin kohor mund të jenë diakron - pra në kohë të ndryshme, ose sinkron - në kohë të njëjtë. Sa i përket periudhës kohore të përfshirë në studim ato mund të jenë më afatgjate (longitudinale) apo edhe ndër-sektoriale (cross-sectional). Përzgjedhja e rasteve studimore për krahasim mund të bëhet duke u bazuar në raste me ngjashmëri më të përafërta (most similar systems design) dhe atyre me dallime më të mëdha (most different systems design). Varësisht prej objektivave të hulumtimit dhe vet natyrës së objektit të studimit, bëhet përzgjedhja edhe e rasteve studimore dhe numrit të tyre.

Ndërsa në sferën hapësinore studimet krahasimtare mund të jenë:

- Brenda-shtetërore (p.sh. krahasimi i cilësisë së arsimit para-universitar ndërmjet shkollave apo komunave të ndryshme, krahasimi i shkallës së dhunës në familje ndër vite dhe

ndërmjet shtresave të ndryshme shoqërore, të nivelit të korrupsionit në partitë politike të një vendi etj.)

- Ndër-shtetërore (si bie fjala krahasimi i të ardhurave mesatare, sistemit të sigurimeve shëndetësore, shkallës së kriminalitetit, apo shkallës së papunësisë mes dy apo më shumë shteteve dhe raste të tjera).
- Ndër-regjionale (modelet komparative mund të përdoren ndërmjet regjioneve në disa aspekte si p.sh,: politikat e energjetikës në Ballkan dhe Skandinavi apo politikat tregtare ndërmjet Amerikës Latine dhe Azisë Qendrore, politikat ndaj emigracionit në disa rajone etj.).
- Globale (bëhen krahasimet mes rrethesh politike e shoqërore të përmasave botërore, në kohëra dhe hapësira të ndryshme me karakter të përgjithshëm, siç është rasti ndërmjet Pax Romana (ose pushteti romak) dhe Pax Americana (ose ndikimi i superfuqisë së SHBA-ve) apo edhe hulumtimet rreth ngrohjes globale, pabarazisë në shpërndarje të dhënave mes gjinive, vrimës së ozonit, shtimit të popullsisë etj.)

Përmes krahasimeve të politikave në gjejmë modelet e ndryshme të qeverisjes dhe kemi mundësinë e sugjerimeve, të mësuarit dhe reflektuarit rreth përparësive apo mangësive të tyre (O'Neill, 2010). Të krahasosh do të thotë të gjesh ngjashmëritë dhe dallimet. Rrjedhimisht të nxjerrën mësim nga modelet më të përshtatshme. Një studim i këtyre dy aspekteve përfshihet në fushat krahasuese të studimit të cilat në shkencat shoqërore bëhen pasqyrat ku ne shikojmë përparësitë dhe të metat e qeverive dhe të sistemeve politike që janë përzgjedhur.

Qëllimi i politikës krahasuese është:

- të përshkruaj dallimet dhe ngjashmëritë ndërmjet politikave, sistemeve politike, aktorëve dhe tipareve të tyre, pra të krijoj tipologji dhe të klasifikoj me qëllim të thjeshtëzimit të formave të ndryshme qeverisëse
- të përcaktoj dhe të ofroj sqarime për këto dallime apo ngjashmëri
- të ngrijë hipoteza, të zhvilloj teori dhe të verifikoj këto
- të parashikojë cilët faktorë mund të shkaktojnë efekte të ngjashme apo të ndryshme në raste të ndryshme studimi (Lauth 2010,18).

Ne shpesh jemi të përfshirë në analiza krahasuese kur krahasojmë veten me të tjerët në shumë aspekte, krahasojmë kohërat, vendet, përparësitë dhe mangësitë mes veti, etj. Shpesh krahasimet na lënë shumë pyetje të hapura dhe kështu përpiqemi të gjejmë arsytet dhe shkaqet që sjellin këto lloje ndryshimesh. Pikërisht nëpërmjet studimeve krahasuese arrijmë të zbulojmë nëse veprimtaria e tjetrit është më dobiprurëse apo nëse sjellja e dikujt është më e pëlqyeshme sesa e jona, etj. Kur flasim për procesin e krahasimit të qeverive dhe modeleve të qeverisjes, ky proces është më i ndërlikuar dhe kërkon shumë më shumë aftësi hulumtuese në mënyrë që këto procese të njihen dhe kuptohen drejtë. Është e rëndësishme të theksojmë se edhe studimi më i mirë krahasues nuk do të mund të na japë përgjigjet për të gjitha pyetjet apo çështjet që mund t'i shtrojmë. Por, na ofron një pasqyrë të qartë të pikëpamjeve të ndryshme. Peter Mair

(1996, 310) pohonte se krahasimi kombinon substancën (përmbajtjen) dhe metodën (krahasuese), gjë që i jep një vlerë të shtuar në raport me metodat tjera.

Kjo metodë ka vlerën e vet praktike, sepse duke krahasuar dukuritë e ndryshme shoqërore, institucionet e ndryshme qeveritare dhe duke zbuluar vetitë e njëjta apo të ndryshme nga ato krahasuese, konstatohen përparësitë apo mangësitë konkrete të asaj që dëshirojmë të studiojmë dhe të njohim. Në librin mbi "Politikat Publike Krahasuese", studiuesja Anneliese Dodds shfaq zhvillimin e hovshëm në këtë fushë studimi, por edhe përparësitë që ofron kjo metodë për studimet e politikave. Ndër të tjera, ajo argumenton se përmes qasjes krahasuese arrihen të analizohen më mirë proceset, vendimet dhe rezultatet e politikave në shtete, sektorë dhe kohëra të ndryshme (Dodds, 2012).

Janë të njohura raportet e shumta ndërkombëtare, regjionale dhe kombëtare që bazohen në metoda krahasuese dhe që publikohen periodikisht për fusha, sektorë dhe çështje të caktuara. Bie fjala për kërkimet statistikore të numrit të veprave kriminale apo të konflikteve të armatosura, shkallës së papunësisë, barazisë mes meshkujve dhe femrave në të gjitha vendet e botës nga institucionet qeveritare dhe organizatat joqeveritare ndërkombëtare, indeksi i zhvillimit njerëzor (Human Development Index) nga OKB-ja, liritë politike nga Instituti Freedom House, shkalla e korrupsionit nga organizata Transparency International, Conflict Barometer nga fondacioni Bertelsman, e kështu me radhë.

Përveç për studime të politikave publike, krahasimet e tilla përdoren sidomos në marrëdhëniet ndërkombëtare si dhe në ekonomi. Mirëpo, të dhënat e tilla krahasuese për analiza të politikave preferohen zakonisht për një numër më të vogël shtetesh duke u fokusuar më shumë në përmbajtje sesa në përgjithësimet të çështjeve përkatëse. Përparësia e kësaj metode është jo vetëm në gjetjen e diferencave mes rasteve apo sektorëve, por siç thekson Dodds (2012, 315-342) edhe në nxjerrjen e mësimëve dhe ofrimin e tyre për politikbërësit e interesuar.

7.2 RASTET STUDIMORE

Në përgjithësi ekzistojnë dy mënyra se si mund të mësohet të ndërtohet shtëpia apo ndonjë objekt, nëse studiojmë ndërtimin e shumë shtëpive/objekteve dhe modeleve të ndryshme apo edhe nëse përqendrohemi në një shtëpi të vetme. Kështu, një metodë mjaft e popullarizuar dhe e zbatuar është modeli i rasteve të veçanta studimore (case study), që mundëson përqendrimin, kufizimin dhe thellimin në një temë ose fushë të caktuar të politikave, respektivisht në një objekt hulumtimi me qëllim të përfitimit të rezultateve më të caktuara e konkrete. Shumë studime të politikave janë bere përmes rasteve studimore, duke u fokusuar në programet e veçanta, strategjitë, sektorët publik dhe vendet. Rastet studimore në studime të politikave mund të jenë edhe njësitë politike: si shteti, apo regjionet, qytetet, komunitetet ose institucionet politike, grupet e interesit, shoqëria civile apo edhe sistemi politik, partiak dhe zgjedhor (Gerring 2007, 19). Rastet duhet përzgjedhur në atë mënyrë që të jenë reprezentative, pra që të jene përfaqësuese dhe të vlefshme edhe për raste të tjera të njëjta. Rastet studimore mund të jenë;

- Rast kritik
- Rast zbulues
- Rast ekstrem apo unik
- Rast përfaqësues apo tipik
- Rast afatgjatë

Përndryshe, kjo mënyrë e mbledhjes së njohurive për çështje të politikave, është aplikuar shpesh apo të themi përdoret si metodë konvencionale gjatë studimit të politikave publike dhe në disa tema edhe në fusha tjera të shkencave shoqërore. Në kuadër të saj mund të shërbehemi me intervista të ekspertëve, intervista gjysmë të strukturuar, grupe fokusi, analizave të dokumenteve zyrtare dhe dispozitave ligjore, analizave të ligjërimit, anketave, statistikave, nga të dhëna dytësore etj. Dhe të gjitha këto mënyra të shfrytëzohen si ndihmesa të jashtëzakonshme për të hedhur dritë në rastin e përzgjedhur.

Analiza e politikave kërkon metoda të sofistikuara për të vlerësuar se si çështjet e politikave të caktuara janë të ndikuara nga ndryshoret (variablat) e shumta, përfshirë ndërhyrjet nga ana e politikës apo edhe prej faktorëve kontekstual. Prandaj, rastet studimore mund të analizohen në kuadër të metodave cilësore si dhe metodave sasimore, siç janë: modelimi, statistikati uni - apo bivariante, analiza të kosto-përfitimit apo analiza të risk-përfitimit, etj.

7.3 ANKETAT

Hulumtimi i opinionit, sondazhi apo anketimi reprezentativ mbetet një ndër metodat më të përhapura dhe shpesh më të preferuara gjatë kërkimeve të shumta rreth dukurive shoqërore e politike. Sot, zgjedhjet demokratike as që mund të paramendohen pa matje të opinionit dhe sondazhe të tilla. Në politik, rezultatet e dala nga sondazhe të tilla merren edhe si indikatorë dhe dëshmi të sukseseve apo dështimeve të politikave si dhe ndikojnë mjaft në procesin e politikbërjes dhe vendimmarrjes. Ndikimi i opinionit në politika publike, është dëshmuar në shumë studime rreth raportit mes tyre, dhe kjo dukuri njihet me emërtimin 'efekti i fortë' (strong effect) në literaturë (Burstein 2010, 63-81). Madje, fusha e ekonomisë aq shumë e ka përvetësuar kërkimin e opinionit sa që përbën një komponentë të pandarë të tregut dhe strategjive të marketingut. Anketat apo sondazhet bëhen për të identifikuar kërkesat e publikut, për të zbuluar mbështetjen dhe kundërshtimin për politikat e caktuara ose edhe për të vlerësuar kënaqësinë dhe pakënaqësinë me projektet dhe programet e qeverisë. Anketat reprezentative kryhen përmes pyetësorit të standardizuar me respondentët të rastësishëm që dalin nga mostrat e nxjerra në mënyra të ndryshme, si e shtresëzuar, e rastësishme, ortek bore etj.

Ato ofrojnë informata të vlefshme rreth qëndrimeve, perceptimeve, bindjeve dhe pritjeve të qytetareve mbi çështjet dhe veprimet e caktuara. Veçanërisht, kur kanë të bëjnë me brengat dhe çështjet publike si: siguria, ekonomia, mjedisi etj.

Si rrjedhojë rezultatet e anketave, mund t'ju ndihmojnë jashtëzakonisht politikanëve dhe vendimmarrësve në planifikimin dhe hartimin e politikave të caktuara (Birkland 2011, 51). Kështu, hulumtimi i opinionit mund të kërkohet ose porositet nga politikbërësit, si bazë për të marrë vendime, nëse duhet krijuar politika të reja ose të ndryshohen ato ekzistuese, për të marrë në konsideratë trendin në popullatë rreth çështjeve, politikave, programeve apo shërbimeve të caktuara.

Zhvillimi i jashtëzakonshëm i kësaj metode, ka bërë që vendimet e rëndësishme për politika, të behën shpesh në përputhje me preferenca të publikut apo që veprimet e politikbërësve të jenë të bazuara në rezultatet e anketave. Në politika publike ka mjaft debate rreth rëndësisë dhe ndikimit të opinionit publik në hartimin e politikave. Ka të tillë që tërheqin vërejtjen se sondazhet bartin edhe rreziqe me veti, nëse ato kanë metodologjikisht të meta gjatë kryerjes, nëse janë politikisht të njëanshme, dhe nëse përdoren në mënyrë të papërshtatshme si një zëvendësim për format e tjera të angazhimit demokratik (Mitchell 2007, 369-379).

Një teknik e analizës së politikave është ajo e njohur si analiza e kostos dhe përfitimit, që përdoret kryesisht në fushat ekonomike dhe financiare, ku kuantifikohen dhe projektohen, respektivisht përlogariten shpenzimet dhe fitimet ose të ardhurat e projekteve, programeve, investimeve ose veprimeve të qeverisë. Si shembull, mund të merren analizat e ndërtimit të një termocentrali të ri në Kosovë, ri-ndërtimi i infrastrukturës hekurudhore apo sa ja vlen projekti për

riciklimin e mbeturinave, për investime në turizëm në komunën e caktuar etj. Pyetjet që shtrohen janë: sa kushton, sa është rentabile/profitabile kjo, në çfarë plani kohor dhe për kë? Nganjëherë, analiza të tilla përcillen me atë që njihet si studim i fizibilitetit, e që duhet të sjell arsyeshmërinë dhe realizueshmërinë e projekteve të ndryshme, sidomos nga ana e infrastrukturës, logjistikës dhe financimit. Kjo teknikë e analizës është kryesisht model ekonomik dhe teknokratik. Problemi me këtë teknik të analizës është, se përlogaritjet e tilla nganjëherë janë jashtë realitetit në terren dhe kontekstit në të cilin operon politika dhe funksionon shoqëria. Sepse, nga dhe si do të financohet projekti, programi apo investimi, kush dhe si e menaxhon, kush dhe sa përfiton, se me çfarë çmimesh e burimesh janë kalkuluar këto, janë vetëm disa nga shqetësimet e çështjeve që në analiza të tilla mbesin shpesh të hapura. Më poshtë po paraqesim disa nga të gjeturat e anketave të realizuara ndër vite në kuadër të Pulsit Publik të përpiluar nga UNDP në Kosovë.

Kënaqshmëria **Tetor-12** **Prill-13** **Nëntor-14** **Shtator-15** **Tetor- 16**
me:

Institucionet	27.2%	27.0%	19.3%	17.3%	20.2%
Qendrore					
Kuvendin	32.1%	32.3%	16.1%	19.9%	18.9%
Presidentin	47.1%	45.1%	40.7%	30.4%	25.5%
Gjykatat	24.3%	16.7%	22.8%	13.9%	22.1%
Prokurorin	15.0%	17.7%	21.0%	12.8%	16.3%

Tabela 2. Nivelet e kënaqshmërisë me institucionet kyçe të Kosovës

Burimi: Pulsi Publik XII, Nëntor 2016, UNDP Kosovë.

Përveç metodave të lartpërmendura, në shkenca shoqërore mjaft të përhapura janë edhe: vrojtimi (observimi), intervistat si dhe eksperimentimi shoqëror. Gjithashtu, edhe analiza e diskursit dhe analiza përmbajtjesore e teksteve dhe dokumenteve përbën metoda, të cilat në studime të politikave favorizohen mjaft shpesh. Ndërsa, varësisht prej objektit të studimit dhe objektivave të hulumtimit, ekzistojnë edhe mjaft teknika të tjera të analizës së politikave si, për shembull, teknika e evaluimit të politikave, që do të shtjellohet më vonë. Teknik tjetër e vlerësimeve është edhe ajo që njihet si analiza SWOT, ku shihen përparësitë (Strengths), mangësitë (Weaknesses), mundësitë (Opportunities) dhe rreziqet

(Threats) e strategjive, planeve, projekteve apo politikave. Kjo na ofron një pasqyrë të mirë të të gjitha pluseve e minuseve që mund t'i hasim për t'u pajisur me mundësitë e planifikimit më adekuat dhe zbatimit më efikas. Sidoqoftë, kjo kërkon njohuri të shkëlqyeshme në fushën përkatëse, që të dhënat dhe informatat e duhura të jenë të qasshme dhe projektimi të bëhet duke përfshirë të gjitha opsionet faktike të mundshme.

E kaluara na ka dëshmuar se nganjëherë parashikimet të bazuara në projeksione e simulime, pa i përfillur sa duhet faktorët tjerë, mund të jenë huqje por edhe dështime fatale. Autori amerikano-libanez Nicholas Nassim Taleb në librin "Mjellma e Zezë" (2010) na e sjell shembullin e Titanikut, meqë rast kapiteni i tij vetëm disa javë më herët kishte deklaruar me bindje se anija është tejet e sigurt dhe nuk ka kurrfarë gjasa të përmytet. Historia e përgënjeshtroi konstatimin, e si rrjedhojë mijëra njerëz humben jetën. Prandaj parashikimet kërkojnë kujdes të veçantë dhe planifikim të hollësishëm të të gjitha mundësive.

7.4 PLANIFIKIMI I HULUMTIMIT TË POLITIKAVE

Gjatë secilit planifikim të projektit e veçanërisht gjatë zhvillimit, rendësi ka njohja e rrethanave sociale, politike dhe ekonomike. Gjithashtu, konteksti duhet të merret parasysh në planifikim të analizave e hulumtimeve. Pastaj, njohja e aktorëve relevant në atë temë hulumtimi, kyçja dhe vëmendja ndaj faktorëve tjerë, koha, hapësira, ekspertiza dhe përvoja. Të gjitha këto aspekte duhet të merren parasysh gjatë hartimit të një projekt-propozimi. Pavarësisht a është projekti hulumtues me karakter shpjegues apo aplikativ, si dhe a është i orientuar kah zgjidhja e ndonjë problemi ekzistues, ai duhet të jetë i bazuar në burime dhe të dhëna të besueshme dhe të vlefshme, të sjell njohuri të reja dhe të duhura, si dhe të jetë i kuptueshëm, si për nga gjuha ashtu edhe për nga mënyra e interpretimit dhe të argumentimit të dhënave/fakteve.

Projekt-propozimi sa i përket përmbajtjes dhe strukturës duhet të opjetë në këtë renditje: tema kryesore në hyrje, gjendja e literaturës dhe e debateve shkencore në këtë fushe, paraqitja e kornizës analitike, paraqitja e metodologjisë si rastit ose rasteve studimore, krahasimeve, analizave statistikore, empirike, komparative etj., konkluzionet ose/dhe rekomandimet, si dhe burimet. Natyra e vet hulumtimit, p.sh., metodologjia, tema, qasja teorike dhe kështu me radhë e projektit kërkimor-shkencor, ndryshon edhe vet mënyrën e planifikimit dhe të zbatimit. Nisur nga fakti se interesimi është për planifikimin e projekt hulumtimit në studime të politikave,

do të ndalemi te kjo fushë. Çdo hulumtim shkencor gjatë zbatimit të metodës kërkimore-shkencore kalon në disa faza siç janë:

- Identifikimi i problemit/çështjes/sectorit apo temës së interesimit
- Përcaktimi i objektit/objektivave të hulumtimit
- Zhvillimi i teknikave për arritjen e qëllimeve (përfshirë pyetjet hulumtuese dhe rezultatet e pritshme)
- Zhvillimi i analizës (mbledhja e të dhënave, informatave, verifikimi i tyre)
- Interpretimi i rezultateve dhe nxjerrja përfundimeve/rekomandimeve.

Analiza duhet fillimisht të ketë një pyetje ose disa pyetje qendrore të cilës ose të cilave synohet t'i ofrohen përgjigje bazuar në të gjeturat e hulumtimit, qofshin ato të dhëna sasiore apo cilësore ose edhe të kombinuara në disa raste. Për të planifikuar dhe organizuar sa më mirë një projekt hulumtues, duhet të ndërmerren hapat e mëposhtëm.

Qartësimi i objektivave (çka synon ky projekt, ndarja e përgjegjësive në grupe, planifikimi i punës dhe kohës (konsideroni tërësinë e projektit dhe kohën në dispozicion), mbledhja e informacionit dhe të dhënave (kush janë burimet, nga kush mblidhen dhe si), organizimi dhe strukturimi i informatave/të dhënave (koordinoni ato dhe sistemoni mirë). Shkrimi i draftit të parë (ballina, mirënjohja, hyrja, metodologjia, analiza, rezultatet, diskutimi, konkluzionet dhe rekomandimet, eventualisht edhe anekse/shtojcë). Kontrollimi

dhe hartimi final i hulumtimit, studimit, raportit etj. Si dhe përfundimisht: publikimi, informimi, njoftimi dhe prezantimi i të gjeturave, që mund të jetë i hapur për publik ose vetëm për një komunitet/audiencë të caktuar apo eventualisht edhe si hulumtim, i kufizuar për nevoja të brendshme institucionale.

Për diskutim

- Për çka shërbejnë metodat dhe cili është qëllimi i tyre?
- Diskutoni rreth procesit hulumtues?
- Cilat janë premiset etike dhe profesionale të hulumtimit rreth politikave?
- Shtjelloni metodat të cilat zakonisht aplikohen në studimin e politikave?
- Cilat janë teknikat tjera në studimin dhe analizimin e politikave?

PJESA E KATËRT

POLITIKBËRJA

8. PROCESI I POLITIKBËRJES

Në jetën e përditshme ne jemi të ndikuar vazhdimisht nga politikat e ndryshme, drejtpërsëdrejti apo tërthorazi, të vetëdijshëm për këtë apo jo. Politikbërja do të thotë edhe përkthim i vizionit dhe programit politik në veprime konkrete me qëllim të përmirësimit dhe ndryshimit të jetesës së qytetarëve. Mirëpo, çka rrallë herë e kemi të qartë, është rrjedha e procesit të një politike nga faza fillestare deri te ajo përfundimtare kur jetësohet. Pra, ku e si politika fillon dhe ku e si ajo mbaron. Këtu do të paraqiten zhvillimi i modelit ciklik, duke i krahasuar propozimet e studiuesve për të pasqyruar edhe dallimet dhe ngjashmëritë me modelin që do ta shtjellojmë ne më gjerësisht këtu.

Studiuesit e politikave publike	Propozimet e procesit të politikbërjes
Harold D. Lasswell (1971, 28)	Inteligjenca, Promovimi, Përshkrimi, Thirrja (Invokimi), Aplikimi, Përfundimi, Vlerësimi.
James E. Anderson (1974, 19)	Identifikimi i problemit dhe formimi i agjendës, Formulimi, Adaptimi, Zbatimi, Evaluimi.

Michael Hill, (2009, 150-277)	Caktimi i Agjendës, Formulimi i Politikës, Implementimi, Organizimi i procesit, Vlerësimi dhe llogaridhënia.
-------------------------------	--

Tabela 3. Krahasimi i Modeleve të propozuara të procesit nga disa studiues.

Studimi i politikbërjes përshkruan dhe analizon politikat si një proces të zgjidhjes së problemeve dhe e ndan këtë proces në mënyrë ciklike dhe shkallore në fazat e mëposhtme (e që njihet edhe si cikli i politikës), secila prej të cilave përcaktohet nga një kategori qendrore.

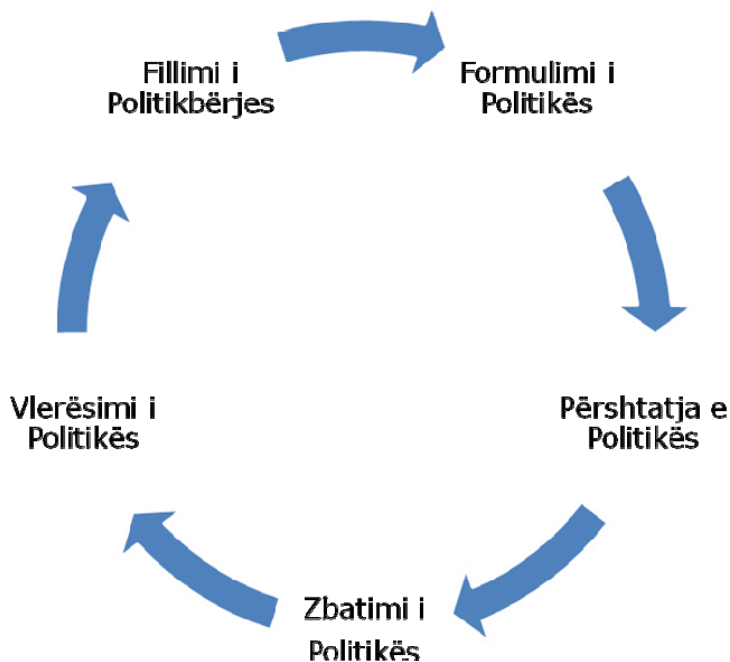


Figura 12. Cikli i Politikbërjes.

Sipas këtij modeli të përshkruar më lartë dhe me të cilin synohen të analizohen politikat dhe procesi i bërjes së tyre, fazat apo etapat kyçe janë: identifikimi i çështjes apo caktimi i agjendës, pra fillimi; formulimi ose përcaktimi legal; vendimmarrja apo përshtatja ekzekutive, zbatimi ose implementim dhe evaluimi apo vlerësimi i politikës.

8.1 CAKTIMI I AGJENDËS

Caktimi i agjendës paraqet hapin e parë në kuptimin e procesit të politikbërjes. Meqë para se të vendoset dhe zbatohet për një çështje, ajo duhet fillimisht të pranohet dhe kështu bëhet pjesë e agjendës. Për t'u identifikuar diçka si problem ose çështje, ashtu siç thekson edhe Kingdon (1984, 119), duhet që populli të jetë i bindur se diçka duhet të ndërmerret ose ndryshohet me këtë. Prandaj, përcaktimi i agjendës përben fazën e identifikimit të problemit dhe fillimin e politikës apo, çështjet ose problemet të cilat tërheqin vëmendjen e opinionit publik, dhe mund të bëhen tema dhe mjete trysnie nga grupet e interesit. Ose problemet të cilat kërkojnë veprim të duhur politik identifikohen si çështje prioritare, duke u tematizuar dhe fillimisht duke hyrë në rend të ditës, si në publik ashtu edhe në qarqe zyrtare dhe kështu pastaj duke hyrë në procesin e krijimit të politikave (Howlet, Ramesh 1995, 104-105). Në këtë stad të zhvillimit bëhet përballja me problemin apo me çështjen në fjalë e cila arrin kështu në agjendën e vendimeve të

qeverisë apo organeve vendimmarrëse, me qëllim të veprimit në zgjidhjen e tyre. Fillimi i politikbërjës nënkupton ballafaqimin me problemin duke e shtruar si çështje, duke analizuar mundësitë e veprimit dhe vënë qëllimet fillestare.

Votuesit që nuk kanë ndonjë interes të veçuar ose nuk janë partizan apo militant partiak, zakonisht anojnë të zgjedhin ato forca dhe subjekte politike, që premtojnë dhe ofrojnë alternativa për politika ose përmirësime të politikave, me të cilat qytetaret nuk janë të kënaqur apo i shohin si prioritete për shoqërinë. Caktimi i prioriteteve dhe identifikimi i problemeve madhore përben temën e diskutimeve dhe ballafaqimeve ndërmjet atyre subjekteve që garojnë për të marrë drejtimin e vendit (si në nivel lokal ashtu edhe në nivel qendror). Mirëpo, nuk janë vetëm votuesit apo partitë politike ato që ndikojnë dhe caktojnë agjendën e politikave. Ndikimet në vendosjen e një çështje apo problemi në agjendë mund të vijnë nga burimet e ndryshme, shumicën e të cilëve aktorë i kemi diskutuar duke i shtjelluar në kapitujt e mëhershëm.

Por, çka përben dhe si mund të përkufizohet me të vërtetë agjenda? Një përgjigje të thukët dhe kuptimplotë në këtë na ofron John Kingdon (1984, 3-4) sipas të cilit:

"Agjenda paraqet listën e çështjeve apo problemeve të cilave zyrtarët qeveritar, dhe njerëzit tjerë të lidhur ngushtë me këta zyrtarë, u kushtojnë një rëndësi të veçantë në kohë të caktuar... Në këtë mënyrë procesi i caktimit të agjendës e ngushton këtë listë ose grup të

çështjeve të mundshme për të vendosur që me të vërtetë të hyjnë në qendër të vëmendjes.”

Një përkufizim të përafërt e hasim edhe te Birkland (2007, 63), ku agjenda është një përmbledhje e problemeve, të kuptuarit e shkaqeve, zgjidhjeve, simboleve dhe elementeve të tjera të problemeve publike që marrin vëmendjen e publikut dhe zyrtarëve të tyre qeveritar. Kështu, caktimi i agjendës, jo vetëm që përbën zanafillën ose nisjen e secilës politikë, por ajo nënkupton edhe se cilat çështje në debate politike shtjellohen dhe se cilat kanë përparësi ndaj çështjeve tjera (Heywood 2004, 383). Vendosja e agjendës është hap i nevojshëm për politikbërje dhe është duke u praktikuar nga njerëz të ndryshëm: duke filluar, nga qytetarët e zakonshëm, grupet e interesit, përfaqësuesit e zgjedhur politik, lobistët dhe deri te qeveritarët dhe presidentët e shteteve.

Kjo fazë e ciklit të politikbërjes njihet shpesh edhe si identifikimi i problemit përkatës, që nganjëherë klasifikohet si një stad që i paraprin politikave. Sidoqoftë, me këtë po nënkuptojmë fillimin e politikbërjes ose e njohur si 'Agenda Setting', që ngërthen edhe perceptimin, përcaktimin, dhe adresimin e çështjeve në fjalë. Partitë politike, veçanërisht ato qeverisëse, si dhe grupet e interesit luajnë një rol kyç në përcaktimin e agjendës. Që nënkupton se debati politik strukturohet në atë mënyrë, që vendoset se cilat çështje përbëjnë prioritetin karshi atyre tjera (Heywood 2008, 387). Në këtë periudhë kohore bëhen, përgatitjet që një çështje apo problem të bëhet temë e diskutimeve të gjëra dhe debateve të

opinionit publik. Politikat e caktuara lindin në fazën e nismave, betejës politike dhe ballafaqimit me çështje që kërkojnë zgjidhje, duke u modifikuar dhe duke kaluar në shkallën e ardhshme.

Te vendosja e agjendës shtrohet edhe pyetja tjetër thelbësore, se kush e përcakton atë, respektivisht cila palë ka ndikim dominues karshi palëve tjera? Në mënyrë të shkallëzuar nga periferia drejt qendrës, pra nga ndikimi i përgjithshëm deri te përcaktuesit kryesor, këtu do të paraqiten:

- Publiku i përgjithshëm
- Grupet e caktuara, mediet dhe qarqet akademike
- Partitë dhe lëvizjet politike dhe grupimet tjera
- Parlamenti, komisionet parlamentare, opozita
- Ministritë, departamentet, zyrtarët, institutet kërkimore
- Kryeministri, kabineti i tij, këshilltarët, njësitë e ZKM etj.

Gjithashtu, edhe procesi i agjendës që sipas Downs (1972) njihet edhe si cikli i vëmendjes ndaj çështjes (issue attention cycles) kalon nëpër disa faza, të cilat do të mund të ndahen si: faza e parë ose kur problemi i caktuar shihet si çështje private ose nuk merr pranimin dhe njohjen e shoqërisë si e tillë, ekzistimi i problemit fillimisht theksohet vetëm nga disa individë ose grupe të caktuara. Si shembull, me këtë rast do të mund të marrim dhunën në familje, abuzimet me substanca ilegale në sport, krijimi i politikave të energjisë alternative, riciklimi etj. Faza e alarmimit dhe/ose panikut apo entuziazmit publik, kjo mund të ndodh në raste emergjente apo krizave ku

publiku mund të reagoj shpejt e zëshëm, si shembull mund të marrim ndotjen e ajrit në Prishtinë, i cili indinjoi mjaft qytetarë pas publikimit të rezultateve të matjes së ajrit në dimër të vitit 2016. Faza tjetër, ku diskutimi shtron pyetjet: se çfarë veprimesh duhet ndërmarre, përlogaritjet e shpenzimeve, përfitimeve paraprake, masave dhe mjeteve të duhura veprimi etj. Publiku dhe politikbërësit bëhen të vetëdijshëm rreth mundësive dhe alternativave për veprim. Në fazën tjetër, ka një rënie graduale e interesit publik për çështje të caktuara dhe kalimi në nivel institucional ose edhe anashkalimi. Faza e pas-problemit ku çështjet nuk janë tashmë në vëmendje dhe humbin pozitën apo interesimin dhe kur çështja ka kaluar përtej agjendës aktuale ose zëvendësuar nga tjera (Downs, 1972 në; Parsons 1995, 116).

Procesi i caktimit apo vendosjes së agjendës, sipas Cobb dhe Elder (1972) ndahet në dy nivele apo lloje kryesore. Në agjendën sistemore (publike) dhe në agjendën institucionale (formale/qeveritare). Derisa lloji i parë konsiston në të gjitha çështjet që përgjithësisht nga publiku konsiderohen se meritojnë vëmendjen dhe ndërhyrjen e autoriteteve kompetente. Me fjalë të tjera, kjo agjendë është çështje debati dhe diskutimi të gjerë publik dhe ekzistojnë për të gjitha nivelet: kombëtare, lokale dhe globale (Knill, Tosun 2012, 102). Në nivelin tjetër, atë të agjendës institucionale, konsiston në veprime drejt procesit të politikbërjes, ku ballafaqimi me çështjen në fjalë tashmë ka filluar. Përveç këtyre niveleve Birkland (2007, 64) pohon se agjenda mund të jetë universale si dhe agjenda vendimmarrëse, siç edhe paraqitet në vijim:

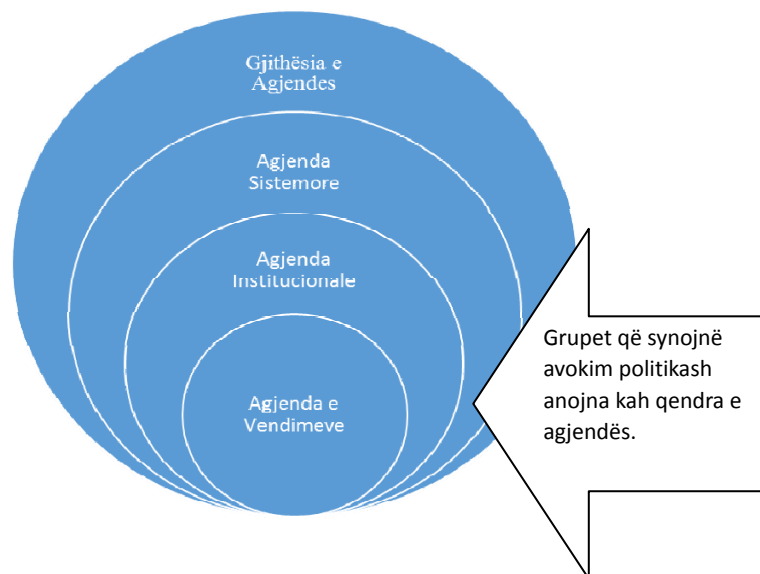


Figura 13. Nivelet e Agjendës (sipas Birkland 2007, 64)

Autorë tjerë procesin e caktimit të agjendës e ndajnë edhe në faza tjera të ndryshme. Kështu, faza e parë nënkupton se çështja apo problemi i caktuar, që kalon nga agjenda publike në atë institucionale, ka *nisur*. Më tej zgjidhjet për këtë janë *specifikuar*, dhe përkrahja për këtë është *zgjerruar*, dhe nëse janë plotësuar të gjitha këto kushte atëherë çështja *hynë* në agjendën e institucioneve, duke u bërë pjesë e procesit politikbërës (Kingdon, 1984:4).

Një agjendë përben një çështje, aktualitet ose shqetësim të cilave qeveritarët, zyrtarët dhe bashkëpunëtorët e tyre politik u kushtojnë vëmendje të posaçme. Pasi që një problem apo çështje kalon në rendin e ditës dhe opcionet potenciale diskutohen, bëhet një debat për zgjidhje (p.sh, seancat në kuvend), dhe pasi që vendoset se çka tutje dhe formalizohet (bie fjala kur iniciohet një projekt-ligj) vendimi pritët të hyn në

fuqi respektivisht duhet të procedohet për miratim. Përveç kohës së duhur dhe vullnetit politik, në këtë cikël është e nevojshme edhe vetëdija rreth zbatueshmërisë të vendimeve të tilla, duke marrë në konsideratë koston e veprimit, periudhën e zbatimit dhe eventualisht pëlqimin e aktorëve relevant, ose nga ana e qytetarëve.

Në këtë kuptim Kingdon (1984, 20) pas studimit të shumë rasteve të vendosjes së agjendës në ShBA, i dallon tre njësi apo rryma ndryshore, që ai i quan 'streams', që janë përcaktuese në procesin e caktimit të agjendës. Në rend të parë janë ndryshoret e problemeve (publike) që nxisin aktorët relevant dhe barten te niveli i politikave (ekspertët) dhe së fundi vijnë ndryshoret politike (qeveritarët). Me këtë rast të tre këto rryma mund të ndër-veprojnë në momente kritike dhe varësisht nga hapja apo mbyllja e dritares së mundësive (policy window), mund të jenë të suksesshme apo jo. Këto dritare ndihmojnë në adaptimin e ndonjë problemi në agjendën e politikave. Faktorë që janë përcaktues në vendosjen e agjendës, janë: ngjarjet, personalitetet, grupet e presionit dhe interesimi ose edhe neglizhenca e institucioneve.

Një aspekt tjetër në caktimin e agjendës, është se në disa raste apo aspekte problemet ose shkaktimi i tyre mund të jenë cak i interesave të politikave, me qëllimin, çfarëdo qoftë ai, që pastaj të adresojnë dhe të merren me këtë çështje. 'Ndërmarrësit e politikave', siç i emërton Kingdon, mund të jenë qeveritarët, zyrtarët, mediet apo udhëheqësit e grupeve të interesit, që me çdo kusht çështjet e caktuara t'i shtyjnë në agjendën e publikut

(Kingdon 1995, 225). Studimet e shumta të rasteve dhe politikave të caktuara tregojnë se ngjarjet sikurse dhe problemet janë në qendër të vëmendjes nëse grupet e interesit apo komunitetet janë në gjendje ta shfrytëzojnë atë çështje (Birkland, 2007). Sigurisht, që ndikimi i medieve masive, rrjeteve sociale, por edhe krijuesit e opinionit dhe analistët, publicistët duke krijuar nevojë apo ngritur çështje që kërkojnë veprim politik, është i pakontestueshëm. Ashtu siç edhe caktimi i agjendës varet nga situata politike, dhe nëse ekziston gatishmëria shoqërore e politike për të ballafaquar me çështjen ajo mund edhe të caktohet në agjendë. Duke pasur parasysh se ka interpretime të ndryshme rreth problemeve të politikës, zërat më të fuqishëm mund të përcaktojnë se çfarë në fakt është çështja e duhur që hyn në agjendë. Përveç tjerash, kjo fazë përbën vendosjen e prioriteteve të qeverisë, gjë që lenë të kuptohen qartazi edhe raporti i forcave politike në vend.

8.2 FORMULIMI I POLITIKAVE

Përshkrimi dhe formulimi i politikës është faza ku zhvillohen propozimet, sugjerimet ose kërkohen mënyrat më të përshtatshme të ballafaqimit me çështjen në fjalë. Gjatë kësaj faze, vendimmarrësit mbledhin të gjitha informacionet e nevojshme, i përpunojnë dhe si propozim i gatshëm i adresohet autoriteteve për të vendosur. Pavarësisht mosmarrëveshjeve apo pajtimeve mes grupeve të ndryshme politike, në fund arrihet një konsensus dhe vendim final, që programi apo propozimi i ofruar të ketë legjitimitetin dhe karakterin e duhur ligjor (Windhoff- Heritier 1987, 74).

Faktor i rëndësishëm në formulimin e suksesshëm të politikave është nëse politikanët i njohin mirë dhe angazhohen që t'i plotësojnë preferencat e popullit ose shumicës së tyre. Siç e kemi vënë në pah në trajtimin e mëhershëm për rolin dhe funksionin e partive politike, po i referohemi këtu Anthony Downs që; *"partitë i formulojnë politikat në mënyrë që t'i fitojnë zgjedhjet, më shumë sesa t'i fitojnë zgjedhjet për t'i formuluar politikat"* (Downs 1957, 28). Në këtë kuptim, formulimi i politikave përben një temë të interesit të veçantë për hulumtime në shkencë politike, e sidomos rreth asaj se si aktorë të caktuar (p.sh. partitë politike apo komuniteti i biznesit) ose institucione përkatëse (parlamenti ose agjencitë e pavarura shtetërore) kanë impakt në përmbajtjen e politikave. Gjithashtu, e rëndësishme është këtu edhe çështja se ku dhe kur do të merren vendime, se cili organ dhe institucion do të

merret me këtë problem, kur dhe në çfarë forme do të gjenden zgjidhjet e kërkuara? Kjo përbën edhe pjesën kur zakonisht kyçen një gamë e gjerë institucionesh, organizatash apo agjencish të angazhuara në ndihmesën dhe përkrahjen e bërjes së politikave. Një ndikim të madh në këtë fazë, përveç elementeve të lartcekura, kanë edhe grupet e interesit, opinioni publik dhe strukturat e caktuara shoqërore. Këtu nuk bëhet fjalë vetëm për kthimin e propozimeve në rekomandime, por edhe në përshtatje dhe riformulime thelbësore të çështjeve (Heywood 2008, 388). Analiza të ndryshme kanë treguar se ndikimi i aktorëve në formulimin e politikave varet në rend të parë nga forca e tyre politike dhe pushteti që kanë, nga sektorët si dhe nga specifikat e sistemit politik të vendit.

