



**AKADEMIA E FORCAVE TË ARMATOSURA
DEPARTAMENTI I LIDERSHIPIT DHE UDHËHEQJES USHTARAKE**

***Aplikimi i Sistemit të Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutimit në Forcat e
Armatosura të RSH për një menaxhim më të mirë të burimeve të mbrojtjes***

(Punim për Doktoraturë)

**DOKTORANTI
Kolonel (R) FOTO DURO**

**UDHËHEQËSI SHKENCOR
Prof.Dr. Gjen.Maj. (R) KOSTAQ KAROLI**

Tiranë, 2013

Abstrakt

Transformimi kolosal i Shqipërisë në dy dekadat e fundit, ka pasur në mënyrë të natyrshme edhe dimensionin e vet në fushën e mbrojtjes. Sidomos gjatë dekadës së fundit, Forcat e Armatosura të RSH, kanë ndërruar plotësisht pamje. Kjo duket në aspektin sasior e strukturor, por sidomos në aspektin e cilësisë, të aftësisë së tyre për të kryer misione të suksesshme, brenda e jashtë vendit, qofshin ato luftarake apo humanitare. Moment kulmor konsiderohet këtu, anëtarësimi “de jure” në NATO, në Prill 2009. Pavarësisht nga kjo, pranohet që diçka mund të bëhej më mirë në aspektin e shfrytëzimit efektiv të burimeve, për më shumë kapacitete. Pikërisht tek menaxhimi i burimeve të mbrojtjes, autori i këtij punimi për doktoraturë, gjen njëherazi një nga shkaqet e mosarritjeve (aq sa ato ekzistojnë) por edhe një rezervë të konsiderueshme për realizimin e objektivave të ardhshëm. Në qendër të punimit është vënë analiza e Sistemit të Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutimit (PPBE(S)) që aplikohet në FASH. Analiza është vendosur në një kontekst më të gjerë të përvojës së NATO-s e disa vendeve të tjera, por edhe të një pasurie të dhënash konkrete të sjella nga realiteti ynë i të shkuarës së afërt dhe të sotmes. Duke analizuar e krahasuar në mënyrë metodike, konkluzionet e rekomandimet rrjedhin natyrshëm, ndërsa për disa komponentë është parë e domosdoshme të zhvillohen në mënyrë tërësore. Kjo ka qenë e pashmangshme, në kushtet kur punime të plota në këtë fushë, të dedikuara realitetit të FASH mungojnë. Në tërësinë e vet, materiali synon të kontribuojë në një menaxhim të burimeve të mbrojtjes, shumë më efektiv se aktualisht, për të krijuar kapacitete më pranë e më në funksion të sfidave, roleve e misionëve të pritshme të FASH, sot e në të ardhmen.

Abstract

The remarkable transformation of Albania during the last two decades, have naturally had its impact in the defense area. Especially, during the last decade, the Albanian Armed Forces (AAF) have totally changed their physiognomy, which more than in their actual structure, is reflected in their quality, their capacity to successfully accomplish their missions, domestically and abroad, ranging from combat to humanitarian ones. Sure, Albania's accession into NATO, in April 2009, is one of the most outstanding achievements. However, it is widely accepted that more could have been done from the perspective of better exploitation of available resources for more capabilities. Particularly, in the defense resource management, the author of this PhD dissertation finds one of the utmost causes of the shortfalls (to the extent they actually exist) but also an important source for further improvements, in the AAF's drive in achieving the future security objectives. This dissertation focuses on the Planning-Programming-Budgeting-Execution System (PPBES) which is being applied by the AAF. Its analysis has been put, on one hand, in a broader context of NATO and some other countries experience, and on the other hand, it is based on a wealth of data and examples of the AAF reality (of today and recent past). Due to a methodology of combining analysis and comparisons, conclusions and recommendations seem to naturally come out. Some of the PPBES components are developed thoroughly, because of the actual lack of fundamental Albanian studies and treaties in this area. In its entirety, this dissertation aims to contribute to a more effective management of the defense resources, in building capabilities, “better fit” for the predicted roles and missions of the AAF, today and in the future.

PËRMBAJTJA

PARATHËNIE	I
HYRJE	V
KAPITULLI 1 - Planifikim-Programim-Buxhetimi-Ekzekutimi – vështrim i përgjithshëm ...	1
Principet e PPBE(S)	4
Roli dhe përgjegjësitë e komponentëve të PPBE(S).....	6
Ritmi kohor i PPBE	10
Disa dobësi të PPBE(S)	11
Përfundime në lidhje me PPBE(S) të aplikuar në ShBA	12
KAPITULLI 2 - Planifikimi i Mbrojtjes.....	15
Planifikimi dhe roli i tij.....	15
Planifikimi mbi bazë kapacitetesh (PBK).....	2020
Vështrim i përgjithshëm mbi PBK.....	21
Lidershipi	26
Përdorimi i skenarëve	27
Produktet e procesit.....	28
Sfidat e planifikimit mbi bazë kapacitetesh	32
Strategjia e Sigurisë Kombëtare.....	34
Strategjia Ushtarake	40
Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FASH	44
Strategjia e menaxhimit të burimeve njerëzore	47
Plani i modernizimit.....	52
Politikat drejtuese.....	55
Direktiva e mbrojtjes.....	59
Përfundime e rekomandime	62
KAPITULLI 3 - PROGRAMIMI	65
Nevoja për “Programimin e Mbrojtjes”	65
Principet e punës me programet e mbrojtjes.....	66
Programimi në FASH	67
Për një konceptim të ri të “Programimit” në FASH	71
Element Programi	73
Nënprogrami	80
Programi:.....	83
Programi Madhor	84
Përputhja e ambicieve me mundësitë financiare.....	8585
Modeli 3-dimensional programor dhe principet e tij	8989
Kalendari i procesit të programimit	93
Përfundime dhe rekomandime	9494
KAPITULLI 4: BUXHETIMI	9797
Buxhetimi si koncept	9797
Program mbrojtje vs. program buxhetor	9999

Teknikat e buxhetimit	102
Hartimi i Buxhetit	105105
Buxhetimi në FASH.....	110
Aktorët e buxhetimit	116
Përfundime dhe rekomandime	117117
KAPITULLI 5 - EKZEKUTIMI.....	119119
Acquisition dhe roli i tij në materializimin e kapaciteteve	119
Koncepti i “Acquisition”	120120
Mënyra e organizimit të procesit	122122
Organizimi i procesit nga aspekti i produkteve	125125
Arsyetimi sasior, analiza “kosto-efektivitet”	126126
Vendosja e korrespondencës (sasiore) numerike ndaj cilësive teknike/taktike	128
Hierarkia e cilësive dhe koeficienteve të ponderimit.....	133
Kombinimi i “numërzimit” me hierarkinë e cilësive dhe koeficientet e ponderimit	137
Relacionet midis kostos dhe cilësive teknike/taktike.....	139
Kuptimi dhe roli i “Menaxherit të Programit”	142142
Testimi i produktit fundor	143143
Dinamika e procesit “acquiton”	146146
Përfundime dhe rekomandime	151
KAPITULLI 6 - KONKLUZIONE E REKOMANDIME PËRFUNDIMTARE.....	152
LIDHJET.....	156
LISTA E AKRONIMEVE DHE SHKURTESAVE	195
LISTA E FJALËVE KYÇE	197
BIBLIOGRAFI	198

PARATHËNIE

Në verën e vitit 2010, Shqipëria dërgoi për të parën herë trupa në një nga llojet më të rrezikshme të operacioneve – trupa speciale për operacione speciale, në një nga zonat më problematike të Afganistanit, Kandahar. Një vit më pas, një tjetër mision i priste ato, sa i rrezikshëm aq edhe me kërkesa profesionale; për të parën herë, trupat shqiptare përbënin 2/3 dhe kishin komandën në një grup (të nivelit togë) për trajnimin e trupave afgane. Të plotësuar (me 1/3) me trupa nga Garda Kombëtare e New Jersey-t, ato morën përsipër stërvitjen e një batalioni të ushtrisë afgane duke shkuar bashkë me të edhe në mision luftarak. Deri këtu rruga ka qenë e vështirë por e suksesshme. Kontributi shqiptar në mbështetje të paqes, fillon në vitin 1995, me Bosnjën (një kompani) vijon me Afganistanin (aktualisht mbi 300 veta, në disa rajone si Herat, Kandahar, Kabul) në Irak e Çad (përkatësisht 2003-2008 dhe 2008-2009 me nga një kompani “Komando”) etj. Në çdo rast, komandantët më të lartë të këtyre misioneve, kanë shprehur konsideratë të veçantë për trupat dhe komandantët tanë pjesëmarrës. Ushtarakët tanë i gjen sot duke punuar për strukturat e NATO-s në Bruksel e në Komandat Strategjike, sikurse në nivele të ndryshme të shtabeve të misioneve. Trupat tona janë deklaruar për t’u bërë pjesë e Forcës Reaguese të NATO-s (NRF) në vitin 2012. Ato, duke filluar nga viti 2006, nisën t’u nënshtrohen testeve të standardeve të NATO-s për nivelin operacional të arritur⁽¹⁾.

Moment kulmor ishte padyshim pranimi (në Prill 2009) i Shqipërisë në NATO, si vend anëtar me të drejta të plota. Qysh atëherë, autoritetet shqiptare dhe ushtarakët e rangjeve të ndryshme marrin pjesë me dinjitet në tryezat e NATO-s, ku diskutohet e vendoset për çështje madhore të sigurisë rajonale e më gjerë. Prezenca e kontributi i ushtarakëve tanë kanë qenë përcaktuese gjithashtu, në një numër situatash emergjente brenda vendit. Janë të gjitha këto arsye që në perceptimin e opinionit publik, efektivat e FASH zënë një vend të veçantë si mishëruese të vlerave më të mira të popullit tonë.

Këto hapa gjigantë progresi, janë të padyshimta e të qarta si drita e diellit, megjithatë, në ndonjë rast, në këto misione, jashtë apo brenda vendit, sidomos në ballafaqimet me homologët tanë, kanë dalë në evidencë edhe mungesa kryesisht në pajisjen e trupave tona për mision. Kështu në misionet jashtë vendit janë ndjerë mungesa në pajisje për luftimin natën, për komunikim, për mjete lëvizëse të blinduara etj. Në misionet brenda vendit, kapacitetet e trupave tona gjithashtu kanë qenë të limituara për luftën ndaj zjarreve masive, për përballimin e përmbytjeve, etj.

Gjykoj se pavarësisht mungesave të trashëguara nga e kaluara, duke pasur parasysh fondet e konsiderueshme të dhëna nga Qeveria, sidomos pas vitit 2006, për buxhetin e mbrojtjes, po t’u shtohen atyre edhe ndihmat e dhëna bujarisht nga një numër vendesh të NATO-s gjatë dy dekadave që lamë pas, me një menaxhim më profesional të tyre, diçka mund të bëhej më mirë, në interes të pajisjes më të plotë për mision të FASH.

Dihet se gjatë periudhës së Luftës së Ftohtë, parulla e kohës në Shqipëri, “Mbrojtja e Atdheut - detyrë mbi detyrat”, nuk linte shumë hapësirë për menaxherin dhe zgjidhje mbi bazë analizash “kosto-efektivitet”. Vitet 1990 u karakterizuan nga perceptimi i përgjithshëm i një “sigurie të pakërcënuar”, ndërsa për mbrojtjen nuk pati ndonjë qasje të spikatur me përjashtim të reduktimeve drastike. Në këto kushte, për të dy këto periudha nuk mund të flitet shumë për krijimin e ndonjë tradite në menaxhimin e

¹ - Sistemi OCC në periudhën 2006 – 2009 dhe pas anëtarësimit në NATO, sistemi CREVAL, TACEVAL e MAREVAL

burimeve të mbrojtjes. Kriza e Kosovës e vitit 1999 dhe Rishikimi i Mbrojtjes i kryer me ndihmën e palës amerikane në periudhën 2000-2001, nxorën në dritë nevojën për një qasje më sistematike ndaj këtij problemi. Kështu në vitin 2002, zyrtarisht u deklarua adoptimi nga FASH i PPBE(S)⁽¹⁾ si metoda e vetme në menaxhimin, tash e mbrapa, të burimeve tona të mbrojtjes.

Duke filluar nga viti 2006, buxheti i mbrojtjes nisi të rritej ndjeshëm. Në konkretizim të deklarimit të Qeverisë Shqiptare, në vitin 2007 buxheti i mbrojtjes arriti 1.85% të GDP, një vit më vonë arriti 2% dhe i tillë mbeti edhe në vitet 2009 e 2010. Në një numër dokumentesh raportues në NATO, në kuadrin e përpjekjeve të vendit tonë për anëtarësim, gjithashtu u deklarua që buxheti i mbrojtjes do të mbante nivelin 2% të GDP për të gjithë periudhën 2008 – 2020. Pavarësisht këtyre zhvillimeve pozitive, qysh në vitin 2007, u konstatua pamundësia për ta realizuar këtë buxhet. Pjesa e porealizuar në ndonjë vit shkoi deri në 19% të buxhetit të mbrojtjes gjë që u konstatua e u bë objekt diskutimesh edhe në takimet me NATO-n.

Kryesisht, mungesat në realizimin e buxhetit ishin reflektim i mungesave në kapacitetet tona menaxhuese, në një kuadër më të gjerë që përfshinte të gjithë spektrin e PPBE(S). Ato ishin mungesa në “Planifikim”, por sidomos në “Programim”. Për këtë mund të silleshin disa shembuj. Kështu për një periudhë 10 vjeçare, duke filluar nga viti 2001, në FASH janë kryer pesë “rishikime mbrojtje”. Rishikimi i fundit është aktualisht në proces (pritet të finalizohet në Tetor 2012). Viti 2006 është “ekzemplar” në këtë drejtim, pasi brenda disa muajve (Prill-Shtator) u kryen dy rishikime të veçanta, njëri i ndihmuar nga Zyra e Sekretarit të Mbrojtjes të ShBA dhe tjetri nga NATO. Duke qenë se këto vlerësime u kryen veças njëri tjetrit, edhe konkluzionet e rekomandimet ishin të ndryshme. Ne ndoqëm rekomandimet e njërit të cilat nisën të zbatoheshin në Janar 2007, për t’iu kthyer rekomandimeve të tjetrit në Janar 2010, gjë që nuk mund të jetë pa koston e vet ekonomike, psikologjike, kohore, në kapacitete operacionale, etj.

Ndryshimet kanë qenë të shpeshta relativisht edhe në strukturë, sidomos në aspektin sasior. Kështu ndërsa rekomandimet e rishikimit të mbrojtjes të vitit 2001 konkluduan me një numër total të FASH prej 16500 vetash, ato të vitit 2006 për një numër prej 14000 vetash, të vitit 2009 për një total prej 12000 vetash etj.

Në aspektin e modernizimit, nisur edhe nga dëshira pozitive për të arritur sa më shpejt standardet e NATO-s, u alokuan fonde në një “progresion gjeometrik”. Kështu, ndërsa në vitin 2006, fondet për pajisjet ishin vetëm 0.8 miliardë Lekë, në vitin 2007 ato u dyfishuan në 1.6 miliardë. Një vit më vonë u shtuan sërish, bile më shumë se dyfish, duke arritur në 3.5 miliardë, ndërsa në 2009 ishin rreth 5 miliardë duke qëndruar në këtë nivel edhe në vitin 2010. Nga pikëpamja menaxheriale, vështirë të ketë organizatë që të mund të absorbojë një rritje të tillë fondesh. Rezultati ishte mosrealizimi i buxhetit të mbrojtjes në vlerat e përmendura më lart.

Që nga viti 1999 kur Shqipëria iu bashkua Planit për Anëtarësim në NATO (MAP), FASH kanë marrë përsipër një paketë “Objektivash”. Paketa e re, pas hyrjes në NATO, përmban 49 objektiva të tilla me kërkesa precize në aspektin e personelit, pajisjeve etj të cilat në formë “kapacitetesh operacionale”, vihen në dispozicion të NATO-s. Shpejt u pa që, për shkak të dobësive tona në llogaritjen e kostos, disa prej tyre ishin përtej mundësive, të paktën në afatet e kërkuara nga NATO, gjë që çoi në negociata me qëllim rishikimin e tyre apo shtyrjen e afateve.

¹ - Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutim (Sistem)

Rishikimet dhe ndryshimet e shpeshta në disa principe themelore, janë pasqyruar edhe në fenomenin e investimit e pastaj braktisjes së objekteve të mëdha infrastrukturore. Për këtë mund të sillej shembulli i inaugurimit (Dhjetor 2005) të garnizonit të Bishtit të Pallës (me ndihmën edhe të palës turke) si dhe investimet e mëdha në vitet 2007-2009 për Komandën e Forcës Bashkuar (sidomos të Qendrës Operacionale të saj). Të dyja këto objekte tashmë kanë dalë nga funksioni për të cilin u ndërtuan.

Edhe vetë donacionet në pajisje, të përmendura më lart, me gjithë rolin e madh për ringritjen e FASH, në shumë raste janë pranuar pa kritere të qarta. Pasoja dihet tashmë, një masë e madhe e tyre janë jashtë funksionit, ndërsa për ndonjë sistem si p.sh. mjetet e transportit, ne jemi para situatës të mbajmë në përdorim rreth 74 tipe e marka të ndryshme, me gjithë vështirësitë dhe koston që kjo mbart për operim e mirëmbajtje.

Shembujt e mësipërm të lenë të kuptosh se diçka nuk shkon me mënyrën se si sistemi i PPBE është kuptuar e po aplikohet në FASH. Materiali në vijim, analizon në themel këto dukuri, evidenton probleme dhe mbi të gjitha ofron modele e shembuj konkretë, si dhe jep rekomandime, për mundësinë e përmirësimit të kësaj situatë, duke përmirësuar secilin nga komponentët e PPBE(S) veç e veç. Kështu, për “Planifikimin”, jepen rekomandime për përmirësimin e konceptit dhe përmbajtjes të dokumenteve strategjike, produkte të tij. Për “Programimin”, si një nga pikat më të dobëta të sistemit tonë të PPBE, përveç rekomandimeve për mënyrën e konceptimit e ndërtimit të programeve të mbrojtjes, jepet sugjerimi për ta nxjerrë nga “hija” e “Buxhetimit”. Për vetë këtë të fundit, jepen rekomandime për të ndjekur më mirë realizimin e buxhetit duke e konceptuar atë në formë “porcionesh”, si paketa kapacitetesh operacionale, etj.

Personalisht, duke filluar nga viti 2002, për shkak të detyrave që kam kryer, më është dhënë mundësia të jem pranishëm në tryezat e niveleve të larta ku janë diskutuar probleme të reformës sonë të mbrojtjes, si dhe në një numër të madh takimesh llogaridhënëse me NATO-n. Nga ana tjetër, kam pasur nderin të përfaqësoj vendin tonë në një numër tryezash ndërkombëtare, ku kam prezantuar hapat e reformës sonë të mbrojtjes dhe kontributet e FASH në operacionet e drejtuara nga NATO e jo vetëm. Periudha në fjalë, ka qenë për mua edhe një periudhë edukimi, jo vetëm nëpërmjet aktiviteteve të sipërpërmendura, por edhe nëpërmjet ndjekjes së një numri kursesh ndërkombëtare (nga 2 javë deri 3 muaj secili) për problemet e sigurisë e të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes. Konsideratat e veçanta të miat mbeten për Shkollën Pasuniversitare të Forcave Detare Amerikane, Monterey, Kaliforni. Kursi 3-mujor i ndjekur atje, për menaxhimin e burimeve të mbrojtjes dhe një numër teknikash në punën me programet dhe analizat “kosto-efektivitet”, ka qenë nga më formueset nga aspekti i dijeve, praktikitetit, por edhe mundësive aplikative në vendin tonë. Të gjitha këto aktivitete, kanë ndikuar ndjeshëm në rritjen time profesionale, por edhe më kanë vënë përpara detyrimit për të shkruar, për ta sistemuar këtë përvojë, së bashku me qëndrimin tim personal në këtë material doktriture, me shqetësimin konstant nëse kam mundur të shpreh gjithçka kam ditur, nëse kam arritur që, krahas kujdesit për të bërë sa më mirë punën time të përditshme, të kthej mbrapsht, në formën e një materiali konkludiv, atë investim kolosal të bërë ndaj meje në gjithë këto vite karriere ushtarake, investim për të cilin jam shumë mirënjohës.

Një mirënjohje e veçantë shkon për një numër kolegësh, miq të mi, si Dhimitër Kerri, Ulsi Meta, Dritan Stroni, etj, të cilët nuk kursyen njohuritë dhe kohën e tyre për të më

ndihmuar me informacion gjatë punës për këtë temë. Mirënjohje për mikun tim Genc Kokoshi, i përpiktë e serioz, i cili dha një ndihmë të pazëvendësueshme për një numër problemesh matematike dhe të aplikimin e tyre në programin “Excel”. Pa dyshim një mirënjohje e veçantë shkon për drejtuesin shkencor, Gjeneral Major (R) Kostaq Karoli. Njohuritë dhe përvoja e tij, për shkak të detyrave në nivelet më të larta të Shtabit të Përgjithshëm, të Forcës Tokësore, të Shërbimit Logjistik të FASH, etj, kanë qenë jashtëzakonisht të dobishme për mua. Nga ana tjetër, vendosmëria e besimi i tij për ta vendosur “stekën” sa më lart, së bashku me durimin e skrupulozitetin për të shqyrtuar deri dhe detajet më të imta të punës, më shumë se një sfidë për mua, ishin mbështetje e detyrim për të bërë maksimumin. Shpresoj të kem justifikuar njëherazi përpjekjet e tij por edhe besimin se së bashku mund të nxirrnim një produkt që më shumë se detyrim për një gradë shkencore e kemi konsideruar një kontribut modest në kuptimin e aplikimin e PPBE(S) në Forcat e Armatosura të RSH.

Së fundi, por (siç është bërë tashmë zakon të thuhet) jo për nga rëndësia, nuk mund të mos përmend familjen time. Ajo ka një kontribut të veçantë në nxjerrjen në krye të kësaj ndërmarrje të vështirë, jo thjesht duke më krijuar qetësinë e nevojshme, por sidomos duke jetuar me shqetësimin tim, duke më inkurajuar vazhdimisht, pse jo, edhe duke më duruar në momente kur dukej se puna nuk ecte si duhej.

HYRJE

Në këtë material jepet një paraqitje, si dhe i bëhet një analizë e thellë Sistemit të Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutimit të adoptuar që nga viti 2002 edhe në Shqipëri, për të menaxhuar burimet e mbrojtjes.

Vetë fakti që ky sistem përbëhet nga komponentët Planifikim, Programim, Buxhetim, Ekzekutim, ka përcaktuar edhe strukturën e materialit të tezës. Në këtë mënyrë, fokusi dhe renditja e kapitujve ka ndjekur radhën dhe vendin që secili nga komponentët e mësipërm zë në sistemin e PPBE(S). Në krye të tezës, në kapitullin e parë, nuk mund të shmangej një paraqitje ndërtimit dhe funksionimit të PPBE(S) në FA Amerikane, ku ai lindi. Kapitulli i dytë i kushtohet “Planifikimit”, ku analiza dhe rekomandimet mbajnë në fokus FASH. Në kapitullin e tretë, “Programimi”, është nënvizuar fakti që për shkak të përvojës së pakët, dobësitë kanë qenë më të theksuara, njëkohësisht shtjellohet edhe një mënyrë konkrete e organizimit dhe kryerjes të këtij procesi, nga më të rëndësishmit në korpusin e PPBE(S). Kapitulli i katërt i kushtohet “Buxhetimit”, dallimeve por edhe lidhjeve të tij me pjesët e tjera, pararendëse, ndërsa në kapitullin e pestë, “Ekzekutimi”, shtjellohen koncepti dhe teknikat e kryerjes të “arsyetimit sasior”, të analizave “kosto-efektivitet” dhe organizimi e rrjedhja e procesit “acquisition”.

Në përgjithësi gjatë gjithë shtjellimit të materialit, është bërë përpjekje për të ruajtur një balancë të arsyeshme midis trajtimit teorik, akademik dhe një qasje praktike, me shembuj e deri formula aplikimi. Në këtë mënyrë është gjykuar dhe janë bërë përpjekje, për të “bashkëbiseduar” njëkohësisht me personelin që punon për PPBE(S) në FASH, por edhe me studentin e kurseve të larta të mbrojtjes.

Kapitulli 1 – PPBE(S) në ShBA

Në çdo kohë, ndërtimi i sistemeve të mbrojtjes është përballuar me dilemën: “deri në ç’masë është mjaft?”. Maknamara, futi për herë të parë konceptin e analizës “kosto-efektivitet”, futi “Programimin”, me produktet e tij – programet, si një urë lidhëse midis “Planifikimit” e “Buxhetimit”. Për më tepër, i futi programet në rrugën e një fokusimi më të mirë drejt “Kapaciteteve operacionale”. Ky sistem u quajt “Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutim” (PPBE(S)) me synimin të lidhë në një të vetme strategjitë, programet dhe buxhetin e mbrojtjes. Në sajë të tij krijohet ajo strukturë komplekse ku buxheti buron nga programet, programet nga kërkesat operacionale, të cilat rrjedhin nga misionet, ndërsa këto të fundit, nga objektivat e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare.

Kapitulli 2 - Planifikimi i Mbrojtjes

Disa nga pyetjet më të artikuluar në procesin e planifikimit për mbrojtjen janë: Kundër kujt duhet të planifikoj? Çfarë aftësish kërkohen? Ç’investime duhen bërë për sistemin e mbrojtjes nga pikëpamja njerëzore, e pajisjeve, infrastrukturës, apo stërvitjes, për të qenë të aftë për t’u adaptuar në kohën e duhur ndaj ndryshimeve që mund të pësojë situata strategjike e sigurisë? Përgjigjet për to, të sjella në material, mbartin përvojën e marrë nga një numër vrojtimesh e testimesh në praktikën e përditshme të FASH, të kryera nga grupe specialistësh dhe nga vetë autori.

Produktet e Planifikimit gjithashtu duket se po unifikohen drejt një pakete dokumentesh si më poshtë: Strategjia e Sigurisë Kombëtare, Strategjia Ushtarake, Plani Afatgjatë i Zhvillimit, Planet Mbështetëse (të Planit Afatgjatë), Direktiva e Mbrojtjes, Udhëzime të Ministrit të Mbrojtjes për PPBES.

“Planifikimi mbi bazë kapacitetesh” ndryshe nga “Planëzimi mbi bazë kërcënimesh”, nuk u referohet shteteve konkretë si armiq. Në vend të tyre, pas një vlerësimi të posaçëm, përcaktohet një listë skenarësh që mund të vënë në rrezik sigurinë e vendit. Për secilin prej tyre përcaktohen kapacitetet e nevojshme për t’i përballuar e neutralizuar.

SSK e RSH është dokumenti kryesor i fushës së sigurisë që vendos objektivat kombëtare në një kontekst të caktuar të mjedisit gjeo-strategjik të sigurisë. Ndërsa Strategjia Ushtarake – konverton objektivat kombëtare të sigurisë në objektiva strategjike ushtarake. Për të dy këto dokumente, të cilat sugjerohet të jenë pjesë integrale e “Planifikimit”, bëhet analiza dhe sillen rekomandime për ripunim. Në material bëhet një analizë e detajuar për paketën e planeve si Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FASH (PAZH), Strategjia e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore, dhe Plani i Modernizimit, si disa prej dokumenteve kryesore të “Planifikimit”. Bashkë me këtë analizë, jepen edhe rekomandime konkrete në lidhje me përmirësimin e përmbajtjes së tyre.

Shtjellimi që u bëhet në material “Politikave drejtuese”, përbën një tentativë të parë në këtë fushë. Duke shpjeguar dallimin e tyre nga “Politika e madhe” e ditës, jepet edhe kuptimi për to, si vendime të momentit, shmangie relativisht të vogla nga kursi kryesor, qëllimit strategjik. Në material jepen edhe rekomandime për plotësimin e boshllëkut ekzistues për shkak të mungesës së tyre. Nga ana tjetër, Direktiva e Mbrojtjes është parë si mjeti që siguron atë lidhje direkte, midis planeve dhe praktikës së realizimit të tyre, që siguron drejtimin dhe mbajtjen në ‘ritëm’ të gjithë masave e detyrave që duhen kryer në harkun e një viti, për të realizuar atë që është planifikuar e programuar. Trajtimi në material synon që qartësojë një numër problemesh që lidhen me përmbajtjen, rolin, vendin në kontekstin e dokumenteve të tjera, si dhe kalendarin e daljes së saj.

Në përfundimet e rekomandimet për këtë kapitull theksohet nevoja e përfshirjes dhe kontrollit nga afër prej lidërsisë më të lartë të FASH në gjithë procesin e “Planifikimit”, si dhe rritja e rolit dhe autoritetit të tij mbi fazat e tjera të PPBE(S), sidomos mbi “Buxhetimin”.

Kapitulli 3 - Programimi

1. “Programimi” siguron përgatitjen e “Programeve” të cilat projektojnë hapat për krijimin e forcës së armatosur, në përshtatje me misionet e përcaktuara nga “Planifikimi”, hapa këto të shtrira në vite, së bashku me kostot përkatëse. Struktura programore, me karakterin e vet hierarkik, përshin në një të vetme aktivitetet, kostot përkatëse dhe kohën për realizimin e tyre. Pas analizës tepër të kujdesshme që i bëhet programimit, problemeve të tij, si dhe sjelljes së modeleve të reja për t’u aplikuar, në përfundimet e rekomandimet nënvizohet në mënyrë të posaçme nevoja që programimi aktual në FASH duhet të të reformohet tërësisht, duke bërë njëkohësisht zyrtarizimin, “kodifikimin” e disiplinimin e këtij komponenti të PPBE(S) nga pikëpamja e produkteve dhe e kohës.

Kapitulli 4 – Buxhetimi

Krahas shtjellimit konceptual në lidhje me “Buxhetimin”, në këtë kapitull bëhet një trajtim i kuptimit të esencës dhe ndryshimeve thelbësore midis “programit të mbrojtjes” dhe “programit buxhetor”. Në mënyrë të posaçme, në material i kushtohet rëndësi kuptimit të kapacitetit operacional nga këndvështrimi i “Buxhetimit” dhe

vështirësive që ndeshen si dhe defekteve që ndodhin gjatë futjes së tij brenda “stampave” të buxhetimit.

Në kapitull sillet një sasi e madhe informacioni faktik, në lidhje me problemet e procesit të “Buxhetimit” në FASH, sidomos të shkaqeve të pamundësisë për të absorbuar të gjithë buxhetin e dhënë nga Qeveria. Në mënyrë të posaçme në përfundimet e rekomandimet e këtij kapitulli i kushtohet rëndësi nevojës për të përmirësuar metodat e monitorimit, analizës dhe vlerësimit të situatës buxhetore, duke siguruar edhe një qëndrim aktiv e fleksibël me fondet në dispozicion.

Kapitulli 5 - Ekzekutimi

Si etapa finale që sendërton të gjithë atë punë kolosale për përgatitjen e planeve, zhvillimin e tyre në programe dhe mbështetjen e këtyre të fundit nëpërmjet procesit të buxhetimit, “Ekzekutimi” është parë me të drejtë i lidhur ngushtë me “kapacitetet operacionale”. Në lidhje me sfidën për të gjykuar e vlerësuar ofertat për sisteme e pajisje, në material ofrohet metoda e “arsyetimit sasior”. Në të trajtohet koncepti dhe teknikat e vendosjes së korrespondencave numerike ndaj secilës prej cilësive taktiko-teknike të sistemit apo pajisjes, për të mundësuar krahasimin e tyre. Vend i rëndësishëm i kushtohet shtjellimit të “kostos së ciklit jetësor” dhe rolit që kanë pjesë të këtij cikli në vlerësimin përfundimtar të avantazheve apo disavantazheve të një sistemi.

Në përfundimet e rekomandimet për këtë kapitull, midis të tjerave, theksohet nevoja që ekzekutimi në përgjithësi dhe metodologjia e vlerësimeve analitike në veçanti kanë nevojë të rishikohen tërësisht, mbi bazën e të “arsyetim sasior”, por edhe nga aspekti metodologjik e ligjor.

Kapitulli 6 – Përfundime, bibliografi

Në këtë kapitull bëhet një përmbledhje e të gjitha përfundimeve dhe rekomandimeve, atyre më kryesore, të nxjerra nga i gjithë materiali. Gjithashtu në të jepen rreth 20 lidhje, shumica të natyrës praktike, me qëllim plotësimin dhe lehtësimin e të kuptuarit të shumë çështjeve të rëndësishme të materialit si dhe ofrimin e mënyrës së aplikimit të rekomandimeve të bëra. Pjesë e rëndësishme e materialit është edhe bibliografia relativisht e pasur me rreth 50 libra, dokumente të karakterit ligjor, metodologjik, etj.

Kapitulli 1 - Planifikim-Programim-Buxhetimi-Ekzekutimi (PPBE) – vështrim i përgjithshëm

Futja e Sistemit të PPBE në FA Amerikane, esenca e tij në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes.

Gjatë gjithë kohërave, burimet në interes të mbrojtjes, nga vetë natyra kanë qenë relativisht të mëdha, ndërsa efekti i tyre mbi mbrojtjen dhe ekonominë e vendit shpesh ka shkuar në kahe të kundërta. Për këtë arsye, një nga dilemat në vendimet për burimet në dispozicion të mbrojtjes ka qenë dhe mbetet: “Deri në ç’masë është mjaft?”.

Maknamara erdhi në detyrën e Sekretarit të Mbrojtjes në vitin 1961, me një përvojë të pasur menaxheriale. I diplomuar shkëlqyeshëm në ekonomi dhe specializuar në matematikë e filozofi nga Universiteti Berkli, më pas “Master në Administrim-Biznes”, nga Universiteti i Harvardit, në moshën 24 vjeçare, ishte profesori i ri më i paguar i këtij universiteti. Përveç formimit akademik ai mori edhe një formim të spikatur prej menaxheri e drejtuesi të lartë. Në vitet e luftës (1943) u mor me metodat e analizave të efektivitetit dhe eficiencës në misionet bombarduese të FA Amerikane (sidomos për bombarduesin “B-29”). Në 1946 hyri në stafin drejtues të “Ford Motors”, në një nga periudhat më të vështira ekonomike të kësaj kompanie dhe gradualisht, deri në vitin 1960, kur mori postin e presidentit të saj, mundi të shëronte kaosin menaxherial që gjeti. Rrjedhojë pozitive e analizave të tij mbi eficiencën, ishte futja në prodhim e tipave të reja të automobilave që kënaqnin më mirë trinomin kosto-çmim-kërkesë e konsumatorit.

Duke pranuar detyrën e Sekretarit të Mbrojtjes (1961), me të ardhura më të pakta nga posti i presidentit të “Fordit”, me CV e pasur që kish, Maknamara, – “*vinte për të dhënë dhe jo për të marrë*”, për rrjedhojë demonstroi vullnetin e paepur për të qenë një lider dhe jo thjesht një arbitër i konkurrencës midis Shërbimeve/Forcave për më shumë fonde në mënyrë aprioristike.

Maknamara, një nga personalitetet që influencoi më shumë menaxhimin modern të burimeve të mbrojtjes të ShBA e ka shprehur këtë dilemë në fjalët: “*Ju nuk mund të merrni vendime thjesht duke pyetur veten nëse diçka do të ishte mirë ta kishim. Ju duhet të gjykoni sa (shumë) është mjaft?*”⁽¹⁾. Formulimi i kësaj pyetjeje u plotësua më vonë: “*Nëse do të ofronim derivatin e pyetjes “sa (shumë) është mjaft?” ky do të ishte: “Sa risk jemi të gatshëm të marrim përsipër”*”⁽²⁾.

Gjatë viteve 40, struktura e fondeve në dispozicion të mbrojtjes ishte më shumë një mbështetje mbi traditën, thënë ndryshe, një përsëritje e buxhetit të vitit të shkuar duke shtuar apo pakësuar diçka. Gjatë viteve 50, fillojnë të zhvillohen programet disa vjeçare, si një “urë” midis planeve e buxhetit të mbrojtjes, por përsëri, ndarja e buxhetit midis shërbimeve/forcave shihej më shumë si një ndarje “fair” dhe jo e udhëhequr sa duhet nga misioni.

Ardhja e Maknamarës në krye të Departamentit të Mbrojtjes, në 1961, solli ndryshime rrënjësore në mënyrën si do të menaxhoheshin tash e mbrapa burimet e mbrojtjes. Në esencë ai kërkoi fuqizimin e programeve, si një urë lidhëse midis planeve e buxhetimit. Për më tepër, programet e mbrojtjes duhej të ishin të orientuara/fokusuara në rezultatet (“output oriented”) të para këto si kapacitete operacionale. Sistemi i ri u quajt “Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutim” (PPBES) dhe u imponua në tërë kuptimin e fjalës, për t’u futur në zbatim brenda 6 muajve (në Janar 1962 ishte gati për të përbulluar dizenjimin e buxhetit të mbrojtjes për vitin 1963). Një nga faktorët

¹ - McNamara, *Remarks before the American Society of Newspaper Editors*, Washington, D.C., April 20, 1963, cituar nga Stiv Grims “PPBES ndaj PPBE, proces apo parime”, në Internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA479670>

² - Hyrje nënsekretarëve të mbrojtjes Çu dhe Kreg në librin “*How Much is Enough: Shaping the Defense Program 1961-1969*”, të autorëve Enthoven e Uein, ribotuar nga Rand, 2005, cituar nga Stiv Grims “PPBES ndaj PPBE, proces apo parime”,

që përcaktoi këtë ndryshim ishte fakti që Maknamara dëshironte të kishte një pamje të qartë të argumenteve pas çdo kërkesë për fonde që vinte nga Shërbimet/Forcat. Sipas tij, ai “donte të drejtonte dhe jo thjesht të arbitronte”.

Në esencë, ***PPBE(S) lidh në një të vetme strategjitë, programet dhe buxhetin e mbrojtjes***. Në sajë të tij krijohet ajo strukturë komplekse ku ***buxheti buron nga programet, programet nga kërkesat operacionale, të cilat rrjedhin nga misionet, ndërsa këto të fundit, nga objektivat e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare***.

Në kundërshtim me konceptin e kohës në lidhje me analizat “kosto-efektivitet”, të cilat konsideroheshin të arsyeshme vetëm për kompanitë fitimprurëse, Maknamara imponoi të njëjtën logjikë edhe në sistemin e mbrojtjes, duke futur të ashtuquajturën “Sistem Analizë”, si bazë për të marrë vendime të rëndësishme në lidhje me strukturën e forcës, të armëve e sistemeve të tyre. Sipas dy ekspertëve që u morën me të, termi “Sistem(e)” nënkuptonte që çdo vendim i marrë duhej të mbante në konsideratë një kontekst sa më të gjerë të sistemit të mbrojtjes, ndërsa termi “Analizë” nënkuptonte atë proces, që pasi i reduktonte problemet komplekse në përbërësit e tyre më esenciale, me qëllim që të lehtësonte analizën logjike, ofronte zgjidhjet që kënaqnin në mënyrë “optimale” të dy krahët e “ekuacionit”, kërkesën për efektivitet (të forcës së armatosur) dhe kërkesën për koston më të ulët (të burimeve në dispozicion). Kjo metodologji, e ngritur në sistem, mori emrin Sistemi i Planifikim-Programim-Buxhetimit (PPBE(S)). Hitç⁽¹⁾, u ngarkua ta vinte atë në jetë, nën mbikëqyrjen e afërt të Maknamarës.

Konceptualisht, PPBE(S) është një paketë rregullash, procedurash dhe teknikash llogaritëse, me qëllim përsosjen e planifikimit në nivelin e lartë të vendimmarrjes. Produkti i fundit i tij është një “buxhet shumë-vjeçar”, i cili nga ana e vet është produkt i një pakete programesh apo aktiviteteve madhore të forcave të armatosura, të lidhura ngushtë me koston përkatëse të secilit prej tyre.

Në këtë mënyrë, ndërmjet një numri alternativash me strategji, taktika, forca e struktura forcash së bashku me sisteme armësh e pajisjesh të tjera luftarake, zgjidhet alternativa që duke garantuar plotësimin e kënaqshëm të rolit e misionit, ka edhe koston më të ulët. Duke qenë se përgjithësisht nuk bëhet fjalë për misionin imediat, por për role e misione afatgjata, është e kuptueshme që vendimet e marra, nga njëra

Kontributi dhe influenca e Maknamarës u ndje gjatë gjithë periudhës 7 vjeçare (1961-68) të qëndrimit të tij në postin e Sekretarit të Mbrojtjes. Mbështetur në metodat e tij të reja, ai inicioi një numër ndryshimesh strukturore, si ngritja e agjencive të reja ushtarake (Agjencia e Zbulimit, Agjencia e Komunikimit, Agjencia e Furnizimit). Gjithashtu ngriti disa komanda të reja (Komanda e Goditjeve Strategjike (STRICOM), Komanda Ajrore Taktike, Shërbimi i Transportit Ajror Ushtarak, etj).

Ai ishte inspiruesi i sistemeve “inter-forcë” (avioni F-111) të cilët në fakt, për shkak të nivelit të teknologjisë së kohës nuk i justifikuan sa duhet shpresat. Avionët e sotëm të tipit “jonit” sidomos “Joint Striker” shihen si rilindje e projekteve të Maknamarës për të realizuar me të njëjtin tip sistemi sa më shumë misione, gjë që ul koston e tyre.

Pavarësisht këtyre arritjeve, Maknamara gjykoj se mund të modelonte matematikisht e të parashikonte edhe ecurinë e luftërave, konkretisht atë të Vietnamit, gjë që rezultoi, siç dihet, në një dështim strategjik për të dhe për ShBA.

Me gjithë famën negative që i dha Lufta e Vietnamit, pas dorëheqjes nga posti i Sekretarit të Mbrojtjes në vitin 1968, Maknamara shërbeu si Drejtor i Bankës Botërore, për 13 vjet, deri në vitin 1981, ku u shqua për një numër projektesh për nxitjen e prodhimit në vendet e varfra. Edhe këtu, analizat “kosto-efektivitet” ishin vendimtare në marrjen e vendimeve për të mbështetur njërin projekt apo tjetrin.

¹ - Hitç, një nga personalitetet në fushën e ekonomisë dhe analizave “kosto-benefit”. I pari amerikan që mori titullin “Don” në Universitetin e Oksfordit. Disa nga veprat e tij janë: “Ekonomia dhe Mbrojtja në Erën Nukleare” (1960), “Vendimmarrja në Sektorin e Mbrojtjes”(1965), “Sektori i Mbrojtjes dhe Ekonomia Amerikane” (1968), “Çështje të Ekonomisë së Mbrojtjes” (1982) etj. Për shkak të angazhimit direkt në sistemin e ri të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes në ShBA, ai është quajtur edhe “Babai i PPBE(S)”

anë nuk mund të testohen qysh të “nesërmen”, nga ana tjetër angazhojnë burime të mëdha, të shtrira në kohë, si të tilla, marrja e tyre është një akt me përgjegjësi të madhe (nga aspekti i sigurisë dhe kostos).

PPBE(S) u mundëson vendimmarrësve të shohin implikimet që kanë në të ardhmen zgjedhjet së sotmes si dhe të vlerësojnë progresin e forcës së armatosur drejt objektivave të vendosura. Qëllimi i PPBE(S) është dy-planësh, nga njëra anë ai mundëson vendimmarrje të përgjegjshme të bazuara mbi njohjen e gjendjes, vendimmarrje që siguron alokimin e burimeve për të përballuar sfidat madhore të sigurisë, nga ana tjetër, që është më kryesorja, PPBE(S) duhet t’u sigurojë Komandantëve Madhorë, kombinimin më të mirë të forcave, pajisjeve dhe mbështetjes (brenda limiteve fiskale) për realizimin e misionit. Duke qenë se përgjegjësia e fundit bie mbi Sekretarin e Mbrojtjes, PPBE(S) i mundëson këtij të fundit përzgjedhjen midis disa alternativave, secila prej të cilave i “paraqitet në tryezën” e vendimmarrjes si një unitet i strategjive, forcave (më saktë kapaciteteve operacionale) dhe kostos, të projektuara gjithnjë në një horizont të caktuar kohor.

Korporata BENS u ngarkua, në vitin 2000, të kryente një rishikim të pavarur të gjithë sistemit të PPBE(S). Natyrisht, duke studiuar gjithë historinë gati 50 vjeçare të funksionimit të këtij sistemi, ajo gjeti probleme dhe paraqiti rekomandime për kapërcimin e tyre, por nga ana tjetër konstatoi edhe avantazhe e merita të padiskutueshme të tij në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes në ShBA dhe krijimin e mbajtjen e kapaciteteve të nevojshme operacionale. Për më tepër, gjatë intervistave në ministritë dhe institucionet e tjera të shtetit, u evidentua një respekt dhe vlerësim i veçantë për PPBE(S), megjithëse në to nuk punohet me këtë sistem.

Koha vërtetoi parashikimin e Hitç, një nga promotorët e tij, në lidhje me rolin dhe potencialet e metodës së PPBE(S) në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes në FA Amerikane: *“...sistemi mund të modifikohet pa shumë vështirësi ndaj çdo stili lidershpi... çdo Sekretar Mbrojtje do të ketë stilin e vet, mënyrën e vet të qasjes dhe të marrjes së vendimeve...teknikat menaxhuese duhet t’i përshtaten Sekretarit të Mbrojtjes...por unë nuk mund të imagjinoj një Sekretar Mbrojtje i cili me dëshirë do të hiqte dorë nga siguria që i jep Sistemi i Planifikim-Programim-Buxhetimit”*⁽¹⁾.

PPBE(S) i qëndroi kohës. Shumica e vendimeve që shkaktuan pakënaqësi gjatë viteve 1960, janë tashmë si gurë themeli për politikën e mbrojtjes, ndërsa metodat e adoptuara me aq dhimbje, janë bërë pjesë e pandarë e qasjes së Departamentit të Mbrojtjes në formulimin dhe zgjidhjen e problemeve. Pavarësisht nga debatet e gjata në lidhje me meritat e këtij sistemi, çdo Sekretar Mbrojtje, pas Maknamarës, e ka konsideruar të udhës të mbështetet në PPBE(S) duke i bërë përshtatje sipas stilit të tij të menaxhimit dhe kushteve konkrete të kohës. Ne nuk themi që ai ka funksionuar gjithnjë me efektivitet, ne konkludojmë që ai mbetet metoda kryesore e Departamentit të Mbrojtjes për të identifikuar dhe zgjidhur çështje madhore problematike⁽²⁾.

Një nga treguesit e faktit që PPBE(S) qysh në momentin e adoptimit të tij në vitin 1962, u fut me koncepte të shëndosha e vizionare që do t’i qëndronin kohës, është

¹ - Hitch, “Decision making for Defense”, 71, cituar nga Stiv Grims “PPBES ndaj PPBE, proces apo parime”, fq. 30, në Internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA479670>

² - Nga parathënia që dy nënsekretarët e mbrojtjes Kreg dhe Çu i kanë bërë edicionit të vitit 2005, të librit të Enthoven dhe Smith – “How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961–1969”, fq.13.

konsistenca, vijueshmëria në konceptet udhëheqëse të tij. Një numër librash të shkruara nga “baballarët” e tij, në fillim të jetës së këtij sistemi, vijnë të çmohen e studiohen në shkolla e në praktikën e punës edhe sot, pas gati 50 vjetësh. Një nga shembujt më domethënës për këtë është ribotimi në vitin 2005 i librit të dy prej promotorëve të PPBE(S), Enthoven dhe Smith – “How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961–1969”. Për të parën herë ky libër u botua në vitin 1971 dhe qysh atëherë ka njohur edhe disa ribotime të tjera. Me rastin e ribotimit nga Korporata RAND, në vitin 2005, Presidenti i kësaj Korporate, shkroi në parathënie: “*Pyetjet dhe mësimet e (librit) “Sa (shumë) është mjaft?...” janë plotësisht të aplikueshme në mjedisin e sotëm të sigurisë, ku sfidat dhe teknologjitë e reja, e komplikojnë më tepër alokimin e burimeve që i janë besuar Departamentit të Mbrojtjes*”⁽¹⁾

Principet e PPBE(S)⁽²⁾:

1. Vendimmarrja bëhet vetëm mbi bazë të interesave të mbrojtjes⁽³⁾ së vendit, duke u përpjekur të shmangë në maksimumin e mundshëm (në mos jo plotësisht) interesat sektoriale të shërbimeve/forcave, të cilat nga vetë natyra janë të pritura të “tërheqin nga vetja” më shumë burime nga çka ju nevojiten në fakt.

PPBE(S) synon të ndihmojë vendimmarrje të bazuara në njohje sa më të thellë, duke krijuar një strukturë programore sa më transparente, e cila nga njëra anë lejon të konstatohen alternativat më të mira për të plotësuar objektivat kombëtarë të mbrojtjes, nga ana tjetër mundëson modifikime e përmirësime të imponuara nga praktika.

2. Në PPBE(S) nevojat për kapacitete luftarake dhe kostoja e tyre gërshetohen në struktura (programore) të integruara me qëllim që në çdo hap të procesit të shmangët ecja “në terr”, gjë që do të sillte planifikim e programim në mënyrë jo realiste, përtej mundësive (apo burimeve në dispozicion).

3. Nëpërmjet PPBE(S) synohet “hedhja në tryezë” dhe vlerësimi i alternativave në nivelin më të lartë të vendimmarrjes. Vetë alternativa konsiderohet si e tillë kur ajo është një zgjidhje e arsyeshme e problemit, që është e krahasueshme e rivalizon realisht me alternativat e tjera dhe nuk është thjesht një garniturë, një “shoqëruese modeste”, sa për të qenë në rregull me procedurën, e një alternative të privilegjuar që pëlqehet e përkrahet nga titullarët për të fituar me doemos ndaj të tjerave.

4. PPBE(S) e ka të domosdoshme punën e një stafi analitik, të përbërë nga specialistë të kualifikuar, fare pranë nivelit më të lartë të vendimmarrjes, ndërsa analizat e tyre duhet të integrojnë idetë, kërkesat për burime njerëzore e sisteme armësh, të bëra nga shërbimet/forcat, në një paketë të tillë kapacitetesh operacionale që i lejon vendimmarrësit të kuptojë ku konsiston secili prej kapaciteteve dhe ç’vend zë në raport me të tërën (forcën e armatosur për të kryer misionin).

Paketën fillestare të mjeteve të operimit matematik (matematika e maksimizimit) PPBE(S) e gjeti të futur në aplikim, pasi ishte zhvilluar nga Alan Enthoven i Korporatës RAND, në fundin e viteve 50’. Kështu në atë kohë aplikoheshin teoria e

¹ - Tomson, president i Korporatës RAND (editor) në parathënien e edicionit të vitit 2005, të librit të Enthoven dhe Smith – “How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961–1969”, fq.9.

² - Në esencë kanë ende formulimet e kohës së Maknamarës.

³ - Në mënyrë të qëllimshme këtu nuk është përmendur termi “siguri”, pasi në kohën kur PPBE(S) u fut në FA Amerikane, koncepti i sigurisë pothuajse barazohej me mbrojtjen. Larmia e formave që “Siguria” ka sot, dhe epërsia e saj mbi mbrojtjen u shfaqën kryesisht pas “Luftës së Ftohtë”.

maksimumeve, efienca ekonomike, programim jo-linear, decentralizimi e sub-optimizimi, etj.

5. PPBE(S) jo vetëm kombinon në një të vetme kërkesat për kapacitete me koston e tyre, por i integron ato në plane të shtrira në të ardhmen duke dhënë edhe implikimet financiare për shumë vite në avancë. Nga ana tjetër, ai synon t'u japë këtyre planeve fleksibilitetin e nevojshëm për të reflektuar e për t'iu përshtatur ndryshimeve që sjell praktika. Një plan i tillë shumë vjeçar përfaqëson një parashikim të implikimeve financiare për vendime të marra vite më parë, presupozime zyrtare, si dhe një pikë nisje për përmirësime të vijueshme. Ai konsiderohet një mjet i pazëvendësueshëm që i jep mundësinë Ministrisë të Mbrojtjes të formatojë politikat kombëtare të mbrojtjes. Duke integruar në një ambicet me koston, plani shumëvjeçar mundëson daljen me konkluzione nëse burimet kombëtare mund ta përballojnë atë, ndërsa duke u përpiluar vite më parë se ekzekutimi, sigurohet koha e nevojshme për të bërë modifikimet e duhura, për ta sjellë atë në përputhje me “realitetet fiskale”.

6. Sistemi i PPBE, krijon kushte për transparencë⁽¹⁾, të mundshme për t'u njohur, ndjekur e parë në thellësi edhe nga aktorë të tjerë (institucionet përkatëse të Ekzekutivit, Legjislativit, Opozita), duke mundësuar njëkohësisht (në aspekte të caktuara) një pjesëmarrje të gjerë nga aktorë të ndryshëm.

Në vitin 2003, Sekretari i Mbrojtjes, Ramsfeld, futi një numër ndryshimesh në këtë sistem, të cilat pavarësisht se nuk prekën filozofinë dhe strukturën e përgjithshme të tij, pretendohet të kenë impakt në disa drejtime kryesore të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes. Në mënyrë të veçantë ai i theksoi fazën e “Ekzekutimit”, si një komponent që në fund të fundit prodhon kapacitetet operationale. Për më tepër, ai theksoi nevojën e një lidhje më të mirë me sistemin “acquisition”, sidomos me një nga përbërësit e rëndësishëm të tij, “prokurimin”. Gjithashtu Sekretari Ramsfeld u delegoi më shumë rol Komandave Strategjike (qofshin ato për operationet apo për mbështetjen). Duke qenë në fund të fundit këto komanda që marrin përsipër dhe zhvillojnë luftën, u pa e nevojshme dhe e dobishme që zëri i tyre të dëgjohej më shumë në kërkesat e tyre për kapacitete operationale në interes të zhvillimit të suksesshëm të operationeve. Sekretari Ramsfeld la gjurmë edhe në fazën e Planifikimit, duke kërkuar më shumë vizion në parashikimin e sfidave të ditës dhe të së nesërme. Në mënyrë të posaçme ai tërhoqte vëmendjen për kushtet e reja të bërjes së luftës, larg linearitetit të kohës së Luftës së Ftohtë, për një zhytje gjithnjë e më të madhe (të imponuar e jo nga dëshira) në të panjohurat e pasiguritë. Në mjediset e Pentagonit, por edhe të institucione të tjera jashtë tij, ende citohen shprehjet dhe kategorizimet e tij mbi të “panjohurat” (a-jo të panjohura, b-të panjohura të ditura, c-të panjohura të paditura)⁽²⁾.

Në përgjithësi me PPBE (të reformuar në 2003 nga Sekretari Ramsfeld) analizat e vlerësimit e përputhjes së burimeve me kapacitetet e kërkuara bëhen më rrallë në kohë, por më rrënjësore. Njëpërmjet tyre synohet vlerësimi i vijueshëm nëse programet e veçanta po japin efektet e planifikuara. Në këtë mënyrë, në lidhje me binomin

¹ - Duhet të kuptohet që termi “transparencë” këtu është përdorur në mënyrë relative, pasi përveç dokumenteve të publikuara, një pjesë e rëndësishme konsiderohet “sekret” dhe nuk publikohet kurrë.

² - Në origjinal: a-“no-unknowns”, b-“known unknowns”, c- “unknown unknowns” (kuptimi këtu është: për a) diçka e pritshme, që nuk është e panjohur, b) të panjohura por që dihet që ekzistojnë në një fushë apo aspekt të caktuar dhe mbetet të zbulohen së shpejti, c) të panjohura për të cilat nuk e kemi fare idenë, mund të shfaqen befasisht dhe të vënë gjithë sistemin/procesin në kaos (sipas leksioneve të kursit të sigurisë, Monterey, Shtator – 2011)

“output”-“input”, fokusi po shkon gjithnjë e më tej tek “output-et” të cilat kanë të bëjnë me performancën e forcës së armatosur në përmbushjen e misionit të vet.

Sot PPBE(S) është marrë dhe aplikohet nga një numër i madh vendesh për menaxhimin e burimeve të mbrojtjes. Në mënyrë të posaçme këtë sistem e adoptuan gati të gjitha vendet ish-komuniste që përqaftuan dhe hynë në rrugën e zhvillimit demokratik perëndimor. Në Shqipëri, PPBE(S) është deklaruar zyrtarisht si sistemi i vetëm i menaxhimit të burimeve të mbrojtjes që në vitin 2002. Në fakt, në praktikën e aplikimit të tij në FASH, siç do të paraqitet edhe gjatë zhvillimit që do të bëhet në kapitujt pasardhës, ka probleme të cilat nuk kanë lejuar që të shpalosen gjithë potencialet e tij.

Një nga institucionet madhore që ka adoptuar PPBE(S) është edhe Organizata e Kombeve të Bashkuara⁽¹⁾. Sigurisht, në rastin e OKB, aplikimi i këtij sistemi ka veçori për shkak të një numri faktorësh. Në mënyrë të posaçme për këtë ndikon fakti që krijimi i fondit të përbashkët në dispozicion të OKB bëhet mbi bazën e kontributeve të shteteve anëtare, ndërsa për përdorimin e tij, shtetet anëtare kanë një rol e zë të veçantë.

Roli dhe përgjegjësitë e komponentëve të PPBE(S):

PPBE(S) është një proces ciklik që konsiston në tre faza kryesore⁽²⁾:

1. Faza e Planifikimit – merret me problemet e sigurisë e të mbrojtjes kombëtare në një pamje nga afatmesme në afatlargët. Gjatë kësaj faze përcaktohen objektivat kombëtarë të sigurisë e mbrojtjes, si dhe politikat përkatëse për realizimin e këtyre objektivave. Në vijim, përcaktohen mënyrat e reagimit ushtarak ndaj sfidave të sigurisë, me qëllim realizimin e objektivave të sipërpërmendur, së bashku me prioritetet e forcave të armatosura në aspektin e kapaciteteve operacionale si dhe “gurët kilometrikë”, me afatet përkatëse, në rrugën për realizimin e tyre.

Kjo fazë realizohet me angazhimin e përbashkët të civilëve (Nënsekretari i Mbrojtjes për Politikë) dhe ushtarakëve (Kryetari i Shefave të Bashkuar të Shtabeve). Ajo fillon me Politikën Kombëtare të Sigurisë që del nga Zyra e Presidentit (me input-e edhe të ministrive të tjera) dhe përfundon me Direktivën e Bashkuar për Programimin (JPG) që del nga Zyra e Sekretarit të Mbrojtjes. Zakonisht JPG del në vitet “çift”. Midis aktiviteteve/produkteve të tjera të rëndësishme në këtë fazë është rishikimi i Direktivës së mëparshme (ku shqyrtohet progresi në kapacitetet operacionale si dhe ndryshimet në strategjinë ushtarake apo në politikat e mbrojtjes nëse këto imponohen nga praktika apo nga dokumenti i ri i Strategjisë së Ushtarake (kur ripunohet). Një dokument i rëndësishëm që i është shtuar paketës së produkteve të kësaj faze është Rishikimi Katërvjeçar i Mbrojtjes (QDR)⁽³⁾

QDR 2001 ka meritën se realizoi kalimin nga “Planifikimi mbi bazë kërcënimesh”, në “Planifikimin mbi bazë kapacitetesh”. Për thelbin e secilit prej këtyre lloj

¹ - Për më shumë informacion në lidhje me aplikimin e këtij sistemi nga OKB shih në internet, në adresën:

<http://www.iowatch.org/archive/unmanagementaccountstruggles/wMAS%205e%20%20Prog%20Plan%20Syst.pdf>

² - Pjesë e pa ndarë e këtij sistemi është pa dyshim edhe “Ekzekutimi”, por në këtë komponent, sikurse e tregon vetë emri, aktivitetet janë më pak të natyrës planifikuese e programuese dhe më shumë të natyrës ekzekutive (me ndonjë rol përshtatës të programeve në fuqi)

³ - QDR – Quadrennial Defense Review, siç e tregon vetë emri del çdo 4 vjet. QDR e parë ka dale në vitin 1997. QDR-2009 ka dale edhe me komponentin “Siguri” pra emërtohet QDSR. Ky dokument prezantohet në Kongres nga Sekretari i Mbrojtjes.

planifikimesh të mbrojtjes do të flitet në detaje në Kapitullin 2, “Planifikimi”. Këtu është e mjaftueshme të thuhet që “Planifikimi mbi bazë kapacitetesh” është një përgjigje ndaj ndryshimeve të ndodhura pas vitit 1990 në mjedisin e sigurisë. Në esencë ai fokusohet në “*si mund të na luftojë kundërshtari*” dhe jo specifikisht “*cili mund të jetë kundërshtari ynë*” ose “*kur mund të ndodhë lufta*”. Nëpërmjet tij përballohet dhe tentohet të gjendet zgjidhje ndaj dukurisë së re, që sot nuk mjafton të planifikosh për luftëra të mëdha konvencionale në teatro të largët. Në vend të saj, ShBA (por edhe çdo vend tjetër që aplikon këtë lloj planifikimi të mbrojtjes) duhet të identifikojë kapacitetet operationale të nevojshme për të shkurajuar e mundur një kundërshtar, i cili mbështetet fort në befasinë, mashtrimin, luftën asimetrike për të arritur objektivat e veta.