Dinamika e procesit politikberës, konteksti social-politik si dhe ndërvarësia institucionale bën që në formulimin e politikave të mos arrijmë në përfundime të shpejta rreth natyrës së përmbajtës apo funksionimit të politikës publike. Kjo do të thotë që këtë fazë të mos e marrim të njëjtë dhe si të barasvlershme me vendimet apo me procesin e zbatimit. Me formulimin e politikave më shumë kemi të bëjmë me njëlloj 'kontraktimi për veprim' për vendimmarrësit dhe për aktorët që do t'i zbatojnë ato më pas (Windhoff- Heritier 1987, 83).

Në këtë fazë të procesit, përveç formulimit të politikës nevojitet edhe legjitimimi për punën në këtë drejtim, si dhe njëlloj përvetësimi ose autorizimi për këtë. Bëhen kryesisht negociata paraprake për arritjen e një pajtueshmërie politike ndërmjet subjekteve të ndryshme dhe shqyrtohen mundësitë buxhetore

për realizimin e politikës në fjalë. Formulimet mund të jenë të natyrës ligjore, të strategjive në fusha specifike, të planeve të veprimit, kornizave buxhetore etj. Analizimi i formulimit të politikave dhe ndikimi i aktorëve dhe institucioneve në formulimin përben temën e mjaft studimeve të qeverisjes. Mirëpo, vet analizimi i formulimit të politikave nuk nënkupton patjetër edhe analizën e tërë procesit politikbërës apo të përmbajtjes dhe funksionimit të politikës. Pasi që formulimet mund të pësojnë ndryshime gjatë procesit dinamik, apo për shkak kontekstit social e politik ose ndërveprimit institucional, apo të mos merren fare parasysh gjatë vendimmarrjes apo procesit të zbatimit.

Kjo kërkon që formulimi i politikave të mos mbivlerësohet, por as të nënvlerësohet në procesin e politikbërjes. Por, si mund të formulohen politikat?:

- Përmes procesit administrativ-politik;
- Përmes procesit legjislativ-ligjvënës;
- Por, edhe përmes formave të ndryshme në suaza të qeverisjes, si nga institucionet ndër-qeveritare si p.sh: FMN, Efekti i BE-së dhe globalizmit.

Vlen të theksohet se identifikimi i problemeve dhe hartimi i politikave shfaq edhe ndarjen e pushteteve si politike ashtu edhe ekonomike në shoqëri, por edhe të vlerave e interesave themelore të saj. Por, nuk duhet ngatërruar ligjvënien me formulimin e politikave, pasi që e para përben vetëm pjesën integrale të saj.

8.3 VENDIMMARRJA

Më shumë sesa një akt, vendimmarrja duhet të shihet dhe kuptohet si pjesë përbërëse e procesit politikbërës, që mund të shfaqet në nivele dhe faza të ndryshme. Kështu edhe në caktimin e agjendës 'vendoset' se çka do të hyje e çka jo në rend të ditës, edhe te formulimi merret vendimi se për cilin opSION duhet 'vendosur' për përpilim. Sikurse vendimet mund të merren edhe në nivele të ndryshme nga ato qeveritare e ndërqeveritare e deri te aktorët që janë të detyruar t'i zbatojnë ato. Sa për ilustrim, po marrim shembull, nëse merret vendim nga qeveria për reforma në arsim apo në shëndetësi, më pas janë drejtoritë e komunave për arsim respektivisht për shëndetësi dhe pastaj drejtorët e shkollave apo të spitaleve ata që duhet të marrin 'veprime' në menaxhimin e këtyre vendimeve dhe zbatimin e tyre në praktik. Anderson (2003, 119) e përkufizon vendimmarrjen si veprim të zyrtarëve apo autoriteti me qëllim të pranimit, modifikimit apo refuzimit të alternativës politike të preferuar. Analiza e vendimmarrjes mund të ndahet në fazën e saj si observuese dhe vlerësuese.

Pra, procesi i vendimmarrjes nënkupton punimin në strategjinë vepruese dhe bashkëpunimin me të gjithë faktorët relevant për të fituar përkrahjen dhe legjitimitetin për mënyrën e zgjidhjes së ndonjë çështje të duhur. Ndërmerren masa të nevojshme politike dhe ligjore për fuqizimin e politikës së caktuar dhe autorizohen qarqet gjegjëse për të vepruar në këtë drejtim. Zakonisht bëhen organizimi dhe përgatitjet finale, interpretimi i

tyre në gjuhë ligjore si dhe aplikimi. Në këtë fazë merren vendime, përcaktohen rregullore, udhëzime apo miratohen akte ligjore.

Si një proces i vendimmarrjes, konsensusi synon të jetë: marrëveshje e kërkuar - pra të gjithë duhet të marrin pjesë në të dhe kanë nevojë për të, bashkëpunim - pra të plotësohen shqetësimet e të gjithëve, kooperim d.m.th., pjesëtarët të arrijnë rezultatin që do grupi dhe jo të konkurrojnë midis tyre, barazi - të gjithëve u duhet afruar maksimumi i plotësimit të kërkesave në mënyrë të barabartë, përfshirje - pra sa më shumë aktorë duhet të marrin pjesë në këtë proces. Kjo kërkon jo vetëm marrëveshjen e pjesëmarrësve në të, por edhe zgjidhjen ose zbutjen e kundërshtimeve të tjerëve apo edhe të pakicës. Konsensusi nuk duhet të ngatërrohet me kompromisin e aq më pak me vendimet e marra në mënyrë unanime.

Prej modeleve të ndryshme që ofrohen për analizimin e vendimmarrjes, ndër më të shpeshtat paraqiten ato të zgjedhjes racionale, inkrementalizmit dhe modeli i procesit të organizimit, e ngjashme me qasjen institucionaliste. Sipas kësaj të fundit, vendimet vijnë si rezultat i rregullave dhe procedurave të zakonshme institucionale. Për racionalistët, vendimmarrja përbehet prej marrjes të një varg hapash që qojnë në ngritjen e njohurive dhe rritjen e teknologjisë, e të cilat do të përdoren për zgjidhjen e problemeve. Kjo nënkupton që vendimet vijnë pasi që janë përcaktuar qëllimet, janë përzgjedhur aktivitetet dhe nga krahasimi i opsioneve është

marrë vendimi i duhur. Sipas kësaj, vendimi i duhur është ai i cili i plotëson qëllimet e parapara (Parsons 1995, 271-275).

Herbert Simon (1949), duke u fokusuar në organizimin e brendshëm administrativ, konsideronte se sjellja e njerëzve, e me këtë edhe e njerëzve në administratë, konsiston në veprime që janë të orientuara drejt qëllimit. Por, këto qëllime nuk janë rezultat i vetëm i arsyes, por edhe i interesave dhe pasioneve, informatave të gabueshme e subjektive dhe nga mjedisi i përgjithshëm. Prandaj, racionaliteti është i limituar edhe në vendimmarrje. Ngjashëm edhe në qasjen e lartpërmendur nga Lindbloom (1959), inkrementalizmi shërben edhe si model i analizës së vendimmarrjes që sugjeron të merren parasysh këto veçori: se politikat nuk behën njëherë e përgjithmonë, se përfshijnë rregullime të përbashkëta dhe negociata, si dhe mund të kuptohen përmes analizave strategjike, e që kjo përfshin kërkime operacionale, menaxhim sipas objektivave, evaluime të programeve dhe mësim të nxjerra nga gabimet dhe lëshimet e mëparshme.

Në librin mbi analizën e vendimmarrjes Edward Quade (1989, 45f.) konsideron se analiza e politikave konsiston në përpilimin e strategjive të arsyeshme për të gjetur zgjidhje më të mira të problemeve dhe kjo strategji duhet të përmbaj këto elemente:

- Formulimin - sqarohen dhe kufizohen problemet dhe caktohen qëllimet;
- Kërkimin - identifikohen, dizajnohen dhe shoshiten alternativat;

- Parashikimin - parashihen rrethanat e ardhshme dhe konteksti operacional;
- Modelimin - ndërtimi dhe përdorimi i modeleve për të përcaktuar efektet;
- Vlerësimin - krahasimi dhe renditja e alternativave.

Sigurisht që kjo kornizë e analizimit të vendimmarrjes varet prej teknikave të cilat do të përdoren, aktorët dhe nga faktorë të tjerë të lartpërmendur që mund të ndikojnë dukshëm në vendime. Sidoqoftë, ofron bazë të mirë që nga të dhënat dhe informatat në dispozicion të mund të nxjerrim kuptime dhe sqarime më të mira rreth vendimmarrjes si një hap kyç në procesin e politikbërjes. Analiza e vendimmarrjes ndërlidhet edhe me llojet e vendimeve, që Parsons (1995, 398) i dallon në analiza specifike të çështjeve e që fokusohen në vendime të menaxhimit të përditshëm, pastaj analiza të programeve që ndalet te vendimet rreth programeve, analiza e shumë-programeve ku analizohen vendimet mbi zgjedhjen dhe shpërndarjen ndërmjet programeve si dhe analiza strategjike që shqyrton në shkallë të gjerë vendimet e mëdha të politikave. Këto lloje mund të jenë objekt kërkimesh të teknikave të ndryshme analitike, varësisht prej qëllimit që mund të ketë analiza, si p.sh., analiza buxhetore, apo të ndryshimeve brenda politikave, dallimeve të programeve etj.

Sipas Anderson (2003, 125-129) kriteret e vlerësimeve të vendimeve duhet të bazohen në: vlera, përkatësinë partiake, interesat elektorale, opinionin publik, procedurat dhe rregullat

e vendimmarrjes. Duke u bazuar në sistemin politik në ShBA, ai konsideron se stilet e vendimmarrjes themelore janë: kompromiset, perceptimi, komanda dhe arritja e shumicës në Kongres (Anderson 2003, 137-144).

Gjithsesi vendimmarrja varet edhe nga vet vendimmarrësit, respektivisht orientimi, interesimi, angazhimi dhe mandati i tyre. Pastaj nga situata dhe rrethanat në të cilat ata veprojnë, çështja në fjalë, informatat si dhe koha që kanë në dispozicion. Prandaj, këta faktorë përcaktojnë në të shumtën e rasteve stilin apo mënyrën e marrjes së vendimeve. Me fjalë të tjera, a janë këto si rezultat i organizimit, kompromiseve, imponimeve apo realizimi të arsyeshëm të mundësive (Howlet, Ramesh 1995, 147). Kështu, sikurse edhe në fazat tjera të politikbërjes edhe procesi i vendimmarrjes ndryshon varësisht prej natyrës së fushës të sektorit, si dhe kushteve e rrethanave në të cilat aktorët veprojnë. Në masë të konsiderueshme vendimmarrja varet edhe nga çështja se mbi bazën e çfarë informatave, të dhënave, vlerave apo edhe nga rekomandimet dhe këshillat e kujt do të merren vendimet. Pra, gjetja e përgjigjes në atë se si vendimmarrësit vendosin dhe përcaktohen për një vendim e jo për ndonjë tjetër?

8.4 ZBATIMI

Politikat publike janë proces, por edhe produkt, së këndejmi edhe vendimmarrja i referohet edhe procesit, por edhe produktit përfundimtar (Wildavsky 1979, 387). Këtu fillon aplikimi i të gjitha fazave të mëparshme të politikbërjes, pra bëhet implementimi i politikës së caktuar. Nisur nga Hill dhe Hupe (2009, 4) në librin e posaçëm mbi zbatimin e politikave, mund të konsiderohet se 'implementimi rrjedh nga teorema e formulimit dhe vendimmarrjes'. Ndërsa aktorët kyç në këtë rast janë institucionet qeveritare, por edhe administrata publike që aktivizohen në jetësimin e politikës përkatëse. Pra, qeveria (lokale, qendrore) është mekanizmi vendimmarrës, vendime të cilat prodhojnë politika apo qojnë në zbatimin e tyre. Në analizën e politikave publike këtyre u kushtohet një vëmendje e posaçme, për arsye të rëndësishme madhore, por edhe për shkak të rreziqeve që dalin më pas gjatë zbatimit të politikës. Një dilemë këtu qëndron në atë se si këto politika të jenë në praktik sa më mirë të inkorporuara, si dhe a përkojnë me qëllimet e caktuara dhe rezultatet e pritura. Sfida e vërtetë e çdo qeverie nuk është nëse e kanë apo mund të kenë aprovuar një politikë, por nëse mund të kenë zbatuar atë në tërësi. Këtu ndërlihen shumë elemente, si ajo e kontrollit dhe detyrimit qeveritar të implementimit, e legjitimitetit apo respektimit të vendimeve nga popullata, të efikasitetit, efektivitetit etj. Zbatimi i politikave varet edhe nga një varg faktorësh tjerë, si bie fjala: buxheti i alokuar, vullneti politik, bashkëpunimi mes

palëve, efikasiteti i shërbimeve publike dhe të tjera, për të cilat do të diskutohet në vazhdim.

Nga përkufizimet e ndryshme të zbatimit, njëra ndër më të përhapurat është ajo e ofruar nga Mazmanian dhe Sabatier (1983) e cituar në këtë rast nga Hill dhe Hupe (2009, 7) ku:

"Zbatimi është jetësimi i vendimit bazik politik, zakonisht i përfshirë në statute, por që të jenë edhe në trajtën e urdhrave të rëndësishme ekzekutive apo aktvendimeve të gjykatës. Në kushte ideale, këto vendime identifikojnë problemin (problemet) që duhet adresuar, përcakton qëllimet që duhet arritur, dhe në mënyra të ndryshme 'strukturon' procesin e zbatimit"

Mjaft analiza të bëra rreth politikave gjatë viteve 1970 në ShBA dhe në vende të tjera perëndimore arrinin në përfundim se jo rrallëherë problemi me politikat qëndronte te mënyra dhe shkalla e zbatimit të tyre. Realizimi i programeve dhe strategjive qeveritare në praktik, për arsye nga më të ndryshmet mund të mos zbatohen ashtu siç ishte paraparë me objektivat e përcaktuara. Ndër shkaqet e shpeshta të dështimeve apo mos-zbatimit të politikave janë nënvlerësimi apo keqkuptimi i natyrës komplekse të problemit. Meqë disa çështje nuk kanë një shkak të vetëm, por janë komplekse, prandaj kërkojnë adresimin shumëdimensional, siç mund të jetë cilësia në arsim apo delikuenca e të rinjve (Howlett, Ramesh 1995, 154).

Kështu, hulumtimet e hershme mbi implementimin kanë qenë të nisura nga fokusi mbi 'lëshimet e implementimit', këto deficite mateshin dhe analizat bazoheshin zakonisht duke krahasuar produktet dhe efektet reale të një politike dhe elementet thelbësore që përshkruajnë objektivat dhe instrumentet e politikës (Knoepfel et.al., 2007, 190-191). Në anën tjetër, studiuesit Pressman dhe Wildavsky (1973) pohonin se analizimi i zbatimit ka qenë i anashkaluar dhe përbënte 'hallkën e munguar' (missing link) në analizimin e procesit politikbërës.

Në vendet e zhvilluara në të shumtën e rasteve administrata apo shërbimet publike (shërbyesit civil, zyrtarët etj.) shihen si një 'vrimë e zezë' në procesin e zbatimit, kurse në vendet e pazhvilluara zakonisht zbatimi i dobët i politikave vjen si rezultat i mjeteve të pamjaftueshme apo fondeve të kufizuara financiare, por edhe keqpërdorimeve eventuale. Sido që të jenë arsyet, në fazën e fundit zakonisht nxjerrin mësim për përparësitë apo mangësitë e politikave.

Për analiza të politikave me rëndësi është vlerësimi i drejtë apo të gjenden njësitet ose tregues matës të këtyre politikave, në mënyrë që të analizohen dhe vlerësohen rezultatet. Analiza e zbatimit të politikave kështu përfshin vlerësimin sistematik në mes qëllimeve të përcaktuara dhe rezultateve të arritura. Sa për ilustrim mund të marrim shembull, nëse qëllimi i politikës do të ishte përmirësimi i cilësisë në arsim, kriteret për matjen e të cilit do të mund të përcaktoheshin me teste të arritshmërisë, provimit të maturës, rezultatet në matjet ndërkombëtare si

PISA, vijueshmërinë, shkallën gjithëpërfshirëse, me plan-programe, infrastruktura shkollore, përputhshmërinë me tregun e punës, dhe të arriturat shkencore dhe artistike. Ndërkaq, nëse përmirësimi i infrastrukturës do të ishte prioriteti kyç për t'u zbatuar, vlerësimi mund të bëhet nëse objektet shkollore janë ndërtuar në përputhje me kushtet për tenderim, a janë dhe si janë pranuar teknikisht nga komisionet përkatëse, deri në çfarë mase janë respektuar kornizat buxhetore dhe afatet kohore dhe sa i përmbushin nevojat për akomodimin e nxënësve/studentëve dhe çfarë kushte ofrojnë për mësimnxënie të duhur etj.

Në disa raste vlerësimi dhe gjykimi për zbatimin e suksesshëm apo të dështuar të politikave mund të ketë edhe karakter të pastër politik. Kështu, oponentët politik qëllimisht mund ta artikulojnë e cilësojnë si të dështuar zbatimin për të përfituar politikisht apo në anën tjetër qeveria (lokale, qendrore) mund të këmbëngulin vetëm në sukseset e zbatimit, pavarësisht rezultateve reale në praktik.

Modelet teorike më të përhapura për analizimin janë ato që dallojnë si qasja nga lartë-poshtë (top-down) dhe anasjelltas, apo poshtë-lartë (bottom-up). Derisa e para thekson rolin e aktorëve qeveritar dhe vendimet politike, si dhe ndikimin e tyre në ekzekutimin administrativ, qasja tjetër rëndësi i jep aktorëve të tjerë brenda organizatave dhe rrjeteve administrative. Pikënisja e analizës të implementimit të qasja lartë-poshtë fillon me vendimet e autoriteteve politike dhe

administrative, kurse te qasja tjetër fokusi bie mbi aktivitetet e aktorëve dhe rrjeteve të zbatimit në nivelin lokal.

Gjithashtu, kriteret e vlerësimit të cilësisë të zbatimeve dallojnë mes tyre, te qasja e parë janë rregullat procedurale e legale dhe normative, ashtu edhe efikasiteti, pra shkalla e realizimit të objektivave formale; ndërkaq te vlerësimi nga poshtë-lartë kriteret janë kryesisht rreth shkallës së pjesëmarrjes së aktorëve të përfshirë apo eventualisht shkalla e konfliktit gjatë zbatimit (Knoepfel et.al., 2007, 196). Derisa gjatë viteve 1970-ta studimet thelbësore rreth zbatimit të politikave bazoheshin kryesisht te qasja lartë-poshtë d.m.th., te roli i vendimmarrësve qeveritar në procesin e implementimit. Një dekadë më vonë, studimet e reja në politika publike filluan të përqendrohen te niveli tjetër i zbatimit, duke forcuar qasjen nga poshtë-lartë. Kjo do të thotë se qasja bazohet tek aktorët publik e privat të përfshirë në programet për zbatimin si dhe organizimin, lidhjet formale e joformale, qëllimet dhe interesat e tyre për zbatimin e politikave. Koncepti i Michael Lipsky rreth 'zyrtarëve në terren' (street-level bureaucrats) i dha një dimension të ri analizës së politikave dhe veçanërisht fazës së zbatimit. Kjo nënkuptonte se jo vetëm institucionet dhe sjelljet organizative, por edhe njerëzit dhe veprimet e tyre janë të rëndësishëm.

Edhe në aspekte tjera si te qëllimet dhe realizimi i tyre ashtu edhe te mjetet dhe efektet e tyre, analizimi i zbatimit midis këtyre qasjeve kanë dallime evidente (Pülzl, Treib 2007, 91). Qasja nga lartë-poshtë sugjeron që nismat dhe vendimet që

merren nga qeveria qendrore janë me veprim drejt qëllimit të caktuar dhe se ka kontrollin e plotë të tërë procesit nga qarqe të ngushta qeveritare. Disa e arsyetojnë këtë model të zbatimit si më eficientë, por kritika të shumta ka si model jo aq demokratik dhe për shkak anashkalimeve të shoqërisë civile, grupeve të interesit etj. Në anën tjetër, qasja poshtë-lartë thekson dimensionin horizontal, apo rëndësinë e involvimit të aktorëve nga qarqe të ndryshme, si shërbyesit administrativ, komunitetet, shoqëria civile etj. Fokusi i interesimit bie tek ndërlidhja e vendimmarrësve dhe vendimi zbatues në procesin politikbërës si administrata publike që i kushtohet vëmendje e posaçme.

	Lartë-poshtë	Poshtë-lartë
Procesi politikberes si:	Rigjid, vështirë ndryshueshëm	Fleksibil, i ndryshueshëm
Politika si:	Vendim, rezultat	Kontribut, nevojë
Llogaridhënia:	E varur kryesisht nga procesi administrative-legjislativ	Përshtatur kërkesave e nevojave shoqërore

Tabela 4. Dallimet mes qasjes lartë-poshtë dhe poshtë-lartë (sipas Hill 1997, 140).

Një model të sintetizuar na sjellin Howlett dhe Ramesh (1995, 162-163) sipas të cilëve zgjedhja e instrumenteve të politikave

të caktuara në masë të konsiderueshme përcakton edhe zbatimin efektiv të politikave, e që janë; instrumentet e direktivave (urdhrat dhe rregulloret), instrumentet e subvencioneve (përfitimet, grantet, lehtësirat tatimore), instrumentet e autoriteteve dhe instrumentet informative. Përshtatshmëria e zgjedhjes së tyre varet nga kapaciteti i shtetit dhe, në anën tjetër, nga kompleksiteti i nën-sistemit të politikave. Kështu, përzgjedhja dhe ndikimi i këtyre instrumenteve në suaza të faktorëve të lartpërmendur mundëson të kuptuarit e dallimeve në zbatim mes sektorëve dhe shteteve të ndryshme. Sidoqoftë, zbatimi varet edhe nga lloji i politikave, sipas tipologjizimit të Lowit, nëse është pra politika shpërndarëse, rregullatore apo përbërëse, sikurse dhe nga fusha e politikave, pra nëse është politika fiskale apo e ambientit.

Kushtet ideale të implementimit janë nëse rrethanat e jashtme nuk ndërhyjnë apo ndikojnë në masë të madhe në procesin e zbatimit. Po ashtu, edhe koha e duhur dhe resurset e mjaftueshme, si dhe nëse politika e caktuar është e arsyeshme, e planifikuar dhe me qëllime të mira, si dhe nëse mbështetet në nevojat dhe kërkesat reale të publikut. Gjithashtu, edhe nëse raporti mes aktorëve dhe faktorëve relevant është i duhur. Ndërsa, sfidat janë nëse ekziston hendeku i implementimit, respektivisht dallimi i patejkalueshëm mes qëllimit të përcaktuar dhe realizimit të politikës. Pastaj, sjelljet dhe pushteti i zbatuesve (burokratët/zyrtarët në terren, inspektorët, administratorët etj.). Por edhe nëse rrethanat socio-politike dhe ekonomike nuk

janë të favorshme (Parsons 1995, 465). Në këtë kontekst, plani i veprimit zakonisht ndihmon, i cili shërben si një hartë orientuese dhe strategjike, dhe paraqet tërësinë e vendimeve të planifikimit që konsiderohen si të nevojshme për zbatimin e koordinuar dhe piketuar të të mirave dhe shërbimeve publike. Ndërkaq, ndër masat e duhura që sigurojnë zbatim më efektiv Howlett dhe Ramesh (1995, 156) i parashohin këto:

a) Qartësimin e qëllimeve, në instruksione të zbatuesit për veprimet dhe prioritetet e parapara;

b) Këto objektiva duhet të jenë të bazuara dhe përcaktojnë masat që duhet të ndërmerren;

c) Politikat duhet të kenë fonde të mjaftueshme për zbatim të mirëfilltë;

d) Procedurat dhe mandati duhet të jenë të qarta për autoritetet zbatuese dhe;

e) Detyrat për zbatim duhet të jenë caktuar institucioneve

/autoriteteve me përvojë dhe përkushtim të duhur.

Të gjitha këto masa ndikohen nga fuqia e pushtetit dhe konsensusi politik rreth strategjisë implementuese. Shpeshherë këto janë të kodifikuara në ligje apo urdhëresa administrative të veçanta. Në përgjithësi, mund të thuhet se analiza e zbatimit ndryshon nga kriteret dhe treguesit matës që aplikohen për të vlerësuar suksesin, dështimin apo për të matur shkallën e zbatueshmërisë. Në këtë kontekst, Knill dhe Tosun (2012, 150-156) dallojnë midis akomodimit formal të një politike në sistemin politik, ligjor dhe administrativ me qëllim për ta zbatuar dhe aplikimit praktik, që përfshin ofrimin e të mirave

apo shërbimeve si dhe kontrollin e aktiviteteve që qojnë në implementimin e politikës publike përkatëse. Ndërkaq, sa u përket faktorëve që ndikojnë në efektivitetin e zbatimit, ata dallojnë gjashtë aspekte siç janë: zgjedhja e instrumenteve, hartimi i politikave, struktura e kontrollit, organizimi institucional, kapacitetet administrative për zbatim të politikave dhe pranimi shoqëror. Sigurisht që vlerësimi është më kuptimplotë nëse analizohet në suaza të procesit të tërësishëm të politikbërjes si dhe nëse indikatorët matës janë të sqaruar dhe të vlefshëm për rastin/rastet përkatëse. Por, gjithashtu, është me rëndësi të kihen parasysh edhe faktorët që mund të afektojnë implementimin e politikave.

Lidhur me këtë dhe mbështetur në studiues të ndryshëm Hill (2009, 212-213) thekson se këta faktorë kanë ndikim të theksuar në zbatim:

- *Karakteristikat e politikave - përfshire specifikat e politikave dhe çështjen se si janë formuluar dhe rregulluar ligjërisht këto;*
- *Nivelet në procesin e transferimit të politikave - që nënkupton mekanizmat institucionale dhe raportet mes organeve qeveritare të nivelit lokal e qendror;*
- *Raportet horizontale ndërmjet organizatave - pra raporti mes atyre organizatave që nevojiten të bashkërendojnë veprimet dhe bashkëpunojnë për zbatim;*
- *Faktorët që afektojnë reagimin e agjencive zbatuese - i referohet pranimi, gatishmërisë dhe kapaciteteve të atyre që duhet të përballen në terren me zbatimin e masave të përcaktuara;*

- *Reagimi i atyre që preken nga politikat - përfshin grupet që në rend të parë ndikohen nga zbatimi. Kjo nënkupton se a ka pranim nga publiku, sa dhe si grupet e interesit janë në favor apo kundërshtojnë politikat etj.;*
- *Faktorët e gjerë makro-ekonomik dhe ambienti i përgjithshëm - kjo përfshin se kush ngarkohet me pagesa apo kostoja, si pranohet nga grupet e prekura, sa mund të përballen nga qytetarët dhe sa kanë qëndrueshmëri veprimet që do të zbatohen.*

Sigurisht që çështja e zbatimit lidhet drejtpërdrejt me mandatin, raportin e forcave politike, por edhe mënyrën dhe aftësinë e përgjithshme të qeverisjes. Në përgjithësi, zbatimi përfshin një varg masash që varen edhe nga mënyra dhe shkalla e përgatitjes, procesi organizativ dhe burimet që janë në dispozicion. Sigurisht që në disa raste dhe sektor vlerësimi i zbatimit kërkon një kornizë më të gjatë kohore, në raste apo sektor tjerë nevojitet që tek kriteret e vlerësimit të përfshihen njësit matëse shumë adekuate dhe rigoroze, ndërsa në shumicën e rasteve studimore ajo mundet të analizohet dhe mund të jetë më kuptimplotë vetëm në kuadër të procesit të gjithëmbarshtëm të politikbërjes.

8.5 EVALUIMI

Në shkallën përfundimtare dhe pas një periudhe të zbatimit të politikës bëhet rishikimi dhe vlerësimi i politikës se deri në çfarë mase, me çfarë ndikimi dhe çfarë rezultate janë arritur. Pra, paraqet vlerësimin e deri atëhershëm të politikbërjes ku përlllogaritet bilanci i efekteve dhe rezultateve. Me këtë arrihet fundi i ciklit të politikbërjes duke çuar në vazhdimin, përmirësimin apo përfundimin e politikës gjegjëse. Edhe pse paraqet fazën përmbyllëse të ciklit të politikbërjes, vlerësimi mund të sjell deri te një cikël i ri dhe i ndryshuar i politikave, nëse shihet e nevojshme nga politikbërësit, dhe besohet se masat ose veprimet e reja mund të sjellin rezultate më të duhura të politikave. Në fakt, vlerësimi mund të bëhet *gjatë* zbatimit, apo edhe *pas* politikave të jenë zbatuar tërësisht, gjë që e dallon vlerësimin/evaluimin në formativ dhe në atë sumativ. Evaluimi i procesit i takon pra formës formative, ndërkaq vlerësimi i rezultateve apo qëllimeve është sumative. Kjo e fundit përfshin kryesisht këto hapa:

- *Mbledhjen e rezultateve,*
- *Matjen e efektivitetit,*
- *Analizën e kostove dhe përfitimeve,*
- *Vlerësimin e efektivitetit të fushës ose çështjes përkatëse* (Kevenhörster 2015, 109).

Gjithashtu, vlerësimi mund të jete i brendshëm apo intern dhe i jashtëm apo ekstern, ose i hapur. Derisa e para mund të kryhet

për nevojat e brendshme të organizatës, ajo e dyta bëhet nga ekipet profesionale dhe janë publike. Kritika për vlerësim të brendshëm është për shkak të mos transparencës së plotë, mungesës së paanshmërisë dhe mangësisë së profesionalizmit në bërjen e vlerësimit.

Evaluimi apo në shqip vlerësimi i politikave, mund të bëhet në mënyra, me metoda dhe për qëllime të ndryshme. Ajo për nga fushëveprimi mund të ndahet në disa lloje si: ekonomik, administrativ, gjyqësor, politik dhe shkencor (Knill, Tosun 2012, 160-165). Kohëve të fundit, qeveritë e vendeve të ndryshme përëndimore angazhojnë institute kërkimore-shkencore apo të ashtuquajturat 'think tanks', me qëllim të vlerësimeve më objektive dhe profesionale të politikave dhe propozimeve dhe rekomandimeve të dala me qëllim për përpunimin dhe përmirësimin e tyre. Gjithashtu, edhe debatet publike, mjetet e informimit apo edhe shoqatat nganjëherë sjellin ndihmë në këtë drejtim në formë kritikash apo propozimesh. Sidoqoftë, në këtë fazë evaluimi është i rëndësishëm jo vetëm për rishikimin e ligjeve, programeve dhe urdhëresave, por sidomos të pasojave dhe impaktit të tyre. Transparenca e plotë ndaj opinionit publik dhe llogaridhënia janë aspekte kyçe në vlerësimin sa më të mirë të politikave, dhe zbatuesve të tyre. Një ndërmarrje mjaft e përhapur e vlerësimit është ajo e programeve politike, qofshin ato platforma zgjedhore, programet partiake apo edhe qeveritare. Vlerësimi i programeve politike synon matjen e efekteve të qëllimeve dhe veprimeve të caktuara si dhe vlerësimin e rezultateve politike

në bazë të marrëdhënieve shkak-pasojë apo edhe kosto-përfitim.

Vlerësimi është kryesisht një veprim empirik, bazuar në matje dhe të gjetura. Matje të cilat nuk do mend mund të jene të natyrës sasiore (numerike) apo cilësore (shkaqet, pasojat, sjelljet, ndikimi) prej nga edhe derivojnë të gjeturat që mund të jenë specifike apo të përgjithshme rreth programit, projektit, strategjisë apo politikës së caktuar. Në dallim prej auditimit, që përbën vlerësimin financiar të të hyrave dhe të harxhimeve buxhetore, pra përlllogaritjen e shpenzimeve sipas vijës së përcaktuar buxhetore, me qëllim të shmangies së keqmenaxhimit apo keqpërdorimeve eventuale, evaluimi nuk e ka fokusin e analizës te pjesa materiale aq sa te elementet tjera substanciale.

Siç e cekem më lartë, vlerësimi mund të jete programor apo formativ, që synon përmirësimin e masave të ndërmarra me qëllim të këshillimit të palës kontraktuese, pra klientit e që mund të jene vendimmarrësit qeveritar, organizatat ndërqeveritare dhe jo-qeveritare, agjencitë e pavarura apo institucionet fitimprurëse. Vlerësimi i projekteve mbulon hartimin, zbatimin, ndikimin dhe efikasitetin e projektit gjatë periudhës kohore të përcaktuar me përshkrimin e detyrave të vlerësimit. Vlerësimi i programit, në anën tjetër, është përdorimi i metodave kërkimore për të hulumtuar në mënyrë sistematike efektivitetin e programeve të veprimit apo të shërbimeve karshi publikut. Vlerësimi bazohet në teknikat dhe konceptet e disiplinave shkencore sociale dhe ka për qëllim të

përmirësoj veprimet e programeve që synojnë zgjidhjen apo përmirësimin e problemeve sociale (Rossi et.al., 1999). Kjo përfshin vlerësimin e së paku pesë fushave të programit: a) nevojës për programin; b) hartimit të programit; c) zbatimit të programit dhe shërbimit të ofruar; d) ndikimit të programit apo rezultateve, dhe; e) efikasitetin e programit (Rossi et.al., 1999, 35).

Ndërkaq vlerësimi përmbledhës ose sumativ, ka për qëllim të gjejë a janë dhe sa janë përmbushur objektivat e synuara, duke ofruar rekomandime për evitimin e lëshimeve, ngecjeve dhe përmirësimin e tyre. Ky lloj vlerësimi bëhet zakonisht pasi që politikat apo programet të jene zbatuar.

Duhet pasur parasysh, atë që Wildavsky e thekson, se nuk duhet ngatërruar evaluimin e programeve me analizat e politikave. Sepse, gjetja e gabimeve apo e provave se nuk janë arritur qëllimet e synuara dhe objektivat e parapara, nuk ndihmon patjetër për të gjetur shkaqet e dështimit apo gjetjes së zgjidhjes së tyre (Wildavky 1979, 7). Analiza si tërësi e këtyre fazave përfshin jo vetëm përshkrimin e mangësive ose përparësive, ose vetëm të menduarit e ideve mbi politikat, por edhe përmirësimin e politikave si dhe lehtësimin e zbatimit të tyre. Vlerësimi i politikave ka dallim edhe nga kërkimet shkencore pasi që fokusi analitik ka më shume karakter aplikativ sesa akademik.

Vështirësitë në vlerësim shfaqen kur qëllimet e programeve nuk janë mirë të definuar apo janë të përgjithshëm, si bie fjala lufta kundër krimit të organizuar, ulja e ndotjes së ambientit,

ngritja e cilësisë së arsimit apo rritja e sigurisë etj. Pasi që këto kërkojnë periudha shumë më të gjata kohore dhe masa më gjithëpërfshirëse për të vlerësuar e matur objektivat e dëshiruara dhe mund të sjellin po ashtu të gjetura që janë të përgjithshme dhe vështirë të aplikuara.

Nganjëherë vlerësimi i politikave që lidhen me shërbimet publike mund të keqkuptohet apo keqinterpretohet, pasi që qëllimet e përcaktuara mund të tejkalojnë pritjet e publikut dhe krijohet perceptim negativ mbi masat, pavarësisht rezultateve që ato masa mund të arrijnë me kalimin e kohës. Supozojmë që qëllimi i një politike të ketë qenë ndryshimi i sjelljes, por jo edhe ndryshimi apo shtimi i shërbimeve. Kjo mund të rezultojë se qytetarët e gjykojnë atë për të fundit e jo për objektivin e përcaktuar nga hartuesit e programit apo politikës në fjalë. Se sa i thelluar apo i zgjeruar është vlerësimi varet nga kërkesa dhe burimet e atyre që e kanë porositur/kërkuar atë, por edhe nga ata që e kanë marrë përsipër për të bërë vlerësimin. Sfidë tjetër është nëse ka diskrepancë mes formulimit dhe implementimit, çështja e kornizës konceptuale dhe metodologjike të evaluimit, nga kush, si behet vlerësimi dhe çka merren si njësitë matëse. Njohësi dhe autori i librave rreth vlerësimit Stuart Nagel (2002) konsideron se vlerësuesit duhet t'i kenë disa aftësi paraprake për të ndër marrë evualime të suksesshme, siç janë: të kenë njohuri solide rreth fushës së politikave për të cilën do të bëjnë vlerësimin; të kenë njohuri rreth administratës dhe menaxhimit publik; të njohin kushtet dhe dallimet organizative të institucioneve që janë bartës të

politikave përkatëse dhe përfundimisht të jenë të aftë të përdorin metodat dhe teknikat e evaluimit.

Vlerësimi, pra bazohet në metodat e evaluimit, të bazuara në analizën e dokumenteve dhe materialeve të institucioneve përkatëse, të dhëna statistikore, eksperimentet, në intervista të standardizuara, intervista të hapura, kosto-përfitimit apo përmes teknikës SWOT, ku theksohen përparësitë, dobësitë, mundësitë dhe rreziqet. Vlerësimi konsiston në mbledhjen e të dhënave, treguesve matës dhe matjen e tyre rreth implementimit dhe performancës së politikave me qëllim të përshkrimit të gjetjeve dhe ofrimit të rekomandimeve. Përdoren kështu metodat e evaluimit për të vlerësuar dhe ndihmuar në përmirësimin e programit, projektit apo politikës në të gjitha aspektet e rëndësishme që mbulon, duke përfshirë trajtimin e çështjeve në fushën e sigurisë, drejtësisë, politikës, ekonomisë dhe mjedisit.

Matja e performancës është një teknik e evaluimit që përqendrohet te efektiviteti dhe efikasiteti, sidomos fokusi analitik është te niveli menaxherial. Me këtë rast raportimi, nga ana e menaxhmentit duhet të jetë thelbësor për matjen e performancës së organizatës në fjalë. Po ashtu vlerësimi mund të bëhet edhe për matjen e ndikimit, jo vetëm të rezultateve dhe të politikave. Përfshirë këtu ndikimin që mund të ketë politika në njerëz (grupe ose individ), sjelljen, bindjen apo qëndrimet e tyre, ndikimin që mund të ketë në palën e tretë, pra jo në grupin që synohet, ndikimi në kushtet socio-ekonomike (kostoja, buxheti, tatimi, gjendja sociale etj.), ose

ndikimi në të ardhmen politike (çfarë efekte prodhon politika e caktuar për brezat e ardhshëm?).

Vlerësimi i mirëfilltë konsiston në ndërmarrjen e disa hapave të nevojshme, sipas Rossi et.al., (1999) këto janë:

- Identifikimi dhe marrëveshja me palën e kontraktimit, pra klientët e vlerësimit;*
- Pyetjet dhe kriteret e vlerësimit të jenë të qarta;*
- Burimet dhe mjetet në dispozicion për të kryer vlerësimin (personeli, koha, organizimi i punës në terren etj.);*
- Zgjedhja e metodës, teknikës më të përshtatshme për vlerësim;*
- Grumbullimi i të dhënave, informatave dhe evidencës së duhur;*
- Analiza e të dhënave dhe përpunimi i të gjeturave;*
- Publikimi dhe rekomandimet e dala.*

Shumë studiues kanë shprehur brengat e tyre të bazuara, se vlerësimi sistematik e objektiv dhe i mbështetur në të dhëna e fakte shkencore rreth politikave, është i mbërthyer shpesh nga vlerat dhe normat shoqërore dhe gjykimet me ngjyrimë partiake e politike. Meqenëse qëllimi i politikaneve apo zyrtareve të zgjedhur është të qëndrojnë ose vijnë në pushtet, ndikimi i tyre në vlerësimin e politikave apo programeve mund të jete i shumëfishtë dhe i shumanshëm.

Shembull

Vlerësimi i Barometrit Kosovar të Sigurisë nga QKSS sipas Analizës SWOT

S= *Konsolidimi dhe avancimi i kapaciteteve hulumtuese të stafit. Metodologjia, planifikimi dhe zbatimi i mirëfilltë i hulumtimit në terren. Testimi paraprak i pyetësorit, anketimi në çifte, mbikëqyrja dhe transparenca e mbledhjes së të dhënave. Përfshirja në grupe të fokusit të bartësve institucional dhe eksperteve si dhe numri i mjaftueshëm i diskutimeve. Trajtimi i çështjeve të sigurisë nga aspekti gjithëpërfshirës kontribuon në shtimin e njohurive të reja. Avokimi si dhe komunikimi i raportit ka arritur nivelin e kënaqshëm të qëllimeve.*

W= *Mungesa e numrit të Raportit, respektivisht të datës kohore të publikimit dhe periudhës së mbuluar me hulumtime. Një përmbledhje dhe analizë e shkurt e të gjeturave do të ishte e pëlqyeshme. Mbikëqyrja e procesit të anketimit do të duhej të ishte i jashtëm ose edhe i kombinuar.*

O= *Qasja dhe koncepti i 'Sigurisë njerëzore' ku përfshihen fushat e trajtuara në hulumtim do të mund të shtjellohet dhe mbështetet në të gjeturat e Raportit. Vazhdimi i raporteve të tjera periodike do të ngritë kapacitetet menaxhuese dhe hulumtuese si dhe do të risë besueshmërinë e ndikimit në grupet e synuara (target grupet).*

T= *Meqë hulumtime të tilla janë një ndërmarrje e kushtueshme, sfidë mund të jetë vazhdimësia dhe konsistenca e raporteve të tilla. Sfidë eventuale mund të jenë presionet e jashtme, sidomos politike, rreth të gjeturave të raportit dhe ndikimi i tyre në cilësinë dhe objektivitetin e hulumtimit.*

Për diskutim

- Ku qëndron përparësia e ciklit të politikbërjes në të studiuarit e politikave?
- Çfarë lloje të agjendave ekzistojnë sipas Birkland, dhe çka ndikon në këto?
- Kush dhe si ndikon në formulimin e politikave?
- Çka është me rëndësi te vendimmarrja e çka te zbatimi?
- Pse është me rëndësi evaluimi i politikave?

9. ANALIZA E POLITIKAVE

Qytetarët e rëndomtë, përfshirë të gjithë ata që nuk janë vendimmarrës, shpeshherë janë kritik ndaj politikave të cilat influencojnë jetën tonë, qoftë drejtpërdrejtë ose tërthorazi. Shpeshherë perceptimi për politika të caktuara bëhet edhe (para)gjykimi për sukseset apo dështimin e tyre. Opinioni për këto politika, zakonisht është subjektiv, rezultat i reagimit të përgjithshëm shoqëror, mediatik apo edhe i qëndrimeve politike. Ajo që mbetet me këtë rast i anashkaluar është vet procesi i politikbërjes, i cili nuk analizohet në tërësinë e vet por, siç supozohet, i determinuar vetëm nga ana e politikanëve ose opinion-bërësve (të pozitës apo opozitës). Në fakt procesi politikbërës është kompleks dhe ngërthen një varg faktorësh përcaktues të saj.

Analiza e politikave publike përbën studimin e asaj, se si politikat qeveritare bëhen dhe zbatohen, si dhe sa mund të rrisim njohuritë tona rreth këtyre politikave me qëllim të përmirësimit të formulimit dhe zbatimit të tyre. Analiza është përherë rezultat e argumentimit, shpalosjes dhe shpjegimit të fakteve (dhënave, informatave, shkresave) mbi të cilat mbështetët ajo, si dhe arsyetimit të zgjidhjeve e rekomandimeve të propozuara. Pyetjet qendrore të analizës duhet bazuar në realitetin ekzistues dhe adresuar empirikisht, pra duhet t'i nënshtrohen matjeve dhe vlerësimeve, përmes

metodës apo teknikës së përzgjedhur në mënyrë të kërkimit analitik e sistematik (John, 2006).

Kjo qasje dallon prej analizave konvencionale politologjike, sepse shkenca politike si një disiplinë akademike nuk ka qëllim parësor e të vetëm aftësimin e studentëve për zgjidhjen e problemeve konkrete, por më shumë kuptimin, trajtimin dhe eksplorimin e tyre. Me fjalë të tjera, ekziston një diskrepancë ndërmjet njohurive 'shkencore' dhe njohurive 'profesionale' qëllimi i së cilës është që të aplikohen njohuritë për të zgjidhur problemet praktike në shërbim të shoqërisë.

Temë boshte dhe pyetja kryesore që duhet shtruar gjatë analizimit të politikave publike është, se si çështjet që preokupojnë shoqërinë, në fakt bëhen politika publike. Duke identifikuar modele, qasje dhe mënyra të formulimit, krijimit dhe implementimit të politikave, ne arrijmë të njohim mangësitë apo përparësitë e veprimeve nga e kaluara, me qëllim që mësimet e nxjerra të shfrytëzohen për bërjen e politikave të ardhshme sa më mirë që është e mundur (Lasswell, 1971). Qysh Aristoteli në veprën e njohur "Politika" shtron pyetjen shumë qenësore: kush ushtron pushtetin dhe në emër të kujt e bënë këtë? Duke krahasuar dhe analizuar 168 kushtetuta të ndryshme, ai krijoi një tipologji të sistemeve politike, duke i përcaktuar edhe format ideale të qeverisjes. Ishin tre kritere, që shquheshin në klasifikimin e tij të njohur. E para, kishte të bënte me sasinë e atyre që duhej sunduar, e dyta me pasurinë dhe statusin e tyre shoqëror, si dhe me çështjen në të mirë të kujt këta ushtrojnë autoritetin e tyre

politik. Prandaj tirania, oligarkia dhe demokracia ishin lloje të dëmshme dhe të padëshiruara, kurse monarkia, aristokracia e politika (politea)- forma të qëndrueshme e të dobishme. Ky klasifikim, çuditërisht, ishte i pranuar dhe i pakontestuar deri kah fillimi i shekullit XIX-të (Parry 2010, 39).

Por, historikisht shikuar vetëm pas konsolidimit të aparatit administrativ dhe institucional, fillimisht në shtetet e Evropës perëndimore, shtetet ishin në gjendje të ofronin edhe shërbime publike, si për shembull, për shëndetësinë, arsimin, ushtrinë, banimin, transportin rrugor, hekurudhor, detar e ajror dhe në shumë sektor e sfera tjera. Së këndejmi edhe interesimi i studiuesve u zhvendos pjesërisht nga filozofia politike në hulumtime që ndërlidheshin me performancën institucionale dhe me përmbajtjen e politikave qeveritare.

Avancimi i shkencave shoqërore në përgjithësi, e në veçanti i shkencës politike gjatë shekullit të kaluar, sidomos në ShBA, forcoi besimin se përmes kërkimeve empirike dhe të arriturave shkencore, mund të sqaroheshin më mirë proceset politikbërëse. Dhe në këtë mënyrë, do të rritej edhe niveli i cilësisë së politikave dhe vendimeve, duke ndihmuar e ndikuar kështu në gjetjen e zgjidhjeve pragmatike për çështjet me të cilat ballafaqohen qytetarët.

Thjeshtëzuar pra, analiza e politikave publike konsiderohet si një fushë studimi që aspirofrimin e zgjidhjeve adekuate apo alternativave optimale gjatë një përballje me probleme të natyrës qeverisëse. Harold Lasswell është përpjekur për të krijuar një shkencë shoqërore aplikative dhe të veprojë si një

ndërmjetësues mes akademikëve, vendimmarrësve, dhe qytetarëve të rëndomtë (Fischer 2003, 3).

Raporti mes politikës, në kuptimin më të gjerë të fjalës dhe politikave, është sot temë qenësore për shkencat politike. Duke shtruar pyetjen qenësore: a përcakton politika- e kuptuar si një konglomerat institucionesh dhe tërësi aktorësh vendimmarrës, politikat publike apo anasjelltas? Një dilemë që nuk është aspak lehtë të zgjidhet me një përgjigje të thjeshtë mohuese apo pohuese. Përkundër kësaj, këto dy aspekte nuk janë të pandashme, por në fakt janë komplementare, duke e plotësuar njëra-tjetrën. Përgjithësisht, studimi i politikave publike është ndër-disiplinor dhe, para së gjithash, një fushë studimi në kuadër të shkencave politike, juridike, sociologjike dhe ekonomike, që përdor një gamë të gjerë objektsh studimi si dhe metodash hulumtimi. Studimet e politikave bëhen duke mbledhur të dhëna empirike, dëshmi normative dhe prova të verifikueshme, të cilat pastaj u parashtrohen analizave të caktuara për të nxjerr mësim dhe rekomandime të cilat mund të zbatohen në praktikë ose të ndërmerren përmirësime eventuale.

Interesimi i thellë dhe marrja me përmbajtjen e politikës nuk përbën për analizën e politikave një qëllim në vetvete, por është i lidhur ngushtë me përpjekjet për të identifikuar faktorët kryesorë, që ndikojnë dhe përcaktojnë formimin e politikave. Përveç metodave të shumta të hulumtimit për raste studimore, gjatë analizimit të politikave publike ne shfrytëzojmë edhe një sërë konceptesh të ndryshme teorike. Këto qasje do t'i

trajtojmë pak më vonë. Por, para se të analizojmë çfarëdo politike sektoriale, na duhet fillimisht të jemi të vetëdijshëm se për çfarë lloj politikash respektivisht politike bëhet fjalë. Kështu, analizat e politikave nga aspekti kohor mund të bëhen para, gjatë dhe pasi që këto të jenë zbatuar. Prandaj, këto në literaturë njihen edhe si analiza retrospektive ose *ex post*, si dhe prospektive *ex ante* (Patton, Sawicki 1993, 23). Derisa e para përfshin një analizë deskriptive, duke përshkruar se çka ka, si dhe pse ka ndodhë, duke u bazuar nga të dhënat e kaluara, pra historike. Shpeshherë, këto analiza synojnë të vlerësojnë së a janë arritur objektivat e parapara për politikën në fjalë. Këto lloje analizash përmbajnë edhe qasje normative, pra vlerash, qëllimi i së cilave është gjetja e problemeve dhe të metave nga politikat, korrigjimi i tyre dhe eventualisht propozimi i atyre të reja.

Analiza prospektive fokusohet në hartimin e politikave që priten të jetësohen, duke ofruar informata dhe sugjerime të cilat u shërbejnë vendimmarrësve paraprakisht. Këto analiza, në përgjithësi, orientohen nga kërkimi i zgjidhjeve, opsioneve ose përgjigjeve, duke u nisur nga pyetjet se çka mund të ndodhë nëse përzgjidhen alternativat dhe mjetet e caktuara, si dhe çka duhet bërë që këto politika të jenë efikase dhe eficiente.

Sipas disa autorëve për nga ana e interesimit dhe si objekt studimi, analiza e politikave publike merr këto trajta kryesore: përshkruese, parashkruese dhe parashikuese. Analizat përshkruese (deskriptive) e politikave synojnë kuptimin e politikës duke u interesuar në përmbajtjen, procesin dhe

kontributet e atyre ekzistuese. Kurse, analizat parashkruese (preskriptive) përqendrohen më shumë në rekomandimet e veprimeve dhe përmirësimin e cilësisë së politikave duke ofruar alternativa të mundshme, që do të sillnin rezultate të caktuara. Ndërkaq, analiza parashikuese (predicitive) i referohet projektimit të rezultateve dhe efekteve duke u nisur nga veprimet ose modele të përzgjedhura (Patton, Sawicki 1993, 24).

Një vijë e qartë ndarëse mes tyre nuk ekziston pasi që këto kombinohen shpesh, por në literaturën shkencore, forma e parë njihet si analiza e politikave, kurse tjetra si analiza për politika (Hill 2009, 5). Analiza e politikave shpeshherë kuptohet si aktivitet që i paraprinë vendimeve, me qëllim për të ngritur cilësinë ose të evitohen të metat eventuale para se të zbatohet politika e caktuar. Në anën tjetër, analiza mund të jetë e nevojshme pasi që këto vendime të jenë marrë, në mënyrë që të sqarohet pse është ndërmarrë pikërisht ky lloj vendimi, që politika e tillë të jetë e përputhshme me vendimet tjera, dhe që kjo të jetë e pranueshme nga qytetarët dhe sidomos nga personat që më së shumti preken nga politika përkatëse (Manzer 1984, 586). Do të varet nga një varg faktorësh se si duhet të qasemi gjatë analizës dhe studimit të politikave publike, prej rëndësisë dhe natyrës së politikës përkatëse, kohës në dispozicion, a kërkohen analiza afatmesme apo afatgjata, normave etike e shoqërore, aspektit financiar, kontekstit politik, rolit ose ndikimit të aktorëve të ndryshëm etj. Të gjitha këto, në thelb e determinojnë më pas edhe vet metodologjinë e studimit të politikave. Shtrohet pyetja: pse

duhet të bëhen analiza? Janë pra tre qëllime themelore për këtë:

- Të kuptuarit shkencor – përmirësimi i njohurive rreth politikave të caktuara;
- Këshilla profesionale – aplikimi i njohurive shkencore për zgjidhjen e problemeve praktike.
- Rekomandime të politikave - obligim moral dhe qytetar për të zhvilluar e përmirësuar politikat specifike.

Me analizimin e politikave synohet që të përshkruhen politikat përkatëse në përgjithësi, të detektohen gabimet dhe lëshimet eventuale, të gjenden shkaqet për ngecjen apo mosfunksionimin e tyre, pasojat e mundshme nga këto, si dhe të ofrohen alternativat e duhura në raste të tilla. Objektiva të cilat nuk janë aspak të lehta, por kërkojnë përkushtim dhe profesionalizëm të shtuar në punë.

ASPEKTET E STUDIMIT	PYETJET HULUMTUESE	METODAT KËRKIMORE
Politika dhe Politikat	Kush i krijon politikat? Si ndikon politika në politikat dhe anasjelltas?	Raste studimore Statistika.
Procesi Politikbërës	Pse, me çfarë qëllimi dhe si krijohen politikat?	Metoda cilësore dhe sasiore.
Analiza e Rezultateve të Politikave	Ku janë të metat, çka duhet bërë? Cili option është më adekuat?	Metoda statistikore, modelimi, analiza e kostos-efektivitetit.
Evalrimi i Politikave	Çka është bërë? Çfarë impakti kishte. Kush, ku dhe si ndikoi?	Metoda kualitative, intervista me ekspertë, analiza e përmbajtjes statistikore, metoda krahasuese.
Implementimi i Politikave	Kush, si dhe pse vendosi për politika? Si u zbatua? Si duhet të ndikoj politika në shoqëri dhe anasjelltas?	Analiza cilësore dhe analiza sasiore.

Tabela 5. Aspektet qendrore të studimit të politikave (përshtatur nga Smith, Larimer 2009, 21-23)

Autorë të ndryshëm ofrojnë një skemë disa hapash për analizimin e politikave apo fazave të ndryshme të politikbërjes. Ndër më të rëndësishmet dhe më të përhapurat, po i veçojmë ato nga Patton dhe Savicky (1993) që ofrojnë skemën gjashtë hapshe në analizimin e politikave, duke filluar nga hapi i parë:

1. *Verifiko, përkufizo dhe detajo problemin;*
2. *Krijo kriteret e vlerësimit;*
3. *Identifiko politikat alternative;*
4. *Vlerëso politikat alternative;*
5. *Paraqiti dhe dallo analizat e politikave;*
6. *Monitoro dhe vlerëso zbatimin e politikave.*

Për këto hapa të propozuara, ata i paraqesin dhe shtjellojnë edhe metodat kryesore përmes së cilave mund të mblidhen të dhënat dhe analizohen më pas, si anketat, intervistat dhe analizat e të dhënave statistikore. Ngjashëm me këtë skemë e njohur dhe mjaft e përdorur është edhe skema e ofruar nga Eugene Bardach (2012), i cili me librin e tij, në formën e udhëzuesit praktik për analiza të politikave, i ofron këto hapa;

“Rruga tetë-hapshe” e Bardach-it:

- *Përkufizimi i problemit*
- *Mbledhja e provave*
- *Ndërtimi i alternativave*
- *Zgjedhja e kriterëve matëse*
- *Interpretimi dhe projektimi i rezultateve*
- *Përballja me paqartësitë (e të dhënave)*
- *Vendos*

- *Publiko punën dhe paraqiti rezultatet*

Është jashtëzakonisht e rëndësishme që analiza të hartohet në një mënyrë të tillë që pikat thelbësore mund të kuptohen dhe komunikohen lehtësisht. Jo rrallëherë, moskuptimi apo keqkuptimi i tyre ose edhe paraqitja jo e duhur e tyre, bën që ato të përfundojnë në sirtarë të ndonjë zyrtari apo organizate. Dhe zgjedhja e opsioneve konkurruese të politikave nga ana e politikbërësve mund të jetë komplekse, sepse edhe problemet mund të jene të koklavitura dhe se e ardhmja është gjithmonë e pasigurt. Por, duke rritur aftësinë tonë për të parashikuar pasojat apo planet alternative të veprimeve, dhe duke ofruar një kornizë për vlerësimin e këtyre pasojave, teknikat e analizës së politikave mund të çojnë drejt vendimeve dhe politikave më të mira.

Ata që studiojnë procesin e politikave janë të interesuar në gjetjen e përgjigjeve rreth çështjeve: pse qeveritë i kushtojnë më shumë vëmendje disa problemeve dhe jo të tjerave (çaktimi i agjendës dhe vendosja e prioriteteve), pse ndryshimet e politikave ose qëndrueshmëria e tyre ndodhin, dhe përfundimisht prej nga vijnë politikat.

9.1 ANALIZUESIT E POLITIKAVE

E veçanta e studimit të politikave publike është multi-disiplinariteti, por edhe inter- disiplinareteti i saj, si në koncepte teorike ashtu edhe në modele dhe qasje metodologjike që ka në dispozicion. Së këndejmi, ajo nuk përbën vetëm një fushë studimi të veçantë, por aq më shumë përbëhet nga si dhe gërshetohet me disiplina e fusha studimesh të cilat bashkëdyzohen si të integruara në këtë fushë. Kështu, studimi i politikave publike i hyjnë në punë dhe janë pjesë integrale e hulumtimeve të studiuesve si: ekonomistëve, juristëve, politologëve, urbanistëve, menaxherëve, sociologëve, specialistëve në marrëdhënie ndërkombëtare etj., prandaj edhe studiohen në gamën e tyre të gjerë.

Siç e theksua në fillim të librit, ekziston një ngatërrese gjuhësore por edhe kuptimore dhe përmbajtjesore në mes analizës politike dhe analizës të politikave, e që rrjedhimisht personat/ekspertët e njërës sferë jo domosdo mund të bartin të njëjtin titull. Kështu, që qëllimisht e cekëm në nëntitull kategorinë e fundit me 'analizues', për t'i dalluar nga analistët politik, e që janë shumë më të shpeshtë në hapësira mediale, dhe për të cilët nuk kërkohen patjetër njohuri rigoroze shkencore meqë nuk përbejnë një profesion të veçantë akademik.

Analizuesit apo ekspertët e politikave gjenden në të gjitha nivelet dhe sektorët qeveritarë, në firma konsulentësh, në

qendra kërkimore si dhe në botën akademike. Puna e tyre konsiston në planifikimin, grumbullimin e informatave, mbledhjen dhe përpunimin e të dhënave, monitorimin e bordeve të agjencive shtetërore, analizën e komiteteve legjislative, departamenteve brenda ministrive etj. Sipas Howlet dhe Ramesh (1995, 9) analizuesit mund të punojnë brenda institucioneve qeveritare (edhe komunale) me fokus në planifikimin, hartimin dhe kërkimin e rezultateve të politikave, qofshin ato makro-ekonomike, të sigurisë, në turizëm, në politika të jashtme etj. Përmes projekteve të ndryshme ata mund të punojnë edhe në institute apo organizata jo-qeveritare, duke vlerësuar programet, strategjitë apo duke gjetur mjetet dhe mundësitë për zbatimin dhe përmirësimin e tyre. Dhe së fundi, ata mund t'i gjejnë nëpër universitete, kolegje apo institute shkencore, ku interesimi i tyre është më 'akademik' dhe i përgjithshëm ndaj studimit të politikave sesa në dy llojet e mësipërme. Derisa dy kategoritë e para mund të hyjnë më shumë në kuadër të 'analizës së politikave', ata të fundit më shumë i takojnë grupit në suaza të 'studimit të politikave'. Meqë dy grupet e para më shumë bëjnë analiza *për* politika sesa analiza *të* politikave.

Kështu, sipas Patton e Sawicki (1993, 26-29) analistët mund të jenë të llojit:

- *Teknokrat - të cilët kryesisht veprojnë brenda administratës apo edhe ekzekutivit, dhe që kanë njohuri dhe shkathtësi analitike, por pak ose hiç interesim dhe aftësi politike.*

- *Politikan* - që janë të interesuar kryesisht për zgjidhje më të favorshme politike, avancim personal në karrierë dhe më pak në argumentimin analitik.
- *Ndërmarrës* - janë persona që kanë shkallë të lartë profesionale dhe aftësi si analitike ashtu edhe politike, dhe që punojnë sipas kërkesës së palës/klientit.

Pavarësisht llojit të analistëve dhe fushëveprimit të tyre, se a vijnë nga burokracia, politika apo sektori jo-publik, thelbësore është që të kenë kompetencë dhe integritet në analiza, përgjegjësi karshi palës që shërbejnë dhe të jenë të përkushtuar, në rend të parë, ndaj të mirës publike.

Çka e karakterizon studimin e politikave publike, është se në stadi të ndryshme ka edhe qasje të ndryshme hulumtuese. Me fjalë të tjera, gjatë analizës së politikave përdor qasje empirike duke u mbështetur në të dhëna statistikore, interpretime të dokumenteve dhe normave ligjore ose intervistave me ekspertë të fushave përkatëse. Ndërsa, gjatë vlerësimit të politikave niset nga qasja normative duke u bazuar në përvojat dhe të gjeturat nga e kaluara, sikurse edhe duke kërkuar përgjigje, se si duhet vepruar tani, e çka duhet bërë?

Para se të lëshohemi në metodat e hulumtimit të politikave, e shohim të udhës që të tërheqim vëmendjen dhe sqarojmë sfidat e mundshme, respektivisht faktorët influencues të politikave. Faktorë të cilit jo rrallë, neglizhohen ose nuk u kushtohet edhe aq shumë rëndësi në analiza të politikave, por që këta faktorë nganjëherë mund të jenë përcaktues për fatin dhe suksesin e politikave në fjalë.

9.2 SFIDAT E ANALIZAVE TË POLITIKAVE

Analiza e politikave publike mundëson shqyrtimin e çështjeve aktuale të rëndësisë jetike, si për jetën publike ashtu edhe të politikbërësve. Këto çështje mund të jenë si tema të diskutuara dhe me interes për shoqërinë, gjithashtu edhe çështje ende të pa-tematizuara nga publiku apo nga përfaqësuesit politik.

Pjesa dërmuese e punimeve dhe kërkimeve e analizave të politikave, aspiron evaluimin e vendimeve dhe veprimeve të qeverisë si dhe procedurave administrative, legjislative dhe burokratike. Për kërkimet e mirëfillta shkencore kjo paraqet nganjëherë një sfidë mjaft të rëndë. Pasi që hulumtimet bazohen detyrimisht në teoritë përkatëse, të cilat mbështeten në metodat adekuate hulumtuese që i vejnë në prova tezat e shtruar në vërtetësinë apo jo-validitetin e tyre. Për analizimin e procesit të hartimit të politikave, kjo detyrë është jo rrallë problematike, sepse studimet e politikave publike kryesisht anojnë kah format normative apo deskriptive të analizimit. Në këtë mënyrë të dhënat empirike, shpeshherë në trajtë të statistikave ose dhënave numerike, operacionalizohen përmes metodave që janë shumë më të përafërta me analizat ekonomike sesa me ato nga shkenca politike. Nga këndvështrimi i ngushtë shkencor, ja si e përshkruajnë politikatat publike disa autorë:

"Kjo është më shumë një interesim sesa shkencë, më tepër organizim i parimeve dhe qëndrimeve se një tërësi e njohurive sistematike, më shumë çështje arti dhe

zanati sesa disiplinë e vërtetë dhe tërësisht 'shkencore'."
(Goodin, Rein, Moran 2006, 5).

Përkundër paqartësisë së përcaktimit, padyshim ka shumë studiues që merren me studimin e politikave publike dhe brenda shumë disiplinave të ndryshme studiohen këto aspekte. Në shkencë politike, analizimi i politikave bëhet zakonisht brenda kornizave krahasimtare, qoftë mes vendeve, politikave apo modeleve të llojllojshme apo edhe në kohë dhe hapësirë të ndryshëm. (Wildavsky 1979; Goodsell 1992). Kështu, gjatë studimit të politikave publike duhet pasur parasysh dallimet që kanë politikat e ndryshme ndërmjet veti, për shembull, politikat agrare dallojnë prej atyre fiskale dhe këto prej politikës së jashtme etj. Çka vlen të thuhet, gjatë zbatimit të metodave komparative, është që duhet të qartësohet se çka, kur dhe si po krahasohet, pasi krahasimi nuk mund të ketë përherë kuptim dhe në të gjitha rastet të jap rezultate të pritura. Gjithashtu, nga analistët e politikave kërkohet objektivitet shkencor dhe qasje etike e profesionale, si një lloj betimi të Hipokratit, ashtu siç është praktika e tradita në mjekësi (Godin, Rein, Moran 2006, 7). Apo edhe siç e arsyetojnë disa autorë të njohur se e vërteta duhet të thuhet me çdo kusht, pavarësisht se kujt dhe sa i pëlqejnë këto fakte. Në dallim prej botës akademike, shpeshherë e ngujuar në të ashtuquajturën 'kullën e fildishtë', duke hapur debate interesante shkencore, duke shtruar çështje e dilema dhe duke adresuar kritika intelektuale, në studime të politikave publike kërkohen analiza me rezultate më të dukshme dhe konkrete, gjë e cila i venë në pozitë në mes të shkencëtarit e akademikut dhe të politikbërësve e

vendimmarrësve. Një pozitë ku kërkohet profesionalizëm, objektivitet dhe mjaft maturi për të mos 'rrëshqitur' në shërbyes të pushtetarëve apo në shkencëtar shkurt-pamës që ndjekin në formë konsekuente dhe me çdo kusht karrierën akademike.

9.3 KONTEKSTI

Një premisë e politikbërjes së suksesshme padyshim që është koordinimi i mirë kohorë dhe përmbajtësor i aktorëve të involvuar në këtë proces. Arsye e shpeshtë pse politikat dështojnë gjatë implementimit është pikërisht shkaku i ngatërresave në mes të disa instancave e autoriteteve dhe përzierja e kompetencave mes tyre. Për ilustrim po e japim rastin e vonesave, mungesave dhe mos koordinimit të ndihmave për viktimat e Uraganit 'Katrina' në ShBA në gusht të vitit 2005, pas së cilës gjendja filloi të dal jashtë kontrollit pasi ndihmat emergjente mungonin dhe një sërë agjencish qeveritare ishin të ngarkuara për punë të njëjta. Si pasojë presidenti i atëhershëm e shkarkoi drejtorin e Agjencisë Federale për Emergjencë. Edhe në Kosovë kemi pasur raste të shumta apo ka ende të tilla, kur dy ose më shumë institucione kanë punuar në fusha të njëjta pa dhënë asnjëherë rezultate të dëshiruara. Bie fjala, në Kosovë ekziston agjencia e pavarur e njohur si 'Autoriteti i aviacionit civil', dhe në kuadër të Ministrisë së Infrastrukturës është Departamenti i aviacionit

civil, që kanë thuaja detyra të njëjta, sidomos marrë parasysh mungesën e kompanisë ajrore shtetërore dhe qarkullimin e kufizuar ajror të një vendi të vogël si Kosova.

Prandaj përcaktimi i qartë i detyrave dhe kompetencave, përkatësisht përcaktimi i qartë i mandatit të çdo institucioni e organizmi publik është një parakusht i zbatimit të politikave, rregulloreve ose urdhërësive të caktuara. Konteksti është për studimin dhe kuptimin e politikave ajo çka ngjyrat janë për piktorin, numrat për matematikanin apo ndoshta oksigjeni për njeriun. Pasi që ekziston një diskrepancë e theksuar të politikave jo vetëm ndërmjet sektorëve të ndryshëm, por edhe mes shteteve apo njësive politike rajonale në shtetet federale. Vendet e ndryshme ndjekin edhe strategji politike të ndryshme, të cilat i përshtaten kushteve, rrethanave, traditave kombëtare dhe konstelacionit të tyre politik, më së shumti. Dhe së fundi, aspekti kohor është po ashtu relevant, pasi që nevojitet një përshtatshmëri me interesat dhe kërkesat që janë të ndryshueshme në faza të ndryshme kohore.

Duke qenë një fushë studimi, ajo ka interferencë me një sërë disiplinash shkencore si shkenca politike, ekonomi, menaxhment, shkenca juridike, administratë publike dhe sociologji. Politika publike përfshin një spektër të gjerë objektivash studimi dhe, gjithashtu, ka në dispozicion një mori qasjesh dhe metodash hulumtuese që burojnë nga disiplinat e sipërpërmendura. Varësisht se nga cili këndvështrim i eksplorojmë politikën, ashtu mbizotëron edhe qasja dhe interpretimi i tyre. Kjo do të thotë se varësisht prej objektit të

studimit, në analizimin e politikave përdoren edhe parametrat hulumtuese të ndryshme, kështu bie fjala, në politikat buxhetore shfrytëzohen metodat kuantitative e statistikore, kurse në analizimin e politikave të jashtme zakonisht metodat komparative apo në raste të tjera eventualisht edhe kombinim i metodave.

Cila do metodë, qasje teorike apo objekt studimi që të jetë i aplikuar, nuk duhet harruar asnjëherë se me studimin e politikave publike synohet kuptimi dhe sqarimi sa më i mirë i funksionimit të qeverisjes. Në esence kjo fushë studimi aspiron qartësimin e funksionimit të sistemit politik në tërësinë e saj, sikurse edhe të përcjell procesin e politikbërjes dhe vendimmarrjes, duke shtruar çështjet se si dhe çfarë politikash ky sistem prodhon. Politologu i shquar Harold Lasswell, pohonte se analizimi i politikave provon të studioj procesin e vendosjes apo zgjedhjes dhe të evaluimit të njohurive të aplikueshme për zgjidhjen e çështjeve të caktuara. Megjithëse përkufizimet e tilla janë mjaft përgjithësuese, vlen të thuhet se në esencë studimi i politikave ka orientim pragmatik, është më shumë praktik sesa shkencor. Pa anashkaluar qasjet dhe njohuritë shkencore gjatë dhënieve të këshillave profesionale apo rekomandimeve konkrete.

Faktikisht, nuk ka fushë të jetës ku nuk mund të mos shtrihet veprimtaria e politikave publike, dhe nuk ka sferë ku analizat dhe hulumtimet nuk mund të sjellin për secilin njeri ndonjë ndryshim në mënyrën e jetesës së tyre, qoftë pozitive - si lehtësime, apo negative - si vështirësi ose dëmtime nga

politikat e caktuara. Prandaj, politikat publike nuk duhen të izoloohen vetëm në departamente universitare dhe si fusha akademike, por përmes përkrahjes materiale e intelektuale edhe si faktor i rëndësishëm i zhvillimit të gjithëmbarshtëm shoqëror, politik e ekonomik.

Veçanërisht Kosova si shtet i ri, ka jashtëzakonisht nevojë për themelime dhe forcimin e institucioneve të cilat do të analizojnë, hulumtojnë, avokojnë dhe këshillojnë në politikat publike të sektorëve dhe niveleve të ndryshme. Gjetjet e perceptimit të qytetarëve, siç mund të shohim në tabelën e mëposhtme, paraqesin edhe disa nga problemet më të mëdha të Kosovës, që kërkojnë edhe analizimin e politikave në këto sektorë dhe zgjidhjen e këtyre problemeve.

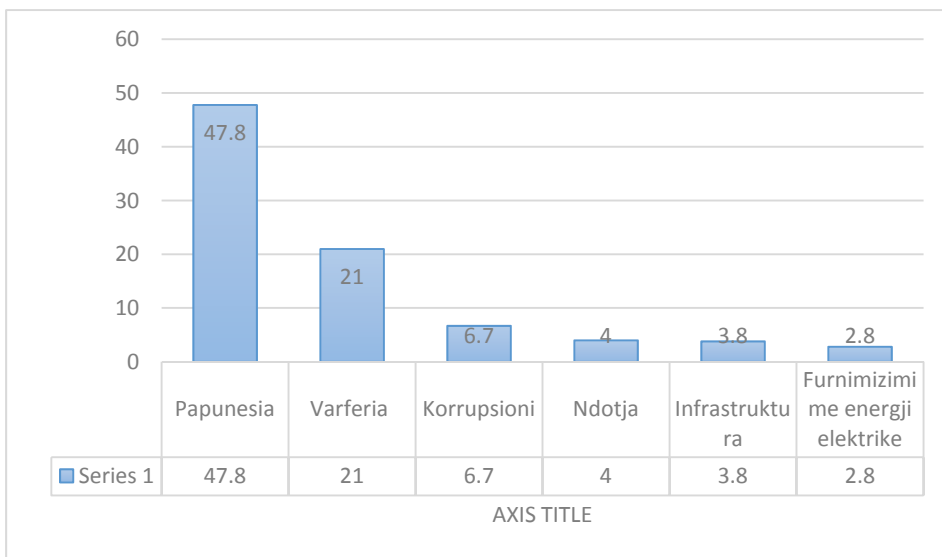


Figura 14. Perceptimet për problemet më të mëdha me të cilat përballëtohet Kosova vazhdimisht. Burimi: Puls i Publik XII, Nëntor 2016, UNDP Kosovë

Një sfidë për analistët e politikave publike, për çdo vend të botës dhe për çdo kohë, mbetet dilema e këshillave apo rekomandimeve drejtuar institucioneve qeveritare, pasi që këto zakonisht anojnë të mos pranojnë kritika apo qortime dhe kështu rrezikojnë që të injorojnë apo të refuzojnë tërësisht sugjerimet e dhëna ose rekomandimet e dala. Puna e ekspertëve të kësaj fushe, është që "t'i thuhet pushtetit e vërteta" (Wildavsky 1979). Por, cili pushtet realisht e me vet dëshirë e dëgjon sinqerisht të vërtetën? Duke qenë të vetëdijshëm për këtë, analistët e politikave publike shpeshherë bëjnë kompromise të panevojshme që për konsekuencë ulë cilësinë dhe ndoshta edhe drejtimin e duhur të punës së tyre. Paanshmëria, profesionalizmi, etika e punës kërkimore, dhe pavarësia materiale janë disa komponentë që mund t'u bëjnë ballë presioneve eventuale.

9.4 INFORMIMI DHE LLOGARIDHËNIA

Zhvillimi i hovshëm i teknologjisë informative, si dhe i shkencave politike, por edhe shkencave të komunikimit masiv çojnë edhe te profesionalizimi dhe avancimi i shtuar i komunikimit politik, si një aspekt shumë i rëndësishëm për politikën, shtetin dhe qeverisjen. Në cilindo fazë të zhvillimit dhe në çfarëdo fushë veprimi qoftë, nuk mund të ketë politika të qëndrueshme nëse nuk përkrahen, pëlqehen dhe në këtë mënyrë pranohen dhe legjitimohen nga qytetarët ose opinionin i

gjerë publik. Sidomos sot kur rrjetet sociale i kanë thuar se të gjithë qytetarët të cilët me këtë jo vetëm se janë pranues, por edhe dërgues dhe shpërndarës të informatave. Dhe kur këto zhvillime i kanë detyruar edhe qeveritarët të jenë më të hapur dhe informues ndaj publikut.

Një ndër parimet bazë të demokracisë, përveç zgjedhjeve të lira e plurale, është edhe liria e mendimit, fjalës dhe shtypit të lirë, e cila zakonisht përçohet përmes mjeteve të informimit. Në këtë kontekst, një ndër elementet kyçe të bërjes dhe zbatimit të politikave është edhe transparencja. Transparencja jo vetëm e institucioneve qeveritare, por edhe të vet subjekteve politike dhe aktorëve tjerë politik, është garantuesi më i mirë për llogaridhënien dhe efikasitetin e politikave publike. Prandaj, transparencja karshi qytetarëve është kushti themelor dhe elementi kyç i funksionimit demokratik të shtetit.

Mënyra më optimale e përkrahjes së një politike dhe arritjes të legjitimitetit të saj nga populli, është përgjegjësia ndaj qytetarëve, e që dëshmohet pikërisht përmes informimit të drejtë dhe të planifikuar mirë e profesionalisht. Ndërsa besueshmëria arrihet duke u bazuar në transparencë dhe marrëdhënie të mira me publikun. Ndikimi i opinionit publik në procesin e politikbërjes në vendet demokratike është jashtëzakonisht i lartë dhe i rëndësishëm, gjë që është vërtetuar nga shumë hulumtime e punime shkencore në sektorë të ndryshëm, si në politikë të jashtme, politikën ambientaliste etj.

Bazuar në Kushtetutën e Republikës së Kosovës, neni 41 përcakton se: "Secili person gëzon të drejtën e qasjes në dokumente publike" (Kushtetuta e Republikës së Kosovës, 2008). Kjo nënkupton se qytetarët kanë të drejtë kushtetuese që të gëzojnë të drejtën e tyre për qasjen në çfarëdo dokumenti publik dhe informacion, dhe në të njëjtën kohë i obligon institucionet publike që të zbatojnë këtë detyrim. Mirëpo, mbrojtësi kryesor i interesave të shoqërisë në një sistem demokratik, s'janë vetëm ligjet apo kushtetuta si alfa dhe omega legale e çdo shteti, por është edhe informimi i publikut. Pra, janë mediet masive, ato të shtypit dhe elektronike, si dhe shoqëria civile, të gjithë ato që mbrojnë vlerat demokratike në mënyrën më të mirë të mundshme. Bie fjala, kushtetuta s'flet për konfliktin e interesave, për nepotizmin apo krimin e organizuar, edhe pse ligji i sanksionon dhe i rregullon në mënyrë normative këto çështje, janë mediet ato të cilat i zbulojnë dhe publikojnë dukuritë negative në shoqëri. Mirëpo roli i medieve dhe shoqërisë civile zakonisht nuk mbaron me kaq. Ato shtyjnë bartësit institucional dhe politikbërësit të bëhen më të përgjegjshëm, më transparent dhe që politikatat e tyre t'i koordinojnë me kërkesat e opinionit publik, e që kryesisht artikullohet nëpërmjet mjeteve të informacionit. Mënyra më e duhur e cila siguron që përgjegjshmëria të jetë e zbatueshme, është ndëshkimi apo sanksionimi ligjor. Përveç mekanizmave formal, pra shtetëror, llogaridhënien e përforcojnë edhe ato joformale shoqërore, duke përfshirë këtu presionin publik, të bërë nga ana e medieve, OJQ-ve etj., (Ackerman, 2005).

Transparenca jo vetëm e institucioneve qeveritare, por edhe e subjekteve politike është garantuesi më i mirë i llogaridhënies, përgjegjësisë që kanë vendet dhe qeveritë demokratike. Dihet mirëfilli se në diktatura, autokraci, gjatë grusht-shteteve dhe kur shkelen parimet demokratike, është pikërisht kontrollimi dhe censurimi i informatave që ndërmerret si veprimi i parë i tyre. Prandaj, transparenca karshi qytetarëve është kushti themelor dhe elementi kyç i funksionimit demokratik të shtetit. Aktivitetet e shoqërisë civile, e veçanërisht organizatave si 'Transparency International', ose OJQ-ve vendore, janë të orientuara pikërisht në drejtim të sigurimit që qeveritë të ndjekin rregullat e tyre, për prokurimin dhe sigurimin e informatave të nevojshme për qytetarët.

Sa i përket politikës mund të thuhet lirisht, se publiku është për të sikurse ajo çka tregu është për ekonominë. Në këtë mënyrë puna me opinionin publik pasqyron më së miri gjendjen reale të një institucioni, subjekti apo politike të caktuar, si dhe trendët dhe zhvillimet e saja. Opinioni publik zakonisht është përcaktuesi kryesor i parametrave të suksesit të një politike. Për këtë arsye komunikimi apo raporti me publikun është komponentë qenësore e çdo politike, në bazë të së cilës sigurohen dhe promovohen parimet, programi dhe vizioni i politikbërësve.

Për autoritetet politike është me rëndësi jetike që raportet me mjetet e informimit të jenë sa më të shëndosha dhe që përmes tyre të ngritët imazhi i mirë, besueshmëria dhe legjitimiteti i punës dhe veprimtarisë së tyre. Kështu, raporti me publikun

është në funksion të menaxhimit dhe veprimit që identifikon, krijon dhe seleksionon informatat në mes të institucioneve dhe shoqërisë, e që janë reciprokisht të dobishme për të dyja, me qëllim të krijimit të marrëdhënieve të mira dhe të qëndrueshme.

Sot, qeveritë zakonisht bashkëpunojnë ngushtë me media dhe politikat e tyre i organizojnë ose orientojnë kah tendencat e pranimit dhe miratimit të publikut. Madje për këtë shkas, raporti me publikun, zyrat për informim, ueb faqet zyrtare, faqet e rrjeteve sociale, intervistat e shpeshta të zyrtarëve të lartë, konferencat për shtyp, matjet e opinionit publik etj., janë bërë dukuri pa të cilat politikat sot as që mund të imagjinohen e lerë më të funksionojnë si duhet. Ndërkaq, përfitimi është i dyanshëm, sepse informata është përherë e dobishme, pa marrë parasysh a buron nga organet qeveritare drejt qytetarëve apo anasjelltas. Veçanërisht, në procesin e politikbërjes informimi i drejtë, llogaridhënia dhe transparenca janë disa nga parimet pa të cilat sukcesi dhe qëndrueshmëria e politikave vështirë se mund të arrihen dhe të jenë të qëndrueshme.