Faza e Planifikimit (e cila siç u përmend më lart është ciklike) fillon gati 3 vjet më parë se viti buxhetor që e mbështet me fonde. Kështu planifikimi për vitin buxhetor 2011, starton qysh në fillimin e vitit 2008.

2. Faza e Programimit – përfaqësohet, si hap i parë, nga programet që përgatisin shërbimet/forcat, si një sintezë e objektivave të vendosura gjatë fazës së planifikimit dhe kërkesave operationale (që u duhen shërbimeve/forcave për të përmbushur misionin e tyre). Natyrisht, kjo bëhet duke mbajtur parasysh orientimet/kufizimet në lidhje me burimet. Pas kësaj, si hap i dytë, këto programe i nënshtrohen analizës ku synohet jo vetëm përputhja e tyre me direktivat politike për sigurinë e mbrojtjen por edhe lidhja e tyre (sa më) e plotë me burimet në dispozicion. Produktet finale të këtij rishikimi janë Memorandumet e Vendimeve për Programet (PDM). ***Programimi konsiderohet edhe arti i kthimit të direktivës në aksion, për të prodhuar kapacitete luftarake, të mbështetura nga një alokim i balancuar i burimeve.***

Produkti kryesor i “Programimit” është “Programi i Mbrojtjes për Vitet e Ardhme” (FYDP). Ai është një strukturë 3-dimensionale, e kompjuterizuar që përfshin brenda vetes të gjitha programet e FA Amerikane për një periudhë 6 vjeçare. FYDP paraqet vitin e shkuar, vitin korrent, dy vitet e ardhshme (të quajtur “dyvjeçari buxhetor”), katër vitet e mëpastajmë (të quajtur “vitet e jashtëm”⁽¹⁾) si dhe tre vite të tjerë përtej “viteve të jashtëm”. Pra në total, në FYDP gjendet informacion për 11 vite, pavarësisht se ato quhen e konsiderohen programe 6-vjeçare. FYDP aktualizohet dy herë gjatë një viti⁽²⁾, në Gusht/Shtator për të reflektuar propozimet e ardhura nga Shërbimet/Forcat dhe në Janar të vitit tjetër për të reflektuar Buxhetin e Presidentit i cili dërgohet në Kongres në Shkurt.

Aktualisht në FA Amerikane janë në fuqi 11 “Programe Madhore”. Zakonisht gjysma e tyre orientohet mbi bazë Force. Sikundër do të shtjellohet edhe tak kapitulli i “Programimit” me kalimin e kohës, të gjitha programet madhore janë tashmë “inter-servis”. Ato përfaqësojnë njërin dimension të FYDP 3-dimensional dhe konkretisht janë: 1)Forcat Strategjike, 2)Forcat e Destinacionit të Përgjithshëm, 3)Komandim-Kontroll-Komunikim-Inteligjence-Hapësirë, 4)Forcat e Lëvizshme, 5)Ruajtja dhe Forcat Rezervë, 6)Kërkim&Zhvillim, 7)Furnizimi dhe Mirëmbajtja e Centralizuar, 8)Trajnimi, Mbështetja Shëndetësore dhe Aktivitete të tjera të Personelit, 9)Aktivitete Administrative e Shoqërore, 10)Mbështetja e Vendeve të Tjera, 11)Forcat e Operationeve Speciale.

¹ - Off-years

² - Ky aktualizim lidhet më shumë me vitet imediate dhe jo me të gjithë periudhën që mbulon Programi, pasi kjo do të ishte e pamundur, për shkak të volumit të madh të punës që kërkon.

Në dimensionin tjetër të FYDP paraqiten fondet e alokuara sipas kategorive të buxhetit. Ky është formati që “kuptohet” e pranohet nga Kongresi në kuadrin e atij procesi që vendos përfundimisht për fondet në mbështetje të aktiviteteve të ndryshme për realizimin e kapaciteteve të kërkuara operacionale. Në dimensionin e tretë paraqiten Shërbimet/Forcat (shih fig.1.1)

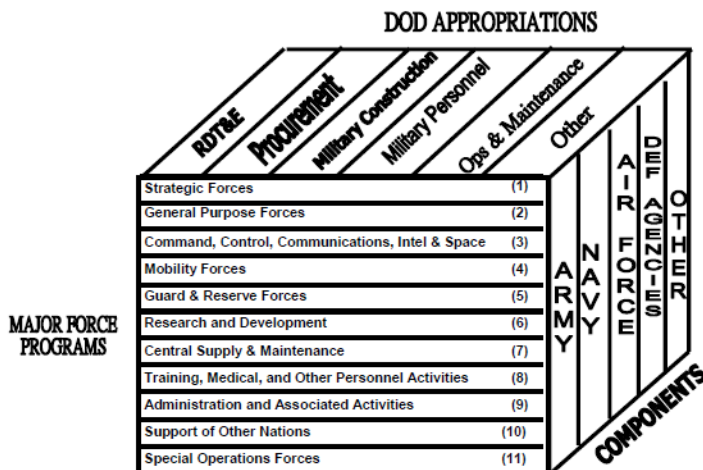


Fig. 1.1 Pamje 3-dimensionale e “Programit të Mbrojtjes për Vitet e Ardhshme” (FYDP)

kohë. Secili nga programet madhore përmban një numër të konsiderueshëm “Elemente Programi”.

Vetë “Element Programet” janë njësitë më të vogla të të dhënave brenda programeve madhore, pra edhe të FYDP, ku siç u përmend më lart, objektivat dhe aktivitetet për kapacitete operacionale si dhe burimet (financiare) në mbështetje të tyre janë të agreguara në një strukturë të vetme. Ato përbëjnë tullat fillestare të ndërtimit të strukturës programore. Aktualisht llogariten rreth 3600 Element Programe për gjithë FA Amerikane. Element Programet mund të kombinohen (të mblidhen me qëllim llogaritje) në forma të ndryshme me qëllim që të paraqesin:

- Burimet e përgjithshme të vëna në dispozicion të një programi specifik.
- Sistemet e armëve apo sistemet mbështetëse (që janë apo kërkohen) brenda një programi.
- Lidhjen/grupimin logjik të tyre në struktura më të mëdha programore me qëllim kryerjen e analizave të ndryshme si dhe të reduktimeve e shtyrjeve në kohë të aktiviteteve të ndryshme brenda programit, kur këtë e imponon pamundësia e burimeve.
- Identifikimin e grupeve të caktuara të burimeve (njerëzore, financiare).

Shpesh herë, një Program Prokurimi krijohet për të blerë një sistem të caktuar arme apo shërbimi që është parashikuar në disa Element Programi, të cilat në vet vete u takojnë Programeve Madhore të ndryshëm. Për këtë arsye, por edhe për t’i menaxhuar më mirë ato, Element Programet emërtohen sipas një simbiologjie të caktuar (numra e germa) me qëllim tregimin e vendit që ato zënë në një program madhor apo përkatësinë ndaj Shërbimit/Forcës të cilës u përkasin. Dokumenti i Strukturës së Menaxhimit të FYDP⁽¹⁾ jep një pamje më të plotë për strukturat programore në FA Amerikane. Ai është një dokument relativisht voluminoz, rreth 2000 faqe dhe përmban informacion të hollësishëm në lidhje me secilin nga Programet Madhore deri tek çdo Element Programi. Dokumenti miratohet nga Zyra e Sekretarit të Mbrojtjes (OSD). Më hollësisht për konceptin dhe teknikat e ndërtimit të programeve, përfshi

¹ - I mundshëm në internet në adresën: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/704507h.pdf>

dhe Element Programet, sidomos për mënyrën e aplikimit të tyre në Forcat e Armatosura Shqiptare do të flitet në detaje në kapitullin e tretë – “Programimi”.

Nëse nga një pamje teorike e metodologjike Planifikimi dhe Programimi, mund të ishin dy faza të ndara nga njëra tjetra, në praktikë ato plekseshin e influencenin mbi njëra tjetrën. Karakteristika kryesore e Planifikimit është se ai merret me “**çfarë**” (pra çfarë kapacitetesh duhet të ndërtojmë). Nga ana e vet, Programimi merret me “**si**” (pra si do të duhet të realizohen këto kapacitete, në kuptimin e personelit, pajisjeve, aktiviteteve të natyrës operationale e mirëmbajtje etj, si dhe në cilat segmente kohore).

3. Faza e Buxhetimit – përgatit programin buxhetor për vitin pasardhës⁽¹⁾ duke bërë “përkthimin” në terma financiarë të kërkesave programore (të parashikuara për atë vit) në përputhje me ligjet e shtetit (të aplikueshme e të unifikuara për gjithë institucionet shtetërore). Kostot e output-eve llogariten nga sektorë të ndryshëm të Departamentit të Mbrojtjes (DoD) në mënyrë sa më precize, sidomos për aktivitetet e vitit pasardhës buxhetor. Ato koordinohen e sintetizohen nga Zyra për Menaxhimin dhe Buxhetin (DoD). Produkti i fundit janë Vendimet për Programet Buxhetore (PBDs).

Strukturat operationale fillojnë të vlerësojnë nevojat e tyre për buxhetim përpara se shtabet e shërbimeve/forcave ta kërkojnë këtë. Zakonisht ky aktivitet fillon në vjeshtë, ndërsa vlerësimet e tyre për buxhetin dërgohen në shtabin e Shërbimit/Forcës në fillim të pranverës të vitit tjetër. Gjatë verës janë vetë Shërbimet/Forcat që kryejnë rishikimin dhe përgatitjen e buxheteve të tyre. Paralelisht me programet buxhetore, ato plotësojnë disa pyetësorë të dërguar nga Zyra e Sekretarit të Mbrojtjes. Në gusht, Shërbimet/Forcat dërgojnë në Zyrën e Sekretarit të Mbrojtjes dy dokumente (të pa ndara nga njëri tjetri) Objektivat e Programit (POM) dhe Vlerësimet për Buxhetin (BES). Një dërgim i përbashkët i këtyre dokumenteve të rëndësishëm, ndihmon për një paraqitje sa më të qartë të argumenteve, justifikimeve për kërkesat buxhetore të tyre. Gjatë këtij procesi, nëse është e nevojshme bëhet edhe ndonjë “axhustim” i Programit të Mbrojtjes për Vitet e Ardhshme (FYDP). Shqyrtimi i kërkesave (programeve) buxhetore të Shërbimeve/Forcave kryhet në Departamentin e Mbrojtjes (koordinohet nga njëri prej Nënsekretarëve të Mbrojtjes) nga Tetori në fillim të Dhjetorit. Gjatë këtij procesi, në mënyrë të njëkohshme shqyrtohen kërkesat buxhetore, përgjigjet e pyetësorëve si dhe organizohen seanca dëgjimore.

Gjatë këtij shqyrtimi u kushtohet rëndësi katër fushave kryesore që kanë të bëjnë me buxhetimin:

- a) Llogaritja e çmimeve – shqyrtohet nëse programet (aktivitetet e parashikuara në programe) janë vlerësuar saktë nga pikëpamja e kostos (“kostos më të mundshme” në harkun kohor që mbulon programi).
- b) Sfazimi i aktiviteteve/kostove – zhvendosja e nevojshme në kohë planifikohet sidomos në raport me “acquisition” (për këtë do të flitet më në detaje në kapitullin e pestë, “Ekzekutimi”). Sidomos bëhet kujdes që sistemet dhe pajisjet që përftohen gjatë prokurimit, të kalendarizohen saktë pasi planifikimi i fondeve para ardhjes së tyre në njësi, apo pas realizimit të kontratës nga kompanitë sjell përkatësisht rëndim dhe mos realizim të buxhetit (në rastin e parë) apo pamundësi të shlyerjes së kontratës (në rastin e dytë).

¹ - Aktualisht, një numër vendesh kanë filluar të aplikojnë shtrirjen e programeve buxhetore nga 1 vjeçare në 2-3 vjeçare (kjo përvojë ka nisur edhe në vendin tone që nga viti 2006).

c) Politikat e buxhetore – ekzaminohen përputhjet midis kërkesave për buxhet dhe politikave specifike buxhetore për secilën nga kategoritë e buxhetit. Kështu p.sh. fondet për personelin dhe shpenzimet operationale e mirëmbajtje planifikohen vjetore, fondet për prokurimet - mbi bazën e “mbështetjes së plotë financiare”, fondet për “kërkim e zhvillim” – mbi bazë progresive (ritëse).

d) Ekzekutimi i buxhetit – Kjo është fusha më e rëndësishme (nga të katër fushat) pasi ka të bëjë me analizën e ritmikës së realizimit të buxhetit korrent (aktual). Është e natyrshme që në rast se për disa aktivitete të vitit korrent, nuk është bërë e mundur të shlyhen (të paguhen) faturat, për to do të bëhet mbartja në vitin pasardhës, duke bërë që praktikisht, pasi të bëhen zbritjet për pagesat e prapambetura, Shërbimi/Forca të marrë më pak fonde. Mosrealizimet e vitit korrent i nënshtrohen analizave të veçanta me qëllim marrjen e masave të tjera (jo thjesht mbartjen e pagesave në vitin pasardhës).

Vendimet e marra gjatë këtij shqyrtimi, rezultojnë në nevoja për ndryshime e “axhustime” të tjera nga Shërbimet/Forcat. Pasi realizohet ky reflektim i ndryshimeve dhe e gjithë struktura buxhetore nga kreu (si Departament Mbrojtje) deri poshtë është harmonizuar, bëhet dërgimi i tij në Zyrën e Presidentit për t’u kompaktësuar me Buxhetin e Presidentit⁽¹⁾ gjatë janarit. Vetë Buxheti i Presidentit duhet të dërgohet në Kongres të hënën e parë të muajit shkurt.

Përveç tre fazave kryesore (Planifikim, Programim, Buxhetim) ku në një farë kuptimi planifikohet/programohet, pjesë e sistemit është edhe “Ekzekutimi”, bile kësaj faze, Sekretari Ramsfeld, siç u përmend më lart, i dha një rëndësi të veçantë duke filluar nga viti 2003.

Gjatë “Ekzekutimit” (më saktë rishikimit/mbikëqyrjes së ekzekutimit) i cili kryhet në të njëjtën kohë me fazat e tjera, i kushtohet rëndësi jo vetëm realizimit të programeve, por edhe ndryshimit në prioritetin e secilit prej tyre në varësi nga dinamika e realizimit. Në rastet kur projekte të ndryshme nuk ecin me ritmin e planifikuar (sidomos për projekte të mëdha sistemesh, që kërkojnë eksperimentime, modifikime, testime në shkallë të madhe në terren etj) merren masa për mbështetjen e tyre me fonde shtesë (eksperimente shtesë) ose kalimin e një pjese të fondeve (që rrezikohen të mos realizohen për shkak të mos përmbushjes në afat të kontratës) në aktivitete të tjera. Në terma të përgjithshme, gjatë analizave të ekzekutimit të buxhetit vlerësohet “çfarë është marrë për paratë e shpenzuara”.

Ritmi kohor i PPBE

Duke filluar nga viti 2003, PPBE⁽²⁾ funksionon me cikël 2-vjeçar. Departamenti i Mbrojtjes (DoD) kryen buxhetimin 2-vjeçar në “vitet çift”, ndërsa në “vitet tek”, fokusohet më shumë në ekzekutimin e buxhetit dhe të programeve.

Në “vitet çift”, gjatë procesit të PPBE përgatitet Direktiva Strategjike për Planifikim, Direktiva e Përbashkët për Programim dhe Memorandumi i Objektivave të Programeve për çdo shërbim, departament apo agjenci mbrojtje. Zëvendës Sekretari i Mbrojtjes menaxhon PPBE nëpërmjet “Grupit për Rishikim të Drejtuesve të Lartë” (në përbërje të të cilit hyjnë 5 Nënsekretarë Mbrojtje, Kryetari i Shefave të Bashkuar të Shtabeve, Zëvendës Kryetari i Shefave të Bashkuar të Shtabeve, si dhe Sekretarët e Forcave Tokësore, Forcave Detare e Forcave Ajrore).

¹ - Sjellim në kujtesë që në ShBA, Presidenti është kreu i Pushtetit Ekzekutiv.

² - Siç u përmend edhe më lart, Sek.Mbrojtjes Ramsfeld, duke filluar nga viti 2003, bëri ndryshime në PPBE(S). Për të bërë dallimin e kësaj etape të re, tashmë sistemi paraqitet si PPBE.

Rishikimi 4-vjeçar i Mbrojtjes (QDR) është dokumenti më madhor i DoD në drejtim të strategjisë së mbrojtjes dhe politikave të veprimit. Ky dokument plotëson kërkesat e një Plani Strategjik të DoD.

Aktivitetet të tjera në vitet që nga momenti i marrjes së detyrës nga administrata e re që del nga zgjedhjet janë:

Viti 1 – “vit tek” kalendarik dhe për PPBE. Buxheti i dërguar në Kongres është përgatitur nga administrata e mëparshme (kështu që reflekton politikën e asaj administrate). Mund të ketë kërkesa suplementare në Kongres për buxhetin për të reflektuar politikën e administratës së re.

Brenda 150 ditëve nga marrja e detyrës, Presidenti nxjerr Strategjinë e Sigurisë Kombëtare. Në të gjendet direktiva për Rishikimin 4-vjeçar të Mbrojtjes, për rishikimin e Strategjisë Ushtarake. Sekretari i Mbrojtjes nxjerr gjithashtu Strategjinë e Mbrojtjes Kombëtare (duke dhënë direktivë për Strategjinë Ushtarake). Kryetari i Shtabëve të Bashkuar të Shtabëve nxjerr Strategjinë Ushtarake, por ndërsa Presidenti, në secilin nga vitet pasardhës, e aktualizon Strategjinë e Sigurisë Kombëtare çdo vit, para dërgimit në Kongres, Strategjia Ushtarake, pas rishikimit të parë, rishikohet vetëm kur shihet e nevojshme.

Rishikimi 4-vjeçar i Mbrojtjes (QDR) fillon në verën/vjeshtën e vitit të parë, kështu që ajo paraqitet në Kongres në të njëjtën kohë me dërgimin e buxhetit të parë të administratës së re, gjë që ndodh në Shkurtin e vitit të dytë.

Viti 2 – “vit çift” – që është viti i dytë për administratën e re. Nga Zyra e Sekretarit të Mbrojtjes përgatitet Direktiva Strategjike për Planifikim. Duke u mbështetur në të, brenda Majit, me kontributin e përbashkët të Zyrës së Sekretarit të Mbrojtjes, Shtabit të Bashkuar dhe Shtabëve të Shërbimeve (Forcat Tokësore, Detare, Ajrore) përgatitet Direktiva e Përbashkët për Programim.

Brenda Gushtit, përfundojnë Memorandumi i Objektivave të Programeve (POM) dhe Vlerësimi i Buxhetit (BES) për dërgim në Kongres. Këto dokumente shqyrtohen nga Zyra e Sekretarit të Mbrojtjes gjatë vjeshtës, së bashku me një vlerësim të ekzekutimit të buxhetit të vitit të mëparshëm. Paralelisht dërgohen inputet për Buxhetin e Presidentit i cili është gati për të shkuar në Kongres.

Viti 3 – “vit tek” për PPBE dhe viti i tretë i administratës së re. Nuk aplikohet nisja e draftimit të Rishikimit 4-vjeçar të Mbrojtjes (sepse ky dokument përgatitet çdo 4 vjet). Gjithashtu mund të ketë raste kur gjykohet e panevojshme të përgatitet Direktiva e Përbashkët për Programim. Sidoqoftë Shtëpia e Bardhë nxjerr dokumentin e ri të Strategjisë së Sigurisë Kombëtare (SSK), ndërsa Strategjia Ushtarake (që del nga Shtabi i Bashkuar) mund të mos preket (nëse nuk ka zhvillime të rëndësishme në mjedisin e sigurisë).

Në këtë vit kryhen përgatitjet për buxhetin e “vitit çift” pasardhës. Për këtë arsye gjatë vitit të 3^{të} draftohet Direktiva e Përbashkët për Programim (për vitin që vjen).

Viti 4 - “vit çift” për PPBE dhe njëkohësisht viti i 4^{të} i administratës. Aktivitetet janë të njëjta me ato të përshkruara në vitin e 2^{të}, me përjashtim të faktit që nuk ka Rishikim 4-vjeçar të Mbrojtjes.

Disa dobësi të PPBE(S):

1. Në gati 50 vjet ekzistence të PPBE(S), titullarët e Pentagonit kanë bërë ndryshime e kanë vendosur fokusin në komponentë të ndryshëm të tij. Kështu, ndërsa

Maknamara e vuri theksin tek Programimi, në vitet që pasuan theksi jo rrallë u vu tek buxhetimi (sidomos gjatë presidencës së Reganit). Ramsfeldi u fokusua posaçërisht tek Ekzekutimi, aq sa sot, për ta dalluar nga trashëgimia e mëparshme, sistemi paraqitet si PPBE (dhe jo si PPBES). Këto ndryshime, së bashku me sasinë e madhe të të dhënave kanë bërë që (me gjithë ndihmën e automatizimit) sistemi të bëhet i rëndë dhe i vështirë për t'u menaxhuar. Shpesh zbatuesit e PPBE ankohen për larminë e formateve, strukturave regjistruese e raportuese, shpesh herë deri dublikime të panevojshme që kërkojnë mund dhe kohë.

2. Ndërsa Planifikimi e Programimi janë të orientuara drejt produkteve⁽¹⁾, Buxhetimi mbetet i “orientuar kalendarisht”. Në këto kushte, jo rrallë, etapat për të cilat është i interesuar Buxhetimi, nuk sinkronizohen me etapat dhe produktet që nxirren nga dy komponentët e tjerë, duke bërë që Buxhetimi të “bëjë edhe pa to” ose të bëjë zgjidhje e të marrë vendime (alokime fondesh) që në një farë mënyre i vënë përpara faktit të kryer Planifikimin e Programimin. Problemi i dobësisit të “autoritetit” të Planifikimit në rolin e tij për t'u prirë komponentëve të tjerë të PPBE(S) komplikohet më tej në etapën e Ekzekutimit, kur hyjnë në lojë edhe kompanitë private. Telashet që u duhet të përballojnë menaxherët e programeve, nga pikëpamja e realizimit të kontratave sipas kërkesave operacionale dhe në kohën e planifikuar, bëjnë që ndonjëherë të zhvendoset vëmendja nga objektivat strategjike, të cilave në fund të fundit, këto veprimtari duhet t'u vihen në shërbim.

3. Autoriteti i Planifikimit ka pasur raste të jetë lëkundur edhe për faktorë të tjerë. Në mënyrë të veçantë, fakti që kur ai bën vlerësime e vendos objektivat strategjike i referohet më shumë mjedisit të sigurisë dhe jo aq (në mos aspak) kufizimeve financiare, bën që lidhësi i lartë në jo pak raste të kthejë vëmendjen nga Buxhetimi, si një faktor me të cilin “nuk bëhet shaka”, përballë presionit të opinionit publik dhe opozitës. Gjithashtu, ndryshe nga koha e Luftës së Ftohtë, sot, në kushtet e sfidave të reja, është vështirësuar kryerja e vlerësimeve të kërcënimeve e rreziqeve. Nga ana tjetër është vështirë të bindësh politikë-bërësit e vendimmarrësit për shkallën e rrezikut, pasi ai është më pak i dukshëm .

4. Në ndonjë rast, PPBE(S) është kritikuar se është ndikuar më shumë nga interesat imediate të Forcave të Armatosura se sa ato kombëtare afat-largëta. Në fakt historia e FA Amerikane dhe aplikimi i PPBE(S) ka njohur edhe raste të tilla. Sidoqoftë faji këtu nuk qëndron tek vetë PPBE(S), por tek mungesa e kapaciteteve jashtë dhe mbi Departamentin e Mbrojtjes për të bërë vlerësime të pavarura.

Përfundime në lidhje me PPBE(S) të aplikuar në ShBA:

1. Sistemi i mbrojtjes të një vendi është mjaft kompleks ndërsa ndërtimi e mbajtja e kapaciteteve të sigurisë është një ndërmarrje mjaft e vështirë. Në këto kushte është i domosdoshëm adoptimi, i sistemeve të planifikimit afatgjatë të mbrojtjes, e bashkë me to, i metodave që të kombinojnë në një të vetme planet e vizionet afatlargëta me burimet e dhëna në dispozicion. Në mënyrë të veçantë, në këtë lidhje, marrin një rol të veçantë programet e mbrojtjes, si urë lidhëse të vizioneve me aktivitetet për krijimin e kapaciteteve dhe fondet në dispozicion, të gjitha këto të projektuara në afate kohore të caktuara.

2. Sistemi i aplikuar në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes, në rastin konkret, PPBE(S) e ka të domosdoshme drejtimin nga “lart”, nga nivelet më të larta të lidhësit politik. Këtu mund të risilleshin edhe njëherë fjalët e Hitç, babait të

¹ - “Output oriented”

PPBE(S) të thëna gati 50 vjet më parë: “...unë nuk mund të imagjinoj një Sekretar Mbrojtje i cili me dëshirë do të hiqte dorë nga siguria që i jep PPBE(S)...”. Në rastin e ShBA, PPBE(S) nisi “mbarë” pasi në krye të tij, përveç mbikëqyrjes së Sekretarit Maknamara, pati një plejadë njerëzish të cilët patën nivelin e duhur teorik/akademik por edhe shprehitë praktike të menaxherit dhe vullnetin e duhur për të bërë që ky sistem të futej e funksiononte përgjithësisht me efektivitet.

3. PPBE(S) sikurse çdo sistem tjetër menaxhimi, nuk mund të jetë çelësi magjik që mjafton të adoptohet dhe zgjidh automatikisht çdo problem. Sikurse shprehen vetë Enthoven dhe Smith, dy nga farkëtuesit e PPBE(S) “...Gjëja më e rëndësishme është substanca e menaxhimit që bën Departamenti i Mbrojtjes, jo shfaqja...”⁽¹⁾, duke pasur këtu parasysh punën konkrete, koordinimin midis Shërbimeve/Forcave dhe sektorëve përkatës në Departamentin e Mbrojtjes.

4. PPBE(S) i aplikuar në ShBA nisi dhe vijoi si një proces i disiplinuar. Në interes të funksionimit ritmik të tij u vunë drejtuesit dhe menaxherët, por edhe një literaturë e cila erdhi duke u plotësuar gradualisht. Materialet voluminoze që u shkruan në interes të tij ishin sa të natyrës konceptuale, teorike e shpjeguese aq edhe të natyrës metodike, të formës kalendarike, matricore etj. Ato shërbyen për të vënë në punë sistemin, por edhe për të mbajtur një ritëm të nevojshëm, për të mundësuar marrjen e vendimeve, si dhe sigurimin e miratimeve nga instanca të larta të ekzekutivit e legjislativit, pa të cilat procesi dhe hapat e hedhur nuk mund të kenë as legjitimitetin e as autoritetin nevojshëm.

5. Sistemi i PPBE(S) në historinë e tij tashmë relativisht të gjatë, për menaxhimin e burimeve të mbrojtjes të ShBA, ka pasur ulje-ngritjet e veta. Në mënyrë konstante ai ka pësuar ndryshime, për t’iu përshtatur zhvillimeve në mjedisin e sigurisë. Sot po shfaqen kërcënimet e reja asimetrike, lufta kibernetike, sfidat e mjedisit dhe ato për energji etj të cilat kërkojnë një qasje të re në lidhje me burimet në dispozicion dhe menaxhimin e tyre.

Nga brenda sistemit kanë qenë vetë njerëzit, nga niveli më i lartë, Sekretari i Mbrojtjes e deri poshtë në nivelet më të ulëta të zinxhirit e komandimit, që kanë influencuar këtë ndryshim. Në disa raste, ndryshimi i kërkuar e realizuar prej tyre ka qenë i udhëhequr nga vizioni, me qëllim arritjen e një objektivi të caktuar. Në disa raste, ky ndryshim ka qenë spontan, jo rrallë i shkaktuar nga vështirësia për ta kuptuar e zbatuar, sidomos nga vështirësia për të krijuar e ruajtur memorien institucionale e për ta përcjellë atë nga një gjeneratë në tjetrën. Në këtë proces të pashmangshëm ndryshimi, ka sunduar pa dyshim natyra evolutive, janë bërë ndryshime të vogla sasiore të cilat gradualisht kanë bërë (së bashku) një gjendje të re cilësore. Këtu rëndësi të veçantë merr shmangia e spontanitetit, reagimit të vonuar (për rrjedhojë edhe të nxituar) ndaj situatave që bëhen akute për shkak se nuk janë kuptuar kohë më parë ose ndaj tyre ka munguar vullneti për reagim.

6. FA Amerikane janë ndodhur vazhdimisht nën mbikëqyrjen e një numri institucioneve kushtetuese, sidomos nga Legjislativi nëpërmjet një larmi komisionesh. Mjafton të përmendet që për buxhetin e mbrojtjes, Sekretari i Mbrojtjes dhe Sekretarët e Shërbimeve/Forcave, së bashku me Shefat e Shtabeve përkatëse, thirren në seanca të veçanta dëgjimore në Dhomën e Përfaqësuesve dhe Senat. Në secilën prej tyre, mbrojtja e buxhetit bëhet me radhë në të paktën tre komisione (i mbrojtjes, i

¹ - Enthoven dhe Smith – “How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961–1969”, edicion i vitit 2005, fq.364. Në internet: http://www.rand.org/pubs/commercial_books/2010/RAND_CB403.pdf

ekonomisë dhe i ndarjes së fondeve⁽¹⁾). Nga ana tjetër, siç do të përmendet edhe më poshtë gjatë shtjellimeve përkatëse, Kongresi, Zyra e Presidentit, apo vetë Sekretari i Mbrojtjes, kanë aplikuar aktivizimin e komisioneve bi-partizane për analiza e vlerësime të aspekteve të veçanta, apo në tërësinë e sistemit. Shpesh kjo punë është kryer nga kompani jo-shtetërore me prestigj të njohur e pranuar në këtë fushë. Një sistem i tillë i shëndetshëm monitorimi, vlerësimi e vetëkorrigjimi, ka qenë nga më jetikët për mbarëvajtjen e PPBE(S).

Është e kuptueshme që çdo vend tjetër që merr e adopton PPBE në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes, nuk mund të pretendojë për sukses sa kohë që nuk ka krijuar premisat e nevojshme në aspektin e njerëzve të trajnuar, kuadrit përkatës ligjor, metodologjik e teorik, sistemeve të kontrollit, vlerësimit e korrigjimit etj.

¹ - Në origjinal “appropriation”

1. PLANIFIKIMI I MBROJTJES

3.1. Planifikimi dhe roli i tij

Planifikimi si veprimtari njerëzore pa dyshim është shumë i lashtë. Mund të thuhet se ai ka lindur bashkë me njeriun. Si e vetmja qenie e ndërgjegjshme, njeriu, në çdo veprim që ndërmerr, qysh në fillim, bile përpara se ta nisë atë veprim, e ka në kokë, në formë të figurshme, si një vizion, le të themi si “qëllim”, rezultatit që pret të marrë. Është tjetër gjë sa të suksesshme do të rezultojnë përpjekjet e tij për materializimin e këtij qëllimi, në një rast apo një tjetër. Bashkë me zhvillimin e shoqërisë njerëzore, kanë ardhur duke u sofistikuar edhe qëllimet e aspiratat, gjithashtu edhe planet për materializimin e tyre. Sot është e pamundur të përfytyrohet një drejtim i aktivitetit njerëzor, si individ, por sidomos si “korporatë”, pa një farë planifikimi, sado i thjeshtë që mund të jetë ai. Duke pranuar kudogjendjen e kësaj dukurie (pra të nevojës dhe zhvillimit të një pune me plan) në aktivitetin njerëzor, do të ishte gabim të mendonim automatikisht që ajo ka pamje të njëjtë, se është një lloj e suksesshme në momente dhe aspekte të ndryshme të jetës shoqërore. Është kjo arsyeja që ka nxitur studime të thella edhe në këtë fushë. Nisur nga sa më sipër, për nevojë të objektit të këtij materiali, është e nevojshme të ndalemi më konkretisht në shqyrtimin e “Planifikimit”, sidomos “Planifikimit Strategjik”.

Në jo pak raste, një organizatë (do të preferoja termin “korporatë”, duke konsideruar si të tillë edhe një forcë të armatosur) është e detyruar të marrë disa “vendime të momentit”, nga ato lloj vendimesh, që influencojnë gjithë të ardhmen e saj, për një periudhë kohe relativisht të gjatë, shpesh prej dhjetëra vitesh. Duke qenë të tilla, këto vendime nuk mund të jenë dhe në fakt nuk janë, thjesht modifikime të vogla, në sektorë të veçantë të aktivitetit. Përkundrazi, ato janë vendime që si rregull, çojnë në ndryshime rrënjësore në strukturën e korporatës, në raportet dhe detyrimet, apo më saktë, në rolet e misionet që pjesë të veçanta të saj kanë ndaj njëra-tjetrës apo ndaj të tërës, në raportet e saj me pjesën tjetër të shoqërisë apo të organizimeve homologe në vende të tjera, etj. Shpesh këto ndryshime vijnë si rezultat i presionit të jashtëm, por në jo pak raste edhe si rezultat i presionit të brendshëm, për shkak të akumulimeve (pozitive apo negative) në rrugën e saj drejt maturimit. Në raste të tjera, ato imponohen nga një kombinim i njëkohshëm i presioneve nga jashtë, me ato nga brenda.

Në çdo rast, për t’u konsideruar të nivelit strategjik, këtë ndryshime duhet të prekin të gjithë korporatën si një e tërë dhe të kenë efekte të shtrira relativisht gjatë në kohë. Si të tilla, këto vendime merren pasi i janë nënshtruar procesit të “Planifikimit Strategjik”, ndërsa produkti i tij duhet të jetë një “plan strategjik”, i shkruar kuptueshëm, mundësisht për të gjithë korporatën. Shkolla të ndryshme japin definicione të ndryshme për këtë lloj planifikimi. Përgjithësisht ato bashkohen në faktin që “Plani Strategjik” i ri, vendimet e reja të inkluduara në të (si produkte të një procesi planifikimi strategjik) në mënyrë të posaçme, implementimi i tyre, duhet:

1. T’i sigurojnë korporatës një avantazh më të madh në kryerjen e misionit të vet, krahasuar me gjendjen e mëparshme.
2. Të shohin e të japin përgjigje për çështje të shtrira shumë vite në të ardhmen.
3. Kompozimi i përmbajtjes së “Planit Strategjik” të jetë relativisht “i gjeneralizuar”, i fokusuar më shumë në ide dhe më pak në shifra

4. Këto ide, të jenë ngjizur e formuluar pas vlerësimit të rreziqeve⁽¹⁾, avantazheve e disavantazheve në mjedisin konkret, sipas teknikave të caktuara bindëse, që mënjanojnë në maksimumin e mundshëm subjektivizmin ose voluntarizmin.

Definicionet në lidhje me “Planifikimin Strategjik” dhe “Planin Strategjik” janë të panumërta. Personalisht e gjykova si më të përshtatshme të sjell ato të publikuara nga një prej kompanive më të mëdha, me një përvojë rreth 40 vjeçare, që ofron asistencë në fushën e planifikimit strategjik, me rreth 900 klientë në mbi 35 vende të botës. Sipas saj :

“Planifikimi strategjik është një proces sistematik, i zyrtarizuar në një dokument, në lidhje me një dorë vendimesh të cilat një organizatë, e parë si një e tërë, duhet t’i marrë e zbatojë drejt, me qëllim që të ketë sukses në një të ardhme disa vjeçare”⁽²⁾

“Plani strategjik është një paketë formulimesh që përshkruajnë qëllimin dhe sjelljen etike të një organizate, së bashku me strategjitë specifike, të projektuara secila për t’u arritur nëpërmjet një grupi objektivash. Plani strategjik është superior ndaj gjithë planeve të tjerë”⁽³⁾

Në jo pak raste ka rezultuar që shumë nga vështirësitë e ditës të një organizate, qoftë kjo një force e armatosur apo një shoqëri biznesi, e kanë origjinën në të shkuarën, në gabimet e bëra gjatë planifikimit apo në neglizhencën për të planifikuar në kohë. Për këtë arsye, Alan Lakein, autor i disa veprave në këtë fushë ka shkruar: “Dështimi për të planifikuar, është planifikim i dështimit”⁽⁴⁾.

Strategjia, fillimisht si art i drejtimit të ushtrive, duke konsistuar në përcaktimin sa më të drejtë të qëllimeve finale si dhe të rrugëve kryesore të realizimit të këtyre qëllimeve, u zhvillua gjatë shekujve në konceptet dhe teknikat e ndërtimit dhe ekzekutimit, deri sa relativisht vonë, u pa e dobishme të merrej e zhvillohej edhe si fushë me interes për veprimtari të tjera civile, qofshin ato shoqërore apo private. Sot krahas termave “planifikim”, “plan strategjik”, ndeshen termat “strategji”, “vizion strategjik”, etj në një larmi kontekstesh, mjedisesh, situatash e veprimtarish. Megjithatë pranohet që në shumicën e rasteve, fusha ushtarake përfaqëson një nga domenet, ku këto terma si dhe proceset e produktet që lidhen me to, kanë arritur nivelet më të larta të sofistikimit e përsosmërisë. Këtu pa dyshim ka ndikuar tradita shumëshekullore e lëvrimit të tyre, por edhe fakti që lufta ka qenë dhe mbetet nga ndërmarrjet më serioze, për çështjet e vetë ekzistencës e përparimit të kombeve, si e tillë, kuptimi i natyrës, forcave dhe faktorëve të saj të brendshëm, ashtu sikurse ndërtimi e pajisja e ushtrive, si instrumente të zhvillimit të luftërave, nuk mund të mos merren seriozisht nga shoqëria, duke investuar në to (sidomos në të shkuarën) burimet më të rëndësishme të vendit (njerëzore, materiale, financiare), pra edhe të kapaciteteve planifikuese. Për më tepër, tek ushtritë, ndoshta më shumë se në çdo sektor tjetër të shoqërisë, gati në mënyrë konstante, ka ekzistuar një sens

¹ - Terma dikur të destinuara për fushën ushtarake, si “rrezik”, “risk”, “mjedis armiqësor”, apo e kundërta “mjedis miqësor”, sot po përdoren edhe në botën e biznesit. Në shumë raste, pavarësisht nga fusha e aplikimit (ushtarake apo civile) parimet e menaxhimit, të aplikimit afatgjatë apo programimit janë njëlloj të aplikueshëm, bile të rekomandueshëm.

² - Shih në internet: <http://www.simply-strategic-planning.com/definition-of-strategic-planning.html>

³ - Po aty.

⁴ - Marrë nga “Planifikimi strategjik...në Australi”, <http://www.simply-strategic-planning.com/definition-of-strategic-planning.html>

vetëkorrigjimi, mosqëndrimi në vend, për t'u përsosur, në çdo rast për të qenë një hap përpara kundërshtarit potencial, përplasja me të cilin ishte për jetë a vdekje.

Planëzuesve strategjikë të fushës së mbrojtjes, në të shkuarën, por ca më shumë sot, u duhet të përballen me pyetjet: *“Kundër kujt duhet të planifikoj?”* *“Çfarë aftësish kërkohen?”* *“Ç’investime duhen bërë për sistemin e mbrojtjes nga pikëpamja njerëzore, e pajisjeve, infrastrukturës, apo stërvitjes, për që qenë të aftë për t’u adaptuar në kohën e duhur ndaj ndryshimeve që mund të pësojë situata strategjike e sigurisë?”* Për më tepër, si do të mund ta “peshojmë” e ruajmë forcën e armatosur në atë “optimum”, në atë “mes të artë”, midis efektivitetit dhe kostos?”

Sot këto pyetje vendosen në një kontekst të ri, me shumë më tepër të panjohura, krahasuar me të shkuarën, qoftë dhe të afërt. Vlen të mbahet parasysh që planëzimi strategjik është para së gjithash dhe kryesisht “ide”, jo “parashikime magjike”, për një të ardhme të pa mundur për t’u futur në modele. Në këtë mënyrë, kapacitetet për të kryer planifikim afatgjatë duhet të konsiderohen po aq të rëndësishme sa edhe kapacitetet operacionale. Nga ana tjetër duhet të mbahet gjithnjë parasysh se më shumë se me një “plan afatgjatë të mirë” por statik, këtu kemi të bëjmë me një proces, suksesi dhe roli i të cilit varet nga realizimi final, krijimi dhe mbajtja e një “instrumenti ushtarak”, të aftë të garantojë e realizojë misionet gjithnjë e më komplekse.

Roli i “Planit Strategjik” si pararendës i planeve dhe hapave të tjerë të mëtejshëm, rëndësia e tij e posaçme në veprimtarinë e organizatës, nuk e bën atë automatikisht edhe të “gjithë-mjaftueshëm”. Pra, është e nevojshme të bëhet kujdes nga çdo lloj ekzagjerimi se një plan mund të japë përgjigje e të zgjidhë gjithçka. Në mënyrë të veçantë në këtë aspekt ekziston rreziku që Plani Strategjik të synojë të japë detaje, të imponohet me hollësira të panevojshme, të cilat nga njëra anë mbytin iniciativën e segmenteve të veçanta të organizatës dhe të aktiviteteve të tyre, nga ana tjetër e bëjnë vetë Planin të dalë shpejt jashtë kohe, përpara dinamikës së zhvillimeve të jetës. Rëndësia e një plani strategjik nuk vjen nga shkalla kontrollit dhe mbikëqyrjes që kërkon mbi organizatën, apo nga niveli i detajimit të detyrave që vë. Rëndësia dhe vlera e tij vjen nga shkalla e përgjithësimeve, nga horizonti kohor që përfshin dhe sidomos nga rëndësia e konkluzioneve, e vendimeve që ka të formuluara në vetvete.

Ndërsa është e vërtetë që Plani Strategjik mund dhe duhet të përdoret për të përvijuar drejtimin e efektshëm të një organizate, pra edhe të forcës së armatosur, për një periudhë afatgjatë, ai nuk mund të shërbejë për të parashikuar atë që do të ndodhë “nesër”, pasi ai, nga natyra e vet, merret me tendencat e përgjithshme, por nuk mund të vlejë për të parashikuar dukuri të çastit, imediate, që shfaqen në ecurinë e implementimit të këtij Plani. Për këtë gjë do të flitet më në detaje në pjesën “Politikat Drejtuese”, të këtij kapitulli.

Një tjetër problem në lidhje me planifikimin strategjik është domosdoshmëria e rendjes së tij me hapin e kohës. Një proces planifikimi që zvarritet pas, që reagon me vonesë, që planifikon mbështetur mbi zhvillime, të cilat për shkak të dinamikës së jetës vjetrohën dhe kalojnë shpejt në të shkuarën, rezultojnë i padobishëm. *“Asgjë nuk është permanente, me përjashtim të vetë ndryshimit”⁽¹⁾.*

¹ - Herakliti, (rreth 2500 vjet më parë), marrë nga: “Project Management : Strategic Design and Implementation” (pjesa hyrëse nga editori), autorët: D. I.Cleland dhe L.R.Ireland, botuar nga McGraw-Hill Professional; botim i katërt, 2002

Sot, pranimi i nevojës së planifikimit strategjik dhe formulimit të planeve strategjike, në gjithnjë e më shumë fusha të veprimtarisë njerëzore, i ka dhënë këtij procesi një “laryshi” të madhe në formë por edhe në përmbajtje. Edhe brenda fushës ushtarake, ky proces dhe produktet e tij (këtu është fjala për “Planin Strategjik” por dhe për një numër planesh të tjerë mbështetës, derivate të tij) paraqitet i ndryshëm në vende të ndryshme. Nisur nga ky fakt, kanë bërë vend dy qëndrime të skajshme në lidhje me mënyrën e modelimit të tyre. Ndërsa në njërin prej qëndrimeve i mëshohet fort idesë që për t’u konsideruar me të vërtetë “plan strategjik” duhen respektuar disa kërkesa bazë në mënyrën e hartimit të tij, pra duhen vendosur e ndjekur disa modele, në qëndrimin e dytë, diametralisht të kundërt me të parin, mbështetet ideja që larmia e fushave të zbatimit dhe përvojave e bën të pamundur, bile të panevojshëm respektimin e disa modeleve. Të dyja qëndrimet kanë argumentet e veta racionale. Duke qenë se hyrja thellë në këtë analizë del nga kuadri i këtij materiali, mund t’i referohemi përvojës së NATO-s, si një organizatë e cila edhe në procesin e planifikimit strategjik është e detyruar të harmonizojë qëndrimet dhe përvojat e 28 vendeve anëtare. Në NATO konstatohet një lëvizje e re për të përmirësuar procesin e planifikimit strategjik të mbrojtjes, duke tentuar njëkohësisht unifikimin e këtij procesi (si Aleancë) me proceset e veçanta të secilit prej vendeve anëtare. Në modelin e ri të kryerjes të këtij planifikimi, po ravijëzohen këto pesë stade kryesore⁽¹⁾:

1. Formulimi i Direktivës Politike.

Mund të rrjedhë nga një “Koncept i Ri Strategjik” i NATO-s. Zakonisht Direktiva Politike rishikohet çdo 4 vjet dhe miratohet nga Ministrat e Mbrojtjes në takimin e tyre të pranverës. Është një dokument konciz ku ndër të tjera i kushtohet rëndësi formulimit të saktë të Nivelit të Ambicies (LoA)⁽²⁾.

2. Përcaktimi i kërkesave (kapaciteteve të nevojshme).

Vjen pas një analize të kujdesshme të kërcënimeve e rreziqeve⁽³⁾, si dhe të formulimit të skenarëve të ndryshëm (më të mundshëm) për të cilët do të flitet më poshtë.

3. Ndarja (racionalizimi) i kërkesave dhe përcaktimi i objektivave.

E cila finalizohet me paketën e të ashtuquajturve “Objektiva Force”, si obligim për secilin nga vendet anëtare.

4. Mbështetja e implementimit.

5. Rishikimi (analiza) i rezultatit.

Ofron informacion të rëndësishëm për të bërë rregullimet e nevojshme në proces, kryhet çdo dy vjet.

Në këtë proces, të gjitha vendet anëtare të NATO-s janë të inkurajuara të bëjnë ndryshimet e nevojshme për t’i sjellë sistemet e veta të planifikimit strategjik (të mbrojtjes) sa më pranë atij të NATO-s. Megjithatë, ato do të vijojnë të ruajnë një shkallë të kuptueshme individualiteti, për shkak të traditës të secilit vend, nivelit të zhvillimit ekonomik e teknologjik, madhësisë, strukturës organizative të forcave të

¹ - Udhëzuesi për procesin e Planifikimit të Mbrojtjes të NATO-s, klasifikimi - “I Kufizuar”, 10 Shtator 2010, faqe 48

² - Niveli i Ambicies shpreh numrin, shkallën dhe natyrën e operacioneve që Aleanca merr përsipër (aktualisht LoA e miratuar në Ministerialin e Ministrave të Mbrojtjes të NATO-s, Mars-2011 është: 2 operacione të bashkuara të mëdha dhe 6 operacione të bashkuara të vogla).

³ - Një nga teknikat që përdoret shpesh në organizata të ndryshme, përfshi edhe forcat e armatosura është e ashtuquajtura “Analiza SWOT” – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (anët e forta, anët e dobëta, mundësitë dhe kërcënimet)

armatosura, shkallës së reflektimit ndaj dukurive të reja të zhvillimit të luftës, modeleve të aplikuar në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes, etj.

Produktet e planifikimit strategjik, pavarësisht nga emri që marrin e forma që kanë, “plan strategjik”, “strategji”, “vizion”, për t’i shërbyer qëllimit për të cilin krijohen, është e domosdoshme të mundësojnë “përkthimin” e tyre në plane apo programe pune. Për këtë është e nevojshme që ato të karakterizohen nga qartësia e lehtësia për t’u komunikuar, që në to të mund të shprehet qartë, të mund të kuptohet lehtë misioni, vizioni, qëllimet e objektivat në afate të ndryshme kohe. Shpesh, gabimisht, misioni dhe vizioni konceptohen si e njëjta gjë. Në fakt, ndërsa misioni shpalos qëllimin bazë për të cilin një organizatë (në rastin tonë, Forca e Armatosur) ekziston, vizioni merret më shumë me atë që kjo Forcë e Armatosur duhet të jetë, si duhet të formatohet për të kryer me sukses atë mision. Misioni është më specifik në atë se çfarë duhet të arrijë Forca e Armatosur. Vizioni përcakton çfarë duhet arritur në një kuptim më të gjerë në qoftë se duam që Forca e Armatosur të jetë e suksesshme në realizimin e misionit. Sidoqoftë, si rregull është misioni që i prin vizionit dhe gjithë komponentëve të tjerë të Planit Strategjik në organizata të konsoliduara. Në rastet kur kemi të bëjmë me organizata që janë në krijim, zakonisht për organizata biznesi, është vizioni që i prin misionit.

Për sa i përket vendosjes së qëllimeve dhe objektivave, ato mund të jenë paralele dhe sekuenciale. Në rastin e parë, kur flitet për qëllime e objektiva paralele, merr rëndësi harmonizimi i tyre me njëra tjetrën. Ndërsa, kur flitet për qëllime e objektiva sekuencialë, ato përcaktohen të përshkallëzuara në kohë, zakonisht në periudha afatshkurtra (deri 5 vjet), afat-mesme (deri 15-20 vjet) e afat-largëta (mbi 15-20 vjet). Në këtë rast bëhet kujdes dhe është e domosdoshme që arritja e objektivave të një faze, të mbështesë, të shërbejë si shkallare për arritjen e objektivave të fazës tjetër.

Në varësi të traditës, përvojës, kushteve konkrete, por edhe të modeleve të aplikuara në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes, vende të ndryshme prodhojnë produkte të ndryshme planifikimi. Disa prej vendeve të rajonit tonë, përfshi dhe Shqipërinë, konsiderojnë produkte të “Planifikimit”:

Shqipëria - Strategjia e Sigurisë Kombëtare, Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes⁽¹⁾, Strategjia Ushtarake, Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FASH⁽²⁾, Planet Mbështetëse (të Planit Afatgjatë), Paketa e Politikave Drejtuese të Veprimtarisë së FASH⁽³⁾, Direktiva e Mbrojtjes, Urdhri dhe Udhëzimi i Ministrit të Mbrojtjes për PPBES etj.

Rumania – Strategjia e Sigurisë Kombëtare, Strategjia Ushtarake, Libri i Bardhë, Planet Afatgjatë, Direktiva e Planifikimit të Mbrojtjes dhe Instruksionet për PPBES.

Bullgaria - Strategjia e Sigurisë Kombëtare, Strategjia Ushtarake, Kërkesat Ushtarake për Kapacitete, Direktiva Politike e Ministrit të Mbrojtjes, Plani Afatgjatë (2005-2015), Direktiva e Programimit (2008-2013), etj.

Këta shembuj, por edhe të tjerë, nëse do të dëshironim të shqyrtonim, evidentojnë faktin që në përgjithësi, në një numër vendesh të rajonit, ka ngjashmëri në metodologjinë, por edhe në strukturën e produkteve të etapës së planifikimit të mbrojtjes. Përveç strukturës së produkteve, edhe procesi i planifikimit, krahas veçorive që merr në çdo vend, mund të karakterizohet nga katër hapa kryesore:

¹ - Duke filluar nga Shkurti 2011, mbështetur nga ekspertë të Zyrës së Sekretarit të Mbrojtjes të SHBA, në Shqipëri ka nisur Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes. Për të do të flitet në vijim të këtij kapitulli.

² - Aktualisht është në fuqi “Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FASH, 2007-2020”

³ - Edhe kjo paketë, ende në hapat e para të plotësimit, përfaqëson një risi në procesin tone të planifikimit. Më në detaje për të do të flitet gjithashtu në pjesën përkatëse të këtij kapitulli.

1. Njohja dhe përcaktimi i kuadrit gjeo-politik e gjeo-strategjik të vendit⁽¹⁾.
2. Vlerësimi i kapaciteteve të forcave të armatosura të vendeve të tjera në rajon, faktorëve potencialë që mund të ndikojnë/cenojnë sigurinë e vendit (në rastin e rajonit tonë kryesisht potencialet e rreziqeve terroriste, mundësitë e katastrofave natyrore etj).
3. Duke kombinuar dy hapat e mësipërm, formulimi i një serie të besueshme planesh kundërveprimi rezervë (plane kontingjencash) si dhe kërkesash operacionale për materializimin e këtyre planeve.
4. Vlerësimi i kapaciteteve financiare që mund të vihen në dispozicion të mbrojtjes për një periudhë të caktuar. Këtu marrin rëndësi një numër presupozimesh të arsyeshme të karakterit ekonomik/financiar.

Vlerësimet e përmendura në hapin 4 janë të domosdoshme për planifikuesit, për të pasur disa të dhëna për t'u mbështetur në procesin e planifikimit. Ato duhet synuar që të vendosen në dokumente të tilla që të mund të miratohen edhe nga parlamentet përkatëse. Natyrisht, siç u përmend edhe më lart, strategjitë dhe planifikimi strategjik nuk të çojnë automatikisht në sukses. Disa nga shkaqet më tipike⁽²⁾ të dështimit konsiderohen:

1. Dobësi apo gabime në përcaktimin e drejtë të objektivave
2. Vendosja (zgjedhja) e gabuar e prioriteteve
3. Dobësi në planifikim/programim të detajuar të masave për ta vënë në jetë.
4. Drejtim i dobët i vetë procesit të planifikimit
5. Mospërputhje midis strategjisë dhe operacioneve (për materializimin e saj)
6. Mospërputhje midis strategjisë dhe traditës (kulturës së brendshme) të organizatës
7. Mungesë përgjegjësie (llogaridhënie) në realizimin e objektivave.
8. Dobësi në komunikim (nga lart-poshtë dhe anasjelltas) dhe koordinim
9. Eufori, për rrjedhojë mungesë e aftësive për të identifikuar risqet (në procesin e implementimit).
10. Eufori, për rrjedhojë mungesë e strategjive (planeve rezervë) për të eliminuar ose zbutur efektin e dështimeve (risqeve).

Një nga problemet e planifikimit (të mbrojtjes) sidomos në vendet e vogla është dobësia e tij për t'iu imponuar buxhetimit dhe kuadrit ligjor ekzistues. Në teori është e qartë që për të pasur një përmirësim rrënjësor të një gjendje duhet kryer një planifikim strategjik dhe pas kësaj të bëhen reflektimet e nevojshme në kuadrin ligjor, në programet, në mbështetjen me buxhet të ndryshimeve të projektuara. Në fakt, në shumë raste, planifikimi i ri, nuk e ka pasur forcën e duhur për të bërë “revolucionin” në fushat e tjera. Kjo çështje do të shtjellohet më tej në vijim të kapitullit.

3.2. Planifikimi mbi bazë kapacitetesh (PBK)

Përfundimi i Luftës së Ftohtë në fund të viteve 80, pati rrjedhojat e njohura të cilat influencuan Botën mbarë. Duke qenë se këto zhvillime ndodhën në Evropë, ishte e natyrshme që në hapësirën Euro-Atlantike të influenconin më direkt dhe të kishin efekte më rrënjësore. Në lidhje me çështjet e sigurisë dhe mbrojtjes në këtë pjesë të Planetit, befaz u shtrua pyetja dhe u shfaq sfida në lidhje me statusin, pse jo, deri

¹ - Me këtë duhet kuptuar pozicioni në kuadrin e synimeve/ambicieve/interesave të vendeve të ndryshme, në raport me njeri tjetrin, aleancave e kundër aleancave të ballafaquara me interesat më jetike të vetë vendit që bën këto vlerësime. Gjithashtu vlerësohen dukuri të tilla si trafiket e ndryshme, krahas tyre faktorë të tjerë të rëndësishëm ekonomikë, mjedisorë, klimaterikë etj (brenda e jashtë vendit).

² - Marrë e përshtatur nga “The Definition of Strategic Planning: A White Paper”

<http://www.methodframeworks.com/article/definition-strategic-planning-white-paper/index.html>

nevojën e mbajtjes së mëtejshme të forcave të armatosura. Realiteti i fillim viteve “90” u karakterizua nga një aspiratë mbarëpopullore në gati të gjitha vendet e Bllokut Lindor për të aplikuar mënyrën “perëndimore” të jetesës. Reformat politike në favor të demokracisë, si dhe hapat konkretë për t’iu bashkuar strukturave Euro-Atlantike të sigurisë (NATO ose NATO/PfP) të pjesës dërmuese të këtyre vendeve nga njëra anë, si dhe dobësia politiko-ekonomike, deri prag-krize, e pjesës tjetër të vendeve të Bllokut Lindor, e bënte joreal çdo skenar rreziku ndaj lirisë dhe integritetit të vendeve të tjera të rajonit.

Situatën e komplikonte edhe një faktor tjetër. Gjatë Luftës së Ftohë, planifikimi i mbrojtjes prej vendeve të hapësirës Euro-Atlantike, në kuadrin e NATO-s apo veç e veç, realizohej sipas të ashtuquajturit “Planëzim i mbrojtjes mbi bazë kërcënimesh”. Në esencë të tij ishte kundërqëndrimi ndaj çdo elementi luftarak të palës tjetër, e shprehur kjo në njësi luftarake. Kështu, deri në atë kohë, për t’u mbrojtur ndaj një agresioni eventual të kundërshtarit, të ndërmarrë me “X” korpuse, duhej të paktën të kishe po atë numër korpusesh. Në qoftë se kundërshtari zotëronte një fuqi ajrore sulmuese prej një sasive të caktuar avionësh sulmi, bombardues etj (gjë që nuk ishte e vështirë të zbulohej nga pala tjetër) do të duhej pa tjetër të ruaje simetrinë duke zotëruar afërsisht të njëjtën fuqi ajrore, mundësisht diçka më shumë. E njëjta logjikë funksiononte edhe në komponentët e tjerë të fuqisë luftarake, të arsenalit bërthamor, të armëve të tjera të dëmtimit në masë, të mbështetjes logjistike etj. Në çdo rast referimi ndaj kundërshtarit ishte konkret, pra ndaj vendeve konkrete (përgjithësisht Bashkimi Sovjetik, por në periudha kohe edhe Kina) ose ndaj blloqeve (konkretisht Traktati i Varshavës). Është e kuptueshme që në kushtet e përmendura më lart, në dispozicion të mbrojtjes, gjatë gjithë kohës së Luftës së Ftohtë u vunë burime të mëdha njerëzore, materiale e financiare të cilat shoqëritë perëndimore, në kushtet e reja politike nuk ishin të gatshme t’i ofronin më. Nga ana tjetër, edhe në aspektin e klimës politike e të marrëdhënieve diplomatike ishte e papërshtatshme t’u referoheshë si kërcënim njërive/kapaciteteve ushtarake të një vendi tjetër (lindor) duke futur në ngërc një numër nismash që po ndërmerreshin, me qëllim krijimin e mirëbesimit dhe konsolidimin e paqes në rajon.

Nga një aspekt tjetër, pavarësisht zhvillimeve pozitive drejt paqes, gjatë gjithë viteve 90, kjo periudhë njohu një përhapje të gjerë të luftërave lokale në gati të gjitha kontinentet. Në ndonjë rast, si ai i ish-Jugosllavisë, konflikti u ndez edhe në vetë Kontinentin Evropian. Ishin këto luftëra, humbjet që ato shkaktonin (të cilat filluan të merrnin përmasa të mëdha) sidomos në popullsinë civile, të cilat të kombinuara me një numër dukurish të reja si terrorizmi, që goditi deri në qendrat më jetike Evropës e Amerikës, i kombinuar me krimin e organizuar ndërkombëtar, një numër trafiqesh të ndryshme të paligjshme, potencia e përhapjes dhe përdorimit të pakontrolluar të armëve të dëmtimit në masë etj, që imponuan nevojën për një konceptim të ri të mbrojtjes dhe sigurisë në përgjithësi. Për më tepër, vetë koncepti i sigurisë u zgjerua, duke marrë në konsideratë edhe faktorë të tjerë jo luftarakë si katastrofa të ndryshme për shkaqe natyrore apo aksidente industriale etj, për të cilat kanë rol të ndjeshëm instrumente të tjerë të shtetit e jo domosdoshmërisht forcat e armatosura.

Vështrim i përgjithshëm mbi PBK

Në këtë situatë të re, mjaft komplekse e me shumë më tepër të panjohura, në krahasim me të shkuarën, ishte bota Anglo-Saksone që hodhi hapat e para në të ashtuquajturin “Planëzim i mbrojtjes mbi bazë kapacitetesh” (sot ndeshet më shpesh - “Planëzim mbi bazë kapacitetesh”). Termi “planifikim mbi bazë kapacitetesh” pretendohet të jetë nxitur nga Ramsfeld (Sekretari i Mbrojtjes i SHBA) në vitin 2001, në Rishikimin

Katërvjeçar të Mbrojtjes⁽¹⁾. Specialistët që u morën me konceptimin dhe aplikimin e tij, përcaktuan qysh në fillim detyrat që ky lloj planifikimi duhej të përmbushte: t'u shërbente zgjidhjeve komplekse të kohës, të ishte fleksibël, të mund të reflektonte shpejt ndryshimet e situatës, të mundësonte zgjidhjet e kooperimitin “ndër-ministri”, të përbënte progres në alokimin sa më optimal të burimeve në/për kapacitete operacionale prioritare, etj.

Ndryshe nga “Planëzimi mbi bazë kërcënimesh”, në “Planëzimin mbi bazë kapacitetesh” nuk ka referenca ndaj shteteve armiq konkretë (në kuptimin klasik të fjalës). Në vend të armiqve konkretë, pas një vlerësimi të posaçëm, përcaktohet një listë skenarësh që mund të vënë në rrezik sigurinë e vendit. Për secilin prej tyre përcaktohen kapacitetet e nevojshme për t'i përballuar e neutralizuar. Si rregull, preferohen ato kapacitete të cilat shërbejnë për zgjidhjen e situatave të përshkruara në më shumë se një skenar, pra me prioritet shihen e zhvillohen ato kapacitete që janë “shumë-përdorimëshe”. Në rastet kur krijimi i këtyre kapaciteteve rezulton përtej nivelit të resurseve që shoqëria (lidërshipi politik) është i gatshëm të japë, deklarohet e pranohet një shkallë rreziku (e pambuluar me kundërmasa/kapacitete).

Në një dokument udhëzues të NATOs përcaktohet: “*Planifikimi mbi Bazë Kapacitetesh (PBK) është një qasje sistematike e orientuar nga misioni që përdoret për të përcaktuar çfarë do të duhet të kryejnë forcat/asetet, mbi bazën e një analize funksionale të operacioneve të pritshme në të ardhmen*”⁽²⁾. Një prej ekspertëve të njohur amerikanë e përcakton PBK si “...*Planifikim nën të pasigurtën, për të dhënë kapacitetet më të përshtatshme për një diapazon të gjerë sfidash e situatash të kohëve moderne, ndërsa punohet brenda një kornize, nën disa limite ekonomike që imponon nevojën për zgjedhjen më të përshtatshme*”⁽³⁾. Në këtë definicion bien në sy tre tipare të PBK: ai kryhet në kushtet e ekzistencës së të panjohurave, bëhet për një diapazon problemesh dhe në kushtet e burimeve të kufizuara.

Planifikimi mbi bazë kapacitetesh” kryhet në këto faza kryesore:

1. Gjenerimi i direktivës politike.
2. Krijimi i skenarëve.
3. Identifikimi i misioneve (detyrave kryesore).
4. Përcaktimi i kërkesave operacionale për përballimin e detyrave të skenarëve.
5. Përcaktimi i kërkesave për kapacitete operacionale me qëllim përballimin e detyrave të dala nga skenarët.
6. Vlerësimi i kapaciteteve ekzistuese operacionale dhe atyre të kërkuara me qëllim përcaktimin e mungesave (diferencave).
7. Vlerësimi i mungesave e përpunimi i opsioneve për mënyrën/mënyrat e plotësimit të mungesave.
8. Miratimi i propozimeve për krijimin e kapaciteteve operacionale (të munguara).

Dokumenti përfundimtar me kapacitetet operacionale, hyn pas kësaj në procesin e PPBE(S) me qëllim materializimin e këtyre kapaciteteve.

¹ - Në origjinal Quadrinal Defense Review (QDR). Nisi për here të parë në vitin 1997. Nga vetë emri, kryhet çdo katër vjet. QDR-2009 u zhvillua për herë të parë si QDSR (përfshiu edhe sigurinë).

² - Udhëzuesi për procesin e Planifikimit të Mbrojtjes të NATOs, botim anglisht, “I Kufizuar”, 10 Shtator 2010, faqe 88

³ - Davis, “Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning...”, RAND MR-1513-OSD, 2002, fq.8, në internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA402243&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (marrë 22.07.11)

Planëzimi mbi bazë kapacitetesh i ka të domosdoshme analizat e nivelit strategjik-operativ me qëllim nxjerrjen e konkluzioneve/rekomandimeve për të menaxhuar riskun. Për shkak të rëndësisë që ky lloj planifikimi i jep qëllimit/qëllimeve finale, por edhe të teknikave që përdoren (sidomos në punën me skenarët) ai mbështetet gjithashtu në mënyrë të posaçme në imagjinatën, abstraksionin, qëndrimin novator dhe bile i inkurajon ato. Pyetja tipike në këto lloj planifikimi është “çfarë na duhet për sigurinë” dhe jo “çfarë pajisjesh na duhet të rinovojmë”. *“Planifikimi mbi bazë kapacitetesh (PBK) përdor analiza funksionale për operacionet e pritshme të së ardhmes...Produkte të këtij planifikimi nuk janë sisteme konkrete armësh apo nivel plotësimi me personel, por përshkrimi në formë kapacitetesh i njëjësive të tipit “task force”, të afta për të plotësuar misionin. Pasi është vendosur për listën e kapaciteteve, përcaktohen njësitë që rezultojnë më ekonomike (kost-efektive) për to⁽¹⁾.*

Një nga vështirësitë e njohura të planëzuesve strategjikë në kuadrin e planifikimit mbi bazë kapacitetesh, është presioni i vazhdueshëm që bëjnë mbi ta konsideratat, kufizimet ekonomiko-financiare të shprehura apo të nënkuptuara nga ana e liderëve të lartë politikë në veçanti, apo e shoqërisë dhe opinionit publik në përgjithësi. Shpesh planëzuesit ushtarakë të nivelit strategjik bien shumë herët në ballafaqime me këto kufizime duke iu larguar rrahjes sa duhet të problemeve strategjike, më pak të prekshme, por gjithashtu shumë të rëndësishme të tilla si: kushtet e reja dhe tendencat e luftës moderne, format që ato mund të marrin në kohë (të paktën në një të ardhme mbi 10-15 vjeçare) kapacitetet operacionale të cilat gjykohen më të përshtatshme për t’i përballuar ato, përshtatshmëria e këtyre kapaciteteve pavarësisht nga koha, etj. Thënë ndryshe, në këtë fazë të planifikimit është shumë e rëndësishme të flitet për funksione, për kërkesa operacionale esenciale, pa rënë në detaje pajisjesh konkrete apo fondesh. Në lidhje me këtë problem do të flitet më në detaje në Kapitullin 5, sidomos tek trajtimi që do t’i bëhet gjenerimit të kërkesave operacionale. Këtu mund të thuhet shkurt që në këtë fazë të planifikimit, në vend të shtrimit të çështjes në formën: - *“çfarë artilerie e re duhet futur në armatimin e forcave tona tokësore?”*, është më racionale që ajo të marrë formën e përgjithësuar: - *“çfarë mbështetje me zjarr u duhet sot e në të ardhmen forcave tona tokësore?”*, gjë që nënkupton një shkallë shumë më të lartë abstraksioni, imagjinatë dhe intuitë më të zhvilluar nga planëzuesit strategjikë. Shtrimi i problemit (dhe çdo problemi tjetër) në këtë mënyrë dhe ç’është më e rëndësishme, formulimi i përgjigjeve për to në formë principiale, krijon për planëzuesit (e pas tyre, për programuesit që do të zhvillojnë “Programet e Mbrojtjes” në fazën vijuese të “Programimit”) lirinë e nevojshme për zgjidhje sa më të përshtatshme që do të mund t’u qëndrojnë kohës, duke garantuar njëkohësisht realizimin e misionit nga forcat e armatosura. Duke u kthyer përsëri tek shembulli i mbështetjes me zjarr, në vijim të procesit të zhvillimeve konceptuale e llogaritjeve praktike, në vend të blerjes të një sistemi të ri artilerie, mund të rezultojë shumë më efektive mbështetja e forcave tona me zjarr nga ajri, e kështu me radhë.

Në kushtet e reja të “planëzimit mbi bazë kapacitetesh”, konceptet e vizionet marrin një rol të veçantë. Kjo imponohet gjithashtu edhe nga fakti që teknologjia ushtarake po bëhet gjithnjë e më e kushtueshme. Në këto rrethana, objektivat e vendosura për modernizimin e saj duhet të jenë të qarta qysh në fillim të periudhës për të cilën bëhet planifikimi (zakonisht 10-15 vjeçare) pasi çdo ndryshim i më vonshëm, është i vështirë e me kosto akoma më të mëdha (jo vetëm financiare por edhe politike, psikologjike, administrative etj). Për këtë arsye, disa vite më parë, Gjeneral Abrial (në

¹ - NATO Handbook on Long Term Defense Planning, 2003, fq.16. Në internet: [http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-\\$\\$ALL.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-$$ALL.pdf) (marrë Korrik-11)

atë kohë Komandant i Operacioneve në Mbrojtjen Ajrore Franceze, sot Komandant i Komandës Strategjike të NATO-s për Transformim – ACT) nënvizonte: “...tani ne duhet t’i paraprijmë teknologjisë, ndryshe nga më parë kur konceptet shkonin pas ndryshimeve teknologjike”⁽¹⁾.

Sigurisht që të zbatosh atë që u tha në këtë kontekst, është shumë më e vështirë se sa ta thuash. Përvoja ka treguar se të marrurit me gjëra konkrete, futja në diskutime të natyrës “armatim/pajisje”, “strukturë organizative” apo “para”, sidomos në statet e hershme të planëzimit, për personelin që nuk i ka aftësitë e nevojshme profesionale, shpesh është më tërheqëse, më komode, duke bërë që një nga maksimat e planëzimit mbi bazë kapacitetesh - “forma⁽²⁾ ndjek funksionin⁽³⁾”, (vjen pas funksionit) të përmbysset në të kundërtën, pra ka raste kur ndërtohet një strukturë e caktuar organizative (p.sh. një njësi) dhe pastaj bëhen përpjekje për t’i gjetur asaj (formës) funksionin. Për rrjedhojë rezultati i pritshëm nuk arrihet. Është për të ardhur keq që pas kësaj, në vend të një analize dhe vënies së gishtit mbi shkakun e vërtetë – “gabim në proces”, faji i vishet përsëri diçkaje tjetër, zakonisht strukturës së porsa krijuar. Për më tepër, nxitohet të ndreqet situata me një strukturë organizative të re, gjë që zor se mund të sjellë ndonjë rezultat të dukshëm, sa kohë që nuk është produkt i një procesi të drejtë planifikimi.

“Planëzimi mbi bazë kapacitetesh” e ka gjithashtu të domosdoshme të mbështetet në disa gurë themeli që e bëjnë atë unik në natyrën e vet, të cilët janë:

1. Ky lloj planifikimi është një qasje sistematike për zhvillimin e forcës së armatosur e aftë të realizojë objektivat, me nivelin minimal të kostos por edhe të riskut, si dhe duke mbajtur e respektuar një numër kufizimesh të tjera të vendosura nga politika apo të imponuara nga realiteti konkret. Pra mund të thuhet që planifikimi mbi bazë kapacitetesh “kushtëzohet nga burimet”.
2. Planifikimi mbi bazë kapacitetesh fokusohet tek rezultati (“output oriented”) që përfaqësohet nga kapacitetet operacionale të cilat duam të krijojmë, ndërsa objektivat derivojnë e janë të lidhura me një direktivë të nxjerrë nga niveli më i lartë i ekzekutivit të vendit (Qeveria).
3. Ai mban në konsideratë mënyrën sipas të cilës forca e armatosur do të luftojë. Kjo në përgjithësi merr formën e doktrinave apo koncepteve, në një hierarki të organizuar mirë nga lart poshtë (doktrinat e përbashkëta, doktrinat e forcave/shërbimeve, etj). Pra mund të thuhet që planifikimi mbi bazë kapacitetesh “udhëhiqet nga konceptet”.

Me qëllim që procesi të mund të menaxhohet më mirë, por edhe për efekt të ekonomizimit të burimeve, planifikimi mbi bazë kapacitetesh konkludon dhe jep rekomandime për grup-kapacitete, të cilat synohet të jenë të riformatueshme e të aplikueshme në mënyrë të zhdërvjelltë në varësi të situatës që mund të krijohet.

¹ - Shih: Defense News, May 29, 2006. Për ta kuptuar thënien duhet sjellë në vëmendje që deri disa dekada më parë, ishte teknologjia, shpikjet e konstruktorëve, që shfaqeshin të parat (p.sh ardhja e barutit në Evropë). Pastaj teoricienët, apo strategët ushtarakë përpiqeshin që kësaj teknologjie (e cila jo domosdoshmërisht ishte shpikur për luftë) t’i gjenin mënyrën e përdorimit në luftim, pra të kryenin ndryshimet e nevojshme doktrimore e praktike. Sot, për shkak të faktit që teknologjia ushtarake është shumë e kushtueshme dhe komplekse, nuk mund të presësh një zhvillim të tillë “të rastësishëm”. Sot kërkimet teknologjike kryhen të drejtuara, me qëllim arritjen e objektivave të qarta, të vendosura nga koncepte të përpunuara më parë për kryerjen e operacioneve të së sotmes dhe së ardhmes.

² - Këtu me “formë” duhet kuptuar një strukturë e caktuar organizative ushtarake

³ - Me “funksion” këtu duhet kuptuar një kërkesë operacionale e caktuar (p.sh. sipas shembullit të mësipërm – nevoja për mbështetje me zjarr)

Në planifikimin mbi bazë kapacitetesh, analiza funksionale (analiza e kërkesave operacionale) përcakton “çfarë”. Për të mos mbetur të izoluara, në formë postulatesh, gjë që mund t’i bënte objekt kontestimi herë pas here analizat duhet të qartësojnë edhe “pse-në”. Pas kësaj mundësohet zbërthimi i objektivave strategjike në objektiva operacionale dhe objektiva misioni. Më tej janë ekspertët operacionale ushtarakë që gjejnë e përcaktojnë lidhjet më optimale midis kërkesave funksionale të mbrojtjes dhe minimumit të forcave e kapaciteteve për plotësimin e objektivave strategjike, duke konvertuar kështu “çfar-et” në “si”.

Planifikimi mbi bazë kapacitetesh, kërkon gjithashtu një masë të madhe informacioni për të qenë i suksesshëm. Disa nga input-et më të nevojshme, të ndara në grupe janë:

Të natyrës së objektivave strategjike:

- Direktiva strategjike (zakonisht e nxjerrë nga Qeveria).
- Objektivat e vendit në mjedisin gjeo-strategjik.

Të natyrës së kontekstit gjeo-strategjik:

- Aleatët dhe kundërshtarët e mundshëm në të ardhmen.
- Skenarët (të pranuar e miratuar nga niveli përkatës i vendimmarrjes⁽¹⁾).
- Konceptet operacionale (zakonisht të diskutuar e pranuar në nivelin e Shtabit të Përgjithshëm).

Të natyrës së kufizimeve:

- Balancat në kapacitete (ushtarake, civile, diplomatike).
- Imperativët (së bashku me limitimet) e ekonomisë në përgjithësi dhe të industrisë (sidomos asaj ushtarake) në veçanti.
- Burimet (limitet) financiare.
- Kërkesat programore.

Të natyrës kontekst/kuadër strategjiko-operacional:

- Informacion sa më i saktë për inpute direkte tek kapacitetet⁽²⁾.

Të natyrës së karakteristikës së forcës së armatosur:

- Karakteristikat e forcës së armatosur aktuale dhe asaj që do të ndërtohet në të ardhmen
- Mësimet e identifikuar nga operacionet dhe eksperimentet

PBK dhe PPBE(S) në asnjë mënyrë nuk konkurrojnë, nuk publikojnë, por plotësojnë njëri-tjetrin. PBK është krijuar posaçërisht për t’u aplikuar në kushtet e mjedisit të sotëm të sigurisë (me shumë të panjohura). Ndërsa PPBE(S) fokusohet në materializimin e kapaciteteve operacionale, të dala si konkluzione, gjatë procesit të PBK, duke kryer alokimin më të mirë të mundshëm të burimeve për to. PPBE(S) i shërbeu në të shkuarën, për rreth 40 vjet, “planifikimit mbi bazë kërcënimesh”, ndërsa

¹ - Në vendin tonë, me procesin Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes të nisur në Shkurt 2011, skenarët përgatiten nga Grupi Ndërmintor i Punës, ndërsa miratimi i tyre nga Grupi i Drejtuesve të Lartë (me përbërje Zv.Ministrat e ministrive të përfshira në proces) nën kryesimin e një Zv.ministri të mbrojtjes.

² - Shtete të ndryshme përdorin paketa inputesh të ndryshme. ShBA përdor DOTMLP (doktrina, organizimi, trainimi, materiali luftarak, lidhshëmi, personeli). NATO është shumë pranë me DOTMLPFI (Doctrine, Organisation, Training, Materiel, Leadership Development, Personnel, Facilities and Interoperability). Australia përdor FIC (fundamental inputs to capability) Kanadaja PRICIE (personel, kërkim, koncepte, infrastrukturë, pajisje)

sot po i shërben e mund t'i shërbejë edhe më mirë, “Planifikimit mbi bazë kapacitetesh”.

Lidershipi

Drejtimi nga afër dhe mbështetja e fortë nga lidershhipi i nivelit më të lartë politik e ushtarak është një nga kushtet më përcaktuese për një planifikim strategjik të suksesshëm. Duke njohur e pranuar këtë kusht, vende të ndryshme ua kanë besuar drejtimin e këtij procesi figurave të zgjedhura me kujdes. Kështu Britania e Madhe, në vitin 2010, vuri në krye të Grupit të Rishikimit të Reformës së Sigurisë, Lordin Levene, një politikan të spikatur. Praktika të tilla ka ndjekur edhe ShBA në rastet kur janë dashur reforma rrënjësore. Gjithashtu njihet roli i dy kongresmenëve Goldduotër dhe Nikols me iniciativën e tyre ligjore, “Akti Goldwater-Nikols”, i vitit 1986. Akti solli ndryshime rrënjësore në FA Amerikane. Duke qenë se dy autorët u përkisnin krahëve të ndryshëm të politikës, Akti u pranua gati unanimisht. Kjo mbështetje e politikës përcaktoi edhe zbatimin e shpejtë të Aktit me rrjedhoja mjaft pozitive për FA Amerikane.

“Akti Goldduotër-Nikols” solli ndryshime rrënjësore në zinxhirin e komandimit të FA Amerikane duke rritur autoritetin e Shefit të Shtabit të Përgjithshëm, duke e bërë më të “rrjedhshëm” procesin e marrjes së vendimit e dhënies së urdhrave dhe duke i dhënë fund rivaliteteve midis forcave. Akti synonte të eliminonte disa nga dobësitë e vëna re gjatë luftës së Vietnamit, operacionit për shpëtimin e pengjeve në Iran (1979) dhe në atë të Grenadës (1983). Ai u votua në Dhomën e Përfaqësuesve 383 pro dhe 27 kundër, ndërsa në Senat 95 pro dhe 0 kundër. Vlerat e këtij akti dhe reformës së mbrojtjes që pasoi u provuan 5 vjet më vonë, në Luftën e Gjirit 1991.

Goldwater - mori pjesë në Luftën II Botërore. Pas kësaj, duke shërbyer në trupat rezerviste arriti deri në gradën e Gjeneralmajorit. Anëtar i Partisë Republikane, Senator (me ndërprerje) prej vitit 1952 deri 1986. Konkuroi për President të SHBA në vitin 1964, por u mund nga Xhonsn.

Nikols, anëtar i Partisë Demokratë, specializuar për agronomi, pa përvojë direkte në Forcat e Armatosura, por gjithsesi me një përvojë të pasur politike (në Kongres, Dhoma e Përfaqësuesve, prej 1967 deri 1988).

Vënia e figurave të tilla në krye të proceseve vlerësuese e analizuese të nivelit strategjik për sistemin e mbrojtjes, gjykoj se ka një numër efektesh pozitive. Duke qenë personalitete të spikatur, në arenën politike dhe me kontribute në fushën e sigurisë apo mbrojtjes, ata janë dhe luajnë rolin e faktorëve unifikues të pozicioneve e tendencave divergjente që ngrenë krye shpesh në procese të mëdha ku preken interesa (grupesh interesi, korporatash të prodhimit të armëve etj). Për fat të keq, në vendin tone do të duhet edhe një fare kohe për të pasur figura të tilla dhe, së bashku me to edhe një “lob”, për rrjedhojë, edhe “lobim”, në kuptimin e vërtetë të fjalës, në sferat e larta të politikës, në mbështetje të problemeve të sigurisë e mbrojtjes.

Lord Levene me karrierë të gjatë në politikën angleze (anëtar i Komitetit të Dhomës së Lordëve, për probleme ekonomike) në ekonomi e biznes (kryetar i një numri kompanish sigurimesh e bankash të mëdha) në fushën e mbrojtjes e sigurisë (deri këshilltar i kryeministrave konservatorë e laburistë në periudhën 1992-98, Shef i Prokurimeve të Mbrojtjes etj). Në Qershor 2011 ai parashtrroi konkluzionet e një pune të nisur në Gusht 2010.

Përgjithësisht të gjitha rekomandimet e tij janë pranuar nga të dyja krahët e politikës. Në to kërkohet: përsheptim i reformës, forcim i karakterit “inter-force” ose “joint”, shkurtim, shkrirje apo reformim i një numri të madh bordesh duke rritur njëkohësisht kërkesën e llogarisë dhe përgjegjësinë personale, rritje e kohës së qëndrimit në detyrë për rangjet e larta (me efekt të dyfishtë, ruajtjen e përvojës dhe kursime financiare) etj.

Shembujt e mësipërm nuk janë raste të shkëputura por aplikohen shpesh në këto vende. Aktualisht në Britaninë e Madhe po punon “Task forca” e pavarur, e drejtuar nga Profesor Hew Strachan⁽¹⁾, që ka marrë përsipër të studiojë shqetësimet në lidhje me personelin e forcave të armatosura britanike,

aktiv dhe në pension, si dhe të familjeve të tyre në raport me përkujdesjen e shtetit dhe kontratën që ushtaraku britanik lidh me të. Paralelisht me këtë “Task forcë”, u

¹ - “Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defense and Security Review”, 2010, fq.29.

punua dhe në vitin 2010 u dorëzua raporti i grupit të punës, të udhëhequr nga Dr. Andrew Murrison, në lidhje me shëndetin mendor të ushtarakëve aktivë dhe në pension. Dy nga rekomandimet kryesore, u futën në aplikim që në atë vit⁽¹⁾.

Përdorimi i skenarëve

Sikurse u tha edhe më lart, “Planëzimi mbi bazë kapacitetesh” aplikon që në fazat e para të tij formulimin dhe përdorimin e një numër skenarësh sigurie. Roli kryesor i tyre është të krijojnë kontekstin mbi të cilin, pas kësaj, ngrihen analizat dhe më tej, konkluzionet për kërkesa operacionale. Për t’u formuluar, skenarët duhet të përdorin si bazë e të reflektojnë paketën e llojeve të detyrave që lidhshipi politik (qeveria) dëshiron të merren përsipër nga forcat e armatosura. Nga ana tjetër skenarët duhet t’i vënë forcat e armatosura nën stres, kuptohet në mënyrë realiste dhe brenda kufijve të arsyes. Këto skenarë mund të shfrytëzohen më vonë për të testuar kapacitetet operacionale, të krijuara (nëpërmjet analizave komplekse e të detajuara, nëpërmjet stërviçjeve me objekt pikërisht këta skenarë, nëpërmjet “lojërave luftarake”, simulimeve të tipit “konstruktiv”, etj). Preferohet që një kapacitet të testohet e të shërbejë për përballimin e më shumë se një skenari.

Numri i skenarëve të formuluar në vende që kanë filluar të aplikojnë “planifikimin mbi bazë kapacitetesh” mund të jetë i ndryshëm. Ka rëndësi që diapazoni që ato përfshijnë, të jetë i gjerë (p.sh nga veprime luftarake për mbrojtjen e integritetit të vendit apo si obligime ndaj NATO-s - në kuadrin e mbrojtjes kolektive, deri në skenarë për menaxhimin e katastrofave të natyrës apo aksidenteve industrialë). Megjithatë, formulimi i një numri shumë të madh skenarësh e rrit së tepërmi ngarkesën e punës të planëzuesve, duke vonuar nxjerrjen e konkluzioneve, rekomandimeve përfundimtare, për rrjedhojë edhe finalizimin e procesit me kapacitetet operacionale përkatëse. Procesi i Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes, i nisur në vendin tonë në Shkurt 2011, deri tani ka identifikuar 36 skenarë, të ndarë në 6 fusha kryesore, prej të cilëve, si më përfaqësues gjykohet se do të mbeten 13 skenarë. Në lidhjen 2.1 jepet një tabelë e skenarëve më të mundshëm që mund të formulohen në rang vendi me qëllim nxjerrjen e konkluzioneve për kapacitete operacionale që duhen zhvilluar me qëllim përballimin e tyre. Për të janë shfrytëzuar rezultatet e procesit të më sipërm me disa përshtatje të vogla.

Duke qenë se skenarët japin kontekstin, “ndriçojnë rrugën”, për krijimin e kapaciteteve operacionale, nuk mund të mbeten vetëm në nivel strategjik, por me të njëjtin subjekt (por me përmasa më të vogla) krijohen edhe në nivel operativ e taktik me qëllim përgatitjen e njëjësive përkatëse për misionet e detyrat e tyre.

Theksi që vihet mbi skenarët në kuadrin e “Planifikimit mbi bazë kapacitetesh”, nuk është pa problemet e veta. Ndër ta, ndoshta në krye të tyre, qëndron fakti që termi “skenar”, përdoret sot në kontekste dhe kuptime nga më të ndryshmet. Për këtë shkak, puna për zhvillimin e tyre në kuadrin e “planifikimit mbi bazë kapacitetesh”, paraqet sfidat e veta. Ato lidhen që me kuptimin thelbit të tyre, por edhe me mënyrën e paraqitjes e kompozimit, të shkallës së detajimit të situatave etj. Në lidhjen 2.2 jepet një strukturë e organizimit të një skenari, në interes të “planifikimit mbi bazë kapacitetesh”. Si rregull në një “skenar” duhet të bëhet një paraqitje e shkurtër e një situatë të përfytyruar. Në varësi të grupit (kategorisë së kërcënimeve/rreziqeve) të cilit i përket skenari, kjo situatë mund të jetë krijuar me subjekt përballimin e një agresioni ndaj vendit tonë, mund të jetë në kuadrin e një agresioni jashtë territorit tonë por që

¹ - Po aty, fq.30.

involvon FASH në kuadrin e detyrimeve si vend anëtar i NATO-s, gjithashtu mund të jetë situatë për përballimin e një sulmi terrorist, të veprimtarisë së grupeve kriminale, katastrofë natyrore apo industriale etj. Formulimi i situatës së skenarit është shumë i rëndësishëm pasi ai përcakton ecurinë e mëtejshme të vlerësimit të nevojave operacionale dhe nevojave për kapacitete. Në të njëjtën kohë situata e krijuar nga planëzuesit duhet të jetë brenda disa kornizave të arsyeshme, duke iu shmangur thjeshtëzimeve (që do të prodhonin rekomandime për kapacitete modeste) por edhe ekzagjerimeve (që do të prodhonin rekomandime për kapacitete përtej mundësive). Sidoqoftë, duhet të bëhet kujdes që në asnjë rast, gjendja aktuale e kapaciteteve, të mos kushtëzojë formulimin e situatës. Në fund të fundit, situata e krijuar dhe gjithë procesi për gjenerimin e kapaciteteve bëhet për të ndryshuar një gjendje ekzistuese që ka rezultuar e pamjaftueshme për të përballuar sfidat e pritshme. Nga ana tjetër formulimi i situatës, niveli i sfidës që ajo përfaqëson për sistemin e sigurisë së vendit nuk mund të jetë krejt i shkëputur nga realiteti.

Në vijim, skenari duhet të paraqesë qëllimin e kundërshtarit në nivel strategjik (politik) gjithashtu, objektivat e Qeverisë (sonë), një vlerësim të kërcënimit/rrezikut dhe mundësisë së përkeqësimit të situatës. Në skenar, në vija të përgjithshme duhet të paraqiten disa presupozime (kryesisht në lidhje me një kontekst më të gjerë gjeo-politik). Në mënyrë të posaçme skenari duhet të vijojë me parashtrimin e misionit të mundshëm ushtarak, disa limitime/kufizime të vendosura nga Qeveria (të cilat lidhen kryesisht me sensitivitetin e përdorimit të forcës) konceptin e operacionit (kryesisht zhvillimin e tij në kohë, me faza) dhe së fundi, pjesa më e rëndësishme, parashtrimin e kërkesave për kapacitete operacionale. Në çdo rast, skenarët duhet të mbajnë parasysh dhe të lidhen edhe me skenarë të tjerë.

Sot disa shtete të fuqishme si ShBA, Britania e Madhe etj, parashikojnë midis rreziqeve për sigurinë kombëtare edhe rastin ekstrem, kur një trup jashtëtokësor, mund të zbulohet në një trajektore të tillë që e bën të pashmangshme përplasjen me planetin tonë, ndërsa madhësia e tij mund të jetë e tillë që do të kishte pasoja mbi jetën në Tokë. Duke qenë se këto vende e zotërojnë sot teknologjinë e nevojshme për reagim, ato merren seriozisht me një rast tillë, duke parashikuar masat përkatëse kundërvepruese. Ky rrezik, megjithëse me probabilitet shumë të vogël, ka ekzistuar gjithmonë, por këto vende e shtrojnë sot mundësinë për t'u marrë me të, për shkak se tashmë i kanë krijuar kapacitetet e nevojshme për këtë gjë. Do të ishte absurde (për shkak të pamundësisë së mjeteve në dorë të tyre) që shtete të tjera të vogla të shtronin problemin e të marrurit me këtë rrezik ndaj sigurisë së tyre.

Produktet e procesit (output-et)

Produktet e “Planifikimit mbi bazë kapacitetesh”, nga vetë termi, në instancë të fundit, janë kapacitete (operacionale) me të cilat përballohen një apo më shumë skenarë. Në vetvete, kapaciteti operacional përcaktohet si *“aftësi, e matshme nga ana sasiore, e zotëruar nga një njësi ushtarake, sipas disa standardeve të përcaktuara më parë, e krijuar për të realizuar një detyrë të caktuar luftarake, në një kontekst specifik kushtesh...Asnjë kapacitet operacional nuk mund të ekzistojë i pavarur, jashtë e i pa mishëruar në një organizëm, i cili, në vetvete përfshin strukturën ushtarake, personelin, sistemet e pajisjet në dispozicion, si dhe procedurat, të cilat, të gjitha së bashku e mbartin atë”*⁽¹⁾.

N.q.s për efekt metodologjik do të bënim një zhvendosje “mbrapsht” në kohë, do të mund të kuptojmë që këto kapacitete jo gjithnjë janë krijuar rishtas. Një pjesë e tyre kanë qenë të trashëguara, pjesa tjetër janë krijuar të reja, si rrjedhojë e analizave të “boshllëqeve”, midis asaj që kërkohet dhe asaj që kemi. Nga ana e vet, këto kapacitete

¹ - Jaan Murumets - “Renewed National Defense Planning and Management... for small states”, Kolegji Kombëtar i Mbrojtjes i Estonisë, 2007, faqe 21.

të kërkuara (gjithnjë sipas zhvendosjes mbrapsht) janë materializim i një procesi të rëndësishëm i cili formulon kërkesat operacionale, si funksione dhe jo si sisteme apo pajisje. Vlen të tërhiqet vëmendja në ndryshimin midis termit “kërkesë operacionale” dhe termit “kërkesë për kapacitete”, të cilët kanë dallime esenciale. I pari ka të bëjë me “çfarë” (në shembullin e përdorur më lart –mbështetje me zjarr) ndërsa i dyti ka të bëjë me “si”, “në ç’mënyrë” (artileri, aviacion etj). Shpesh përvoja ka treguar që planëzuesit tërhiqen më shumë nga mënyra (“si”) dhe jo nga funksioni (“çfarë”). Vetë formulimi i kërkesave operacionale është finalizim i një procesi abstragimi prej një pakete skenarësh në funksionet (veprimet) që duhen kryer për t’i menaxhuar ato. E rëndësishme është të kuptohet çka u tha më lart, që kalimi nga një fazë tek tjetra (skenarë → kërkesa operacionale → kapacitete operacionale) kërkon njëkohësisht fantazi dhe përvojë, pasi efektet e kësaj pune shtrihen në periudha 10-15 vjeçare e ndoshta më shumë, me pasoja të rëndësishme nga aspekti i sigurisë dhe ai ekonomik. Secila nga fazat e mësipërme nxjerr produktet e veta.

Vendosja e “Objektivave të Kapaciteteve” është një moment nga më të rëndësishmit në procesin e planifikimit sipas kapaciteteve, pasi në fund të fundit, në bazë të tyre përcaktohet niveli i dëshiruar i kapaciteteve operacionale që do të realizohen, për rrjedhojë edhe “niveli i ambicies” e bashkë me të edhe niveli i riskut që do të pranohet. Nga ana tjetër ky moment është edhe nga më të vështirët, pasi kërkon një kombinim të imagjinatës me ekspertizën e profesionistit. Në shumë raste preferohet t’i mëshohet faktit që vendosja e “Objektivave të Kapaciteteve” është njëkohësisht art dhe shkencë.

Një proces i ngjashëm është konsoliduar tashmë në NATO me të ashtuquajturat “Objektiva të Forcës” (OF), të cilat në vetvete janë paketa kapacitetesh të listuara sipas një nomenklature standarde për çdo vend anëtar. Secili nga “Objektivat e Forcës” është ndarë midis gjithë anëtarëve apo një pjese të tyre, sipas një ndarje “të drejtë”, në përshtatje me fuqinë ekonomike dhe ushtarake⁽¹⁾. Është e natyrshme që një vend anëtar i NATO-s që nuk ka det, për rrjedhojë nuk ka fuqi detare, nuk mund të kontribuojë në kapacitete operacionale detare. Me pranimin e vendit tonë në NATO në Prill-2009, Shqipëria ka marrë përsipër realizimin e 49 “Objektivash Force”. Ato mbulojnë të tre llojet e shërbimeve/forcave. Kuptohet, pjesën kryesore të tyre e zënë OF të Forcave Tokësore, ndërsa afati i realizimit të plotë të tyre është deri në vitin 2019.

Rishikimi e vlerësimi i kapaciteteve operacionale në vende të ndryshme bëhet zakonisht çdo 4-5 vjet, ndërsa përcaktimi i “Objektivave të Kapaciteteve” si rregull bëhet duke u bazuar në disa konsiderata, midis të cilave mund të përmenden:

- Prioritetet e mbrojtjes.
- Vlerësimi i shkallës së kërcënimeve.
- Konceptet e zhvilluara apo të adoptuara që do të merren në konsideratë.
- Skenarët e krijuara (e të marra në konsideratë).
- Impakti i mundshëm i teknologjisë në duart e aleatëve dhe kundërshtarëve.
- Mundësia ekonomike për përballimin e kapaciteteve.
- Risqet (dështimet konceptuale, ekonomike etj).

¹ - Në vend të termit “ndarje e barabartë” në NATO ekziston termi “ndarje e drejtë” në përcaktimin e kontributit të secilit vend anëtar. Pra kontributi nuk është i barabartë për të gjithë, por i “drejtë” (“fair share”) që do të thotë në përputhje me fuqinë dhe mundësinë e secilit vend.

Për të përcaktuar kërkesat për kapacitete, planëzuesit strategjikë, përveç skenarëve, janë të detyruar të mbajnë parasysh një numër kufizimesh, ndër të cilat, më tipiket janë:

- Diapazoni, shkalla e përdorimit të Forcës së Armatosur brenda vendit dhe kufizimet e mundshme për përdorimin e tyre jashtë vendit⁽¹⁾ (të shprehura në dokumente strategjike, politike e ushtarake).
- Misionet kryesore që i ngarkohen Forcës së Armatosur.
- Kufizime (limitime) si: niveli i pranueshëm i humbjeve dhe “rregullat e angazhimit”⁽²⁾.
- Kërkesat për efektivitet, shpesh të shprehura në terma gatishmërie (p.sh. dislokimi brenda “X” ditëve nga marrja e detyrës).
- Kohëzgjatja e misionit (që përballohet me resurset e veta, p.sh me forcat e gatishmërisë imediate, me forcat që mobilizohen më vonë etj).
- Mjedisi i mundshëm për mision (dislokim) parë në mënyrë komplekse nga pikëpamja e popullsisë në teatër, terrenit, motit, së bashku me një situatë të mundshme kapacitetesh të kundërshtarit.

Një aspekt i rëndësishëm në përgatitjen e rekomandimeve (kërkesave) për kapacitete është mbajtja parasysh e mënyrës se si lufton forca e armatosur (rekomandimet nuk mund të jenë të njëjta si për një ushtri të super pajisur me mjete ajrore e tokësore edhe për një tjetër të mbështetur në këmbësorinë e lehtë). Për këtë arsye, mbahen në konsideratë doktrinat e ndryshme. Ato duhet të “ndriçojnë” e influencojnë procesin në një qasje nga “lart-poshtë”.

Për ta bërë më të menaxhueshëm procesin e planifikimit por edhe të përdorimit të kapaciteteve, këto të fundit konceptohen e zhvillohen në formë paketash, apo modulesh (për t’i shërbyer më shumë se një skenari). Si të tilla, në varësi nga situata ato mund të integrohen, ndahen e rikombinohen për të krijuar kompozimin më të volitshëm për përballimin e një situatë të caktuar. Një konceptim i tillë i kapaciteteve, ndihmon nga ana tjetër për të minimizuar në maksimum qasjen “tub sobe”, ku shërbime të ndryshme mendojnë dhe zhvillojnë kapacitetet e veta pa bërë përpjekje për të bashkëpunuar me shërbime/forca të tjera, bile duke i parë ato si rivale, për rrjedhojë duke sjellë, në jo pak raste, dublime e shpenzime të pa justifikuar burimesh. Pra, një nga rrjedhojat pozitive të planëzimit mbi bazë kapacitetesh (natyrisht kur ai kryhet drejt) është se i jep fund plotësisht ose në një masë të konsiderueshme, gjykimeve dhe konkluzioneve “mono-shërbim”. Duke qenë se për këtë lloj planëzimi ka rëndësi vetëm përcaktimi i kapaciteteve më të përshtatshme për të zgjidhur një skenar (mundësisht më shumë se një skenar) është e kuptueshme që për të nuk ka rëndësi se prej cilit shërbim/forcë krijohen ato. Është kjo arsyeja që shpesh rekomandimet për kapacitete janë kapacitete “jonit”, një kombinim i “kapaciteteve pjesore”, të gjeneruar nga shërbime/forca të ndryshme. Për më tepër, duke qenë se një numër vendesh po aplikojnë tashmë procese të planifikimit mbi bazë kapacitetesh që janë ndër-institucionale (pra përfshijnë disa ministri që kanë

¹ - Në një numër dokumentesh kushtetues/ligjorë të ShBA, kufizohet në një masë të madhe përdorimi i forcave të armatosura brenda vendit, për gati çdo lloj misioni. Edhe në rastin kur përdoren (kryesisht katastrofa natyrore) ato vendosen nën urdhrat e Guvernatorit të shtetit që ka pësuar fatkeqësinë dhe bëhet kujdes që në rastin më të parë të dalin nga misioni. Në RFGjermane, deri vite më parë ndalohej me Kushtetutë dalja e njësisë ushtarake jashtë vendit.

² - Rregullat e Angazhimit (në anglisht Rules of Engagement ose ROE) në mënyrë më koncize mund të konsiderohen si kufijtë deri ku lejohet kundërveprimi i njësisë për të përdorur armët e zjarrit (sidomos ato trajtojnë me shumë kujdes rastet kut kundërshtarit është i përzierë me popullsinë civile).

përgjegjësi në fushën e sigurisë) rezultati është akoma më gjithëpërfshirës, duke bërë që ekonomizimi i përpjekjeve dhe burimeve të realizohet në një shkallë më të lartë. Lidhja që sigurohet në këtë lloj planëzimi midis kërkesave për kapacitete operacionale me objektivat strategjike të vendit, e bën të vështirë, në mos të pamundur, influencën e interesave sektorialë të ministrive, apo shërbimeve të ndryshme brenda ministrive, duke pranuar vetëm zgjidhje sigurie si komb. Sot në disa vende po shkohet më tej me të ashtuquajturat “*ekosistemeve të sigurisë e mbrojtjes*”. Në këto raste, grupi i kontributorëve të sigurisë zgjerohet akoma më shumë brenda vendit duke përfshirë grupe interesi jo shtetërorë (si firma të mëdha të interesuara por edhe me kapacitete në fushën e sigurisë) ndërsa jashtë vendit, nëpërmjet rreshtimit në nisma bilaterale e rajonale, duke koordinuar përpjekjet me institucione homologe të vendeve të tjera, gjë që sjell bashkimin e fuqizimin e kapaciteteve të sigurisë e mbrojtjes, për rrjedhojë një shfrytëzim më efikas të tyre, me kosto të përgjithshme më e ulët.

Sikurse u përmend më lart, kapacitetet të cilat gjykohen të nevojshme për t’u krijuar, formulohen në formë rekomandimesh apo kërkesash brenda mundësive që ka kombi. Në qoftë se ato i tejkalojnë këto mundësi, kuptohet janë këto të fundit, që prevalojnë. Planëzuesve në këtë rast u del detyrimi të formulojnë qartë shkallën e riskut që politikëbërësit dhe kombi duhet të pranojnë, në kushtet kur niveli i kapaciteteve të krijuara është në përputhje me resurset (mundësitë) por më i ulët se nevojat operacionale që rezultojnë nga analizat e skenarëve. Një dukuri tjetër që vihet re sot në ndërtimin e kapaciteteve operacionale në të gjitha vendet anëtare të NATO-s është fakti që n.q.s gjatë Luftës së Ftohtë shumica e tyre kishin si njësinë më të madhe Korpusin (në ndonjë rast edhe më lart) sot përgjithësisht, njësia më e madhe (e kohës së paqes) është brigada (në ndonjë rast edhe batalioni). Kjo duhet kuptuar jo thjesht dhe vetëm si rrjedhojë e reduktimeve sasiore, por edhe si nevojë për fleksibilitet, për kundërveprim të shpejtë, duke aplikuar rendime luftimi të shkoqura, në disa pika të territorit të vendit në të njëjtën kohë, të palidhura praktikisht me njëra tjetrën në një rendim të vetëm luftarak, por sigurisht të bashkërenduara e sinkronizuara. Kapacitetet operacionale detyrimisht duhet të renditen në bazë të prioritetit. Kjo ndihmon në hapat e mëvonshëm të PPBE(S) për programimin e masave për realizimin e tyre. Për këtë do të flitet sërish në Kapitullin 3, kur do të sqarohet procesi i “axhustimit”, apo korrektimit të “programeve të mbrojtjes” dhe sjelljes së tyre brenda fondeve në dispozicion.

Planëzuesit strategjikë dhe vetë institucionet përkatëse qeveritare jo vetëm duhet t’i kuptojnë e zotërojnë produktet e PBK, por janë të detyruar t’ia bëjnë të njohura një audience të caktuar në momente dhe rrethana të caktuara. Kjo audiencë, sipas rastit mund të jenë programuesit e zbatuesit ushtarakë, parlamenti, opinionimi publik (deri kompanitë e mëdha të industrisë ushtarake). Sigurisht që për një pjesë prej tyre (zakonisht opinionimi publik, por jo vetëm) janë më të kapshme, produktet e fazës së zhvillimit të kapaciteteve operacionale, pasi ato lidhen me sisteme e pajisje konkrete. Për sa u përket programuesve e ekzekutuesve, për ta është me rëndësi të dorës së parë njohja e kuptimi i kërkesave operacionale. Në çdo rast këto produkte të secilës fazë duhet të jenë të formuluar, të formatuara në një formë të kuptueshme, brenda natyrës së vet, me qëllim që të mund t’u komunikohen e të udhëheqin fazën që vjen pas.

Sipërmarrësit:

“Planifikimi mbi bazë kapacitetesh” nuk mund të bëjë asnjë hap përpara pa pasur dy kategori “sipërmarrësish”: vendimmarrësit dhe zhvilluesit e kapaciteteve. Vendimmarrësit, janë lidhësi i lartë i mbrojtjes së bashku me zyrtarë të Qeverisë që kanë marrë përsipër të mbikëqyrin e drejtojnë këtë pjesë të rëndësishme të programit

të Qeverisë. Ata janë përgjegjës për të marrë vendimet në lidhje me opsionet apo zgjedhjet që duhen bërë. Informacioni që ata (duhet të) kërkojnë është i natyrës: rrugët/mënyrat e realizimit të objektivave politike-strategjike në fushën e sigurisë e mbrojtjes, risqet që rrjedhin nga vendime të ndryshme (të cilat në vetvete kushtëzohen nga kufizime të ndryshme) si dhe impakti i këtyre zgjedhjeve/vendimeve në sigurinë e vendit dhe në koston ekonomike. Nga ana tjetër, në zhvilluesit e kapaciteteve, përfshihet grupi i planëzuesve të cilët janë të ngarkuar të materializojnë vendimet e marra e zgjedhjet e bëra. Ata kanë përgjegjësinë që për secilin nga objektivat e vendosura nga vendimmarrësit, të programojnë e zhvillojnë kompozimin më optimal (“the best fit” ose “the best mix”) të kapaciteteve për të arritur efektin maksimal⁽¹⁾.

Sfidat e planifikimit mbi bazë kapacitetesh

“Planifikimi mbi bazë kapacitetesh” ka edhe sfidat e veta karakteristike, prej të cilave do të veçoja:

- Kapacitetet e vlerësuara si më të përshtatshme për përballimin e skenarëve parimisht janë “inter-forcë”, pra të krijuara sipas principit “jonit” dhe gjithashtu “shumë funksionalësh”. Si të tilla ndihet presioni i shërbimeve/forcave (tokësore, detare, ajrore) për të futur sa më shumë kapacitete të forcës së vet.
- Zgjedhja e kombinimit më optimal “inter-forcë” është e nevojshme të mbështetet mbi konsiderata, prej të cilave nga më të rëndësishmet janë ato ekonomike. Kjo kërkon nxjerrjen e koston për kapacitetet në një fazë të hershme, gjë që ka vështirësi, sidomos kur mungon përvoja e duhur për këtë.
- Gjatë punës për krijimin e skenarëve dhe përcaktimin e kapaciteteve përkatëse, kërkohet një shkallë e lartë abstraksioni, gjë që e shton vështirësinë e punës të planëzuesve strategjikë.
- PBK, ka si karakteristikë tjetër të vetën, faktin që një kapacitet duhet të shërbejë për t’u përdorur në më shumë se një skenar. Shpesh, për hir të kësaj kërkese, lind nevoja e zgjedhjeve të tilla që “sakrifikojnë” kapacitete tradicionale, heqje fare dorë nga sisteme e pajisje, gjë që shkakton pakënaqësi apo rezistencë nga grupe të ndryshme ushtarakësh, politikanësh, biznesi etj.
- Ndryshe nga “Planifikimi mbi bazë kërcënimesh”, ku si rregull, përballë një tanku kundërshtar planëzohej një tank yni, një grykë zjarri artilerie (apo diçka tjetër) në kushtet e “Planifikimit mbi bazë kapacitetesh”, këto të fundit planëzohen (siç u tha më lart) për të përballuar skenarë. Testimi i këtyre kapaciteteve shpesh bëhet në mënyrë indirekte (nga një herë mbi bazë modelimesh në kompjuter) deri në momentin kur skenari ndodh në realitet. Sigurisht deri në momentin e “provës së madhe”, qoftë ajo një katastrofë natyrore, industriale, një sulm kibernetik apo një sulm konvencional, mund të ketë kaluar shumë kohë, gjë që do të thotë investime të mëdha për të cilat ekziston gjithnjë pasiguria, nëse ato me të vërtetë do ta justifikojnë veten.
- Vetë mjedisi mbi të cilin parashikohen skenarët dhe planifikohen kapacitetet, është gjithashtu në ndryshim të vazhdueshëm. Subjekt i këtyre ndryshimeve mund të jenë të gjithë komponentët përbërës të tij: kundërshtari, teknologjia, politika e mbrojtjes e aplikuar nga lidhshipi politik, mjedisi natyror e klimaterik

¹ - Shpesh në zhargonin e zhvilluesve të kapaciteteve përdoret termi “synergy” i cili nënkupton një situatë të tillë ku shuma e efektit të disa faktorëve është më e madhe se secili prej efekteve të mbledhur veç e veç.

(megjithëse më ngadalë se të parët), burimet në dispozicion dhe vetë gatishmëria e kombit (më shumë në aspektin psikologjik) për të sakrifikuar burime në interes të mbrojtjes.

- Shpesh, në procesin e definimit të kapaciteteve të reja që duhen krijuar, për të përballuar sfidat e reja, pengon vështirësia për të parë qartë e për të nxjerrë konkluzionet e duhura nga përvoja e grumbulluar, por po aq shpesh pengesa krijohet nga një ndjenjë mos-konforti që krijon një gjendje e re.

Për shkak të sfidave e vështirësive të përmendura më lart, ende konstatohen boshllëqe në zbatimin e këtij lloji planifikimi në mënyrë konsistente, megjithëse po kalon dekadën që nga koha e futjes në aplikim, më e spikatur kjo në ndjekjen e ndryshimeve dinamike të mjedisit të sigurisë dhe përballjen me sfidat e reja. Ndërsa lufta moderne po bëhet më komplekse dhe më pak e parashikueshme, sinteza e përvojës dhe e mësimave të nxjerra bëhet gjithnjë e më e çmuar. Normalisht ky duhet të jetë një proces i vijueshëm përsosjeje nga ana e planëzuesve strategjikë. Shkëputjet, pauzat, kthimet prapa, janë me pasoja të mëdha për faktin se vetë arti i bërjes së luftës, nga ana e vet nuk ndjek këto ndalje apo kthime prapa. Duke qenë se luftohet për çështje vendimtare, “për jetë a vdekje”, siç thuhet shpesh, secila nga palët kundërshtarë synon të thellojë avantazhin ndaj tjetrës. Për fat të keq, dukuria e vënë re shpesh për

ndryshime të personelit në krye të strukturave planëzuese, kalimi nga një detyrë në një tjetër, me pak ose aspak lidhje apo vazhdimësi me njëra tjetrën, zhvendosja e vëmendjes në një drejtim e pastaj në një tjetër, nuk mund të prodhojnë një sistem të konsoliduar planifikimi strategjik. Çështja vështirësohet akoma më shumë kur flitet për sintezë të dukurive apo konkluzioneve të arritura me analiza të gjata e të mundimshme, që shpesh shtrihen në periudha relativisht të gjata kohe. Sinteza e problemeve esenciale, kërkon analizë profesionale dhe konsistencë të procesit. Jo rrallë, në sektorin e mbrojtjes (dhe këtu nuk është fjala vetëm për vendin tonë) memoria e sektorit, përcjellja e përvojës, vazhdimësia kanë pasur probleme. Në jo pak raste është filluar nga fillimi një punë e kryer me mund e sakrifica nga të tjerë më parë. Shpenzimi i kohës dhe energjisë në këtë rast do të ishte e keqja më e vogël, pasi jo gjithnjë ndodh që pavarësisht këtyre shpenzimeve të panevojshme, produkti i ri të rezultojë më i mirë se i mëparshmi.

Një nga sfidat që u shfaq përballë trupave të “koalicionit të vullnetit” apo NATO-s në Irak e Afganistan, ishin eksplozivat e improvizuara. Ndër tiparet më problematike të tyre ishte larmia në pamje (improvizimi) dhe masiviteti (mund të bëheshe objekt në çdo vend e në çdo kohë). Nga statistikat e humbjeve të FA Amerikane në Afganistan, rezulton se në 46% të rasteve ato kanë ndodhur nga “eksplozivat e improvizuara”, rreth 20% nga zjarri në distancë dhe rreth 17.5% nga armët e vogla në distancë të afërt me kundërshtarin. Reagimi i parë instiktiv ishte “hedhja e syve” tek zgjidhja materiale. Kështu filloi prodhimi në masë i mjeteve të reja të blinduara të afta për të përballuar këto eksploziva nëpërmjet trashësisë së blindit dhe formave të pareteve, sidomos formës në trajtë “V” të dyshemesë. Pas një periudhe relativisht të gjatë, reagimi ndaj eksplozivave të improvizuara mori formë më të plotë, duke u mbështetur nga një numër masash të tjera të natyrës doktrimore, përgatitje teknike, psikologjike, zbulim, kundërzbulim etj. Në këtë mënyrë masat reaguese u futën në “hullinë” e planifikimit mbi bazë kapacitetesh, duke u kompletuar në paketa kapacitetesh dhe jo thjesht “mono-shërbim”, duke mos e konceptuar zgjidhjen thjesht e vetëm në futjen (në rastin konkret) të një tipi të ri transportuesi të blinduar.

000

Pas trajtimit që iu bë në këtë kapitull “planifikimit” në përgjithësi dhe “planifikimit në bazë kapacitetesh, në veçanti, le të ndalemi tani më konkretisht në disa produkte të planifikimit. Strategjia e Sigurisë Kombëtare (SSK) dhe Strategjia Ushtarake (SU) për vetë natyrën e tyre, ndryshojnë nga planet, ato nuk janë produkte të mirëfillta planifikimi. Për më tepër, SSK, si proces e produkt, zhvillohet “jashtë” mbrojtjes, është më e gjerë se fusha e mbrojtjes. Detyra e SSK dhe SU është të vendosin bazamentin e nevojshëm konceptual, duke ua bërë më të lehtë planëzuesve punën për

përgatitjen e planeve të mbrojtjes, por në esencë ato nuk janë “planifikim”. Pavarësisht nga kjo, pa këto dy dokumente të rëndësishme, çdo hap i hedhur në procesin e “Planifikimit”, çdo produkt i tij, duke filluar nga Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FA (PAZH), do të qëndronte “në erë”. Atyre do t’u mungonin një numër vlerësimesh e supozimesh të nivelit strategjik, të cilat mundësojnë “startimin”. Për më tepër, produktet e planifikimit, të dala nga një proces i tillë, vështirë se do të aprovoheshin e zyrtarizoheshin nga ndonjë prej autoriteteve të cilat me ligj, kontrollojnë buxhetin (buxhetin e mbrojtjes, por jo vetëm) si Ministri i Mbrojtjes, Qeveria, Parlamenti etj.

Në lidhje me “nomenklaturën” e produkteve të “Planifikimit”, sigurisht që ka përvoja të ndryshme. Për sa i përket vendit tonë, deri tani nuk ka një procedurë, një udhëzues autoritar që të vendosë përfundimisht se cilat dokumente do të përfshihen në “Planifikim”. Personalisht mbështes fort konsiderimin edhe të SSK e SU në komponentin “Planifikim” të procesit të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes. Gjithë trajtimi që i bëhet në këtë kapitull “Planifikimit”, është parë nga kjo qasje. Në këtë mënyrë, SSK është dokumenti kryesor i fushës së sigurisë që vendos objektivat kombëtarë në një kontekst të caktuar, të krijuar nga një vlerësim sa më objektiv i kërcënimeve, rreziqeve, avantazheve e disavantazheve të mjedisit gjeo-strategjik të sigurisë. Nga ana e vet, SU konverton objektivat kombëtare të sigurisë në objektiva strategjike ushtarakë. Gjithashtu dizenjon (në vija të trasha) instrumentin ushtarak (p.sh, prioritet në forcat e këmbësores së lehtë) që duhet ndërtuar (modifikuar) me qëllim përmbushjen e këtyre objektivave. Në këtë kuadër, SU përcakton ndërtimin strukturor të Forcës së Armatosur (shërbimet, forcat) si dhe detyrat që do të kryejë secili prej komponentëve të saj. SU duhet të shprehet në mënyrë të qartë edhe për probleme të karakterit parimor, nëse kjo Forcë e Armatosur do të ndërtohet vetëm mbi komponentin aktiv apo do të duhet të ketë edhe atë rezervë, nëse do të jetë e nevojshme që në situata ekstreme të përdoren edhe resurse të tjera të kombit për mbrojtje etj. Pas kësaj, është PAZH i cili i konkretizon akoma me tej detyrat e SU duke u marrë kryesisht me kapacitetet që do të duhet të krijohen (të ndërtohen rishtaz, pra nga fillimi, apo modifikohen nga gjendja ekzistuese) si dhe me “porcionet” që duhet të krijohen e alokohen prej kategorive të burimeve të mbrojtjes (njerëzore, materiale, financiare) me qëllim ndërtimin e instrumentit ushtarak që kërkon/përcakton SU.

2.3. Strategjia e Sigurisë Kombëtare

Sikundër u përmend, SSK ka rolin dhe detyrën të bëjë një analizë të mjedisit të sigurisë, të vlerësojë kërcënimet e rreziqet, të rendisë obligimet e shtetit ndaj sigurisë së vet dhe obligimet ndërkombëtare. Në vijim ajo, ose dokumente të tjerë të ngjashëm me të, përcakton rolet e institucioneve të ndryshme të sigurisë dhe misionet e pritshme të tyre, kapacitetet e kërkuara për garantimin e sigurisë në një periudhë 10-15 vjeçare në të ardhmen, duke artikuluar gjithashtu qartë obligimin e shtetit për burime (kryesisht financiare) në dispozicion të sigurisë e mbrojtjes. Të tilla obligime mund të jenë p.sh: deklarimi që për një periudhë të përcaktuar (specifikohen vitet) në sektorin (në buxhetin) e mbrojtjes do të alokohet për çdo vit 2% e Prodhimit të Përgjithshëm Bruto (GDP). Një nga karakteristikat e dokumenteve të kësaj natyre sot, është diapazoni i gjerë në të cilin shihet siguria, duke mos e kufizuar atë vetëm në fushën e mbrojtjes. Për vetë impaktin që një dokument i tillë ka në sigurinë e vendit, numrin e institucioneve që përfshin, efektet financiare etj, SSK si rregull miratohet në parlament, me ligj të posaçëm, gjë që (të paktën në teori) i jep asaj një farë garancie për të qëndruar e pandryshuar në shtyllat kryesore, pavarësisht nga rotacioni i pushtetit. Nga ana tjetër, vetë dokumenti duhet të ndjekë e të reflektojë në mënyrë

aktive çdo ndryshim të rëndësishëm që ndodh në mjedisin e sigurisë, brenda apo jashtë vendit. Për këtë arsye, zakonisht këto dokumente rishikohen në periudha 2-3 vjeçare (Britania e Madhe ka sanksionuar Rishikimin Strategjik të Sigurisë e Mbrojtjes çdo 5⁽¹⁾ vjet). Duke qenë se analizat në lidhje me sigurinë në përgjithësi dhe vetë dokumentet strategjike që merren me to kanë një hapësirë shumë të gjerë, në vijim do të bëhet një fokusim në disa specifika në trajtimin e këtyre çështjeve në dokumentet strategjike të sigurisë në vendet e Ballkanit Perëndimor.

Dokumentet strategjike të sigurisë kombëtare të vendit tonë e të disa vendeve të Ballkanit Perëndimor⁽²⁾

Secili prej këtyre vendeve ka të paktën 3 dokumente madhorë sigurie: Strategjia e Sigurisë Kombëtare, Strategjia Ushtarake (apo e Mbrojtjes) dhe Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes (në disa vende Libri i Bardhë). Një “pasuri” e tillë dokumentesh sigurie të bën të konkludosh se për shkak të historisë së komplikuar, siguria artikulohet fort në dokumentet e kësaj natyre në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor (BP). Megjithatë, nga studimi i tyre të krijohet përshtypja se analizat e kryera si dhe mjetet e metodat që ato gjykojnë të vënë në shërbim të sigurisë duken jo bindëse, të pamjaftueshme ose përtej fuqive të vetë vendeve të rajonit.

Gjithashtu, rolet e misionet për institucionet kryesore të sigurisë (Punët e Jashtme, Mbrojtja, Punët e Brendshme, Drejtësia, Shërbimi Inteligjencës, Financa, Transporti, deri Shëndetësia e Mjedisi) paraqiten të gjeneralizuara duke bërë të vështirë, që këto dokumente të jenë me të vërtetë dokumente pune, detyrues e koordinues për këto institucione. Në një konferencë rajonale⁽³⁾ të organizuar në Tiranë në vjeshtë 2007, një numër analistësh pranuan se shpesh përgatitja e këtyre dokumenteve konsiderohet më shumë si një obligim ndaj partnerëve ndërkombëtarë, si një mesazh se po ecet në vazhden (modën) e Euro-Atlantike në këtë fushë dhe jo aq si një nevojë e brendshme.

Me gjithë ndonjë vështirësi për krahasim, SSK-të e të gjitha vendeve ndjekin një mënyrë të ngjashme kompozimi, gjë që është e drejtë (me gjithë ndonjë dozë skolarizmi). Përgjithësisht ato ndjekin linjën:

- Parimet kryesore
- Vlerat, interesat dhe objektivat kombëtare
- Vlerësime për sfidat, kërcënimet dhe rreziqet
- Fushat e veçanta të sigurisë
- Mbrojtja (politika e mbrojtjes) dhe forcat e armatosura
- Implementimi i politikave/konkluzioneve në fushën e sigurisë

Ngjashmëria është e dukshme edhe në mënyrën e konceptimit të çështjeve të sigurisë në rajon, kjo mund të vijë si rezultat i një analize të problemeve të ngjashme ose si rrjedhojë e influencës së shteteve të tjera perëndimore që kanë asistuar këto vende në çështjet e sigurisë.

Përgjithësisht të gjitha dokumentet e sigurisë theksojnë nevojën për anëtarësim në NATO (përrjashtuar Serbisë) gjithashtu (përrjashtuar Serbisë) i japin më tepër kredite

¹ - Shih “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: the National Security Strategy”, Tetor 2010, fq.6

² - Për analizën krahasuese të dokumenteve të sigurisë të vendeve të Ballkanit Perëndimor janë shfrytëzuar punimet e Konferencës të zhvilluar për këtë qëllim në Tiranë, Shator 2007 dhe punimi i Gyarmati, “Studim mbi vlerësimin e kërcënimeve dhe sfidave ndaj sigurisë në Ballkanin Perëndimor”, botim anglisht.