9.5 HARTIMI I RAPORTIT

Në administratë dhe politika publike raportet mund të janë të formatit dhe stilit të ndryshëm, por përmbajtja e strukturës dhe qëllimi i tyre mbeten të njëjtë. Ekzistojnë lloje të ndryshme të raporteve, sikurse që janë: raporte hulumtuese, paralajmërime të hershme (Early Warning Report), raporti i vlerësimit të nevojave (Need Assessment Report) dhe Raporti i Monitorimit dhe Evaluimit. Ndërkaq, raporti i brendshëm dhe më i shkurt është i njohur edhe si raport i punës apo *memo*, është një dokumentim i rëndësishëm i informimit dhe funksionimit të monitorimit të programit, planit apo politike të caktuar. Në përgjithësi, raporti duhet të jetë rezultat i hetimeve dhe informatave të duhura për çështje, ngjarje apo zhvillime të caktuara. Kjo nuk ka të bëjë me raportimet e medieve apo përcjelljes të mesazhit, por si burim i vlefshëm i gjendjës dhe zhvillimit për nevoja të vlerësimit të situatës në sektorë të caktuar. Disa nga karakteristikat janë:

- Raporti duhet të përshtatet me mandatin dhe nevojat e atyre zyrtarëve të cilët janë përgjegjës për menaxhimin e sektorit, fushës përkatëse.
- Raportet përdoren për të adresuar problemet specifike që kanë individët, grupet, ose institucionet dhe fushëveprimet e caktuara të shoqërisë, p.sh., në të drejtat e njeriut raporti për gjendjen e të burgosurve.

- Raportimi intern dhe extern - për nevoja të brendshme dhe të jashtme dhe për publikun e gjerë.
- Me rëndësi të dihen arsyet pse shkruhen dhe për çfarë hartohen e përdoren raportet
- Raportet ndahen në bazë kohore dhe përmbajtjesore.
- Varësisht nga tema, substanca dhe kërkesa ajo merr forma të ndryshme.
- Për raporte periodike të rëndësishme janë planifikimi kohor dhe përmirësimi i vazhdueshëm i tyre në mënyrë që gjendja në terren të ndryshoj.
- Raportet mund të jenë edhe të rastit apo urgjente, nëse paraqiten situata të rënda apo të papritura. Këto bëhen, zakonisht, me qëllim që të udhëzohen organet kompetente të ndërmarrin masa sa më adekuate.
- Raportet mund të jenë edhe të bazuara në intervista, pyetësor etj.

Pyetja që mund ta shtrojmë është: Çka duhet të përmbajë një shkresë/raport i shkurt? Përgjigja natyrisht varet edhe nga lloji, volumi i vetë subjektit të trajtimit, por është me rëndësi t'i përmbahemi të ashtuquajturës piramida e shkrimit. Kjo do të thotë që zakonisht fillohet me formulimin e mesazhit duke iu përgjigjur pyetjeve: Kush, Çka, Kur, Ku, dhe Pse? Kjo bëhet në paragrafin e parë dhe përpilohet në disa rreshta. Burimi i të dhënave, nga vijnë këto informata, me qëllim që të fitohet besueshmëria dhe të krijohet korrektësia. Përmbajtja e

shkresës, për çka bëhet fjalë, çka është çështja e bazuar në prova dhe kërkesa të parashtruara. Evidentimi, referimi, parafrazimi apo deklarimi i zyrtareve ose qëndrimi zyrtar, kurse pason me përmbyllje, ku vihen data, vendi, personi zyrtar, mundësia, kontakti etj. Raporti i ekzaminon të dhënat në mënyrë sistematike, ku tiparet dhe hapat e mëposhtëm janë kryesore:

- Hapi i parë: SAKTËSIA - verifikoni çdo herë informatat dhe burimin e tyre dhe saktësinë e vërtetësinë;
- Hapi i dytë: Raporti duhet të jetë AKTUAL dhe përpiluar menjëherë apo për periudhën e caktuar të kohës;
- Hapi i tretë: Raporti duhet të jetë PROAKTIV, pra orientimi kah veprimi. Raportuesi duhet të paraqesë rekomandimet për hapat e ardhshëm që duhet të merren dhe t'i argumentoj ato me fakte dhe të dhëna.

Verifikoni gjithmonë të dhënat, statistikat dhe burimet dy ose më shumë herë. Mos përdorni fraza, anekdota ose shkurtesa. Ikni terminologjisë së ngushtë profesionale (terminus teknikus). Ikni lëvdatave apo kritikave, mos përdorni në vetën e parë apo personalizoni, si dhe shkruani në kohën e tashme. Duhet pas kujdes me gramatikën, drejtshkrimin dhe pikësimin. Shkresa duhet të jetë transmetues dhe sqarues i fakteve, e kurrsesi krijues i tyre ose tendencioz, subjektiv, nxitës etj. Sepse shkresa/raporti nuk është thjesht opinion, por pasqyrim i çështjes, gjendjes bazuar në të dhëna e fakte. Gjatë prezantimit me gojë me rëndësi është: objektiviteti, sinqeriteti

dhe të jeni i/e kuptueshëm/kuptueshme dhe të keni parasysh se a dhe sa e intereson kjo publikut. Duhet gjithësesi të kihet parasysh edhe kujt i drejtoheni.

Forma e shkresës

- Së pari Emri i Institucionit, logoja, adresa (zakonisht pjesa e majtë)
- Vendi dhe data
- Titulli ose çështja e Shkresës/Raportit.
- Shkresa në disa paragrafë, jo më shumë se dy faqe.
- Fundi i pjesës formale shënohet me një vizë ose me shenjë dhe numrat kontaktues të telefonit, adresa, e-maili dhe ueb-faqja.
- Mirë është të shkruhet në stilin e shkrimit Times New Roman ose të ngjashme, madhësia e shkronjave 12, gjerësia e rreshtave 1.5 si dhe të respektohen standartet tjera.
- Koherenca e stilit dhe forma e njëjtë përdoret përherë ose në shumicën e rasteve.

Fazat e organizimit dhe shkrimit të një raporti:

- Qartësimi i objektivave /çka kërkohet nga ky raport, ndarja e përgjegjësive nëse është punë në grup:
- Planifikimi i punës dhe kohës (konsideroni tërësinë e raportit dhe kohën në dispozicion)
- Mbledhja e informacionit dhe të dhënave (kush janë burimet, nga kush mblidhen dhe si)

- Organizimi dhe strukturimi i informatave/të dhënave (koordinoni ato dhe sistemoni mirë)
- Shkrimi i draftit të parë (ballina, mirënjohja, hyrja, metodologjia, rezultatet, diskutimi, konkluzione dhe rekomandime, eventualisht anekse/shtojcë)
- Kontrollimi dhe hartimi final i raportit
- Struktura e mundshme e një raporti duhet të përmbaj këto elemente:
 - Titulli i kuptueshëm dhe domethënës, që mund të rrjedh nga pyetja se për çka behet fjale?
 - Raporti është... (temë boshte në Hyrje, rreth 1 faqe?) Mund të ketë përmbledhje të gjeturave me pak fjale dhe në fillim të raportit.
 - Gjendja në këtë fushë paraqitet (historiku, problemi, korniza ligjore, veprimet... (1-2 faqe)
 - Paraqitja e rastit ose rasteve, shtjellim i të dhënave, debati dhe argumentet ... (2-5 faqe)
 - Konkluzionet/Rekomandimet
 - Burimet/Referencat
 - Shtojca

Për diskutim

- Çka përben analizën e politikave sipas jush?
- Si ndahen llojet e analizave?
- Si kategorizohen analizuesit e politikave?
- Nënvizoni disa nga sfidat e analizës së politikave?
- Çfarë roli luajnë informatat dhe llogaridhënia në politikbërje?

Përmbledhje

Nëse politikat paraqesin një program të krijuar nga qeveria, miratuar nga ligjvënësi dhe zbatuar nga administrata, atëherë modeli i paraqitur në këtë kapitull na ofron një pasqyrë të marrëdhënieve mes aktorëve dhe ndikimin e faktorëve në secilin stad të procesit politikbërës. Siç edhe u shtjellua deri më tani, modeli ciklik apo shkallor i politikbërjes nuk është modeli i vetëm i njohur deri më tani, se si politikat krijohen dhe se çfarë rrjedhe ato marrin deri në formën dhe stadin kur ballafaqohemi në përditshmëri me këto. Por, me siguri që përben modelin që shpjegon dinamizmin, ndërlidhjen dhe plotësimin që fazat e ndryshme si elemente përbëjnë tërësinë e politikbërjes.

Një problem me këtë cikël dhe klasifikimin e këtyre të politikës, qëndron në faktin se nganjëherë politika ngushtohet në kuptimin teknokratik, se dështimi i projektimit sjell si konsekuencë edhe deri te politikat e gabuara apo të dështuara. Gjë që nuk qëndron në thelb krejtësisht pasi planifikimi i politikave ndërthur më shumë faktorë dhe ndikime sesa që mund të parashikohen ato në mënyrën e zakonshme të ciklit. Si dhe jo gjithmonë politikat ndjekin një trajektore të tillë lineare, por ndryshojnë varësisht nga rrethanat, burimet dhe interesat e ndryshme në kohë dhe hapësirë të ndryshëm.

Prandaj, këto faza nuk duhet kuptuar si një rrjedhë normale, zakonshme apo konvencionale, por si tip ideal dhe diçka e pëlqyeshme. Përkundër këtyre vërejtjeve, politikbërja në

formën e paraqitur këtu është modeli më i përhapur dhe rrjedhimisht më i përshtatshëm deri më tani. Ndër tjera ajo shërben për ta kuptuar procesin e politikave dhe për ta analizuar atë nga këndvështrimet, fazat dhe aspektet e ndryshme të cilat na mundësojnë krijimin e një tabloje më të qartë rreth politikës publike dhe të qeverisjes.

PJESA E PESTË

QEVERISJA

10. POLITIKAT PUBLIKE GLOBALE

Me zhvillimin e studimeve të politikave publike, e sidomos politikave publike krahasuese, morri hov edhe interesimi për politikat publike globale. Kjo qoi në kalimin nga aspektet 'organizative' të strukturave të organizatave në fokusimin se si institucionet ndërkombëtare koordinohen, formohen dhe operojnë në aspekte të 'çështjeve globale' që lidhen me sistemin botëror dhe problemet me të cilat ballafaqohet mbarë njerëzimi. Përfshirja e çështjeve prej aspekteve të sigurisë dhe parandalimit të konflikteve (p.sh., në kuadër të OKB-së) në çështje financiare, ekonomike, sociale, migrimëve e ambientale. Edhe pse disa autorë besojnë se bashkërendimi i mekanizmave ndërkombëtarë ka një historik të mëhershëm e sidomos prej fundit të viteve të 1970-ta, çështjet e politikave publike ndërkombëtare zunë fill dhe u bënë objekt i disa studimeve vetëm në dy dekadat e fundit. Në të shumtën e rasteve, këto studime ishin brenda disiplinave tjera, sidomos të fushës së Marrëdhënieve Ndërkombëtare apo Politikës Krahasuese, dhe kryesisht të bazuara në çështje tematike si p.sh., politikat energjetike, financat etj. Disa nga këto studime përfshijnë ato nga Robert Keohane dhe Joseph Nye "Power and Interdependence: World Politics in Transition" (1977), pastaj nga autorë të spikatur si Marvin Soroos (1986) Wolfgang Reinecke (1997) Stuart Nagel (1999). Në kuadër të Asociacionit Ndërkombëtarë të Shkencës Politike (IPSA) me 1988 formohet

seksioni apo grupi punues i ri për studime të 'Politikave Publike Globale' (Global Policy Studies).

Një përkufizim i ngushtë të asaj se çka nënkuptojnë Politikat Publike Globale vështirë se mund të ofrohet, pasi përdoren terme të ndryshme për të përshkruar këtë fushë si Politika Publike Ndërkombëtare, Trans-kombëtare, Arena globale, Rrjetëzime globale etj. Emëruesi i përbashkët, megjithatë, mbeten politika të caktuara dhe të zbatuara jo vetëm nga qeveritë e shteteve, por mbi të gjitha nga aktorët tjerë botëror. Apo siç e sqaron Sooros (1990, 318) shumica e politikave globale mund të kategorizohen ose si rregullore që përcaktojnë kufijtë e sjelljes së lejuar për qeveritë kombëtare dhe ato nën juridiksionin e tyre, ose si programe që administrohen nga agjencitë ndërkombëtare.

Sikurse edhe me politikat publike në përgjithësi, kuptimi dhe analizimi i tyre është i varur nga konteksti i çështjes, problemit, sektorit dhe fushëveprimit të caktuar. Natyra e tyre varet nga vet çështja që duhet të adresohet, prandaj ajo në nivelin global nënkupton tërësinë e veprimeve dhe mekanizmave për të zgjidhur apo rregulluar çështje që tejkalojnë kufijtë kombëtar dhe mundësitë e aftësitë e qeverive të shteteve veç e veç. Kjo përfshin çështje që janë tej-kufitarë, edhe pse mund të kenë burimin nga një shtet, si p.sh., refugjatët, pandemitë, ndotja, terrorizmi, kriza financiare. Gjithashtu, mund të jetë, edhe në hapësira të interesit të përbashkët, por që këto nuk kanë ndonjë titullar apo autoritet të caktuar, si p.sh., orbita, oqeani, ajri, interneti etj. Mund të lidhen edhe me çështje që

eventualisht kanë karakter nacional ose mund të jenë të brendshme, por që kanë ose mund të kenë ndikim të zgjëruar si rritja e krimit, shtimi i popullsisë, çështjet e ndotjes, uria, analfabetizmi, abuzimet e të drejtave të njeriut etj.

Një aspekt tejet i rëndësishëm në debatet rreth politikave globale, është rrjetëzimi i tyre. Rrjetëzimi u fut si koncept nga Robert Keohane dhe Joseph Nye në debate akademike. Wolfgang Reinicke autor i librit "Global Public Policy: Governing without Government?" (1998) pohon se globalizimi ka transformuar strukturat dhe kushtet në shumë sfera që deri vonë kanë qenë domen vetëm i shteteve, prandaj një bashkëpunim dhe partneritet jo vetëm i shteteve dhe Organizatave Ndërkombëtare, por edhe i aktorëve e partnerëve të ndryshëm, është i nevojshëm dhe në disa raste i domosdoshëm. Sipas tij, rrjetëzimi ka ardhur si rezultat i kombinimit të liberalizmit ekonomik dhe revolucionit teknologjik, duke mundësuar kështu komunikim dhe informim më të drejtpërdrejtë dhe më të shpejtë. Pasi që më herët kishte një hendek operacional dhe një hendek participativ. Diane Stone (2008) e quan komunitetin publik dhe rrjetin trans-nacional, agora globale - që konsiston në një lloj hapësire ku ndodhë rrjetëzimi i politikave globale, ndërsa autorë të tjerë përdorin terme edhe, si p.sh., rrjetëzim trans-nacional.

Rrjetet janë dinamike si procese dhe si struktura, ato i tejkalojnë kufijtë kombëtar dhe përfshijnë grupe dhe mjete të ndryshme. Gjithashtu, adresojnë çështje të cilat asnjë aktor, qoftë shtet, organizatë ndërkombëtare apo korporatë

shumëkombëshe, i vetëm nuk mundet t'i zgjidhë. Rrjetet bazohen në shumëllojshmërinë e njohurive, përvojave dhe burimeve të palëve pjesëmarrëse dhe shërbejnë me qëllim të krijimit të të mirave publike globale dhe zgjidhjes së problemeve globale.

Sikurse me politikat publike vendore dhe ato globale, sfida mbeten krijimi i konsensusit apo çështjet e mospajtimeve dhe konflikteve mes qeverive dhe aktorëve tjerë, sidomos zbatimi i politikave është i vështirë, pasi detyrimi apo sanksionimi në raste të mos respektimit dhe zbatimit të vendimeve dhe rregullave mund të mungoj. Pra, mbetet çështja e përgjegjësisë, autoritetit dhe legjitimitetit, llogaridhënies dhe efektivitetit mjaft të diskutueshme. Në sfondin e politikave publike globale, vlen të shtjellohet edhe dukuria e transferimit të politikave (policy-transfer), për të cilën aspekt në dekadën e fundit ka një interesim të shtuar të studiuesve të shumtë. Kjo përfshin bartjen e modeleve, programeve, informatave apo edhe politikave të një vendi apo sektori në një vend apo sektor tjetër. Disa nga modelet apo shkallët e transferimit paraqiten si më poshtë:

Kopjimi, që nënkupton se programi është imituar tërësisht dhe i zbatuar nga një vend apo institucion tjetër;

Adaptimi, politika e zbatuar diku merret si 'best practice' dhe udhëzues për zbatimin në një vend apo institucion tjetër;

Kombinimi, përshkruan hibridizimin apo sintetizimin e elementeve të ndryshme nga programet apo politikat tjera;

Inspirimi, kjo i referohet marrjes për bazë të përvojave dhe ideve nga programet tjera si frymëzim dhe motivim për të gjetur zgjidhje të re e vetanake (Lütz 2007, 132-144).

Shembull

Disa prej aktorëve të rëndësishëm global në Politikën Publike Globale

International Civil Aviation Organization (ICAO) që krijon dhe mbikëqyrë standardet e sigurisë dhe të shërbimeve si për aviokompanitë ashtu edhe për aeroportet.

Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) me seli në ShBA është organizatë jo-fitimprurëse që menaxhon dhe rregullon domenet e ueb-faqeve dhe regjistrat që lidhen me internet.

World Intellectual Property Organization (WIPO) dhe marrëveshja që del nga ajo si Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) që rregullon politikën rreth patentimit dhe pronës intelektuale.

The Basel Committee on Banking Supervision, e rregullon dhe mbikëqyrë sektorin bankar në aspektin e rrjedhës së kapitalit dhe vendosjen e standardeve.

International Chamber of Commerce (Oda Nderkombetare e Tregtisë) e themeluar me 1919 me seli qendrore në Paris, përfshin ndërmarrjet private nga 130 vende dhe ka Gjykatën e Arbitrazhit më të rëndësishme në botë.

Për Diskutim

- Kur dhe pse filluan politikat publike të marrin karakter global?
- Cilat çështje ishin ato që krijuan premisat për studimin e politikave globale?
- Me cilat nocione tjera përshkruhen politikat globale?
- Çka paraqet rrjetëzimi i politikave globale?
- Merrni shembull ndonjë sektor dhe aktor në kuadër të këtyre politikave?

11. QEVERISJA

Për një ndër studiuesit më të hershëm dhe më të spikatur rreth kësaj çështje, qeverisja korrespondon me reformat e përgjithshme të sektorit publik. Me këtë rast qeverisja, sipas tij, i referohet rrjetit vet-organizues, ndër-organizativ i karakterizuar me ndërvarësi, reciprocitet të burimeve, rregulla të lojës dhe me një autonomi të theksuar nga (pu-)shteti (Rhodes 1997, 15). Koncepti i qeverisjes në politikat publike përdoret në dy kuptime kryesore. Në kuptimin më të ngushtë, qeverisja paraqet menaxhimin e rrjeteve të politikave, duke analizuar ndërlidhjen, rolin e aktorëve brenda si dhe menaxhimin e tyre. Kurse, në kuptimin e dytë dhe më të gjerë, qeverisja konsiston në menaxhimin e rregullave sipas së cilave politikat publike krijohen dhe zbatohen (Kjaer 2004, 57).

11.1 NGA ADMINISTRIMI NË QEVERISJE

Gjatë shqyrtimit të marrëdhënieve shtet dhe shoqëri ne kemi diskutuar edhe rreth konceptit të Foucault (1994) mbi analizën e rolit të shtetit dhe nocionit të *governmentality*. Qeverisja sipas tij, ka të bëjë me drejtimin efektiv dhe produktiv të shoqërisë dhe se kjo nuk ka të bëjë vetëm me shtetin, por që ndikon në fuqizimin e shtetit. Sigurisht që kjo pikëpamje dhe koncepti i qeverisjes sipas Foucault (Fuko) bien në kundërshtim

të plotë me pohimet e studiuesve bashkëkohor të qeverisjes, të cilët rolin e shtetit e shohin duke u zbehur në vazhdimësi. Sidoqoftë, korniza teorike e tij na mundëson që të kuptojmë relacionet e pushtetit, veçanërisht përmes nocionit të 'mendësisë së qeverisjes'. Gjithashtu, na mundëson që të diskutojmë për kalimin nga administrimi në menaxhim publik, respektivisht në qeverisje.

Një ndër problemet qendrore që vazhdon ende të mbetet sfidues ka të bëjë me kapacitetet e kontrollit dhe administrimit nga ana e shtetit. Prandaj, ka kohë që koncepti tejet i ngushtë i administrimit dhe kontrollit (qeverisës) është duke u zëvendësuar nga ana konceptit më të gjerë të rregullimit e rritjes (qeverisjes). Me zvogëlimin e kapaciteteve të qeverisë dhe rritjen e fragmentimit të sistemit politik-administrativ, janë rritur në të njëjtën kohë mundësitë dhe ndikimi i grupeve të interesave dhe organizatave të shumta. Për shkak të ndryshimeve thelbësore në proceset politike, qasja ndaj qeverisë dhe administratës në dy dekadat e fundit, më parë është zëvendësuar në konceptin e qeverisjes si dhe në menaxhimin publik (Benz et.al. 2007). Ndër përkufizimet e shumta të qeverisjes Chhotray dhe Stoker (2009, 3) ofrojnë një më të përafërt:

"Qeverisja ka të bëjë me rregullat e vendimmarrjes kolektive në mjediset ku ka një shumicë të aktorëve apo organizatave dhe ku nuk ka sistem formal të kontrollit që mund të diktojë kushtet e marrëdhënieve ndërmjet këtyre aktorëve dhe organizatave."

Qeverisja paraqet emëruesin e përbashkët për ndjekjen e interesave kolektive dhe për drejtimin dhe koordinimin e shoqërisë. Me fjalë të tjera, qeverisja do të thotë që kemi të bëjmë me rregullimin e situatave dhe zgjidhjen e problemeve kolektive (Kevenhörster 2015, 433). Kjo ka ardhur si rezultat i transformimeve të gjithëmbarshme si në aspektin e brendshëm të shteteve, po ashtu edhe në kuadër të globalizimit të integritimeve shumëdimensionale. Autorët e ndryshëm pohojnë se qeverisja përfshin procesin gjithnjë e më të dominuar nga aktorët e tjerë sesa nga shteti dhe institucionet e tij.

Zakonisht termi qeverisje përdoret sikur sinonim i qeverisë ose edhe në kuptimin e ngushtë të ushtrimit të pushtetit nga ana e udhëheqësve shtetëror, pra të qeverisë. Në gjuhën shqipe koncepti i qeverisjes ndërlikohet edhe më shumë për shkak të mungesës së dallimit që ekziston në gjuhën angleze ndërmjet government-qeveri, govern-të qeverisesh dhe governance-qeverisje. Në literaturën relevante shkencore ky koncept merr si parashtesa, po ashtu edhe prapashtesa të shumta, duke marrë kuptime të ndryshme, varësisht nga ajo se a ka të bëjë me politikën e brendshme, krahasuese apo ndërkombëtare.

Kështu, në thelbin e të gjitha këtyre nocioneve qëndron drejtimi, udhëheqja dhe ushtrimi i autoritetit. Mirëpo, me dalje në sipërfaqe të aktorëve dhe faktorëve të shumtë që ndikojnë në mënyrë të konsiderueshme në funksionet e lartpërmendura, ishte e pamundur që koncepti i të qeverisurit të kufizohej vetëm në institucione shtetërore apo zyrtare dhe qeveritare. Por, kërkohet që në këtë sferë të përfshiheshin edhe aktorët

nga shoqëria civile, organizata të shumta joqeveritare, ndërqeveritare dhe ndërkombëtare, si dhe rrjetëzimi i faktorëve relevantë në fusha përkatëse gjatë qeverisjes dhe në vet qeverisje. Varësisht nga autorë dhe disiplina shkencore, përkufizimet rreth qeverisjes janë të ndryshme. Derisa disa studies këtë e shohin thjeshtë si fushëveprim dhe kapacitet të qeverisë, të tjerët e përdorin më shumë në kuptimin më të gjerë të arritjes së efijencies ekonomike, administrimit efektiv, forcimit të vlerave demokratike, rritjes së transparencës dhe llogaridhënies etj. Me një fjalë, të kushteve të cilat i njohim si `qeverisje e mirë`, për çka do të diskutojmë në vijim.

Rhodes (1997) identifikon së paku gjashtë trajta me të cilat qeverisja mund të nënkuptohet: shtet minimalist, qeverisje korporatave, menaxhment i ri publik, `qeverisje e mirë`, sistem socio-kibernetik dhe rrjetëzim i vet-organizuar.

Në politika publike, debati rreth qeverisjes filloi gjatë viteve 1980-ta, atëherë kur janë ndërmarrë një varg reformash, veçanërisht në vendet e Bashkimit Evropian, në sektorin publik dhe ku kërkoheshin modelet më të duhura të rregullimit të administratës, pasi që format burokratike të organizimit shtetëror ishin sfiduar dhe tejkaluar në shumë aspekte. Këto reforma të cilat janë ndërmarrë fillimisht në disa vende anglo-saksone (Britani të Madhe, Zeland të Re, ShBA), filluan që nga transferimi i modelit privat të menaxhimit në sektorin publik, privatizimi i ndërmarrjeve publike e deri te fuqizimi i qytetarëve në vendimmarrje, respektivisht të decentralizimit të pushtetit lokal. Ky proces reformues i administratës dhe sektorit publik

në përgjithësi, njihet edhe si Menaxhim i Ri Publik, i cili bazohet në parimet e transferuara nga sektori privat në atë publik, duke krijuar jo rrallë edhe bashkëpunim të ngushtë në partneritet apo duke i lëshuar vend në shume sfera sektorit privat për çështje të sektorit publik (Kjaer 2004, 24) Në këtë mënyrë, procesi i privatizimit nënkupton thjesht shitjen, dhënies në shfrytëzim ose kalimin e asetëve dhe ndërmarrjeve shtetërore tek bartësit privat, duke synuar me këtë rritjen e efikasitetit dhe menaxhimit të tyre, uljen e kostos për konsumatorët dhe rritjen e zhvillimit ekonomik.

Me këto reforma mëtohej edhe krijimi i agjencive shtetërore të pavarura (por jo edhe financiarisht) të ngarkuara për detyra teknike, operative, specifike apo për afate, mandate e detyra të caktuara. Kurse decentralizimi si proces i shpërndarjes së pushtetit në nivelin lokal do t'iu mundësonte qytetarëve qasje më të madhe në proceset politikbërëse, do të fuqizonte rolin e komuniteteve në promovimin e interesave të tyre etj. Dhe, rrjedhimisht, synohej demokratizimi më i madh i pushtetarëve duke qenë më afër qytetarëve dhe duke rritur llogaridhënien.

Përvojat e dëshmuara në shumë vende tregojnë se këto elemente të cekura më lart, kanë anët e tyre negative për të mos thënë dështimet, dhe anët pozitive që kanë sjell sukses dhe përmirësim në jetën e njerëzve. Pavarësisht ndryshimeve dhe reformave të ndërmarra në sektorin publik, vet koncepti i qeverisjes nuk reduktohet në këto procese në asnjë mënyrë. Pasi që qeverisja vlen jo vetëm për administratën publike, por edhe për politikën ndërkombëtare, por u referohet edhe

ndryshimeve socio-ekonomike. Qeverisja do të thotë që nuk ekziston një pushtet dhe i vetëm qendror, por shumë qendra, pasi që këso ndërlidhesh janë në masë të konsideruar të pavarura (Rhodes 1997, 109). Mjafton vetëm të rikujtojmë ndërthurjen dhe ndërvarësinë e shteteve, institucioneve, organizatave dhe ndërmarrjeve në politikën ekonomike ndërkombëtare ose edhe ndikimin që ka teknologjia informative në vetëdijesimin e qytetareve për të mirën publike etj. Me qeverisje nuk nënkuptohet vetëm ndryshimet në procesin e kalimit prej qeverisë në qeverisje, por edhe çështje të reja rreth rolit të qeverisë në qeverisje.

Në përgjithësi mund të thuhet se ekzistojnë tre modele të shfaqjes së qeverisjes, respektivisht në trajtën e qeverisjes hierarkike, të tregut dhe atë të rrjetëzimit (Knill, Tosun 2012, 200-221).

Derisa qeverisja e bazuar në hierarki thekson rolin dhe ndikimin e institucioneve dhe rregullave formale që janë detyruese si për sektorin publik, po ashtu edhe për atë privat. Te kjo formë e qeverisjes roli i shtetit si në politikbërje, po ashtu edhe në zbatim është qenësor. Deri në fillim të viteve 1980 në shumicën e shteteve, e sidomos atyre të mirëqenies, roli i shtetit si ndërhyrës përfshinte zakonisht këtë mënyrë qeverisjeje.

Ndërsa qeverisja përmes tregut, e cila filloi me zbehjen e shtetit ndërhyrës, intervencionist dhe kalimin në një shtet rregullator, shmanget ndikimi i plotfuqishëm e vendimtar i shtetit për t'i lëshuar hapësirë individëve dhe ndërmarrjeve me

kosto më të përshtatshëm. Rregullimi në këtë formë nuk bazohet në monopolin dhe autoritetin e shtetit, por në traditën e tregut ku dominon qasja e kërkesës-ofertës më të volitshme për palët, si publik ashtu edhe privat.

Qasja e tretë e qeverisjes, e cila mund të thuhet se viteve të fundit gjen më shumë shprehje, përfshin bashkëpunimin dhe bashkërendimin e aktorëve publik dhe privat brenda rrjeteve formale dhe informale. Ky rrjetëzim nënkupton jo vetëm bashkëpunimin vertikal ndërmjet organeve qeveritare dhe organizatave jo-qeveritare apo korporatave private, por edhe ndërthurjen horizontale e aktorëve të një sektori brenda hapësirave kombëtare, regjionale e ndërkombëtare.

Krahasuar me llojet tjera të modeleve të koordinimit, si tregjet dhe rrjetet, në këtë model shteti dominon në krijimin e politikave duke përcaktuar rregullat dhe kornizën ligjore në kuadër të cilave politikat mund të zbatohen. Qeverisja e tregut, në anën tjetër, nisët nga supozimi se aktorët janë racional duke synuar të maksimizojnë dobitë dhe përfitimet. Ndërsa modeli i qeverisjes së rrjeteve theksin kyç e venë të koordinimit më i ndërthurur e efektiv si dhe ndërvarësia e aktorëve.

11.2 FORMAT E QEVERISJES

Bota ka ndryshuar, e me të edhe realiteti në të cilin jetojmë, prandaj koncepti i qeverisjes është përpjekja intelektuale për një kornizë analitike, me synimin për të kuptuar implikimet e këtyre ndryshimeve dhe për të gjetur përgjigje në atë se si mund të menaxhohen këto më së miri. Me qeverisje synohet, gjithashtu, të kuptohen dhe të sqarohet vendim-marrja jonë kolektive, qofte në nivelin lokal, po ashtu edhe në atë global. Diskutimet e shumta rreth qeverisjes, dëshmojnë se modelet dhe konceptet e deri asokohshme teorike nuk arritën dot të sqarojnë kompleksitetin e zhvillimeve. Në përgjithësi, format e qeverisjes si ajo e tregut, hierarkisë dhe rrjetit, dallohen për nga mekanizmat e qeverisjes e që janë të bazuar në çmime për tregun, transferimin për hierarkinë dhe besimin për rrjetet (Benz et.al 2007).

Kështu, qeverisja zuri të përdoret për disiplina të ndryshme shkencore, si në administratën publike, në ekonomi, në marrëdhëniet ndërkombëtare, në studimet evropiane etj., për të përshkruar dhe kuptuar këto sfera të ndërvarura. Prandaj, qeverisja bëhet emërtues i përbashkët i menaxhimit të sferave të ndryshme duke ofruar modele të organizimit dhe rrjetëzimit të aktorëve me qëllim të ofrimit të modeleve të aplikueshme. Ajo që e karakterizon qeverisjen nuk janë vetëm qasjet dhe modelet e ndryshme, të paraqitura më lartë, por edhe format ose fushëveprimet e shumta në të cilat ajo shfaqet. Ndër format më të veçanta dhe që do t'i trajtojmë janë: forma e

qeverisjes së mire, e qeverisjes globale, forma shumë-nivelëshe dhe forma e qeverisjes lokale.

a) **QEVERISJA E MIRË**

Shumë kohë para së të shfaqej koncepti i 'qeverisjes së mirë' ishte njëri prej 'etërve të ShBA-ve' dhe një ndër përpiluesit e Kushtetutës amerikane James Madison i cili më 1788 në letrat e Federalistit theksoi se çka e përbën qeverinë (qeverisjen) e mirë.

"Qeveria e mirë përfshin dy gjera: së pari besnikërinë ndaj qëllimeve të qeverisë, që është lumturia e njerëzve; së dyti, njohurinë e mjeteve, me të cilat ky qëllim mund të arrihet më së miri." (cit. sipas Stone 2012, 354)

Mirëpo, nocioni që e njohim si 'Qeverisja e mirë' (Good Governance) është përdorur dhe shpërndarë fillimisht nga Banka Botërore në fillim të viteve 1990-ta, respektivisht në një raport të saj më 1992: "Qeverisja dhe Zhvillimi" e përkufizon 'qeverisjen e mirë' si një lloj sinonim i menaxhimit të zhvillimit. Formulë e cila përshkruan tentativën e qeverisë që të përfshijë sa më shumë faktorë në procesin e politikbërjes dhe që vendimet të jenë më efikase dhe në përputhje sa më të madhe me nevojat e shoqërisë. Kriteret bazë janë arritja e efijencës ekonomike, administrimi efektiv, forcimi i vlerave demokratike, rritja e transparencës, e llogaridhënies etj. Qeverisja e mirë është kështu premisë për zhvillim. Por, kur mund të flasim me të vërtetë për një qeverisje të mirë? Përveç kontekstit politik

dhe institucional që afektojnë situatën dhe stabilitetin e përgjithshëm të qeverisjes, ka edhe shkaqe tjera që mund të merren si ndikuese. Edhe pse ka mjaft kritere që mund të merren si themelore për të vlerësuar qeverisjen si të mirë, ia vlejnë disa si parakushte të qeverisjes, respektivisht të nivelit të cilësisë së demokracisë në procesin qeverisës. Sipas Knill dhe Tosun (2012, 215-221) janë tre faktorë të ndërlidhur që e mundësojnë këtë, e ato janë: kapacitetet vendimmarrëse të qeverisë, efektiviteti i zbatimeve dhe legjitimiteti demokratik. Aftësia dhe mundësia e qeverisë për të marrë vendime të politikave nganjëherë merret si fakt i mirëqene, gjë nuk qëndron plotësisht. Pasi që qeveritë, qofshin lokale apo ato qendrore, mund të jenë të kufizuara dhe bllokuara nga faktorë të ndryshëm në procesin e vendimmarrjes. Parakushti tjetër është fuqia efektive e zbatimit të politikave, e cila nënkupton që vendimet politike e ligjore duhet të realizohen, si nga agjencitë zbatuese apo faktori 'shtytës', po ashtu edhe nga grupet që i adresohen këto, përmes faktorit të 'tërheqjes' të politikave. Kushti tjetër, ai i legjitimitetit demokratik, bazohet në pjesëmarrjen dhe llogaridhënien gjatë procesit politikbërës. Ndërsa parimet themelore të një qeverisje të mirë, të paraqitur nga Banka Botërore dhe e pranuar gjerësisht nga shumë institucione tjera, veçanërisht ato të Agjencive ndërkombëtare për zhvillim janë:

- *Pjesëmarrja - e cila duhet të jetë informative dhe e organizuar, që do të thotë e drejtësia dhe liria e shprehjes, në njërën anë, dhe të kemi një shoqëri civile të organizuar mirë, nga ana tjetër;*

- *Llogaridhënia është kërkesa themelore dhe parakushti i qeverisjes së mirë;*
- *Sundimi i ligjit - nënkupton barazi para ligjit, paanshmëri, si dhe institucione të pavarura gjyqësore;*
- *Transparenca - do të thotë se qytetarët kanë informata të mjaftueshme për marrjen e vendimeve dhe se informacioni është në dispozicion për qytetarët dhe qasja në të është e lejuar;*
- *Përgjegjshmëria - institucionet të jenë të përgjegjshme dhe të gatshme për të shërbyer për të gjithë aktorët e përfshirë në politikat publike;*
- *Konsensusi - nënkupton konsultim dhe ndërmjetësim midis interesave të ndryshme të shoqërisë, në mënyrë që të arrihet një konsensus i përgjithshëm;*
- *Përfshirja dhe barazia - pa dallime etnike, fetare, gjinore etj., t'ju mundësohet përfshirja dhe t'ju garantohet barazia e plotë;*
- *Efikasiteti dhe efektiviteti i vendimeve dhe politikave të qeverisë (Kjaer 2004, 173-175).*

Qeverisja është mënyra se si qeveria e përdor autoritetin për të ofruar të mira e shërbime publike, t'i bëjë ligjet, rregulloret dhe t'i zbatojë ato. Qeverisja e mirë është zbatimi efektiv i shërbimeve që u përgjigjen nevojave të qytetarëve. Me fjalë të tjera, qeverisja e mirë është ajo mënyrë e veprimit e cila në rend të parë është në dobi dhe për të mirën e përgjithshme të qytetarëve, dhe e cila paraqet premisën për zhvillimin e shoqërisë.

b) QEVERISJA GLOBALE

Në vitet e fundit studimi i qeverisjes globale është bërë fokusi kryesor i përpjekjeve rreth bashkërendimit të masave dhe veprimeve nga ana e bashkësisë ndërkombëtare për zgjidhje të përbashkëta të shumë çështjeve mbarë botërore. Së fundi ka pasur edhe mjaft debate dhe studime rreth procesit të globalizimit, i cili në kuptimin e gjerë mund të përkufizohet si proces dhe dukuri e integritit përtej kufijve kombëtar. Qeverisja globale mund të përkufizohet në mënyra të ndryshme, megjithatë Weiss (2107, 9-10) konsideron se qeverisja globale përfshin të gjitha masat e ndërmarra me konsensus nga bashkësia ndërkombëtare, për t'ju përgjigjur çështjeve ndërkombëtare apo problemeve globale si rezultat i globalizimit, dhe duke pasur parasysh mungesën e një qeverie botërore.

Të gjithë jemi dëshmitarë se tanimë po jetojmë në kohëra të ndryshmeve të mëdha, ku revolucioni teknologjik, por edhe mundësitë e udhëtimeve janë thuajse të pakufizuara. Shumë studiues konsiderojnë se globalizimi nuk është diçka krejtësisht e re, se ky proces ka filluar dekada e shekuj më parë, por që intensiteti dhe përfshirja viteve të fundit e sidomos pas viteve 1990-ta e bëjnë që kjo të del më shumë në pah. Gjithashtu, globalizimi përfshin së paku tre dimensione apo forma të ndryshme, por të ndërlidhura: aspektin politik, ekonomik dhe atë kulturor. Derisa në rrafshin e parë, shtohen bashkëpunimi dhe roli i mekanizmave ndërqeveritar dhe organizatave ndërkombëtare, aspekti ekonomik nënkupton rritje të tregtisë

dhe e investimeve si ndërmjet shteteve, po ashtu edhe në planin global të ndërmarrjeve shumëkombëshe, dimensionin kulturor përfshin integrimin kulturor qoftë përmes medieve, po ashtu edhe përmes produkteve si në gjuhë, ushqim, veshmbathje, muzikë, film, sport e fusha të tjera arti e kulture.

Ndërsa, koncepti i globalizimit përfshin edhe konceptin e globalitetit, si gjendja apo tërësia e veprimeve (ashtu si bie fjala moderniteti për modernizimin) dhe globalizmin si ideologji të saj (Heywood, 2011).

Globalizimi duke qenë një koncept gjithëpërfshirës, jo rrallë herë përfshinë proceset integruese rajonale, por edhe ato lokale, duke u bërë kështu një emërtues i përbashkët i shumë fenomeneve bashkëkohore, prej krijimit të mega-qyteteve (metropoleve) deri te dukuritë e rrjeteve sociale dhe shumë dukuri të tjera. Aspekti i rëndësishëm në diskutimet rreth globalizimit, lidhet me konceptin e qeverisjes globale e cila do të trajtohet në vijim të këtij libri. Interesimi dhe hulumtimi i qeverisjes globale del nga një prej vëzhgimeve qendrore në marrëdhëniet ndërkombëtare, se ka një dallim thelbësor ndërmjet politikës së brendshme dhe asaj ndërkombëtare. Në politikën e brendshme ka një sovran që mund të vejë rendin publik dhe sundimin e ligjit brenda një shteti. Në politikën ndërkombëtare nuk ka sovran dhe kështu politika ndërkombëtare ka qenë, e karakterizuar nga 'anarkia' - jo në kuptimin e kaosit, por në kuptimin e mungesës së qeverisë botërore (Morgenthau, 1948). Ky është në thelb dallimi në mes të politikës së brendshme, pra shtetit dhe asaj ndërkombëtare.

Qeverisja globale del në horizont si plotësim dhe një lloj zgjidhje për këtë problem. Pra, derisa në nivel shteti ekziston *qeveria*, në nivel ndërkombëtar, formohet apo nevojitet të krijohet *qeverisja* globale.

Me qëllim të kuptimit më të mirë, qeverisjen globale mund ta konsiderojmë të jetë edhe rregullimi që ekziston i ndarë nga niveli i brendshëm shtetëror, qoftë në nivel ndërkombëtar, mbi-shtetëror, ose edhe trans-shtetëror. Ndërsa, qeverisja dallon nga qeveria edhe në mënyrë që nuk ka asnjë vendimmarrës apo politikbërës të vetëm dhe autoritativ. Për më shumë, qeverisja është një proces i negociuar dhe shpesh i kontestuar që përfshin aktorë të shumtë, me interesa dhe politika të ndryshme. Në kuptimin analitik, qeverisja globale mund të kuptohet si një proces i cili përfshin faza të ndryshme, si: negocimin, zbatimin, monitorimin, dhe detyrimin (Czempiel, Rosenau 1992). Në krahasim me marrëdhëniet ndërkombëtare (international relations) apo bashkëpunimit ndër-shtetëror (international cooperation), fokusi i qeverisjes globale nuk bie vetëm mbi shtetet apo interesat e tyre nacionale, por më shumë në institucionet dhe organizatat që kanë fushë-veprimtarinë përtej kufijve kombëtar.

Kur flasim për qeverisje globale nuk kemi të bëjmë as me ndonjë teori as me ndonjë kategori analitike të veçantë, por më shumë për një koncept i cili e zgjeron dhe plotëson atë të politikës apo marrëdhënieve ndërkombëtare. Qeverisja globale është një koncept kompleks si në shkenca politike, po ashtu edhe në diskursin publik, i lidhur ngushtë me proceset e

globalizimit, dhe ka hy në përdorim që nga mesi i viteve 1990. Koncepti i qeverisjes globale, nuk është as një teori e re, po më shumë një kategori analitike meqë i zgjeron njohuritë dhe kuptimin e politikës ndërkombëtare. Ky koncept shtjellohet në diskutim dhe studime mbi bazë të dy trajtave të interpretimeve, njëra është analitike ndërsa forma tjetër është normative (Whitman, 2009).

Mund të identifikohen, së paku katër arsye pse qeverisja globale në vitet e fundit gjeti zbatim e interesim aq të madh si koncept i ri në marrëdhëniet ndërkombëtare (Behrens, Reichwein 2007, 315).

Së pari, ishte një pakënaqësi në rritje me qasjen të përqendruar kryesisht në shtetet (state-centric) në politikën ndërkombëtare, kështu që ndryshimet në marrëdhëniet në mes sektorit publik dhe privat në përgjithësi dhe ndërmjet pushtetit të shtetit dhe pushtetit të tregut ekonomik në sistemin global, në veçanti, nuk ishin të mbuluara dhe të trajtuara siç duhet dhe sa duhet.

Së dyti, sovraniteti shtetëror për shkak të rritjes të ndërvarësisë ndërmjet qeverive nuk është më e lidhur me kufijtë territorial, por në kuptimin funksional, në funksionalitetin dhe avancimin e kapaciteteve të shtetit në politikën ndërkombëtare

Së treti, në qendër të hulumtimeve ishin strukturat shumë-nivelesh të proceseve politikbërese dhe vendimmarrëse, si bie fjala brenda Bashkimit Evropian, bën që kuptimi dhe sqarimi i

rolit të shteteve të shihej në kontekst të sistemit ndërkombëtarë.

Dhe së fundi, rritja në numër dhe në ndikim i organizatave joqeveritare (OJQ), kompanive, medieve etj., bën që jo vetëm shtetet, por tani edhe aktorët privat, që merren me çështjet e normave, standardeve dhe rregullave për trajtimin e problemeve globale, të përfshihen çdo herë e më shumë.

Kuadri teorik i qeverisjes globale buron nga institucionalizmi liberal, kur në fillim të viteve 1990 me nismën e ish-kancelarit gjerman u thirr në jetë Komisioni për Qeverisje Globale nën ombrellën e OKB-së doli me raportin "Fqinjësia e jonë globale", ku u përpunuan vizionet për të ardhmen e politikës botërore. Globalizmi, e si pjese e tij zhvillimi i hovshëm teknologjik, e vunë konceptin e qeverisjes globale në qendër të debateve akademike dhe politike. Diskutimet e shumta rreth të ardhmes së shtetit dhe zëvendësimit të tij, si rritja e problemeve me përmasa globale, e bën atë edhe objekt të kritikave të ndryshme, që vinte si nga qasja neo-realiste e cila dominimin e shteteve si mbrojtës të interesave kombëtare e shihte si të vetmin aktor efektiv në një botë anarkike, ndërsa qasja neo-marksiste apo gramshiane (anti-hegjemoniste) e kritikon për shkak se paraqet, sipas pohimit të tyre, formën e re dhe të kamufluar të hegjemonizmit të shteteve kapitaliste dhe interesave të tyre.

c) QEVERISJA SHUMË-NIVELËSHE

Qeverisja shumë-nivelëshe (Multilevel governance) është një term, që përdoret për të përshkruar shumën e formave vendimmarrëse brenda Bashkimit Evropian. Si qasje teorike, kjo është ekskluzivisht një qasje që lidhet drejtpërdrejt me BE-në, dhe përfshin sferën ndërmjet politikave publike dhe atyre të marrëdhënieve ndërkombëtare, me ç'rast paraqet modelin në të cilin vendimmarrja është e përbashkët dhe e ndërvarur. Autorët që e vejnë theksin mbi këtë aspekt të qeverisjes dhe të cilët kështu hapën një debat të gjatë akademik, ishin studiuesit Liesbet Hooghe dhe Gary Marks, që në fillim të 1990-tave e shtjelluan këtë teori të fokusuar, veçanërisht në kontekstin e integritimeve Evropiane. Me qeverisjen shumë-nivelëshe ne shohim përfshirjen e aktorëve dhe institucioneve lokale, regjionale, shtetërore dhe mbi-shtetërore. Si Komisioni Evropian apo Parlamenti Evropian duke mos u ndalur te njëra si qendër vendimmarrëse, por në partneritet dhe bashkërendim me njëra-tjetrën (Kjaer 2004, 109).

Ky koncept e nënkupton dhe e përshkruan politikbërjen në dy rrafshë, atë horizontale dhe atë vertikale. Pra, qeverisja shumë-nivelëshe i referohet shpërndarjes: 'vertikale' të autoritetit politik, d.m.th., prej shtetit në drejtim të nivelit më të lartë, pra të një niveli supra-kombëtar, e që në këtë rast është Bashkimi Evropian, dhe kah poshtë tek nivelet brenda-dhe ndërkombëtare ose rajonale; si dhe shpërndarjes të autoritetit politik në formën 'horizontale', që ndodh kur në proces marrin pjese edhe aktorët jo-shtetërorë. Direktivat dhe

rregullat e BE-së kanë pasur ndikim te shoqëritë civile të vendeve anëtare, kandidatë dhe atyre fqinje, madje kanë çuar në lindjen e një shoqërie civile evropiane, që është në fazën e saj embrionale. Në disa fusha politikash si bujqësia dhe fondet rajonale, ushtrimi i një ndikimi në nivel evropian është bërë një domosdoshmëri. Shembulli më domethënës i qeverisjes shume-nivelëshe janë politikat e kohezionit të BE-së me të cilat synohet ulja dhe zhdukja e dallimeve sociale të regjioneve të ndryshme brenda BE-së përmes fondeve strukturale të saj. Politikat e BE-së u kanë hapur, gjithashtu, korporatave shumëkombëshe dhe grupeve të interesit mundësi të shumta për të pasur një ndikim dhe bashkëpunim të gjerë e të drejtpërdrejtë.

Politikbërja në formë shumë-nivelëshe të qeverisjes po vjen gjithnjë e më shumë në rritje në Evropë – pjesërisht për shkak të transferimit të pushteteve tek qeveritë rajonale apo lokale; pjesërisht për shkak të demonstrimit nga Bashkimi Evropian që sovraniteti kombëtar mund të fragmentizohet dhe të ri-grumbullohet për të mirën e të gjitha niveleve. Këto 'eksperimente' në nivelet e qeverisjes sfidojnë funksionimin demokratik ose krijojnë një tollovi e huti te qytetarët, pasi që përzihen kompetencat dhe adresat e përgjegjësisë. Një sistem i tillë i ndërlikuar i vënë qytetarët para shume dilemave. Qeverisja shumë-nivelëshe dhe decentralizimi i tillë i pushtetit sfidojnë parimet demokratike të llogaridhënies të politikanëve dhe autoriteteve të tjera në nivele të ndryshme. Sfida tjera mbeten përfaqësimi dhe përgjegjshmëria demokratike, si dhe mungesa eventuale e transparencës së plotë në vendimmarrje.

Parimi i subsidiaritetit ose ndryshe edhe i hierarkisë së pushteteve mundohet pak a shumë ta zgjidhë këtë çështje duke vendosur që në disa çështje të e centralizoj pushtetin, respektivisht duke i mundësuar Brukselit që të ketë mundësi më të mëdha për vendime në disa çështje, por pa i thyer 'parimet' e demokracisë. Kështu, pushteti mund të centralizohet në raste kur kapacitetet e qeverive të njëjësive më të vogla mungojnë, mirëpo autoritetet e nivelit më të lartë në nivel kombëtar dhe të BE-së mund të veprojnë në mënyrë legjitime vetëm nëse kontribuojnë për të plotësuar nevojat dhe interesat e qytetarëve më mirë se këto njësi.

Në këso lloj strukturash komplekse, shpesh është e vështirë të përcaktohet se kush e mban në fund të fundit përgjegjësinë për një vendim të caktuar politik, kur në marrjen dhe zbatimin e atij vendimi përfshihen më shumë se një nivel dhe kur potencialisht çdo nivel autoriteti mund ta përcjellë fajin mbi tjetrin. Megjithatë, në BE ekzistojnë mekanizma të shumta për kontroll demokratik dhe konsultim me qytetarët. Elementi kryesor dhe mënyra më e njohur për të siguruar llogaridhënien janë padyshim zgjedhjet e lira, të rregullta dhe konkurruese. Mundësi tjetër dhe mjaft efikase për demokracinë e drejtpërdrejt është referendumi si një instrument 'plebishitar', i cili ngërthen një proces, nëpërmjet të cilit propozimet nga autoritetet politike mund t'i nënshtrohen një votimi popullor. Gjithashtu, edhe iniciativat apo nismat qytetare/popullore janë një mjet, si dhe një proces, nëpërmjet të cilit një numër qytetarësh mund të formulojnë një propozim dhe të detyrojnë autoritetet politike që t'ia paraqesin atë në një votimi popullor,

pra njëlloj 'peticioni' me ndikim të fuqishëm te autoritetet politike.

Në vendet anëtare të BE-së referendimet janë të shpeshta sidomos në çështje që kanë të bëjnë drejtpërdrejt me Bashkimin Evropian. Për shembull, futja e monedhës Euro u miratua përmes dhe në votime popullore në Danimarkë dhe Suedi, çështja e Kushtetutës në shumë vende tjera ose zgjerimi në vitin 2003 nga pesëmbëdhjetë në njëzetepesë anëtarë detyroi nëntë nga dhjetë vende që synonin anëtarësimin (përveç Qipros) të mbanin referendime popullore.

d) **QEVERISJA LOKALE**

Qysh në shekullin e nëntëmbëdhjetë, mendimtari i shquar anglez John Stuart Mill, kishte konsideruar se qeverisja lokale ose komunale, është pjesë qenësore e demokracisë përfaqësuese. Qeverisja lokale siguron një mundësi për qytetarët, të cilët mund të ushtrojnë ndikim dhe kontroll mbi çështjet e tyre lokale dhe të shprehin vullnetin e tyre përmes votimeve, si dhe duke lobuar e avokuar te autoritet lokale. Sidomos atëherë kur ata janë të pakënaqur me politikat e qeverisë. Niveli lokal është kryesisht përgjegjës për zbatimin e politikave, pasi shihet si më i 'duhuri' për vendime të mira politike dhe pasi që konsiderohet më i afërti me brenga të qytetarëve, dhe posedon informatat më të mira për zgjidhjen e problemeve ekzistuese. Gjithashtu, në nivel lokal, vendimet

politike dhe masat administrative janë më së shumti 'të ndiera' nga ana e qytetarëve.

Interesimi për politiken në nivelin lokal është shtuar që nga mesi i viteve 1970, veçanërisht në Britani të Madhe ku rëndësia dhe interesimi rreth saj rritej si në qarqe vendimmarrëse, po ashtu edhe për botën akademike. Kjo ndodhi edhe për disa arsye e që ndërlidhen me anulimin e centralizimit, pra planifikimit qendror të ekonomisë nga shteti dhe reformimin e administratës publike, pastaj kërkesat e intensifikuara për modelin e politikës 'nga poshtë lart' (bottom-up approach) si dhe si pasojë e rritjes së problemeve sociale, ekonomike dhe politike. Komunitat nuk kuptohen më vetëm si organe administrative, por edhe si entitete sociale dhe mekanizma politike të cilat i rregullojnë çështjet e tyre në bashkëpunim me nivelet politike dhe me aktorë të ndryshëm, bie fjala nga shoqëria civile, komuniteti i biznesit dhe komunitete të ndryshme qytetare. Duke zbatuar kështu modelin konsocional (bashkëveprues ose bashkëqeverisës) të vendim-marrjes. Niveli lokal qeverisës për shkak të burimeve të kufizuara financiare, kompetencave politike dhe administrative, ka edhe mundësi të kufizuara për nisma ose implementimin e politikave të mëdha pa përkrahjen e këtyre faktorëve. Prandaj, koncepti i qeverisjes lokale, sikurse edhe në nivele tjera, përfshin sektorin publik e privat, aktorët lokal, qendror e global, dhe po ashtu edhe modelet të lidhura me vetëqeverisjen e komuniteteve.

Duke i analizuar dhe krahasuar sistemet e vendeve të ndryshme të shumë shteteve evropiane rreth politikave lokale,

Denters dhe Rose (2005) konsiderojnë se këto trende në qeverisjen lokale janë evidente: urbanizimi i shtuar dhe gjithnjë e më shumë në rritje në përgjithësi; globalizimi në shumë sfera dhe me ndikim të jashtëzakonshëm edhe në nivelin lokal; evropianizimi me ç'rast direktivat dhe rregulloret nga BE-ja dhe harmonizimi i kornizës ligjore ka ndikim në qeverisje lokale; rritja e kërkesave të reja përmbajtjesore (substantive) si dhe rritja e kërkesave të reja pjesëmarrëse (participative) të qytetarëve ndryshon si politikbërjen, po ashtu edhe vendimmarrjen e komunave dhe nivelit lokal. Në përgjithësi, këto zhvillime, sipas tyre, kanë sjellë ndryshime në menaxhimin publik dhe shtimin e partneritetit publiko-privat, involvimin më të madh të organizatave dhe shoqatave lokale, grupeve të interesit dhe aktorëve privat në politikbërjen lokale, si dhe përfshirja e qytetarëve përmes formave të reja pjesëmarrjeje në qeverisje lokale (Denters, Rose 2005, 261).

Karakteristikë e qeverisjes lokale sot është edhe decentralizimi i pushtetit, duke u bartur pushteti nga ai qendror në nivelin lokal. Decentralizimi në teori është menduar për t'ju ofruar qytetarëve shërbime publike më të afërta në shumë fusha siç janë, p.sh., planifikimi hapësinor, infrastruktura bazë, zhvillimi lokal, shëndetësia, arsimiti, etj. Me këtë, komunat në një bashkëpunim më të ngushtë me bashkësitë e ndryshme lokale, vendosin për çështje të rëndësishme për pushtetin lokal. Decentralizimi në parim ka për qëllim të avancojë qeverisjen e mirë, transparencën dhe efikasitetin e shërbimeve publike. Disa studime empirike tregojnë se në vendet e decentralizuara, pjesëmarrja qytetare, efikasiteti gjyqësor dhe administrativ,

zhvillimi i burimeve njerëzore, politikat sociale dhe të ardhurat, bëhen më të larta, dhe se shkalla e korrupsionit është më e ulët (Blokker/Dallago, 2009).

Disa autorë dallojnë mes decentralizimit administrativ, që është i lidhur pozitivisht me politikat më afër qytetarëve, barazisë dhe politikave sociale, dhe decentralizimit politik, që është i cilësuar negativisht në këto politika. Decentralizimi i llojit të fundit, sipas disa studiuesve, më shumë i favorizon elitat politike dhe ekonomike lokale sesa vet komunitetin, për të cilët është konceptuar ajo. Por, ka edhe kritika tjera që decentralizimin e shohin me skepticizëm, si në kosto të ndërtimit të strukturës dhe organizimit, po ashtu edhe se krijojnë huti e ndërlikim në qeverisje.

Disa nga temat apo çështjet që mund të jenë objekt analize rreth qeverisjes lokale apo politikave publike në nivelin lokal, janë si në vijim:

- Menaxhimi i burimeve ujore në nivel lokal, qasja në burime.
- Mbrojta dhe trashëgimia kulturore e arkitektonike, etj.
- Planifikimi Urban dhe zhvillimi i qytetit
- Politikat Zhvillimore në nivelin lokal
- Transporti Publik
- Politikat e sigurisë
- Politikat e banimit
- Edukimi parashkollor apo para-universitar
- Rregulloret dhe legjislacioni komunal rreth ndonjë sektori të caktuar.
- Politikat shëndetësore në nivelin lokal
- Politikat sociale në nivelin lokal
- Reforma e pushtetit lokal - Sukseset dhe Sfidat
- Zonat industriale e tregtare dhe ekonomia lokale
- E-Qeverisja në nivel lokal
- Bashkëpunimi lokal apo regjional
- Hapësirat Publike urbane

11.3 MENAXHIMI PUBLIK

Gjatë shtjellimit të 'qeverisjes së mirë' u theksua se kishte të bënte edhe me kalimin nga format konvencionale të administrimit të menaxhimit më efektiv dhe me performancë të monitoruar e reformuar të sektorit publik. Banka botërore, si një mekanizëm thelbësor në këtë drejtim, e vende theksin sidomos te këto komponentë:

- a) *Menaxhimin e sektorit publik - që përfshinte reformat e shërbimit civil dhe nismat e privatizimit;*
- b) *Kornizën ligjore për zhvillim - me qëllim të forcimit të konkurrencës në lirinë e tregut;*
- c) *Rregullimin e çështjes së pronave, privatizimin dhe rritjen e investimeve të jashtme (Kjaer 2004, 173).*

Menaxhimi publik doli në horizontin e diskutimeve rreth qeverisjes, përveç tjerash, edhe me paraqitjen teorike të konceptit të Menaxhimit të Ri publik dhe sidomos për shkak të ndryshimeve politike në ShBA dhe Britani të Madhe - kur në pushtet erdhën qeveritë konservatore dhe me ideologji neo-liberale. Ndryshimet ekonomike - zbehja e modelit Keynesian. Ndryshim i shpejtë në sektorin privat, veçanërisht në vendet e Bashkimit Europian (Hughes 2003). Masat drejt privatizimit në format e saj të ndryshme, si bie fjala përmes formes kontraktuese (out-sourcing), duke zvogëluar shpenzimet qeveritare. Karakteristikë e menaxhimit të ri publik, janë edhe shkurtimet buxhetore, shtimi i taksave ose pagesave për

shfrytëzime të disa shërbimeve, konkurrencë dhe matja e performancës mes agjencive dhe organizatave publike, decentralizimi i administratës etj. (Gruening 2001).

Por, çka është Menaxhimi i Ri Publik në të vërtetë? Një model menaxhimi i përdorur nga qeveritë që nga vitet 1980, për të reformuar dhe 'modernizuar' sektorin publik. Ky koncept është përdorur zakonisht për të përshkruar një kulturë të menaxhimit që thekson shërbimin ndaj qytetarit ose konsumatorit, si dhe përgjegjësi për rezultatet. Një fushë e reformës që ilustron shumë menaxhimin publik është se ajo qëndron si sinonim edhe për krijimin e agjencive gjysmë-autonome për ofrimin e shërbimeve. Argumenti kryesor në valën e reformës administrative ishte apo është se me rritjen e ndikimit të sektorit privat dhe orientimi kah tregu i lirë në sektorin publik do të çojë në kosto më të ulët të shërbimeve dhe efikasitetit më të madh si administratë, po ashtu edhe në qeveri. Reformat në administratën publike ndërlidhen me ri-konceptimin e rolit të shtetit, të sqaruar në kapitullin 3.4 më parë, por edhe me kalimin në ndryshimet e planifikuara në sektorin publik duke shfaqur forma të reja organizimi, përmirësimi të shërbimeve të orientuara drejt efikasitetit dhe efijencës.

Njëra ndër risitë në këtë drejtim ishte padyshim modeli i menaxhimit publik i cili i transferon parimet e menaxhimit nga sektori privat në atë publik, duke i kombinuar në shumë aspekte dhe përmes modeleve të ndryshme bashkëpunimin mes tyre.

Tupper (2001) identifikon pesë parime kryesore të Menaxhimit të Ri Publik.

1. Qeveritë duhet të drejtojnë jo të 'rreshtojnë' apo 'reagojnë' (steer not row)
2. Menaxhim për të arritur rezultate
3. Matja e punës dhe performancës bazuar në rezultate
4. Përgjegjshmëri qytetare
5. Fuqizim i punonjësve.

Si autor i studimeve rreth rolit e ndikimit të Menaxhimit në disa sektor publik, shkollari kanadez Allan Tupper (2001, 143) e përkufizon atë në këtë mënyrë:

"Menaxhimi i Ri Publik është një set kompleks i kërkesave politike, ekonomike dhe menaxheriale, që pohon se arritja e shërbimeve civile demokratike dhe efektive kërkon ristrukturim radikal, vendosje të prioritetëve të reja dhe vëmendje shumë më të madhe për ofrimin efikas të shërbimeve."

Më poshtë do të shohim në formë tabelare krahasimin ndërmjet administratës së zakonshme publike dhe menaxhimit të ri publik, me qëllim të paraqitjes sa më të qartë dhe gjetjës sa më të lehtë të dallimeve mes tyre.

MODELI TRADICIONAL I ADMINISTRATËS PUBLIKE	MODELI KONVENCIONAL I MENAXHIMIT PUBLIK
<ul style="list-style-type: none"> • Administratë nën mbikëqyrje dhe kontroll të lidërshiptit politik, • I bazuar në modelin hierarkik të burokracisë, • Personeli i përberë nga zyrtarët e përhershëm, neutral dhe anonim, • Motivuar vetëm nga interesi publik, duke u shërbyer kryesisht partive qeverisëse në mënyrë të barabartë, • Pak ose aspak kontribut në procesin politikbërës, por thjesht administrim i këtyre politikave të vendosura nga politikanët. 	<ul style="list-style-type: none"> • Krijimi i strategjive me qëllime dhe prioritete të caktuara, • Hartimi i planit veprues, • Menaxhimi i komponentave të brendshme, sikurse që janë: organizimi dhe personeli, • Drejtimi dhe udhëzimi i sistemit të menaxhimit të personelit, • Kontrolli dhe vlerësimi i performancës, • Kontrolli i produktit, i rezultateve, • Decentralizimi dhe shpërndarja e njësive dhe shërbimeve publike, • Bashkëpunim i shtuar me sektorin privat, • Krijimi i agjencive të pavarura publike, • Merret me çështjet që dalin nga njësitë dhe faktorët e

<ul style="list-style-type: none"> • Struktura rigide të organizimit, Planifikimi dhe udhëheqja zakonisht nga zyrat administrative, • Mangësi kreativiteti dhe inovacioni për problemet e reja. 	<p>jashtëm,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Merret me njësitë apo organizatat e pavarura, • Merret me media dhe marrëdhënie me publikun.
---	---

Figura. 15. Krahasimi mes modelit të administratës dhe menaxhimit publik (sipas Hughes 2003, 17-71).

Menaxhimi i ri publik, bazohet në parimet e transferuara nga sektori privat në atë publik. Procesi i privatizimit nënkupton thjesht shitjen, dhënien për shfrytëzim ose kalimin e pjesshëm përmes tenderimit të hapur të aseteve dhe ndërmarrjeve shtetërore tek bartësit privat, krijimi i agjencive shtetërore të pavarura (por jo edhe financiarisht) të ngarkuara për detyrë operacionale apo për mandate dhe detyra të caktuara. Decentralizimi si proces i shpërndarjes të pushtetit në nivelin lokal do t'ju mundësonte qytetarëve qasje më të madhe në procese politikberëse, do të fuqizonte rolin e komuniteteve në promovimin e interesave të tyre, etj.

Menaxhimi i tillë ka sjell disa ndryshime drastike jo vetëm në administratë, por edhe raportin publik/privat. Ndryshimi i rolit të shtetit nga shteti ndërhyrës apo intervencionist në atë që mund ta quajmë rregullator. Me fjalë të tjera, shteti i mirëqenies i lëshoi rrugë shtetit (neo-)liberal. Procesi i privatizimit që u ndërmor në shumicës e ish-vendeve komuniste ishte me pasoja socio-ekonomike, por edhe politike. Krijimi i agjencive të pavarura kishte pasoja administrativo-politike në ofrimin e të mirave dhe shërbimeve publike. Konkurrenca dhe gara për performanca më të mira, kosto më të ulët u shtua në mes institucioneve publike dhe private si, p.sh., në fushën e Arsimit të Lartë me krijimin e universiteteve, kolegjeve dhe shkollave të shumta private, apo në shëndetësi me klinika, spitale dhe kujdesin privat shëndetësor. Gjithashtu, këto masa shpien edhe në shkurtime të mëdha në personel administrativ, buxhet, por edhe në organizim e përgjithshëm në sektorin publik, si në shëndetësi, arsim, shërbime administrative, si në nivel lokal ashtu edhe në atë qendror.

11.4 PARTNERITETI PUBLIKO-PRIVAT

Dallimi mes publikes dhe privates është një çështje mjaft e kontestuar dhe e debatuar gjerësisht si nga ekspertët e fushës analitike, po ashtu edhe nga politikbërësit, me qëllim të caktimit të modeleve dhe përgjegjësive për politikat e caktuara publike. Ky debat, në shumë vende sot spikatet sidomos në çështjet e sigurimeve shëndetësore apo mbi politikat shëndetësore, pensionet, arsimin dhe fushat ku bashkëpunimi mes këtyre sferave bëhet gati i domosdoshëm. Sektori publik dhe qeveritë në mbarë botën janë duke u ballafaquar me sfida serioze, pasi që të hyrat dhe burimet publike shpesh janë të pamjaftueshme për të plotësuar kërkesat e nevojat përherë në rritje të qytetareve për shërbime, të mira publike si dhe projekte të reja të infrastrukturës për të siguruar mirëqenien dhe për të mbështetur rritjen ekonomike. Këto kërkesa të reja, synohen të plotësohen me anë të partneritetit publiko-privat apo edhe kur sektori privat e zëvendëson atë publik në mjaft sektorë e shërbime, që deri vonë ishin domen i vetëm i shtetit. Sikurse dallimet mes privates e publikes, ashtu edhe modelet e partneritetit apo marrëdhënieve mes tyre ndryshojne nga vendi në vend, nga sektori, por edhe nga konteksti institucional dhe i përgjithshëm politik. Qeveritë mund të kenë prirje më të theksuara neo-liberale, që mund të favorizojnë më shumë sektorin privat, ose edhe mund të jenë shtete të mirëqenies dhe socialdemokrate, ku sektori publik është mbizotërues.

Shtetet mund të marrin role të ndryshme kur është fjala për sektorin privat, si në aspektin për të rregulluar, stimuluar dhe kufizuar, si nga ana formale dhe legale, po ashtu edhe nga ana financiare dhe tatimore. Me partneritet nënkuptohen përpjekjet e bashkëpunimit dhe marrëdhënieve mes palëve për të arritur objektivat e miratuara në mënyrë reciproke. Ndërsa Robinson et.al., (2010, 4) e përshkruan këtë marrëdhënie si:

"Kjo në përgjithësi është një marrëveshje kontraktuale, ku sektori privat kryen disa pjesë të përgjegjësisë për ofrimin e shërbimeve ose funksioneve të sektorit publik, duke i marrë përsipër rreziqet dhe detyrimet që lidhen kundrejt pagesës."

Është një praktikë tashmë mjaft e përhapur në shumë sektor, por si model analizues dhe një koncept politik është i vonshëm. Edhe pse historikisht një bashkëpunim mes këtyre dy sferave kishte ekzistuar shumë më herët. Fillimisht në Britani të Madhe, pastaj edhe në ShBA, si rezultat i ardhjes në pushtet të qeverive liberale, u zbatua ky partneritet dhe si model u shtjellua edhe në qarqe akademike. Partneriteti mes tyre lindi nga kërkesat e shtuara që të investohet më shumë në sektorin publik dhe që shërbimet publike të përmirësohen e të shtohen.

Janë disa arsye për shtimin e rëndësisë dhe aplikimit gjithnjë e më të larmishëm dhe më të zgjeruar anekënd botës dhe në sektor e fusha nga më të ndryshme të Partneritetit Publiko-Privat (Robinson et.al., 2010).

1) E para - ka të bëjë me kërkesën reale për shtim dhe përmirësim të shërbimeve publike dhe të avancimit të infrastrukturës në sektorin publik.

2) E dyta - ka të bëjë me faktorin ekonomik dhe mundësitë e kufizuara të pushtetit lokal për investime dhe të nevojës për mjete shtesë që mund të gjendeshin te ndërmarrjet private.

3) E treta - ndërlidhet me procedurat e prokurimit që rezultojnë shpesh në punën e dobët në kryerjen e projekteve publike. Kjo rezultonte në afate kohore më të gjata, në kosto më të lartë të mirëmbajtjes operative dhe shpenzime më të larta, si dhe cilësi më të dobët.

Siç edhe mund të supozohet nganjëherë, partneriteti i tillë mund të jetë mjaft i vështirë, i ndërlikuar apo burim i korrupsionit, kur kihet parasysh që motivi dhe qëllimi i sektorit publik në parim është ofrimi i shërbimeve apo të mirave për publikun, ndërsa motivi parësor i sektorit privat është përfitimi i pastër material. Së këndejmi, marrëveshjet e kontraktuara duhet të jenë mirë të qartësuara dhe llogaridhënëse me qëllim që të shmangen keqpërdorimet dhe problemet eventuale në të ardhmen. Janë parimet e lartpërmendura tek qeverisja e mirë, që mund të parandalojnë këtë dukuri. Sidoqoftë, nëse ekziston një vullnet më këmbëngulës politik dhe vetëdije e lartë qytetare për përparësitë, modelet e reja të partneritetit si dhe për nevojën për të ndryshuar qasjen duke zhvendosur theksin në shërbime cilësore dhe rezultate të bazuara në performancë më të mirë, atëherë kjo mund të ketë dobi dhe përfitime të dyanshme, si të publikut ashtu edhe të sektorit privat. Kjo ndodhë pasi që shteti dhe qeverisja lokale, ndërmarrjet,

pasuritë dhe burimet ose edhe veprimtaritë dhe shërbimet shtetërore e publike, të cilat nuk janë të privatizuar për arsye të ndryshme juridike, financiare apo politike, në bashkëpunim me sektorin privat i huazon, i jep në shfrytëzim apo i shpërndan dhe i transferon në sektorin privat në kuadër të modeleve të ndryshme të partneritetit publik-privat.

Ekzistojnë modele të ndryshme brenda këtij partneriteti, që kanë të bëjnë me gjetjen e alternativave të hartimit, financimit dhe zbatimit në sektorin publik, si në shkolla, spitale, infrastrukturë rrugore, në transport, në shërbime komunale etj. Disa nga këto modele janë:

- Ndërmarrësi e përbashkët (joint ventures) në PPP - Partneriteti publiko-privat, me ç'rast sektori privat e menaxhon projektin dhe ofron shërbime për publikun, ndërsa pagesa arrihet nga tarifatat apo pagesat nga shfrytëzuesit e shërbimeve si, p.sh., në transport, banim etj.
- Investimet e plota financiare, në këtë model ndërmarrjet private bëjnë investimin kapital në planifikimin, hartimin dhe ndërtimin e ndonjë projekti infrastrukturor me kohëzgjatje të shfrytëzimit dhe që shpagimin e arrijnë nga tarifatat e përdorimit, p.sh., në ndërtimin e parkingjeve apo objekteve të caktuara.
- Ofrimi i shërbimeve, që përfshin marrëveshjen ku shërbimet e caktuara ofrohen nga sektori privat për publikun, kurse paguhen nga ana e shtetit si, p.sh., çerdhet apo kopshtet,

shkollat apo klinikat private ofrojnë shërbime të cilat mbulohen pastaj financiarisht nga sektori publik.

Sigurisht që ka edhe modele tjera dhe të shumta të partneritetit publiko-privat që kanë të bëjnë me operimin, mirëmbajtjen, ndërtimin, ri-ndërtimin, financimin dhe shumë forma të tjera të mundshme të partneritetit, që varen nga kërkesat, mundësitë dhe gatishmëria e palëve për bashkëpunime të tilla.

Për diskutim

- Çka ndikon në krijimin e konceptit të qeverisjes?
- Si mund ta përkufizojmë qeverisjen?
- Cilat janë modelet dhe çfarë forma të qeverisjes njohim?
- Diskutoni rreth ndryshimeve që solli Menaxhimi i Ri Publik në sektorin publik?
- Ku janë përparësitë dhe ku mangësitë e partneritetit publiko-privat?

12. PLANIFIKIMI DHE RRJETËZIMI I POLITIKAVE

Me qëllim të pasqyrimin sa më të kuptueshëm të planifikimit, do të provojmë ta bëjmë këtë përmes disa alegorive. Të marrim si shembull udhëtimin ose pushimet: të dyja kërkojnë që të planifikohet destinacioni, rruga që do të përshkohet, hapësira kohore dhe mjetet financiare në dispozicion si dhe nevoja tjera si rezervat ushqimore, veshmbathje apo ilaçe dhe gjësende të duhura. Nëse nuk i kemi planifikuar si duhet, udhëtimi apo pushimi edhe mund të dështojnë apo të bëhen me shumë peripeci të pakëndshme. Ose edhe kur në të kaluarën ekspertët ushtarak së bashku me gjeneralët hartonin planet e tyre luftarake, qoftë mbrojtëse apo sulmuese, duke u bazuar në hartat gjeografike, matjet e ndryshme në njerëz dhe mjete luftarake, e nganjëherë edhe në simulimin e betejave në modele miniatyre me figura ushtarësh, armësh e relievesh ku do të zhvilloheshin konfrontimet e armatosura. Kështu, ata thurnin strategjitë vepruese, taktikat ushtarake dhe provonin të rrisnin suksesin e tyre, duke tentuar që të parashikonin rrjedhën e ngjarjeve. Gjithashtu, edhe planifikimi buxhetor në disa shtete kishte filluar me qëllim që të hyrat dhe shpenzimet e mundshme të jenë të parallogaritura me qëllim të ngritjes së efikasitetit. Një gjë e ngjashme sot ndodhë edhe me politikën, ku secili udhëheqës politik dhe burrështetas disponon me një armatë të tërë këshilltarësh dhe analistësh të cilët, në bashkëpunim edhe me qarqe tjera, bëjnë planifikimin e

politikave në sektorë të ndryshëm dhe kështu hartojnë strategji politikash, të cilat shërbejnë si një pikënisje apo udhëzues për zbatimin e tyre në praktikë. Në krahasim prej formatit dhe aktorëve të dikurshëm të planifikimit, sot kjo nënkupton kryesisht formën e institucionalizuar për përdorimin, dhënien dhe hartimin e njohurive dhe informacioneve shkencore tek politikbërësit (Falk et.al., 2006). Në ShBA qysh më 1947 ishte krijuar një ekip i veçantë për planifikim dhe zhvillim të politikave me moton që të bashkojnë mendjet me veprime, me qëllim që të ndihmojnë qeverinë amerikane për të hartuar politika më të duhura. Përveç qeverive dhe rolit të tyre në politikbërjen e saj, sot edhe administrata publike ka rëndësi, si një organizatë hierarkike, e cila duhet të mbështetet në instrumentet e planifikimit.

Por, pse ndodhë kjo dhe pse ka interesim dhe shtim aq të madh të planifikimit paraprak të politikave? Sigurisht, që është lehtë të supozohet se parashikimet e tilla janë të duhura e mirëseardhura përherë, megjithkëtë janë disa faktorë që viteve të fundit këtë trend e kanë bërë një fushë aq të gjerë sa që nganjëherë krijohet përshtypja që politikën më shumë e udhëheqin këshilltarët sesa vet përfaqësuesit e zgjedhur politik. Njëri nga faktorët shtytës sot është padyshim interesimi i shtuar i qytetarëve përmes mediave dhe qasja më kritike e medimeve për proceset dhe për rezultatet politike. Gjithashtu, vetë planifikimi transformohet me zhvillimin dhe ndryshimin e shoqërisë. Krijimi i çështjeve dhe problemeve të reja, si për shembull: terrorizmi apo emigracioni, papunësia, rritja enorme e qyteteve etj., krijojnë nevojën për përgjigje adekuate në

zgjidhjen e tyre. Së këndejmi, planifikimi i veprimeve, legjislativi i masave është një hap i nevojshëm në drejtim të përcaktimit të qëllimeve, të matjes së efekteve të veprimeve dhe burimeve.

Në anën tjetër, duke qenë të varur nga vota e elektoratit në demokracitë plurale, politikanët janë përherë e më vigjilent rreth asaj se si pritjet dhe perceptohet nga qytetarët ky apo ai vendim. Sikurse janë më të vëmendshëm se a do të kenë këto implikime pozitive apo negative gjatë mandatit qeverisës ose edhe zgjedhjeve të ardhshme. Kështu, reagimi i qytetarëve, grupeve të interesit dhe mjeteve të informimit në një anë, si edhe përgjegjësia, llogaridhënia dhe qeverisja demokratike në anën tjetër, e ngritën nevojën që politikave të orientohen me një maturi dhe të planifikohen sa më mirë që është e mundur.

Gjatë planifikimit të politikave dhe në rrjedhën e politikbërjes, janë të rëndësishme tre çështje themelore: ajo e efijencës, efikasitetit dhe kostos së zbatimit (ndikimeve ekonomike pra), të cilat përcaktojnë në masë të konsiderueshme edhe suksesin e implementimit dhe akceptimin e tyre nga ana e shoqërisë (Heywood 2008, 393). Megjithatë, gjykimet për politika mund të jenë të motivuara nganjëherë edhe nga arsye të tjera, e jo vetëm nga këto kritere thelbësore. Gjithashtu, edhe politikave gjithmonë nuk nisen nga këto parime. Në shkencën politike, këto çështje përbejnë një kaptinë të veçantë, duke u nisur nga pyetjet se si merren vendimet, nga kush dhe për kënd?

Sidoqoftë, qeveritë tentojnë të krijojnë një balancë të mundshme mes pritshmërisë së shoqërisë dhe mundësive të

pushtetit për veprim. Kjo nuk do të thotë kurrsesi se qeverisja nënkupton reagime të menjëhershme dhe përhershme ndaj gjitha kërkesave të qytetarëve, por zakonisht nënkupton përmbushje të detyrimeve, zbatim të prioriteteve dhe rritje e performancës qeverisëse. Duke u bazuar nga kjo premisë, qeveritë ndjekin disa objektiva, që u mundësojnë atyre edhe një qeverisje më kuptimplotë. Në radhë të parë, pushteti është i interesuar për stabilitet dhe qëndrueshmëri, në bazë të sundimit të rendit dhe ligjit, e që është edhe funksioni kryesor dhe themelor i qeverisjes. Pastaj, vjen zhvillimi ekonomik dhe rritja e mirëqenies sociale, që shpeshherë është treguesi më i mirë i pëlqimit. Apo edhe pakënaqësisë me qeverinë dhe masat e ndërmarra nga ajo, që në disa raste mosaprovimi të skajshëm mund të çojnë edhe në protesta të dhunshme, greva masovike, bojkot por edhe grusht-shteti apo revolucion.

Pjesëmarrja e qytetarëve në jetën politike dhe ndikimi i tyre përcillet me një kujdes më të madh edhe nga ana e pushtet-bartësve dhe kështu rrit nivelin e qeverisjes. Një parim themelor demokratik dhe dukuri që përshkruhet edhe përmes nocionit 'qeverisja e mirë'. Kjo lidhet edhe me respektimin e vlerave të demokracisë liberale; si liria e mendimit, shprehjes dhe mundësive tjera, ku qytetarit i sigurohen drejtat themelore dhe ku luan rolin aktiv të kujdestarit të interesave mbarëshoqërore.