³ - Konferenca u zhvilluar në Shtator 2007, në Tiranë, si një bashkëpunim i Institutit për Demokraci e Ndërmjetësim (Tiranë) në bashkëpunim me Qendrën për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (Gjenevë).

NATOs, në raport me BE, për çështjet e garantimit të sigurisë në rajon, por nga ana tjetër, theksojnë anëtarësimin në BE si një trend i natyrshëm dhe ç'është më e rëndësishmja, si faktorin kryesor, bile dominant, në mundësinë e prosperitetit ekonomik, politik etj, të vendeve të këtij rajoni në të ardhmen. Të gjitha shtetet e BP gati njëlloj janë shprehur në aspiratën për të ndërtuar shoqëri demokratike, mbështetur në shtetin ligjor, në ekonominë e tregut, anëtare të organizatave Euro-Atlantike (përfshirë BE). Për sa u përket raporteve ndaj njëri-tjetrit, "formula e artë", duket të jetë pak a shumë e njëjtë: "Jo kërcënim, por njëherazi, jo besim"⁽¹⁾.

Një dukuri që vihet re gati në të gjitha dokumentet e sipërpërmendura është një farë konfondimi në trajtimin që u bëhet kërcënimeve, rreziqeve dhe sfidave. Në to nuk bëhet si duhet dallimi principlial midis "kërcënimit", "rrezikut" e "sfidës"⁽²⁾. **Kërcënimi** ka të bëjë kryesisht me një veprim/qëndrim të ndërgjegjshëm të njëres palë e cila në potencë kërcënon të përdorë një mjet për të arritur një përfitim apo lëshim nga pala tjetër. **Rreziku** është më shumë i lidhur me një faktor apo situatë ndaj të cilës një palë ka dobësi (të natyrave të ndryshme) për ta përballuar dhe duke qenë e ekspozuar ndaj tij në mënyrë objektive, në çdo moment, ekziston probabiliteti që nga një kombinim (më së shumti rastësor) shkaqesh që mund ta aktivizojnë, të bëhet objekt e të vuajë pasojat negative. Për sa u përket **sfidave**, sidomos në kontekstin e dokumenteve në fjalë, kuptimi është më shumë për detyrime, për objektiva të vështira e komplekse që kërkojnë resurse e kohë për t'u realizuar.

Në një numër debatesh e tryezash të formatit kombëtar, për dokumentin tonë të SSK është ngulur këmbë që interesat kombëtarë të formulohen më shkoqur, me qëllim orientimin e dokumenteve të tjerë pasues të fushës së sigurisë (p.sh Strategjia Ushtarake). Për këtë çështje, nga ndonjë grup tjetër ekspertësh ka pasur një fare ngurrimi duke e argumentuar këtë me sensitivitetin që paraqet ndonjëherë ndaj fqinjëve, deklarimi hapur i këtyre interesave. Ky problem vështirësohet gjithashtu edhe nga fakti që rrallë mund të gjesh shpalljen e vizionit strategjik të lidhshimit të lartë politik në një dokument të vetëm. Këtu është fjala jo vetëm për vizionin në fushën e sigurisë, por për diçka më gjithëpërfshirëse që prek njëherazi zhvillimin ekonomik, politikat sociale, atë të arsimit, të mbrojtjes së mjedisit etj. Në interes të reflektimit të tyre në dokumentin e SSK, lind nevoja që ky vizion të "mblidhet" pjesë-pjesë, në fjalime të ndryshme të këtij lidhshimit, në tryeza aktiviteteve kombëtare e ndërkombëtare, në programe qeverie (kur mbrohen në parlamentet përkatëse) etj. Në këtë mënyrë ato krijojnë të ashtuquajturën "Grand Strategy", e cila, ndryshe nga Strategjia e Sigurisë Kombëtare, si rregull, mbetet kështu e fragmentuar në një konstelacion dokumentesh, fjalimesh, evenimentesh, pa mundur të botohet kurrë si një dokument i vetëm, kompakt e i zyrtarizuar.

Të gjithë dokumentet pothuajse përsërisin konceptet Euro-Atlantike, duke u kushtuar më shumë rëndësi kërcënimeve të reja në raport me ato tradicionale. Për sa i përket korrupsionit, megjithëse ai, gati në të gjitha dokumentet e sigurisë të vendeve të BP, renditet relativisht lart në listën e kërcënimeve rajonale apo kombëtare, mungojnë analizat e hollësishme sidomos të lidhjeve midis korrupsionit dhe krimit të organizuar. "Trajtimi për të bëhet në mënyrë sipërfaqësore, më shumë me deklarime politike"⁽³⁾.

¹ - Po aty, faqe 51

² - Po aty, faqe 31

³ - Istvan Gyarmati, "Studim mbi vlerësimin e kërcënimeve dhe sfidave ndaj sigurisë në Ballkanin Perëndimor", botim anglisht, faqe 7. Në internet: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail/?id=47542&lng=en>

Në dokumentet e sigurisë të vendeve të Ballkanit Perëndimor ndeshen edhe qasje të tjera të përbashkëta si:

- “stabiliteti dhe interesat rajonale” – përmendet nevoja që secili prej vendeve dhe të gjithë së bashku të kontribuojnë në stabilitetin e rajonit si kusht për prosperitetin e tij.
- “Marrëdhëniet ndërshtetërore” – theksohet qenia të barabartë dhe nevoja për të zgjidhur diferencat me mjete paqësore e mirëkuptim.
- Tranzicioni dhe nevoja e një zhvillimi të pa ndalur të tij (sidomos “ndërtimi i shtetit të së drejtës”).
- Elementi ku dokumentet e sigurisë të vendeve të rajonit janë më të ngjashme e më pranë njëri tjetrit është trajtimi që i bëhet në to kërcënimeve rajonale. Kjo u konstatua posaçërisht nga të gjithë pjesëmarrësit në Konferencën e Tiranës (2007) të përmendur më lart.
- Mjedisi dhe domosdoshmëria e ruajtjes së tij.
- Katastrofat – të gjitha dokumentet kanë bërë klasifikimin në katastrofa natyrore, industriale dhe epidemi me efekt të madh (virulence, shpërndarje).
- Kërcënimi kibernetik përgjithësisht është anashkaluar në dokumentet e sigurisë të vendeve të rajonit. Kjo në një fare mase shpjegohet edhe me varësinë ende të ulët relativisht të këtyre vendeve ndaj sistemeve automatike dhe teknologjisë së informacionit në përgjithësi.

Në dokumentet e sigurisë të vendeve të BP ka edhe veçanti, gjë që është e natyrshme. Kështu:

- Serbia – i mëshon sidomos faktit që ndërhyrja e komunitetit ndërkombëtar në territorin e një vendi kërkon si parakusht një mandate të qartë nga OKB dhe vetëm për mision paqeruajtës.
- Maqedonia e Bosnja artikulojnë probleme të tyre specifike si “*integrimi i brendshëm*”

Pas kësaj paraqitje të përgjithshme të dokumenteve strategjike në fushën e sigurisë të vendeve të Ballkanit Perëndimor gjykoj se mund të tërhiqeshin disa konkluzione të rëndësishme:

Së pari: të gjitha dokumentet ekzistuese janë “*produkte qeveritare*”. Në anketimin e organizuar nga Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim (IDN) në Tiranë, 69% e të anketuarve kanë mendimin se problemet e sigurisë nuk janë konsultuar sa duhet me shoqërinë⁽¹⁾.

Së dyti: me gjithë vendin që zënë në këto dokumente zyrtare problemet e zhvillimit, si pjesë e pandarë e sigurisë, e parë kjo në fushën e shtet-formimit, të ndërtimit të një demokracie funksionale, të një ekonomie tregu etj, përsëri ndihet një qëndrim disi në sipërfaqe, kur vjen puna për diskutimin e rrënjëve të një farë prapambetje të kësaj pjese të kontinentit e krahasuar me pjesën tjetër.

Misioni i ndërtimit të paqes në Ballkan ende nuk ka përfunduar... Vetëm atëherë kur vendet e këtij rajoni të gjenden në një kurs të pakthyesëm drejt BE, ne mund të jemi

¹ - “Perceptimet e Elitës Shqiptare në çështjet e strategjisë së sigurisë, kërcënimeve e rreziqeve”, publikim i Institutit për Demokraci e Ndërmjetësim Tiranë, 2010, fq.8. Për informacion të mëtejshëm në lidhje me gjetjet e këtij anketimi, shih në internet në adresën:
http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/RAPORTI%20final%20english-edited%203_.pdf

në gjendje të festojmë... Deri atëherë, duhet ta mbajmë Ballkanin në binarë, duke siguruar që Bosnja, Kosova dhe Maqedonia të jenë në tren⁽¹⁾.

Pas kësaj analize të dokumenteve strategjike në fushën e sigurisë të vendeve të Ballkanit Perëndimor të para “në bllok”, le të shohim më në detaje disa probleme me dokumentin tonë të Strategjisë së Sigurisë Kombëtare (SSK).

Para së gjithash, SSK e RSH është “vjetruar”. Ajo është miratuar në Kuvendin e Shqipërisë në vitin 2004 dhe megjithëse në vetë këtë dokument vihej detyrimi për t’u rishikuar çdo dy vjet, kanë kaluar tashmë 8 vjet dhe ende nuk kemi një dokument të ri që të reflektojë një numër zhvillimesh të rëndësishme në fushën e sigurisë, sidomos, shpalljen republikë të Kosovës dhe hyrjen e Shqipërisë në NATO.

Gjithashtu dokumenti ynë i SSK ka dobësi në përcaktimin e roleve dhe misioneve të të gjithë institucioneve të shtetit që merren me problemet e sigurisë.

Vetë formulimet e përdorura në dokumentin tonë të SSK, në një masë të madhe fillojnë me “Kjo strategji...”, pra SSK i bën komente vetë SSK, si të ishte një tekst mësimor që zbrëthente SSK, pa u marrë direkt me problemet që normalisht janë objekt i një strategjie të sigurisë kombëtare.

Që nga viti 1996, u gjykua që dokumenti “Politika e Mbrojtjes” deri atëherë i nxjerrë më vete, të ishte pjesë e dokumentit të SSK të RSH, si një nga kapitujt e rëndësishëm të saj. Sigurisht që mund të jetë edhe kështu. Problemi qëndron se trajtimi që i është bërë këtij kapitulli (pra “Politika e Mbrojtjes”) në SSK aktuale është i përgjithshëm dhe jo sa duhet në përshtatje me SSK. Në Lidhjen 2.3 jepet një variant i mënyrës së kompozimit (“outline”) të kapitullit “Politika e Mbrojtjes” (pra jo i gjithë dokumentit të SSK).

Metodologjikisht, dokumente të kësaj natyre e kanë të domosdoshme realizimin e disa sondazheve, me qëllim njohjen e perceptimit të opinionit publik dhe vlerësimin e nxjerrjen e konkluzioneve prej tyre. Në fakt SSK aktuale i mungon një komponent i tillë i rëndësishëm. Sondazhe të tilla në opinionin publik janë kryer nga institucione të tjera, jo qeveritare të vendit, kryesisht në periudhën para marrjes së ftesës për anëtarësim në NATO. Nga studimi i tyre rezulton se perceptimi i popullit për kërcënimet e rreziqet ndaj sigurisë së vendit tonë, është i ndryshëm për nga prioritetet, krahasuar me atë që përshkruhet në SSK aktuale (fig. 2.1).

Në Lidhjen 2.4 jepet një paraqitje më e detajuar e disa sondazheve të realizuara nga Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim, Tiranë, ku pata rastin, por edhe nderin të kontribuoj personalisht.

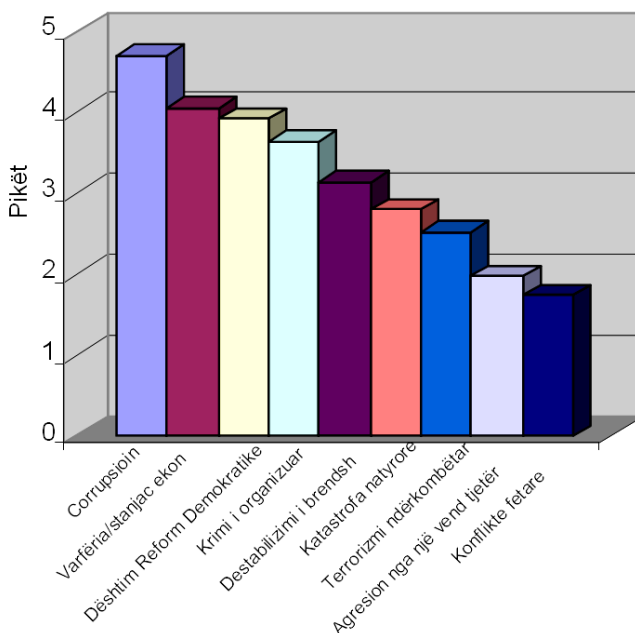


Fig. 2.1 Perceptimi nga publiku shqiptar i kërcënimeve / rreziqeve (sontazhi i IDN-2007)

¹ - Artikulli i Soren J.Petersen (dikur administrator në Kosovë) dhe Daniel Serwer, botuar në New York Times, me titull “Ballkani mund të dështojë” (ribotuar në gazetën “Shekulli”, 15.11.2010)

Duke qëndruar sërish në aspektin metodologjik, dokumenti aktual i SSK nuk ka mundur të shfrytëzojë edhe punën e një numri institucionesh jo qeveritare, të cilat sot në Shqipëri kanë si objekt studimi problemet e sigurisë. Ato padyshim përbëjnë një pasuri të çmuar kombëtare që nuk mund të mos merret në konsideratë në ndërmarrje të tilla serioze e që kanë rëndësi për gjithë kombin. Në Lidhjen 2.5 jepet një listë e këtyre institucioneve (të paktën me pamjen që ata kanë pasur dy vite më parë).

Së fundi, në vitin 2006, në kuadrin e vendosjes së marrëdhënieve të bashkëpunimit me Qendrën Marshall⁽¹⁾, asaj iu kërkua ekspertizë për dy dokumente, SSK dhe SU të RSH. Ekspertët e kësaj Qendre, pas një studimi të kujdesshëm të të dy dokumenteve, dërguan komentet e tyre. I ndërgjegjshëm për ndonjë efekt të pakëndshëm që ato mund të bënin tek pala shqiptare vërejtjet e tyre, Drejtori i Qendrës Marshall, i shumërespektuari Doktor Ros, në letrën e vet të datës 10 Prill 2006, drejtuar Ministrin të Mbrojtjes të RSH, midis tjerash kujdeset të sqarojë se rishikimi i dokumentit tonë të SSK ishte bërë nga një grup prej tre ekspertësh, dy amerikanë e një zvicerian, të cilët në vërejtjet e tyre kishin pasur konsensus të plotë me njeri tjetrin. Më tej letra vijon: “...megjithëse ndonjëherë kritike, ato kanë synuar të jenë konstruktive dhe unë shpresoj që ju t’i gjeni ato të dobishme”.

Një paraqitje në origjinal, e letrës së Drejtorit të Qendrës për Ministrin e Mbrojtjes, së bashku me vërejtjet për SSK, jepet tek Lidhja 2.6. Më poshtë paraqiten disa nga vërejtjet më esenciale për dokumentin e SSK të RSH i cili vazhdon të jetë në fuqi:

1.(në pikën 1 ka një numër konsideratash pozitive, të përgjithshme, për SSK të RSH, sidomos në lidhje me aspiratën e integritit të RSH në NATO e EU)
2. ... dokumenti mund të bënte shumë më tepër për të ... qenë një “strategji veprimi” e qartë. Shumica e kapitujve nuk arrijnë të shkojnë përtej deklarimeve të përgjithshme në lidhje me ... politikat aktuale.
3. Struktura e kapitujve kryesore, shumë shpesh të paqartë në konceptim dhe përsëritës në përmbajtje ... Kjo vlen edhe për kapitullin e fundit ku flitet për rolet dhe marrëdhëniet midis institucioneve drejtuese strategjike.
4. Doza e referimeve të përsëritura ndaj disa çështjeve të rëndësishme mund të leje përshtypjen se (ato) janë përcaktuar keq, ose reflektojnë modele mendimi të stilit të vjetër...
5. Përtej prioritetit të shprehur qartë për integrim në NATO dhe Bashkimin Evropian, më tepër vëmendje duhej t’i kushtohej roleve ...dhe parimeve udhëheqëse të këtyre dy institucioneve, sikurse edhe rëndësisë dhe roleve të institucioneve të tjera ndërkombëtare si OKB, OSBE, Këshilli i Evropës, etj.
6. Trajtimi i marrëdhënieve rajonale mund të përmirësohej ndjeshëm duke i kushtuar vëmendje organizatave të ndryshe të Evropës Juglindore e Qendrore, si edhe çështjeve kyçe në marrëdhëniet bilaterale me vendet në fqinjësi direkte apo të afërt.
7. Trajtimi i terrorizmit do të mund të përmirësohej nëse bëhej një detajim i shkurtër i rrugëve/formave në të cilat ai përbën një shqetësim ndaj sigurisë së Shqipërisë, nga brenda apo nga jashtë.

¹ - Një sponsorizim i përbashkët amerikano-gjerman, e vendosur në Garmish, pranë Mynihut, që nga viti 1993 “Qendra Marshall” është kthyer në një gjenerator të fuqishëm idesh të reja për sektorin e sigurisë dhe mbrojtjes, një forum diskutimesh me vlerë midis ekspertëve të vendeve të ndryshme të zonës Euro-Atlantike por edhe të kontinenteve të tjera.

2.4. Strategjia Ushtarake

Një nga zhvillimet kyçe në mjedisin e sigurisë (në mënyrë të posaçme për Evropën sot) është fakti që shumica e vendeve evropiane (në mos jo të gjitha) nuk e ndjejnë më veten të kërcënuara ushtarakisht nga shtete fqinje. Nga ana tjetër, ndërsa “mbrojtja” nuk duket më një problem, të paktën në kuptimin e dikurshëm të fjalës, “siguria” e shumë vendeve evropiane konsiderohet e brishtë, bile kjo po vjen duke u theksuar. Në këto kushte, forca ushtarake dhe gjithë blloku i masave për përgatitjen e saj në aspektin doktrinor, pajisjen me mjete luftarake, mbështetjen logjistike apo trajnimin, janë bërë tashmë një pjesë e “sigurisë”, me implikime për vetë forcat e armatosura.

Ndryshe nga kërcënimet tradicionale të jashtme, të cilave u viheshin përballë kryesisht masa ushtarake, sot kërcënimet janë njëherazi të brendshme e të jashtme, të një natyre të tillë që u duhet vënë përballë një mori masash të imponimit të ligjit, anti-terror, anti-krim, etj. Për më tepër, duke qenë se në sajë të “porozitetit” të kufijve, këto kërcënime i përshkojnë lehtë kufijtë (për të goditur, por edhe për t’i ikur ndëshkimit) masat kundërvepruese, përveç nevojës për të qenë sa më gjithëpërfshirëse nga institucionet e sigurisë të një vendi, është e nevojshme të koordinohen edhe me masa nga institucione homologe të vendeve të tjera.

Strategjia Ushtarake jep përgjigje në lidhje me objektivat kombëtarë për të përballuar kërcënimet ushtarake nga jashtë, prioritetet kombëtare për mbrojtje, alokimin e resurseve për mbrojtje, strukturat e kohës së paqes e ato të luftës. Ajo gjithashtu parashtron angazhimet ndaj sigurisë dhe kapacitetet ushtarake për të plotësuar këto angazhime. Në të duhet të gjejnë vend rolet dhe misionet e forcave të armatosura, skenarët në formë të përgjithshme, kuadri financiar i parashikuar dhe niveli i ambicies. Ajo realizon “*transliterimin*” e Direktivës Politike të Qeverisë në “Terma strategjike-ushtarake dhe ushtarako-teknike”⁽¹⁾. Strategjia Ushtarake është një set idesh të ndjekura për t’u realizuar nga një force e armatosur, me qëllim arritjen e synimeve të dëshiruara strategjike (politike). Në idetë e Klauzeviçit për përmbajtjen e Strategjisë Ushtarake theksi vihej më shumë në betejën, por gjithnjë në interes të arritjes së qëllimeve politike. Lidëll Harti, pas Luftës II Botërore, në punimet e tij për Strategjinë Ushtarake, e theksoi akoma më shumë faktorin politik në gjithë kuadrin e masave me karakter ushtarak të përcaktuara në një Strategji Ushtarake.

Feld Marshall Allenbruk e përcakton Strategjinë Ushtarake si art, që ka përgjegjësinë “...*të nxjerrë nga qëllimi politik një seri objektivash ushtarake për t’u përmbushur, t’i vlerësojë (t’i vejë në korrespondencë) këto objektiva me kërkesat ushtarake që duhen realizuar dhe parakushte të tjera që janë të nevojshme, të vlerësojë burimet në dispozicion dhe ato në potencë në lidhje me kërkesat ushtarake dhe të dizenojë nga ky proces një sistem koherent prioritetesh si dhe një kurs veprimi të logjikshëm*”⁽²⁾.

“Grand Strategjia” që u përmend më lart, megjithëse zakonisht e pa shkruar në një dokument solid, lidhet e u shërben interesave të shtetit, si i tërë, në një gamë më të gjerë se siguria. SSK (ose dokumente të tjerë të ngjashëm me të) fokusohet në çështjet e sigurisë, përtej dhe jo e kufizuar me ato të mbrojtjes. Strategjia Ushtarake është e derivuar prej tyre, por është më e ngushtë në fushën e veprimit dhe i nënshtrohet gjithnjë interesave dhe detyrave që vënë ato, sidomos SSK. Kështu, gjatë operacionit

¹ - Shfrytëzuar e përshtatur nga Jaan Murumets, “...Defense Planning and Management System ...for Small States”, Kolegji Kombëtar i Mbrojtjes i Estonisë, 2007, fq.170-175.

² - Feld Mareshall Allenbruk (Alanbrooke) ish Shef i Shtabit të Përgjithshëm të UK si dhe bashkëkryetar i Komitetit të Përbashkët Anglo-Amerikan të Shefave të Shtabeve të Përgjithshëm për gati gjithë periudhën e Luftës II Botërore. Marrë nga “British Defense Doctrine”, edicion 3, 2008

“Stuhia e Shkretëtirës” të verës 1991, nga logjika ushtarake, mësymja e suksesshme e forcave të koalicionit duhej të vijonte pa e ulur tempin deri brenda në Bagdad, për të përmbysur Sadamin. Krejt ndryshe, politika vendosi që për një numër arsyesh (sigurisht jo ushtarake) mësymja duhej të ndalej. Sikurse dihet, konsideratat politike ishin decisive dhe veprimet luftarake në teatër u ndalën para Bagdatit.

Ndryshe nga përvoja e të shkuarës deri në Luftën I Botërore, ku kanë spikatur personalitete ushtarake të fortë që iu imponuan inaktivitetit dhe dobësisë së pushtetit të lartë politik⁽¹⁾, me Luftën II Botërore e në vijim, konstatohet tendenca, me sa duket e pakthyeshme, e vendosjes së strategjeve nën kontrollin e politikës⁽²⁾. Ky trend, ka shprehjen më koncize në thënien e Klemanso-së: “Lufta është një biznes shumë i rëndësishëm për t’ua lënë (të gjithë) në dorë ushtarakëve”.

Teoricienët Euro-Atlantikë sot bashkohen në një farë mase me mendimin se një nga sfidat në strategjinë e sotme është ballafaqimi me të ashtuquajturën “luftë asimetrike”. Në vetvete, lufta asimetrike ka kosto të ulët për palën që e zhvillon, ajo mund të zgjatet pa kufi kohorë, bile të shuhet përkohësisht e të ndizet përsëri, ndonjëherë me intensitet më të lartë. Nga ana e një ushtrie të një vendi Euro-Atlantik (të paktën) sot është shumë e çmuar lidhja “Politikë-Ushtri-Opinion publik”. Për fat të keq, kjo lloj lidhje është vështirë të mbahet në luftëra që zgjaten në kohë, pa dhënë rezultate të dukshme e të menjëhershme.

Aftësia e ushtrive moderne sot për të dhënë goditje të fuqishme amortizohet dhe shpesh bëhet zero, nga vështirësia për ta dalluar dhe veçuar kundërshtarin nga popullsia në të cilën ai qëndron i përzierë pothuajse vazhdimisht. Sikurse shprehej Gjeneral Hayden, ish Drejtor i CIAs, në leksionet e tij, në Qendrën Marshall: *“Dje gjatë Luftës së Ftohtë ishte shumë e lehtë të dalloje armikun, por shumë e vështirë të luftoje me të e ta asgjësoje. Sot është shumë e lehtë ta asgjësosh, por është shumë e vështirë ta gjesh. Për më tepër, sot nuk shtrohet detyra të gjesh vetëm armikun, por të gjesh edhe armikun potencial, pra atë që mund të bëhet i tillë një ditë, në të ardhmen, në disa rrethana të caktuara”*⁽³⁾. Guerilasit i kundërvihen strategjisë së ushtrive moderne duke dhënë goditje të cilat përgjithësisht nuk kanë kosto për të parët, ndërsa kundërveprimi i fuqishëm “konvencional” nga i dyti, nga një ushtri moderne, ka vlerë të dyfishtë për guerilasit: së pari, shkakton andralla të mëdha politike, në vendin e origjinës të ushtrisë moderne, por edhe në opinionin ndërkombëtar. Së dyti, për shkak të dëmeve “kolaterale” që kundërveprimi “shembullor” i sjell popullsisë në teatrin e luftimit, në disa raste edhe më gjerë, në gjithë vendin në luftë, bile edhe në shtetet fqinje, shkakton një pakënaqësi e kundërveprim shpesh mbarëpopullor që minon rezultatet e luftimit dhe objektivat e vetë luftës.

Luftimi i sotëm modern, përballja me veprimin “asimetrik”, po shfaq disa dukuri karakteristike të cilat jo gjithnjë janë të qarta dhe ca më pak mbahen parasysht në përgatitjen e ushtrive moderne për t’u përballur me të. Kështu:

¹ - Të tillë kanë qenë në Gjermani - gjeneralët Hidenburg dhe ndihmësi i tij Ludendorf (përkatësisht komandant e zv.komandant suprem të FA Gjermane, të cilët në disa raste iu imponuan vetë Kajzerit) në Francë - Marshalli Fosh dhe Gjenerali Peten të cilët iu imponuan lidhshiripit politik francez me përjashtim të kryeministrit të fundit Klemanso (viti 1918), në Angli Gjeneral Heig, në Rusi – Gjenerali Brusilov i cili pati guxim të kërkonte deri abdikimin nga fronti të Carit etj.

² - Hitleri, Stalini, Çurçilli, De-Goli, por në një fare mase edhe Ruzvelt (pa përmendur shtete më të vogla, përfshi edhe vendin tonë) ndërhyjnë dhe ushtronin një ndikim të fortë në planet ushtarake, në jo pak raste me efekte kundërproduktive për fatin e operacioneve.

³ - Marrë me shënime gjatë Seminarit të Zyrtarëve të Lartë (Signor Executives Seminar), Qendra Marshall, Shtator 2009.

1. Në përgjithësi organizimet që zhvillojnë “luftë asimetrike” janë organizime të decentralizuara. Ato frymëzohen nga ideologji të caktuara (shpesh fetare) por veprimet e tyre i mbështesin në iniciativën e vet lokale dhe rrallë ose aspak në direktivat e ardhura nga qendra. Kjo lloj initiative u jep atyre një fleksibilitet e dinamizëm të veçantë që përbën një sfidë për ushtritë moderne.
2. Ato i zhvillojnë veprimet e tyre kryesisht në qendra të banuara, përzierë e fshehur në popullsinë lokale, ndërsa ushtritë moderne, për shkak të përgatitjes e pajisjes për të vepruar në territore relativisht të gjera, ndihen keq në hapësira të ngushta.
3. Luftimi në nivel lokal, kryesisht në qendra të banuara dhe midis popullsisë civile të pafajshme, imponon shpesh herë më shumë masa të natyrës policore se sa të natyrës ushtarake. Pra sot, ushtarit i duhet të kryejë misione karakteristike për forcat e imponimit të ligjit (pra të policit). Problemi qëndron tek diferenca esenciale midis ushtarit dhe policit, në mënyrën se si e shih përdorimin e forcës secili prej tyre. Ushtari stërvitet të përdorë forcën që në momentin e parë, ndërsa polici stërvitet ta shohë përdorimin e forcës si mjetin e fundit. Në ditët e sotme, konfondimi i kësaj gjëje kaq të thjeshtë në dukje, ka pasur jo rrallë pasoja politike katastrofike.
4. Decentralizimi, veprimi në struktura të “shkoqura”, i bën guerilastit të vijojnë luftën edhe kur koka drejtuese asgjësohet. Në fakt ata, siç u përmend më lart, e kanë pak të nevojshme direktivën nga lart. Për këtë arsye një studiues britanik, i krahasonte këto lloj organizimesh me një pjatë me spageti. Ato janë të gjitha bashkë, një bashkësi fijesh të pleksura me njëra tjetrën, por në çdo rast që do të përpiqesh t’i kapësh për t’i nxjerrë nga pjata, e shumta do të heqësh një fije.
5. Duke përdorur një term të përgjithshëm, lufta e sotme moderne ka marrë tiparet e një “rrjet-lufte”. E kombinuar edhe me luftën mediatike dhe atë në internet, ajo po merr trajta të komplikuar të cilat kërkojnë zgjidhje të reja konceptuale dhe pastaj masa konkrete për ndërtimin e instrumenteve të përshtatshme për t’u përballur me të.

Sot, spikatin disa kategori misionesh dhe konkretisht: Intervenim (në kuadrin e një koalicioni, të drejtuar nga NATO⁽¹⁾, BE, OKB) Operacion në mbështetje të Paqes⁽²⁾, Operacion në mbështetje të popullsisë civile (brenda vendit), Operacion klasik për mbrojtjen e vendit⁽³⁾, Operacion ndërkombëtar për asistencë humanitare, etj. Nga ana tjetër, forcat e sigurisë (pa u kufizuar vetëm tek ato ushtarake) duke bërë analogji me vende të tjera të krahasueshme në përmasa e tradita me vendin tonë, mund të jenë: a) Forca tokësore konvencionale (aktive) të lehta⁽⁴⁾, b) Forca speciale, c) Forca tokësore rezerviste d) Forca të ndryshme të policisë (polici e shtetit, speciale, për sigurinë e brendshme, kufirin) etj.

Nga vetë organizimi strukturor, pajisja me armatime, mundësia e veprimit në terrene të ndryshme, sot po rezultojnë si më të përshtatshmet për një diapazon të gjerë misionesh, forcat konvencionale të lehta dhe ato speciale. Forcat/trupat e lehta, në rastet kur kanë në organikën e tyre edhe mjete transporti me goma (të blinduara lehtë

¹ - Nën drejtimin e NATOs mund të jetë në kuadrin e Nenit-5 “Mbrojtja kolektive” ose jo

² - Sot preferohet termi i përgjithshëm Operacion në Përgjigje të një Krize

³ - Si vend anëtar i NATOs, ky lloj operacioni nuk do të zhvillohet më “me forcat e veta” por në kuadrin e Nenit 5, të Kartës së Uashingtonit (dokumenti themelues i NATO-s).

⁴ - Termi “të lehta” duhet kuptuar të transportueshme me mjete transporti tokësor pa blind ose me blind të lehtë. Në disa raste ato mund të transportohen edhe nëpërmjet ajrit.

apo pa blind) zotërojnë lëvizshmërinë, gatishmërinë dhe aftësinë për të vepruar në terren të larmishëm brenda një kohe të shkurtër. Me gjithë një farë kufizimi në autonomi, ato janë në gjendje që të qëndrojnë një periudhë relativisht të mirë kohe me furnizimet e veta. Për më tepër, trupat e lehta kanë kapacitete për të vepruar (deri në një farë niveli) në mjedise të ndotura me lëndë kimike, biologjike apo radiologjike.

Për sa u takon trupave speciale, ato zotërojnë një nivel të lartë gatishmërie, lëvizshmërie dhe aftësie për të kryer një diapazon relativisht të larmishëm misionesh, përfshi misione të karakterit policor. Për vetë kapacitetet që zotërojnë në njohjen e gjuhëve të huaja, ato janë të vlefshme edhe në vendosjen e grupeve ndërlidhës me trupat e vendit pritës. Një nga vlerat e trupave speciale është aftësia e tyre për të vepruar në distanca të mëdha, të shkëputura nga trupat e tjera, gjë që u jep atyre një avantazh të madh në kushtet e luftimit të sotëm modern, ku përgjithësisht mungon fronti i rregullt. Të dyja kategoritë, trupat e lehta e ato speciale, nuk kanë nevojë për investime të mëdha në sisteme e pajisje të rënda. Nga ana tjetër teknika e re që mund të futet në to, përvetësohet në kohë të shkurtër dhe i jep shpejt frytet duke justifikuar investimin⁽¹⁾.

Pas këtij shtjellimi konceptual le të kthehemi nëpërmjet një qasje më praktike për të parë shkurt dokumentin tonë të Strategjisë Ushtarake (SURSH). Në një numër ballafaqimesh me partnerët dhe institucione të rëndësishme, përfshi edhe Komandën Aleate për Transformim (ACT) është konstatuar se përgjithësisht SU e RSH është një dokument i organizuar mirë dhe në shërbim të qëllimit për të cilin është krijuar. Ky dokument ia ka dalë kënaqshëm të zërthejë në objektiva të arritshëm ushtarakë, objektivat politikë kombëtarë, si dhe rolet dhe misionet që u janë ngarkuar forcave të armatosura për arritjen e këtyre objektivave.

Me gjithë vlerat, dokumenti aktual i SU të RSH⁽²⁾ vuan nga dy dobësi kryesore. Së pari, ai u krijua nën presionin e detyrave dhe detyrimeve të vendosura nga NATO në fazën përmbyllëse të përpjekjeve tona për anëtarësim në NATO, midis të cilave ishte edhe rishikimi e rinovimi i SU të RSH ekzistuese (miratuar në vitin 2005). Ky rinovim si rregull duhet të bëhet duke shfrytëzuar konkluzionet e detyrat e vendosura në dokumentin e SSK, i cili, siç është përmendur tashmë, kishte problemet e njohura e të konstatuara nga një numër institucionesh ndërkombëtare (përfshi edhe Qendrën Marshall) të trajtuara më lart. Duke qenë se ishte pak e mundshme të kishte një rishikim e rinovim të vetë SSK, grupit të punës që u mor me rishikimin e SU të RSH, iu desh të punonte edhe për atë pjesë të dokumentit që duhej të ishte dhënë e gatshme nga SSK, konkretisht kapitulli i “Kërcënimeve dhe rreziqeve”. Me gjithë përkushtimin e grupit të specialistëve ushtarakë, gjykoj që nuk është arritur që ky kapitull të marrë gjithë gjerësinë që do të kishte në qoftë se puna do të ishte kryer nga një grup më i plotë ndërministerial, në kuadrin e SSK.

Së dyti, SU e RSH aktuale, u ndërta mbi bazën e rekomandimeve të bëra nga grupi i ekspertëve amerikanë të cilët, gjatë pothuaj gjithë vitit 2006, vlerësuan mbrojtjen tonë duke nxjerrë edhe përfundimet përkatëse për përmirësimin e saj. Ato rekomandime u aplikuan në strukturën e re të Janarit 2007 dhe gjetën vend, nga ana konceptuale, në SU të RSH të miratuar në Kuvendin e RSH në Dhjetor 2007. Dihet tashmë që duke

¹ - Në trajtimin e llojeve të trupave të luftimit dhe misionet e tyre janë shfrytëzuar konkluzionet e studimit në “The Marshall Center Papers”, No.7, August 2005 (What Roles and Missions for Europe’s Military and Security Forces in the 21st Century?).

² - Miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë, me Ligjin Nr.9858, date 27.12.2007

filluar nga Janari 2010 FASH kanë kaluar në një strukturë të re organizative. Pra SU aktuale nuk reflekton realitetin e sotëm të FASH.

Pavarësisht nga kjo, në tërësinë e tij dokumenti, siç u tha edhe më lart, është i organizuar mirë dhe mund të shërbejë si bazë për dokumentin e ri, i cili duhet të rinovohet menjëherë pas daljes së rekomandimeve të pritshme nga procesi i Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes që ka nisur në Shkurt 2011. Në Lidhjen 2.8, jepet një strukturë (outline) si propozim për dokumentin e ri të Strategjisë Ushtarake të RSH.

2.5. Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FASH si një nga produktet kryesore të “Planifikimit”

“Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FASH” (PAZH) është produkt i mirëfilltë planifikimi, i cili ndiqet dhe mbështetet pastaj nga disa plane të tjerë, më të specializuar, më të ngushtë në fushën që mbulojnë. PAZH është i pari dokument ku fillon të flitet për masa e aktivitete “ndërtuese”, duke i lidhur ato me burimet financiare, megjithëse ende në terma të përgjithshme, pa rënë në detaje.

Në vendin tonë përvoja në drejtim të ndërtimit të një “Plani Afatgjatë Zhvillimi të Forcës së Armatosur” është e pakët. PAZH aktual, është përgatitur në vitin 2006-2007 dhe mbulon periudhën 2007-2020. Ai është i dyti në radhë, po të konsiderojmë si të tillë planin e mëparshëm, i cili u përgatit në vitin 2002 dhe mbulonte periudhën 2002-2010. Në fakt, nëse do të kërkonim të shfletonim planin e mëparshëm, do të konstatojmë që ai konsistonte në një numër fletësh (nga një fletë për çdo vit, deri në vitin 2010) me skema grafike me ngjyra, si dhe me paketat e fondeve të nevojshme për secilin nga vitet. Paraqitja grafike dhe ngjyrat përfaqësonin gjendjen operationale të komponentëve të caktuar të FASH në secilin nga vitet. Në kuptimin e drejt për drejtë të fjalës, këtij plani i mungonte dokumentimi me tekst, si i tillë, përjashtuar grupin e autorëve, zor se do të mund të kuptohej nga masa e planëzuesve që do të duhej ta zhvillonin atë në programe mbrojtje, apo ta materializonin në jetë duke krijuar kapacitetet operationale të nevojshme për misionin.

Plani aktual përbën me të vërtetë një hop cilësor nga pikëpamja e konceptimit, e përmbajtjes dhe detyrave që vë, e horizontit që çel për hapat e mëtejshëm të programimit. Siç u përmend më lart ai mbulon periudhën 2007-2020. Megjithatë, edhe ky plan nuk mundi të shmangte plotësisht një sërë mungesash të justifikueshme për përvojën e pakët, por edhe për shkak të një numri dobësish të tjera prej të cilave vijon të vuajë aradha e planëzuesve tanë ushtarakë. Një nga vështirësitë e ndeshur gjatë punës për përgatitjen e “PAZH-2007-20”, ishte kuptimi i “pre-supozimeve”, ose “parakushteve” dhe përdorimi i tyre si bazë nisje për ecurinë e mëtejshme. Asnjë planëzues nuk mund të nisë punën, nuk mund të planëzojë pa i pasur ato të formuluar nga “lart”, në formën e vlerësimeve dhe kushteve të natyrës “makro ekonomike”. Të tilla mund (duhet) të jenë:

- a. Cila është pritshmëria e zhvillimit ekonomik të vendit? Cila është dinamika e pritshme e ndryshimit (rritjes) së Produktit të Brendshëm Bruto – GDP?
- b. Niveli i pritshëm i inflacionit. Kuptohet se rritja e inflacionit përtej disa vlerave të arsyeshme, zhvlerëson rritjet e mundshme në buxhet dhe e bën gati të pamundur punën e planëzuesve (sidomos për periudha të gjata kohe).
- c. Niveli i buxhetit të mbrojtjes në raport me një tregues të dukshëm/të matshëm (zakonisht në raport me GDP) në secilin nga vitet e periudhës për të cilën planifikohet.

“Pre-supozime” s’ mund t’i lihen fantazisë së planëzuesve. Përgjigjet për to duhet t’i japë Qeveria, Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Financave etj, të paktën për periudhën afatmesme. Natyrisht, nuk mund të pretendohet që këto përgjigje të merren si kushte të pandryshueshme. Asnjë Qeveri nuk mund të përcaktojë apo të vendosë piketa në periudha kaq të gjata, që shtrihen 10-15 vjet apo më shumë, aq më tepër që në periudha të tilla të largëta qeveritë do të kenë ndryshuar disa herë. Na rastin e “PAZH-2007-20”, me gjithë këmbënguljen, nuk u arrit që të përcaktoheshin e shpreheshin në mënyrë të qartë “pre-supozimet” për çështjet e sipërpërmendura. Sigurisht që u punua duke i nënkuptuar disa tregues, apo duke i artikuluar me gjysmë zëri. Konkretisht, u punua me vizionin e një ekonomie me rritje të qëndrueshme prej rreth 6%, për të gjithë periudhën deri në vitin 2020, për mbajtjen e një niveli të kontrolluar inflacioni prej 2-4% si dhe me bindjen që Buxheti i Mbrojtjes do të rritej në 2% të GDP në vitin 2008 dhe do të qëndronte në këtë nivel (2% e GDP) për të gjithë periudhën 2008-2020. Në bazë të këtyre pre-supozimeve u llogarit edhe Buxheti i Mbrojtjes për secilin nga vitet në planëzim si dhe gjithë paketa e fondit në dispozicion për të gjithë periudhën 2007-2020⁽¹⁾, e cila arrinte në rreth 430 miliardë lekë. Me gjithë ecjen deri diku mirë në vitet e para, koha tregoi se për një numër faktorësh, kryesisht të ndikuara nga kriza ekonomike botërore, këto parakushte nuk u arrit të mbaheshin, për rrjedhojë, aktualisht shtrohet detyra e një plani të ri afatgjatë. Nga ana tjetër, për vetë kushtet e një përvoje relativisht të pakët, periudha që përfshin një plan afatgjatë është më e arsyeshme të mos e kaloje harkun kohor të dhjetë vjetëve.

Sikurse u tha në krye për “PAZH-2007-20”, ai përfaqëson një arritje të madhe në fushën e planifikimit të mbrojtjes. Në veçanti, disa parashikime “makroekonomike” dhe pjesa që trajton alokimin e fondeve në kategori madhore si “Personeli”, “Operacionale & mirëmbajtje”, “Pajisje”, “Infrastrukturë” etj, jo vetëm përbën një risi, sidomos nga aspekti metodologjik dhe i mënyrës së shtruarjes së problemit, por ka edhe dobi praktike pasi orienton shpërndarjen e fondeve sipas një logjike ekonomike të provuar tashmë në vende të tjera. Megjithatë dokumenti ka edhe një numër mungesash të cilat ende nuk duket të bëhen objekt i ndonjë analize profesionale, megjithëse është shtruar detyra për një rishikim të plotë të PAZH. Në gjykimin tim, një nga problemet që ka ndikuar në dobësitë e mësipërme, është fakti që në të, në mënyrë jo të drejtë janë përfshirë trajtime e detaje të cilat u takojnë fazave të tjera të procesit të PPBE. Kështu në kapitullin 2, ka tabela të hollësishme të shpenzimeve sipas programeve buxhetore⁽²⁾. Në to flitet për fonde të detajuara të programeve buxhetore, për të cilat vetë grupet e punës që janë ngritur posaçërisht për t’i përgatitur e menaxhuar, vijojnë ta kenë të vështirë për të bërë parashikime brenda periudhave 3 vjeçare, ndërsa në PAZH ato trajtohen për secilin nga vitet, për të gjithë periudhën deri në vitin 2020. Në shtet e një profesionisti kjo nuk mund të mos duket absurde, pasi edhe në shtete me sisteme shumë më të zhvilluara është e pamundur të parashikohet në detaje të tilla.

Është e rëndësishme që puna për përgatitjen e PAZH të mbahet fort nën kontroll nga nivelet e larta vendimmarrëse, që nënkupton interesim i vazhdueshëm nga ana e tyre, marrja e raporteve, organizimi i prezantimeve, jo vetëm për të ndjekur progresin, por sidomos për të diskutuar e zgjidhur çështje të vështira e komplekse, si dhe për t’u familjarizuar me PAZH, me qëllim shfrytëzimin në hapat e tjerë të procesit të PPBE.

¹ - Shih Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FA, botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë 2007, faqe 36.

² - Po aty, faqe 37.

Këtu vijmë tek çështja e autoritetit të PAZH ndaj dokumenteve të tjerë. Është në natyrën e një plani, pra edhe të PAZH, një farë tolerance, për shkak se detyrat janë disi më të përgjithshme. Në një farë kuptimi, siç do të përmendet edhe më poshtë, pasi përcakton objektivat e afërta, afatmesme e afatgjata, PAZH përcakton “shinat” majtas-djathtas brenda të cilave duhet qëndruar e vepruar për të realizuar këto objektiva. Pavarësisht nga kjo, kur kalohet në fazën tjetër, në atë të programimit, është e pafalshme që stafet që do të merren me to, programuesit, të “harrojnë” të lexojnë PAZH. Natyrisht, krahas përgjegjësisë së tyre, edhe PAZH, me një organizim disi më ndryshe në përmbajtje dhe një formulim më të qartë të objektivave do t’u “imponohet” më shumë komponentëve të tjerë të PPBE(S). Në këtë kuadër, nxjerr krye edhe çështja e autoritetit për miratimin e tij. Megjithëse siç u tha më lart, përgatitja e PAZH duhet të mbahet fort në kontroll nga nivelet më të larta të MM e SHP, kjo nuk do të thotë që ky dokument, për impaktin që krijon në sigurinë, por edhe në financat e vendit, të mos miratohet në organe të nivelit më të lartë siç është Parlamenti ose Qeveria. Siç dihet, akte shume më të vegjël në përmasa e në kohë, siç janë kontratat me kompanitë private, për sisteme e pajisje luftarake të caktuara, shkojnë në Kuvend për t’u miratuar. Pyetja shtrohet, po PAZH që është shume më përfshirës, përse jo? Përvoja e disa vendeve (këtu do të veçoja Kroacinë) është e tillë. Atje Parlamenti është autoriteti që e shqyrton dhe miraton Planin Afatgjatë. Në këtë mënyrë, vetë dokumenti do të pasurohet me vërejtjet e parlamentareve, por përveç kësaj, do të merrnin me shume kuptim edhe “parakushtet” që u përmenden në krye të kësaj pjese, (bashkë me PAZH, janë edhe ato automatikisht të miratuara, megjithëse parlamentet mund të ndryshojnë gjatë periudhës relativisht të gjatë që mbulon PAZH). Nga ana tjetër, edhe vetë brenda për brenda sistemit të mbrojtjes, PAZH bëhet me autoritar, nuk mund të lihet aq lehtë jashtë konsideratës, gjatë fazave të mëtejshme të programimit e buxhetimit. Me qëllim konkretizimit e ideve të hedhura për PAZH, në Lidhjen. 2.9 jepet një variant i organizimit strukturor të Planit Afatgjatë të Zhvillimit të FASH.

Aktualisht, praktika e zbatimit të detyrave të vëna prej PAZH, ka rezultuar jo vetëm e vështirë për t’u realizuar (gjë që është e natyrshme) por edhe vështirë për t’u kuptuar (gjë që nuk është aq e natyrshme dhe nuk duhet lejuar). Një nga rrugët efikase për kapërcimin e kësaj vështirësie është kalimi gradual nga PAZH në planet mbështetëse të tij dhe pastaj në dokumentet e tjera të “Planifikimit”. Në vendin tonë janë gjykuar si plane mbështetëse: “Strategjia e menaxhimit të burimeve njerëzore”, “Plani i Modernizimit”, “Plani i Mbështetjes Logjistike”, “Plani i përhapjes i kohës së paqes”, “Plani i mbështetjes me transport” dhe “Plani i asgjësimit të municioneve të tepërta”. Ndër to, ka plane që nuk janë përgatitur fare, ndërsa ka të tjerë të cilët për shkak të një numri faktorësh, nuk kanë mundur të ngrihen në nivelin e PAZH. Më poshtë do të flitet për dy prej planeve mbështetëse, “Strategjia e menaxhimit të burimeve njerëzore në FASH” dhe “Plani i Modernizimit të FASH”.

2.6. Strategjia e menaxhimit të burimeve njerëzore

Faktori njerëzor, pa dyshim është vlerësuar e vënë në fokus gjatë gjithë historisë së luftërave dhe përpjekjeve për krijimin e mbajtjen e ushtrive. Megjithatë, deri vonë në kohët moderne, ky faktor shihej më shumë si mjet, shpesh herë si një masë a madhe amorfe, ndaj të cilës kujdesi konsistonte kryesisht për disa nga funksionet më jetike për të siguruar fuqinë fizike (ushqim, veshje). Pjesë e “menaxhimit” të tij ishte edhe rekrutimi e trajnimi (të cilët në disa vende duhet pranuar që arritën shkallë të lartë perfeksionimi). Sigurisht edhe faktorit moral i kushtohet rëndësi, por kjo varej më

shumë në intuitën e dhuntinë e liderave për të inspiruar masën e ushtarëve dhe jo aq mbi studime të thelluara. Duket se në punën me faktorin “njeri”, pjesa civile e shoqërisë, bëri më shumë e eci më shpejt, duke ndërmarrë (nga nevoja për epërsi në konkurrencën kapitaliste) studime të mirëfillta. Në mënyrë të veçantë, në Shek.20, me studimet e Frederik Teilor, puna dhe faktorët që ndikonin në produktivitetin e fuqisë punëtore filluan të studioheshin më me themel, njëlloj si shkenca të tjera. Fuqia punëtore filloi të shihej gjithnjë e më shumë si një burim, i cili ka vlerë në treg, *“...njëlloj si burimet e tjera, por në ndryshim rrënjësor nga ato, vlera e fuqisë punëtore është potenciale ...ajo mund të realizohet vetëm me kooperimin (pjesëmarrjen e ndërgjegjshme) e tyre...pra tashmë kërkohet një bashkëveprim dinamik midis punëdhënësit e punëtorit dhe pastaj me objektivat e organizatës”*⁽¹⁾. Po lindte kështu ai sistem njohurish që u quajt “Menaxhim i burimeve njerëzore” (MBNJ). Në këtë kontekst duhet bërë dallimin midis termave “personel” dhe “burim njerëzor”. Në rastin e parë, detyrimi i zyrave përkatëse rrallë shkonte më tej se menaxhimi i listave të punësimit dhe pagesës, në rastin e dytë, konstatohet një sistem, gjithashtu një proces, që synon të bëhet gjithnjë e më kompleks. Ai u ngarkohet kryesisht institucioneve përkatëse por jo vetëm, me synim rekrutimin, zhvillimin, caktimin në detyra, kujdesin e sidomos, ndërgjegjësimin e lidhjen me sa më shumë fije interesash, të individit me organizatën, me qëllim marrjen prej tij të produktivitetit maksimal.

Forcat e armatosura, sidomos ato të pas Luftës II Botërore, ndoqën trendin e zhvillimit të pjesës tjetër të shoqërisë në një numër aspektesh, të formimit arsimor e kulturor, të ndërgjegjësimin për të drejtat e veta, etj. Në mënyrë të posaçme kalimi në ushtri profesioniste dhe vënia e individit përballë zgjedhjes së lirë për t’iu kushtuar profesionit të ushtarakut apo profesioneve të tjera civile, imponoi nevojën për t’u marrë seriozisht me këto dukuri. Në tërësi, “materiali njerëzor” në uniformë, nuk mund të trajtohej më si më parë, tendencat e reja nuk mund të injoroheshin, me to duhej marrë në mënyrë profesionale, mbi bazën e njohurive dhe strategjive të menaxhimit të burimeve njerëzore në forcat e armatosura.

MBNJ karakterizohet nga një numër funksionesh specifike që kanë të bëjnë me rekrutimin, përzgjedhjen dhe caktimin e njerëzve në detyra, trajnimin për këto detyra, vlerësimin e promovimin në karrierë e deri kujdesin ndaj tyre gjatë kohës së shërbimit e daljes në pension. Në rastin e menaxhimit të burimeve njerëzore të një force të armatosur, në këto funksione përfshihet edhe kujdesi për pjesëtarët e familjes, por ato nuk do të analizohen të gjitha në trajtimin vijues. Nga ana tjetër, Strategjia e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore, ka detyrimin që t’i sjellë të gjitha këto funksione në përputhje me strategjitë e tjera të organizatës, duke i paraqitur ato njëkohësisht në një formë zyrtare, në dokumente autoritarë. Mbas viteve 1980, filloi të përdorej më shumë termi “Menaxhim Strategjik i Burimeve Njerëzore”, duke ndjekur tendencën planifikimit të përgjithshëm strategjik të organizatave, në përpjekjet e tyer për t’i mbijetuar konkurrencës. *“Duke qenë se rritja e produktivitetit nëpërmjet futjes së teknologjive të reja nuk i kishte më efektet e mëparshme, bile në disa raste i kishte ezauruar potencialet e veta, sytë u kthyen nga burimet njerëzore, si një potencial për rritjen e produktivitetit”*⁽²⁾. Në fushën ushtarake kjo njëhej prej shekujsh nëpërmjet rasteve kur një ushtri dilte fitimtare mbi kundërshtarin edhe pse inferiore në numër e shpesh edhe në teknologjinë ushtarake. Pa dyshim teoricienët ushtarakë i kishin

¹ - Z. Koli, Sh. Llaci "Menaxhimi i Burimeve Njerëzore", Tiranë, 2005, fq. 37

² - Z. Koli, Sh. Llaci "Menaxhimi i Burimeve Njerëzore", Tiranë, 2005, fq. 29

studiuar shkaqet e kishin nxjerrë konkluzione edhe në lidhje me faktorin njerëzor, por pa atë plotshmëri që u ka dhënë sot këtyre dukurive fusha e MBNJ.

Në parathënien që Sekretari i Shtetit për Mbrojtjen, Xhefri Hun, i bënte dokumentit të menaxhimit të personelit të FA Britanike, nënvizonte që ky dokument, për nga rëndësia, vinte i dyti në radhë, pas Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes⁽¹⁾.

Në të shkuarën, Forcave tona të Armatosura u ka munguar një strategji (ose plan) e mirëfilltë për menaxhimin e burimeve njerëzore. Duke qenë një subjekt sensitiv e delikat, institucionet nuk e kanë “gjetur” vullnetin, guximin, pse jo edhe kompetencën për t’u marrë si duhet me këtë çështje. Duke filluar nga viti 2007, me detyrimin që vuri “PAZH 2007-20” për përgatitjen e këtij plani (në kuadrin e planeve mbështetëse, të përmendura më lart) u bënë disa përpjekje për një strategji gjithëpërfshirëse të burimeve njerëzore të FASH. Tentativa e fundit, e cila është një punë e lavdërueshme, u zyrtarizua me Urdhrin e Ministrit të Mbrojtjes, Nr.1778, Datë 02.11.2011. Me gjithë vlerat e padiskutueshme të këtij dokumenti, ende ai nuk mund të konsiderohet “i dyti për nga rëndësia pas Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes”. Për më tepër, sikurse u përmend edhe në kuadrin e dobësive të “Planifikimit” ndaj disa aspekteve të tjerë, që normalisht duhej të ishin në funksion të tij si ai ligjor, buxheti etj, edhe ky dokument, nuk duket të shkaktojë ndonjë “shkundje” ndaj kuadrit ligjor ekzistues, nuk duket të provokojë ndonjë lëvizje të rëndësishme për përmirësime ligjore në interes të një menaxhimi më të mirë të burimeve njerëzore. Nga ana tjetër, duke e parë këtë Strategji nën një qasje krahasuese me dokumente homologe, konstatohen disa mungesa të cilat kanë nevojë dhe mund të përmirësohen. Për krahasim u zgjodhën dokumentet përkatëse të Britanisë së Madhe (për shkak të traditës së zhvilluar të saj në këtë fushë) dhe Hungarisë (për situatën e saj deri diku të ngjashme me tonën).

Qysh në fillim, konstatohen diferencat në thelbin e strategjisë përkatëse të secilit vend. Në dokumentin britanik deklarohet një qasje e re “*...duke vendosur ushtarakët tanë në qendër të planeve tona, duke investuar për ta e duke u dhënë atyre dhe familjeve të tyre sigurinë për të ardhmen*”⁽²⁾.

Për SMBNJ shqiptare “*...njerëzit përbëjnë burimin më të rëndësishëm në Forcat e Armatosura. Investimi në aftësitë dhe cilësitë njerëzore është synimi ynë kryesor i cili shton vlerat e kapaciteteve tona ushtarake* (fq.5). Sikurse shihet, në dokumentin tonë, ndryshe nga ai britanik, fokusi vendoset në aftësitë e tyre për kapacitetet ushtarake.

Në dokumentin hungarez, “*...personeli para së gjithash është një burim, më i rëndësishmi kapital i qëndrueshëm i mbrojtjes, i cili duhet zhvilluar...vendosja e harmonisë midis interesave të organizatës dhe individëve është një çështje e rëndësishme*” (fq.14).

Për më tepër, në dokumentin britanik janë gjithsej 28 politika të veçanta e konkrete në fushën e menaxhimit të burimeve njerëzore, të cilat me thjeshtësinë dhe formën konkrete të formulimit, paskëtaj kthehen në një faktor detyrues për lidhësinë politik e ushtarak “për të mbajtur fjalën” në trajtimin e ushtarakëve britanikë.

Analiza e gjendjes, shtrimi i problemit:

¹ - Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes u krye në Britaninë e Madhe në vitin 1998, i pari pas shumë dekadash. “Strategjia e Personelit të FA Britanike”, ishte gjithashtu i pari dokument i përbashkët, për të tre shërbimet e FA Britanike dhe u publikua në vitin 2000. Pas dy vjetësh, doli varianti i ri, i përmirësuar i saj.

² - Armed Forces Overarching Personnel Strategy, 2002, fq.8

Dokumenti britanik bën një trajtim objektiv të realitetit të vet. Në mënyrë të posaçme trajton trendet e reja, faktin që sektori privat është më atraktiv, gjithashtu tiparet e reja të shoqërisë angleze, me një plakje relative, mënyrë të re jetese, me një përqindje relativisht të madhe të popullsisë që nuk preferon të martohet, me çifte që bashkëjetojnë, bile edhe me çifte të të njëjtit seks, të cilët duke shfrytëzuar konventat e të drejtave të njeriut, bëjnë presion për të hyrë edhe në FA Britanike. Nga ana tjetër teknologjia e re shumë më e sofistikuar dhe intensiteti fizik e psikologjik që paraqet lufta moderne kërkojnë njerëz me shkallë të lartë inteligjence por edhe qëndrueshmërie fizike e psikologjike. Konkluzione të tilla mbështeten edhe në studime pararendëse të kryera nga institucione të pavarura. Kështu sipas tyre, në Britani, midis viteve 1982 e 1994, numri i grupmoshës 15-19 vjeç u pakësua me 30%. Në një raport të Ministrisë Britanike të Mbrojtjes, parashikohet që rreth vitit 2030, numri i njerëzve nën moshën 20 vjeç, do të bjerë me rreth 900 mijë, ndërsa i atyre midis moshës 20 e 40 vjeç, do të bjerë me rreth 1.8 milionë⁽¹⁾. Analiza të tilla pothuajse mungojë për realitetin shqiptar (në dokumentin në fjalë, por jo vetëm).

Analizat që i bën realitetit hungarez dokumenti përkatës, janë të hollësishme. Bile kjo pjesë është mjaft konkrete (megjithëse disi e zymtë) krahasuar me pjesën tjetër të dokumentit. Kështu në përshkrimin që i bëhet, në “kapitullin 2.1”, korpusit të oficerëve, evidentohet fakti që rreth 20% e oficerëve kanë braktisur shërbimin, grupmosha mbi 40 vjeç është përgjysmuar, për rrjedhojë është bërë e domosdoshme ngritja në detyra të larta e moshave të reja, të cilave u mungon përvoja e nevojshme. Nga ana tjetër, vlerësohet pozitivisht fakti që për efekt të reformave, është larguar një masë e madhe e oficerëve me nivel të pamjaftueshëm arsimimi, parë nga aspekti i kërkesave të kohës, gjuhës së huaj e teknologjisë së re. Në “kapitullin 2.2”, dokumenti hungarez flet për korpusin e nënoficerëve ku gjithashtu spikat dukuria e gradave të larta për moshën të reja e pa përvojë, si dhe fakti që megjithëse niveli arsimor është i kënaqshëm, individët me arsim të lartë zgjedhjen për t’u bërë nënoficerë e konsiderojnë opsion të fundit në përpjekjet e tyre për punë. Për ushtarët profesionistë (kapitulli 2.3) përmendet problemi i një numri relativisht të vogël të moshave nën 25 vjeç, ndërsa përqindja e moshave mbi 40 vjeç është relativisht e lartë.

Rekrutimi:

Dokumenti britanik thekson që rekrutimi është kthyer në një “luftë për talentet”⁽²⁾ Ai vendos objektivin që çdo vit, 18 mijë ushtarakë të rinj të trajnuar (të paktën me trajnimin bazë) duhet t’u bashkohen FA, për rrjedhojë, përcakton nevojën për të rekrutuar (çdo vit) rreth 25 mijë rekrutë të rinj (fq.A-5), ndërsa duke njohur realitetet e përmendura më lart, përcakton që sistemi i rekrutimit duhet të jetë i zhdërvjelltë, reagues dhe të bëjë objekt edhe grupe të tjera sociale, sidomos emigrantët e natyralizuar, femrat etj (fq.8). Në dokumentin hungarez për rekrutimin flitet në përgjithësi, në formë definicioni që ai duhet “...të sigurojë personelin për kryerjen e detyrave që dalin nga funksionet bazë të forcave të mbrojtjes...” (fq.23). Dokumenti shqiptar në lidhje me rekrutimin mbetet disi i përgjithshëm, të paktën për kategoritë e oficerëve e nënoficerëve, ndërsa trajtimi që i bëhet rekrutimit të ushtarëve duket disi më i plotë.

Arsimimi e trajnimi:

¹ - Alexandrou, Bartle dhe Holmes, "New people strategies for the British Armed Forces, 2002, fq. 29.

² - Në original “war for talent”, shih Armed Forces Overarching Personnel Strategy, 2002, fq.7

Në dokumentin britanik, për këto çështje janë zhvilluar 6 politika të veçanta (përfshi dhe trajnimin për t'u integruar në jetën civile pas shkëputjes nga forcat e armatosura). Interes paraqet jo vetëm trajtimi që i është bërë arsimit e trajnimit nga aspekti i sfidave të kohës, por edhe për faktin që ato shihen të pa ndërprera, gjatë gjithë karrierës së ushtarakut. Pjesë e këtyre politikave është edhe mbështetja që FA Britanike angazhohen të japin tek disa kategori specifike nxënësish të shkollave civile, që paraqesin probleme (për shkak të kushteve sociale) në frekuentimin dhe rezultatet në shkollë. Në total (bashkë me këtë kategori) llogariten 130 mijë kadetë (fq.A-4). Në mënyrë të posaçme, vlen të sillen në ligjëratë të drejtë detyrat që vihen në këtë dokument për përgatitjen ushtarake: *“Operacionet ushtarake vijojnë të përfaqësojnë sfidat më ekstreme fizike e morale për njerëzit tanë...ata duhet të zhvillojnë aftësi për t'u përballur me kompleksitetet e operacioneve moderne, të kuptojnë edhe rolet dhe detyrat e të tjerëve. Ne gjithashtu na duhen në të gjitha nivelet, individë fleksibël, krijues, të përgatitur të marrin vetë drejtimin, nëse paraqitet nevoja, duke marrë vendime të shpejta e të guximshme, duke bërë njëkohësisht vlerësimin e përfitimeve dhe rreziqeve. Ata duhet të presin e të mësojnë si të përballen me mediat gjatë aksioneve të tyre dhe gjithashtu të marrin mbi vete gjithë përgjegjësitë (përkatëse)”* (fq.9).

Në dokumentin shqiptar, trajtimi që i bëhet arsimit e trajnimit duket më shumë i fokusuar në anën administrative (llojet e kurseve e kohëzgjatja e tyre). Gjykoj se kjo pjesë do të përmirësohej nëse, duke iu referuar shembullit anglez, do të përcaktohej cili do të ishte fokusi i arsimit e trajnimit ushtarak. Në mënyrë të posaçme kjo mund të shihej e lidhur me nevojën e përgatitjes së ushtarakëve tanë për t'u përballur me veprimet asimetrike, luftimet në qendër të banuar, në mjedise multinacionale, me formacione “joint” etj. Në të njëjtën linjë me dokumentin shqiptar është edhe ai hungarez. Në dokument flitet për arsimimin e trajnimin ushtarak në terma të përgjithshme. Problemi trajtohet edhe nga ana administrative (llojet e shkollave etj) por pak flitet për tiparet që duhet të ketë zhvilluar një ushtarak, që ka dalë nga ky sistem përgatitje. Thënë shkurt, ndërsa qasja angleze fokusohet tek rezultati, qasja shqiptare e ajo hungareze fokusohet tek procedura e arsimim-trajnimin

Mbështetja/shpërblimi

Gjatë gjithë kohërave (po të përjashtojmë rastin e detyrimit me forcë) ushtritë kanë kërkuar dhe aplikuar forma të ndryshme për tërheqjen e individëve në radhët e tyre. Sot, pa mohuar faktin që vlerat morale, nxitja e brendshme ndaj idealeve të larta ndaj popullit, integritetit të vendit, dëshirës për t'u realizuar personalisht në një fushë ku ato vlera dhe sfidat fizike kanë ende peshë, një paketë “atraksionesh” të tjera duket se po “fiton terren”. Ndër to hyjnë shpërblimi në formë page normale, pagë për vështirësi e rrezikshmëri shërbimi, sigurimi i kushteve të privileguara ndaj taksave, kujdesit shëndetësor, kujdesit ndaj familjes, strehimit, arsimit, pensionimi etj. Edhe në këtë aspekt, dokumenti britanik është i drejtpërdrejtë. Në lidhje me kujdesin ndaj individëve në uniformë dhe familjeve të tyre, SMBNJ britanike dedikon 11 politika të posaçme. Ndërsa në dokumente më të aktualizuara, vendoset në mënyrë më specifike objektivi që pagat, pensionet dhe shtesa të tjera të rriten 1-2% më shumë se rritja e inflacionit⁽¹⁾. Sistemi i ri i pagesës do të sigurojë fleksibilitetin për të zhvilluar një përputhje më të mirë ndërmjet pagës dhe “peshës” së punës, aftësive dhe eksperiencës⁽²⁾. Dokumenti britanik është po aq specifik edhe në politikat e tjera të

¹ - “Securing Britain in an Age of Uncertainty – the Strategic Defense and Security Review”, 2010, fq.31.

² - Shih Alecandrou, Bartle dhe Holmes, "New people strategies for the British Armed Forces, 2002, fq. 4

mbështetjes së personelit. Kështu, në të përcaktohet që përveç 1 miliard Sterlinave të caktuara në vitin 2001, edhe 1 miliard të tjera do të investohen në 4-5 vitet e ardhshëm për strehimin e ushtarakëve me familje e atyre beqarë. Vetëm në vitet 2002-03, do të investohej në 1200 godina të mëdha për strehim, ndërsa për akomodimin e ushtarakëve të vendosur në baza jashtë vendit (Gjermani, Qipro etj) shtimi i hapësirave për akomodim, e shprehur në shtretër, do të jetë 5000/vit për vitet 2004-2008⁽¹⁾. Paketa e masave për përmirësimin e kushteve të jetesës së trupave në misione, llogaritet në rreth 56 milionë sterlina më shumë (kushtet e higjienës, kujdesit shëndetësor e deri telefonata falas me familjen)⁽²⁾

Në dokumentin shqiptar këto çështje trajtohen në mënyrë disi të përgjithshme, pa u futur në angazhime konkrete. Kështu në pjesën që trajton kujdesin për ushtarakët mbizotërojnë termat: “... do të përpiqemi t’i mbajmë pagat dhe përfitimet e ushtarakëve të krahasueshme me pagat me sektorë të tjerë...”, “Do të investojmë me fonde për ndërtimin e komplekseve të përshtatshme me të gjitha lehtësitat infrastrukturore për strehim...”, “Duhet të gjejmë metoda të reja për të treguar mirënjohjen ndaj ushtarakëve tanë...”, “Do të nxisim motivimin për mbajtjen e oficerëve të rinj...”, “Do të kemi procedura standarde veprimi për kujdesin dhe mbështetjen ndaj familjeve të ushtarakëve që kryejnë detyra ... jashtë vendit...” “...do të vendosim me kohë një program sigurimi jete që jep garanci financiare...”(fq.17-18). Pa dyshim të gjitha janë me vlerë, por mënyra e të shprehurit, vështirë të arrijë efektin, ngacmimin e duhur tek i riu apo e reja, për t’i bërë ata t’i kushtojnë vitet më të mira të jetës Forcave të Armatosura Shqiptare. Ndoshta në këtë aspekt dokumenti ynë mund të kritikonte edhe sistemin e pagave për ushtarakët të vendosur në vitin 2004, vetëm mbi bazën e gradës, i cili me kohë ka shfaqur një numër problemesh. Njëri prej tyre është mungesa e interesit për të kërkuar frontin e vështirë. Mangësia tjetër është inferioriteti në pagë që kanë ushtarakët ndaj civilëve për disa vende pune me natyrë e përgjegjësi të njëjtë (për këtë, në Lidhjen.2.10 jepet një tabelë krahasuese).

Nëse do t’i referoheshim dokumentit hungarez, terminologjia e përdorur në aspektin e mbështetjes së personelit të FA, është akoma më e përgjithshme. Sidomos në të, bie në sy nënvizimi që i bëhet vend e pa vend, nevojës për trupa të përgatitura për të kryer operacione brenda apo jashtë vendit (sidomos i gjithë kapitulli 3 i tij).

Lirimi nga shërbimi (pensionimi):

Kujdesit për ushtarakët që shkëputen nga FA Britanike, dokumenti në fjalë i kushton 5 politika të veçanta. Në to spikat jo vetëm detyrimi i perkujdesjes ndaj tyre, si ish bashkëluftëtarë, por edhe “meraku” që figura e tyre, kujdesi për ta, është marketingu më i mirë për rekrutët e rinj. Në Lidhjen 2.11 jepet një përshkrim i shkurtër i sistemit të pensioneve për ushtarakët britanikë. Paralelisht me pensionimin, ekzistojnë programe për mundësinë e ri-integrimit të ish ushtarakëve në jetën civile. Çdo vit, FA Britanike i sigurojnë tregut të punës rreth 17-18 mijë ish ushtarakë të trajnuar kënaqshëm për t’u integruar në të (fq.7). Në SMBNJ Britanike, është vënë objektivi që “...të paktën 85% e tyre të punësohen brenda 6 muajve të largimit nga shërbimi ushtarak”(fq.13).

Për këtë çështje, në dokumentin shqiptar spikatin përsëri terma që nuk të japin sigurinë e nevojshme për ndonjë zbatim, të paktën në një të ardhme të afërt. Formulimet e përdorura janë të tipit: “...do të zhvillojmë një program mirënjohje për

¹ - Armed Forces Overarching Personnel Strategy, 2002, fq.14

² - Po aty, fq.13

personelin që ka shërbyer në FA”, “...do të bashkëpunojmë me institucionet e tjera qeveritare dhe private për ri-integrimin e personelit...”, “...do të shqyrtohet mundësia për të dhënë kredi të vogla...”, “...do t’i përfshijmë ata në njoftimet për të aplikuar në pozicionet e lira civile të MM e FA...” (fq.19). Në këtë aspekt dokumenti hungarez është shumë më skematik. Ai i kushton ri-integrimit vetëm 3 rreshta (fq.24).

2.7. Plani i modernizimit

Në lidhje me modernizimin është folur vazhdimisht, është trajtuar në forume të ndryshme, shpesh edhe është spekuluar me të. Në fakt në disa aktivitete te nivelit të lartë ushtarako-shkencor ka spikatur mangësia në konceptim dhe në mënyrën se si shihet i gjithë procesi i modernizimit në FASH. Ndryshe nga vizioni sundues në radhët e ushtarakëve, sipas të cilit modernizimi kuptohet vetëm në fushën e sistemeve dhe pajisjeve ushtarake, “Konventa e Ushtarakut-2003” përcaktoi: “*Modernizimi është akti i shndërrimit të të menduarit dhe të vepruarit në mënyrë moderne, është proces i adaptimit dhe i pranimit të ideve të reja, të mënyrave të reja të të vepruarit... Modernizimi i FA është procesi i shndërrimit të këtyre forcave nga modeli ... për të përballuar rreziqet e Luftës së Ftohte, në një forcë të përqendruar, më të vogël në numër e me efektive, për të përmbushur misionet e reja*”⁽¹⁾.

Nga diskutimet në Konventë, konvertuan tek ideja që “... modernizimi është më tepër se teknologjia e re. Modernizimi i FA është proces shndrimi e rritjeje gjithëpërfshirëse që fillon nga ndryshimi i mentalitetit, ndryshimi dokumenteve dhe doktrinës kryesore, vazhdon me trajnimin e personelit, ndryshimin e strukturave organizative e infrastrukturës, dhe finalizohet me futjen e sistemeve, teknikës dhe armatimeve të reja. E thënë me fjalë të tjera, modernizimi i FA është një ndryshim thelbësor i kapaciteteve njerëzore dhe materiale për të përmbushur më mirë objektivat strategjike”⁽²⁾. Plani i Modernizimit të FASH duhet të përcaktojë që në fillim cili do të jetë fokusi i tij. Nisur nga përmbajtja e Planit aktual, kuptohet që kjo zgjedhje është bërë – Plani e trajton “Modernizimin” vetëm nga aspekti i sistemeve dhe pajisjeve materiale. Personalisht do të sugjeroja një fokus më të gjerë dhe trajtimin e tij në këtë Plan sipas qasjes së “Konventës...03”, megjithatë, nisur edhe nga vështirësia që paraqet një trajtim kaq i gjerë i modernizimit, mund të vijohet sipas qasjes “sunduese”, duke e parë atë vetëm në “komponentin material”.

Plani i Modernizimit të FASH (aktualisht në fuqi) u përgatit menjëherë pas daljes së “Planit Afatgjatë të Zhvillimit të FASH – 2007-2020”. Ai u botua së bashku me PAZH dhe disa plane të tjerë mbështetës. Pavarësisht nga kjo, ky Plan nuk ka arritur të marrë atë zyrtarizim nga titullari (sipas procedurës standarde, të njohur tashmë - me anë të një urdhri të posaçëm) që do t’i jepte atij natyrën autoritative për t’u zbatuar në ecurinë e mëtejshme të procesit të modernizimit. Pavarësisht nga kjo, në praktikën e këtyre viteve, paraqitja e kërkesave operacionale për sisteme e pajisje të reja në Bordin e Modernizimit, është bërë mbështetur në këtë Plan, gjë që është edhe meritë e këtij dokumenti. Vlen të përmendet që në lidhje me procesin e modernizimit të FASH, në materializim të ideve të hedhura në “Konventën...2003”, gjatë vitit 2004, me grup specialistësh, u përgatit “Manuali i Modernizimit të FASH”, i cili që nga ajo kohë nuk është rishikuar për t’u aktualizuar e për t’iu përshtatur dy reformave që patën FASH, përkatësisht në vitet 2007 e 2010. Në interes të shtjellimit të “Modernizimit të FASH” do të merret në analizë edhe ky dokument.

¹ - Edicioni përmbledhës i “Konventës së ushtarakut-2003”, Botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë 2003, faqe 88.

² - Marrë nga prezantimi i paraqitur në këtë Konventë nga Drejtoria e Planifikimit të Mbrojtjes

Gjykoj se të dy këto dokumente, me gjithë kontributin e pamohueshëm ndaj modernizimit, kanë edhe dobësi të kuptueshme. Para së gjithash, ato shfaqin një farë paqartësie në lidhje me fushat e veta të përgjegjësisë. Kështu, Manuali i Modernizimit ia kushton të gjithë kapitullin 6, trajtimin konceptual të modernizimit të sistemeve e pajisjeve. Në të trajtohen dukuritë e reja të luftimit, kërkesat e FASH (në përshtatje me këto dukuri) për sisteme e pajisje, probleme parimore të armatimit vrasës e jo-vrasës, nevojat për mbrojtjen e trupave tona nga kundërshtari, agjentët e tjerë të fushës së luftimit, problemet mbështetjes logjistike dhe komunikimit në fushën e luftimit etj. Dihet se një manual, nga vetë emërtimi, është më shumë një dokument i natyrës praktike, ai i shërben përdoruesit për të ndjekur procedura, radhë pune të caktuara për kryerjen e një procesi dhe arritjen e një rezultati të caktuar. Në fakt Manuali në fjalë këtë detyrë duket se e ka kryer në mënyrë deri diku të kënaqshme, po të kemi parasysh nivelin e njohjes dhe përvojën e asaj kohe. Kështu në kapitullin 4 përshkruhen hapat metodikë në lidhje me procesin e modernizimit që nga gjenerimi i kërkesës operacionale, shqyrtimi i saj në Bord⁽¹⁾, e vijimi me hapat e tjerë të prokurimit, etj. Ndërsa në kapitullin 2, paraqiten detyrimet e secilit prej institucioneve (drejtoritë në MM, SHP apo Komandë Kryesore) që për shkak të misionit, kanë përgjegjësi në procesin e modernizimit.

Është interesant fakti që “Plani i Modernizimit të FASH” në “kapitullin 3”, merret me detyrat administrative të institucioneve të ndryshme, karakteristike këto për një manual apo udhëzues. Kështu në këtë Plan ka teknikalitete të tilla si: *Drejtoria e Personel-Organizimit...angazhohen për përgatitjen e Tabelave të Organizimit dhe Pajisjeve, bën ndryshimet përkatëse...Drejtoria Operacionale dhe Stërvitjes në bashkëpunim me ... monitoron procesin nëpërmjet evidencave të gjendjes së kompletimit të tyre... Drejtoria e Logjistikës, mban në evidencë ... Komandat Kryesore, përgjigjen për mbajtjen e evidencave të plota të ...*(Shih Plani i Modernizimit faqe 7). Plani i Modernizimit ka hyrë “në domene” dhe ka marrë përgjegjësi të fazave të tjera të PPBE, edhe në një numër trajtimesh të tjera që bën. Kështu në kapitullin 2 të këtij Plani, paraqitet një tabelë projektesh⁽²⁾ së bashku me kostot e secilit prej tyre, të cilat në fakt kërkojnë kalkulime të hollësishme dhe është e pamundur të kryhen në këtë fazë. Ato mund të kryhen pjesërisht gjatë fazës së “Programimit” për të cilën do të flitet në kapitullin vijues dhe pas kësaj saktësohen në fazën e “Zbatimit”, ku përgatitjet për prokurim të pajisjes në fjalë e bëjnë të detyrueshme një saktësim të tillë të kostos të secilit program.

Le të ndalemi tashmë më konkretisht në disa ide në lidhje me mënyrën e konceptimit dhe përgatitjes së një plani modernizimi. Vlen të mbahet parasysh që jemi në fazën e “Planifikimit”. Si i tillë, siç u shtjellua më lart në PAZH, jo vetëm për të, por për të gjithë produktet e “Planifikimit”, procesi drejtohet nga “lart-poshtë”. “Plani i Modernizimit”, duhet të përcaktojë në mënyrë parimore e të zyrtarizojë fushat kryesore të modernizimit. Në vetvete, këto fusha nuk mund të jenë produkt i fantazisë së grupit të punës për përgatitjen e këtij plani, por duhet të reflektojnë konceptet dhe konkluzionet strategjike të dokumentit të Strategjisë Ushtarake në lidhje me Forcën e Armatosur që duam të ndërtojmë (reformojmë) si dhe me detyrat e vëna në PAZH.

¹ - Në fakt në atë kohe, funksiononte Komisioni i Kërkesave të Sistemeve e Pajisjeve. Ky institucion “ad-hok” u zëvendësua në Dhjetor 2008 nga Bordi i Modernizimit, i cili ka pothuajse të njëjtin rol, por të elaboruar në disa dokumente të natyrës rregullore. Për të do të flitet më me hollësi në “Kapitullin 5” të këtij materiali.

² - Shih “Plani mbështetës për pajisjen dhe modernizimin e FA”, botuar në mënyrë të përbashkët me “Planin Afatgjatë të Zhvillimit të FA”, Botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë 2007, faqe 86.

Pasi vendoset në themel të analizës konkluzioni që për kushtet e vendit tone, zgjidhja me e mirë është një forcë e mbështetur në këmbësorinë e lehtë, me lëvizshmëri të lartë dhe fuqi të kënaqshme zjarri, vijohet me fushat e modernizimit të saj.

Është pranuar tashmë që një forcë e armatosur mund të konsiderohet efektive kur zotëron standardet e duhura dhe kapacitetet operacionale në këto fusha⁽¹⁾ kryesore: **a) leadership** (vendimmarrja), **b) informacioni**, **c) mbrojtja e trupës**, **d) lëvizshmëria** **e) autonomia** **f) fuqia e zjarrit** (aftësia për të ndikuar/vrarë kundërshtarin). Personalisht gjykoj që zor se mund të gjendej diçka që do t'i duhej një ushtrie apo njësie ushtarake për të plotësuar misionin (përveç dëshirës/gatishmërisë) dhe të mos mund të përfshihej në fushat e sipërpërmendura. Është e kuptueshme që edhe modernizimi i Forcës së Armatosur duhet të bëhet duke ndjekur hap pas hapi e në mënyrë rigoroze krijimin, mbajtjen e përmirësimin e kapaciteteve operacionale në këto fusha. Një qasje e tillë parimore e fushave të modernizimit nuk ka mundur të gjejë vend në Planin e Modernizimit. Kjo qasje nuk ka gjetur gjithashtu theksin që meriton as në një numër dokumentesh të tjerë konceptuale, në tekstet mësimore të akademive ushtarake etj, gjë që do t'u jepte ushtarakëve tanë një qasje më metodike në konceptimin e kapaciteteve operacionale të FASH në tërësi dhe në modernizimin e tyre në veçanti. Për sa më sipër, personalisht do të sugjeroja që Plani i Modernizimit të FASH të organizohej nga ana kompozicionale dhe të shtjellonte modernizimin si proces, kryesisht sipas fushave të mësipërme (secila prej tyre mund të përbënte një kapitull të veçantë të Planit). Gjithashtu, për shkak të dukurisë së njohur tashmë të progresit të shpejtë teknologjik, do të ishte e arsyeshme që Plani i Modernizimit të mos e shtrinte parashikimin në periudha kohe më të gjata se 5-6 vjet.

Një komponent mjaft i rëndësishëm i Planit të Modernizimit të FASH, është pa dyshim “fatura financiare” e tij. Duke qenë se një “Plan Modernizimi” është disi më i përgjithshëm dhe nuk mund të ketë shkallën e detajimit, nivelin e “granularitetit” që kanë “Programet e Mbrojtjes”, bëhet e kuptueshme vështirësia e përcaktimit të kostos së tij. Ai operon me terma më të përgjithshëm, kryesisht në fushën e koncepteve. Pavarësisht nga kjo, një faturë e përafërt financiare është e mundshme dhe e domosdoshme. Këtu mund të sillen shumë shembuj nga vende të tjera. Vetë NATO, në Samitin e Lisbonës (Nëntor-2010) midis të tjerash, miratoi të ashtuquajturën “Paketë e kapaciteteve kritike”. Në të parashikohet një rinovim i sistemeve të NATO-s, brenda një harku kohor prej 9 vitesh, me një kosto të përgjithshme prej 2,5 miliardë Euro. Paketa konsiston në 3 “shporta”⁽²⁾. Është i kuptueshëm që ky plan (nëse do ta quanim të tillë) do të orientojë sot e në të ardhmen një pjesë të mirë të projekteve të NATO-s, për prokurim sistemesh luftarake. Një tjetër çështje ku ka rezultuar një farë konfuzioni është dallimi midis shpenzimeve për pajisje dhe shpenzimeve për modernizim. Jo gjithçka që hyn tek pajisjet është njëherazi “modernizim”. Në këto kushte fatura financiare për modernizimin, duke qenë pjesë e shpenzimeve për “pajisje”, nuk mund të jete e barabarte me të.

Përgatitja e dokumenteve madhorë si PAZH, apo planet mbështetës të tij, është një ndërmarje e vështirë e komplekse, që kërkon përpjekjet e përbashkëta të disa

¹ - Në diskutimet në nivel të lartë në FASH, është shfaqur mendimi që në këtë kontekst të përdoret paketa e NATO-s, DOTMLPFI – Doctrine, Organisation, Training, Materiel, Leadership Development, Personnel, Facilities and Interoperability. Personalisht i konsideroj këto fusha si inpute, dhe nuk ka asgjë të keqe që ato të adoptohen nga FASH si të tilla. Përsa u përket 6 fushave të përmendura më lart, ato kanë natyrë tjetër, qëndrojnë më pranë “output-eve”.

² - Kapacitete imediate (kryesisht për nevojat e misionit ISAF, në Afganistan), kapacitete për sfidat imediate e të perspektivës dhe kapacitete për nevojat afatgjata në operacionet e NATO-s

institucioneve (drejtori, komanda) në grupe pune “ad-hok”, ku të përshihen specialistët më të mirë. Për më tepër, dokumente të tilla nuk mund të përgatiten brenda “kullës së fildishtë”. Grupit të punë i duhet lënë e gjithë koha e arsyeshme me qëllim mbledhjen e ideve me vlerë dhe ekspertizës brenda por edhe jashtë vendit. Për këtë proces do të ishte e këshillueshme të organizoheshin edhe tryeza të gjera diskutimesh e debatesh, pse jo edhe nxitja e ballafaqimit të ideve edhe në shtypin e shkruar. Në aspektin kompozicional të materialit, deri tani nuk ndeshet sa duhet aplikimi i “outline”, i cili pasi të diskutohet e miratohet, të shërbejë si skelet për të shkruar materialin. Në Lidhjen.2.12 sugjerohet një variant i organizimit strukturor të Planit të Modernizimit të FASH.

2.8. Politikat drejtuese

Në një forcë të armatosur (dhe këtu edhe FASH nuk bëjnë përjashtim) gjithnjë zbatohen politika të caktuara, të cilat krahas përputhshmërisë me programin politik të qeverisë, mbajnë parasysh e ndikohen edhe nga një numër faktorësh të tjerë që lidhen me gjendjen e momentit të saj, prioritetet e vendosura, sfidat që dalin përpara e që duhen kapërcyer, etj. Shpesh në praktikën e përditshme ka një farë konfondimi të këtyre politikave me “politikën e madhe”, të ndjekur nga mazhoranca politike që drejton vendin. Në fakt ndryshimi është shumë i madh. Politikat (dhe këtu jo më kot termi është përdorur në numrin shumë, pasi brenda një organizate të madhe e komplekse nuk mund të ketë vetëm një të tillë) janë vendime të momentit, shmangie relativisht të vogla nga kursi kryesor, brenda një “brezi rrugëtimi”, brenda disa limiteve të lejuara të vendosura në të dy anët e “korsisë”, drejt qëllimit strategjik, të caktuar e vendosur më parë. Për ta bërë më të kuptueshme, ndoshta do të shërbente krahasimi me një barkë e cila ka zgjedhur kursin për të lëvizur nga “A” në “B”. Është logjike që në rastin e një pengese të shfaqur befaz përpara, le të themi një ishull, çdo drejtues normal do të zgjidhte të shmangej nga kursi, të rreth-qarkullonte pengesën deri sa të dilte përsëri në kurs për të vijuar lundrimin. Kjo shmangie e përkohshme, mund të konsiderohet si një politikë e momentit për të shmangur (ose menaxhuar) një situatë të re të krijuar, së bashku me sfidat që ajo mbart.

Ka një numër definicionesh në lidhje me termin “politika”. Kështu, në njërin prej tyre ajo përcaktohet: “...një plan apo kurs veprimi...i gjykuar të sjellë maturi ose avantazhe (të karakterit taktik)...”⁽¹⁾. Në një tjetër burim⁽²⁾ përcaktohet: “...një politikë është e përgjithshme për nga natyra, ka aplikim të gjerë dhe ndihmon për të siguruar respektimin a ligjeve dhe rregullave (të aplikueshme)... Ajo ndryshon në mënyrë frekvente dhe krijon një kurs hapash për të ardhmen afatmesme... Direktivat, procedurat, instruksionet e ndryshme, rrjedhin prej saj dhe duke qenë se pasqyrojnë/përmbajnë kërkesa konkrete, bëhet e pa nevojshme që ato të jenë pjesë e politikës...Politikat ndryshojnë nga rregullat apo ligjet. Ndërsa ligji imponon apo ndalon sjelljen e njerëzve, politikat - thjesht drejtojnë veprimet ndaj një rezultati të dëshiruar... Ajo rishikohet dhe aprovohet në nivelin e lartë drejtues (të organizatës)...Politikat duhet të shprehin “çfarë” dhe “pse”. Politika është “...një paketë principesh që synon të drejtojë veprimet”⁽³⁾.

Nisur nga këto definicione, do të sugjeroja një riformulim të përcaktimit të politikës (politikave) si më poshtë: Politika(t) e një organizate - një paketë principesh bazë dhe udhëzimesh të lidhura me to, të formuluarat e të “imponuara” nga organi drejtues i

¹ - <http://en.wiktionary.org/wiki/policy>

² - <http://www2.slac.stanford.edu/policy/definitions.asp>

³ - <http://campuspol.chance.berkeley.edu/GlossaryofTerms.doc>

organizatës, për të drejtuar por edhe mbajtur nën kontroll veprimet e saj, me qëllim realizimin e objektivave që shtrihen në kohë.

Sikurse u përmend edhe më lart, FASH nuk kanë qenë pa “politikat drejtuese”⁽¹⁾ gjatë gjithë kohës së aktivitetit të tyre. Problemi qëndron në faktin që ato rrallë kanë qenë formuluar në dokumente të shkruar, koncize e të kuptueshëm për gjithë FASH. Në përgjithësi formulimet e bëra për to në dokumente të shkruara (në rastet kur kjo është bërë) kanë qenë të përgjithshme, të natyrës propagandistike dhe pas formulimit pak (ose aspak) kanë shërbyer “...për të drejtuar por edhe mbajtur nën kontroll veprimet e FASH me qëllim realizimin e objektivave që shtrihen në kohë”. Në prill 2007, një ekip i kompletuar ekspertësh të Qendrës Amerikane për Marrëdhëniet Civilo-Ushtarake⁽²⁾, në lidhje me politikat në FASH konstatonte: “...Në Ministrinë e Mbrojtjes nuk mbulohet i gjithë spektri i zhvillimit të politikave. Edhe në ato raste ku ky proces zhvillohet, është i fragmentuar, ndërsa procesi i koordinimit të përgatitjes së tyre është i paqartë. Sektori i politikës së mbrojtjes ka një fushë përgjegjësie të gjerë por nuk i ka mundësitë për t’i përballuar të gjitha detyrat e ngarkuara...”.

Nga ana tjetër, në një numër takimesh të niveleve të larta me vende të tjera (anëtare të NATO-s ose jo) është konstatuar një interesim i veçantë i palës tjetër, në lidhje me një numër problemesh të natyrës konceptuale, politiko-ushtarake, për të cilat përgjigja duhet të jete e koncentruar por edhe zyrtare, e diskutuar dhe formuluar që më parë. Përgjigjet e improvizuara aty-për-aty në këto raste jo vetëm që janë të vështira të jepen, por nuk janë edhe të këshillueshme, pasi jo rrallë e njëjta pyetje u është bërë nga pala e huaj në takime të një pas njëshme titullarëve tanë të ndryshëm. Pyetje të tilla kanë qenë të lidhura me politikat e menaxhimit të personelit, të kujdesit ndaj tyre, të linjës së Komandim-Kontrollit, të Inteligjencës dhe Kundër-inteligjencës, të procesit të prokurimit, gjithashtu në lidhje me Planifikimin e Mbrojtjes (në përgjithësi dhe teknikat e programimit në veçanti) në lidhje me punën kërkimore-shkencore dhe burimet që investohen për të, etj.

Mbështetur në sa më sipër, do të sugjeroja këtë qasje të konceptimit dhe vënies në lëvizje te procesit të përpunimit të politikave drejtuese: - Strategjia Ushtarake përcakton pamjen e përgjithshme që duhet të kenë FASH, në rastin konkret, siç është përcaktuar tashmë në disa dokumente zyrtare: “FASH – më mira nga forcat e armatosura të vendeve të vogla anëtare të NATOs”. Pas kësaj, është Plani Afatgjatë i Zhvillimit i cili “shtron rrugën” 10-15 vjeçare, përcakton objektivat si dhe kapacitetet operacionale që duhet të realizohen me qëllim krijimin e kësaj force me ato standarde që e bëjnë atë “më të mirën...”, përcakton njëkohësisht, në një farë kuptimi edhe “shinat” majtas-djathtas, limitet e devijimet që mund të lejohen drejt atij synimi final. “Politikat Drejtuese”, në mënyrë më dinamike, në varësi nga kushtet, vështirësitë, sfidat që shfaqen në këtë proces, përcaktojnë objektiva të ndërmjetme, qasje dhe mënyra sjellje në përshtatje me kushtet konkrete, brenda “shinave” të vendosura nga PAZH, duke bërë njëkohësisht kujdes që pas çdo sfide të tejkaluar, pas çdo arritje objektivash të ndërmjetme, të tjera politika të riformulohen, të ndryshojnë formë për të “ndriçuar rrugën”, për sfida e objektiva të reja drejt objektivit final (Fig.2.2). Pra, Politikat e Drejtuese, ndryshe nga strategjitë apo planet afatgjata të zhvillimit, janë më afat-shkurtra, si dhe më fleksibël. Ato u shërbejnë më shumë objektivave të ndërmjetme (pjesorë) të strategjive dhe në varësi nga kushtet konkrete, mund të

¹ - Termi “Politika drejtuese” duket me i gjetur, pasi ai e mbart në vete-vete kuptimin që synohet t’u jepet në këtë material “politikave”. Gjithashtu është pranë termit “guiding policies” të përdorur në literaturën e huaj.

² - US Center for Civil-Military Relations (CCMR), Monterey, Kaliforni

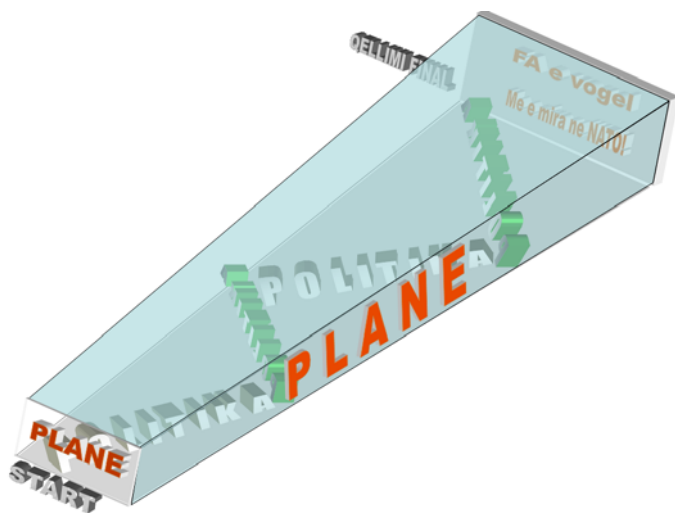


Fig. 2.2 Fleksibiliteti i politikave brenda “shinave” të PAZH për të menaxhuar sfidat e ndryshimit të situatës

ndryshojnë disa herë brenda periudhës që mbulon një plan afatgjatë zhvillimi. Sikurse doli edhe nga Konferenca e Integritimit Shqipëri-NATO (Tetor-2010), kohëzgjatja normale e efektit të një strategjie (plani strategjik zhvillimi) mund të jetë 6-10 vjeçare, e një politike 3-4 vjeçare, ndërsa Direktiva e Mbrojtjes e MM mund të rinovohet (jo domosdoshmërisht) çdo vit. Personalisht do ta konsideroja plotësisht të maturuar procesin e përpunimit të “Politikave Drejtuese”, kur pasi ato të formuloheshin e zyrtarizoheshin, pasi t’i shërbenin qëllimit për të cilin ishin formuluar, në çdo ndryshim të titullarit dhe stafit drejtues të Ministrisë së Mbrojtjes, për shkak të dinamikës normale të funksionimit të demokracisë, të bëheshin objekt interesi e shqyrtimi nga titullari i ri,

por jo për t’i rishkruar ato nga e para. Përmirësimet e modifikimet do të ndikonin në rritjen e nivelit të tyre, ndërsa rastet kur titullari i ri do të thoshte: “*Kjo politikë mund të vijojë të aplikohet pa ndryshime*”, do të dëshmonte maturimin përfundimtar të procesit të përpunimit të politikave dhe pjekurinë e institucionit (apo institucioneve) në zhvillimin e politikave funksionale për drejtimin e veprimtarisë së FASH.

Në përgjithësi “Politikat Drejtuese” duhen parë si parime për të drejtuar vendimet që merren herë pas here, me qëllim arritjen e rezultateve të kërkuara. Është e nevojshme që ato të përcaktojnë “çfarë” dhe “pse”. Janë procedurat pastaj që duke zhvilluar më tej politikën krahas “çfarë”, përcaktojnë edhe “si” dhe “ku”. Nga ana tjetër, ndërsa politikat përpunohen nga niveli më i lartë i një organizate (ne rastin konkret i Ministrisë së Mbrojtjes) procedurat përpunohen nga personel i nivelit gjithashtu të lartë, por i natyrës ekzekutive, pra procedurat mund (dhe duhet) të jenë përgjegjësi e Shtabit të Përgjithshëm por edhe e një komande kryesore (Komanda e Doktrinës e Stërvitjes, për shembull, për procedura të punës arsimore në këtë institucion). Në formulimin e një politike, duhet të dalë (të kuptohet) qartazi efekti i dëshiruar. Në jo pak raste ato shprehin synimin për të shmangur një efekt negativ të konstatuar deri në atë moment tek organizata, duke afirmuar nga ana tjetër synimin pozitiv të dëshiruar.

Fakti që një politikë synon të shprehë e të orientojë veprimet e mëpastajme të një organizate drejt një qëllimi të caktuar, për të arritur një efekt të caktuar, nuk e përjashton mundësinë e rezultateve apo efekteve të paparashikuara dhe të padëshiruara. Në këtë rast, kjo politikë duhet modifikuar për t’iu përshtatur kushteve të reja, ose duhet ndërruar me një të re. Sikurse një numër procesesh të tjera, edhe politika ndjek një cikël të caktuar. Në fillim është e rëndësishme të identifikohet problemi (zakonisht si një sfidë). Pas kësaj është e nevojshme analiza nga grup ekspertesh të lartë të cilët konkludojnë nevojën e ndryshimit të një politike ekzistuese ose të formulimit të një politike të re. Vetë formulimi i politikës duhet të jetë konciz, por i kuptueshëm për një masë relativisht të gjerë, pasi ajo duhet “të absorbohet” prej njerëzve, të bëhet pjesë e punës së përditshme.

Në varësi nga natyra e politikës që formulohet do të ishte me efekt pozitiv një farë diskutimi dhe popullarizimi i këtij procesi dhe kësaj politike. Pas kësaj vjen faza tjetër, mjaft e rëndësishme, ajo e adoptimimit. Këtu përveç një numri formash standarde

të publikimit, kanë rëndësinë e tyre edhe forma të tjera të natyrës “formuese”, “edukuese” deri në aktivitete të tilla si seminare, kurse të shkurtra kualifikuese etj.

Implementimi i politikës sigurisht që është faza më e rëndësishme, pasi pikërisht për këtë gjë, pra për t’u zbatuar në praktikë, ajo është përpunuar. Këtu vështirësitë janë disa planëshe. Vështirësia kryesore buron nga fakti që sikurse u tha më lart, politika është e natyrës drejtuese, ajo nuk është procedurë që të imponojë një radhë veprimesh strikte. Politika duhet ta ketë në vetë natyrën e vet një dozë, një diapazon tolerance në lidhje me mënyrën se si zbatohet konkretisht në realitetin e përditshëm. Për këtë arsye, individë apo sektorë të ndryshëm, në varësi nga natyra e punës së sektorit, kualifikimi, niveli i kreativitetit në mendim e veprim, mund ta zbatojnë një politikë të caktuar në forma e mënyra të ndryshme duke qenë njëlloj të suksesshëm në materializimin e saj. Këtu qëndron vështirësia e personelit të ngarkuar për të ndjekur e monitoruar realizimin në praktikë të politikës. Sidoqoftë, pavarësisht nga vështirësitë e përmendura, është e domosdoshme që në ecurinë e punës së organizatës, të mund të matet e vlerësohet sukcesi i implementimit të një politike, të secilës nga politikat e adoptuara dhe për më tepër, të merren vendimet përkatëse për modifikimet që këshillon praktika.

Si rregull, politika (politikat) shpallen nëpërmjet një dokumenti zyrtar, të firmosur nga titullari (mundësisht titullari kryesor) me qëllim që t’i jepet autoriteti e legjitimiteti i nevojshëm, por edhe për të shënuar zyrtarisht momentin e hyrjes në fuqi. Dokumenti duhet të tregojë qartë aplikueshmërinë dhe fushën e veprimit të kësaj politike. Në ndonjë rast, përcaktohet edhe fusha apo kategoria e personelit që përjashtohet nga zbatimi i kësaj politike.

Tipologjitë e politikave janë të ndryshme e të shumëllojshme. Më pranë natyrës së forcave të armatosura janë: Politika e tipit “shpërndarëse” (distributive) – ka të bëjë kryesisht me dhënien e benefiteve të caktuara (arsimim, strehim, bonuse të tjera). Politika e tipit “rregullatore” – siç e tregon edhe vete emri, ka të bëjë kryesisht me rregullimin, normimin e sjelljes dhe veprimtarisë së gjithë organizatës, apo të një kategorie të caktuar të saj me qëllim, gjithnjë arritjen e objektivave të caktuara.

Vetë kompleksiteti i strukturës organizative por edhe i roleve dhe detyrave që u janë ngarkuar sot FASH, imponon përgatitjen e më shumë se një politike. Pra për secilën prej fushave më të rëndësishme të aktivitetit të FASH, të ketë një politikë të veçantë⁽¹⁾, të shprehur në mënyrë koncize në jo më shumë se 2-3 faqe. Si të tilla, ato të përfaqësojnë qëndrimin zyrtar të MM dhe të jenë të njohura për FASH, duke përbërë edhe orientimin afatmesëm të punës së tyre. Me qëllim krijimin e një përfytyrimi më të plotë në lidhje me një paketë “Politikash Drejtuese” për FASH në një moment të dhënë, në Lidhjen 2.13 jepet një listë tematike e rreth 20 politikave drejtuese. Ndërsa për Politikën e Mbrojtjes, të konceptuar gjithashtu si një prej “Politikave Drejtuese”, në fakt më e rëndësishmja, në këtë lidhje është dhënë edhe një

¹ - Këtu mund të sillnim një ilustrim të thjeshtë. Në vitin 1992, FASH, të paktën sipas organikave të asaj kohe, numëronin mbi 60-70 mijë forca (aktive). Në kushtet politike të krijuara, një masë e tillë ishte e panevojshme, por edhe me kosto në buxhet. Me qëllim një reduktim të shpejtë të FASH në atë kohe, u ndoq politika që personeli me moshë 49 vjeç e lart, të dilte në pension. Kjo masë bëri që numri i FASH të binte me një here në rreth 35 mijë veta dhe më vonë në rreth 26 mijë veta. Kjo politikë u shfuqizua pas disa vjetësh. Sot, në bazë të Ligjit aktual për Gradat dhe Karrierën Ushtarake, ne jemi para një gjendje të re kur gjithë FASH është rreth 11500 veta (përfshi atë civile) ndërsa do të duhet të trajtohen me pension rreth 23 mijë ushtarakë. Përsa përfaqëson kjo situatë në buxhetin tone, kërkon një rishikim të politikës së personelit, me qëllim mbajtjen e ushtarakëve në shërbim aktiv në një moshë më të madhe nga ajo aktuale (sipas gradave përkatëse).

propozim i mënyrës se kompozimit të saj në kapituj e nënkapituj. Duke filluar nga viti 1996, Politika e Mbrojtjes e RSH nuk është më një dokument i veçantë, por është përfshirë brenda dokumentit të SSK. Një qasje e tillë ka fituar tashmë “qytetarinë”, për më tepër, ka rezultuar racionale pasi i ka dhënë edhe vetë dokumentit të SSK një pamje më të plotë, më solide.

2.9. Direktiva e mbrojtjes

Deri tani, për fazën e planifikimit, u përmendën një numër dokumentesh të rëndësishëm. Secili prej tyre sigurisht ka specifikat e veta. Kështu, ndërsa dokumentet e SSK e SU operojnë më shumë me koncepte dhe vendosin detyra në plan të përgjithshëm, Planet (PAZH e ato mbështetëse) vendosin detyra në afate kohore relativisht të gjata. Nga ana e vet, Politikat merren më shumë me “...*principe bazë dhe udhëzime të lidhura me to...*”. Në gjithë këtë korpus dokumentesh madhore, ndihet nevoja e një dokumenti me kohë veprimi më të shkurtër, që të jetë njëherazi detyrues, por dhe më konkret se dokumentet e tjerë, në detyrat që vendos. Sot për një numër vendesh, përfshirë edhe vendin tonë, këtë detyrë po e luan “Direktiva e Mbrojtjes”, e cila pas disa eksperiencash të së shkuarës, me të drejtë, duket se është konsideruar e arsyeshme të ketë efekt vetëm për një vit. Kështu, nëpërmjet Direktivës së Mbrojtjes, të nxjerrë çdo vit nga Ministri, sigurohet një lidhje më direkte, midis planeve dhe praktikës së realizimit të tyre.

Për termin “direktivë”, në kuptimin e përgjithshëm, ka një numër definicionesh. Personalisht e konsideroj më të përshtatshme të sjell përcaktimin e më poshtëm për të: “*Direktiva përfshin – kërkesa të detyrueshme ose rregulla të vendosura nga një titullar apo bord i lartë drejtues, të formuluar për të siguruar bindjen/përshtatjen ndaj politikave në aplikim*”⁽¹⁾.

Mbyllja me Direktivën e Mbrojtjes e listës së dokumenteve madhore, në gjykimin tim, e plotëson kuadrin e “Planifikimit”. Në këtë mënyrë krijohet një varg hapash dhe produktesh sipas një hierarkie, por edhe sekuence kohore, më solide dhe plotësisht në shërbim të menaxherëve të mbrojtjes, për të vijuar me hapat e mëtejshëm të planifikimit të mbrojtjes – “Programimi”, “Buxheti” dhe “Ekzekutimi”. Një direktivë është e natyrshme të mbështetet tek gjithë dokumentet paraardhëse të përmendura më lart, posaçërisht tek PAZH. Gjithashtu, ajo nuk mund të mos mbajë në konsideratë edhe “programet e mbrojtjes”. Në fund të fundit direktiva del për të drejtuar e mbajtur në “ritëm” gjithë ato masa e detyra që duhen kryer në harkun e një viti, me qëllim realizimin e gjithçkaje të planifikuar e programuar, që synon materializimin e një vizioni, të një numri objektivash relativisht të largët në kohë.

Në praktikë është konstatuar që direktivat e mbrojtjes të dala deri tani, pak ose aspak i referohen PAZH, apo programeve të mbrojtjes. Këtu, krahas dobësive që kanë në vetvete këto dokumente, gjë që ua ul “prestigjin” për t’u marrë në referencë, ka ndikuar edhe bindja që ato janë më shumë dokumente të natyrës ushtarako-teknike dhe jo aq të natyrës politiko-ushtarake. Në fakt, siç u trajtua deri tani, në mënyrë të posaçme PAZH, në natyrën e vet (pavarësisht si është realizuar) është prerogativë dhe nën autoritetin e nivelit më të lartë politiko-ushtarak. Miratimi i tij duhet të bëhet nga nivele të larta politike (mundësisht Parlamenti) si i tillë ai duhet të jetë referencë në hapat e mëtejshëm të reformës.

¹ - <http://www2.slac.stanford.edu/policy/definitions.asp>

Sidoqoftë, pavarësisht nga lidhja e natyrshme dhe marrja në konsideratë që duhet t'u bëjë Direktiva e Mbrojtjes dokumenteve dhe fazave të tjera të PPBE, është e kuptueshme që ajo e ka autoritetin për të urdhëruar ndryshime, megjithëse kjo, në një sistem normal e të maturuar të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes, si rregull, nuk do të thotë ndryshim të objektivave kryesore, të linjave dhe detyrave që janë përcaktuar gjatë "Planifikimit" (tek PAZH dhe planet mbështetëse) si dhe gjatë "Programimit" (tek Programet e Mbrojtjes). N.q.s Direktiva e Mbrojtjes e sheh të nevojshme të urdhërojë ndryshime rrënjësore, kjo do të thotë që procesi i PPBE është problematik dhe duhet kërkuar një analize rigoroze për ta riorganizuar atë me themel. Jashtë këtyre situatave ekstreme, si rregull Direktiva e Mbrojtjes, nëpërmjet objektivave dhe detyrave një-vjeçare që vendos, fokusohet më shumë tek prioritetet dhe më pak (ose aspak) tek linjat. Në mënyrë të figurshme mund të thuhet se ajo vendos në objektin e saj "shpejtësinë" me të cilin do të duhet të progresojë secila nga linjat kryesore të ndërtimit të kapaciteteve, linja këto të vendosura në dokumente të tjera të prodhuara gjatë "Planifikimit" dhe "Programimit".

Më lart u përmenden gjashtë fusha kryesore që përcaktojnë efektivitetin e një force të armatosur. Secila prej tyre duhet të përfytyrohet si një linjë e veçantë e cila natyrisht që nuk mund të zhvillohet në mënyrë të izoluar nga të tjerat, por gjithashtu nuk mund të përfytyrohet dhe ca më pak të realizohet që këto linja të kenë një progres të barabartë, të ecin "me të njëjtin hap", me të njëjtin ritëm. Kjo kushtëzohet nga një numër faktorësh, midis të cilëve është sigurisht pamundësia për t'i mbuluar me fondet e nevojshme të gjitha aktivitetet, në të gjitha fushat, gjithashtu vështirësia për të siguruar në kohë ekspertizën e duhur etj. Krahas fushave të mësipërme, mund të përfytyrohen edhe një numër fushash të tjera të cilat megjithëse kanë një marrëdhënie jo aq direkte me kapacitetin operacional të një force të armatosur, për kryerjen e misionit, janë sërish të rëndësishme dhe në qoftë se injorohen, sjellin pasoja të mëdha në dëm të efektivitetit të saj. Të tilla fusha (linja kryesore aktiviteti) janë ato që lidhen me personelin, kujdesin ndaj tij dhe familjarëve, politikat e arsimimit e deri raste unike për vendin tonë, ku sasia e madhe e municioneve të tepërta të trashëguara nga e kaluara, për problemet që mbart, me të drejtë është konsideruar nga njëra anë një çështje sigurie në shkallë kombëtare, nga ana tjetër, një barrë për FASH që duhet hequr qafe sa më shpejt, për të çliruar burime njerëzore, materiale e financiare, për t'u dhënë atyre mundësinë të fokusohen në misionet tradicionale në shërbim të vendit.

Në këto kushte, titullari vihet përpara detyrimit të përcaktojë e sigurojë rritjen apo uljen e "shpejtësisë" në secilën nga "linjat" e përmendura më lart, me qëllim realizimin e balancuar të objektivave të mbrojtjes, pjesë e padiskutueshme (bile tepër e rëndësishme) e programit të Kabinetit Qeverisës. Këtu, krahas detyrave që ai vendos në Direktivën e Mbrojtjes, sidomos për lëvizjen e afateve kohore (zakonisht afrimin në kohë të objektivave për fushat që janë apo dalin me prioritare) një mjet deciziv është alokimi i fondeve në secilën nga fushat/linjat e mësipërme. Në këtë mënyrë, rëndësia që u jep titullari secilës prej tyre, prioritetet që ai vendos, nuk mbeten vetëm në sferën e fjalës (qoftë edhe të shkruar e zyrtarizuar) por lidhen edhe me fondet në dispozicion, duke i dhënë kështu soliditetin e nevojshëm gjithë punës që vijon për realizimin e tyre në praktikë.

Direktiva e Mbrojtjes duhet të "prekë" e të caktojë detyra në secilën nga fushat kryesore të aktivitetit të FASH. Nga ana tjetër, organizimi i dokumentit të Direktivës së Mbrojtjes në përgjithësi dhe detyrat që ajo vendos për t'u realizuar gjatë vitit, duhet të formulohen në mënyrë të tillë që të kuptohen nga komandat e niveleve të ndryshme si dhe të mund të kryhet kontrolli i realizimit të tyre jo vetëm në fund të vitit por edhe

në dinamikën e vet brenda atij viti. Russell Murray⁽¹⁾, një nga autoritetet e planifikimit afatgjatë në SHBA, kur është shprehur për direktivën dhe rolin e saj ka thënë shkurt: *“Ne mund të themi me bindje që një direktivë është e mirë, kur nga veprimet e njerëzve, jemi në gjendje të dallojmë ata që e kanë lexuar atë, nga ata që nuk e kanë lexuar fare”*⁽²⁾. Në këto pak rreshta, ndoshta në mënyrën më të koncentruar të mundshme, jashtë ndonjë ironie të lehtë që autori, si anglo-sakson, nuk mund t’ua kursejë të dy palëve, si vetë direktivës, ashtu edhe ekzekutuesve të saj, ndihet nevoja e lidhjes së qartë që një direktivë duhet të ketë me zbatimin konkret të saj. Për këtë arsye ajo ka detyrën e vështirë që, duke qenë e lidhur më shumë se dokumentet e tjera të “Planifikimit”, me realizimin konkret, të ruhet nga qëndrimi shumë lart “mbi re”, por sigurisht edhe nga zbritja shumë poshtë në formatin e një dokumenti procedural.

Në Direktivën e Mbrojtjes, pa dyshim, është e nevojshme të trajtohen shkurtas (me aq sa mund të bëhet në një direktivë) realizimet dhe mosrealizimet e vitit të mëparshëm. Para së gjithash, një qasje e tillë është e nevojshme për të dhënë impresionin, por edhe për të realizuar praktikisht atë vijimësi pune që e kanë të nevojshme organizime të mëdha siç është një forcë e armatosur. Referimi ndaj realizimeve apo mosrealizimeve të një viti më parë, nuk është thjesht një “kthim koke pas” është gjithashtu “direktivë”. Për shkak të influencës që ka tek e sotmja dhe prej kësaj tek e nesërmja, jo më kot është thënë që “e shkuara nuk është kurrë e shkuar, ajo s’mund të konsiderohet si diçka tashmë e lënë pas, në harrim”. Nga një kënd shikimi tjetër, Direktiva e Mbrojtjes është një nga mënyrat, nga më të rëndësishmet, me të cilën titullari komunikon me të gjithë masën e Forcës së Armatosur. Si e tillë, në të duhet të ndihen (gjithnjë duke ruajtur masën) realizimi, rezultatet e mundit të gjithë masës së ushtarakëve. Direktiva e Mbrojtjes merr edhe një vlerë të paçmuar historike e cila kuptohet më mirë kur asaj i referohesh nga një distancë relativisht e madhe kohore. Studiuesit mund të gjejnë në të, të koncentruar në disa fletë, shqetësimin e kohës, vizionin (qofte edhe një-vjeçar) sfidat dhe përpjekjet e një viti, të cilat të bëra bashkë me dokumente të “Direktivës...” të viteve të tjera, plotësojnë pamjen e kohës apo periudhës për forcën e armatosur, për objektivat, realizimet, mosrealizimet e saj.

Edhe në aspektin e stilit, duke qenë se i drejtohet gjithë forcës së armatosur, “Direktive e Mbrojtjes” duhet të dallojë nga dokumentet e tjerë. Narracioni këtu duhet të jetë më i zhdërvjelltë, në formën e një komunikimi direkt me ta. Teksti nuk mund të jetë “i ftohtë”. Në një farë mase ajo duhet të provokojë edhe emocion dhe një ndjenjë të fortë për ta “përqafuar”, nëse vërtet duam të shërbeje në praktikë, për realizimet e pritshme. Me të do të duhet të punojnë zbatuesit, por edhe studentët në shkollat ushtarake, bile edhe opinionin publik, i cili ka të drejtë të njihet me të dhe kjo mund të realizohet nëpërmjet mjeteve të komunikimit masiv, të shkruara apo elektronike. Të gjitha këto duhet të mbahen parasysh nga grupi i punës kur nis të shkruajë draftin e ri të “Direktivës së Mbrojtjes”, për ta paraqitur pastaj e “për ta mbrojtur” tek titullari.

Një nga debatet që ka ekzistuar në mënyrë permanente ka qenë në lidhje me kohën e daljes së Direktivës. Gjykoj që edhe këtu duhet të bëhet kujdes për të ruajtur balancën

¹ - Pas një përvoje të gjatë pune me planifikimin dhe programimin, emërohet në 1977 si Ndihmës i Sekretarit të Mbrojtjes për planifikimin afatgjatë, sidomos për analizën dhe vlerësimin e programeve. Mori nokën “djalli këshilltar”, për shkak të rreptësisë së tij në shqyrtimin/pranimin e analizave të tipit “kosto-efektivitet”.

² - Shih DoD’s Planning, Programming and Budgeting System (PPBS) a Historical Perspective, faqe 26. Burimi në internet: <http://209.48.244.135/DODCAS%20Archives/37th%20DODCAS%20%282004%29/Training/PPBS.pdf>.

e nevojshme. Një Direktivë e dalë shumë herët (supozojmë në mesin e vitit për vitin që vjen pas) do ta këtë të vështirë të reflektojë situatën e realizimit të detyrave të vitit korrent, për rrjedhojë nuk do të mund të bëjë reflektimet e nevojshme, rrjedhojë logjike e këtyre realizimeve (ose mosrealizimeve). Si e tillë, ka shumë shanse që ajo të rezultojë jo e plotë, duke shtruar nevojën për modifikime në vitin tjetër, në një kohë me zbatimin e saj. Nga ana tjetër, një Direktivë e vonë në kohë, p.sh në fund të vitit kalendarik (gjithnjë për vitin pasardhës) nuk do t'u japë komandave e shtabeve kohën e duhur për të bërë zërthimin dhe planëzimin e detyrave të veta për vitin pasardhës. Në këto kushte, ato ose do t'i planëzojnë masat e tyre nxitimthi, ose do t'u duhet t'i planifikojnë ato në muajt e parë të vitit të ri duke humbur një pjesë të kohës që Direktiva e konsideron produktive për materializimin e detyrave të saj. Koha më e përshtatshme për përpunimin dhe daljen e Direktivës së Mbrojtjes gjykoj se është tremujori i fundit i vitit. Detajimet për etapa të veçanta brenda procesit të përpunimit të Direktivës së Mbrojtjes mund të jenë objekt diskutimesh të mëtejshme. Mendimet kundër për një afat të tillë, mbështeten kryesisht tek argumenti që Direktiva e Mbrojtjes duhet t'i shërbejë njëkohësisht procesit të buxhetimit për vitin pasardhës, si e tillë ajo duhet të dalë qysh në gjysmën e parë të vitit, për vitin pasardhës. Pa qenë kategorikisht kundër një argumenti të tillë, gjykoj se këtu duhet të mbahet parasysh fakti i përmendur edhe më lart, që Direktiva e Mbrojtjes i drejtohet gjithë masës së FASH. Pavarësisht se buxhetimi është nja nga aspektet më të rëndësishme të çdo organizate, pra edhe të FASH, në Direktivën e Mbrojtjes nuk mund të gjejë atë vend dhe atë gjerësi trajtimi që sektorët e buxhetit do të donin të kishin nga titullari. Kjo mund të zgjidhej ndryshe; për efekt buxhetimi, titullari të nxirrte udhëzime të veçanta në kohën më të përshtatshme për këtë gjë, me të gjithë hollësitë dhe nivelin e detajimit që kërkon ky proces, ndërsa në Direktivën e Mbrojtjes, çështjet e buxhetimit të trajtoheshin proporcionalisht me çështjet e tjera. Për më tepër, në këtë dokument, përmendja e çështjeve të buxhetit duhet të shmangë në maksimumin e mundshëm termat teknike, me qëllim që të mund të kapet e t'i shërbejë masës dërmuese të FASH dhe jo thjesht t'u adresohet e të shërbente vetëm për ekspertët e buxhetit.

2.10. Përfundime e rekomandime

1. “Planifikimi”, si pjesë e procesit të PPBE(S) duhet të përfshijë të gjithë paketën e produkteve, duke filluar me Strategjinë e Sigurisë Kombëtare, Strategjinë Ushtarake, Planin Afatgjatë të Zhvillimit të FA, Planet Mbështetëse, Paketën e Politikave të Mbrojtjes dhe Direktivën e Mbrojtjes. Pranimi e zyrtarizimi i kësaj “liste” të produkteve të “Planifikimit” do të ndikojë pozitivisht në “disiplinën institucionale” e metodologjinë e punës, për t'i dhënë këtij komponenti të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes seriozitetin, por edhe rolin që ai duhet të ketë në gjithë procesin e PPBE(S)

2. Zyrtarizimi i listës së produkteve të “Planifikimit” duhet të shoqërohet me përmirësimin rrënjësor të përmbajtjes së tyre. Vetëm kështu ato mund të kthehen në udhërrëfyes të hapave të tjerë të procesit të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes. Fazat e tjera dhe produktet e tyre, në fund të fundit ekzistojnë e funksionojnë për të materializuar strategjitë e planet strategjike.

3. Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes (RSM), i nisur në vendin tonë në Shkurt 2011, duhet të kuptohet në raporte e marrëdhënie të drejta me sistemin e PPBE(S). Ato nuk rivalizojnë, nuk publikojnë, por janë komplementarë ndaj njëri-tjetrit. RSM ka rolin dhe qëllimin e fundit të përcaktojë kapacitetet operacionale, ndërsa PPBE(S) ka si funksion e qëllim të fundit alokimin më të mirë të burimeve për krijimin e këtyre kapaciteteve. RSM, nga vetë termi “rishikim”, është një proces (nga më të

rëndësishmit). Ai nuk është thjesht një a më shumë produkte që mund të përfshihen në produktet e “Planifikimit”, pjesë e korpusit të PPBE(S).