Aspekt tjetër thelbësor gjatë planifikimit, por gjithsesi edhe të vet analizës së politikave, është analiza financiare ose e njohur edhe si analiza e kostos dhe përfitimit. Harxhimet në njërën

anë dhe përfitimet në tjetrën anë, janë shpesh kriter përcaktues gjatë planifikimit të politikave. Sigurisht që përveç anës materiale dhe financiare, përfitimet mund të jenë edhe të natyrave të tjera si vlerat kulturore, shpirtërorë, kombëtare e kështu me radhë. Ndërtimi i teatrove, parqeve, operës apo stadiumeve, si dhe të objekteve tjera më pak rentabile, sado të nevojshme që të jenë, zakonisht kërkojnë pëlqim të publikut dhe miratim më të gjerë politik, pasi që sipas analizës të kosto-profitit mund ndoshta të mos jenë edhe aq atraktive, prandaj duhet arsyetuar para taksapaguesve nevojën e investimeve në këto objekte apo sfera.

Gjatë planifikimit të politikave, përveç interesit të përgjithshëm publik, merret parasysh kostoja, pra se a ia vlen barra qiranë për projekte të caktuara të jenë shpenzimet e parapara dhe se çfarë përfitimesh eventuale do të sjellin. Marrim, për shembull, rastin që na sjell Taleb (2010) me 'planifikimin' e dështuar të Pallatit të operës në Sidnej, që fatmirësisht sot është ikona e qytetit, e cila ishte paraparë të përfundonte më 1963 dhe të kushtonte diku rreth 7 milion dollar australian. Por, në fakt ndërtesa u përfundua dhjetë vjet më vonë dhe me një kosto 20 herë më të lartë, ajo kushtoi plotë 104 milion dollar dhe mezi nisi punën. Kështu që duhet të bëhet analiza e kosto-fitimit, e qëndrueshmërisë ekonomike dhe e financimit real të projektit apo programit të paraparë. Nevojitet ekspertizë e qëlluar ekonomike dhe planifikim i duhur, në mënyrë që të veprohet drejtë e mirë, gjatë fazës së zbatimit. Planifikimi natyrisht nënkupton edhe anën teknike, ligjore dhe procedurale, sidomos

në prokurimin publik dhe në projekte madhore, ku edhe këto aspekte janë thelbësore.

Planifikimin mund ta kategorizojmë edhe në agjencitë planifikuese dhe në ato zbatuese, në sektorët e synuar dhe në instrumentet. Si shembull hipotetik të një plani të zhvillimit ekonomik mund t'i marrim agjencitë dhe ministritë përkatëse, si sektor ndërmarrjet private dhe ato publike, ndërsa si instrument mund të llogaritet rritja e prodhimtarisë dhe e eksportit të produkteve vendore.

Këtu, duhet marrë në konsideratë edhe faktin se sa është e pranueshme kostoja e politikës së caktuar ose projektit përkatës të shoqëria. Në rast se haset në një rezistencë dhe në një mospëlqim të madh, harxhimet (materiale, politike e kohore) do të rriten gjithashtu. Prandaj, kërkohet mbështetje dhe miratim nga qytetarët, të cilët si tatimpagues janë edhe bartës kryesor të kostos së këtyre investimeve. Gabim trashanik në hartimin e strategjive zhvillimore, si një lloj i veçantë i planifikimit të politikave, në shumë sektorë të politikave publike në Kosovë, është se ato deri më tani kryesisht janë bërë në mungesë të dhënave adekuate dhe statistikave relevante për fushën ose sektorët përkatës. Kjo, do të thotë, se qëllimet e projektuara nuk janë bazuar në gjendjen faktike, por më shumë në një situatë të supozuar, gjë që afekton edhe veprimet, por edhe mund të sjellë te projektme të gabuara. Si shembull për ilustrim, mund të cekim Strategjinë e Zhvillimit të Arsimit të Lartë në Kosovë 2005-2015, i cili nuk kishte të dhëna statistikore të sakta gjë që edhe qëllimet e

pritura nuk mund të dilnin aspak më të mira. Aspekti i planifikimit ndërlidhet zakonisht me fazën e formulimit gjatë politikbërjes. Por, është me rëndësi që në kontekst të rrjetëzimit dhe nga komunitetet të politikave të vihet në pah dhe të ri-theksohet rëndësia e ndikimi i planifikimit në politika. Siç e kemi cekur më parë, politikat publike sillen rreth negocimit, kontraktimit dhe ri-negocimit të vazhdueshëm ndërmjet shtetit dhe pjesëve përbërëse të saj, si sektori privat dhe shoqëria civile mbi politikat, aktorët dhe proceset që kontribuojnë për të përmirësuar konkurrencën në sektorët e ndryshëm.

Qasja përmes së cilës mund të krijohet korniza analitike e raportit shtet-shoqëri është edhe rrjetëzimi. Kështu, rrjetet e politikave përkufizohen si grupe të qëndrueshme të publikut të ndërvarur në një anë, dhe të aktorëve privat e shoqëror në anën tjetër, të cilët bashkëpunojnë për të arritur qëllime që janë reciprokisht të ndërsjella dhe të ndërvarura. Në kuptimin më të përgjithshëm, ato shihen si bashkëpunim i institucioneve dhe grupeve të ndryshme ekzekutive, ligjvënëse dhe shoqërore në krijimin dhe zbatimin e një politike të caktuar (Windhoff-Héritier 1987, 45). Pjesëtarët e një rrjeti lidhen përmes shkëmbimit të informacioneve, ekspertizës dhe burimeve të nevojshme për politikat relevante (Knill, Tosun 2012, 204). Një ndër argumentet kryesore që përdoret në shpjegimet e rrjetëzimit dhe qeverisjes është se shteti nuk është i mjaftueshëm dhe as tërësisht i aftë që vet dhe i vetëm të zgjidhë problemet komplekse ekonomike, sociale dhe administrative në shoqëritë bashkëkohore. Rrjetëzimi, kështu,

paraqet edhe një kornizë të rëndësishme analitike për marrëdhëniet e strukturave dhe ndërmjetësimin e interesave në sektorë të ndryshëm të politikave.

Duke u nisur nga pyetjet qendrore: se në çfarë marrëdhënie janë aktorët të lidhur ndërmjet veti dhe se çfarë ndikimi apo efekte sjellin këto lidhje? Rëndësia e grupeve të ndryshme, është theksuar edhe më herët te grupet e interesit apo gjatë shtjellimit të qasjes mbi elitat. Por, ajo çka i dallon rrjetet nga të lartpërmendurat ka të bëjë me një kornizë analize e cila fokusin e ka te rrjetet dhe aktorët brenda tyre, në kuadër të një sektori të caktuar të politikave.

Metoda e analizës së rrjetit mundëson, gjithashtu, hulumtimin e ndikimit që kanë disa aktorë brenda rrjetit apo ndërmjet rrjeteve në hartimin dhe zbatimin e politikave të caktuara, p.sh., në politikat agrare apo politika sociale (Wald, Jansen 2007, 93-103). Janë së paku katër dimensione të rëndësishme në analizimin e rrjeteve si: lloji i aktorëve, funksioni i rrjeteve, struktura e rrjeteve dhe shpërndarja ose ekuilibri i pushtetit brenda rrjeteve (Blum, Schubert 2011, 65).

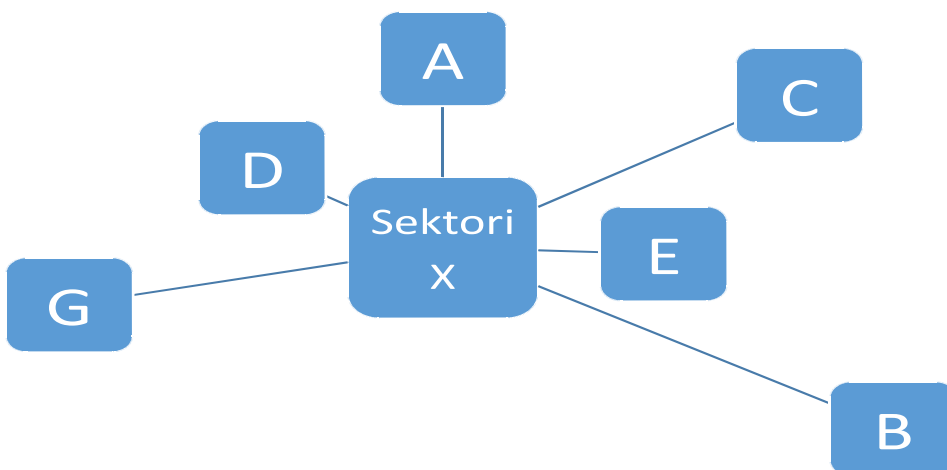


Figura 15. Paraqitje grafike e një rrjeti të politikave.

Analizimi i rrjeteve të politikave na ndihmon t'i kuptojmë dhe sqarojmë formimin, zhvillimin dhe ndryshimin e rrjeteve dhe ndikimin e tyre në çështjen e caktuar në kuadër të fushës përkatëse. Pyetjet që mund të shtrohen këtu janë rreth asaj se nga çfarë aktorësh përbëhen rrjetet, në cilat fusha dhe me çfarë efektsh, interesash apo ndikime në këto politika. Gjithashtu, rreth bashkëpunimit, konkurrencës apo rivalitetit si te aktorët brenda rrjeteve, po ashtu edhe ndërmjet rrjeteve të ndryshme në sektorët e caktuar.

12.1 KËSHILLIMI

Për një kohë të gjatë universitetet, institucionet publike shkencore apo akademitë e shkencës, mbanin monopolin në krijimin e njohurive dhe kryerjen e hulumtimeve rreth çështjeve relevante politike si dhe në këshillimin mbi politika të caktuara. Sot, mund të thuhet lirisht që këtë primat, ato e kanë humbur në masë të konsiderueshme, në mos edhe tërësisht. Këto 'autoritete' sfidohen mjaft nga institutet dhe qendrat kërkimore të orientuara më shumë nga kërkesat dhe praktika, pastaj nga grupet e ekspertëve, nga 'think tank' nga agjencitë e specializuara (qeveritare, joqeveritare apo komerciale) dhe organizatat këshillëdhënëse, fondacionet ose nga ndërmarrjet profesionale dhe konsulente.

Në literaturën e shumtë rreth politikave shfaqen modele të ndryshme për të përshkruar rolin dhe ndikimin e aktorëve në politika. Një model mjaft të rëndësishëm na ofron kështu Rhodes (1997), sipas të cilit janë dy segmente të ndryshme, në njërin anë janë rrjetet e politikave dhe në anën tjetër kemi komunitetin e politikave. Në krahasim me rrjetet e politikave, komunitetet e politikave dallojnë përmes katër dimensioneve: si anëtarësimi, integrimi, burimet, dhe fuqia. Duke e krahasuar tutje me rrjetet, në komunitetet e politikave numri i pjesëmarrësve është shumë më i kufizuar dhe disa grupe janë të përjashtuara qëllimisht nga procesi. Sigurisht që një pjesë të komunitetit të politikave përbëjnë edhe këshilltarët e politikave.

Një ndër qëllimet kryesore të studimit dhe analizës së politikave ka të bëjë me këshillimin ose me terminologjinë profesionale, konsulencën rreth politikave të caktuara, që kryesisht iu është drejtuar vendimmarrësve politik dhe politikberësve të fushave të ndryshme në nivelin lokal, nacional, regjional dhe global. Ajo përfshin 'artin e së mundshmes', duke vlerësuar dhe gjykuar se çka mund të arrihet brenda mundësive e kufizimeve të cilat ngushtojnë lirinë e qeverisë për manovrim (Vickers, 1983). Me këshillim politik nënkuptohet ndërlikohja e informatave, rekomandimeve të mënyrave të veprimit dhe evaluimit të gjendjes apo politikave përkatëse. Kjo, nënkupton sintetizimin e shkencës dhe politikës me qëllim të ofrimit të politikës më të volitshme dhe më të përshtatshme në mesin e alternativave të shumta. Mirëpo, nuk duhet ngatërruar në asnjë mënyrë këshillimin të politikave (policy advising) me këshillimin politik (political consulting), pasi që këto dallojnë si për nga përgatitja, aftësia e njohuria por edhe fushëveprimi (Wilson 2006, 155).

Shkencëtarët nuk duhet të mbyllen në të ashtuquajturën 'kullën e fildishtë' e që nënkupton në qarqe të izoluara akademike, por që të marrin pjesë në mënyrë aktive në zhvillimet shoqërore dhe politike si dhe të bashkëpunojnë me qytetarët, gazetarët por edhe me politikbërësit, dhe të kontribuojnë përmes ekspertizës së tyre në fusha të ndryshme. Tekefundit edhe Aristoteli kishte mësuar Aleksandërin në rinin e tij, Makiavelli këshillonte oborrin mbretëror Mediqi, Hobsi kujdesej për edukimin e Çarlsit të II-të, sikurse edhe në jetën bashkëkohore ku shumë shkencëtarë angazhohen për qeveritë

apo organizmat e ndryshme politike, qoftë drejtpërdrejtë apo edhe si këshilltar përmes instituteve kërkimore dhe studimeve përkatëse shkencore.

Konsulenca të tilla ofrohen në baza ditore, javore ose edhe ato afatgjata dhe ofrohen nga persona apo ekspertë individual të angazhuar nga vet institucionet apo individët ose edhe nga grupet e specializuara që ofrojnë shërbime kundrejt pagesës së caktuar. Tendencat e rritjes dhe të komercializimit të konsulentëve viteve të fundit ka ngritur debate mjaft të gjalla në botën akademike, rreth ndikimit dhe rolit të këshilltarëve dhe kompanive këshilluese në politikë. Këshillime profesionale të politikave të tilla mund të bëhen në rrafsh të ndryshme prej rregullimit të aviacionit civil, infrastrukturës rrugore, strategjive elektorale e deri te lobimi turistik dhe diplomacia publike. Ata mund të përfshihen me këshilla profesionale në një gamë të gjerë si në aspekte politike, sigurie, ekonomike e shoqërore. Shqyrtohen një varg faktorësh dhe skenarësh të mundshme veprimi dhe ofrohen modele më të përshtatshme dhe atraktive të veprimit, p.sh: ligji X do të ketë pasoja Y në grupet e synuara Z, prandaj sugjerohet krijimi i kornizave strategjike të programeve dhe përgatitjeve të caktuara me qëllim që rezultatet apo ndikimi gjatë zbatimit të jenë sa më optimale dhe të qëndrueshme.

Kështu, planifikimi paraprak, menaxhimi efektiv dhe evaluimi i politikave të mëhershme janë elemente kyçe gjatë analizave të politikave me qëllim që këshillimi të jetë sa më i dobishëm dhe i dëshirueshëm për kontraktuesit apo punëdhënësit.

Duhet pasur kujdes të veçantë, që analiza dhe këshillimi të jenë sa më profesionale dhe strategjike dhe të dallojnë prej analizave të zakonshme politike në baza ditore. Analizat politike në këtë rast kryesisht përshkruajnë dhe sqarojnë proceset dhe aktorët politik, konstelacionet e forcave politike, prognozojnë zhvillimet eventuale etj., duke i shërbyer nganjëherë edhe interesave të caktuara politike. Dallimi esencial mes këshillimit dhe 'analizës të politikave ditore', është se në vend të vlerësimit të gjendjes dhe rrjedhave politike, konsulenca e politikave ofron alternativa dhe rekomandime të veprimit, punon drejt hartimit të strategjive për politika që çojnë në zgjidhjen e problemeve dhe sfidave të natyrave të ndryshme dhe avokon apo këshillon për këtë. Presidenti amerikan Lyndon Johnson, në këtë kuptim kishte deklaruar njëherë se: "Problemi ynë s'është që të mos bëjmë atë çka është e duhur, por të gjejmë zgjidhjen për atë se çka duhet".

Prandaj, përgatitja dhe ofrimi i këshillave, të bazuara dhe argumentuara mirë për zgjidhje konkrete dhe reale, është detyrë parësore dhe vet thelbi i punës së këshillimit dhe analizës së politikave publike. Analistët, ose thënë më mirë konsulentët, kanë për detyrë që të ofrojnë modele zgjidhjesh më optimale, si në aspektin financiar dhe kohor, po ashtu edhe në atë të implementimit. Pjesë e punës dhe rolit të tyre është që të mbrojnë dhe avokojnë për politikat që ata konsiderojnë se janë të drejta dhe mundësojnë zgjidhje më të mira. Ata mund të jenë si njësi planifikimi, zhvillimi brenda qeverisë, apo zyrës së kryeministrit, ministrive apo departamenteve të veçanta për hartime dhe zhvillime të politikave. Nganjëherë,

mund të caktohen *ad hoc* në formën e Këshillave të ekspertëve, që emërohen për mandat të caktuar në komisione shtetërore në fusha të veçanta. Duke ofruar kështu këshilla në formën e planeve veprimi, programeve e strategjive për qeveritë apo institucionet publike përkatëse.

Si një fushëveprim mjaft i gjerë dhe i zhvilluar gjithnjë e më shumë, konsulenca mund të dallohet në dy forma kryesore. Në formë institucionale apo personale nga ekspertët që merren qoftë në kontraktim nga organet shtetërore apo jepen si përkrahje për këto nga institutet kërkimore-shkencore, organizatat e specializuara ose njerëzit e thirrur në fusha shkencore, apo në formë të këshillimit personal të politik-bartësve nga këshilltarët politik apo bashkëpunëtorët e jashtëm ose të brendshëm.

Kështu, zgjedhjet shumë partiakë sot nuk mund të paramendohen pa veprimtarinë e kompanive të specializuara konsulente apo nga ekspertët privat të sektorëve të caktuar. Siç është rasti me sferat si marrëdhëniet me publikun apo me marketingun politik. Praktikë që tashmë është bërë pjesë e pandashme si të ekonomisë, organizatave kombëtare e ndërkombëtare, institucioneve private e shtetërore në shumë fusha të ndryshme. Mënyra se si këshilltarët veprojnë, si të emëruar, këshilltar të brendshëm apo ekspertë të pavarur, varet nga kapacitetet dhe resurset ekonomike, nga konteksti politik e social, kreativiteti dhe aftësia profesionale që sjellin deri te rekomandimet dhe sugjerimet e duhura, pesha e të cilave më pas varet nga ndikimi, marrëdhëniet dhe

besueshmëria tek vendimmarrësit. Por, këshilltarët në asnjë mënyrë nuk duhen të marrin përsipër rolin e vendimmarrësve, pra politikbërja mund të ndikohet dukshëm nga këshilltarët, por ne asnjë mënyrë nuk mund e as që duhet të varen nga ata.

12. 2 AVOKIMI

Siç arritëm të shohim deri më tani, formësimi i politikave është proces kompleks dhe shumëdimensional që përfshin ndërveprimin e organizatave dhe grupeve të shumta të interesit, që janë në konkurrencë ose edhe që bashkëpunojnë mes veti për të ndikuar te politikëbërësit. Këto grupe ose organizata përdorin shumëllojshmëri veprimesh dhe mjetesh për të çuar përpara qëllimet e tyre, duke përfshirë avokimin. Një aktivitet që nuk është identik, por identifikohet gabimisht me këshillimin, ka të bëjë me avokimin dhe lobimin për promovimin, sensibilizimin dhe për nisma të ligjeve, veprimeve dhe të politikave të caktuara. Dallimi thelbësor mes këtyre fushë veprimtarive qëndron në motivimin, në rolin dhe funksionin, e më pak në qasjen apo mënyrën e veprimit. Kështu, nëse konsulencat janë të profesionalizuara dhe ofrojnë shërbime komerciale, pavarësisht kujt, kur dhe si, avokimi ndërlidhet me aktivitetet e komuniteteve apo grupeve të caktuara në mbrojtje të interesave të tyre. Sot, këto aktivitete personifikohen në atë që i njohim si organizata joqeveritare, nisma qytetare apo edhe në kompani shumëkombëshe ose edhe aktorë të tjerë, siç mund të jenë komunitetet fetare,

grupet profesionale, bashkësitë e lagjeve, shoqatat e ndryshme etj. Mënyrat e avokimit mund të përfshijnë edhe demonstrimin e qëndrimeve apo vërejtjeve në mënyrë publike, duke vetëdijesuar ose edukuar mbështetësit apo edhe kundërshtarët si dhe duke mobilizuar qytetarët për çështje të caktuara.

Gjatë shtjellimit të procesit të politikberjes ne vumë në pah çështjet se prej nga vijnë dhe si krijohen politikat kanë të bëjnë me preferencat dhe interesat e një numri të madh aktorësh. Së këndejmi, politikbërja është një proces dinamik dhe i vazhdueshëm me pjesëmarrje të shumëfishtë dhe me prapavija të ndryshme partiake, shoqërore, ideologjike e kulturore. Për të kuptuar interesat dhe ndikimin e të cilëve nevojitet të kuptuarit e marrëdhënieve brenda dhe ndërmjet sektorëve apo nën-sistemeve të politikave.

Për t'i sqaruar këto raporte, autorët ofrojnë një kornizë analitike, të ashtuquajtur 'koalicioni avokues'. Ky koalicion avokues përfaqëson grupet me besimin e përbashkët, që veprimet e kordinuara mund t'i çojnë në krijimin e politikave të caktuara në kuadër të prioriteteve të qeverisë. Këta konsistojnë nga aktorët dhe nga institucionet e ndryshme që ndajnë një set të përbashkët besimi mbi politikat, përfshirë ligjvënësit, grupet e interesit, agjencitë publike, analizuesit e politikave, studiuesit, ekspertët, gazetarët etj. (Sabatier, Jenkins-Smith 1999). Korniza e koalicionit të avokimit mundëson të analizohen, jo vetëm ndikimet e këtyre aktorëve, por gjithashtu t'i sqarojnë edhe ndryshimet që mund të ndodhin në politika, veçanërisht në ato të llojit të politikave shpërndarëse dhe

rregullatore. Sikurse, që edhe na ndihmon për të kuptuar atë që autorët e quajnë 'të mësuarit e orientuar kah politikat' (policy-oriented learning).

Marrëdhëniet e ngushta dhe të ndërvarura të medieeve dhe politikës, ka bërë që sot shoqëritë të jenë më vigjilente, më mirë të informuara dhe të krijojnë masën e mendimit kritik. Avancimi i shkencës politike në dekadat e fundit, por edhe të shkencave të komunikimit masiv, çoi edhe te profesionalizimi dhe avancimi i shtuar i komunikimit politik, si një aspekt shumë i rëndësishëm për demokratizimin e shoqërive, veçanërisht atyre në tranzicion. Në përgjithësi, ky profesionalizëm vërehet në tre dimensione apo nivele të organizimit, siç janë në vijim:

1. Interesimi dhe përparimi i veprimtarive të komunikimit politik e posaçërisht gjatë fushatave elektorale, duke e centralizuar dhe menaxhuar mirë atë, pastaj të samiteve, konferencave, raporteve me mjetet e informimit etj.
2. Zhvillimi dhe avancimi i rolit të aktorëve të rinj si bie fjala, ekspertët e informimit dhe komunikimit, konsulentëve, apo trajnuesve profesionist.
3. Dhe identifikimi i mjeteve dhe teknikave të reja në komunikim politik si p.sh; sondazhet, intervistat, raportet e specializuara dhe marketingu politik (krijimi i imazhit pozitiv- branding).

Të gjitha këto elemente kanë si parakusht burimet materiale dhe rrjedhimisht ato njerëzore. Gjithashtu, ky zhvillim kërkon që interesat, kërkesat dhe nevojat të artikulojnë në mënyrë të

organizuar dhe efektive, gjë që përmes avokimit bëhet e mundur. Avancimi i mjeteve teknologjike dhe i zhvillimit të komunikimit masiv kanë mundësuar që informimi, komunikimi dhe marrëdhëniet me publikun të marrin një dimension të ri. Kështu, interneti ka bërë që individit të mos jetë vetëm audiencë dhe pranues i informatave, por edhe që t'i plasojë apo interpretoj ato në mënyrë më të pavarur. Rrjetet sociale në internet (Facebook, Twitter, MSN, Instagram etj.) kështu e rrisin edhe vetëdijen qytetare dhe njëkohësisht llogaridhënien politike.

Prandaj, informimi, organizimi, por edhe aktivizimi i shoqërisë në botën bashkëkohore është më i shpejtë dhe shumë më efikas. Si konsumatorët, prodhuesit, grupet e ndryshme të interesit si, p.sh., për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, të ambientit, nismat qytetare, studentore etj., kanë qar në krijimin e kornizave kushtetuese që i adresohen këtyre çështjeve. Edhe në arenën ndërkombëtare roli i aktorëve në avokim si dhe në lobim është gjithnjë e më shumë në rritje, OJQ-të internacionale (siç janë p.sh: Komiteti Ndërkombëtar i Kryqit të Kuq, Amnesty International) dhe kompanitë shumëkombëshe dhe grupet tjera (p.sh: grupet ambientaliste, terroriste) janë mjaftë aktive dhe të rëndësishme në këtë fushëveprim. Gjithashtu, edhe konferencat ndërkombëtare për çështje të caktuara apo organizatat joformale janë gjithnjë e më të rëndësishme, si në vendime ashtu edhe në zbatime të politikave të ndryshme. Prandaj, organizimi jashtë-parlamentar dhe qeveritar, si dhe jopartiak e apolitik, mund të ndikoj tërthorazi në proceset politikbërëse dhe vendimmarrëse.

Ndërsa, lobimi ka kohë që është emëruar i aktiviteteve të grupeve të interesit, korporatave shumëkombëshe dhe kompanive komerciale me qëllim të miratimit apo mos-aprovimit të politikave, kontratave punëdhënëse - tenderëve ose ligjeve të caktuara duke ndikuar në ligjbërësit, politikanët apo vendimmarrësit në forma të ndryshme. Ajo çka e përbën lobimin, është mbi të gjitha shkëmbimi i informacionit, bazuar në arsytetime kompetente dhe në profesionalizmin gjithnjë e më të lartë. Edhe pse lobimi shpesh vështrohet me sy kritik dhe të dyshimtë, sepse gabimisht ndërlidhet me patronazh dhe ryshfet, në fakt ka të bëjë me një formë specifike të avokimit dhe këshillimit, qoftë nga grupet e interesit dhe shoqatat e ndryshme apo nga zyrat dhe korporatat e specializuara për këshillime (consultancies). Këto mund të klasifikohen: sipas interesit që e përfaqësojnë, sipas formës së organizimit dhe në cilat fusha e kanë veprimtarinë e tyre (Lösche 2006, 334-343).

Kjo praktikë vazhdon të jetë edhe një sferë mjaft e rëndësishme e politikbërjes, sidomos të politikave më madhore që ndërlidhen drejtpërdrejt ose indirekt me interesa ekonomike e financiare të qarqeve të caktuara. Edhe studimi i politikave duhet t'i kushtoj vëmendje të posaçme këtij aspekti dhe t'i përfshij këta faktorë dhe rolin e këtyre aktorëve, që janë gjithnjë e më krucial, gjatë analizave të proceseve politikbërëse. Nganjëherë edhe institutet kërkimore siç janë ato 'think tank', grupet e interesit, fondacionet, dhe sidomos shoqëria civile, përmes medieve dhe OJQ-ve kanë rol thelbësor në avokim të politikave që janë në interesin e përgjithshëm të publikut.

Për diskutim

- Pse është i rëndësishëm planifikimi i politikave?
- Cilat janë mënyrat që të mund të bëhet planifikimi?
- Cilat forma të këshillimit i njohim?
- Çka nënkuptohet me kornizën analitike të 'koalicionit avokues'?
- Cili është roli i studimit të politikave në këshillim dhe cili në avokim?

PJESA E GJASHTË

**RAST STUDIMOR TË POLITIKAVE PUBLIKE
NË KOSOVË**

13. POLITIKA E ARSIMIT NË KOSOVË

13.1 HYRJE

Shpallja e pavarësisë së Republikës së Kosovës më 17 Shkurt 2008, ka ndryshuar rrënjësisht zhvillimin politik e historik të shoqërisë dhe të vendit. Gjithashtu, ka ndryshuar edhe tablonë mediatike në botë mbi të si një vatër e konflikteve. Megjithatë, shtet-formimi i Kosovës ka përmbyll një kapitull të gjatë dhe të përgjakshëm të shpërbërjes së ish-Jugosllavisë, të karakterizuar nga konfliktet brutale dhe rrjedhimisht të përcjella me krijimin e shteteve të reja. Përkundër kësaj, zhvillimet politike dhe socio-ekonomike në Kosovë, vazhdojnë ende të krijojnë sfida dhe probleme të shumta në konsolidimin e shtetësisë. Në anën tjetër, Kosova si shteti më i ri në Evropë, ka kaluar nëpër disa procese dhe transformime që prej përfundimit të luftës e deri më sot, për të ndërtuar strukturat dhe institucionet demokratike dhe funksionale shtetërore. Kështu, Kosova nuk është vetëm shtet që kaloi në një tranzicion, nga sistemi komunist në atë demokratik, e as vetëm nga një vend i dalë nga lufta në një vend me stabilitet dhe paqe të qëndrueshme. Kosova është edhe shtet i ri dhe me pak traditë institucionale, sektor publik thuajse të rrënuar nga regjimi i kaluar dhe me nevoja e kërkesa të mëdha që do të thotë se vendit iu desh të ndërtoj struktura institucionale plotësisht të reja, të krijoj kornizë ligjore, infrastrukturë të

përshtatshme dhe politika publike të reja. Një nga këto fusha të politikave, që kishte nevojë të ri-ndërtohet dhe t'ju përshtatet rrethanave dhe zhvillimeve të reja ishte sektori i arsimit publik.

Krijimi i një sistemi arsimor i përputhshëm me sistemin e vendeve të BE-së dhe atyre të zhvilluara bëri që Kosova, që nga paslufta të ndërmerr masa të shumta të ndryshimeve strukturore dhe reformave në Arsim. Megjithatë në shekullin e 21-të, Arsimi cilësor si për pjesën më të madhe të studiuesve, po ashtu edhe të politikbërësve dhe publikut të gjerë konsiderohet si një nga shtytësit kyç të konsolidimit demokratik, zhvillimit politik e shoqëror si dhe prosperitetit ekonomik të një vendi. Edukimi gjithëpërfshirës, aftësimi profesional dhe dituria e fituar përmes arsimit janë faktorë të rëndësishëm në krijimin e vlerave dhe barazisë shoqërore e kombëtarë, në gjenerimin e vendeve të reja të punës dhe krijimin e mirëqenies së përgjithshme të një shteti dhe shoqërie. Në këtë kuptim, Arsimi luan rol qendror në krijimin e stabilitetit politik dhe social si dhe në konsolidimin e një shoqërie demokratike.

Aq më tepër, kur sot krahas të ardhurave për kokë banori, ose nivelit të Bruto Prodhimit Vendor (BPV), edhe niveli i arsimit ose shkalla e analfabetizmit janë tregues të mirëqenies së shoqërive si, p.sh., Treguesi i Zhvillimit të Njerëzimit nga Programi për zhvillim i Kombeve të Bashkuara (Human Development Index- UNDP). Apo edhe shkalla e burimeve njerëzore, cilësitë e universiteteve, kapacitetet konkurruese,

aftësitë e kuadrove etj., të përpiluara në të ashtuquajturin Indeksi Global i Arsimit (Global Education Index -GEI). Kështu, rezultatet e mira në mësim-nxënie, kualifikime, kërkime e zbulime shkencore si dhe cilësia në Arsim, konsiderohen edhe si treguesit kyç të zhvillimit të një vendi. Veçanërisht në shoqëritë tranzicionale e pas-konfliktuale, sistemi arsimor është një ndër komponentët thelbësore të transformimeve sociale dhe politike, të cilat, gjithashtu, ndikojnë drejtpërdrejt në institucione të qëndrueshme shtetërore dhe në krijimin e paqes afatgjate. Siç është dëshmuar nga përvojat e shumë vendeve tjera, Arsimi ka ndikim në zhvillimin ekonomik dhe politik, veçanërisht Arsimi i Lartë ndikon në shkallë të konsiderueshme në sigurimin e kuadrove cilësor dhe konkurrues në tregun e punës. Prandaj, sistemi arsimor, rrethanat politike dhe zhvillimi ekonomik, janë të lidhura dhe të ndërvarura mes tyre. Arsimi përfshin sektorin publik, që përgjithësisht është mbizotërues, si dhe sektorin privat, respektivisht bartësit publik dhe ata privat. Gjithashtu, sistemi arsimor në Republikën e Kosovës përfshin nivelin parashkollor/parafillor, nivelin fillor, atë të mesëm të ulët dhe të mesëm të lartë, si dhe Arsimin e Lartë, pra atë Universitar i cili përfshin tre nivele studimi.

Në vazhdim do të paraqesim gjendjen e përgjithshme në sektorin e Arsimit, politikbërësit dhe bartësit kryesor, kornizën ligjore, strategjitë zhvillimore, krahasimin ndërkombëtar në fushën e Arsimit si dhe sfidat dhe mundësitë e reformimit dhe avancimit të këtij sektori. Ky kapitull synon që të përshkruaj, kuptoj dhe sqaroj politikat arsimore, me theks të veçantë se si funksionon Arsimi universitar në Kosovë, me çfarë sfidash dhe

pengesash ballafaqohet, çfarë janë mundësitë për të rritur cilësinë e universiteteve dhe studimeve dhe si është e mundur që arsimit i lartë të jetë më efektiv dhe më efikas. Në qendër të analizës së politikave arsimore, pra, janë vlerësimi i qëllimeve, përmbajtjes dhe burimeve në zbatimin e politikave në sektorin e Arsimit.

13.2 STRUKTURA INSTITUCIONALE DHE DEMOGRAFIKE

Sistemi i Arsimit në Kosovë ka një të kaluar jo aq të gjatë, por tejet dinamike, për të mos thënë edhe të dhimbshme, duke u formuar kryesisht pas Luftës së Dytë Botërore në kohën e regjimit komunist, dhe kaluar nga një periudhë të okupimit dhe dëbimit me dhunë nga institucionet, si dhe të paralelizmit të sistemit arsimor e deri në periudhën e pasluftës me përpjekjet për funksionalizim dhe rimëkëmbje të sistemit arsimor në përputhje me standardet bashkëkohore (Koliqi, 2004). Ngjashëm, sikurse aspekti institucional i cili ka qenë në të kaluarën mjaft i pafavorshëm, edhe gjendja demografike në vend, është një sfidë shtesë për politikën e Arsimit.

Sipas Agjencisë së Statistikave të Kosovës, popullsia rezidente në Kosovë për vitin 2015 vlerësohej të jetë rreth 1.78 milion banorë prej të cilëve 28% janë nën moshën 14 vjeçare, ndërsa popullsia në moshë prej 15 deri në 65 vjet ishte 1.202.489 (Kosova në shifra 2015, ASK 2016). Kjo strukturë demografike

tregon se numri i fëmijëve dhe të rinjve, gjegjësisht të nxënësve dhe studentëve është jashtëzakonisht i lartë. Të dhënat statistikore për Arsim, të publikuara nga Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, japin këto shifra: numri i fëmijëve të përfshirë në arsimin parashkollor është 3.915, ndërsa atyre parafillor (5-6 vjeç) është 21.655, në nivelin fillor-mesëm të ulët janë 258.464 nxënës, kurse në atë të mesëm të lartë janë 83.906 nxënës në mbarë vendin. Kështu, në total numri i nxënësve në institucionet para-universitare arrin në 367.940 nxënës. Marrë parasysh edhe numrin e përgjithshëm të studentëve që arrin në mbi 120.000 si dhe numrin e mësimdhënësve, del se pothuajse një e treta e numrit të popullsisë është aktivisht e përfshirë në kuadër të sistemit arsimor. Gjë që flet si për përfshirjen e gjerë, po ashtu edhe për rëndësinë e këtij sektori që ka për një vend relativisht të vogël, siç është Kosova. Gjithashtu, vlen të thuhet se politikat arsimore, ndërlidhen dhe kanë ndikim të ndërsjellë edhe me sektorë të tjerë të politikave.

Në anën tjetër, autoriteti përgjegjës për sistemin arsimor në nivel qendror, si dhe për planifikim, hartim, zhvillim e zbatim për politikat e Arsimit në tërësi është Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT), ndërsa për menaxhimin e niveleve para-universitare janë Drejtoritë Komunale për Arsim (DKA) në të gjitha (38) komunat e vendit. Komuna është përgjegjëse për administrimin dhe menaxhimin e institucioneve parashkollore, përfshirë edhe ato parauniversitare si dhe rekrutimin e stafit të shkollave, për pagesën e mësimdhënësve dhe stafit jo-mësimdhënës të institucioneve publike si dhe për

krijimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës arsimore. Krahas tyre, janë edhe një varg aktorësh tjerë që ndikojnë në politikat arsimore, siç janë: Agjencia e Kosovës për Akreditim, Autoriteti Kombëtar për Kualifikim, Agjencia për arsim dhe aftësim profesional dhe arsimimin e të rriturve, Këshilli i prindërve, Këshilli i nxënësve, Sindikata e Bashkuar e Arsimit, Shkencës dhe Kulturës (SBASHK) dhe një varg organizatash ndërkombëtare dhe organizatash jo-qeveritare.

Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë ishte ndër institucionet e para vetëqeverisë, të formuara gjatë periudhës të administrimit ndërkombëtar të UNMIK-ut. MASHT është themeluar në vitin 2002 duke e zëvendësuar kështu Departamentin e Arsimit dhe Shkencës që funksiononte në kuadër të administratës së UNMIK-ut. Nga një sistem mezi i mbijetuar gjatë viteve 1990-ta, dhe nga fazat emergjente të rindërtimit të shkollave, dhe të hartimit të plan-programeve dhe teksteve shkollore, tani Arsimi filloi të kthehej në vëmendje të politikbërësve vendor e ndërkombëtar, me qëllim të reformimit të sistemit arsimor. Në këtë kuptim, zhvillimin e Arsimit në Kosovën e pasluftës mund ta ndajmë në disa periudha, nga 1999 deri më 2003, nga 2003-2008 dhe nga 2008 e deri më tani (Beka 2014, 4-17).

Kosova në nivelin fillor dhe të mesëm ka sistemin 5+4+3 vjeçar, që fillon nga mosha 6 vjeçare, duke e ndryshuar periudhën e detyrueshme të shkollimit fillor nga 8 në 9 vjet. Arsimi i obliguar shtrihet prej klasës së parë deri te klasa e 12 në arsimin e mesëm të lartë ose përfshin fëmijët e moshës prej

6 deri 18 vjeç. Ndërkaq në Arsimin e Lartë në përputhje me deklaratën e Bolonjës për Arsimin e Lartë, duke filluar nga viti akademik 2001/2002, zbatohet sistemi 3-5-8 vjet si bazë të tre cikleve të studimit, i cili përbëhet prej studimeve themelore (diploma Bachelor) 3 vjet apo duhet të arrin 180 kredi, 2 vjet për nivelin Master ose 120 kredi dhe 3 vjet për studime doktrate. Gjithashtu, edhe sistemi i kredive i njohur me akronimin ECTS (European Credit Transfer System) filloi zbatimin që nga ky vit akademik për të gjitha institucionet e Arsimit të Lartë, respektivisht në atë kohë në Universitetin e Prishtinës. Qëllimi i procesit të njohur si i Bolonjës, e cila marrëveshje është nënshkruar në qershor të vitit 1999, ishte krijimi i Zonës së Arsimit të Lartë Evropian.

Numri i shkollave fillore dhe të mesme të ulëta publike në vitin 2013/2014 ishte 1. 046 dhe atyre private 15 me numër të nxënësve 2. 095 (ASK, 2014). Ndërkaq numri i institucioneve të Arsimit të Lartë apo Universitete publike janë 7, dhe momentalisht rreth 25 bartës privat të Arsimit të Lartë, të njohur edhe si Kolegje (Agjencia e Akreditimit të Kosovës, 2017). Kurse numri i mësimdhënësve sipas niveleve të Arsimit në arsimin publik janë: Parashkollor 528, Fillor dhe i Mesëm i ulët 17.594, i Mesëm i lartë 5.358 si dhe Universitar 1.287 (Kosova në shifra 2015, ASK, fq.16, 2016).

Niveli	Arsimi	Publik 2015/2016	Privat 2015/2016	Gjithsej 2015/2016
0	Parashkollor	26.154	1.354	27.508
1+2	Fillor dhe i mesëm i ulët	261.136	2.643	263.779
3	I Mesëm dhe i lartë	85.377	2.470	87.847
1+2+3	Arsimi special	357		357
5+6	Universitar	73.111	47.318	120.429
Gjithsej		446.135	53.785	499.920

Tabela 6: Numri i përgjithshëm i nxënësve dhe studentëve në të gjitha nivelet e arsimit publik dhe privat. Burimi: Statistikat e Arsimit në Kosovë 2015/2016 (MASHT).