4. “Planifikimi” duhet të përqafojë qasjen nga “lart-poshtë”, të drejtohet nga lart, nga lidershipi më i lartë i FASH. Kjo duhet parë në dy aspekte: nga njëra anë, autoritetet e larta politike e ushtarake, duhet të kërkojnë të informohen në çdo hap të “Planifikimit”, me qëllim marrjen e vendimeve të nevojshme në etapa të caktuara, vendime që mund të merren vetëm prej tyre e prej askush tjetër. Nga ana tjetër, duke ndjekur përvojën e vendeve të tjera, është e domosdoshme që në disa prej posteve drejtuese të strukturave planifikuese të vendosen titullarë me nivelin e duhur të autoritetit. Në ShBA, stafet e caktuara për kryerjen e kësaj pjese të PPBE drejtohen si rregull nga nivele “Zëvendëssekretar Mbrojtje”, në disa raste nga “Nënsekretar Mbrojtje”. Në vendin tonë strukturat planifikuese nuk janë permanente⁽¹⁾. Ato krijohen me urdhër të titullarit, por përbërja e tyre zakonisht është kondicionuar më pak nga pozicioni që ka individi në funksionin e tij organik dhe më shumë nga konsiderata të tjera.

5. Aktualisht konstatohet një rol jo aq imponues i “Planifikimit” mbi fazat e tjera të PPBE(S), sidomos mbi “Buxhetimin”. Kjo është pasojë e efektit që ka mbi autoritetet e larta të shtetit dhe Ministrisë së Mbrojtjes buxheti, ose më saktë “shtrëngimet buxhetore”. “Planifikimi” është disi i “lirë” nga detyrimi për të mbajtur në konsideratë shtrëngimet buxhetore, për rrjedhojë, humbet shumë nga forca imponuese që në fakt do të duhej të kishte në PPBE(S). Autoriteti i produkteve të “Planifikimit”, veç e veç, për rrjedhojë edhe i vetë “Planifikimit” do të rritej ndjeshëm ndaj komponentëve të tjerë të PPBE(S) nëse ndryshe nga deri tani, ato do të miratoheshin nga autoriteti i duhur. Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FA duhet të miratohet nga Parlamenti. Niveli i autoritetit miratues mund të ngrihej edhe për një pjesë të planeve mbështetëse, në mënyrë të posaçme “Planin e Modernizimit”.

6. “Planifikimi” duhet t’u përcaktojë më mirë rolin, fushat e përgjegjësisë dhe ndarjen e detyrave secilit prej produkteve të veta. Ato s’mund të jenë të shkëputur nga njëri tjetri, midis tyre nuk duhet lejuar hendek, por nga ana tjetër nuk mund të përsërisin pa arsye, qoftë edhe pjesërisht njëri-tjetrin. Duke njohur vështirësitë e kuptueshme të traditës, por edhe të kapaciteteve të kufizuara planifikuese, është e domosdoshme që të zyrtarizohen procedurat por edhe standardet e përgatitjes të secilit prej këtyre dokumenteve, për të kursyer kohë e mund, si dhe për të siguruar atë ndarje të nevojshme të roleve e përgjegjësisive të secilit prej produkteve të “Planifikimit”.

7. “Skenarët e sigurisë” marrin sot një rol të pazëvendësueshëm për të planifikuar në kontekstin e të sotmes dhe të ardhmes që po karakterizohen gjithnjë e më shumë nga një kompleks të panjohurash. Si të tilla, puna me to duhet të jetë e kujdesshme, me fantazi (gjithnjë të kontrolluar nga arsyeja) dhe me kontributet edhe të ministrive të tjera. Krahas punës për skenarë të besueshëm, ka rëndësi që kapacitetet operationale që do të krijohen në funksion të tyre, të jenë sa më pranë “mesit të artë”, midis dëshirës për të përballuar riskun me sa më shumë siguri dhe shtrëngimit që ushtrojnë burimet në dispozicion, të cilat s’mund të jenë kurrë pa limit. Gjithashtu ato duhet të dizajnohen për të pasur natyrë “inter-agjenci” në maksimumin e mundshëm, në struktura “modulare” për t’u rikompozuar sa herë të nevojitet dhe

¹ - Këtu, me termin “permanente” nuk duhet kuptuar domosdoshmërisht një drejtori, ose një institucion tjetër që ka si mision të vetëm të merret me planifikimin. Kuptimi këtu është më shumë për struktura “ad-hok” të cilat kompozohen me titullarë të drejtorive apo institucioneve të tjera (“X”, “Y”), të cilët janë (e duhet të jenë pa diskutim) anëtarë të strukturës “ad-hok”, automatikisht e pikërisht, sepse janë titullarë të drejtorisë apo institucionit “X” e “Y”.

duke ruajtur të njëjtin konfiguracion, apo me ndryshime të vogla, të mund t'u shërbejnë sa më shumë skenarëve.

KAPITULLI 3 - PROGRAMIMI

3.1. Nevoja për “Programimin e Mbrojtjes”.

Kur flitet për “Programimin” dhe produktet e tij – “Programet”, një numër pyetjesh lindin natyrshëm: “*ç’përfaqësojnë ato në esencë?*”, “*ç’kushte, ç’rrethana shtruan apo imponuan nevojën për to?*”, “*ku qëndron vlera reale e tyre?*”. Përgjigjet nuk janë të thjeshta për një numër arsyes. Së pari, vetë termat “programim” e “program” përdoren sot për një diapazon të gjerë aktivitetesh e produktesh të tyre. Për sa i përket fushës së menaxhimit të burimeve të mbrojtjes, në mënyrë të posaçme në lidhje me PPBE(S), këto terma kanë një kuptim e luajnë një rol të veçantë. Kjo nuk do të thotë aspak se të kuptuarit dhe puna me to është e thjeshtë. Në vende të ndryshme, mënyra e menaxhimit të burimeve të mbrojtjes është e ndryshme dhe ka specifikat e veta. E tillë, me specifikat e veta, është edhe mënyra se si është konceptuar “programimi i mbrojtjes”, për rrjedhojë edhe “programet e mbrojtjes”, si produktet e këtij procesi. Në këto kushte, vështirë se përvoja e një vendi, mund të merret e të aplikohet në mënyrë shabllone në një vend tjetër. Për më tepër, edhe brenda një vendi, “programimi i mbrojtjes” dhe “programet” e tij kanë pasur evoluimin e vet, duke bërë që procesi dhe produktet e tij të ndryshojë nga koha në kohë. Në këtë mënyrë, çdo përpjekje për të analizuar, vlerësuar e nxjerrë konkluzione në lidhje me sistemin e “Programimit të mbrojtjes” të një vendi, përfshi dhe vendin tonë, nuk mund të bëhet pa një lidhje të ngushtë me kushtet konkrete, me traditën, pra me të shkuarën, por sidomos me sfidat që ndeshen apo pritet të shfaqen, pra në raport me të tashmen dhe gjithashtu të ardhmen e atij vendi.

Gjatë gjithë historisë drejtuesit, qofshin ata politikë apo ushtarakë, pavarësisht nga rrethanat që i kanë sjellë në krye, gjithnjë kanë pasur në kokë një projekt për të realizuar, pra kanë bërë e shpalosur plane. Me gjithë format, paraqitjen e ndryshme të këtyre planeve, në esencë ato janë karakterizuar nga diçka e përbashkët – ato janë vizione, përfytyrime të liderit (apo të një klase drejtuese) në lidhje me çfarë ata kanë marrë në dorë për të udhëhequr. Në varësi nga gjenialiteti i liderit, nga aftësia për të parashikuar ecurinë e ngjarjeve, nga niveli i saktësisë së këtij parashikimi, ata kanë pasur fatin të kategorizohen si lidera të suksesshëm apo jo të tillë. Një plan i mirë, gjithashtu, nuk mund të kuptohet pa dimensionin “kohë”, pra pa ato stacione kryesore, në ecurinë e zbatimit të tyre në etapa të caktuara. Është e natyrshme që çdo plan, sado i mirë, ka nevojë edhe për vullnetin e liderit për të mundësuar apo imponuar realizimin e tij.

Nga ana tjetër, shtetet në shekuj kanë funksionuar nën “tiraninë” e faktorit ekonomik. Ato shtete që i kanë injoruar mësimet e rrepta të ekonomisë kanë qenë të destinuara të dështojnë. Në përgjithësi, në aspektin ekonomik, më saktë në aspektin e mbështetjes me fonde të vizioneve të liderit, është dashur të krijohen e përdoren buxhetet, pra të vihet në lëvizje një proces i tërë që ka në thelb alokimin sa më të balancuar të fondeve, i ashtuquajtur “buxhetim”. Në raport me vizionet e liderit, buxhetimi, pra vënia e fondeve përkatëse në dispozicion të planeve, në thelb përbën një “kërcim” të madh nga një fushë (fusha e ideve) në një tjetër (fusha e financave) dy domene këto, të cilat nga natyra janë shumë të ndryshme. Të ndryshëm janë edhe njerëzit që merren me to. Kjo shpesh herë ka rezultuar në moskuptime, në shkëputje, të cilat në jo pak raste, kanë bërë që të dështojnë plane nga më gjenialet. Shpesh është dashur ndërhyrja e liderit për kapërcyer ngecjen, “fërkimet” që lindin natyrshëm në problemet e karakterit teknik/taktik.

Zhytja e liderit në çështje të tilla taktike, për nga aspekti i “stilit të drejtimit” është një lloj “frakturë”, pasi nënkupton shmangien e tij nga vizioni strategjik dhe rënien në problemet e vogla rutinë. Historia njihet shumë shembuj të tillë. Napoleoni, pavarësisht ku ndodhej, e drejtonte shtetin me dorë të hekurt. Mund të sillet si ilustrim fakti që vetëm brenda tetë muajve të parë të vitit 1807, duke qenë në fushatën e vështirë të Frindlandit, shkroi mbi 300 letra urdhëruese, për vartësit në Paris. Natyrisht edhe për gjeninë e Napoleonit një shpërndarje e tillë e vëmendjes nuk mund të mos ishte me pasojat e veta negative.

Në kohët moderne, sidomos në fushën e menaxhimit të burimeve të mbrojtjes, u konstatua vështirësia për të siguruar atë harmoni, atë balancë të nevojshme midis planeve të karakterit strategjik, të shtrira në kohë (ndonjëherë në dekada) të përpiluara nga drejtuesit e nivelit strategjik dhe buxhetimit, kryesisht me shtrirje një vjeçare, të menaxhuar e realizuar nga teknicienë kryesisht të fushës së parash. Rolin dhe përgjegjësinë për këtë lidhje, për këtë kalim “të rrjedhshëm” nga idetë e vizionet, tek mbështetja financiare e tyre, e mori “programimi i mbrojtjes” me produktet e veta “programet e mbrojtjes”.

Për arsyet që u përmendën më lart, jo rrallë, faza e “Programimit” në PPBE(S) konsiderohet si pjesa më e rëndësishme e sistemit. Janë bërë përpjekje për të dhënë përkufizime të ndryshme për programet. Në njërin prej përkufizimeve, programet e mbrojtjes vlerësohen: “...mjete të rëndësishme menaxhimi. Përveç rolit të tyre kyç në procesin e PPBES, ato i shërbejnë në mënyrë të pazëvendësueshme mbikëqyrjes dhe ndjekjes së zbatimit të reformës së mbrojtjes. Duke marrë informacion të përditësuar për statusin e programeve të mbrojtjes, drejtuesit civilë dhe ushtarakë të rangut të lartë mund të vlerësojnë në mënyrë realiste statusin e vetë reformës së mbrojtjes, e përpjekjeve për transformim dhe po të jetë e nevojshme, të marrin masat përkatëse rregulluese/korrektuese. Përveç këtyre, informacioni që sigurohet nga programet e mbrojtjes dhe hapat e realizimit të tyre, i sigurojnë parlamentit mbikëqyrjen, ndërsa organeve të specializuara të auditimit kombëtar, kushte të favorshme për auditim”⁽¹⁾. Në një përkufizim tjetër, në mënyrë më koncize, programi i mbrojtjes përcaktohet: “...një plan i integruar i përdorimit të qëllimshëm të burimeve të mundshme apo të pritshme (njerëzore, materiale, financiare) me qëllim arritjen e rezultatit që synohet – krijimi dhe mbajtja e një kapaciteti të caktuar mbrojtës”⁽²⁾.

3.2. Principet e punës me programet e mbrojtjes

Shkolla dhe tradita të ndryshme në fushën e menaxhimit të burimeve të mbrojtjes dhe më konkretisht në aspektin e “Programimit”, shpallin e ndjekin principe të ndryshme.

¹ - T. Tagarev, Connections, Revistë e tremujore e Konsorciumit të Akademive të Mbrojtjes dhe Instituteve të Studimeve për Sigurinë të PëfP, Pranverë-Verë 2006, faqe 56.

² - Po aty, faqe 59.

Napoleoni drejtonte çdo gjë me dorë të hekurt pavarësisht ku ndodhej. Shpesh punonte deri 18 orë në ditë. Vetëm në 8 muajt e parë të vitit 1807, nga Prusia Lindore, u kishte dërguar mbi 300 letra urdhëruese, vartësve të tij në Paris. Në Maj, në pragun e fushatës së ashpër të Frindlandit, i tërhoqte vëmendjen Fushesë (ministrit famëkeq të policisë) për faktin që Parisi nuk ndriçohej mirë gjatë natës, ndërsa nga Tilsiti, 1000 milje larg Parisit, tërhoqte vërejtjen për rënien e ritmit të punimeve në ujësjellësin e Parisit dhe në një numër veprash arkitektonike.

Në vitin 1804, nëpërmjet shfuqizimit e unifikimit të rreth 360 kodeve të veçanta vendore, pas një pune 4 vjeçare, u krijua Kodi Civil (i njohur si “Kodi i Napoleonit”). Napoleoni mori pjesë në 57 nga 109 takimet ku i diskutua e vendos për mbi 2 mijë nenet e tij.

Një nga arritjet më jetëgjata të Napoleonit për Parisin ishte sjellja (Dhjetor 1808) e ujit të pijshëm nga lumi Urk, nëpërmjet një kanali 60 milje të gjatë. Projekti zgjati rreth 6 vjet dhe thithi burime kolosale financiare dhe punë njerëzore. I nxitur nga përmbytjet e tmerrshme të viteve 1801-1802, nisi projektin e rregullimit të brigjeve dhe moleve të Senës, së bashku me një numër urash të reja. Për këto vepra, sikurse edhe për të tjerat, pavarësisht se ku ndodhej, kërkonte të informohej me detaje dhe ushtronte një mbikëqyrje e kontroll të rreptë.

(Marrë nga Alistair Horne, “Epoka e Napoleonit”, Botimet Max, 2006, f.102, 53, 112, 111)

Duke iu referuar përvojës amerikane, gjykoj të dobishme sjelljen e këtyre principeve bazë⁽¹⁾, të renditura në njërin prej studimeve të ndërmarra në Kolegjin e Luftës të Forcave Tokësore Amerikane:

1. Produkti i procesit të programimit duhet të jetë zhvillimi i një force, i shtrirë në shumë vite, i mbështetur dhe i lidhur me një plan financiar. Ky produkt duhet të projektohet qartas tek e ardhmja duke mundësuar identifikimin e implikimeve që rrjedhin nga vendimi i marrë sot.
2. Vendimi duhet të bazohet qartë në interesat kombëtarë dhe jo të jetë “viktimë” e kompromiseve dhe balancave midis shërbimeve/ forcave apo komandave madhore.
3. Liderët duhet të kenë në konsideratë (dhe vetë programet të paraqesin) nevojat ushtarake dhe kostot përkatëse bashkërisht, sepse vendimet që lidhen me forcat dhe ato që lidhen me buxhetin nuk mund të merren veças e të shkëputura nga njëra tjetra.
4. Vendimmarrësit e nivelit të lartë, në mënyrën më të qartë, duhet të marrin në konsideratë alternativa të balancuara e të arritshme, alternativa çdonjëra prej të cilave inkorporon së bashku strategjitë, forcat dhe kostot.
5. Liderët duhet të kenë e përdorin një staf të pavarur analitik në nivelet më të larta të politikëbërjes.
6. Liderët (mbështetur në këto programe) duhet të kryejnë analiza të hapura e të qarta dhe ato të bëhen të disponueshme tek të gjitha palët e interesuara.

Natyrisht zbatimi i parimeve të mësipërme kërkon krijimin e organizmave përkatës në aspektin strukturor dhe të procedurave. Vetë procedurat duhet të jenë të disiplinuar në akte zyrtare e tekste metodike. Ato duhet të mësohen në shkollat ku përgatiten menaxherët e programuesit e rinj, duhet të jenë objekt kontrolli por edhe objekt vlerësimi, modifikimi e përsosje. Mbi të gjitha, siç vihet re në principet e renditura më sipër (ku nga gjashtë gjithsej, katër prej tyre flasin për liderin dhe rolin e tij) është e domosdoshme një “dorë më e fortë”, një kontroll më i afërt dhe drejtim më direkt, nga ana e drejtuesve të niveleve më të larta civile e ushtarake në gjithë ecurinë e procesit të programimit të mbrojtjes. Në ShBA një nga mekanizmat efikase në këtë aspekt konsiderohen të ashtuquajturit “Programet e Mbrojtjes për Vitet e Ardhshme” (FYDPs) të cilët në fillim të futjes së PPBES ishin 5-vjeçare, ndërsa më vonë u organizuan për të mbuluar një periudhë 6-vjeçare.

3.3. Programimi në FASH

Sikurse është përmendur në krye të materialit, PPBES⁽²⁾ nisi të aplikohet zyrtarisht në Forcat e Armatosura Shqiptare në vitin 2002. Qysh atëherë, në një numër dokumentesh raportues në NATO, apo me partnerët, është përmendur ky fakt, së bashku me një numër komentesh mbi avantazhet, të cilat kjo mënyrë e menaxhimit të burimeve të mbrojtjes, po jepte në hapat e reformës sonë të mbrojtjes. Në fakt ato “avantazhe”, nuk ishin aq të prekshme.

¹ Shih: “PPBS TO PPBE: A PROCESS OR PRINCIPLES?”, Mars 2008, i mundshëm në internet në adresën: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA479670>

² - Sjellim në kujtesë faktin që zyrtarisht sistemi ynë i menaxhimit të burimeve të mbrojtjes vijon të jetë PPBES, pavarësisht që në material, trajtimi bëhet në favor të PPBE

Viti 2004 shënon një kapitull të ri në këtë aspekt, të fokusuar në mënyrë të posaçme në komponentin “Programim”, të korpusit PPBES. Kjo u kushtëzua jo vetëm nga rëndësia që ka kjo fazë dhe produktet e saj, “Programet e Mbrojtjes”, por edhe për shkak të prapambetjes që po konstatohej posaçërisht në këtë komponent, në ecurinë e zbatimit të PPBES. Ndër faktorët që e shkaktonin atë, gjykoj se më kryesorët ishin mungesa e përvojës, dobësitë në konceptim, mungesa e një kategorie menaxherësh të niveleve të ndryshme, e kombinuar kjo edhe me nevojën për një shtysë më energjike nga lart, nga nivelet më të larta të lidhshimit civil e ushtarak, shtysë që në ShBA, Forcat e Armatosura e patën në personalitetin e spikatur të McNamarës e të një numri autoritetesh të tjerë të fushës së “menaxhimit”, bashkëkohës të tij, apo të ardhur më vonë.

Në vitet 2004-2006 futja për herë të parë dhe “*marrja udhë*” e “Programimit”⁽¹⁾, rezultoi shumë e vështirë. Në atë kohë u konstatuan disa nga problemet që ende sot vijojnë të influencojnë atë. Analiza që vijon i referohet kryesisht kësaj periudhe, për shkak se në gjykimin tim, ishte ai fillim disi i sforcuar e pa mbështetjen me masat e duhura përgatitore, që përcaktoi edhe problemet e mëvonshme të programimit në FASH.

Puna nisi në bazë të udhëzimit të Ministrit të Mbrojtjes Nr 298 date 10.05.2004. Sipas tij, te gjitha komandat e forcave, në periudhën Maj-Qershor 2004, duhej të përgatisnin programet 6-vjeçare të mbrojtjes të cilat do të mbulonin harkun kohor 2005-2010.

Gjatë vëzhgimit të kryer në muajin Gusht 2004 (nga J-5 e J-8 të SHP) u konstatuan një numër dobësish e të metash. Në mënyrë të përmbledhur, më tipiket ishin:

1. Gjatë punës me programet nuk po mbaheshin parasysh parimet dhe kërkesat e programimit. Programet reflektonin (në një farë mase) vetëm kërkesat që kishin forcat për të arritur nivelet e operacionalitetit, sipas Planit Afatgjatë të Zhvillimit, por nuk kishin mbajtur në konsideratë një numër limitesh e kufizimesh financiare (që buronin nga udhëzimet e MM). Si rezultat, në koston e tyre të përbashkët, programet e mbrojtjes e tejkalonin 2 deri 3 herë buxhetin në dispozicion të FASH, për periudhën 2005-2010.

2. Mungonte prioritarizimi i elementeve të programeve midis Forcave, si dhe brenda tyre, midis njësive vartëse. Për rrjedhojë mungonin alternativat për zhvillimin e shërbimeve/forcave si dhe opsionet për reduktime, të mbështetura në argumente për shkak të pamundësisë financiare ose për modifikime të mundshme, nëse gjatë periudhës 6 vjeçare që mbulonin ato, do të kishte një situatë më të favorshme financiare.

3. Përgatitja e programeve të mbrojtjes u bë me vonesa të theksuara. Vonesat, si dhe mospërputhjet e mëdha midis kërkesave të bëra në programet dhe mundësive të buxhetit të mbrojtjes, e bënë të pamundur futjen e tyre në soft-in (DRMM) të dhuruar nga Qeveria Amerikane për llogaritjet e nevojshme të koston dhe përfshirjen e tyre në Buxhetin-2005. Në këtë mënyrë buxheti për vitet 2005 e 2006 u bë sërish sipas traditës, pa shfrytëzuar produktet e programimit.

4. Forcat dhe komandat madhore përgatitën e dërguan në Shtabin e Përgjithshëm vetëm programin përmbledhës (pra Programin Madhor), pa nënprogramet, sipas të gjithë hierarkisë së tyre, duke bërë kështu të pamundur transparencën, verifikimin e

¹ - Personalisht, për shkak të detyrave të mia funksionale, kam qenë i involvuar në këtë proces, e kam ndjekur atë nga afër dhe kam kontribuar edhe në analizat dhe rekomandimet për nivelet më të larta vendimmarrëse të Ministrisë së Mbrojtjes dhe Shtabit të Përgjithshëm.

saktësisë së llogaritjeve dhe gjithashtu mundësinë për të konstatuar prioritarizimin e bërë nga komandat më të larta në lidhje me komandat e njësitë vartëse së bashku me nivelin (e programuar) të mbështetjes së tyre me burime (njerëzore, financiare, materiale).

5. Përveç vështirësisë së konstatimit të impakteve në operacionalitetin e njërive, programet e bënin pothuajse të pamundur krijimin e një ideje të qartë në lidhje me:

- efektet e kufizimeve në buxhet mbi nivelet operationale (të programuara),
- ndikimet e mospërputhjeve “*kërkesa operationale-fonde në dispozicion*” në strukturën organizative dhe në kompletimin me personel,
- shkallën e ndikimit në misionin e njërive si dhe shkallën e riskut që do të duhej të pranohej për shkak të mos mbulimit me burime,
- Objektivat e Partneritetit të vendosura nga NATO që realizoheshin, realizoheshin pjesërisht apo nuk mund të realizoheshin me situatën konkrete financiare, etj.

6. Së fundi, programet që u përgatitën në vitin 2004 por edhe në vitet që pasuan, 2005 e 2006, kishin mospërputhje shifrash e zërash, formate të ndryshme nga ato të kërkuara në udhëzimet e Ministrit e më vonë të Shefit të ShPFA, gjë që i bënte ato të ndryshme nga një komandë në tjetrën, duke vështirësuar së tepërmi sintetizimin e të dhënave për të nxjerrë konkluzione për gjithë FASH.

Duke parë situatën e mësipërme, me qëllim përmirësimin e procesit të programimit, për të pasur programe reale dhe të realizueshme brenda mundësive të buxhetit të mbrojtjes, u pa e ngutshme përgatitja e Udhëzimeve të Shefit të SHPFA, me Nr 8710 date 09.09.2004, në të cilat pasi tërhiqej vëmendja për mangësitë e konstatuara, vihejshin një numër detyrash, si dhe afate kohe të cilat në tërësinë e tyre nuk u arrit të realizoheshin.

Gjykoj se disa nga shkaqet për këtë situatë, ishin:

1. Përgatitja e programeve të mbrojtjes nuk u konceptua si një proces gjithë përfshirës që kërkon vizionin dhe angazhimin e të gjitha niveleve. Përgjithësisht ai iu la vetëm njerëzve të sektorëve të planifikimit. Nga ana tjetër, duke qenë se në të shkuarën, por edhe aktualisht, në një masë të madhe, personeli i emëruar në këto sektorë është kryesisht i specialitetit financiar, por jo me trajnimin e nevojshëm të menaxherit të mbrojtjes, programet kishin shifra, vlera të shumta në lekë, por jo sa duhet vizione, pra siç do të trajtohet më poshtë, ato vuanin mungesën e komponentit “jo-financiar”.

2. Shpesh, për shkak të influencës (pozitive) që ushtrojnë të huajt, qofshin këta në kuadrin e asistencës apo në kuadrin e komunikimeve me NATO-n, FASH kanë ndërmarrë nxitimthi nisma, pa qenë të përgatitura me të gjitha masat e nevojshme për t’i përballuar ato. I njëjti fenomen ndodhi edhe me procesin e programimit. Vështirë të imagjinohej suksesi në këtë ndërmarrje të vështirë, me një grusht njerëzish të cilët ndoshta kishin motivimin por jo trajnimin e nevojshëm për ta kryer me sukses këtë detyrë. Mjafton të kujtojmë që edhe në ShBA, pas rreth 50 vitesh pune e përvoja të krijuar në kuadrin e PPBE(S), ndeshen vështirësi të natyrave të ndryshme. Në ShBA ato vlerësohen si vështirësi konceptuale, metodologjike, por edhe të kapaciteteve njerëzore që do të duhet të përballojnë këtë proces, pasi si në një organizëm të gjallë, në çdo forcë të armatosur ndodh përtëritja e brezave. Një brez njerëzish natyrshëm

largohet, bashkë me përvojën personale që ata kanë krijuar e mbartin, ndërsa një brez njerëzish të rinj, me mentalitet të ri, por pa përvojën e duhur u zë vendin.

3. Në fillimin e vitit 2006, Qeveria aplikoi për të parën herë të ashtuquajturin Planifikim Buxhetor Afatmesëm (PBA), tre-vjeçar, për të gjitha ministritë e veta. Duke qenë një nismë e sponsorizuar nga BE, ishte e kuptueshme diferenca me sistemin amerikan të PPBES që FASH po aplikonin. Nga ana tjetër, në esencë, PBA ishte “buxhetim” dhe jo “programim”. Diferenca midis tyre, e cila do të trajtohet më në detaje në kapitullin e buxhetimit, nuk u kuptua dhe vijon të mos jetë e qartë edhe sot, në një numër njerëzish të kësaj fushe. Ishte ky moskuptim që e rriti konfuzionin në mënyrën e konceptimit dhe të punës, qoftë me programet e mbrojtjes, qoftë me programet buxhetore. Në disa raste ato u konsideruan e njëjta gjë. Gjithashtu trysnia që vinte nga “lart”, për këtë mënyrë të re pune me buxhetet, bëri që të lihej fare pas dore puna me programet e mbrojtjes, për të përqendruar të gjitha forcat tek “programet buxhetore”. Kjo nga ana e vet nuk mund të mos kishte efektet e veta negative në cilësinë e punës me vetë PBA, pasi programet e mbrojtjes, për shkak të mënyrës së organizimit të tyre, si dhe të segmentit kohor (6 vjeçar) që mbulojnë, metodologjikisht mund (dhe duhet) të harmonizohen natyrshëm me PBA, duke orientuar më mirë këtë të fundit dhe lehtësuar punën në përgatitjen e programeve buxhetore.

4. Vetë detyra e vënë ishte jorealiste duke pasur parasysh vështirësitë e më sipërme. Siç u përmend në krye, Udhëzimi i MM i vitit 2004, në fillim, vuri detyrë përgatitjen e programeve të mbrojtjes në shërbime/forca brenda dy muajve (maj-qershor). Ishte një punë që fillonte pothuajse krejtësisht nga fillimi, si e tillë, bazuar edhe në përvojën që është grumbulluar tashmë, ishte e pamundur të realizohej në afatet dhe cilësinë e pretenduar.

Gjatë periudhës në fjalë, në njërën prej komandave kryesore u punua për përgatitjen e programit të mbrojtjes që, siç u shtjellua më lart, do të mbulonte periudhën 2005-

2010. Rezultati ishte një sasi voluminoze dokumentesh, shifrash, relacionesh shoqërues. Në përfundim të kësaj pune, për shkak të shqetësimit që shkaktuan kërkesat për fonde, në secilin prej viteve 2005-2010, u kërkua një shqyrtim rigoroz i gjithë procesit të programimit dhe mënyrës së llogaritjes së kërkesave të paraqitura në program. Qysh në fillim u konstatua se ishte pothuajse

e pamundur të ndiqej e konkludohej në lidhje me metodologjinë e përdorur dhe logjikën e shifrave. Në këto kushte, u ndryshua mënyra e shqyrtimit, duke bërë konvertimin e shifrave dhe paraqitjeve tabelore në paraqitje grafike. Nga ky proces kovertimi rezultoi një pamje si në Fig. 3.1. Nga grafiku bie në sy disharmonia e kërkesave për buxhet ndër vite. Në mënyrë të veçantë duket jashtë çdo kriteri kërkesa, në vitin 2006, për rreth 1,6 miliardë lekë. Kjo për faktin që ky vit, pa argumente, shkëputej dukshëm në kërkesat për fonde në krahasim me vitet e tjerë. Nga ana tjetër,

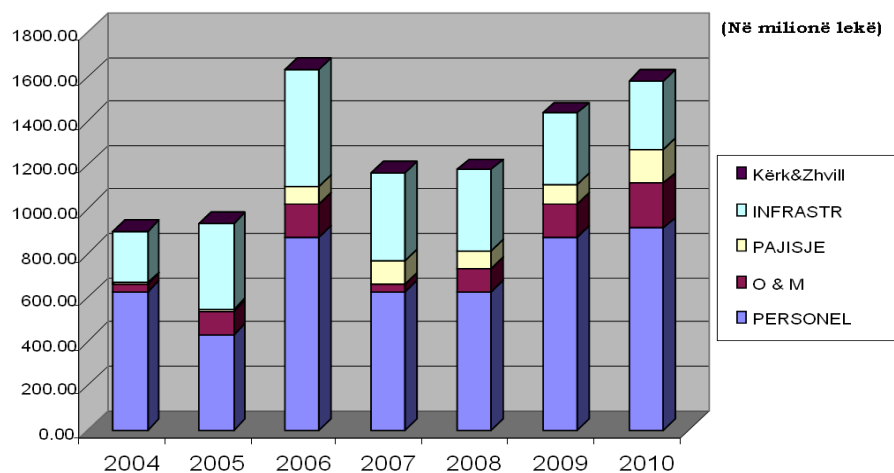


Fig. 3.1 Propozim (fillestar) për alokim fondesh, Komanda “N” (2005)

kërkesa prej 1,6 miliardë lekë ishte absurde, pasi përbënte rreth 11.2% të gjithë buxhetit të mbrojtjes të FASH⁽¹⁾.

Duke parë më nga afër alokimin e fondeve në secilin nga vitet, për këtë Komandë, konstatohen edhe një numër anomalish të tjera. Kështu, kërkesat për fonde për kategorinë “Personeli” (pjesa e kolonave në ngjyrë blu) kanë luhatje të mëdha në vite. Nga vlera prej rreth 570 milionë lekë në vitin 2004, ka një rënie të ndjeshme në rreth 360 milionë në vitin 2005, një rritje të madhe në rreth 800 milionë në vitin 2006, për të rënë përsëri në rreth 580 milionë në vitin 2007. Dihet që përgjithësisht shpenzimet për personelin janë të stabilizuara. Në më të shumtën e rasteve ato mund të kenë një tendencë të lehtë rritje graduale në vite. Programimi i shpenzimeve për personelin siç paraqitet në Fig. 3.1 dëshmonte vetëm për mungesë kompetence apo përgjegjësie në përgatitjen e programit në fjalë. Paraqitja grafike nxori në shesh edhe probleme të tjera. Kështu shpenzimet “Operacionale&mirëmbajtje” (pjesa në ngjyrë të kuqërremtë të secilës prej kolonave) kishte gjithashtu luhatje jo normale. Ato qenë minimale në vitin 2004, parashikohej rritje në vitin 2005 e sidomos 2006, rënie në vlerat minimale në vitin 2007 (të krahasueshme me vitin 2004) për t’u pasuar nga rritje pak a shumë të qëndrueshme në vitet e tjera. Të pajustificuara ishin edhe fondet e propozuara për t’u alokuar në kategorinë “Infrastrukturë”. Këtu mund të thuhet që ndërsa të gjitha komandat kishin kërkuar fonde të mëdha e të pajustificuara plotësisht për infrastrukturën, në komandën në fjalë, ato ishin absolutisht të pajustificueshme, pasi nga vetë natyra e misionit të saj, përgjithësisht nevojat për infrastrukturë ishin plotësuar vite më parë.

Siç shihet, shembulli në fjalë, përbënte një rast tipik mosnjohje e mosmarrje në konsideratë të parimeve e rregullave bazë të programimit.

3.4. Për një konceptim të ri të “Programimit” në FASH

Pamje e përgjithshme

Le të shohim tani si do të dukej, në një paraqitje grafike, një program “parimisht korrekt”, duke nënkuptuar një situatë, ku përgjithësisht të gjitha parimet e pranuar tashmë të programimit, gjejnë veten dhe zbatohen njëkohësisht (shih Fig.3.2). Shembulli i sjellë në këtë rast është fiktiv, pasi në praktikën e deritanishme, një harmoni e tillë, e plotë, është vështirë, në mos e pamundur të ndeshet.

Së pari, kategoria “personeli” (pjesa me ngjyrë blu e kolonave) shfaqet me një rritje graduale por të pa ndalur në vite, e cila shpreh politikën e Qeverisë për një rritje të të ardhurave të punonjësve me një ritëm mesatar (të themi rreth 5-6% në vit). Sigurisht ndryshimet në këtë kategori, në program, mund të vijnë edhe për shkak të ndryshimeve në numrin e personelit (rritje apo reduktim të numrit, gjë që do të kishte reflektimin e vet në program, por siç u theksua më lart, është marrë një situatë ideale e zhveshur nga ndikime të tjera). Kategoria “infrastrukturë” (pjesa e sipërme e kolonave, në ngjyrë të gjelbër të çelur) duket që ka një tendencë uljeje në vite (për arsye se pas ndërtimit të infrastrukturës kryesore, supozohet që shpenzimet për të janë kryesisht të natyrës mirëmbajtje dhe jo ndërtime kapitale). Për më tepër, në raport me

¹ - Buxheti i Mbrojtjes i RSH (i planifikuar) për vitin 2006 ishte 14.169 miliardë lekë. Ai faktik ishte 13.83 miliardë lekë. Kundrejt buxhetit faktik, kërkesa prej 1.6 miliardë lekësh e kërkuar nga Komanda “N” shkante në rreth 11.6%. Nga ana tjetër, kjo komandë kishte në varësi 4.6% të të gjithë efektivit të FASH (në atë kohë prej 4800 vetësh). Një pasqyrë e shifrave të mësipërme, mund të gjendet në raportet “konfidenciale” të dërguara nga MM në NATO në kuadrin e PARP Ato dërgoheshin në verën e çdo viti, shqyrtoheshin në Tiranë me grupet e ekspertëve të NATO-s në shkurt të vitit pasardhës, dhe pas kësaj, miratoheshin në takimet e formatit “26+1”, në Bruksel rreth 3 muaj më vonë (Maj).

totalin, duket një porcion relativisht i vogël fondesh të alokuara për infrastrukturën (nga 5% deri 3% sipas viteve)⁽¹⁾.

Për sa i përket kategorisë “Pajisje&sisteme” (ngjyra e çelur) për të në vite duket një alokim progresiv rritës, gjë që shpreh ambicien e titullarit (ose grupit vizionar të punës) për modernizimin e institucionit. Në krahasim me totalin për pajisjet, duket një alokim fondesh nga rreth 10% në vitin 2011, në rreth 18% në vitin e fundit, 2016⁽²⁾.

Tendencë rritje ka edhe kategoria “Shpenzime Operacionale&Mirëmbajtje” (O&M) (pjesa në ngjyrë të kuqërremtë e kolonave). Në lidhje me këtë kategori, realiteti

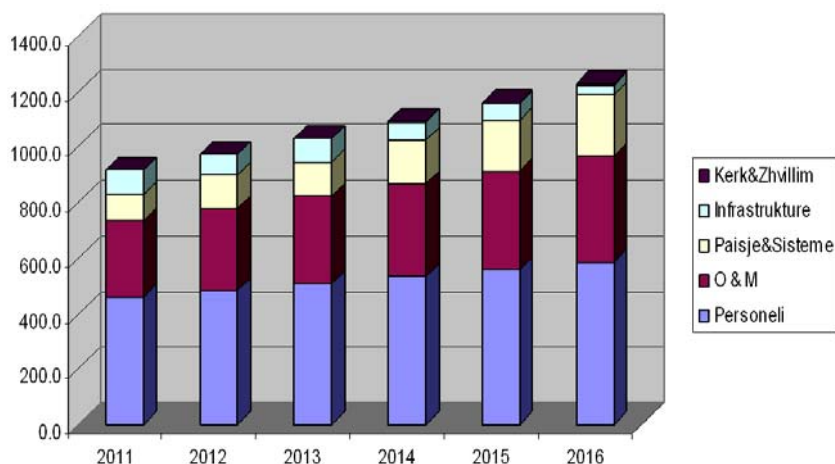


Fig. 3.2 Alokim fondesh në program sipas kritereve, përparësive

ynë, të paktën aktualisht, duket i ndryshëm nga shumë vende të tjera. Atje, “pjesën e luanit” të “O&M” e zënë shpenzimet për stërvitje dhe operacione, shpenzime që shkojnë kryesisht për karburant, municione dhe riparimin e mirëmbajtjen e sistemeve/pajisjeve të mëdha. Nga ana tjetër, nëse në një njësi është planifikuar që çdo vit të hyjnë një numër konstant sistemesh të reja (helikopterë, makina luftarake të blinduara) pra shpenzimet për prokurimin e tyre janë konstante, shpenzimet për O&M janë në progresion, pasi vitin e dytë do të duhet të përballohen me shpenzime për t’u operuar e mirëmbajtur, 2-fishi i sistemeve, vitin e tretë, 3-fishi e kështu me radhë. Në rastin e FASH, deri disa vite më parë, zëra të tillë si shpenzime për telefona ose për djeta udhëtimi, zinin një pjesë të madhe të “shpenzimeve operacionale”. Sot, megjithëse shpenzimet në FASH për stërvitje e misione kanë marrë përparësi, krahasuar me ushtri të tjera, mbeten ende proporcionalisht në nivel të ulët. Sidoqoftë, në Fig.3.2 vihet re një vend “nderi” i shpenzimeve operacionale në raportin e tyre ndaj totalit⁽³⁾. Përveç peshës relativisht më të madhe që duhet të ketë kategoria “shpenzime operacionale” ndaj gjithë buxhetit të mbrojtjes, rëndësi ka edhe pesha që zënë vetë zërat e nën-zërat e shpenzimeve të kësaj kategorie brenda saj. Në të shkuarën, cila siç u përmend më lart, edhe në këtë aspekt, janë konstatuar shpërpjesëtime të theksuara, por trajtimi i mëtejshëm i tyre del nga kuadri i këtij materiali. Është e rëndësishme të mbahet parasysh që niveli i O&M kundrejt buxhetit të mbrojtjes të një vendi, është tregues i gjallërisë së forcës së armatosur. Ai dëshmon për një organizëm në aktivitet, që stërvitet intensivisht, ose që po kryen operacione (ose të dyja së bashku).

Së fundi, duke iu referuar përsëri grafikut në Fig.3.2, tek legjenda është paraqitur kategoria “kërkim&zhvillim” ndërsa në grafik nuk ekziston. Në fakt, fondi i alokuar për të është aq i vogël në raport me të tjerët, sa që nga ana grafike është i padukshëm.

¹ - Përgjithësisht vendet e NATO-s shpenzojnë vlera minimale për infrastrukturën. Kështu Italia e Greqia shpenzojnë 1% të buxhetit të mbrojtjes, ShBA e Britania e Madhe 1,6%, RFGj 3.7%, Franca 3.8-4%. (“Përmbledhësi NATO-Rusi për të dhënat ekonomiko-financiare në kuadrin e mbrojtjes”-viti 2008, faqe 9)
² - Shpenzime për pajisjet në vendet e NATO-s: RFG 15%, Franca 22-23%, UK 22-24%, ShBA 25-26% (po aty).
³ - Shpenzimet “të tjera”, kryesisht operacionale (O&M) në vendet e NATO-s: Franca 17%, RFG 24.3%, UK 33-35%, ShBA rreth 40% (po aty)

Për një kohë të gjatë në FASH, vijon diskutimi nëse jemi në gjendje të kryejmë punë kërkimore apo jo. Diskutimi për të del jashtë kuadrin e këtij materiali. Sidoqoftë mund të thuhet shkurt që edhe në rastin e Shqipërisë, ka vend për punë kërkimore. Ajo nuk mund të konceptohet me të njëjtat parametra si shtetet e zhvilluara, me fjalë të tjera, është absurde të mendohet që në FASH të kryhen eksperimente të armëve e sistemeve të reja. Pavarësisht nga kjo, punë kërkimore mund të kryhet në shumë fusha sidomos të modelimeve matematikore (për konditat tona) të analizave “kosto-benefit”⁽¹⁾, të nxjerrjes së mësimave, ngritjes së tyre në nivel doktrinor dhe shpërndarjes së tyre në trupa, në aspektin e historisë ushtarake etj. Të gjitha këto nuk mund të kryhen nga njerëzit tanë si punë apo detyrim i dytë mbi atë të përditshmen. Pa vënë në diskutim përkushtimin e tyre, puna kërkimore duhet mbështetur me fondet përkatëse, sidomos duke dedikuar resurse njerëzore direkt në të, duke i shkëputur nga angazhimet e tjera.

Element Programi

Për një kuptim më të qartë të procedurës dhe strukturës së ndërtimit të programeve, le të ndalemi më në detaje në shkallën e fundit (atë më të ultën) të “hierarkisë” së tyre, në të ashtuquajturin “element programi” (preferoj të mos përdor termin “program elementar” pasi mund të çojë në keqkuptime). Pra “element programi” do ta konsiderojmë si tullën fillestare dhe shumë të rëndësishme për ndërtimin, pas kësaj, të të gjithë ngrehinës së programeve. Ai përbën hapin e parë, nga ku njësi/institucioni nis punën e vet sipas qasjes “nga poshtë → lart”, ose e thënë ndryshe, sipas qasjes “mision → burime”. Është kjo arsyeja që “element-programi” ndërtohet për një komponent të veçantë, “të ngushtë”, homogjen, të aktivitetit të njësisë/institucionit. Pra, “element programi” është karakteristik për njësi të vogla (homogjene për nga ndërtimi strukturor) por edhe për një sistem arme apo pajisje të rëndësishme. P.sh. një program i ri për futjen në inventarin e njësisve tona të një pakete me makina luftarake të blinduara, mund të konsiderohet si një “element programi”, për shkak të homogjenitetit që ai ka në thelb. Edhe një “Objektiv Force” (FG) në kuadrin e obligimeve tona ndaj NATO-s, mund të jetë një “element programi” sa kohë që ai është “homogjen”, pra kërkon ndërtimin e një kapaciteti të caktuar. Në rastet kur një “Objektiv Force” është më kompleks, pra kërkon ndërtimin e një pakete kapacitetesh, të cilat në vetvete, veç e veç, janë “homogjene”, atëherë ai mund të organizohet mbi bazën e një “nën-programi”, që përfaqëson një nivel më të lartë në hierarkinë programore.

Në FA Amerikane, “element programet” konsiderohen si mjete të cilat u shërbejnë instancave më të larta për të ndjekur procesin e përcaktimit të “aktiviteteve” si dhe alokimin e shpenzimit të burimeve në interes të tyre. Në procesin e programimit të mbrojtjes në ShBA, i gjithë “Programi i Mbrojtjes për Vitet e Ardhshme” (FYDP) në “data base” të përgjithshme, mund të shihet sipas dëshirës si strukturë hierarkike ose si listë e thjeshtë “element programesh”. Aktualisht numërohen rreth 3600 “element

¹ - Një nga detyrat e vëna në Direktivën e MM për vitin 2011 dhe e kërkuar me këmbëngulje në analiza të ndryshme, është dhënia e përgjigjeve të argumentuara për pyetje të tilla si: 1 - “A është më ekonomike të mbahet inventari aktual i automjeteve, të amortizuara e tepër “diverse” nga tipi, apo të kalohet në blerje të automjeteve të reja në shkallë të gjerë?” 2 – “A është më ekonomike të ruajmë kapacitetet tona riparuese (niveli “3” e “4”) apo të kalohet në shërbimin me kontraktor?”. Përgjigje të tilla nuk mund të jepen duke u mbështetur në intuitën, por nëpërmjet modelimeve e zgjidhjeve matematike.

programe” për gjithë FA Amerikane⁽¹⁾. Për t’u identifikuar e menaxhuar, “Element programet” në FA Amerikane, kanë simbolet e tyre të përbëra nga shtatë numra të ndjekura nga një germë - “A” për Forcat Tokësore, “F” për Forcat Ajrore, “N” për Forcat Detare dhe “M” për Korpusin e Marinsave. Vetë “element programet” mund të kombinohen në forma të ndryshme për të dhënë informacion sipas rastit për burimet e përgjithshme të caktuara në një program, për sistemet e armëve, ose për të kuptuar grupimin logjik të tyre në “nënprograme” e “programe” etj. Një nga dokumentet më informues për to është “Manuali i DoD për menaxhimin e Strukturës të Programeve të Viteve të Ardhshëm (FYDP) me kodin “7045.7-H”. Ai është një dokument voluminoz prej rreth dy mijë faqesh, që përmban gjithë “element programet”, si dhe përkatësinë e tyre në secilën nga shërbimet të miratuara nga Sekretari i Mbrojtjes⁽²⁾.

Pas studimit që i kam bërë personalisht përvojës së punës me “programet e mbrojtjes” në FA Amerikane, por edhe në një numër vendesh të tjera, pas ndjekjes nga afër, për vite me radhë, të këtij procesi në FASH, në konsultim me specialistët tanë, por edhe me specialistë të huaj të dy kompanive amerikane SAIC dhe CUBIC, që me radhë kanë asistuar Ministrinë tonë të Mbrojtjes në reformimin e FASH, gjykoj si më të përshtatshme një qasje të re në punën me “programet e mbrojtjes”, qasje e cila shtjellohet në gjithë pjesën që vijon të këtij kapitulli. Për ilustrim, është marrë Komanda e Doktrinës dhe Stërvitjes, në një qasje graduale, nga poshtë-lart, duke filluar me një laborator të Shkollës së Trupës. Në Fig. 3.3 jepet pamja e thjeshtëzuar “element programit” të një laboratorit matjesh elektronike (i supozuar), ndërsa në Lidhjen 3.1 jepet një pamje më e plotë e tij. Për efekt hapësire, në Fig.3.3 “element-programit” i janë bërë prerje, për të mundësuar paraqitjen e gjithë kategorive kryesore

NR	KATEGORITË E ALOKIMIT BUXHETIT	ELEMENTE JOFINANCIARE							ELEMENTE FINANCIARE (Lekë)						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Σ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	SUBTOTAL
I	Personel								1380000	1462800	1550568	1643602	1742218		7779202
1	Instruktur	1	1	1	1	1	1	1	840000	890400	943824	1000453	1060481		4735165
2	Laborant/asistent	1	1	1	1	1	1	1	540000	572400	606744	643149	681738		3044037
II	Shpenzime Operative								239060	321020	214840	199060	244560		1326670
1	Kurs afatshkurter (të personelit Instruktur)								0		140000		140000		280000
2	Kurs afatshkurter (të personelit laboratorit)									90000		90000			180000
3	Diodë 1N4007	2	3	0	0	0	0	5	2400	3600	0	0	0		6000
4	Diodë 1N4148	2	3	0	0	0	0	5	2400	3600	0	0	0		6000
7	Transistorë 2N2222	2	3	0	0	0	0	5	4000	6000	0	0	0		10000
8	Transistorë BPW34	2	3	0	0	0	0	5	4000	6000	0	0	0		10000
25	Komplet elektrotekniku (i madh)	2	0	0	2	0	0	4	8000	0	0	8000	0		16000
26	Tavolina punë	16						16	56000	0	0	0	0		56000
27	Karrike (thjeshta)	20						20	36000	0	0	0	0		36000
28	Riparim/shërbim Kompjuter								0	5000	0	5000	5000	5000	20000
29	Riparim/shërbim Printer								0	3500	0	3500	3500	3500	14000
30	Riparim/shërbim Projektor dixhital								2500		2500		2500	2500	10000
III	Pajisje (investime)								1415500	1560000	315500	595000	0		3886000
1	Kompjuter	1	0	0	1	0		2	80000	0	0	80000	0		80000
2	Printer	1	0	0	1	0		2	24000	0	0	24000	0		48000
3	Projektor dixhital	1	0	1	1	0		3	140000	0	140000	140000	0		420000
10	Logaritës frekuence universal GUC-2010G	1	0	0	0	0		1	253500	0	0	0	0		253500
11	Gjenerator funksioni GFG-8215	1	0	0	0	0		1	312000	0	0	0	0		312000
12	Oshiloskop GOS-653G	0	1	0	0	0		1	390000	0	0	0	0		390000
IV	Infrastrukturë								261000	85000	0	0	0		346000
1	Ristrukturim mjedisesh (8x12m=96m ²)								120000	85000	0	0	0	0	205000
V	Punë kërkimore								25000	30000	36000	43200	51840	62208	248256
T O T A L									3320580	3458820	2116908	2480862	2038638	62208	13886130

Fig. 3.3 Pamje e thjeshtuar e një “Element Programi”

Vija prerje

¹ - Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process, Mark P. Keehan (faqe 3, ose B-27 në origjinal), mund të gjendet në internet në adresën: <https://acc.dau.mil/adl/en-US/30694/file/37567/B5%20PPBE%20TN%20-%20Jan%2008%20as%20of%20080211.pdf>

² - Ky dokument mund të gjendet në internet në adresën: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/704507h.pdf>

të tij. Duke qenë se siç u tha më lart, “element programi” përbën “tullën” e ngrehinës programore, është e rëndësishme të ndalemi më në detaje në logjikën dhe disa rregulla në ndërtimin e tij. Karakteristike për “element programin” është organizimi i tij në dy pjesë kryesore (të ndara vertikalisht) në thelb të ndryshme, por që përfshijnë të njëjtën periudhë kohore (në rastin tonë 6 vjet, 2011-2016). Njëra prej tyre paraqet “elementet jo-financiare”, ndërsa tjetra “elementet financiare”. Për të realizuar secilën prej këtyre dy pjesëve, angazhohen kategori të ndryshme njerëzish (për nga aftësitë profesionale, pozicioni hierarkik etj).

Pjesa “elemente jo-financiare” është fusha e veprimit për liderin, vizionarin. Në rastin e laboratorit në fjalë, i tillë është titullari i tij, shefi i laboratorit. Në një rast tjetër do të ishte një drejtues njësie, institucioni etj. Pra është titullari që ka vizionin mbi pamjen që do të ketë njësia apo institucioni i tij, në fund të periudhës për të cilën programohet (zakonisht 6 vjet). Sigurisht që ky titullar në vizionin e vet drejtohet (le të themi “urdhërohet”) nga misioni që i është ngarkuar njësisë që ai drejton. Nga ana tjetër, si rregull, këtë vizion ai e formulon me grup specialistësh të cilin mund ta quajmë “grupi vizionar i punës”. Në rastin konkret, drejtuesi i “laboratorit të matësve elektronikë”, brenda periudhës 2011-2016, duhet t’i japë në mënyrë graduale laboratorit, një pamje, një kompletim të tillë me personel, pajisje e infrastrukturë, duhet të planëzojë një numër masash të tjera të karakterit operacional, të cilat, të gjitha së bashku, të mundësojnë një natyrë dhe nivel të tillë përgatitje të kursantëve, që të konsiderohet një mision i përmbytur me sukses.

Kjo fazë, pra përcaktimi i “zërave/aktiviteteve jo-financiare” është mjaft e rëndësishme. Këtu ka vend për intuitën, përvojën, punën analitike për të zbërthyer e kuptuar misionin, rishikim e përmirësim të listës së “zërave/aktiviteteve”, por edhe të numrit të tyre nga ana sasiore, si dhe shpërndarjes së tyre në secilin nga vitet brenda periudhës 6-vjeçare që përfshin programin. Për këtë arsye, vlen të insistohet që programin, qoftë ky “element programi”, nuk mund ta bëjnë financierët, teknikienët. Programet, pa mohuar aspak vlerën dhe rolin e financierit, së pari e kryesisht kërkojnë “vizionarin”, drejtuesin që ka në përgjegjësi njësinë/institucionin dhe një mision për të plotësuar me të. Është e rëndësishme që në këtë fazë të bëhet kujdes për të mos harruar pa përfshirë në listën e “aktiviteteve jo-financiare” zëra e aktivitete të cilat kur mungojnë cenojnë përmbyshjen e misionit.

Përfundimi i kësaj faze, pra rreshtimi i gjithë zërave/aktiviteteve, si dhe një shpërndarje e logjikshme e tyre ndër vite, i hap rrugë aktivizimit të teknikienëve, kryesisht financierëve (por jo vetëm) me qëllim vendosjen e kostos korresponduese, për secilin nga aktivitetet, në secilin nga vitet e programit (shih Fig.3.3). Këtu nuk duhet shumë vizion, por duhen llogaritje të kostove sipas formulës së thjeshtë “*sasi x çmim=kosto*”. Natyrisht, duke qenë se lista e elementeve, aktiviteteve, pajisjeve kryesore, pajisjeve të konsumit mund të jetë shumë e gjatë, këtu puna kryhet në programin “Excel”, ose edhe në programe të tjera më të larta të përpunimit të informacionit, duke zbatuar formulat përkatëse. Kjo kërkon që “teknicienët” të kenë njohuri në punën me këto programe kompjuteri, përfshi edhe manipulimin e “work-sheet”-eve etj. Me përfundimin e kësaj faze të dytë, jemi në gjendje të kemi një ide të qartë të kostos së “element programit”, qoftë ai laborator, njësi e vogël luftimi, Objektiv Force i NATO-s, sistem armatimi apo pajisje luftarake. Shpesh në debatet për mënyrën më të mirë të organizimit të një “element-programi” janë shfaqur dyshime në lidhje me kapacitetet tona për të parashikuar koston e aktiviteteve të

ndryshme brenda tij. Natyrisht këtu ka vështirësi, mund të bëhen gabime, mund të rezultojnë vlera të pasakta. Në parim:

1. Nuk mund t'i shmangemi nxjerrjes së një farë kostoje, pra nuk mund të bëjmë asnjë hap më tej, pa pasur në dorë disa të dhëna orientuese (qoftë edhe të përafërta) në lidhje me koston e “element-programit”.

2. Në qoftë se do të duhet të vlerësojmë koston e diçkaje komplekse nga natyra, është më e drejtë që ajo të “çmontohet” në pjesë dhe pas vlerësimit të koston së secilës pjesë, të bëhet shumatorja e së tërës. Gabimi sipas kësaj mënyrë është gjithnjë më i vogël se sa në rastin kur tentojmë të llogarisim koston e së tërës, si bllok.

Duke u kthyer përsëri tek “element-programi” ynë, konstatohet se aktivitetet e përfshira në të, janë organizuar sipas pesë kategorive të mëdha: “Personeli”, “Operacionale” (zakonisht bashkë me të edhe “Mirëmbajtje”), “Pajisje”, “Infrastrukturë”, “Punë kërkimore”. Si rregull, ky është organizimi standard i programeve të mbrojtjes. Në bazë të tyre kryhet edhe raportimi në institucione ndërkombëtare të natyrës ushtarake si NATO etj. Sipas këtyre kategorive komunikohet në marrëdhëniet dy e shumë palëshe. Është shumë e rëndësishme që të ruhet kjo strukturë, duke filluar që nga “element programi”, deri në krye të hierarkisë programore. Në të kundërt, menaxhimi i programeve vështirësohet së tepërmi, sidomos sintetizimi i të dhënave. Në të shkuarën, mosmbajtja parasysh e kësaj mënyrë strukturimi të programeve, jo rrallë e ka vënë në pozitë të vështirë palën shqiptare gjatë raportimeve në NATO⁽¹⁾. Kategorizimi i mësipërm përgjithësisht ndiqet nga të gjitha vendet gjatë përgatitjes së programeve të mbrojtjes. Ndërsa brenda për brenda këtyre kategorive ka raste që ndiqen specifika të ndryshme. Kështu p.sh, në ShBA, tek kategoria “personel” përfshihen shpenzimet vetëm për personelin në uniformë. Shpenzimet për personelin civil, përgjithësisht vendosen tek kategoria “shpenzime operacionale e mirëmbajtje”. Në FASH, për një numër arsyesh, kryesisht të mënyrës se si është organizuar në rang shtetëror alokimi i fondeve në procesin e buxhetimit, shpenzimet për personelin nuk kanë qenë të diferencuara (veç për ushtarakët dhe veç për civilët). Gjykoj që kjo praktikë mund të vazhdojë kështu, pasi nuk ka ndonjë efekt në lidhje me cilësinë e procesit të programimit. Kjo situatë e komplikon disi punën dhe duhet mbajtur parasysh gjatë raportimeve në NATO ose me partnerët.

Një tjetër detaj i rëndësishëm që bie në sy nga përshkrimi që iu bë “element programit” është fakti që ai është “dy-dimensional”, pra është i ndërtuar sipas “dimensionit aktivitetet” (të organizuara sipas 5 kategorive të përmendura më lart) dhe “dimensionit kohë” (vitet 2011-2016). Do të shohim më poshtë që kjo është karakteristikë vetëm për “element programin”, si shkallarja më e fundit në hierarkinë programore. Në të gjitha rangjet e tjera më të larta të programeve, struktura e tyre është “3-dimensionale” (në kuptimin e vërtetë të fjalës apo virtuale) pasi atyre u duhet që në dimensionin e tretë të paraqesin “programet vartëse”.

Në Fig.3.3 konstatohet që disa aktivitete janë vlerësuar me “zero” lekë. Të tillë janë: “kurs afatshkurtër i personelit instruktor” për vitin 2011 dhe blerja e kompjuterëve (zëri III/1) për vitin 2011. Logjikisht për drejtuesin e laboratorit, është e domosdoshme të kryejë trajnimin e personelit instruktor, pra nuk mund të mos e parashikojë si masë. Si çdo aktivitet tjetër edhe ky ka një kosto, por në qoftë se ky

¹ - Kështu, p.sh, në ndonjë prej takimeve raportues në NATO, për pyetjen e drejtuar ndaj nesh “sa % të buxhetit të mbrojtjes ju e shpenzoni për pajisje?”, në vend të përgjigjes direkte (p.sh) 12%, pala jonë ka dhënë këtë përgjigje indirekte: “20% të buxhetit të mbrojtjes e zënë investimet, nga këto 60% e zënë pajisjet”.

aktivitet është marrë përsipër nga një partner në kuadrin e bashkëpunimit ushtarak dy-palësh, kjo përfaqëson një kosto për partnerin por jo për FASH, pra nuk ka efekte në buxhetin e mbrojtjes, për rrjedhojë, për efekt programimi është vendosur kostoja zero lekë. Në fakt, për efekt transparence, personeli teknik që do të punojë me pjesën “jo-financiare” duhet të bëjë kujdes për të vendosur një shënim sqarues (p.sh. “do të realizohet në kuadrin e bashkëpunimit me palën italiane”). Për sa i përket koston “zero lekë” për kompjuterat, kjo mund të jetë si efekt i bashkëpunimit të përmendur më lart, por edhe si efekt i rishpërndarjes. Pra kompjuterat që i duhen laboratorit, janë blerë me kohë dhe janë vendosur diku. Me ngritjen e laboratorit të ri, ato i jepen këtij laboratorit, por nuk kanë efekt në buxhetin e përgjithshëm të mbrojtjes (përsëri në qelizën përkatëse të fletës së punës të programit “Excel”, duhet të vendoset shënimi përkatës sqarues).

Duke qëndruar tek “element-programi”, është vendi të tërhiqet vëmendja në lidhje me rolin e munguar tek ne të “menaxherit të programit”, një praktikë që nuk e kemi aplikuar deri tani, por që njihet e përdoret gjerësisht nga vende të tjera. Posaçërisht për të do të flitet në kapitullin e pestë - “Ekzekutimi”.