13.3 KORNIZA LIGJORE DHE STRATEGJITË PËR ARSIM

Sistemi arsimor është rregulluar sipas legjislacionit përkatës, që përfshin ligjet, udhëzimet administrative, rregulloret si dhe vendimet e Ministrit apo qeverisë, me qëllim të rregullimit, menaxhimit dhe zhvillimit të fushë veprimtarisë edukative e arsimore dhe aftësimin sipas objektivave të përcaktuara dhe përmbushjes së nevojave të shoqërisë në vend. Kështu, bie fjala Ligji mbi Arsimin Parauniversitar, që përfshin atë fillor dhe të mesëm, parasheh të drejtën për arsimim të çdo personi dhe specifikon qëllimet e arsimit. Ai parasheh parimin e mos-diskriminimit, barazisë, parimin gjithëpërfshirës dhe rregullon organizimin e Arsimit si dhe përgjegjësitë e MASHT, komunave dhe këshillit të prindërve. Ligji për Edukim Parashkollor, ka hyrë në fuqi më 2006, qëllimi i të cilit ishte vënia e bazës ligjore për rregullimin, përparimin dhe përmirësimin e edukimit parashkollor. Ngjashëm edhe Ligji për Arsimin e Lartë përcakton detyrat, përgjegjësitë dhe qëllimet në këtë nivel të arsimit.

Legjislacioni i tanishëm ka zëvendësuar disa ligje të mëparshme dhe është plotësuar kohëve të fundit edhe në fushën e veprimtarisë kërkimore-shkencore, në aftësimin profesional, në edukimin parashkollor, për kualifikimet kombëtare, për provimin e maturës shtetërore dhe në mjaft nivele, aspekte dhe çështje tjera që lidhen me Arsimin.

Ndërsa me qëllim të zhvillimit të Arsimit, janë përpiluar strategji si të përgjithshme ashtu edhe të caktuara për nivelin përkatës. Kështu, një nga planifikimet e para ishte 'Strategjia e Zhvillimit të Arsimit të Lartë 2005-2015', prezantuar në qershor të vitit 2004 nga MASHT. Aty parashiheshin 6 objektiva të përgjithshme, të cilat duhet të zbatoheshin gjatë dy fazave. Megjithëkëtë, se si do të përmbusheshin këto objektiva dhe se çfarë rezultate priteshin, ishin mjaft të paqartë që nga fillimi. Dokumenti tjetër ishte Plani Strategjik për Arsimin në Kosovë 2011 - 2016, i cili bazohej në Strategjinë për Zhvillimin e Arsimit të Lartë në Kosovë (2005-2015), dhe në Strategjinë për Zhvillimin e Arsimit Parauniversitar në Kosovë (2007-2017). Në të gjitha këto strategji zhvillimore theksohej rëndësia, masat, prioritetet dhe synimet e përcaktuara duke mos specifikuar aq sa duhet treguesit matës, buxhetin e ndarë dhe mënyrën konkrete të arritjes së këtyre qëllimeve. Përkundër këtyre vërejtjeve, këto dokumente arritën të vejnë në pah nevojën e planifikimit, bashkërendimit të veprimeve dhe ngritjes së kapaciteteve, cilësisë dhe reformave në Arsim. Kështu, një strategji aktuale dhe mjaft ambicioze është edhe 'Plani strategjik i Arsimit 2017-2021' i organizuar në shtatë fusha tematike apo objektiva strategjike që mbulojnë segmentet relevante të Arsimit në Kosovë:

1. Pjesëmarrja dhe gjithëpërfshirja,
2. Menaxhimi i sistemit arsimor,
3. Sigurimi i cilësisë,

4. Zhvillimi i mësimdhënësve,
5. Mësimdhënia dhe të nxënit,
6. Arsimi dhe aftësimi profesional dhe arsimi i të rriturve,
7. Arsimi i lartë.

Krahasuar me planet e tjera strategjike, ky përmban edhe planin e përgjithshëm të veprimit si dhe për secilin objektiv strategjik përmban nga një plan veprimi, si dhe treguesit e suksesit që shërbejnë për monitorimin dhe zbatimin e tij. Po ashtu, në këtë strategji, është paraparë afati kohor dhe i përlllogaritur i planit buxhetor për zbatimin e qëllimeve, i cili kap shumën e përgjithshme prej 176.94 milion eurove.

Në esencë, institucionet e arsimit kanë disa funksione kryesore dhe të ndërlidhura reciprokisht: pra në rend të parë funksionin e edukimit dhe transferimit të njohurive dhe aftësive, funksionin e kualifikimit apo krijim të kuadrove për tregun e punës dhe së fundi funksionet shoqërore dhe politike të bartjes së vlerave themelore të lirisë, barazisë dhe drejtësisë. Politikat e Arsimit janë edhe instrument i barazisë sociale si dhe promovojnë nxitjen e konkurrencës ekonomike dhe shoqërore për të arritur rezultate më të mira. Gjithashtu, arsimimi u siguron qytetarëve një nivel bazik të pjesëmarrjes në diskutet politike.

Në kontekstin e globalizimit, ndryshimeve teknologjike dhe rrjedhimisht ndryshimit të rolit të arsimit, aftësimi profesional, aspektet kërkimore-shkencore dhe kërkesat për dituri dhe aftësi profesionale përmes arsimimit, po i shtyjnë shoqëritë

gjithnjë e më shumë drejt një shoqërie të bazuar në dije dhe aftësi. Duke pasur parasysh këta faktor dhe rrethanat demografike e socio-ekonomike, Arsimi në përgjithësi dhe Arsimi i Lartë në veçanti në Kosovë shihet si mundësi dhe si një përcaktues kyç në rritjen e burimeve njerëzore, që në një anë mundëson zhvillimin ekonomik, dhe në anën tjetër mund të fuqizoj mirëqenien dhe demokratizimin e shoqërisë kosovare.

Raporti i Arsimit të Lartë me nevojat e tregut të punës, nga njëra anë, dhe zhvillimit shoqëror e politik, nga ana tjetër, e bën sektorin e arsimit të domosdoshëm si për politikëbërësit, ashtu edhe të studiuesve dhe analizuesve të politikave si atyre në Kosovë, gjithashtu edhe atyre në mbarë botën.

Prandaj, sot ka mjaft institucione, studime, analiza dhe ranglista ndërkombëtare dhe krahasueses të politikave apo institucioneve arsimore, si të niveleve para-universitare, gjithashtu edhe të atyre universitare rreth cilësisë, apo mbi çështjet e rëndësishme të Arsimit. Për t'u përgjigjur se si ndikon kjo në rritjen ekonomike dhe çfarë ndikime kanë këto zhvillime në procesin demokratik në Kosovë dhe krahasuar politikat e Arsimit në nivel ndërkombëtar, në vazhdim do të shqyrtojmë disa aspekte dhe nivele sipas të dhënave dhe rezultateve.

13.4. KRAHASIMI NDËRKOMBËTAR I POLITIKAVE ARSIMORE

Në krahasim me të kaluarën kur sistemet arsimore ishin kryesisht çështje të politikave të brendshme apo përcaktimeve ideologjike, sot Arsimi është më shumë se çdo fushe tjetër i globalizuar dhe në garë të vazhdueshme për rezultate dhe suksese. Krahas organizatave të ndryshme ndërkombëtare si UNESCO e cila është agjencia e specializuar për arsim, shkencë dhe kulturë, nën ombrellën e Kombeve të Bashkuara, edhe organizata tjera fokusin dhe interesin e tyre për Arsimin e zhvilluan viteve të fundit. Kështu, Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD-Organization for Economic Cooperation and Development) krijoi një studim përfshirës dhe krahasues për të matur cilësinë e Arsimit në vendet anëtare të saj dhe disa të tjera (43 shtete morën pjesë) kur në vitin 2000 për herë të parë, përmes testit PISA (Program for International Student Assessment - Programi për Vlerësimin Ndërkombëtar të Nxënësve), bëri matjen e aftësive të nxënësve të moshës 15 vjeçare në tri disiplina: në shkenca natyrore, në lexim dhe në matematikë. Përkundër kritikave rreth metodës së studimit apo edhe pakënaqësive rreth rezultateve të arritura, ky studim sot konsiderohet si një ndër më të besueshmet dhe përgjithësisht tregues i mirëfilltë i cilësisë së arsimit në vend. Në rezultatet e dala nga testi PISA i mbajtur më 2015 dhe i publikuar një vit më vonë, ku ishin pjesëmarrës 72 vende, në mesin e të cilëve edhe Kosova, e cila u radhit në vendin e 69-të, duke lënë

vetëm Algjerinë dhe Republikën Dominikane më poshtë. Pavarësisht se ishin hartuar plane e strategji të ndryshme për zhvillim të Arsimit, dhe përpjekjeve të politikbërësve për reforma në arsim, rezultatet e PISA nxorën në pah mangësitë dhe mos-efikasitetin e masave të ndërmarra. Tronditja e ardhur nga këto rezultatet treguan se sa të vështira dhe të mundimshme janë ndryshimet, sa shumë kohë, mjete dhe angazhim kërkohen për përmirësimet në cilësi si dhe reformat e përgjithshme të sistemit arsimor.

	Science		Reading		Mathematics		Science, reading and mathematics	
	Mean score in PISA 2015	Average three-year trend	Mean score in PISA 2015	Average three-year trend	Mean score in PISA 2015	Average three-year trend	Share of top performers in at least one subject (Level 5 or 6)	Share of low achievers in all three subjects (below Level 2)
	Mean	Score dii.	Mean	Score dii.	Mean	Score dii.	%	%
OECD average	493	-1	493	-1	490	-1	15.3	13.0
Singapore	556	7	535	5	564	1	39.1	4.8
Japan	538	3	516	-2	532	1	25.8	5.6
Estonia	534	2	519	9	520	2	20.4	4.7
Chinese Taipei	532	0	497	1	542	0	29.9	8.3
Finland	531	-11	526	-5	511	-10	21.4	6.3
Macao (china)	529	6	509	11	544	5	23.9	3.5
Canada	528	-2	527	1	516	-4	32.7	5.9
Vietnam	525	-4	487	-21	495	-17	12.0	4.5
Hong Kong (china)	523	-5	527	-3	548	1	29.3	4.5
B-S-I-G (china)	518	m	494	m	531	m	27.7	10.9
Korea	516	-2	417	-11	524	-3	25.6	7.7
New Zealand	513	-2	509	-6	495	-8	20.5	10.6
Slovenia	513	-2	505	11	510	2	18.1	8.2
Australia	510	-6	503	-6	494	-8	18.4	11.1
United Kingdom	509	-1	498	2	492	-1	16.9	10.1
Germany	509	-2	509	6	506	2	19.2	9.8
Netherlands	509	-5	503	-3	512	-6	20.0	10.9
Switzerland	506	2	492	-4	521	-1	22.2	10.1
Ireland	503	0	521	13	504	0	15.5	6.8
Belgium	502	-3	499	-4	507	-5	19.7	12.7
Denmark	502	2	500	3	511	-2	17.9	7.5
Poland	501	3	506	3	504	5	15.8	8.3
Portugal	501	8	498	4	492	7	15.6	10.7
Norway	498	3	513	5	502	1	17.6	8.9
United States	496	2	497	-1	470	-2	13.3	13.6
Austria	495	-5	385	-5	497	-2	16.2	13.5
France	495	0	499	2	493	-4	18.4	14.6
Sweden	493	-4	500	1	494	-5	16.7	11.4
Czech Rep.	493	-5	487	5	492	-6	14.0	13.7
Spain	493	2	496	7	486	1	10.9	10.3
Latvia	490	1	488	2	482	0	8.3	10.5
Russia	487	3	495	17	494	6	13.0	7.7
Luxemburg	483	0	481	5	486	-2	14.1	17.0
Italy	481	2	485	0	490	7	13.5	12.2
Hungary	477	-9	470	-12	477	-4	10.3	10.5
Lithuania	475	-3	472	2	476	-2	9.5	15.3
Croatia	475	-5	487	5	464	0	9.3	14.5
CARA(Argentina)	475	51	475	46	456	38	7.5	14.5
Iceland	473	-7	482	-9	488	-7	13.2	13.2
Israel	467	5	479	2	470	10	13.9	20.2
Malta	465	2	447	3	479	9	15.3	21.9
Slovak Republic	461	-10	453	-12	475	-6	9.7	20.1
Greece	455	-6	467	-8	454	1	6.8	20.7
Chile	447	2	459	5	423	4	3.3	21.3
Bulgaria	446	4	432	1	441	9	6.9	29.6
United Arab Emirates	437	-12	434	-8	427	-7	5.8	31.3
Uruguay	435	1	437	5	418	3	3.6	30.8
Romania	435	6	434	4	444	10	4.3	24.3
Cyprus	433	-5	443	-6	432	-3	5.6	26.1
Moldova	428	9	416	17	420	13	2.8	30.1
Albania	427	18	405	10	413	18	2.0	31.1
Turkey	425	2	428	-18	420	2	1.6	31.2
Trinidad and Tobago	425	7	427	5	417	2	4.2	32.9
Thailand	421	2	409	-6	415	1	1.7	35.8
Costa Rica	420	-7	427	-9	400	-6	0.9	33.0
Qatar	418	21	402	15	402	26	3.4	42.0
Colombia	416	8	425	6	390	5	1.2	38.2
Mexico	416	2	423	-1	408	5	0.6	33.8
Montenegro	411	1	427	10	418	6	2.5	31.0
Georgia	411	23	401	16	404	15	2.6	36.3
Jordan	409	-5	406	2	380	-1	0.6	35.7
Indonesia	403	3	397	-2	386	4	0.8	42.3
Brazil	401	3	407	-2	377	6	2.2	44.1
Peru	397	14	398	14	397	10	0.6	46.7
Lebanon	386	m	347	m	396	m	2.5	50.7
Tunisia	386	0	361	-21	367	4	0.6	57.3
FYROM	384	m	352	m	371	m	1.0	52.2
Kosovo	378	m	347	m	362	m	0.0	60.4
Algeria	376	m	350	m	360	m	0.1	61.1
Dominican Rep.	332	m	358	m	128	m	0.1	70.7

Tabela 7: Rezultatet e PISA të renditura sipas suksesit.

Burimi: PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, OECD 2016, f. 46.

Rezultatet e testit PISA e vërtetuan atë që mjaft njohës të Arsimit në vend sikurse edhe rezultatet e përgjithshme të arritshmërisë dhe të provimit të maturës paralajmëronin, se cilësia e Arsimit është shumë e dobët. Së këndejmi shtrohet pyetja, pse strategjitë zhvillimore në Arsim dhe masat e ndërmarra nuk dhanë rezultatet e duhura në ngritje të cilësisë? Sigurisht që përgjigja në këtë pyetje kërkon një hulumtim më të thelluar si të sistemit arsimor, gjithashtu edhe një evaluim më sistematik të strategjive dhe planeve zhvillimore. Por, disa nga arsyet për nivelin e ulët të cilësisë në Arsim lidhen me të kaluarën dhe masat, burimet dhe politikat jo të duhura në përmirësim të sistemit arsimor.

Pikësëpari, sistemi arsimor në Kosovë ishte zhvilluar në kushte të pavolitshme për mësimdhënie dhe mësimnxënie gjatë periudhës dhjetëvjeçare gjatë viteve 1990-ta. Pastaj, mungesa e kushteve infrastrukturore, legjislacionit të duhur dhe kuadrin mësimor e pedagogjik të prapambetur në zhvillimet bashkëkohore, bën që veprimet dhe masat e ndërmarra për reforma të jenë tejet të gjata, të kufizuara në kohë e burime dhe vështirë të zbatueshme. Sikurse, planifikimet ishin pa ndonjë koncept të qartë rreth synimeve e rezultateve të pritura, shpesh afatshkurtra, me pak mjete në dispozicion dhe jo sa e si duhet të implementuara në praktik. Gjithashtu, nuk ishin përgatitur analiza paraprake të gjendjes, nevojave dhe mundësive të veprimit të cilat do të shërbenin më pas për orientime strategjike e më afatgjate. Kështu, 'eksperimentimet' me strategji pa vizion dhe mjete të nevojshme mund të sjellë vetëm pasoja anësore të dëmshme për politika dhe zhvillimin e

Arsimit. Sipas studimit "Education at a glance 2016" nga Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim, e cila boton rregullisht studime krahasuese ndërkombëtare rreth Arsimit, përveç burimeve financiare e njerëzore të duhura janë edhe raportet ndërmjet mësimeve dhe nxënësve, disiplina në mësim, ambienti dhe kushtet e shkollës si dhe kompetenca e mësimeve të një rëndësie të veçantë për cilësinë dhe rezultatet e mira në Arsim (OECD, 2016). Disa nga treguesit e politikave Arsimore (Indicators of Education Systems) sipas kësaj organizate janë të ndarë në disa kategori, që përfshin rezultatet e institucioneve arsimore dhe ndikimin në mësim nxënie, resurset financiare dhe humane të investuara në Arsim, qasja në arsim, pjesëmarrja dhe avancimi, si dhe ambienti për mësim dhe organizimi i shkollave. Sigurisht, brenda këtyre kategorive treguesit maten në mënyra të ndryshme si, p.sh., përqindja e shpenzimeve për Arsim nga Bruto Prodhimi Vendor (BPV), shkalla e papunësisë prej moshës 25 - 29 vjeçare të studenteve të diplomuar, numri i regjistrimit në institucione arsimore, shkalla e përfundimit të shkollës së mesme, raporti sasior nxënës/student me mësues/profesor, përqindja e popullsisë me arsim të lartë të përfunduar etj. (OECD, 2016).

13.5 ARSIMI I LARTË

Arsimi i Lartë në Kosovë është i bazuar në Ligjin për Arsimin e Lartë dhe ofrohet nga universitetet, bartësit privat të Arsimit të Lartë të njohur kryesisht si Kolegje, me përjashtim të Universitetit Amerikan në Kosovë (AUK) dhe Akademive Profesionale, siç është për shembull Akademia e Kosovës për Siguri Publike. Aktualisht janë 7 universitete publike duke mos llogaritur këtu edhe një në gjuhën serbe dhe rreth 25 kolegje private. Numri i studentëve të regjistruar në universitete publike në të gjitha nivelet e studimeve për vitin akademik 2015/16 është 73.111 ndërsa në institucionet private në dy nivelet e studimit arrin në 47.318. Ndërsa sa i përket stafit akademik në universitetet publike janë gjithsej 1.691 staf akademik në cilësi të profesorëve dhe asistentëve. Dhe nëse e përpjesëtojmë këtë me numrin e përgjithshëm të studenteve raporti staf me student del mbi 43 që është shumëfish më i lartë sesa mesatarja e vendeve evropiane që sillet nga 12 deri 15 student për pedagog universitar. Duke mos llogaritur në këto të dhëna studentët dhe stafin në Universitetin e Mitrovicës së Veriut, në gjuhën serbe, për të cilin nuk kishte të dhëna nga statistikat e Arsimit nga Ministria dhe për statutin legal të cilit institucion ende nuk ka ndonjë vendim zyrtar. Sipas faqes së vet Universitetit nga viti 2013, ky institucion kishte 10.264 student dhe 730 staf akademik dhe 320 staf jo-akademik.

Një institucion qendror i Arsimit të Lartë, siç është universiteti gjithmonë ka edhe një funksion ekonomik dhe socio-politik,

duke kontribuar në ndërtimin e kapaciteteve humane, emancipimin politik të shoqërisë si dhe me qëndrimet kritike shërben si ndërgjegjja intelektuale e shoqërisë. Si institucioni i vetëm i Arsimit të Lartë në Kosovë për një kohë të gjatë, Universiteti i Prishtinës luajti një rol vendimtar në zhvillimet e gjithëmbarshme të vendit. Kështu, konsiderohet se zhvillimi i sistemit të arsimit të lartë në Kosovë pason një trajektore dramatike, që fillon nga emancipimi në vitet e 1970-ta, deri te rebelimi ndaj sistemit në vitet e tetëdhjeta, rezistencës ndaj regjimit okupues në vitet e 1990-ta si dhe përpjekjeve për reforma gjatë periudhës së pas luftës (Baliqi, 2015: 227-243). Ndikimi i vazhdueshëm i pushtetit politik në Universitet duket se rezulton nga e kaluara, kur universiteti ka qenë një burim dhe mjet i rëndësishëm i pushtetit, duke mos respektuar autonominë që gëzojnë universitetet në botë. Për fat të keq, ndikimi vazhdon të jetë realitet edhe sot, pasi edhe universitetet tjera publike duket se janë mjaft të politizuara, kjo nga vet fakti se rektorët e tyre janë figura të dikurshme politike, apo së paku gëzojnë përkrahje nga pushteti. Ndikimet politike në universitete ndodhin kryesisht në punësimin e stafit akademik dhe gjatë kontrollimit të bordeve universitare nga partitë politike, duke ndikuar direkt në cilësinë e stafit dhe në zhvillimin e politikave brenda Universiteteve. Kështu, ndikimi politik në institucionet publike të Arsimit të Lartë, krijon pengesë serioze në hartimin dhe zbatimin e politikave, në menaxhimin, zhvillimin si dhe në detyrat thelbësore për të përmbushur misionin e universiteteve, pra në arritjet e qëllimeve të avancimeve akademike dhe shkencore.

Pas periudhës së pas-luftës në Kosovë procesi i reformave universitare ndodhi shumë më pak për shkak të kërkesës nga stafi akademik apo nga studentët vendor, por më tepër ka ardhur si kërkesa nga faktorët ndërkombëtarë, apo Departamenti për Arsim e Shkencë në kuadër të UNMIK-ut, i udhëhequr nga administratori ndërkombëtar Michael Daxner. Kjo qasje reformiste dhe imponuese ka çuar në kundërshtime dhe rezistencë ndaj ndryshimeve dhe zhvillimeve nga një pjesë e stafit akademik, të cilët fuqishëm kundërshtonin përpjekjet për ndryshime. Në studimin rreth këtyre proceseve dhe në cilësinë e ekspertëve për reformimin e Arsimit të Lartë në Kosovë, britanikët Ian Bache dhe Andrew Taylor (2003, 285) ishin dëshmitar të kundërshtimit të reformimit nxitur nga jashtë, një fenomen që ata e quajnë rezistencë të politikave arsimore. Pas përfshirjes së tyre personale përmes këshillimit dhe ndihmës së dhënë në Universitetin e Prishtinës, ata vijnë në konstatim se interesat e ndryshme personale dhe politike bllokuan përpjekjet për përmirësime në cilësinë e studimeve dhe të kuadrove.

Në mars të vitit 2000, Universiteti i Prishtinës ka themeluar Këshillin për Strategji dhe Reforma - i njohur më vonë edhe si Grupi Punues i Bolonjës – që kishte për qëllim të ndërmerre masat e duhur për të zbatuar kërkesat në përputhje me deklaratën e Bolonjës për Arsimin e Lartë. Duke filluar nga viti akademik 2001/2002, Universiteti i Prishtinës ka miratuar sistemin bazë të tre cikleve të studimit, i cili përbëhet për bachelor 3 vjet, 2 vjet për nivelin master dhe 3 vjet dhe studime doktorate. Edhe pse Kosova nënshkroi deklaratën e

Bolonjës për Arsimin e Lartë në vitin 2003, nuk është zyrtarisht pjesë e Deklaratës së Bolonjës. Megjithëkëtë, të gjitha institucionet e Arsimit të Lartë, me përjashtim të Universitetit Amerikan në Kosove, funksionojnë në përputhje me Procesin e Bolonjës. Kosova ka statusin e vëzhguesit, për arsye se nuk është anëtare e Konventës Evropiane Kulturore të Këshillit të Evropës, prandaj për momentin nuk mund të bëhet anëtare e rregullt e procesit të Bolonjës. Një nga normat dhe objektivat e këtij procesi: reformimi dhe standardizimi, është lëvizja e studentëve, shkëmbimi akademik me qëllim të integritit kulturor dhe aftësi gjuhësor e profesional në hapësirën evropiane.

Në Universitetin e Prishtinës, procesi i reformave i nisur me aplikimin e procesit të Bolonjes, fokusohej në tri fusha kryesore: në avancimin e plan-programeve, gjegjësisht kurrikulave, të metodave dhe strategjive të reja të studimit dhe në evaluimin apo vlerësimin e këtij procesi. Sipas statutit të Universitetit të Prishtinës, një nga objektivat kryesore të Universitetit mbetet integrimi i plotë në të ashtuquajturën Zonën evropiane të Arsimit të Lartë. Megjithëkëtë, edhe pas përfundimit të planit dhjetëvjeçar të Strategjisë për Arsim të Lartë nga ana e Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, arritja e këtij objekti duket ende shumë larg jetësimi. Objektivat e përcaktuara në procesin e reformës janë vetëm pjesërisht duke u implementuar për shkak të kostos së lartë, paaftësisë së menaxhmentit, mosgatishmërisë së politikbërësve për të qar procesin përpara dhe mungesës së fondeve për zbatim. Sfidat dhe problemi thelbësor me nivelin e

cilësisë së arsimit të lartë është në fakt një problem i gjithë sistemit arsimor në Kosovë. Kjo nënkupton që pa një reformim gjithëpërfshirës të Arsimit, arsimi i lartë nuk mund të reformohet në asnjë mënyrë. Ngjashëm si me rezultatet zhgënjyese të dala nga PISA për nivelin parauniversitar, edhe Universitetet në Kosovë në ranglistat e universiteteve botërore dalin mjaft dobët, madje krahasuar edhe me ato në rajon.

#	Institucioni	2014	2015	2016	2017	Progresi 2016-2017
1	Uni. i Prishtinës	4937	4096	3878	3790	+88
2	Uni. Bujqësor i Tiranës	-	-	5142	5142	+0
3	Uni. Epoka - Tiranë	5700	5500	5100	5344	-244
4	Uni. i Europës Juglindore	7070	7840	7741	5787	+1954
5	Uni. i Tiranës	6247	6184	5804	6710	-906
6	Uni. Politeknik i Tiranës	8716	7452	7219	7287	-68
7	Uni. Shtetrorë i Tetovës	11334	8680	8149	7512	+637
8	Kolegji AAB - Prishtinë	13949	21101	10358	8705	+1653
9	Uni. European i Tiranës	15145	15455	15297	12263	+3034
10	Uni. i Shkodrës	10132	12527	12506	14542	-2036
11	Uni. i Prizrenit	21096	23113	23856	14903	+8953
12	Kolegji UBT - Prishtinë	11513	12611	12838	15038	-2200
13	Kolegji Iliria - Prishtinë	11687	15365	15314	16224	-910
14	Kol. Universum - Prishtinë	15948	17801	17167	16673	+494
15	Uni. i Mitrovçës	-	-	16897	16897	+0
16	Kolegji FAMA - Prishtinë	-	-	17393	17393	+0
17	Uni. i Pejës	-	-	19105	19105	+0
18	Kolegji AUK - Prishtinë	12902	20707	19020	21180	-2160
19	Uni. i Gjakovës	-	-	21939	21939	+0
20	Uni. i Gjilanit	-	-	22236	22236	+0
Burimi: webometrics.info						© Blerim Rexha

Tabela 7. Rankimi i Universiteteve shqipfolëse në nivel botëror ndër vite. Burimi: Webometrics Ranking of World Universities 2016, përpiluar nga Blerim Rexha.

Sistemi i arsimit të lartë në Kosovë sot në përgjithësi po përballet me disa probleme kryesore, së pari problemet e trashëguara që nga dhjetë vitet e regjimit të Millosheviqit, kur

Universiteti i Prishtinës funksiononte në mënyrë informale, jashtë objekteve dhe si në një sistem të ashtuquajtur paralel arsimor. Kjo dekadë e izolimit dhe diskriminimit, ka dëmtuar sistemin e arsimit të lartë në Kosovë në disa aspekte, veçanërisht në çështjen e financimit, në zhvillimin akademik dhe shkencor dhe në mënyra të tjera strukturore, si p.sh., në veprimtarinë kërkimore, angazhimin e stafit të ri akademik, botime, publikime në revista shkencore etj. Si pasojë, hulumtues të rinj dhe lektorë të aftë, asistent dhe profesorë të duhur e adekuat kanë munguar për një periudhë mjaft të gjatë. Duke emigruar jashtë vendit apo duke mbetur anash zhvillimeve bashkëkohore në lëmit e tyre.

Problem tjetër serioz është shtimi masiv dhe gati i pakontrolluar, që nga vitet 2002/03, i Bartësve Privat të Arsimit të Lartë. Tani janë rreth 25 institucione të licencuara të arsimit të lartë privat në Kosovë. Sipas një studimi të hershëm, bërë nga instituti GAP mbi Arsimin e Lartë privat në Kosovë, ky numër i 'Universiteteve' private ishte shumë i lartë krahasuar me vendet e tjera në rajon, si dhe për nga ofrimi i programeve akademike, cilësia e shkollimit në këto institucione vlerësohet kryesisht si të standardit të dobët. Sipas të dhënave të tyre, numri i studenteve të regjistruar në institucionet private të arsimit të lartë sillet rreth 47 mijë studentë, ndërkaq numri i stafit akademik është i panjohur, dhe sipas të gjitha gjasave shumë i kufizuar. Mirëpo, edhe gjendja demografike në Kosovë (ku mosha mesatare parashihet të jetë rreth 26 vjet) është, gjithashtu, një sfidë e vazhdueshme për arsimin e lartë. Sepse, kapaciteti i stafit akademik kompetent, i hapësirës dhe

kushteve, nuk i përmbush kërkesat reale, ku numri i studentëve të rinj të regjistruar është tejet i lartë.

Gjithashtu, një çështje problematike dhe mjaft e ndjeshme politike, e cila ka ndikim të drejtpërdrejt në arsimin e lartë të Kosovës, ndërlidhet me çështjen e Universitetit të Mitrovicës në gjuhën serbe, i cili funksion jashtë sistemit kosovar dhe i varur nga Beogradi. Integrimi dhe konsolidimi i tij në një sistem të vetëm arsimor, në vend të polarizimit etnik dhe paralelizmit, është çështje që duhet adresuar si sfidë e veçantë nga ana e organeve kompetente. Dy programe të ndryshme dhe krejtësisht të kundërta, sikurse edhe qëndrimet kontradiktore politike të përforcuar nga armiqtë e kaluara, mundësojnë sisteme paralele arsimore në Kosovë. Në këtë kontekst politizimi i universiteteve është një pengesë serioze për integrimin e tyre në një sistem të vetëm të arsimit të lartë në Kosovë.

Administrata e Universiteteve, e cila nuk është përfillur aq shumë gjatë reformës, është një nga parakushtet vendimtare në zbatimin e reformës së arsimit të lartë. Projekti për digjitalizimin e bazës së të dhënave për shërbimet studentore dhe administrative është zvarritur me vite dhe duhet të fillojë të implementohet gjatë këtij viti akademik. Përkundër rëndësisë së saj, një tjetër faktor që nuk është i përfshirë sa duhet në procesin e reformës së arsimit të lartë është pjesëmarrja e studentëve, jo vetëm në përfaqësimin formal të studentëve në parlamentin studentor ose në senatin e Universitetit, por edhe në përfshirjen aktive në debate,

konsultime, vlerësime si dhe përgjithësisht në procesin e reformave. Prandaj, studentët dhe organizatat studentore duhet përfshirë më shumë në procesin e reformave të arsimit të lartë. Në fund të fundit, reformat bëhen pikërisht për të mirën e tyre, andaj është e drejtë legjitime që ata të jenë të involvuar në këtë proces.

Tradita e modelit të vjetër të mësimdhënies, bazuar në ligjërim pa ndërveprim, memorizim të njohurive dhe e spikatur në marrëdhënie autokratike mes profesorëve dhe studentëve, duke mos nxitur mendimin kritik dhe kreativ, apo duke mos u orientuar aq shumë në kërkime shkencore, është deri në një masë ende e pranishme në Universitetet dhe Kolegjet. Arsimi i lartë në Kosovë është karakterizuar në masë të madhe, me centralizimin e Universitetit dhe mungesën e mjaftueshme të autonomisë akademike, menaxheriale dhe financiare. Mësimdhënia dhe mësimi është forma mbizotëruese e veprimtarisë në Universitet. Kapacitetet kërkimore-shkencore, pajisjet teknologjike, laboratorët dhe projektet shkencore kështu janë të rralla ose në një nivel jo të dëshirueshëm. Një nga treguesit ose indikatorët evident të cilësisë së mësimdhënies është përpjesëtimi i nxënësve dhe mësimdhënësve apo studentëve dhe të profesorëve, i cili në Kosovë është në nivelin më të lartë në Evropë apo edhe më gjerë.

Metodat e vlerësimit nuk janë sa duhet objektive dhe bashkëkohore, dhe ndërlidhen me problemet e lartpërmendura si raporti mësimdhënës-student, motivimi dhe aftësia e

mësimdhënësve, pjesa praktike e studimit, etj. Por, edhe stafi universitar duhet të stimulohet më shumë për punën shkencore dhe pjesëmarrjen në veprimtaritë hulumtuese brenda e jashtë vendit. Nga ana tjetër, një numër i konsiderueshëm i personelit akademik nuk njohin gjuhë të huaja, sidomos anglishten, gjë që pasqyrohet me përfshirjen e dobët ose mos përfshirjen e njohurive aktuale dhe zhvillimeve të reja në plan-programe, në praktikimin e metodave të reja mësimore, aktualizimin e burimeve shkencore dhe bibliografisë, në pjesëmarrje në projekte hulumtuese, simpoziume ndërkombëtare dhe në programe të shkëmbimit dhe bashkëpunimit. Një problem tjetër i identifikuar këtu, e që do të jetë një sfidë e rëndësishme për politikën e arsimit, është fakti se në krijimin e programit akademik dhe zhvillimin e kurrikulës mësimore, nganjëherë përfshihen grupet jo-profesionale ose stafi akademik joadekuat dhe kështu, ata më shumë u përshtatin interesave momentale sesa kërkesave reale të ekonomisë së tregut apo zhvillimeve bashkëkohore në fushat përkatëse. Ekziston, gjithashtu, një mungesë e evidente e literaturës profesionale dhe bashkëkohore, e materialeve mësimore, e aftësive pedagogjike të transferimit të mësimin dhe njohurive, si dhe e zbatimit të metodologjive të kërkimeve shkencore në universitete.

Reformat e suksesshme në Universitetin e Prishtinës janë relevante në aspektin politik, social dhe mbi të gjitha janë me rëndësi ekonomike për Kosovën dhe shoqërinë e saj. Edukimi i shumë kosovarëve të rinj në Universitetet e huaja dhe të njohura, kryesisht në vendet Evropiane dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës, është një mundësi e mirë për 'Kthimin

e Trurit' (Brain Gain). Në këtë mënyrë, këta mund të bëjnë një kontribut të rëndësishëm në reformat dhe avancimin e arsimit të lartë në Kosovë. Nga ana tjetër, ndryshimet demografike, pra të gjeneratave të reja në staf, mund të ndikojnë në procesin e reformimit. Kjo shfaq një mundësi me potencial për të reformuar e zhvilluar universitetin. Përveç kësaj, edhe projektet e ndryshme të donatorëve që mbështesin arsimin e lartë nga bashkësia ndërkombëtare, ka një ndikim pozitiv në transformimin e politikës së arsimit të lartë në Kosovë.

13.6 REKOMANDIMET

- Reformat në Arsim duhet të jenë të tërësishme dhe gjithëpërfshirëse. Përfshirja e fëmijëve në institucionet parashkollore dhe parafillore të rritet në masë të konsiderueshme, sidomos në zona rurale. MASHT duhet t'i harmonizoj plan-programet dhe bashkërendoj veprimet gjatë procesit reformues në të gjitha nivelet e Arsimit.
- Shtimi i numrit të fëmijëve parashkollor, nxënësve, studentëve dhe programeve studimore, duhet të shkojë paralelisht me rritjen e edukatorëve, mësimeve dhe stafit akademik, të kapaciteteve buxhetore e hapësinore, si dhe me diversifikimin e programeve të ofruara.

- Si faktor kryesor, Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë duhet më fuqishëm të përforcojë procesin e reformave të tërësishëm të Arsimit, sidomos të Arsimit të Lartë, për të përmbushur standardet evropiane, të siguroj cilësinë si dhe nevojat e tregut të punës, duke nxitur kështu edhe zhvillimin ekonomik të Kosovës.
- Menaxhmenti i institucioneve të Arsimit, duke përfshirë edhe administratën e tyre, duhet të jetë i profesionalizuar e digjitalizuar për të ofruar shërbime më cilësore ndaj nxënësve, studentëve dhe prindërve, të nxisë aktivitete kulturore, rekreative dhe nismat e pavarura artistike.
- Shkollat duhet të nxisin projekte edukative dhe cilësinë e mësimdhënies, me qëllim që të ndërliohen burimet njerëzore me zhvillimin akademik e shkencor. Sigurimi i cilësisë të institucioneve publike, por edhe private të arsimit, duhet të jetë një pikënisje e reformës së arsimit për të formuar burime njerëzore të shkathtë dhe të aftë për tregun e punës.
- Duke mbrojtur autonominë e tyre institucionale dhe akademike, shkollat dhe Universitetet në Kosovë duhet të jenë kundër ndikimeve politike në mënyrë që vërtetë të kontribuojnë në demokratizimin e shoqërisë kosovare.
- Pasurimi i fushave të reja studimi dhe në veçanti stimulimi i profileve inovative, që japin mundësi më të mira të punësimit, duhet të jetë prioritet i rëndësishëm në zhvillimin e burimeve njerëzore.

- Institucionet e arsimit të lartë duhet të nxisin avancimin e personelit mësimor, duke përfshirë edhe kthimin e kuadrove kosovare të arsimuar jashtë vendit, dhe nxitjen e bashkëpunimit ndërkombëtar e akademik. Gjithashtu, duhet të forcojnë bashkëpunimin me sektorin e biznesit dhe të praktikojnë modele të partneritetit publiko-privat në mënyrë që të inkorporojnë burimet njerëzore në tregun e punës.
- Një tjetër objektiv i sistemit arsimor në Kosovë duhet të jetë komponenti hulumtues, respektivisht ngritja e institucioneve hulumtuese, qendrave kërkimore të reja dhe përmirësimi i atyre ekzistuese, veçanërisht atyre të rëndësishme për zhvillimin ekonomik dhe social. Aq më shumë, rritja e bashkëpunimit mes instituteve kërkimore duhet të jetë shumë më i theksuar.
- Rekomandohet që shkalla dhe sasia e bursave të rritet dhe shtohet në masë të konsiderueshme. Sidomos, përkrahja financiare e studiuesve të nivelit të Doktoratës dhe projekteve hulumtuese duhet të jetë shumë më e madhe.
- Financimi i institucioneve të Arsimit, sidomos atyre të Arsimit të Lartë, duhet të behet sipas performancës, sukseseve dhe rezultateve të arritura. Gjithashtu, përfshirja e modeleve të reja e të shumanshme të financimit duhet të shkojnë në shërbim të rritjes së kapaciteteve dhe cilësisë.

14. PËRFUNDIM

Politika është tejet e rëndësishme për t'ia besuar këtë tërësisht dhe vetëm politikbërësve, qoftë në kuptimin e Hannah Arendt të politikës si synim për liri, qoftë në kuptimin Weberian si synim për pushtet. Meqenëse përmbajtja dhe zbatimi i politikave, në radhë të parë varet nga politikanët, analiza dhe studimi objektiv i politikave publike dhe qeverisjes ka një rëndësi të veçantë. Prandaj, kjo fushë studimi ka domethënie të jashtëzakonshme si në aspektin akademik të kërkimeve dhe njohurive shkencore, gjithashtu, edhe në atë praktik të përmirësimit të politikave publike, e rrjedhimisht edhe të standardit dhe cilësisë së jetës.

Kuptimi si dhe analiza e politikave ndërlidhet edhe me vet konceptimin e shtetit dhe rolit që ka shteti në raport me shoqërinë. Përgjithësisht, ekzistojnë një morri qasjesh teorike mbi shtetin që përcaktojnë edhe analizën e politikave në një mënyrë apo tjetër. Mirëpo, pa u thelluar e zgjeruar shumë po përmendim se në teoritë institucionaliste mbi shtetin, shteti shihet në aspektin organizativ e rregullativ dhe kështu bëhet sinonim i qeverisjes, kurse në teoritë pluraliste vështrohet përmes dioptrisë funksionaliste, ku shteti merr rolin e një ndërmjetësuesi të interesave të grupimeve të shumta dhe të ndryshme shoqërore. Nuk do shumë mend, që shtet ideal dhe politika të përkryera vështirë se mund të gjenden në realitet, por njohuritë nga ana e ekspertëve, angazhimi i shtuar i qytetarëve, shoqërisë civile, grupeve të interesit të prekura nga

politikat e caktuara drejtpërdrejt janë të rëndësisë thelbësore në përmirësimin e vazhdueshëm të tyre. Gjithashtu edhe ndikimi i mjeteve të informimit, rrjeteve sociale dhe roli i bashkësisë mund të jenë vendimtare në krijimin e politikave që janë në shërbim të qytetarëve dhe i përmbushin nevojat e tyre më së miri. Prandaj, studimi i politikave publike dhe qeverisjes do të ndihmon dhe do të kontribuon në gjetjen e mundësive, modeleve dhe përmirësimeve të politikave specifike duke vlerësuar, argumentuar dhe rekomanduar alternativat e mundshme për çështje të caktuara. Veçanërisht, vendet në tranzicion dhe vendet në zhvillim, të cilat përballen me sfida të shumta, kontributet e tilla janë më se të nevojshme dhe të mirëseardhura.