Si përfundim, me këtë mënyrë të organizimit të “element programit”, jemi në gjendje të shohim e kuptojmë në çdo kohë cilat janë aktivitetet që i japin jetë atij, aktivitete këto që gjykohen të domosdoshme për ngritjen në këmbë të njësisë/institucionit, të cilës ai “element programi” do t’i shërbejë. Gjithashtu jemi në gjendje të dimë koston e përgjithshme të “element programit” në fund të periudhës të cilën ai mbulon, por edhe koston e pjesshme. Kështu ne mund themi se sa do të na duhet të shpenzojmë për personelin në secilin nga vitet programore, sa për pajisjet etj. Gjithashtu mund të japim përgjigje të menjëhershme në lidhje me koston e aktiviteteve të të gjitha kategorive të këtij “element programi” në secilin nga vitet programore etj. Një ndërtim i tillë i “element programit” mundëson **transparencën** dhe **verifikimin**. Pra çdo institucion epror, pavarësisht sa lart qëndron ai në zinxhirin e komandimit, mund “të zbresë”, të verifikojë e të kërkojë përgjigje/argumente për pyetjet: “përse posaçërisht këto aktivitete?”, “për se jo disa të tjera?”, “përse në këtë sasi, pse jo më shumë apo më pak?”. Gjithashtu specialistët e ardhur nga “lart” mund të kërkojnë shpjegime për koston e parashikuara etj. Përgjithësisht, edhe në qoftë se tingëllon e pazakontë për praktikën tonë të deritanishme për të ngritur pyetje të tilla në këtë fazë të programimit, ato imponohen në një fazë tjetër (për të cilën do të flitet më poshtë) kur konstatohet se shumica e agreguar e fondeve të kërkuara nga gjithë programet e tejkalon buxhetin e mbrojtjes, për rrjedhojë lind nevoja e negociatave, reduktimeve, shtyrjeve në kohë të afateve etj.

Organizimi i “element programit” në mënyrën që u përshkrua, ka edhe një avantazh tjetër. Ai është i lehtë për t’u kuptuar e zbatuar nga vartësit, por sidomos nga drejtuesi i ri që vjen të zëvendësojë të mëparshmin. Është e kuptueshme që periudha 6-vjeçare që mbulon një “element program” (apo çdo lloj programi tjetër mbrojtjeje) është relativisht e gjatë. Gjatë asaj kohe, normalisht, për personelin ushtarak janë bërë të paktën 2 ndërrime në detyrë të drejtuesve. Drejtuesi i ri nuk mund të fillojë gjithçka nga e para por duhet të vijojë punën e paraardhësit, kuptohet duke bërë edhe modifikimet e nevojshme në programet që gjen, modifikime të cilat logjikisht i sugjeron praktika e zbatimit të tyre. Për këtë vijimësi është e domosdoshme që programet të jenë të kuptueshëm e transparentë, pra të jenë mjete të vërteta pune në dorë të drejtuesit, të atij që “i përgatiti” dhe të atij që i gjen të gatshme, por bashkë me ta e në radhë të parë, ato duhet të jenë mjete të rëndësishme pune për personelin që do të duhet t’i materializojë ato.

Përshkrimi i hollësishëm i bërë deri tani në lidhje me konceptin, rolin dhe mënyrën e ndërtimit të një “element programi”, përveç kuptimit të thelbit të procesit të programimit, na ndihmon për të kuptuar edhe disa çështje të tjera të cilat nga aspekti kohor në fakt shtrohen për zgjidhje përpara, qysh në nisje, kur “element programi” nuk ka nisur të dizenjohet, por është thjesht një ide në formësim. Të krijosh një “element-programi” është një ndërmarrje e rëndësishme, jo vetëm për faktin që në vetvete ai kërkon një nivel të caktuar njohurish, ekspertize, mundi njerëzor, etj, por edhe për atë që, pasi krijohet, ai duhet zbatuar, pra të nisë puna, të paktën 6-vjeçare, me shpenzime resursesh njerëzore, materiale e financiare për ta finalizuar. Çdo dështim në këtë aspekt, është shpenzim resursesh dhe kohe, por nga ana tjetër, ka vënë në rrezik, ose ka shtyrë në kohë realizimin e misionit të asaj njësie për të cilën ky “element programi” është krijuar. Për këto arsye, puna për përgatitjen e një “element programi” nis pas një analize të posaçme të nevojës për të. Pra (duke qëndruar në linjën e laboratorit të matjeve elektronike) drejtuesi shtron para vetes pyetjet:

- a) “Më duhet patjetër një laborator, apo thjesht një kontratë me një shkollë profesionale që tashmë e ka një laborator të tillë dhe kursantët tanë t’u bashkohen atyre të shkollës tjetër?”
- b) “Nëse do të duhet t’i zhvillojmë vetë disa kapacitete në këtë drejtim, është domosdoshmërisht i nevojshëm një laborator, apo kjo mund të realizohet në një zinxhir praktikash mësimore në njësitë tona (p.sh. tek Agjencia e Sistemeve të Ndërlidhjes dhe Informacionit) ku disponohen pajisjet dhe kryhen operacione të tilla?”

Sa kohë që vendime të tilla janë të lidhura dhe kanë rrjedhoja të rëndësishme financiare, këto pyetje janë legjitime, ndërsa vendimet më të mbështetura shpesh realizohen nëpërmjet shtruarjes së problemit dhe zgjidhjes së tij sipas të ashtuquajturave “zgjidhje me programim linear”. Trajtimi i tyre del jashtë kuadrit të këtij materiali. Në esencë mund të thuhet që në këto lloj problemesh zgjidhja gjendet (zakonisht grafikisht) në pikat e ndërprerjes të linjave të ndryshme të cilat përfaqësojnë kërkesa/kushte të ndryshme (kosto, kohë, rendiment (rendimenti në vetvete mund të përfaqësojë volum zjarri, tonazh ngarkesash të mbartura etj)).

Sot po ndërtohen programe kompjuterike të cilat mundësojnë zgjidhje gjithnjë e më të komplikuar brenda një kohe minimale. Natyrisht në këto raste duhen zotëruar teknikat e përdorimit të tyre. Në mënyrë të posaçme merr rëndësi shtruarja logjike e pastaj matematike e problemit. Pasi kjo është realizuar, finalizimi i zgjidhjes së problemit në kompjuter është shpesh herë çështje minutash. Vështirësisë kryesore të shtruarjes logjike të problemit, shpesh i shtohet edhe vështirësia e konvertimit të efekteve, rezultateve në tregues sasiore, pra në numra⁽¹⁾. Në kushtet e këtyre

Pala kroate në konfliktin e saj me palën serbe, në vitet 1992-1994, realizoi një zgjidhje racionale në aspektin e zjarrit të artilerisë.

Në kushtet e epërsisë të artilerisë serbe, ishte e qartë që çdo përballje midis të dyja armëve do të rezultonte në disfatën e artilerisë kroate. Përhapja sa më shumë e baterive kroate në front, mund ta minimizonte shkallën e dëmit nga artileria serbe, por nga ana tjetër e bënte të paefektshëm zjarrin e artilerisë kroate, pasi bëhej e pamundur që të koncentrohej në një “pikë” zjarri i një artilerie të përhapur kaq shumë në terren. Çështja shtrohej: ose të blihej në masë artileri shtesë për të balancuar epërsinë serbe (gjë që kishte kosto) ose të gjendeshin zgjidhje të tjera që me më pak artileri, duke e mbajtur atë të shpërndarë maksimalisht në front, të mund të koncentrohej zjarri për të arritur efektin maksimal.

Sigurisht që zgjidhjet nuk mund të jenë të pastra, “ose kjo, ose ajo”. Në fakt pala kroate i kushtoi rëndësi blerjes së sistemeve kompjuterike, nga më modernet për kohën, për korrigjimin dhe drejtimin e zjarrit të artilerisë (krahas blerjes në shkallë relativisht më të vogël edhe të artilerisë shtesë). Zgjidhja rezultoi e suksesshme. Me më pak artileri, me një kosto më të ulët, u arrit të balancohej bile të tejkalohet efekti i artilerisë serbe.

¹ - Për kalimet dhe lidhjen midis treguesve cilësorë, tekniko-taktikë e atyre sasiore - numra, do të flitet më në detaje në kapitullin e pestë, “ekzekutimi”, pjesa që trajton të ashtuquajturin “arsyetim sasiore”.

vështirësive të njohura, të cilat në ndonjë rast është e pamundur të tejkalohen, merr vlerë statistika. Në rast se disponohen mjaftueshëm të dhëna statistikore, problemi përsëri mund të shtrohet logjikisht e të zgjidhet matematikisht. Natyrisht, për këtë duhet të ketë regjistrime të vijueshme, të konceptuara me zgjuarsi, sipas një logjike të caktuar, të menduara qysh më parë, për një qëllim të caktuar. Nga ana tjetër edhe vetë regjistrimi i të dhënave duhet të jetë rigoroz, duke reflektuar realitetin e jo për t'i shërbyer një opsioni të paragjykuar, por zgjidhjeve më optimale për të mirën e gjithë Forcave të Armatosura.

Një tjetër problem i rëndësishëm që ka nevojë për vendim të drejtë qysh në nisjen e punës për ndërtimin e një “element programi” është përcaktimi i saktë i qëllimit dhe objektivave të tij. Kjo vlen jo vetëm për “element programin”, por edhe për secilin nga “sivëllezërit” e tij, pavarësisht nga niveli në hierarkinë programore. Në çdo rast “pronari” i programit (këtu me termin “program” përfshihet e gjithë “familja e programeve të mbrojtjes”, e përbërë nga “element programe”, “nënprograme”, “programe” apo “program madhor”) drejtuesi i njësisë, duhet të ketë përcaktuar qartë, për vete dhe për të tjerët, çfarë do të arrihet me atë program, cilat do të jenë disa rezultate të matshme në periudha të caktuara kohe dhe sidomos në finalizimin e tij, si do të ndikojë realizimi i këtij programi në misionin e njësisë që drejton (në rastin e “programit madhor” për të gjithë Forcën e Armatosur).

Një nga karakteristikat kryesore të programeve të mbrojtjes, është fakti se ata janë të fokusuar/interesuar në **rezultatet** (në anglisht përdoret termi “output oriented”). Kjo i bën ato të dallohen parimisht nga programet buxhetore të cilat janë më shumë të fokusuara në inputet (gjë që do të trajtohet më në detaje në kapitullin e katërt, “Buxhetimi”). Pavarësisht nga kjo, në shumë raste konstatohet dukuria e tërheqjes nga input-et edhe për ekipet që përgatisin programet e mbrojtjes. Pra dukuria që në të gjithë më tepër informacion në lidhje me resurset që do të shpenzohen dhe më pak në lidhje me rezultatet e pritshme me hyrjen në program të këtyre resurseve. Ka një numër arsyesh për këtë, ndër më kryesoret është fakti se identifikimi, definimi, matja dhe realizimi i rezultateve (output-eve) gjithnjë është më i vështirë se të folurit për input-et. Në “familjen e programeve të mbrojtjes” inputet janë burime (personel, pajisje, infrastrukturë aktivitete të tjera) të cilat është më e lehtë të maten, ndërsa rezultati (output-i) është kapacitet operacional, i cili nga vetë natyra është më e vështirë të matet, të vlerësohet e sidomos të realizohet. Problemi bëhet më i vështirë nëse do të duam të vlerësojmë **efektin** e rezultatit (në anglisht “outcome”) gjë që është akoma më abstrakte. Për ta konkretizuar le të shohim shembullin që vijon:

Supozojmë se me një sasi të caktuar fondesh kemi vendosur të realizojmë një hop cilësor në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes në FASH dhe punës me PPBE. Opsionet mund të jenë të ndryshme. Me atë fond ne mund të dërgojmë një grup të vogël specialistësh (le të themi 5-6 veta) për t'u kualifikuar në një nga shkollat më të mira të kësaj fushe në ShBA apo Britaninë e Madhe. Por me të njëjtën sasi parash, ne mund të organizojmë një seri kursesh afatshkurtra në vend, me instruktorë të ardhur nga jashtë, për një audiencë shumë më të madhe (le të themi 100-150 veta). Në këto raste inputet do të ishin: për kualifikim jashtë vendit - fondet në dispozicion; për kualifikim brenda vendit, përveç fondeve edhe një numër fasilitetesh të tjera si klasa, kompjutera etj. Për sa i përket rezultatit (output), në rastin e parë do të kishim 5-6 specialistë të një kualifikimi shumë të lartë, në rastin e dytë do të kishim një kategori specialistësh të një niveli më të ulët ekspertize, por rreth 20-30 herë më shumë në numër. Pra nëse në rastin e parë do të kishim një “piramidë ekspertize” me bazë të

ngushtë, por të lartë e me majë të mprehtë, në rastin e dytë do të kishim një piramidë me bazë shumë më të gjerë, por më pak të lartë, pra me majë më pak të mprehtë.

Në qoftë se flasim për efektet (outcome) në rastin e parë ishte më e pritshme të kishim programe cilësore, por që do të kuptoheshin e zbatoheshin me vështirësi nga masa e efektivitetit që do të duhej t'i vinte në jetë, në rastin e dytë do të ishte e pritshme të kishim programe më pak cilësore, por një qëndrim më masiv prej menaxheri i një kategorie më të madhe njerëzish, që janë në gjendje të kuptojnë rëndësinë e punës me programe dhe që bëjnë përpjekje më të mira për t'i vënë ato në jetë. Cila zgjidhje do të rezultonte më efektive? Përgjigja për të është e vështirë dhe kërkon përvojë, gjithashtu bashkëpunim profesional me institucione homologe të vendeve të tjera të cilat kanë kaluar para nesh në këto shtigje. Mbi të gjitha do të duhej të kryheshin vëzhgime, të mbaheshin statistika, me qëllim që në çdo rast “e shkuara” t’i shërbente “të ardhmes”, ndërsa gabimet, si bashkudhëtare të pashmangshme të njeriut, të paktën të mos përsëriteshin në mënyrë ciklike, duke na sjellë gjithnjë në pikën e fillimit.

Në këtë nënkapitull u bë një trajtim i hollësishëm i “element programit”, i mënyrës së konceptimit dhe ndërtimit të tij, u përshkrua me hollësi përcaktimi i aktiviteteve/zërave jo-financiare dhe pas kësaj vendosja për secilin prej tyre e kostos. U gjykua më e përshtatshme që vetëm pas këtij trajtimi të bëhej një kthim në pikën e nisjes, për të kuptuar disa probleme që lidhen me nevojën e përcaktimit të qëllimit dhe objektivave të “element programit”, gjetjes së opsionit më optimal, etj. I gjithë ky trajtim e bën më të lehtë ecjen më tej, ngjitjen më lart në hierarkinë programore, për të folur për programe më komplekse.

Nënprogrami:

Duke vijuar shembullin tonë me Shkollën e Trupës, duke e konsideruar atë si një institucion të ri, për të cilin ka lindur nevoja që të krijohet nga fillimi, le të përfytyrojmë hapat që duhen hedhur për të ngritur Departamentin e Forcave Tokësore të kësaj Shkolle. Ai mund të konceptohet i përbërë prej disa strukturash të cilat do të duhet të marrin përsipër trajnimin e kursantëve në një numër komponentësh, të organizuara me module. Pra për secilin bllok njohurish, do të kishim një paketë të caktuar temash, do të duhej të zhvillohej një cikël i caktuar trajnimi, në mjedise të caktuara stërvitore (qofshin ato klasa, laboratorë, poligone) do të duhej një bazë e caktuar materiale, një staf i caktuar trajnuesish etj. Në këtë mënyrë do të na duhej të mendonim për një numër modulesh, le të themi modulet e përgatitjes taktike, të përgatitjes së zjarrit, të logjistikës, të ndërlikohjes, mbështetjes së përgjithshme të luftimit, transportit etj, pra gjithçka e nevojshme që efektivat e Forcave Tokësore të merrnin trajnimin e duhur, në secilin nga specialitetet e nevojshme për një “Forcë Tokësore”, të aftë për misionet e veta karakteristike (shih Fig.3.4).

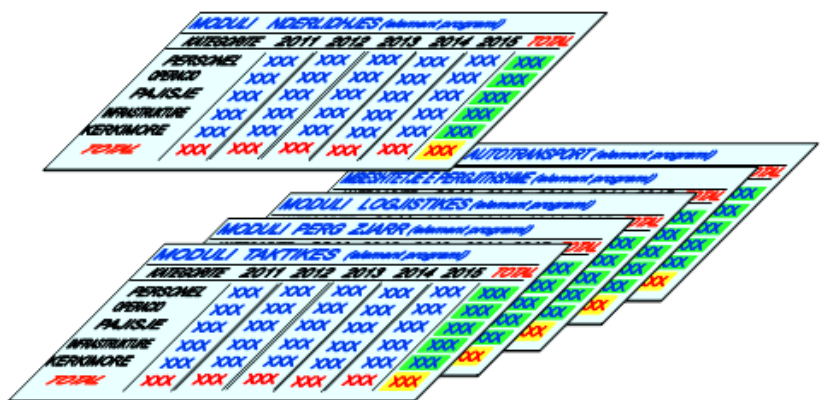


Fig.3.4. “Nën-programi” si grupim i disa “element programeve”

Mund të supozohet që, në krye të secilit modul të përmendur më lart, është një person përgjegjës i cili ka rolin e liderit, është ngarkuar ta konceptojë e vendosë në eficientë modulën e vet. Ai është

vizionari, prej atij pritët të hyjë në thelbin e detyrës së ngarkuar, të krijojë vizionin, të ndërtojë “element programin” përkatës dhe pastaj në rolin e “menaxherit të programit”, t’i japë jetë atij duke bërë që me resurset e dhëna në dispozicion (njerëzore, materiale, financiare) të arrihet maksimumi i mundshëm si dhe gjithçka në kohën e planifikuar për finalizim. Në krye të këtij grupi vizionarësh qëndron Shefi i Departamentit, i cili në çdo kohë ka nevojë të ketë një pamje gjithëpërfshirëse të Departamentit të vet nga aspekti programor. Për rrjedhojë ai duhet të krijojë “nënprogramin” e Departamentit të Forcave Tokësore (DFT) për të harmonizuar gjithë përpjekjet për ngritjen dhe konsolidimin e tij. Për ta bërë më të thjeshtë kuptimin e problemit, “Nënprogrami i DFT” mund të përfytyrohet si një shumatore e gjithë “element programeve” të moduleve të përmendura më lart. Në fakt ai është diçka më tepër se shuma e “element programeve” të moduleve përbërës, për shkak të nevojës për disa shërbime dhe stafit mbështetës administrativ, por kjo nuk ndryshon gjë në rrugën logjike të formimit të një “nënprogrami” si shumatore e disa “element programesh” të cilat i bashkon nën “çatinë” e një “nënprogrami” ose natyra e ngjashme e tyre ndaj njëri tjetrit, ose fakti që janë pjesë të një strukture më të madhe organizative, të ngarkuara për të kontribuar së bashku në përmbushjen e misionit të kësaj të fundit.

Në trajtimin që iu bë “element programit” u theksua nevoja që ato të ndërtohen nga ana strukturore në të njëjtën mënyrë, me qëllim që të mundësojnë kryerjen e sintetizimit të të dhënave. Është kjo arsyeja që i lejon menaxherit të “nënprogramit” t’i organizojë “element programet”, pjesë të “nënprogramit” të tij, në mënyrë simetrike, njëra mbi tjetrën, siç tregohet në Fig. 3.5. Pra “nënprogrami” i DFT nuk është gjë tjetër veçse një “work book” i programit “Excel”, ku “work sheet-et” e tij janë të gjitha “element programet” përbërëse të “nënprogramit”. Për lehtësi kuptimi, në Fig.3.4 dhe Fig.3.5, fletët e “element programeve” janë paraqitur vetëm me pjesën financiare të tyre. Në secilën nga “element programet” në këto figura, janë paraqitur kategoritë kryesore të shpenzimeve, vitet që mbulon “element programi” (për rrjedhojë edhe “nënprogrami”) si dhe kostot (XXX) në secilin nga vitet, për secilën nga kategoritë, së bashku me kostot e kategorive në fund të periudhës programore (me ngjyrë jeshile) dhe koston totale (me ngjyrë të verdhë).

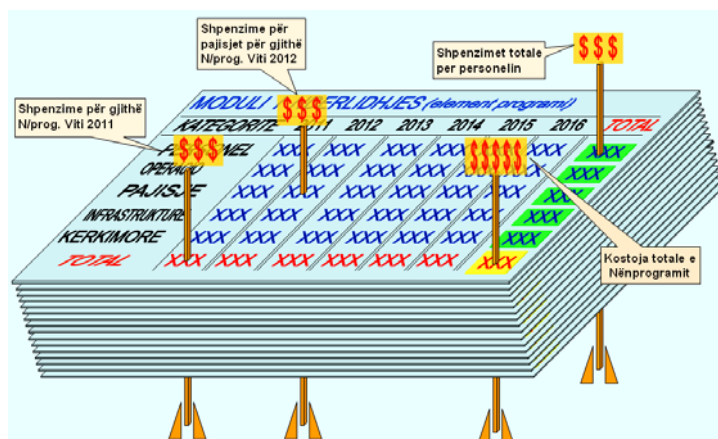


Fig.3.5. Nënprogrami i Departamentit Tokësor, Shkolla e Trupës

Siç shihet nga fig.3.4 e 3.5, “nënprogrami” ndryshe nga “element programi” është 3-dimensional. Përveç dy dimensioneve të “element programit” (kategori shpenzimesh dhe kohë) nënprogrami ka edhe dimensionin e tretë që përfaqësohet nga të gjithë “element programet” përbërës të tij. Duke filluar me “nënprogramin”, deri lart, në krye të hierarkisë programore, programet janë 3-dimensionalë. Ndryshimi qëndron vetëm tek fakti që ndërsa tek “nënprogrami” dimensionin e tretë në më të shumtën e rasteve përbëhet nga “element programet vartëse” (rrallë nga nënprograme më “të vegjël”) në nivele më të larta programore, dimensionin e tretë përbëhet, sipas rastit nga “nënprograme”, “programe”, bile edhe nga “programe madhorë”.

Vendosja simetrike e “element programeve” që krijojnë një “nënprogram”, mundëson kryerjen e “kalkulimeve vertikale”, për të gjetur në kohë minimale, kostot e

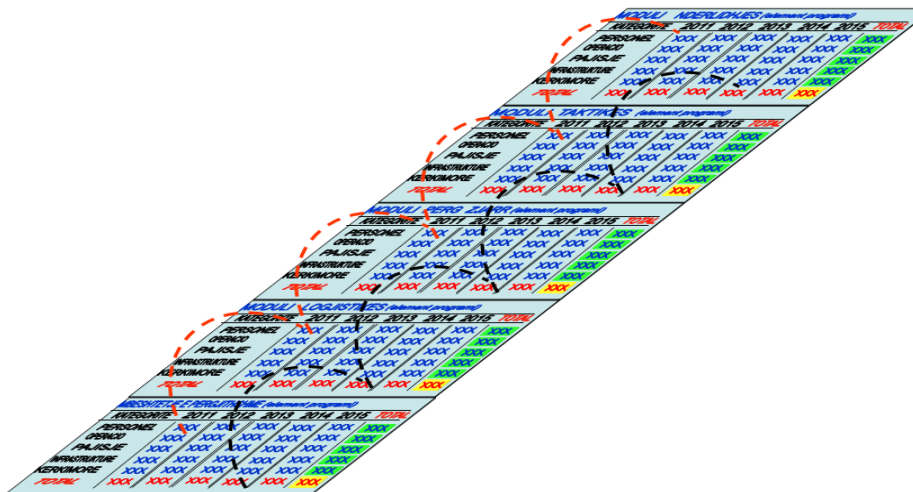


Fig.3.6 “Element programet” në një “fletë pune”. Realizimi i shumave “me kërcim”

përbashkëta të aktiviteteve/zërave të së njëjtës natyrë, në secilin nga vitet ose totalin e vetë “nënprogramit”. Në Fig.3.5 janë dhënë katër shembuj kalkulimesh të tilla: a) shpenzime për gjithë “nënprogramin” për vitin 2011, b)

shpenzime për pajisjet për të gjithë “nënprogramin” për vitin 2012, c) shpenzimet totale për personelin, për gjithë “nënprogramin” për të gjithë periudhën programore, si dhe d) kostoja totale e të gjithë “nënprogramit”. Duke qenë i organizuar mbi bazën e programit “Excel”, çdo lloj kalkulimi mund të kryhet në kohë minimale (në ndonjë rast brenda disa sekondave) gjë që mundëson dhënien e çdo lloj informacioni të kërkuar nga instancat më të larta. Përgjithësisht veprimet me shumatore do të kryhen në pjesën financiare, kur do të kërkohen të dhëna kostoje, por në ndonjë rast mund të kryhen veprime edhe në pjesën “jo financiare”, në rastet kur do të duhet të kalkulohet numri i përgjithshëm i personelit, numri total për një pajisje (zakonisht i të njëjtës pajisje) kur ajo është kërkuar si e nevojshme, në disa “elemente programi” njëherësh. Rëndësi të veçantë në këtë proces, ka ruajtja e simetrisë për kategoritë e zërave/aktiviteteve dhe të alokimit të fondeve.

Përveç lehtësisë që programi “Excel” krijon në nxjerrjen e “shumave vertikale”, ai ofron edhe një mundësi tjetër shumë të çmuar. Në qoftë se llogaritjet në “pjesën financiare” të secilit prej “element programeve”, po ashtu si dhe “kalkulimet vertikale”, janë realizuar duke përdorur formulat që ofron programi, modifikimet e mëvonshme kryhen me lehtësi. Më poshtë do të trajtohet nevoja e “axhustimeve” në programe, për shkak se është e pamundur përputhja absolute e kërkesave të tyre me fondet në dispozicion nga buxheti i mbrojtjes. Për këtë arsye lind nevoja e reduktimeve apo shtrirjeve në kohë të veprimitarive të programuara. Axhustime e modifikime imponohen edhe në ecurinë e punës me këto programe. Kjo mund të imponohet nga ndryshimi i koniunkturës së çmimeve, nevojës për të shtuar aktivitete tjera të paparashikuara më parë, por që i dikton praktika, etj. Në këtë rast, mjafton të bëhen ndryshimet përkatëse (reduktim, shtrirje në kohë, ose anulim) në pjesën “jo-financiare” dhe ato do të reflektohen në çast në pjesën financiare, bile ndryshimi, në formë kaskade, do të vijojë në të gjithë hierarkinë programore deri në krye, në rezultatet fundore për gjithë FASH. Do të ishte e paimagjinueshme energjia dhe koha e shpenzuar, nëse për çdo modifikim të tillë në programe, do të duhej të nisnin kalkulimet me makinë llogaritëse dhe rishkruarja nga tastiera i rezultateve të modifikuara.

Vendosja në mënyrë vertikale, “simetrikisht” mbi njeri tjetrin, e “element programeve”, si “fletë pune”, të një “libri pune”, në programin “Excel”, ka një numër avantazhesh metodologjike dhe teknike. Pavarësisht nga kjo, për vetë programin si dhe për specialistin që do të punojë me të, kjo nuk është e vetmja rrugë. Duke qenë se një “fletë pune” e programit “Excel” në versionet e fundit të paketës “MS Office”, është praktikisht “e pafundme” (në kolona dhe rreshta) të gjitha “element programet”

mund të vendosen në një “fletë pune”, ndërsa mbledhja për të gjetur shumatorët e kostove të kategorive të njëjta mund të bëhet me “kërcim”, si në Fig.3.6. Praktika ka treguar që kjo mënyrë kërkon një përqendrim e kujdes më të madh gjatë punës, ndërsa nga ana tjetër, nuk paraqet ndonjë avantazh të spikatur.

Duke i krahasuar të dy mënyrat e punës, paraqitja në mënyrë vertikale, duket më praktike, është më e organizuar për të shmangur gabimet e mundshme (pra për të mos lënë jashtë llogaritjes vlera të ndryshme). Nga ana tjetër, kjo mënyrë është më e kapshme edhe në aspektin e përfytyrimit, në të gjitha ato raste kur do të duhet të referohet përpara titullarëve, apo përpara një audience që nuk është e familjarizuar sa duhet me procesin. Në çdo rast kjo do të varet nga përvoja e stafëve të specialistëve që do të duhet të punojnë me këto programe, shprehitë që ata kanë krijuar gjatë procesit etj.

Programi:

Shtjellimi i konceptit të “Nënprogramit” na ndihmon të ngjitemi një shkallë më lart në “hierarkinë programore”, tek “Programi”, si grupim i disa nënprogrameve, të cilët si rregull nuk kanë ndonjë afëri të spikatur me njeri tjetrin. Pavarësisht nga kjo, kur ata, për shkak të natyrës që kanë, si dhe të fushës që mbulojnë, “i shërbejnë” një institucioni të caktuar, grupohen së bashku për të krijuar “programin” e atij institucioni, njësie etj.

Pra mund të përfytyrojmë të gjitha nevojat e Shkollës së Trupës, të cilat duhen plotësuar, me qëllim që ky institucion të marrë formën që gjykon titullari i tij, për të mundësuar përmbushjen e misionit. Nëse të gjitha këto nevoja, së bashku me masat, veprimtaritë, sistemet e pajisjet që nevojiten për plotësimin e tyre, janë të organizuara, me radhë në “element programe”, pastaj në “nënprograme” dhe pas kësaj të gjitha ato janë grupuar sipas rregullit të përmendur tashmë (vertikalisht, në mënyrë simetrike) ne do të kemi “Programin e Shkollës së Trupës”, për periudhën në fjalë (Fig.3.7).

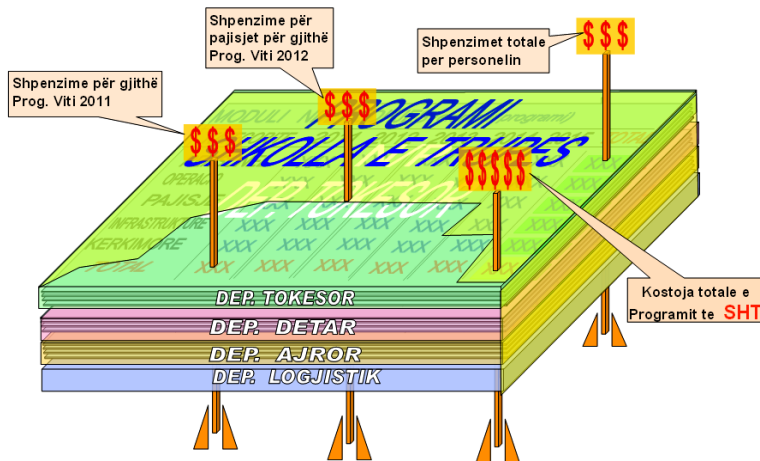


Fig.3.7. “Programi” si grupim i disa “nënprogrameve”

Asgjë që do t’i duhet këtij institucioni për t’u ndërtuar, për t’u kompletuar me personel, për të pasur të gjithë infrastrukturën e nevojshme për jetesë, për zhvillimin e aktivitetit mësimor e stërvitor, për kryerjen e punës kërkimore etj, asnjë aktivitet pra, sado i parëndësishëm për funksionimin e Shkollës së Trupës, asnjë qindarkë e nevojshme, nuk ka mbetur jashtë këtij programi. Nga ana tjetër, ashtu siç u trajtua edhe në rastin e “nënprogramit”, për çdo kategori të alokimit të fondeve, për secilin nga vitet që mbulon ky program, në sajë të mundësisë për të realizuar mbledhjen vertikalisht të kostove përkatëse, ne do të jemi në gjendje të përcaktojmë e japim informacion të shpejtë, të saktë e të larmishëm. Ky informacion përgjithësisht kërkohet për koston. Vetë kostoja mund të kërkohet pjesore (për një natyrë apo kategori të caktuar, në një kohë të caktuar) dhe sigurisht do të kërkohet edhe e plotë, pra sa kushton ngritja e Shkollës së Trupës për të gjithë periudhën që mbulon programi i saj. Krahas koston, kërkesat për informacion mund të jenë edhe të

një natyre tjetër. Kështu mund të kërkohej informacion për llojet e pajisjeve dhe sasinë e tyre në vite specifike (brenda programit) dhe në fund të periudhës. Gjithashtu mund të kërkohej informacion për personelin dhe dinamikën e plotësimit me të në vite, informacion për aktivitete të rëndësishme të natyrës “operacionale” si stërvitje të mëdha etj. Është e qartë, se edhe të dhëna të tilla mund të “vilen” me lehtësi nga programi, nëse ai është organizuar sipas mënyrës të trajtuar deri tani. Në këtë rast, këto të dhëna do të nxirren nga pjesa e veprimtarive “jo-financiare”.

Programi Madhor

Është e kuptueshme që kur struktura ushtarake (por jo vetëm ajo) bëhet më e madhe e më komplekse, numri i institucioneve vartëse shtohet. Krahas shtimit të tyre në numër, ato mund të jenë edhe vetë më komplekse. Të tillë më kompleksë bëhet e detyrueshme të jenë edhe programet që shërbejnë për ngritjen, reformimin apo konsolidimin e këtyre strukturave.

Kur përfundimisht, në vend të një njësie të madhe, kemi të bëjmë me një shërbim (Forcë Tokësore, Detare, Ajrore, etj) në këtë rast, programi merr termin “Program Madhor”. Në fakt, ndryshimi është kryesisht i natyrës sasiore. Termi i ndryshëm që përdoret ka vlerë vetëm për të kuptuar që kemi të bëjmë me nivele shumë të larta strukturash ushtarake. I njëjti term, “Program Madhor” përdoret edhe për gjithë forcën e armatosur. Në vetvete ato janë gjithashtu programe mbrojtje që konceptohen e ndërtohen sipas të njëjtës metodologji të përmendur deri tani, me komponentin e vet “jo-financiar” dhe atë “financiar”. Për vetë diversitetin e programeve që “programi madhor” përfshin brenda vetes, nuk mund të flitet më për “afëri” të “programeve” të përfshira në strukturën hierarkike programore. Rëndësi ka fakti që “programi madhor” është ndërtuar dhe i shërben, sipas rastit, ngritjes nga fillimi ose reformimit (konsolidimit) të një institucioni (strukture) ushtarake relativisht të madhe.

Në Fig.3.8 është paraqitur struktura organizative e “Programit Madhor të KDS”, por fare mirë mund të ishte “programi madhor” për Forcën Tokësore, Forcën Detare etj, bile edhe për gjithë FASH. Sikurse u tha më lart, në çdo rast ne jemi në gjendje të japim informacion për kostot pjesore apo të përgjithshme, për vite të veçanta apo për të gjithë periudhën që mbulon “programi madhor”. Të mbahet parasysh se mundësia për të zotëruar informacion të saktë si dhe për ta përcjellë atë në kohë minimale në instancën e duhur, në shumë raste, është po aq vendimtare sa edhe ndërtimi i një programi të mirë dhe anasjelltas. Një nga avantazhet kryesore që merr zotërimi i shpejtë i informacionit të saktë është fakti se gjatë fazës së ekzekutimit të programit, qoftë ky edhe “program madhor”, imponohen ndryshime, përshtatje të ndryshme, zhvendosje fondesh nga disa aktivitete të cilat për arsye të ndryshme nuk po ecin, në aktivitete të tjera (brenda të njëjtit program, apo në programe të tjera, brenda “programit madhor”) të cilat po dëshmojnë një ecuri më të kënaqshme. Kjo zhdërvjelltësi në ekzekutimin e programeve është e pamundur të

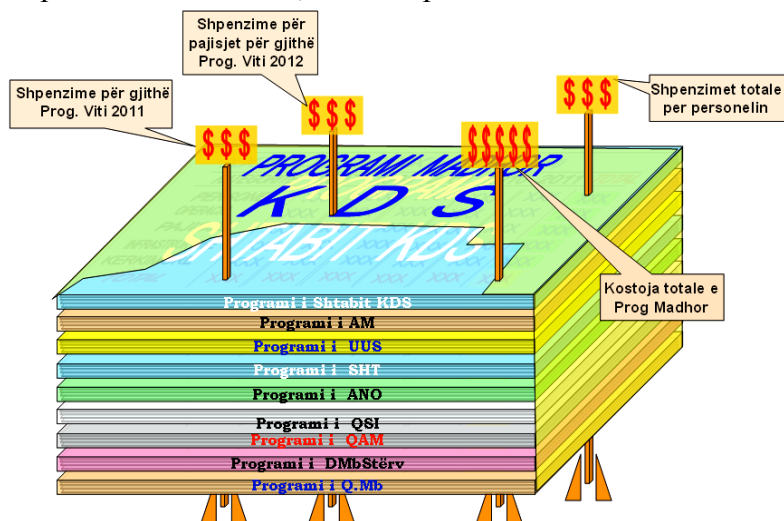


Fig.3.8. “Programi Madhor” si grupim i disa “programeve”

arrihet pa një strukturë të tillë programore dhe pa ndërtimin e tyre sipas logjikës e procedurës së përmendur deri tani. Në të kundërt, mund të ndodhë që një pjesë e fondeve të mos shpenzohen, ose për hir të mos “djegies” së tyre, të kryhen aktivitete të improvizuara, të cilat, siç është konstatuar në praktikë, nuk kanë qenë pjesë e programit, për rrjedhojë më vonë kanë rezultuar të panevojshme.

Përputhja e ambicieve me mundësitë financiare.

Deri në përgatitjen e “programeve madhore”, drejtuesit, komandat përkatëse, kanë punuar duke pasur disa limite orientuese në lidhje me mundësitë e mbulimit të tyre me fonde. Pavarësisht nga kjo, në përgjithësi ata punojnë me një farë “lirie”, pa u ndikuar shumë nga “tiranja financiare” e përmendur në krye të kapitullit. Edhe vetë nivelet më të larta civile e ushtarake të Ministrisë së Mbrojtjes janë (duhet të jenë) të interesuara për t’ua dhënë këtë “liri” relative komandave kryesore (komandave të forcave). Një nga arsyet kryesore për këtë gjë është fakti që programet e mbrojtjes (pavarësisht nga niveli i tyre hierarkik) janë të fokusuara/interesuara për rezultatet (output-et) gjë që u përmend edhe më lart (në trajtimin që iu bë “element programit). Pra është në interesin e procesit që komandat të shohin kryesisht drejt kapaciteteve operacionale të cilat kushtëzohen nga misioni konkret i institucionit, njësisë, shërbimit/forcës. Një qasje e tillë gjatë punës me programet është e ashtuquajtura “qasja nga poshtë-lart”, e cila për këtë fazë është e dobishme dhe e domosdoshme. Në rreth 50 vitet e jetës së PPBE(S) në Forcat e Armatosura Amerikane, një nga tiparet që u forcua në mënyrë graduale ndër vite ka qenë roli i komandave madhore në përpilimin e programeve, me qëllim sigurimin e një pakete të caktuar kapacitetesh operacionale për të përmbushur misionin e vet. Në procesin e programimit të mbrojtjes që ka marrë udhë në FASH, ende nuk po duket sa duhet kjo lidhje e fortë “mision-kapacitete-programe mbrojtje”. Arsyet janë përmendur tashmë në krye të kapitullit, por është vendi për të nënvizuar edhe një herë se, jo rrallë, kjo fazë shumë e rëndësishme në menaxhimin e burimeve të mbrojtjes, i është lënë në dorë vetëm financierëve.

Me mbërritjen tek “programet madhore” të shërbimeve/forcave, apo tek “Programi Madhor” i gjithë Forcës së Armatosur, bëhet e pashmangshme një qasje e re, e ashtuquajtura “qasje nga lart-poshtë”. Tashmë kemi në dorë të gjithë strukturën e programeve, me objektivat madhorë të forcës së armatosur, me të gjitha aktivitetet e nevojshme për ndërtimin apo reformimin e saj, si dhe me kostot përkatëse. Në këto momente gjithçka e programuar ballafaqohet me realitetin e mundësisë për t’u mbështetur financiarisht. “Qasja nga poshtë-lart” e aplikuar deri në këtë fazë, karakterizohet gjithashtu nga një farë konkurrence midis shërbimeve/forcave apo komandave madhore, konkurrencë që jashtë çdo dyshimi, ka aspektin e vet pozitiv – secila prej tyre mendon për vete, për të programuar maksimumin që gjykon se i duhet në terma kapacitetesh operacionale me qëllim përmbushjen sa më mirë të misionit. Pas këtij stadi nuk mund të vazhdohet më kështu, pasi programet do të merrnin tiparet e “vizioneve në erë”, të mira ndoshta, por të perealizueshme. Ka ardhur momenti pra, që të dy qasjet të harmonizohen. Kuptohet që prioriteti tashmë i takon “qasjes nga lart-poshtë”. Në fund të fundit, disponohet një sasi e caktuar fondesh, një buxhet mbrojtje që është i përcaktuar, është alokuar nga Qeveria. Ai është kthyer apo do të kthehet së shpejti në ligj nga Parlamenti (në kuadrin e Buxhetit të Shtetit) dhe nuk mund t’i shtohet asnjë qindarkë më shumë, pavarësisht nga vizionet dhe programet, sado të përsosura të jenë ato. Në këto kushte, lind nevoja e “axhustimeve” në programe. Procesi duhet të merret në dorë nga një “grup i lartë programues”, me angazhimin e strukturave përkatëse në Shtabin e Përgjithshëm. Momenti është nga më të rëndësishmit. Si rregull, mundësitë financiare janë më të vogla se ambiciet e

shprehura në “programet madhore” të shërbimeve/forcave të marra së bashku. Pra diçka brenda tyre do të “sakrifikohet”. Këtu qëndron edhe vështirësia - të paktën të “sakrifikohet” ajo që është më pak e domosdoshme. Por nga ana tjetër, çdo komandë pretendon dhe mbron “me zjarr” kërkesat e veta.

Teknikat e negocimit janë të ndryshme, por duke qenë se dalin jashtë kuadrit të këtij materiali, nuk do të trajtohen këtu. Mund të përmendet shkurtimisht që për to merr një rëndësi të veçantë lista e kapaciteteve operacionale të trajtuara tek kapitulli i dytë (pjesa e planifikimit mbi bazë kapacitetesh). Vendosja dhe miratimi nga nivelet më të larta vendimmarrëse në MM e SHP i listës së kapaciteteve operacionale dhe në mënyrë të veçantë, renditja e tyre sipas prioritetit (nga më e rëndësishmja tek më pak e rëndësishmja) e lehtëson punën e “Grupit të Lartë Programues” në këto momente. Duke iu referuar kësaj “liste kapacitetesh të prioritarizuara” si një dokument nga më të rëndësishmit, “Grupi i Lartë Programues” identifikon “element programe”, apo “nënprograme” që lidhen direkt me to. Pas kësaj, në mënyrë graduale, gjykohet për “fatin” e këtyre të fundit.

Më në fund, pasi gjykohet se cilat kapacitete operacionale do të preken nga “axhustimet” e modifikimet, ka dy opsione kryesore për ta bërë këtë. Mënyra më e thjeshtë është që një apo më shumë “Element-Programë” të anulohen fare. Kjo sigurisht që shkurton kërkesën e përgjithshme për burime (financiare) por mbart rrezikun për ta lënë të mangët reformimin e synuar nga institucioni. Një tjetër opsion është shtrirja (tërheqja për ta “holluar”) e një a më shumë “Element-Programëve” për t’u realizuar në një periudhë më të gjatë kohe. Sigurisht që duke e zhvendosur një pjesë të barrës financiare të programit përtej periudhës së përcaktuar fillimisht, kostoja për secilin nga vitet do të jetë më e ulët duke rezultuar në përputhjen e saj me mundësitë konkrete të buxhetit të mbrojtjes. Në tryezën e opsioneve bën pjesë pa dyshim edhe lehtësimi i kësaj barre nëpërmjet donacioneve nga partnerët. Në qoftë se kjo ka pasur një efekt të konsiderueshëm në fillimet e reformave tona të mbrojtjes, është e natyrshme që me kohë efekti i saj do të vinte duke u reduktuar, deri sa në një të ardhme do të pushojë se ekzistuari. Anulimi apo shtrirja në kohë e “element programeve”, bën që kapacitetet operacionale përkatëse të hiqen nga “Lista e Kapaciteteve...”. Është e kuptueshme që kjo “fshirje” nga lista kryhet nga poshtë-lart (nga fundi i listës drejt kreut të saj) me “dorë të shtrenguar”, duke bërë kujdes për të kapur momentin kur “fatura” e përgjithshme e “Programit Madhor” të gjithë FASH, barazohet me buxhetin e mbrojtjes.

Duke u kthyer përsëri tek dy opsionet kryesore të modifikimit të programeve të mbrojtjes (anulim ose shtrirje në kohë) është e qartë se ndërtimi i programeve sipas mënyrës të trajtuar deri tani, ndihmon në një masë të konsiderueshme në kryerjen e axhustimeve e korrektive. Për shkak të atij shtresëzimi të përmendur, të atij “granulariteti” që realizohet nga teknikat e përshkruara, është plotësisht e mundur të

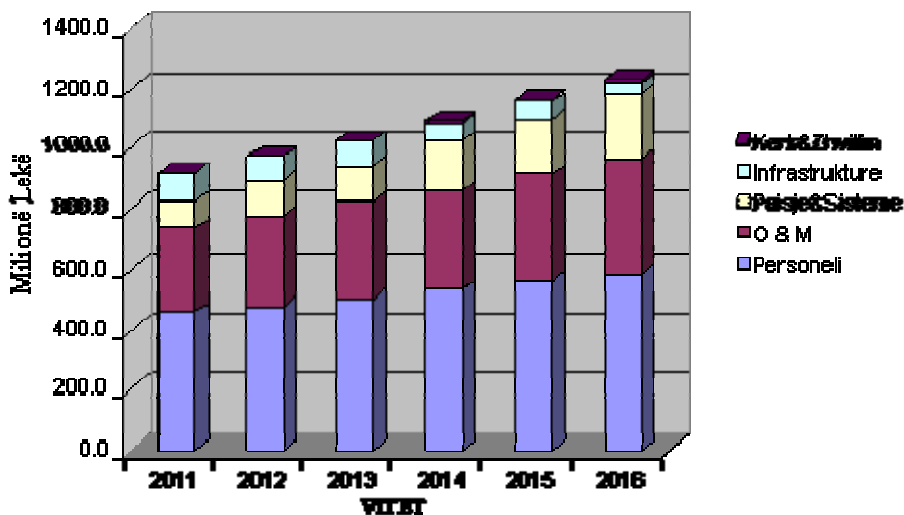


Fig.3.9 Alokim (paraparak) fondesh në program mbrojtjes

realizohet anulimi apo shtrirja në kohë, pa dëmtuar gjithë strukturën.

Në Fig3.9, jepet edhe një herë paraqitja grafike e alokimit të fondeve sipas kategorive kryesore në një program. Bie në sy që në vitin 2016 (që është edhe viti i fundit i periudhës që mbulon programi) kërkesa për fonde arrin në 1.2 miliardë Lekë. Në Fig.3.10 paraqitet i njëjti program por i shtrirë në një periudhë më të gjatë kohe. Në rastin e dytë, bie në sy që kërkesa për fonde në vitin 2016 ka rënë në rreth 1 miliardë Lekë, ndërsa arrin nivelin prej 1.2 miliardë Lekë vetëm në vitin 2019. Në Fig.3.11

jepet një paraqitje e “tërheqjes” (shtrirjes në kohë) të dy “element programesh” brenda një “nënprogrami” për ta bërë atë më pak “ambicioz”, pra më të lirë në kosto, brenda periudhës standarde programore.

Siç u përmend më lart, në këtë proces axhustimi, i cili zhvillohet sipas dy qasjeve, “nga poshtë-lart” (kërkesat operacionale të njësisë/forcës të cilat ngulmojnë të mbështeten me programe) dhe “nga lart-poshtë” (presioni që bëhet nga lart me qëllim shkurtimin e tyre për t’i sjellë në mundësitë konkrete për mbulimin me fonde) prioritetin e ka qasja e dytë. Pavarësisht nga kjo, edhe në këtë proces duhet mbajtur parasysh e respektuar një rregull nga më të rëndësishmit. Jemi në “domenin” e programeve të mbrojtjes dhe reduktimet mund të bëhen vetëm në mënyrë “diskrete”, në formë “paketash”, ose “porcioneve”.

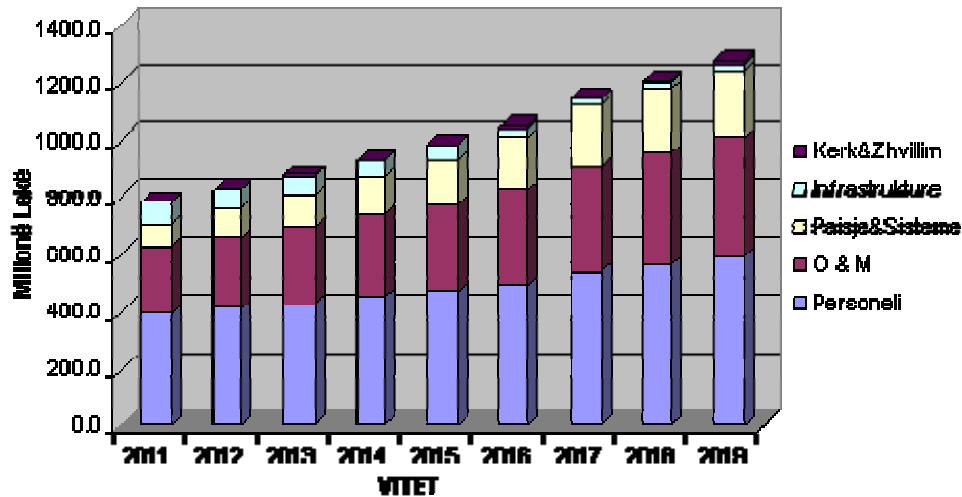


Fig.3.10 Alokim (i korrektuar) fondesh në program mbrojtje

Për ta bërë më të kuptueshme çka u tha më lart, le të përfytyrojmë një “nënprogram”

MODULI NDERLIDHJES (element, programi)							MODULI NDERLIDHJES (element, programi)				
KATEGORITE	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL	2017	2018	2019	TOTAL	
PERSONEL	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	
OPERACIO	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	
PAJISJE	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	
INFRASTRUKTURE	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	
KERKIMORE	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	
TOTAL	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	

Fig.3.11. Korrektim programi duke e shtrirë në kohë (pamje thjeshtuar)

të një njësie, p.sh një batalion këmbësorie të mekanizuar. Nga llogaritjet arrihet në konkluzionin se për shkak të nevojës që kjo njësi të pajiset edhe me makina luftarake të blinduara të kategorisë së mesme⁽¹⁾, kostoja e saj është relativisht e lartë dhe nuk mund të përballohet nga buxheti, të paktën brenda periudhës që mbulon programi.

Në këto kushte, është e arsyeshme të merret vendimi për reduktimin e këtyre mjeteve, për periudhën që programohet, duke bërë që një pjesë e tyre të blihen përtej periudhës 6-vjeçare. Natyrisht ky reduktim mund të bëhet, por sipas “porcioneve” të caktuara. P.sh, kjo mund të bëhet mbi bazë toge, duke e konsideruar atë si “porcionin” më të

¹ - Me termin “i mesëm”, siç do të shpjegohet edhe tek kapitulli 5, “Ekzekutimi”, nënkuptohet një nivel i caktuar mbrojtje nëpërmjet blindit. Kategorizimi i blindit, në varësi nga trashësia e tij dhe aftësia për të mbrojtur efektivin, është “i lehtë”, “i mesëm” dhe “i rëndë”. Çmimi për një makinë luftarake të blinduar të kategorisë së mesme shkon nga 1,5 deri në 4 milionë Euro.

vogël të mundshëm. Duke qenë se një togë, zakonisht pajiset me 3 mjete të tilla, kjo do të thotë që reduktimet mund të bëhen me tre mjete të blinduara ose më shumë por gjithnjë shumëfisha të numrit “3”. Arsyeja është se komandanti i njësisë kërkon që në çdo tranzh furnizimi, njësisë t’i shtohet të paktën një togë e re. Kjo jep avantazhe për kompaktësimin e njësisë, stërvitjen etj. Nga ana tjetër, kjo është edhe brenda logjikës së kapaciteteve operacionale. Kapacitetet operacionale shprehen në njësi të kompletuara me personel, me pajisje dhe me një nivel të caktuar trajnimi e gatishmërie, por asnjë herë nuk mund të shprehet me numër sistemesh e pajisjesh. Një qaje e tillë në punën me programet e mbrojtjes, i bën ato të dallohen nga programet buxhetore. Ndërsa programet buxhetore (siç do të shpjegohet në kapitullin përkatës) janë të orientuara/fokusuara më shumë tek burimet⁽¹⁾, programet e mbrojtjes janë më shumë të orientuara/fokusuara në kapacitetet⁽²⁾. Për specialistin që punon me programet buxhetore, shkurtimet mund të bëhen në mënyrë të thjeshtë, pra në mënyrë graduale mund të shkurtohen aq fonde sa të sillen pjesa e mbetur brenda “vijës jeshile”, që do të thotë, brenda fondeve në dispozicion. Bile, formalisht, për specialistin e buxhetit nuk do të përbënte shqetësim nëse shkurtimet kryheshin në njërin nga kategoritë e programit (p.sh tek pajisjet) mjafton që kjo të sillte efektin e synuar, sjelljen e “faturës” së kërkuar brenda “vijës së gjelbër”. Për specialistin që punon me programet e mbrojtjes kjo konsiderohet alogjike. Sipas tij, shkurtimet mund të bëhen vetëm me “porcione”, të cilat nënkuptojnë shkurtime mbi bazë njësishe, qoftë edhe të vogla por gjithnjë mbi bazë njësie, duke shkurtuar njëkohësisht shpenzimet për personelin e asaj njësie, shpenzimet e programuara për pajisjet, për operimin dhe mirëmbajtjen e mjeteve të saj etj. Në kapitullin vijues, pas qartësimin të konceptit të “Programit Buxhetor” do të bëhet edhe një herë trajtimi i “kapacitetit operacionale” dhe rëndësisë së konceptimit të tij në formë paketash apo blloqesh.

Siç është trajtuar në të dy kapitujt e mësipërm, produktet e “Programimit”, “Programet” (këtu është fjala për të gjithë familjen e programeve, që nga “element programi” deri tek “programi madhor”) kanë një rol të pazëvendësueshëm për t’i bërë më të kapshme për zbatuesit, idetë e vizionet e shprehura në plane nga liderët. Në këtë proces, është e rëndësishme të mbahet parasysh që secila nga fazat e PPBE është aktive dhe dinamike në raport me të tërën. Ato ndikojnë dhe ndikohen reciprokisht nga realiteti dhe nga e tek njëra tjetra. Kjo do të thotë që “Programimi” pasi realizohet nëpërmjet “programeve të mbrojtjes”, pasi i “shtron rrugën” fazës së “Buxhetimit” dhe pas kësaj “Ekzekutimit”, nuk qëndron statik e “indiferent” ndaj tyre. Çdo zhvillim në fazat e mëvonshme, çdo konstatim dhe nevojë për ndryshime, duhet të reflektohet në programet përkatëse. Midis të tjerave, një faktor tepër dinamik që nuk mund të injorohet është edhe ndryshimi i vlerës së monedhës vendase dhe kurseve të këmbimit me monedha të tjera bazë për transaksione financiare. Sidomos duke mbajtur parasysh faktin që “programet” ndërtohen për një periudhë 6-vjeçare, është domosdoshmëri për hartuesit e tyre të marrin në konsideratë dhe të llogarisin efektet për shkak të zhvlerësimit (në disa raste të vlerësimit) të monedhës. Kalkulimet për shkak të këtyre efekteve kanë vështirësitë e tyre pasi ngrihen në një farë mase mbi të panjohurën, ndërsa trajtimi i tyre e tejkalon kuadrin e këtij materiali.

Si rregull pranohet që *“një program që funksionon pa të meta është thjesht një iluzion”*. Për këtë arsye ata rishikohen e “rafinohen” në mënyrë periodike. Në përgjithësi, tashmë shumica e vendeve aplikojnë llojin e programeve të quajtura

¹ - Në terminologjinë e fushës – “input oriented”

² - Në terminologjinë e fushës – “output oriented”, bile ndonjëherë edhe “outcome oriented”, terma këto që u shtjelluan gjatë këtij kapitulli.

“rrokullisës”. Kjo do të thotë që çdo vit, programet rishikohen, por ndryshimet e përshtatjet që këshillon praktika bëhen duke u shtyrë një vit më tej në periudhën 6-vjeçare që mbulojnë. Një tjetër metodë programimi është me “programe të fiksuar” në kohë, të cilët zakonisht mbulojnë periudha kohe 5 vjeçare. Në këtë rast, diku nga viti i tretë i ekzekutimit të programit, grupet programore fillojnë punën për përgatitjen e programit të ri. Ndërsa programi i vjetër vijon të zbatohet në dy vitet e mbetur, programi i ri që do ta zëvendësojë atë fillon të marrë formë. Me përfundimin e vitit të pestë, programi i vjetër ia “dorëzon stafetën” programit të ri, e kështu me radhë. Sistemi i PPBE që zbatohet në Forcat e Armatosura Amerikane aplikon “programimin rrokullisës”⁽¹⁾. E njëjta metodologji, “de jure”, aplikohet edhe në FASH. Procesi “rrokullisës”, në vetvete, nënkupton një program të ri që është pothuajse identik me të parin, por i shtyrë një vit në kohë dhe natyrisht cilësisht më i mirë, pasi reagon ndaj problemeve të ndeshura në vitin që u mbyll. Në fakt, në praktikën tonë, procesi “rrokullisës”, jo rrallë ka prodhuar programe krejt të ndryshme, ku është vështirë të gjesh gjurmët e programit të një viti më parë. Një punë e tillë e pësjtjellon procesin dhe bën tepër të vështirë menaxhimin e burimeve të mbrojtjes. Procesi “rrokullisës” tek ne ka vuajtur edhe për shkak të mungesës së disiplinës kohore. Në vite të ndryshme, puna për rishikimin e programeve të mbrojtjes ka filluar në muaj të ndryshëm dhe për rrjedhojë është finalizuar në afate kohore të ndryshme, duke e detyruar procesin e “Buxhetimit” “të bëjë edhe pa të”.

Nga gjithë sa u trajtua më lart, krijohet përshtypja dhe në fakt është plotësisht e vërtetë, që rishikimi i programeve është një ndërmarrje e vështirë që kërkon resurse dhe kohë. Për këtë arsye në ndonjë vend aplikohet rishikimi i tyre në mënyrë “rrokullisëse”, por në periudha më të gjata ciklesh kohore (p.sh çdo dy vjet). Sidoqoftë, automatizimi i procesit nëpërmjet programeve kompjuterike ka lehtësuar në mënyrë të ndjeshme punën. Është e kuptueshme që, për të pasur avantazhin e automatizimit, programet duhen kompozuar e futur në sistemet kompjuterike sipas rregullave e metodologjive të konsoliduara e të menduara mirë që më parë.

3.5. Modeli 3-dimensional programor dhe principet e tij

Nga trajtimi i deritanishëm i procesit të “Programimit”, e gjithë “struktura programore” mund të përfytyrohet në mënyrë “3 dimensionale”⁽²⁾ si në Fig.3.12. Në këtë strukturë, njëri prej dimensioneve të saj është koha (në rastin tone periudha 2011-2016), dimensionin tjetër janë kategoritë e alokimit të fondeve (personel, shpenzime operative, pajisje, infrastrukture, kërkim&zhvillim) ndërsa dimensionin e tretë e përbëjnë vetë programet, të organizuara simetrikisht/vertikalisht mbi njëri tjetrin. Ky “3-dimensional” mund të “rrotullohet” si të dëshirojmë (pra në boshtin e “X-ve” mund të vendoset po aq lirisht komponenti “Programe” apo ai “Kategori”) por

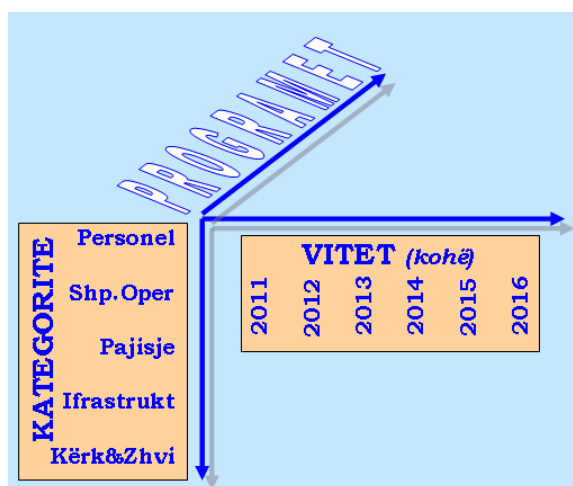


Fig.3.12. “Tre-dimensional” programor

¹ - Në origjinal temri është “rolling programming”

² - Të mbahet parasysh që kjo strukturë 3-dimensionale mund të jetë “reale”, kur programet organizohen vertikalisht, njëri mbi tjetrin (në fletë pune të programit “Excel” ose të ndonjë programi tjetër të ngjashëm me të) por mund të jetë edhe “virtuale”, kur në fakt programet ndërtohen të shtrira në një fletë pune siç u paraqit tek Fig.3.6.

gjithnjë metodologjikisht ai mbetet i organizuar sipas: a)kohës, b)kategorive të alokimit të fondeve dhe c) sipas vetë programeve (në të gjithë hierarkinë e tyre, prej “element-programeve”, tek “Programi Madhor”).