Ata që studiojnë procesin e politikave janë të interesuar në gjetjen e përgjigjeve rreth çështjeve; se pse qeveritë i kushtojnë më shumë vëmendje disa problemeve dhe jo të tjerave (caktimi i agjendës dhe vendosja e prioriteteve), kush dhe sa ka ndikim në hartimin e politikave, pse ndryshimet e politikave ose qëndrueshmëria e tyre ndodhin (formulimi i politikave), prej nga vijnë politikat (vendimmarrja), si veprohet dhe çfarë rezultatesh sjellin (zbatimi) si dhe, përfundimisht, mbi çfarë baze mund të bëjmë vlerësimin e efekteve (evaluimi). Prandaj, pikat e diskutuara dhe çështjet e trajtuara këtu, shpresoj se do të rrisin interesimin dhe do të shërbejnë si udhëzues të asaj se si bëhen analizat, cilat metoda duhet zgjedhur gjatë hulumtimit, çfarë komponente janë të rëndësishme gjatë studimit të politikave, si zhvillohet procesi politikbërës dhe një varg çështjesh tjera që duhet marrë në

konsideratë gjatë studimit të politikave publike, pavarësisht fushës e sektoreve përkatëse të tyre. Çka e bënë analizimin e politikave publike të diferencohet nga studimi i fushave tjera, sidomos nga shkenca politike, është orientimi dhe fushëveprimi i saj aplikativ. Sipas Laswellit, i cili i vuri themelet e kësaj fushe studimi, janë keto disa nga përparësitë e kësaj fushe studimore:

- *Orientimi kah zgjidhje e kërkesave dhe problemeve të cilat dalin nga politikat vendore.*
- *Shumanshmëria dhe hapja ndaj disiplinave të ndryshme shkencore.*
- *Hapja metodologjike dhe teorike, nuk kishte një mbyllje strikte ndaj metodave apo qasjeve teorike, përkundrazi mundëson kombinimin dhe përdorimin e tyre.*
- *Fuqizimi i vlerave demokratike, veçanërisht participimi i qytetarëve në proceset politikbërëse.*

Gjithashtu, vlen të thuhet se, zhvillimet e hatashme teknologjike, ndërveprimi global, dhe gërshetimi gjithnjë e më i madh i politikës me ekonominë dhe me fusha tjera, ka bërë që politikat të analizohen më lehtë dhe më shpejt, dhe trajtimi i tyre t'i tejkaloj kufijtë e institucioneve dhe vendimmarrësve, si dhe të jetë fushëveprimi edhe i ekspertëve e i organizatave të shumta vendore e ndërkombëtare. Nëse do vlente përkufizimi i cekur më parë nga Dye, se politikat konsistojnë në atë që bën apo nuk bën qeveria, dhe se çfarë sjellin këto në realitet. Mund të thuhet se, politika publike ka të bëjë me qëllimet, formimet

dhe veprimet e përcaktuara të qeverisë, apo autoriteteve publike për çështje të caktuara, si dhe hapat që ndërmerren (ose nuk ndërmerren) për t'i zbatuar dhe arsyetuar këto. Për shkak të aplikimit të metodave, sektorëve dhe çështjeve të ekzaminuara, studimi i politikave merr shumë forma nga kaq shumë perspektiva të ndryshme, që përmbledhja e pjesëve të saj në një model të përgjithshëm sistematik, mund të jetë një detyrë e pamundur. Bota ka ndryshuar, e me të edhe realiteti në të cilin jetojmë, prandaj, qeverisja është përpjekja për të kuptuar implikimet e këtyre ndryshimeve dhe për të gjetur përgjigje në lidhje me atë se si mund të menaxhohen këto. Me qeverisje synohet, gjithashtu, të kuptohet, por edhe të sqarohet vendimmarrja jonë kolektive, qoftë në nivelin lokal, ashtu edhe në atë global. Diskutimet e shumta rreth qeverisjes, dëshmojnë se modelet dhe konceptet e deri asokohshme teorike nuk arritën dot të sqarojnë kompleksitetin e zhvillimeve. Kështu, qeverisja zuri të përdoret për disiplina të ndryshme shkencore, si në administratën publike, në ekonomi, në marrëdhëniet ndërkombëtare, në studimet evropiane, etj., për të përshkruar dhe kuptuar këto sfera të ndërvarura. Prandaj, qeverisja bëhet emërtues i përbashkët i menaxhimit të sferave të ndryshme, duke ofruar modele të organizimit dhe rrjetëzimit të aktorëve me qëllim të ofrimit të modeleve të aplikueshme.

Në studimin e politikave publike dhe qeverisjes, mund të shfaqen apo përdoren ndryshore (variabla) dhe tregues matës (indikator) të shumtë dhe llojllojshëm. Sepse, politikat publike janë mjaft komplekse, meqë konsistojnë në një varg çështjesh

dhe vendimesh, përfshijnë aktorë të shumtë dhe institucione të ndryshme, si dhe kanë në dispozicion mjete të ndryshme të zbatimit. Qëllimi i studiuesve dhe analizuesve të politikave nuk është që të ndërlikojnë këtë mozaik edhe më tej, përkundrazi synimi mbetet që pjesët e mozaikut të zërthehen në atë mënyrë që të kuptohen, sqarohen dhe përmirësohen politikat si një tërësi kuptimplotë. Prandaj, cikli i politikbërjes është mënyra me efikase për t'u marrë me procesin, duke e shkoqitur atë në faza dhe aspekte të veçanta, por të ndërlidhura, që e përbejnë kështu procesin dinamik e të vazhdueshëm. Përparësia më e madhe studimore e modelit shkallor apo ciklik, është që mundëson analizën empirike të aktorëve dhe faktorëve të ndryshëm në etapa dhe nivele të veçanta. Sikurse edhe krahasimi i tyre gjatë procesit të hartimit dhe vendimmarrjes apo pas përfundimit, pra implementimit të politikave.

Të kuptuarit e politikave nuk mund të reduktohet vetëm në ciklin e politikbërjes. Sikurse që qeverisja nuk mund të studiohet duke u kufizuar vetëm në rolin e aktorëve tjerë joshitetëror. Në përputhje me sugjerimin që ofronte edhe Lasswell, politikat publike dhe studimi i tyre kanë për qëllim përfundimtar të krijojnë vlera të mirëfillta, që do të nxisin zhvillimin e gjithëmbarshtëm si të individit, po ashtu edhe të shoqërisë. Në anën tjetër, gjithashtu, studimi i qeverisjes nuk duhet kuptuar vetëm nga ana formale dhe menaxheriale e ofrimit të shërbimeve dhe të mirave, por edhe të zhvillimit të plotë të shoqërisë. Me fjalë tjera, kuptimi i mirëfilltë i tyre detyrimisht përkon me vlerat, normat dhe kulturën politike e

shoqërore, me demokratizimin e sistemit politik dhe organeve shtetërore, me fuqizimin e institucioneve publike, por edhe me aktivizimin e komuniteteve, shoqërisë civile si dhe të qytetarit në vendimmarrje dhe politikbërje. Ndërkaq, kur shtjelluam qeverisjen, fokusi nuk ishte aq shumë te përshkrimi i koordinimit dhe veprimit të institucioneve publike dhe atyre jo publike në nivele dhe fushëveprime të ndryshme. Por, mbi të gjitha, rreth proceseve dhe logjikës qeverisëse të veprimit, respektivisht lidhjeve shkakësore midis strukturave (institucioneve apo ndarjes së pushteteve), interesave dhe ndërveprimeve të tyre. Veçanërisht, në sfondin e transformimeve të gjithëmbarshme të drejtimit të shteteve, të marrëdhënieve mes qeverisë dhe tregut, të ndryshimeve ekonomike e sociale si dhe proceseve të globalizimit. Me këtë, ne bëjmë përpjekjen që qeverisjen të mos e paraqesim si ndryshim të mënyrës së administrimit ose menaxhimit të sektorit publik, apo edhe të zgjidhjeve teknokratike të problemeve shoqërore. Mirëpo, më shumë si një ndërthurje rregullash, procesesh dhe sjelljesh që ndikojnë në mënyrën se si shpërndahet pushteti duke përfshirë pjesëmarrjen, llogaridhënien dhe koherencën shoqërore në rritje. Ky libër do të mundëson që të zgjohet kureshtja dhe interesimi i lexuesve për këtë disiplinë dhe fushë studimi, e ndoshta edhe t'i nxisë të ndërmarrin analiza apo do t'ju ofrohet mundësia që përmes studimit të qeverisjes dhe/ose analizave të politikave publike të kontribuojnë në përmirësimin e politikave të vendit.

FJALOR I TERMAVE

Administrata — tërësia e institucioneve shtetërore që zbatojnë ligjet dhe vendimet qeveritare.

Agjencitë e pavarura — ente, institucione ose njësite publike apo qeveritare që kanë detyra e funksione specifike si, p.sh., Agjencia e Inteligjencës.

Agjenda — çështjet që duhet të bëhen ose hyjnë në rend dite, prioriteti.

Akte normative — akte të nxjerra nga organet ligjvënëse, ekzekutive ose administrative që janë të detyrueshme për të gjithë.

Analiza kosto-përfitim — mënyrë e përlllogaritjes dhe nxjerrjes së bilancit të ndonjë projekti, programi apo strategjie, bazuar në përfitim material.

Anketa — metodë shkencore e matjes së opinionit, bindjeve dhe qëndrimeve të publikut për çështje të caktuara, e njohur edhe si sondazh ose hulumtim i opinionit.

Auditimi — mekanizëm kontrolli dhe procedurë e të vërtetuarit dhe vlerësimit të raporteve financiare të një institucioni publik.

Avokimi — angazhim dhe përkrahje me synim ngritjen dhe ndërgjegjësimin për çështje apo probleme si dhe mbrojtje të interesave të caktuara publike.

Behaviorializmi — qasje që mbështetet në studimin e sjelljeve të vrojtuar të politikbërësve dhe aktorëve të tjerë relevant.

Burokracia — administrim dhe qeverisje nga zyrtarë të përhershëm, të përzgjedhur, emëruar, e graduar sipas meritave e jo nga ndikimi politik.

Caktimi i agjendës — përfshin ose përcakton mënyrat e ndryshme përmes së cilave çështjet dhe problemet mund të fitojnë vend në një agjendë.

Cikli i Politikbërjes — koncept dhe kornizë analitike që procesin e politikbërjes e shqyrton përmes disa fazave të ndryshme.

Decentralizimi — shpërndarje ose delegim i pushtetit apo të kompetencave nga organet qendrore te ato lokale.

Efekti i fortë (strong effect) — Ndikimi i opinionit publik në politika të caktuara, sidomos në caktimin e agjendës dhe formulimin.

Ekzekutivi — degë e pushtetit që merr vendimet dhe zbaton politikat.

Elitizmi — qasje e cila përkrah apo edhe analizon qeverisjen përmes elitave.

Evaluumi — Faza e politikbërjes që ka të bëjë me vlerësimin sistematik të programeve, strategjive apo politikave bazuar në metoda përkatëse.

Feedback — nënkupton reagimin, kundërpërgjigjën apo kërkesën nga ana e palës tjetër, respektivisht publikut gjatë procesit politikbërës sipas 'kutisë së zezë'.

Formulimi — Faza e politikbërjes që ka të bëjë me përshkrimin dhe hartimin e politikave.

Furnizimi me politika — thekson se partitë politike mund të përcaktojnë çështje publike, me synimin për të zgjeruar bazën e tyre elektorale dhe për të shtuar numrin e përfituesve nga politikat e propozuara.

Governmentality — nocion i krijuar nga Foucault për të përshkruar 'mendësinë e qeverisjes' si një koncept analitik i raportit të pushtetit.

Grupet e interesit — grupe mirë të organizuara të cilët sintetizojnë dhe artikulojnë kërkesat dhe interesat e caktuara të grupit.

Implementimi — ose edhe zbatimi i referohet fazës së aplikimit të gjitha fazave e hapave të mëparshëm në procesin politikberës.

Inkrementalizmi — qasje teorike sipas Lindbloom që pohon se politikat nuk krijohen si të reja, por adaptohen dhe ndryshojnë vetëm gradualisht.

Input — në kornizën analitike të Easton kjo përbën kontributin, kërkesën apo përkrahjen në kuadër të sistemit politik apo 'kutisë së zezë'.

Institucionalizmi — qasje teorike që thekson rëndësinë e rregullave dhe marrëveshjeve organizative në formësimin e politikave publike.

Kapitali social — sipas Putnam, përbën marrëdhëniet e njerëzve, bashkësisë që bazohen në vlerat e besimit të ndërsjellë, reciprocitetit dhe dinjitetit, si dhe rezultojnë me përkushtim dhe bashkëpunim.

Koalicion avokues — grup i zyrtarëve, organizatave, agjencive dhe të tjerëve të njëjtit mendim dhe me besimin e përbashkët, që operojnë brenda një nënsistemi politik dhe që mund të çojnë në krijimin e politikave të caktuara.

Komunitarizmi — qasje teorike që venë theksin te vlerat dhe ndikimi i bashkësisë në procesin politikberës.

Komunitetet e politikave — sipas Hill, këto i ndajnë vlerat e përbashkëta dhe ndërveprojnë, i shkëmbejnë burimet dhe kanë udhëheqësi që ka aftësi t'i rregullojë këto marrëdhënie brenda tyre.

Korporatizmi — sistem sipas të cilit disa grupe të zgjedhura të interesit (p.sh: sindikatat) janë edhe formalisht të përfshirë në procesin e formulimit dhe zhvillimit të politikave të caktuara.

Kutia e zezë (black box) — sipas Easton nënkupton sistemin politik që duhet të analizohet në kontekst dhe bashkëveprim me mjedisin e tij të brendshëm dhe të jashtëm shoqëror.

Legjislativi — organi më i lart ligjvënës, Kuvendi ose Parlamenti.

Ligji i hekurt i oligarkisë — sipas Michels, thekson se udhëheqësit e partive që kanë fituar një herë autoritet të deleguar, shfaqin tendenca që këtë autoritet ta kthejnë në atë të dominimit dhe superioritetit.

Lobimi — aktivitet me qëllim të informimit, ndërmjetësimit apo ndikimit tek vendimmarrësit e politikbërësit për çështje apo interesa të caktuara.

Modeli nga 'lart-poshtë' — e venë theksin në vijën vertikale të politikbërjes dhe aftësinë e vendimmarrësve për të prodhuar politika dhe për të kontrolluar ato plotësisht gjatë zbatimit.

Modeli nga 'poshtë-lart' — e venë theksin në rolin dhe ndikimin në terren dhe aftësinë e pushtetit lokal, rajonal, shoqatave, grupeve të interesit, bashkësive dhe të gjithë shoqërisë në politikbërje.

Monitorimi — nënkupton përcjelljen e vëzhgimin sistematik të procesit të zbatimit të ndonjë programi, strategjie apo politike të caktuar.

Outcomes — në kornizën analitike të Easton kjo përbën tërësinë e efekteve dhe rezultateve karshi grupeve të synuara me qëllim të plotësimit të nevojave apo ndryshimit të sjelljes së tyre sipas objektivave të përcaktuara.

Output — në kornizën analitike të Easton kjo përbën tërësinë e vendimeve dhe produkteve në kuadër të sistemit politik në formë të urdhrave ligjore e administrative, të ardhurave materiale, shërbimeve dhe të mirave publike.

Policy/politika publike — përfshin përmbajtjen e politikave si dhe analizën e vendimeve, proceseve, strategjive, programeve,

projekteve dhe rezultateve të politikbërjes së ndryshme qeverisëse.

Politikat përbërëse — sipas Lowi, konsistojnë në themelimin apo plotësimin e mekanizmave, institucioneve apo rregullave për zbatimin e politikave të caktuara.

Politikat ri-shpërndarëse- sipas Lowi, përfshijnë ndryshimin, kufizimin apo riorientimin e shpërndarjes së burimeve apo shërbimeve ekzistuese.

Politikat rregullatore — sipas Lowi, kanë të bëjnë me rregullimin dhe kontrollin, qoftë brenda një fushe ose në raport me ndonjë grup të caktuar.

Politikat shpërndarëse- sipas Lowi, lidhen me çështjen e shpërndarjes së të mirave, shërbimeve, përfitimeve, ndihmave ose burimeve të reja për publikun.

Polity/politeja — përfshin formën dhe kornizën vepruese në kuadër të së cilës bëhet organizimi politik, pra dimensionin institucional dhe organizimi konstitucional.

Qarkullimi i elitave — sipas Pareto, nënkupton zëvendësimin dhe lëvizshmërinë sociale e politike si dhe ndryshimet periodike e të vazhdueshme të anëtareve brenda elitave.

Qasja 'shteti në shoqëri'— nocion sipas Joel Migdal me të cilin shqyrtohen marrëdhëniet dhe ndikimet e ndërsjella mes shtetit dhe shoqërisë.

Qeverisja e mirë — proces i rregullimit, integritit dhe zbatimit të shërbimeve sipas parimeve dhe aktoreve me qëllim të një qeverisje të përgjegjshme dhe efikase.

Qeverisja globale — konsiderohet ndërveprimi i aktorëve të ndryshëm dhe rregullimi që ekziston i ndarë nga niveli i brendshëm shtetëror, qoftë në nivel ndërkombëtar, mbi-shtetëror, ose edhe trans-shtetëror.

Qeverisje — përfshin tërësinë dhe shumësinë e aktoreve në drejtimin, udhëheqjen, menaxhimin dhe rregullimin e shoqërisë, pa pasur një autoritet të vetëm dhe vendimtar.

Racionaliteti i kufizuar (bounded rationality) — sipas Simon, çdo aktor, institucion, organizate, duhet të gjej kushtet më të përshtatshme të marrjes së vendimeve sipas mjeteve në dispozicion për të zbatuar këto.

Rrjetet e politikave — janë entitete dhe struktura, përfshijnë grupe e mjete të ndryshme që bazohen në shumëllojshmërinë e njohurive, përvojave dhe burimeve të palëve pjesëmarrëse dhe shërbejnë me qëllim të krijimit të mirave publike.

Shoqëria civile — tërësia e aktorëve, grupeve, organizatave që nuk janë qeveritare, por as pjesë e ndërmarrësve ekonomik apo me interesa private e fitimprurëse, por në mbrojtje të interesit të përgjithshëm publik.

Teknokrat — zyrtarë që veprojnë brenda administratës apo edhe ekzekutivit, dhe që kanë njohuri e shkathtësi analitike. por pak ose hiç afinitet dhe pushtet politik.

Think Tank — përfshinë organizata ose institute kërkimore joqeveritare me ekspertizë në një apo më shumë fusha dhe me ndikim në politikbërje.

Vendimmarrja — proces i marrjes së një vendimi në mesin e më shumë opsioneve të mundshme të përzgjedhjes.

Zgjedhja rationale — qasje teorike e cila pohon se politikat publike rezultojnë nga ndjekja dhe rritja e vet-interesit të zyrtarëve dhe qytetarëve.

Zyrtarët në terren (street-level- bureaucrats) — koncept sipas Michael Lipsky që përshkruan rëndësinë dhe ndikimin e personave zyrtar në zbatimin e politikave.

SHTOJCA I

ANALIZA E POLITIKAVE PUBLIKE

(Ushtrime)

Identifikimi dhe shtjellimi i nocioneve themelore dhe dimensioneve të politikave publike

Emri dhe mbiemri :

Titulli i temës së zgjedhur:

Përmbajtja e ushtrimit:

1. Arsyetimi i temës: Identifikoni dhe shtjelloni shkurtimisht çështjen kryesore që do të trajtoni në analizën e politikave publike të përzgjedhur. Cili është problemi me rëndësi publike që do ta trajtoni dhe i cili kërkon veprim?

2. Fushëveprimi: Identifikoni dhe shtjelloni shkurtimisht fushat e politikave publike që do të trajtoni në analizën e

politikave publike të përzgjedhur. Cilat fusha/sector specifik të politikave publike do të trajtoj ajo/ai?

3. Analizimi: Identifikoni dhe shtjelloni shkurtimisht pikat kryesore që do të përmbaj analiza e politikave publike e përzgjedhur. Cilat janë gjërat me karakter vleror (ato që duhet të bëhen) në të cilat do të vë theksin ajo?

4. Alternativat/opsionet e politikave publike: Identifikoni dhe shtjelloni shkurtimisht alternativën/opsionin kryesor/e që mendoni të propozoni në analizën e politikave publike të përzgjedhur. Si mendoni të propozoni të zgjidhet problemi në fjalë?

5. Rekomandimet preliminare të politikave publike: Identifikoni dhe shtjelloni shkurtimisht disa nga rekomandimet që do përmbaj kjo analizë e politikave publike e përzgjedhur për të zgjidhur problemin e identifikuar. Çfarë mendoni se do propozoni të ndërmerret për zgjidhjen e problemit në fjalë?

LITERATURA

Acemouglu, Daren dhe Robinson, James A. *Pse dështojnë Kombet*. Tiranë: Shtëpia e Librit 2015

Ackerman, John. M. "Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion." *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement*, Washington: World Bank, (Paper No. 82) 2005

Agani, Mentor (ed.) *Shoqëria civile në Kosovë nga viti 1999*. Prishtinë: CPC 2012

Agjencia e Statistikave të Kosovës (ASK): *Kosova në shifra 2015*. Shtator 2016

Agjencia e Statistikave të Kosovës (ASK): *Statistikat e Arsimit Fillor dhe të Mesëm të Ulët 2013/2014*, Nëntor 2014

Almond, Gabriel A. "Political Science. The History of the Discipline", 50-97. në; Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann. *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press 1998

Almond, Gabriel and Verba, Sydney. *The civic culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press 1963

Amenta, Edwin and Ramsey, Kelly M. *Institutional Theory*, Chap.2 p. 15-39. në: Leicht, Kevin T. and Jenkins J. Craig

(eds.) Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective, New York: Springer 2010

Anderson, James. *Public Policymaking. An Introduction*. 6th edition, New York: Houghton Mifflin 2006

Arendt, Hannah. *Ndërmjet të shkuarës dhe të ardhmes*. Tiranë: Onufri 1998

Bache, Ian dhe Taylor, Andrew. "The politics of policy resistance: reconstructing higher education in Kosovo". *Journal of Public Policy* 23 (2003) 3, pp. 279–300.

Baliqi, Bekim. *Analiza e Politikave Publike*. Prishtinë: Iliria 2011

Baliqi, Bekim. "The Role of Universities in Kosovo's Elite-formation." në: Florian Bieber and Harald Heppner. *Universities and Elite Formation in Central, Eastern and South Eastern Europe*. 227-243. Vienna-Zurich: LIT Verlag, 2015

Balkan Investigative Reporting Network (BIRN): Situation and Problems at the University of Prishtina. Prishtina, May 2009.

Bardach, Eugene. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. 4th edition, CQ Press College 2012

Behrens, Maria and Reichwein, Alexander. „Global Governance“, 311-325. në; Arthur Benz et.al., (eds.) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. VS Verlag 2007

Beka, Arlinda: Ndryshimet e pjesshme apo reformimi tërësor i sistemit: Sfidat e sistemit arsimor në Kosovë. Tezë e Doktoratës, Universiteti i Tiranës, 2014.

Benz, Arthur et.al.,(eds.) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. VS Verlag 2007

Benz, Arthur. *Der Moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. Oldenburg Verlag: München 2001

Beqiri, Edmond: Reforming the study programs and curricula at the University of Prishtina from the perspective of the provisions of the Bologna Declaration. UNESCO-CEPES– Southeastern European Higher Education and the European Higher Education Area in a Global World. Bucharest 2003

Birkland, Thomas A. "Agenda Setting in Public Policy", 63- 79. në; Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. London, CRC Press 2007

Blokker, Paul and Dallago, Bruno (eds.) *Regional diversity and Local Development in the New Member States*. Palgrave 2009

Blum, Sonja and Schubert Klaus. *Politikfeldanalyse. 2., aktualisierte Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag 2011

Bowman, Ann O'M. Kearney, Richard C. *State and Local Government*. Boston: Wadsworth 2009

Burstein, Paul. "Public Opinion, Public Policy, and Democracy." 63-81. në; Kevin T. Leicht, J. Craig Jenkins. *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, New York: Springer 2010

Chhotray, Vasudha and Stoker, Gerry. *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan 2009

Clark, Howard. *Civil Resistance in Kosovo*. London: Pluto Press 2000

Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press 1972

Czempiel, Ernst and Rosenau, James (eds.) *Governance without Government*. Cambridge: Cambridge University Press 1992

Dahl, Robert. *Poliarkia: Pjesëmarrja dhe opozita*. Tiranë: Pegi 2005

Darmody, Merike; Smyth, Emer; Unger, Martin: *Field of Study and Students' Workload in Higher Education: Ireland and Austria in Comparative Perspective*. In: *International Journal of Comparative Sociology* 49 (2008), p. 329.

Dean, Ritz (eds.). *Defying Corporations, Defining Democracy. Project on Corporations, Laë, and Democracy*. Rowman & Littlefield Publishers 2003

- Delanty, Gerard. *Community*. London: Routledge 2006
- Deleon, Peter. "The Historical Roots of the Field." 39-58. n.è; Moran, Michael et.al (.eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2006
- Denters, Bas and Rose, Lawrence E. (eds.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan 2005
- Diamond, Larry et.al. *Consolidating the Third Wave Democracies*. The Johns Hopkins University Press 1997
- Dodds, Anneliese. *Comparative Public Policy*. Palgrave 2012
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Bros. 1957
- Dror, Yehezkel. *Public Policy-Making Reexamined*, Chandler: San Francisco 1968
- Dryzek, John and Dunleavy, Patrick. *Theories of the Democratic State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2009
- Dryzek, John S. et.al. (eds.) *The Oxford Handbooks of Political Theory*. Oxford University Press 2006
- Duffield, Mark. *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books 2001
- Dunn, William. N. *Public Policy Analysis*. 4th edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 2008

Dye, Thomas J. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall 1987

Dye, Thomas. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, What Difference It Makes*. University of Alabama Press 1976

Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 1965

Elcock, Howard. *Local government: Policy and management in local authorities*. 3rd edition. London: Routledge 2005

Woeber, Georg L.F.: "Higher education for Kosovo minorities: problems, solutions and lessons to be learned". In: *Higher Education for Minorities in Kosovo*. International discussion held in Prishtina on 18 May 2006. Prishtina: Forum 2015 & Foundation for an Open Society, 2006.

Etzioni, Amitai. *The spirit of Community: rights, responsibilities, and the Communitarian agenda*. New York: Crown Publishers 1995

Etzioni-Halevy, Eva (eds.) *Klasat dhe elitat në demokraci dhe në demokratizim*. Tiranë: Dudaj 2009

Farrelly Colin (eds.) *Introduction to Contemporary Political Theory*. London: Sage Publication 2004

Fischer, Frank et.al., (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods*. New York: CRC Press 2007

Fischer, Frank. *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall 1995

Fischer, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press 2003

Foucault, Michel. *Power*. New York: New Press 1994

Frank, Jill. "The Political Theory of Classical Greece." 175-193. në; Dryzek, John S. et.al. (eds.) *The Oxford Handbooks of Political Theory*. Oxford University Press 2006

Gerring, John. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press 2007

Gilboa, Itzhak. *Rational Choice*. Cambridge: MIT Press 2010

Gjelmo, Zenaid, *Teoria e Administrates Publike*, Prishtinë: AAB 2008

Goodin, Robert E. and Klingemann, Hans-Dieter. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press 1996

Goodin, Robert E. Rein, Martin and Moran, Michael. "The Public and its Policies" 3-39. në: Michael Moran et.al.,(eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press 2006

Gray, John. *Liberalizmi*. Tiranë: Idk 2010

Gruening, Gernod "Origin and theoretical basis of New Public Management" *International Public Management Journal* 4 (2001) 1-25.

Habermas, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns- Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Suhrkamp taschenbuch: Berlin 1995

Harris, Jose (ed.) Tönnies: *Community and Civil Society*. Cambridge University Press 2001

Hartmann, Michael. *The Sociology of Elites*. London: Routledge 2007

Heidenheimer, Arnold T. et al., *Comparative Public Policy*. New York: St. Martin's Press 1990

Heywood, Andrew. *Global Politics*. Palgrave Macmillan 2011

Heywood, Andrew. *Politika*. Brezi 81: Prishtinë 2008

Hill, Michael and Hupe, Peter. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. 2nd Edition, SAGE Publications 2009

Hill, Michael. *The Public Policy Process*. 5th edition, Pearson Education: London 2009

Hogwood, Brian K. and Gunn, Lewis A. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press 1984

Howlett, Michael and Ramesh, M. *Studying Public Policy. Policy Cycles and policy Subsystems*. London: Oxford University Press 1995

Hughes, Owen. *Public management and administration*. 3rd edition Palgrave 2007

Inglehart, Ronald and Welzel, Christian: *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press 2005

Institute for Advanced Studies – GAP: A Review of Private Higher Education in Kosovo. Policy Report. Prishtina 2008.

Instituti GAP. *Madhësia e Administratës Publike në Kosovë*. Prishtinë: Korrik 2015

Jackson, Ashling and O’Doherty, Colm (eds.)
Community_Development in Ireland. Theory, Policy and Practice. Dublin: Gill Education

John, Peter. *Analyzing Public Policy*. London: Continuum 2000

Kennett, Patricia (eds.). *Governance, Globalization and Public Policy*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham 2008

Kevenhörster, Paul. *Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik*. Wiesbaden: Springer VS 2015

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little, Brown and Company 1984

Kjaer, Anne Mette. *Governance*. London: Polity Press 2008

Knill Christopher and Tosun Jale. *Public Policy: A New Introduction*. Palgrave Macmillan 2012

Knoepfel, Peter et.al. *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press 2007

Koliqi, Hajrullah: *Sistemi i arsimit në Kosovë*. Libri shkollor, Prishtinë, 2004.

Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications 2003

Kosova Accreditation Project Report, July 2008. Available online at
http://www.erisee.org/node/downloads/library_kosovo/Kosovo_Accreditation_Project_Report.pdf

Kosovar Institute for Policy Research and Development - KIPRED: *Governance and Competition in Higher Education*. Prishtina 2007.

Kosovo Government Annual Report 2008. Available online at
http://www.ks-gov.net/ZKM/repository/docs/ANNUAL_GOVERNMENT_REPORT_2008.pdf

Kraft, Michael and Furlong, Scott. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington DC: CQ Press 2006

Krasner, Stephen D. *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. Columbia University Press 2001

Lasswell, Harold D. *A Pre-view of Policy Sciences*. Elsevier Publishing 1971

Lasswell, Harold D. and Lerner, Daniel. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, 1951

Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) *Vergleichende Regierungslehre: Eine Einführung*. 3 Auflage, Wiesbaden: VS Verlag 2010

Ledwith, Margaret. *Community Development: A critical approach*. Bristol: Policy Press 2007

Leicht, Kevin T. and Jenkins J. Craig (eds.) *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, New York: Springer 2010

Lodge, Martin. "Comparative Public Policy." 273-289. n.ö.; Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. London, CRC Press 2007

Lösche, Peter. „Lobbyismus als spezifische Form der Politikberatung.“ 334-343. n.ö.: Svenja Falk, Dieter Rehfeld, Andrea Römmele, Martin Thunert (eds.) *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006

Lowi, Theodor J. "Four Systems of Policy, Politics and Choice." *Public Administration Review*, 32, 1972. 298–310.

Lütz, Susanne. "Policy-Transfer und Policy-Diffusion", 132-144.
në: Arthur Benz et.al. (eds.) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder.*
VS Verlag 2007

Mathews, Bob dhe Ross, Liz: *Metodat e Hulumtimit Shkencor.*
Tiranë: CDE 2010

McAuley, James. *An Introduction to Politics, State and Society.*
London: Sage, 2003

McLean, Ian. *Fjalori Politik i Oksfordit.* Tiranë: Shtëpia e Librit &
Komunikimit 2001

Michels, Robert. *Political Parties, A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracies,* (New York: Hearst's International Library 1st edition 1915) Ontario: Batoche 2001

Migdal, Joel. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another.* Cambridge: Cambridge University Press 2001

Mingst, Karen A. *Bazat e marrëdhënieve ndërkombëtare.*
Tiranë: AIIS 2008

Ministry of Education, Science and Technology: *Strategy for Development of Higher Education in Kosovo 2005-2015.*
Prishtina 2004.

Mitchell, Jerry. "The Use (and Misuse) of Surveys in Policy Analysis", 369-379. në; Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. London, CRC Press 2007

Moran, Michael *et.al* (.eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2006

Morgenthau, Hans. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A Knopf 1948

Morphet, Janice. *Modern Local Government*. London: Sage 2008

Mustafa, Isa *et al.*: Education and economic development of Kosova. Prishtina: RIINVEST 2004.

Nagel, Stuart. (ed.): *Handbook of Public Policy Evaluation*, Thousand Oaks: Sage Publications 2002

O'Neil, Patrick H. *Essentials of comparative politics*, 3rd edition New York: W. W. Norton & Company, 2010

Oszlak, Oscar. "State Bureaucracy. Politics and Policies", 482-509; në: Thomas Janoski *et.al.* (eds.) *The Handbook of Political Sociology-States, Civil societies, and Globalization*, Cambridge University Press 2005

Pakulski, Jan. "The Weberian Foundations of Modern Elite Theory and Democratic Elitism, Historical Social Research." Vol. 37, No. 1, 2012

- Parry, Geraint. *Elitat politike*. Dudaj, Tiranë 2010
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar 1995
- Patton, Carl. Vand Sawicki, David S. *Basics Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall: New Jersey 1993
- Pennings, Paul. Kemann, Hans. Kleinnijenhuis, Jan. *Doing Research in Political Science*. London: Sage 2006
- Pierson, Christopher. *Shteti Modern*. Tiranë: Biblioteka e Marrëdhënieve Ndërkombëtare dhe Historisë 2009
- Poggi, Gianfranco. *The State. Its Nature, Development and Prospects*. Polity Press: Cambridge 1990
- Prishtina-Kosovo. Prishtina, Kosovo: UNMIK.
- Pülzl, Helga and Treib, Oliver. "Implementing Public Policy", 89-109. në; Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. London, CRC Press 2007
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster 2000
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work. Tradition in Modern Italy*. Princeton University Press 1993
- Quade, Edward S. *Analysis for Public Decisions*. 3 edition, Pearson 1989

Rabin, Jack et.al. (eds.). *Handbook of Public Administration*,
New York: CRC Press 2007

Rata, Elizabeth/Roger Openshaw. *Public Policy and Ethnicity*.
Palgrave Macmillan 2006

Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard
University Press 1971

Rawls, John. *Drejtësia si paanshmëri*. Tiranë: Dita (2000) 2010

Reinicke, Wolfgang. *Global Public Policy: Governing without
Government?* Brookings Institution Press 1998

Rhodes, Rod A.W. *Understanding Governance: Policy Networks,
Governance, Reflexivity and Accountability*, Basingstoke:
Macmillan 1997

Rich, Andrew. *Think Tanks, Public Policy and the Politics of
Expertise*. Cambridge University Press 2004

Rittberger, Völker and Zangl, Bernhard. *Internationale
Organisationen: Politik und Geschichte*. 3. Aufl., Opladen:
Leske/Budrich 2003

Robinson, Herbert et.al. *Governance & Knowledge Management
for Public-Private Partnerships*. Wiley- Blackwell 2010

Rokkan, Stein. "Norway: Numerical democracy and corporate
pluralism", në: Robert A. Dahl. *Political Opposition in Western
Democracies*. New Haven: Yale University Press 1966

- Rossi, H. Peter, Howard E. Freeman, and Mark W. Lipsey. *Evaluation: a systematic approach*, 6th ed. Sage 1999
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank. "The advocacy coalition framework: An assessment." 117-166. në: Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press 1999
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press 1976
- Schubert, Klaus and Bandelow, Nils C. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Oldenburg 2003
- Seiler, Daniel-Louis *Partitë politike*. Tiranë: UET Press 2009
- Shields, Christopher. *Aristotle*. London: Routledge 2007
- Shively, Phillips. W. *Power and Choice. An Introduction to Political Science*. 9th Edition, McGraw Hill: Boston 2005
- Simon, Christopher A. *Public Policy: Preferences and Outcomes*. Pearson Longman 2007
- Simon, Herbert A. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 3d Edition, London: Collier Macmillan Publishers 1976.
- Simon, James. "The Idea Brokers: The impact of Think Tanks on British Government", *Public Administration*, 71 (1993)

Smith, Kevin B. and Larimer, Christopher W. *The Public Policy Theory Primer*. Westview Press: Boulder, 2009

Stokey, Edith and Zeckhauser, Richard. *A Primer for Policy Analysis*. New York: Norton 1978

Stone, Deborah. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton & Company 2012

Stone, Diane. "Public Policy Analysis and Think Tanks", 149-161. në; Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. London, CRC Press 2007

Tahirsylaj, Armend (2004), Higher Education in Kosovo: Major Changes, Reforms and Development Trends in the Postconflict Period at the University of Prishtina. University of Calgary 2004.

Taleb, Nassim- Nicholas. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. 2nd Edition, New York: Random House 2010

Tansey, Stephen. *Politics. The Basics*. London: Routledge 2000

Theodoulou, Stella Z. and Cahn, Matthew A. *Public Policy. The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall 1995

Tilly, Charles. *Coercion, Capital, and European States. AD 990-1992*. Blackwell: Cambridge-Oxford 1990

Tupper, Allan. "The Contested Terrain of Canadian Public Administration in Canada's Third Century." 142-160. *Journal of Canadian Studies*, Vol. 35, No. 4, 2001

Van der Wende, Marijk C.: Globalisation and Access to Higher Education. *Journal of Studies in International Education* 7 (2003)

Vickers, S. G. *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*. London: Harper and Row 1983

Wald, Andreas and Jansen, Dorothea. "Netzwerke" 93-106, në: Arthur Benz et.al. (eds.) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, VS Verlag, 2007

Weber, Max. *Politika si Profesion: Shkenca si Profesion: Tre Tipat e pastër të sundimit legjitim*. Tiranë 2006

Weiss, Thomas G. *Global Governance: What? Why? Whither?* Cambridge, Polity Press 2013

Whitman, Jim. *Global Governance*. Palgrave Macmillan 2009

Wildavsky, Aaron. *The Art and Craft of Policy Analysis*. Basingstoke: Macmillan Press 1979

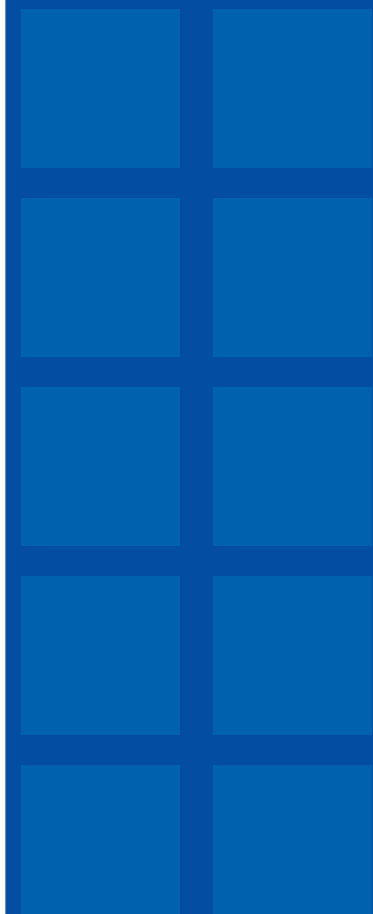
Wilson, Richard. "Policy analysis as policy advice", 152-169. në: Moran et.al. (eds.) *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press 2006

Windhoff- Héritier, Adrienne. *Policy-Analyse: Eine Einführung*. Frankfurt: Campus Verlag 1987.

Bekim BALIQI ka studiuar për shkencë politike (drejtim kryesor), shkencë të komunikimit masiv, dhe histori të Evropës Juglindore (drejtimi i dytë) në Universitetin e Vjenës, ku më pas edhe ka doktoruar në shkencë politike, me notën *summa cum laude*. Baliqi në vitin 2009 u zgjodh Profesor në Departamentin e Shkencës Politike në Universitetin e Prishtinës, ku edhe aktualisht vepron. Ai e ka udhëhequr Departamentin gjatë viteve 2010-2012, duke kontribuar në zhvillimin dhe avancimin e programeve të reja studimore. Ka marrë pjesë në një seri simpoziumesh shkencore, programe kërkimore si dhe vizita studimore në ShBA, Irland, Itali e Austri. Është autor i librave "State-Building durch Vereinten Nationen" (Shtetndërtimi përmes Kombeve të Bashkuara), SVH-Verlag, Saarbrücken 2009, "Analiza e Politikave Publike", 2011, bashkë-editor "Perspectives of a Multiethnic Society in Kosovo" (Perspektivat e shoqërisë multietnike në Kosovë) 2015. Sikurse edhe kontribues në mjaft kapituj librash në fushën e shkencës politike, dhe artikujve shkencor në revista ndërkombëtare, së fundmi në 'Zeitgeschichte', 'Nationalities Papers' etj.



Konrad
Adenauer
Stiftung



ISBN 978-9951-8871-5-1



9 789951 887151