Nga ana tjetër në rrugën e krijimit të strukturës programore, nga trajtimi që iu bë deri tani këtij problemi, mund të konstatohet përpjekja (sidomos e grupit të “vizionarëve”) për të përfshirë në secilin nga nivelet e programimit (“element-program”, “nënprogram”, “program”, “program madhor”) gjithçka që i duhet institucionit (sipas kategorive të alokimit të fondeve). Nëpërmjet kësaj përpjekjeje synohet të realizohet **principi i parë** i programimit: **“Programet janë kolektivisht shterues”**. Kjo do të thotë që pasi struktura programore ka përfunduar së ndërtuari, asnjë aktivitet, sado i vogël, asnjë sasi parash, sado e parëndësishme, nuk mbetet jashtë saj. Pra teorikisht institucioni nuk ka më të drejtë të kërkojë para shtesë për të financuar aktivitete shtesë (në praktikë modifikimet, fleksibiliteti jo vetëm që është i pashmangshëm, por shpesh edhe rekomandohet).

Një aspekt tjetër mjaft i rëndësishëm, kur punojmë me programet, ka të bëjë me “interferimin” që ata mund t’i bëjnë njeri tjetrit. Në këtë rast mbahet parasysh **principi i dytë** i programimit: **“Ndaj njeri tjetrit programet janë përjashtues”**. Kjo do të thotë që asnjë zë i programit (aktivitet, pajisje etj) nuk mund të jetë në të njëjtën kohë në dy a më shumë programe paralele, por vetëm e vetëm në një program. Në këtë mënyrë, kostoja e këtij zëri (aktiviteti, pajisjeje) do të llogaritet vetëm një herë në shpenzimet e institucionit. Ky pohim duket i thjeshtë në dukje, si diçka që pranohet pa kundërshtim nga gjithsecili. Në fakt, po të marrim parasysh gjithë strukturën programore, me diapazonin e gjerë të aktiviteteve dhe artikujve/sistemeve/pajisjeve që ajo mund të përfshijë, mund të imagjinohet vështirësia për ta mbajtur atë nën kontroll, në gjithë gjerësinë dhe shtrirjen kohore. Deri vitet e fundit ka qenë e pranishme dukuria, kur i njëjti artikull planifikohet nga buxheti i institucionit dhe në rrugë e sipër, për realizimin e tij, ai ofrohet në formë donacioni (pjesërisht apo totalisht) nga një vend partner. Mund të gjenden shumë raste kur jo të gjitha hallkat e sistemit kanë punuar “në sinkron”, duke bërë zbritjet respektive (të fondeve) në programin përkatës, pas dhënies së këtij donacioni.

Metodologjia e përshkruar më lart për mënyrën e punës me “programet e mbrojtjes” u jep atyre edhe një cilësi të spikatur – transparencën. Organizimi i tyre në hierarkinë e përmendur, bën që e gjithë ngrehina e programeve të mbrojtjes t’u ngjajë strukturave në formë rrjetash kristalore të cilat të gjitha së bashku krijojnë një piramidë të rregullt (Fig.3.13). Në bazën e kësaj piramide

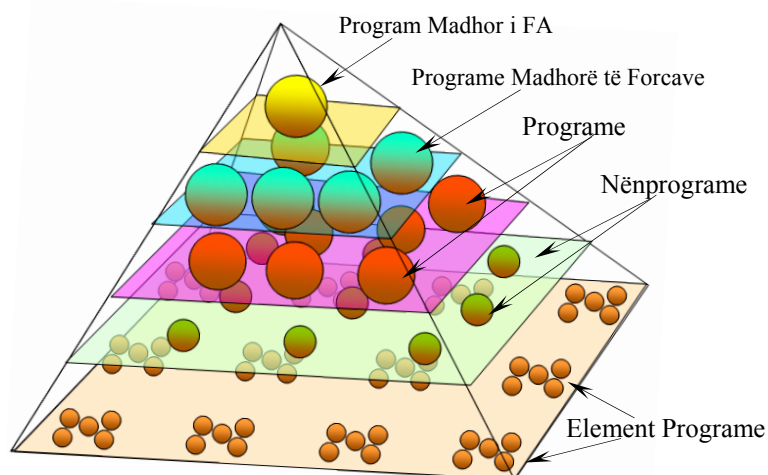


Fig.3.13 Hierarkia piramidale programore

mund të përfytyrohen “element programet” të cilat në grupe prej dy a më shumë të tillë lidhen me një “nënprogram” që qëndron një nivel më lart. Nga ana e tyre edhe “nënprogramet” në grupe nga dy a më shumë prej tyre, lidhen me një “program” që qëndron një nivel më lart e kështu me radhë deri në kulimin e piramidës, ku qëndron “programi madhor” i të gjithë Forcës së Armatosur. Është e kuptueshme që një strukturë e tillë u jep mundësinë niveleve më të lara të zinxhirit të komandimit, civil

apo ushtarak, për të verifikuar aktivitetet e programuara si dhe saktësinë e llogaritjes së kostos së tyre. Në programin “Excel” kjo kryhet me lehtësi, mjafton të marrësh “work-sheet-in” (fletën e punës) që dëshiron të verifikosh.

3.6. Parë nën dritën e trajtimit që u bë në këtë kapitull, si dhe nga studimi që i kam bërë personalisht këtij procesi, gjykoj se praktika aktuale e “Programimit” në FASH vuan nga **disa dobësi** të cilat janë:

1. “Programimi” dhe puna me “programet e mbrojtjes” e ka të domosdoshme një orientim të qartë nëpërmjet direktivës vjetore të konceptuar disi më ndryshe nga praktika e deritanishme. Në direktivën e përvitshme të programimit (shpesh ato janë quajtur “udhëzime për përgatitjen e programeve të mbrojtjes”) nuk ka spikatur sa duhet filozofia e punës me programet, gjithashtu vendosja e objektivave të qarta, të cilat duhet të synohen në aspektin e kapaciteteve operationale etj. Mjafton të sjellim vetëm një shembull - një nga kapacitetet më të rëndësishme operationale për të cilat FASH obligohen ndaj NATO-s, në kuadrin e Paketës së Objektivave të Forcës, është i ashtuquajtur “Grup batalioni” (Objektivi i Forcës “L-0035”). Ky obligim ka lindur që me pranimin nga FASH i kësaj pakete në Maj 2008. Vetë “Grup batalioni” duhet të jetë i kompletuar në vitin 2014 dhe plotësisht i aftë për të marrë pjesë në misionet të drejtuara nga NATO. Në fakt, për këtë njësi, vijon diskutimi nëse duhet të pajiset me makina luftarake të blinduara të kategorisë së “mesme” apo “të lehtë”. Duke qenë se ndryshimi në çmim nga njëra kategori tek tjetra është i madh (për MLB të “lehtë”, çmimi për copë varion nga 0.7 në 1 milionë Euro, ndërsa për MLB të “mesme” nga 1.5 në 4 milionë Euro) merret me mend pamundësia e programuesve për të zhvilluar programin përkatës, sa kohë që vendimi në nivelet e larta nuk është marrë ende në lidhje me kategorinë që do të duhet të blihet.

2. Mungon një strukturë e konsoliduar programore e organizuar në formë hierarkike. Përveç të ashtuquajturve “Programe të Mbrojtjes” të ndërtuar mbi bazë Komande Madhore apo Shërbimi/Force, është vështirë të gjesh programe të tjerë të rangjeve më të ulëta, si “përbërës”, ca më pak si “përbërës të përbërësve” të tyre. Kjo gjë mund të provohet lehtë, mjafton të ngresh pyetjen: “Cili është numri i përgjithshëm i programeve të të gjitha niveleve që disponohen sot në FASH?”. Duke filluar që nga viti 2002, kur PPBES u deklarua zyrtarisht si metoda e menaxhimit të burimeve të mbrojtjes në FASH, një pyetje e tillë nuk është bërë në mënyrë eksplicite dhe sigurisht, të paktën tani për tani, nuk ka pasur e nuk mund të ketë një përgjigje për të⁽¹⁾.

Në “Planin Afatgjatë të Zhvillimit të FA Kroate 2006-2015” vetëm për pajisjet e mëdha janë përpiluar 61 projekte (të nivelit “element programi” apo “nënprogrami”, me një vlerë totale prej rreth 10 miliardë Kuna (rreth 20% e buxhetit të mbrojtjes). Nga këto 23 projekte madhore me një kosto prej rreth 3.5 miliardë Kuna u takojnë Forcave Tokësore, 14 projekte me një kosto rreth 1 miliardë Kuna për Forcat Detare dhe 12 projekte me kosto rreth 3.4 miliardë Kuna janë për Forcat Ajrore (pjesa tjetër – projekte të mbështetjes së përgjithshme). Për sa u takon projekteve më të vogla, janë rreth 63 projekte vetëm për sistemet e komunikimit (CIS) me një vlerë totale prej 647 milionë Kunash (nga këto 21 projekte me një vlerë prej 467 Kunash për Forcat Tokësore). Për infrastrukturë janë përgatitur 50 projekte ku sërish “pjesën e luanit” e zënë Forcat Tokësore, me 23 projekte dhe kosto rreth 1 miliardë Kuna.

3. Për shkak se “Programet e Mbrojtjes” që krijohen në mënyrë periodike në FASH janë konceptuar e ndërtuar në një mënyrë krejt të ndryshme nga principet dhe teknikat më të njohura në fushën e “programimit të burimeve të mbrojtjes” dhe sigurisht ndryshe nga gjithë sa u trajtua në këtë kapitull,

¹ - Në kuadrin e transparencës e llogaridhënies, sot të dhëna të tilla publikohen përgjithësisht nga të gjitha forcat e armatosura. Kështu “Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FA Kroate 2006-2015” (botuar në “Gazeta Zyrtare” të Kroacisë, Nr.81, dt.19.07.2006) jep një sasi të bollshme informacioni për mënyrën si janë programuar burimet e mbrojtjes. Në mënyrë të posaçme në këto dokument (faqe 40-49, 79-80 dhe 83-85) jepen të dhëna për projektet e modernizimit në sisteme e pajisje të mëdha, në sisteme të komunikimit (CIS) si dhe në infrastrukturë.

në tërësinë e tyre, por edhe duke i marrë veç e veç, atyre u mungon një listim i gjithë aktiviteteve “jo-financiare”, si dhe një lidhje e qartë dhe direkte e tyre me “pjesën financiare”, thënë ndryshe, me kostot përkatëse. E shumta, në to mund të gjesh një listim të sistemeve e pajisjeve që mendohet të blihen, por jo aktivitete të tjera siç u përmendën më lart (personel, stërvitje etj)

4. Për shkak të mos-organizimit të tyre në një hierarki të konsoliduar, të automatizuar, të ndërtuar mbi bazë programesh kompjuterike, është e pamundur që një ndryshim, sa do i vogël në njërin prej tyre, të ndihet e reflektohet në mënyrë automatike në të gjithë “piramidën programore” duke dhënë “në çast” rezultatin e ri deri lart në “majën e piramidës”. Për rrjedhojë, për çdo ndryshim të kryer, është e domosdoshme të fillojnë kalkulime e rikalkulime për të reflektuar ato në rezultatin përfundimtar. Kjo natyrisht mbart me vete vonesa të mëdha në kohë, por sidomos riskun e gabimeve njerëzore në llogaritje (gjë që në fakt ka ndodhur).

Në këtë kapitull u përshkrua mënyra e konceptimit dhe ndërtimit të “programeve të

Në ShBA, deri në dekadën e fundit, shërbimet (Forca Tokësore, Detare, Ajrore) vijonin të programonin në mënyrë thuasje të pavarur nga njëra tjetra. Si rrjedhojë, në programet e tyre kishte dublime, që u konsideruan shpenzime të patolerueshme për buxhetin e mbrojtjes. Të tri shërbimet vijonin të programonin armatime strategjike (përfshi ato nukleare). Në analizat që u kryen rreth fundit të viteve “90” rezultonte se bazuar në planet operacionale të shërbimeve, supozohej që të parat të vepronin forcat detare të cilat (në rastin e një lufte me përdorim të armatimeve nukleare, ose jo) do të godisnin me maksimumin e vet, duke asgjësuar pothuajse gjithçka në rajonin që do t’i nënshtrohej goditjes. Pas kësaj do t’u vinte radha forcave ajrore të cilat gjithashtu ishte supozuar të përdornin arsenalin e vet (përfshi atë nuklear) mbi të njëjtin rajon tashmë të goditur nga forcat detare. Megjithëse ishte e vështirë të imagjinohej mbijetesa e armikut në atë rajon, pas kësaj ishte radha e Forcave Tokësore, të cilat kishin prokuruar edhe ato arsenalet e veta strategjike (edhe nukleare) dhe në bazë të planeve operacionale, kishin radhën për t’i përdorur në të njëjtin rajon, krejt pa efekt real mbi armikun (pasi supozohej i asgjësuar që më parë). Në bazë të qasjes së re në procesin e “Programimit”, të gjitha armatimet strategjike nukleare u organizuan nën një “çati”, në “Programin Madhor – Forca Strategjike”. Tashmë ato prokurohen dhe planifikohen të përdoren në mënyrë të centralizuar si kapacitet i të gjithë Forcave të Armatosura, duke kursyer sasi kolosale fondesh.

mbrojtjes”, organizimi i të cilëve, siç paraqitet grafikisht në Fig.3.13, është e orientuar/fokusuar mbi zinxhirin e komandimit. Me këtë metodologji, hierarkia e programeve ndjek hap pas hapi hierarkinë e strukturës ushtarake. Një qasje e tillë u aplikua në ShBA nga fillimi i viteve “60”, kur PPBES u fut për herë të parë, deri në fillimin e viteve “2000”. Organizimi në këtë mënyrë i programeve ishte më i përshtatshëm për t’u menaxhuar e disiplinuar. Çdo komandë, pavarësisht nga niveli në zinxhirin e komandimit, mbante përgjegjësi tek komanda eprore dhe mbikëqyrte e kërkonte llogari tek komanda vartëse për ecurinë e procesit. Kjo qasje, pra përputhja e hierarkisë programore me hierarkinë e strukturës ushtarake, përdoret aktualisht edhe në FASH. Në fakt, me fillimin e planifikimit mbi bazë kapacitetesh (dhe jo më mbi bazë rreziqesh nga shtete konkrete) me

kalimin nga PPBES në PPBE, në ShBA, kjo qasje ka ndryshuar. Tashmë programet e një niveli më të ulët në hierarkinë programore, nuk organizohen më nën “çatinë” e njësisë eprore, por nën “çatinë” e atij kapaciteti operacional madhor të cilit ato janë caktuar t’i shërbejnë.

Pa dyshim qasja e re e organizimit të programeve nën “çatinë” e “kapaciteteve madhore” është më ekonomike, por më e vështirë për t’u menaxhuar. ShBA përqafoi këtë qasje duke pasur edhe një përvojë rreth 50 vjeçare në punën me programet e mbrojtjes. Në Lidhjen 3.2 jepet struktura (tematike) e organizimit të Programeve Madhore të një numri vendesh të NATO-s. Siç shihet nga Lidhja 3.2, vende të ndryshme kanë strukturë të ndryshme “programesh madhore”. Kjo është e kuptueshme pasi përcaktohet nga faktorë, të cilët janë specifikë për secilin vend. Nga ana tjetër, në përvojën e ndonjë vendi, në mënyrën e strukturimit të “programeve madhore”, spikat dukuria e përdorimit njëkohësisht dhe kombinimit të programeve

sipas strukturës ushtarake me ato sipas tematikave. Kështu, Bullgaria⁽¹⁾, p.sh, ndërton “programe madhorë” të veçantë për Forcat Tokësore, Forcat Ajrore, Forcat Detare, por ka edhe “programe madhorë tematikë” si p.sh C4-I (Komandim-Kontroll-Komunikim-Kompjuter-Informacion).

Pavarësisht nga fakti që në FASH nuk disponohet një përvojë kaq e gjatë dhe e konsoliduar, ka ardhur koha që edhe ne të përqafojmë një qasje të tillë. Krahas aspektit ekonomik, kjo imponohet edhe për shkak të faktorëve metodologjikë e organizativë. Kështu, në këtë kapitull u përmend disa herë që “Programimi” dhe “programet e mbrojtjes” finalizohen në dy etapat vijuese “Buxhetimi” dhe “Ekzekutimi”. Aktualisht procesi i “Buxhetimit” në FASH, më saktë procesi i “Programimit Buxhetor Afatmesëm” është organizuar mbi bazë “fushash të mëdha” (kapacitetesh). Praktika po evidenton vështirësinë që ndeshet gjatë kalimit nga “programet e mbrojtjes” të ndërtuara mbi bazë hierarkie ushtarake në “programet buxhetore” të ndërtuara mbi bazë “fushash”. Problemet do të bëheshin më të lehta për t’u zgjidhur nëse edhe “programet e mbrojtjes” rikonfigurohen duke u ndërtuar në mënyrë hierarkike por mbi bazë kapacitetesh madhore (fushash) si p.sh: “trupat e luftimit”, “mbështetja e luftimit” etj. Në aspektin metodologjik kjo nuk e zhvlerëson gjithë sa u trajtua në këtë kapitull. “Programet e mbrojtjes”, pavarësisht nga niveli (“element programi”, “nënprogram”, “program”, “program madhor”) do të kenë të njëjtën strukturë me dy komponentë, komponentin “jo-financiar” dhe atë “financiar”. Ndryshimi konsiston në faktin që në një nivel të caktuar, në nivelin e “programit” apo të “programit madhor” ato do të rreshtohen ndryshe, do t’u ikin varësisë sipas strukturës ushtarake dhe do të vihen nën varësinë e një programi më të madh (pra të “programit” ose “programit madhor”) i cili ka në fokus dhe ndërtohet për një “kapacitet operacional madhor” dhe jo më për një “njësi madhore”. Natyrisht në këtë rast do të dalë më shumë se kurrë në evidencë roli dhe domosdoshmëria e “menaxherëve të programit” dhe e një stafi të kompletuar në ndihmë të tyre për të menaxhuar punën për përgatitjen e zbatimit e secilit prej programeve madhorë.

3.7. Kalendari i procesit të programimit

Përveç nevojës për një ndryshim rrënjësor të strukturës dhe përmbajtjes të “programeve të mbrojtjes”, procesi i përgatitjes apo “rishikimit rrokullisës” të tyre, ka nevojë të vendoset nën një ritëm, pra në një kalendar kohor të përcaktuar mirë. Nga pikëpamja e kohës, kushti primar është nevoja që “programet e mbrojtjes” t’i shërbejnë “Buxhetimit”, proces i cili, siç dihet, brenda muajit Gusht të çdo viti, përgatit e dërgon në Qeveri “programin buxhetor”. Për lehtësi gjykimi, le të themi që në muajin Gusht të vitit “B”, duhet të jetë gati për t’u dërguar në Qeveri, buxheti i mbrojtjes për vitin “C”. Duke marrë për bazë këtë limit kohor të detyrueshëm, mund të arsyetohet duke u zhvendosur mbrapsht në kohë. Do të duhen rreth 2-3 muaj për të përgatitur “programet buxhetore” duke u nisur nga premisa që “programet e mbrojtjes” janë përgatitur në standardin e duhur. Vetë “programet e mbrojtjes” e kanë të nevojshme një periudhë 1 mujore negociatash për t’i sjellë ato brenda limiteve të fondeve në dispozicion. Nga ana e tjetër, “programet e mbrojtjes” e kanë të nevojshme një periudhë 4-5 mujore, për t’u përgatitur nga njësia më e vogël deri lart në programet madhore të forcave. Një llogaritje e thjeshtë, gjithnjë duke u zhvendosur

¹ - Shih “Libri i Bardhë për Mbrojtjen dhe Forcat e Armatosura të Republikës së Bullgarisë”, miratuar nga Asambleja Kombëtare Bullgare më 28.10.2010 (botim anglisht). Materiali mund të gjendet në internet në adresën: http://www.mod.bg/en/doc/misc/20101130_WP_EN.pdf

mbrapsht në kohë, tregon që përgatitja (rishikimi) i tyre duhet të nisë në muajt Tetor-Nëntor të vitit të mëparshëm (viti “A”).

Problemi qëndron në faktin se në këto muaj është vështirë të fillohet me “rishikimin rrokullisës” të programeve të mbrojtjes, pasi kjo kërkon si parakusht bilancin e këtij viti, njohjen në detaje të aktiviteteve të realizuara, të atyre që japin garanci për t’u realizuar deri në fund të vitit, janë shtyrë për vitin e ri (vitin “B”) si dhe të aktiviteteve që janë anuluar fare. Vetëm pas kësaj mund të fillojë puna për rishikimin e “programeve të mbrojtjes”. Praktika ka treguar se këto bilance (për vitin që mbyllet) nuk ka qenë e mundur të përfundojnë në muajin Janar të vitit të ri dhe ndonjëherë as në muajin Shkurt apo Mars. Në këto kushte, alternativat janë dy:

Alternativa 1 – “rishikimi rrokullisës” i programeve të mbrojtjes, në funksion të buxhetimit për vitin “C”, të nisë në muajt Tetor-Nëntor të vitit “A”. Kjo kërkon përmirësimin e kapaciteteve për të ndjekur realizimet buxhetore të vitit “A”, si dhe për të bërë raporte “prognozë”, për pritshmërinë e këtij realizimi deri në fund të atij viti.

Alternativa 2 – “rishikimi rrokullisës” i programeve të mbrojtjes, në funksion të buxhetimit për vitin “C”, të startojë në fillim të vitit “B”, duke marrë edhe rezultatet e bilanceve të vitit “A”. Në këtë rast, grupet e punës do të vihen përpara sfidës për të punuar me ritëm të lartë, nën riskun e gabimeve, të cilat në përgjithësi, siç është konstatuar në praktikë, janë tre llojesh: a) mosnjohje e situatës së realizimeve të vitit paraardhës, b) mungesa (për shkak se harrohen) të një numri aktiviteteve të domosdoshme, për rrjedhojë mos futje e tyre në listimin që është pjesë e komponentit “jo-financiar”, c) gabime në llogaritjen e kostos së aktiviteteve, për rrjedhojë gabime në koston totale të “programit”.

Në çdo rast, “Direktiva e Programimit”, duhet të dalë jo më vonë se 1 muaj përpara nisjes së procesit të rishikimit të programeve të mbrojtjes.

“Kalendari kohor” i punës me “programet e mbrojtjes”, i ofruar më lart, është ngritur mbi parakushtin që merr si të mirëqenë një proces normal, ciklik e në vijimësi. Kjo do të thotë që “programet e mbrojtjes”, janë supozuar të përpiluar për gjithë periudhën 6-vjeçare, ndërsa në secilin nga vitet, puna me to konsiston në dy aspekte: a) kryerja e reflektimeve për mosrealizimet apo realizimet e pjesshme të ndodhura në vitin që po mbyllet (reflektime këto që prekin kryesisht dy vitet pasardhës (vitet “B” e “C”), b) programimi i masave për vitin e ri që i shtohet segmentit 6-vjeçar (viti “A + 6”, si rrjedhojë e procesit të “rishikimit rrokullisës”).

3.8. Përfundime dhe rekomandime

Pas këtij trajtimi të hollësishëm të procesit të “Programimit” si dhe konceptit dhe teknikave të ndërtimit të “Programeve të Mbrojtjes” si produktet e vetme të këtij procesi, mund të dilet në disa përfundime, së bashku me disa rekomandime për përmirësimin e punës:

2. “Programimi” dhe “Programet e Mbrojtjes” të prodhuara prej tij, përbëjnë një komponent me rëndësi të jashtëzakonshme në korpusin e PPBE. Ato sigurojnë atë kalim “të rrjedhshëm” e të domosdoshëm nga “fusha e ideve, vizioneve” në terrenin praktik të aktiviteteve konkrete për materializimin e këtyre vizioneve dhe akoma më tej, kryejnë lidhjen direkte të këtyre aktiviteteve me burimet përkatëse (njerëzore, materiale, financiare). Si i tillë ky proces dhe produktet e tij, ka nevojë të rishikohet e reformohet tërësisht për ta sjellë atë në standardet që kërkon ky rol i pazëvendësueshëm.

3. Procesi i “Programimit” dhe cilësia e produkteve të tij duhet të merren plotësisht nën kontroll e të mbikëqyren nga nivelet më të larta të liderit të FASH (civil e ushtarak). Teknikat e realizimit të këtij kontrolli mund të zhvillohen me kohë. E rëndësishme është që kjo nga njëra anë të mos ngatërrohet me tutelën, por nga ana tjetër, as me përmbytjen e titullarëve me informacione të padobishme. Mjeti i parë dhe nga më të rëndësishmit i këtij “drejtimi të fortë nga lart”, është direktiva programore e cila duhet të dalë çdo vit (gjë që është bërë) ndërsa në të duhet të ketë orientime të qarta jo vetëm për disa afate, por sidomos për filozofinë e programimit, për disa nga objektivat që duhen synuar (në aspektin e kapaciteteve operacionale) për “shinat”, majtas e djathtas, jashtë të cilave nuk mund të dilet (në aspektin e limiteve buxhetore në dispozicion, p.sh “për pajisjet e modernizimin të planifikohet rreth 20% e fondeve në dispozicion) etj.

4. Procesi i “Programimit” ka nevojë të formalizohet, të zyrtarizohet (le të themi – “të kodifikohet”) nëpërmjet nxjerrjes së direktivave, udhëzuesve, manualëve, teksteve metodikë. Gjithashtu ai duhet të zërë më shumë vend në programet mësimore të kurseve të larta ushtarake. Në këtë mënyrë do të mund të sigurohet ai unitet i procedurave, me qëllim nxjerrjen e produkteve identikë, në koncept e strukturë (pavarësisht se cila komandë i ka prodhuar), aq i rëndësishëm për sintetizimin e të dhënave në të gjithë zinxhirin e komandimit. Nga ana tjetër ky “formalizim” do t’i shërbejë krijimit të një “tradite shqiptare” programimi, si dhe përcjelljes së saj nga njëri brez drejtuesish e menaxherësh në tjetrin.

5. Një fushë mjaft e rëndësishme e reformimit të thellë të procesit të “Programimit” duhet të konsiderohet vendosja e “ritmit”, e kalendarëve në përgatitjen e tyre. Procesi i “Programimit”, rrjedh sipas një ritmi të caktuar brenda vitit. Në etapa kohe të caktuara është e detyrueshme të kryhen procese të caktuara pune me programet. Për përmbushjen e tyre duhet të ketë kontroll të rreptë. Moszbatimet e afateve duhet të konsiderohen shkelje të rënda dhe pse jo, të parashikohen edhe penalizimet përkatëse për to.

6. Megjithëse aplikimi i deritanishëm i procesit të “Programimit” në FASH nuk mund të thuhet se ka bërë sa duhet për të konsoliduar konceptet e teknikat e punës me programet, ka ardhur koha që të kryhet një kërcim i ri, kalimi nga “Programe mbi bazë njësish, shërbimesh/forcash” në “Programe mbi bazë kapacitetesh operacionale”. Thënë ndryshe, të kryhet përputhja e nevojshme konceptuale, tematike dhe funksionale e “Programeve të Mbrojtjes” me “Programet Buxhetore”.

7. Detyrat e vështira që shtrohen sot përpara “Programimit” nuk mund të përballohen pa korpusin e menaxherëve, të rinj në mendim dhe të aftë profesionalisht. Kontingjentet e “menaxherëve” që disponohen aktualisht në FASH, duhet të plotësohen në kohë sa më të shkurtër me forca të tjera. Për këtë duhet të përgatiten plane konkrete, ndërsa zbatimi i tyre të shihet me të njëjtin prioritet që shihen aktualisht disa nga hapat më të rëndësishme të reformës së mbrojtjes. “Menaxherët” si resurs njerëzor dhe “menaxherializmi” si mendësi duhet të konsiderohen si “Thembra e Akilit” jo vetëm për menaxhimin e suksesshëm të burimeve të mbrojtjes por edhe për gjithë reformimin e FASH.

8. “Programet e Mbrojtjes” duhet të konceptohen e ndërtohen të “orientuara nga rezultati” (output-i). Në çdo program, pavarësisht nga rangu që ka në hierarkinë programore, duhet të shprehet qartë synimi, objektivat, e sidomos, në mënyrë të posaçme, kapacitetet operacionale që do të arrihen në fund të periudhës që mbulon programi.

9. Automatizimi duhet të bëhet dimension i padiskutueshëm, komponent i pandarë i procesit të “Programimit”. Po të jetë e nevojshme të mos ngurohet deri në blerjen e software-ve përkatës me qëllim përpunimin e shpejtë të të dhënave, formatimin e produkteve të “Programimit” por edhe të informacioneve për instancat më të larta në standardet e duhura dhe në kohë minimale.

10. Duke pasur në konsideratë nga njëra anë dobësitë e njohura tashmë të “Programimit” dhe nga ana tjetër sfidat e mëdha që i paraqiten atij, jo gjithçka mund të bëhet “me forcat tona”. Përvoja e huaj dhe kualifikimet e dedikuara janë të domosdoshme e duhet të kryhen me plane e objektiva të qarta. Nga ana tjetër, i duhet dhënë fund të situatës aktuale ku vetëm rreth 1/3 e të trajnuarve në këtë fushë, punojnë në sektorë ku mund të vënë në jetë njohuritë që kanë marrë.

Kapitulli 4: Buxhetimi

4.1. Buxhetimi si koncept

Deri tani, shtjellimi që i është bërë procesit të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes, është parë nga një qasje e fokusuar në vizionet dhe planet afatgjatë, për t'i dhënë forcës së armatosur tiparet dhe kapacitetet e nevojshme operationale, me qëllim përmbushjen e misionit të vet. Me buxhetimin, procesi hyn në një fazë të re, gjithashtu shumë të rëndësishme. Tashmë, problemet e mbrojtjes, fati i realizimit të objektivave dhe krijimit të kapaciteteve operationale, pasi riformulohen në një formë tjetër, në “buxhetin e mbrojtjes”, dalin nga “muret” e institucionit të mbrojtjes (Ministria dhe komandat kryesore) dhe i dërgohen Qeverisë. Me miratimin nga Qeveria të propozimeve për buxhetin e mbrojtjes dhe përfshirjen e tyre në Buxhetin e Shtetit, hyhet në një fazë ku jo vetëm çdo aktiviteti i vendoset sasia korresponduese e fondeve për realizim, por për më tepër, këto fonde, realizimi i tyre (pra edhe i objektivave përkatës të mbrojtjes) marrin një rrugë “të pakthyeshme”, ato bëhen pjesë e Ligjit për Buxhetin Vjetor që duhet zbatuar detyrimisht.

“Buxheti është ... një plan financiar ... një instrument i drejtimit, që përdoret për planifikimin dhe kontrollin e një njësie ekonomike ... Koncepti modern e shikon procesin e buxhetimit si një mjet për të ndihmuar përdorimin më produktiv të burimeve... Buxheti mund t'u ofrojë drejtuesve të niveleve të ndryshme një informacion të dobishëm për drejtim. Prandaj buxheti bëhet një hallkë e rëndësishme komunikimi midis drejtorisë së përgjithshme dhe personelit të sektorëve që ajo drejton ... procesi i buxhetimit përmirëson koordinimin e brendshëm ... siguron një kuadër të plotë të veprimtarisë operative të shoqërisë”⁽¹⁾. Ndërsa në Planifikimin Buxhetor Afatmesëm⁽²⁾ (PBA), që aplikohet në vendin tonë, programi buxhetor përcaktohet: “... një fushë e dallueshme qartë e përgatitjes dhe zbatimit të politikave pranë një institucioni buxhetor... Ai është një grup aktiviteteve që mund të menaxhohen efektivisht së bashku dhe produktet e të cilave kontribuojnë direkt ... në realizimin e objektivave dhe qëllimeve⁽³⁾”.

Buxhetimi konsiderohet si çelësi i menaxhimit financiar. Njohja e principeve dhe mekanizmave të funksionimit të tij, jep mundësinë për një menaxhim financiar të qëndrueshëm dhe efektiv. Disa nga argumentet në mbështetje të këtij pohimi, gjykoj se janë:

- Buxheti konsiderohet nga ekspertët si një mjet i pazëvendësueshëm menaxhimi. Në mungesë të tij, gjendja e menaxhimit të burimeve të mbrojtjes është krahasuar me situatën dëshpëruese të një piloti, të vënë përpara sfidës “për të pilotuar avionin në errësirë, pa instrumente kontrolli e drejtimi”.
- Ai tregon (ka potencialet të tregojë) sasinë e fondeve që duhen për një aktivitet, pra dhe të çdo aktiviteti të nevojshëm për të realizuar objektivat e planifikuara.
- Buxheti të detyron të jesh rigoroz në gjykimin e rrjedhojave të realizimit apo mos realizimit të këtij apo atij plani aktiviteteve. Në shumë raste, realitetet që shfaqen gjatë aplikimit të buxhetit, të detyrojnë t'i rishikosh këto plane, për t'ua përshtatur situatave.

¹ - Halit Xhafa, Beshir Ciceri, “Drejtimi Financiar”, Botimet Toena, Tiranë, 2001, fq.64-65

² - Vetë PBA përcaktohet si “...planet e shpenzimeve të Qeverisë për tre vitet pasardhës, me një përshkrim të produkteve të cilët do të realizohen me këto shpenzime” (Manuali Operacional i PBA, fq.A.2-2)

³ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.G.3-13

- Ai ndihmon në monitorimin e gjendjes së parave në dispozicion (dhe të dinamikës së shpenzimit të tyre) duke nxjerrë konkluzionet përkatëse për ecurinë e realizimit të aktiviteteve (objektivave) të planifikuara. Në kushtet e supozuara të një lidhje të mirë midis tyre dhe fondeve përkatëse për realizim, shpenzimi i këtyre të fundit, krijon një instrument shtesë, tepër sintetik dhe të shpejtë, për të gjykuar për ecurinë e realizimit të planeve.
- Ai është gjithashtu një mjet i pazëvendësueshëm transparence dhe mbajtje përgjegjësie nga strukturat përkatëse. Duke qenë konkret dhe i matshëm, realizimi i buxhetit shprehet në terma lehtësisht të lexueshëm (si rregull në % ndaj planit) duke mos lënë vend për justifikime e argumente boshe, në raste mosrealizimesh.

“Buxhetimi dhe procesi për përgatitjen e tij, janë të një rëndësie të veçantë...Nëse fondet për një aktivitet të posaçëm nuk mund të sigurohen, planifikimi i kryer deri në këtë moment, për atë aktivitet, kthehet në diçka boshe, ndërsa ekzekutimi i tij bëhet i pamundur”⁽¹⁾. Nga ana tjetër, nga një qasje më praktike, është e pamundur të bindesh Qeverinë të japë fondin e duhur për aktivitetet e planifikuara, sa kohë që këto kërkesa nuk janë të sistemuara në një format strikt dhe në përshtatje me standarde të caktuara, që përbëjnë “buxhetin” e organizatës (forcës së armatosur). Ndryshe nga rasti në sistemin e mbrojtjes, apo edhe në ndonjë fushë tjetër të aktivitetit shoqëror ku procesi i punës nuk gjeneron të ardhura, në fushat e tjera dhe sidomos në rang shtetëror, buxheti ka dy anë të spikatura: gjenerimin e të ardhurave dhe shpenzimet për mbajtjen e aktiviteteve (funksioneve) të shtetit e gjithë institucioneve të tij që mbështeten nga ky buxhet.

Ndërsa nëpërmjet fazës së “Buxhetimit” (duhet të) sigurohet korrespondenca e rreptë “aktivitete – para”, është faza pasardhëse, “Ekzekutimi”, që bën realisht (duhet të bëjë) transformimin e këtyre parave në kapacitete operacionale, proces ky që do të shtjellohet në detaje në kapitullin 5, “Ekzekutimi”. Nga vetë natyra e këtyre dy fazave përmbyllëse, krahas koncepteve operacionale, të cilat duhet të jenë të pranishme e të ndjekin hap pas hapi procesin, marrin një rëndësi të veçantë analizat “kosto-efektivitet”, operimi me fondet, monitorimi i dinamikës së realizimit të tyre, si dhe mbajtja e një qëndrimi aktiv për të bërë lëvizjet e këtyre fondeve nga njëri drejtim në tjetrin, kur kjo imponohet nga situata konkrete. Është kjo arsyeja që teknikienët, specialistët e financave kanë tashmë një rol të rritur, zëri i tyre fillon të dëgjohet më shumë.

Sot konstatohet tendenca e sofistikimit të teknikave financiare, në sajë të metodave e programeve më të përpunuara matematike e kompjuterike, rrjedhojë e zhvillimeve në teorinë moderne financiare. Ndryshe nga ndonjë pikëpamje thjeshtëzuese që ndeshet jo rrallë në praktikën e punës të shtabeve tona, modelimet matematike, paraqitjet grafike (për të lehtësuar krahasimet dhe kapjen e tendencave të ndryshme) monitorimi gjithnjë e më dinamik (deri në periudha të shkurtra kohe, prej 1-2 muajsh) gjatë gjithë vitit, janë kthyer në aktivitete rutinë të specialistëve financiarë.

¹ - Korb, 1989, 21, cituar nga Jaan Murumets - “Renewed National Defense Planning and Management... for small states” (Kolegji Kombëtar i Mbrojtjes i Estonisë, 2007) faqe 119.

Në këto dy kapituj, me gjithë kujdesin maksimal për të mos u futur në detaje që u takojnë fushës së financave, teknikave të llogaritjes së kostos etj, është e pamundur që të shmangen plotësisht këto elaborime, së bashku me ndonjë referim nga fusha e matematikës dhe ilustrimet grafike. Gjithsesi, në trajtimin e tyre, është mbajtur parasysh ruajtja e një balance të arsyeshme midis shtjellimeve konceptuale dhe atyre teknike.

Si kudo, edhe në buxhetim, praktikat efektive kërkojnë qartësi në qëllime, planifikim të detajuar dhe mendim të thellë. Në këtë aspekt janë një numër pyetjesh legjitime të cilat dalin natyrshëm gjatë punës për përgatitjen e planit buxhetor për vitin pasardhës. Këto pyetje, të cilat tradicionalisht janë bërë nga strukturat dhe specialistët e buxhetit, tashmë, gjithnjë e më shpesh, po bëhen edhe nga ushtarakët, drejtues të njësive të çdo rangu. Ato janë të natyrës:

- A mund të kishim shpenzuar me pak vitin e shkuar dhe përsëri të kishim arritur rezultat të njëjtë ose edhe më të mirë?
- A kemi shpërdoruar para vitin e shkuar? Nëse po, si mund ta shmangim këtë në të ardhmen?

Kur në 1955, Markoviç (i cili në 1990 mori çmimin Nobel për ekonominë) u paraqit në Universitetin e Çikagos, për të diskutuar tezën e tij të doktoraturës, e cila përmbante në thelb bazat e teorisë moderne të portofolit, hasi në disa vështirësi. Veçanërisht, Milton Fridman, president i komisionit të mbrojtjes, ishte i pavendosur. Tema ishte shumë e re dhe e çuditshme. “Harry - ka të ngjarë t’i ketë thënë Fridman – nuk mund të të japim një doktoraturë në ekonomi për një tezë që nuk i takon ekonomisë. Nuk është nga ekonomia, nuk është nga matematika, nuk është nga menaxhimi”. Për fat të Markoviç anëtarët e tjerë të komisionit e bindën presidentin të ndërronte mendim... Kishte lindur teoria moderne financiare. Markoviç, bashkë me Modilianin, Millerin, Sharpin e disa të tjerë, ndërmjet viteve pesëdhjetë dhe fillim-viteve gjashtëdhjetë, themeluan shkencën e re. (*marrë nga hyrja e librit “Drejtimi Financiar”, Halit Xhafa, Beshir Ciceri, Botimet Toena, Tiranë, 2001*)

4.2. Program mbrojtje - program buxhetor

Megjithëse në krye të kapitullit u sollën disa definicione në lidhje me “buxhetin” dhe “buxhetimin”, për të dhënë më mirë kuptimin, esencën e tyre, është e nevojshme të qartësohet më mirë dallimi konceptual midis një “programi mbrojtje” dhe një “programi buxhetor”. Kjo bëhet akoma më e detyrueshme, për faktin që duke filluar nga viti 2006⁽¹⁾, në gjithë institucionet shtetërore të Republikës së Shqipërisë zbatohet “Sistemi i Planifikimit të Integruar” (SPI) me produktet më të rëndësishme të tij, “Programet Buxhetore Afatmesme” (PBA). Përdorimi i termit “program” në të dy rastet, krijon terrenin për konfuzionin që vihet re jo rrallë në punën me to në FASH. Për të kuptuar këtë dallim është gjykuar i dobishëm krahasimi me aktivitetin e një ndërmarrje, p.sh, një restorant. Sqarojmë se në shtjellimin vijues të shembullit të menaxhimit të këtij lloj biznesi, të gjitha të dhënat janë fiktive dhe kanë si qëllim vetëm qartësimin e dallimeve konceptuale midis dy llojeve të programeve të sipërpërmendur.

Le të supozojmë se një restorant i nivelit të mesëm, i cili ka mundur të sigurojë fitime të arsyeshme dhe të qëndrueshme nëpërmjet një menaxhimi të mirë, mbështetur në logjikën ekonomike, ka mbajtur edhe statistika të rregullta të cilat e ndihmojnë të ndërtojë punën e ruajë një performancë të suksesshme. Në sajë të përgjithësimit të kësaj përvoje, pronari i restorantit, së bashku me menaxherin, të cilit i është besuar drejtimi i përditshëm i biznesit, duke e parë aktivitetin nga aspekti i xhiros ditore,

¹ - Ligjërisht ky proces ka filluar në Nëntor 2005, shih Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim -SKZHI (2007-2013) botim i Këshillit të Ministrave, Tiranë, Tetor 2007, fq.5.

kostos dhe fitimit të realizuar, kanë arritur në konkluzionin se, kyçi i suksesit të tyre ka qenë një balancë midis artikujve të shërbyer (menyja ditore) dhe shpenzimeve. Në këtë mënyrë ata kanë konkluduar se u duhet çdo ditë të përgatisin dhe shërbejnë kombinimin e një sasive të caktuar pjatash të para, pjatash kryesore, pijesh, ëmbëlsirash, etj, sipas listës së ushqimeve dhe sasisë përkatëse të paraqitur në Fig.4.1

Bifteke	copë	100
Bërçolla	copë	80
Peshk (fil)	porcione	60
Qofte skare	porcione	80
Sallatë përzier	porcione	250
Sallatë ruse	porcione	120
Patate	porcione	200
Perime pjek	porcione	80
Sallatë frutash	porcione	180
Krem karamel	copë	150
Tortë	porcione	100
Kek	porcione	100
Verë në shishe	copë	60
Verë e hapur	litra	30
Birrë në shishe	copë	300
Birrë e hapur	litra	100
Kafe	copë	500

Fig.4.1 Program (ditor) pune restoranti

Është e kuptueshme që për realizimin e një liste të tillë ushqimesh, e cila mund të quhej edhe një “program ditor pune”, duhet të kryhet furnizimi në mënyrë të vazhdueshme me produkte të tilla si mish, peshk, fruta, pije, etj, deri tek artikuj “të vegjël”, si sheqeri apo kripa. Në këtë rast lista për personin e ngarkuar të kryejë furnizimin, do të ishte shumë më e gjatë. Në formë më të shkurtuar, në fig.4.2, janë paraqitur këto furnizime, të organizuara në grupe. Natyrisht për furnitorin ka rëndësi të kryejë mirë detyrën e furnizimit me të gjithë artikujt e listës, sipas sasisë së kërkuar dhe sigurisht, brenda kuotës së parave të dhëna në dispozicion. Është normale që një furnitor, i cili është vazhdimisht i sunduar nga preokupimi për të siguruar në kohën e duhur, të gjithë artikujt e kërkuar, brenda limitit të fondeve në dispozicion, në një koniunkturë tregu ku çmimet janë të lëvizshme, ndërsa vlefata e parasë mund të ketë gjithashtu ulje-ngritjet e veta, pra i preokupuar të bëjë sa më mirë atë për të cilën paguhet, zor se do t’i shtonte vetes edhe preokupimin për të marrë vesh nëse, fjala vjen, me mishin e blerë u përgatit apo jo sasia e caktuar e biftekëve, të planifikuar tek lista e parë. Pra furnitori natyrshëm ka një shkëputje interesi por edhe informacioni, ndaj produkteve fundorë që realizohen në këtë ndërmarrje, për shkak të vetë misionit të ndryshëm që ai ka. Nëse kjo ndërmarrje (në rastin tonë, restorant) do të kishte edhe një punonjës të dedikuar posaçërisht për të mbajtur llogarinë, pra që të kishte si mision dhe praktikë pune operimin me paratë (fatura, mbajtje llogarie, bilance) mund të përfytyronim “distancën” akoma më të madhe të këtij të fundit, në interesa dhe në “kontaktin e gjallë” me këto produkte fundorë të ndërmarrjes.

Nga ana tjetër, për menaxherin, përveç furnizimit të përditshëm të restorantit dhe punës ritmike të gjithë personelit, ekzistojnë edhe shumë probleme të tjera, të cilat duhet të mbahen të gjitha në një balancë e dinamizëm të caktuar. Kështu, me një pjesë të të ardhurave, ai duhet të kryejë pagesat e personelit të punësuar, duhet të paguajë sigurimet (shëndetësore dhe për efekt pensioni) për secilin prej tyre, duhet të rinovojë herë pas here pajisjet në dispozicion, që nga ato më të mëdhatë që realizojnë prodhimin, deri tek pajisjet e servisit për klientin. Për më tepër, edhe vetë infrastruktura e lokalit ka nevojë herë pas here të rinovohet. Si të mos mjaftonin të gjitha këto, në kushtet e një konkurrence aspak të butë, atij i duhet të merret edhe me marketingun për të bindur klientët të zgjedhin këtë restorant e jo një tjetër. Kuptohet, disa nga këto shpenzime duhet të bëhen në frekuenca kohe më të vogla (ndoshta çdo ditë) disa të tjera janë me cikël mujor, kurse rinovimi i pajisjeve të rënda e infrastrukturës së godinës mund të bëhet me cikël më të gjatë se një vit kalendarik. Sidoqoftë ato mund të konvertohen të gjitha në shpenzime vjetore.

Është e kuptueshme që për realizimin e një liste të tillë ushqimesh, e cila mund të quhej edhe një “program ditor pune”, duhet të kryhet furnizimi në mënyrë të vazhdueshme me produkte të tilla si mish, peshk, fruta, pije, etj, deri tek artikuj “të vegjël”, si sheqeri apo kripa. Në këtë rast lista për personin e ngarkuar të kryejë furnizimin, do të ishte shumë më e gjatë. Në formë më të shkurtuar, në fig.4.2, janë paraqitur këto furnizime, të organizuara në grupe. Natyrisht për furnitorin ka rëndësi të kryejë mirë detyrën e furnizimit me të gjithë artikujt e listës, sipas sasisë së kërkuar dhe sigurisht, brenda kuotës së parave të dhëna në dispozicion. Është normale që një furnitor, i cili është vazhdimisht i sunduar nga preokupimi për të siguruar në kohën e duhur, të gjithë artikujt e kërkuar, brenda limitit të

Shpenz.artikuj ushq/muaj	
Produkte	Lekë
Mish+peshk	2,769,000
Perime	490,360
Fruta	535,600
Pije	1,768,000
Të tjera	660,400
Totali	6,223,360

Fig.4.2 Program (ditor) furnizimi restoranti

Me një marrëveshje fjale, shpenzimet për blerjen e artikujve ushqimorë, shpenzimet për energji elektrike, ujë, shpenzime të tjera të kësaj natyre, apo edhe reklamat në media (elektronike dhe ato të shkruara) mund t'i përfshijmë në kategorinë “shpenzime operacionale”. Atëherë pamja e përgjithshme e shpenzimeve vjetore të këtij restoranti paraqitet si në fig.4.3 dhe 4.4. Në paraqitjen grafike të proporcioneve që zënë shpenzime të kategorive të ndryshme, bie në sy fakti që shpenzimet operacionale përbëjnë pjesën më të madhe të shpenzimeve (në rastin konkret rreth 80%).

Shpenzime vjetore	
Artikulli	Lekë
Paga	4992000
Siguracion	1996800
Operacionale	74.680.320
Pajisje	2.000.000
Infrastrukturë	3.000.000
Totali	79.680.320

Fig. 4.3 Buxheti vjetor i restorantit (pjesa shpenzime)

Natyrisht në aktivitete të ndryshme këto proporcione ndryshojnë duke marrë vlera të ndryshme. Në fushën e mbrojtjes, siç është trajtuar tek kapitulli i tretë, në lidhje me këto raporte, shpenzimet për personelin zënë mbi 50% të totalit, shpenzimet “Operacionale e mirëmbajtje” zënë rreth 30% të totalit, shpenzimet për pajisje rreth 15-20%, ndërsa ato për infrastrukturë rreth 1-2%.

Konstatohet se tabela në fig.4.1 (“Program pune restoranti”) është e ndryshme nga tabelat në fig.4.2 dhe fig.4.3 jo aq për faktin se ato mbulojnë kohë të ndryshme (ditor ndaj mujor e vjetor) por se janë ndërtuar mbi koncepte të ndryshme. I pari fokusohet tek produkti përfundimtar, ndërsa dy të tjerët fokusohen tek fondet, të cilat duhet të shpenzohen për artikuj/aktivitete të ndryshme. Ballafaqimi i tyre na ndihmon të kuptojmë esencën e ndryshimit midis “programeve të mbrojtjes” dhe “programeve buxhetore”. Në të njëjtën mënyrë, të parët janë të fokusuar dhe interesohen më shumë për kapacitetet operacionale (output-e) që mund t'i quajmë edhe produkte fundore, ndërsa të dytët më shumë për fondet (input-et) që duhet të alokohen në fusha të veçanta aktiviteti me qëllim që gjithçka të shkojë mirë, duke bërë që programet e mbrojtjes të marrin jetë, pra të realizojnë kapacitetet e dëshiruara. Duke qenë dy qasje kaq të ndryshme, është e natyrishtme që në çdo sistem menaxhimi burimesh (jo vetëm të mbrojtjes) konstatohet një farë hendeku në interesa, por edhe në koncepte dhe në formim të personelit që merret me to. Duke njohur këtë realitet, si dhe pasojat që ai ka në ecurinë e procesit, në çdo sistem menaxhimi, një nga preokupimet ka qenë minimizimi (në pamundësi të zhdukjes) të këtij hendeku.

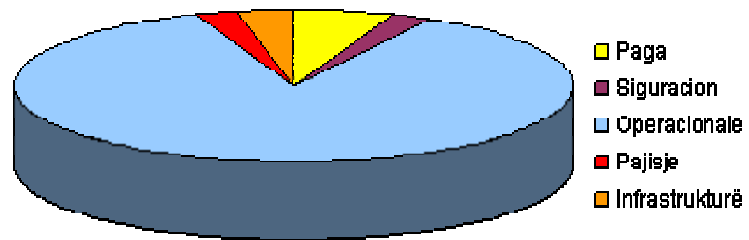


Fig.4.4 Buxheti mujor i restorantit (pjesa shpenzime)

Sistemi ynë i PBA kërkon ta ngushtojë disi këtë hendek duke kërkuar në mënyrë detyruese paraqitjen e disa treguesve konkretë e të matshëm që synohen të mbështeten, ose që pritet të realizohen nga programi buxhetor. Për këtë, në Manualin Operacional të PBA (viti 2009) jepet edhe përcaktimi i produkteve të programeve si “... një përkufizim preciz i një malli ose shërbimi që do të realizohet...Të gjithë produktet janë të ngjashëm në të qenurit: konkretë, të matshëm, të arritshëm, realistë, të përcaktuar në kohë”⁽¹⁾. Pavarësisht nga definicioni dhe kërkesa për t'i paraqitur ato në programe, në fakt lista e këtyre “output-ëve” në përgjithësi ka rezultuar e përgjithshme dhe, me përjashtim të renditjes të pajisjeve kryesore apo disa objekteve infrastrukturore që do të duhet të prokurohen, nuk jep të plotë pamjen e produkteve të pritshme për buxhetin e dhënë. Ato mbeten larg të qenit një pasqyrë e gjallë e

¹ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.A.1-4,5

rezultateve të synuara për titullarët e komandave kryesore (të cilët gjithnjë janë të interesuar për rezultate në formë kapacitetesh operacionale). Për të gjykuar se ku duhet të arrijë shkalla e konkretes në programet buxhetore të mbrojtjes ka vlerë t'i referohemi sërish përvojës së FA Amerikane. Kështu në Buxhetin e Mbrojtjes të ShBA për vitin 2005 janë paraqitur këto tregues (indikatore) konkretë për t'u realizuar⁽¹⁾:

Shpenzimet për personelin – 104.8 miliard USD (nga 97.9 në 2004). Njëpërmjet këtij fondi do të sigurohet:

- Rritje 3.5% e pagës bazë.
- Zbritje në zero e pagesës “nga xhepi” për strehimin (nga 3.5% më parë).
- Personeli aktiv do të zbresë në 1383000 (nga 1391000 në vitin 2004).
- Plotësim i misioneve me më pak forca.
- Rritje personeli në funksioneve mbështetëse të momenteve të para të operacionit/dislokimit (logjistikë, transport, mbështetje shëndetë-sore).
- Rritje personeli në shërbimet e policisë ushtarake, transport, b.punim civil.
- Reduktimi i nevojës për të mobilizuar rezervistë (mundësisht jo për 15 ditët e para të operacionit). Heqja nga shërbimi i disa njësisive rezerviste të artilerisë tokësore, kundërajrore, etj.
- Ribalancim midis posteve rezerviste - poste aktive – 20000 poste (sa dhe në vitin 2004).
- Fleksibilitet për të mbajtur (në shërbim) personelin që zotëron specialitete të rëndësishme.
- Konvertim nga pozicione ushtarakësh në pozicione civilësh - 10000 pozicione (10070 në vitin 2004).

Shpenzimet operacionale & mirëmbajtje – 140.6 miliardë USD (nga 127.6 në 2004). Njëpërmjet këtij fondi sigurohen indikatorët e gatishmërisë të vendosur nga Departamenti i Mbrojtjes dhe konkretisht:

- 899 milje (lëvizje mesatarisht) për çdo tank.
- 13.1 orë fluturim/muaj/ekuipez të mjeteve të Forcave Tokësore
- 16.8 orë fluturim/muaj/ekuipez të mjeteve të Forcave Ajrore
- 19.2 orë fluturim/muaj/ekuipez të mjeteve të Forcave Detare
- 51 ditë/për 3-mujor/anije në operacion apo në dislokim
- Gatishmëria e fasiliteve 95% (nga 94% e kërkuar).

Pajisje ... Vijnë një pasqyrë me të dhëna të specifikuar për sisteme e pajisje të reja për FA Amerikane (avionë, anije, sisteme për Forcat Tokësore) gjë që nga vetë natyra është më konkrete për t'u paraqitur.

Vështirë se do të mund të gjendeshin detaje të tilla në dokumentet tona, të përpiluara gjatë fazave të ndryshme të PPBE(S), jo vetëm në programet buxhetore por edhe në dokumente të tjera të natyrës së programeve të mbrojtjes apo të matricave implementuese të këtyre programeve.

4.3. Teknikat e buxhetimit

Duke iu kthyer edhe një herë shembullit të mësipërm me restorantin, vlen të vihet në dukje edhe një aspekt tjetër. Rruga sipas të cilës u arsyetua dhe u krye kalimi nga produktet e gatshme që duhet t'u serviren klientëve çdo ditë, tek artikujt ushqimorë që

¹ - Të dhënat janë marrë në internet në adresën: <http://www.defenselink.mil/news/feb2004/05brief.pdf> (marrë Korrik 2011).

duhen blerë (çdo ditë apo çdo muaj) dhe pas kësaj tek një plan shpenzimesh vjetore, është një qasje logjike, “nga poshtë-lart”, e cila lidh planin me fondet e nevojshme për ta mbështetur atë. Një metodë e tillë kërkon informacion, mbajtje statistikash, deri kalkulim proporcionesh midis vetë “produkteve fundorë”. Përveç kësaj qasje, ekziston edhe një tjetër, më e lehtë për nga përpjekjet që duhen bërë, por jo më e efikase. Sipas qasjes së dytë, do të duhej që nga shuma e parave të gjeneruara (të fituara) në një periudhë kohe të caktuar, të zbritej pjesa që do të dëshirohej të mbahej si fitim (ose për konsum për qëllime të tjera). Pas kësaj, pjesa e mbetur mund të shpenzohej sipas disa raporteve të përafërta, të përcaktuara nga përvoja e vitit të mëparshëm, apo thjesht mbi baza empirike, apo nga intuita. Në këtë qasje, procesi shkon “nga lart-poshtë” – disponohet një buxhet i cili duhet ndarë sipas disa raporteve të caktuara. Është e kuptueshme që në këtë rast, vështirë të arriheshin raporte të drejta midis artikujve të ndryshëm. Ato mund të bliheshin në sasi më të madhe ose më të vogël se nevojat reale për një performancë optimale të biznesit. Për rrjedhojë në depo, për disa artikuj do të krijohej gjendje stoku, e pamundur të vihej në punë për shkak të mungesës së disa artikujve të tjerë që do të duhej të kombinoheshin me to, për të dhënë produktin e planifikuar. Sigurisht gjendja mund të rregullohej në raundin tjetër të blerjeve, por në qoftë se përdorej e njëjta qasje, disproporcionet do të ishin sërish të pranishme, ndoshta përmasat e këtij disproporcioni do të ishin të ndryshme në kohë të ndryshme. Si rregull, në qasjen e dytë, “nga lart – poshtë”, shifrat e mëparshme, zakonisht të një viti më parë, janë vendimtare për të bërë ndarjen (alokimin) e fondeve për vitin pasardhës. Ndryshimi qëndron vetëm në faktin që nëse të ardhurat për vitin pasardhës janë p.sh, 10% më të larta, porcioni që i takon secilës fushë apo aktivitet, do të jetë 10% më i lartë.

Në teorinë e drejtimit financiar një teknikë e tillë e përgatitjes së buxhetit quhet “Buxhetim progresiv”⁽¹⁾. Në këtë rast, nivelet e fondeve të alokuara janë bazuar në shifrat përkatëse të vitit parardhës, duke u shtuar diçka (një përqindje për shkak të efekteve, p.sh të inflacionit) ose duke u hequr diçka (në bazë të politikës së Qeverisë për të shkurtuar diçka në atë vit buxhetor). Kjo konsiderohet një metodë e thjeshtë (bile “përtace”) dhe shpesh ka rezultuar e pasaktë. Një teknikë e tillë mund të përdoret në organizata që kanë aktivitete rigorozisht të njëjta (“monotone”) nga njëri vit në tjetrin. Në fakt organizata të tilla janë fare të pakta. Një forcë e armatosur nuk mund të jetë kurrë e tillë, jo vetëm për shkak të sfidave që i shfaqen si rezultat i zhvillimeve të befta në mjedisin e sigurisë, por edhe për presionin (jo domosdoshmërisht armiqësor) që i bën nga jashtë shoqëria në formën e konkurrencës në tregun e punës, zhvillimet në teknologji, në standardin e jetesës, shtrëngimet ekonomike, kërkesat nga shoqatat për të drejta të njeriut, deri obligimet në kuadrin e pjesëmarrjes në organizime të ndryshme sigurie, obligime të cilat gjithashtu janë dinamike e ndryshojnë në natyrë e në kohë.

Një tjetër teknikë, krejt e ndryshme në përgatitjen e buxhetit është i ashtuquajtur “Buxhetim nga e para”⁽²⁾. Në këtë lloj buxhetimi, të dhënat e një viti më parë nuk përdoren për vitin tjetër. Buxhetimi fillon nga “zero”, me aktivitete të cilat duhen argumentuar, mbrojtur e miratuar për çdo vit pasardhës (vit buxhetor). Ky lloj buxhetimi konsiderohet më i përpiktë por kërkon shumë kohë dhe energji për t’u përgatitur. Sidoqoftë ai u shkon më për shtat organizatave me dinamizëm siç janë edhe forcat e armatosura. Në ShBA u aplikua për herë të parë, në institucionet federale, në vitin 1977, nga Presidenti Karter (i cili, si Guvernator i Xhorxhias, e

¹ - “Incremental budgeting”

² - “Zero based budgeting”

kishte aplikuar në këtë shtet që në vitin 1973). Në ShBA ky lloj buxhetimi u lehtësua disi në procedura në vitin 1981 dhe u hoq fare nga aplikimi në vitin 1994.

Për shkak se të dy teknikat e mësipërme kanë avantazhet dhe disavantazhet e tyre, në shumë raste pëlqehet e aplikohet një kombinim i të dyjave, le të themi “versioni hibrid” i buxhetimit. Sipas këtij versioni, qasja nga “lart-poshtë” është e pashmangshme dhe ka përparësi. Kjo është e kuptueshme pasi çdo qeveri ka një buxhet vjetor për të operuar, të cilin ua ndan institucioneve të ndryshme buxhetore, bazuar në disa përparësi të deklaruara në programin e vet e për hir të të cilit ka fituar votëbesimin e qytetarëve. Gjithashtu do të jetë e pashmangshme influenca që kanë shifrat e një viti më parë në përgatitjen e buxhetit për vitin pasardhës (qasja “nga lart-poshtë”). Pavarësisht nga kjo, të dy këto qasje, bëjnë përpjekje të respektojnë gjithashtu dhe të sigurojnë në maksimumin e mundshëm, “bashkëbisedimin” me planet dhe programet (qasja “nga poshtë-lart”) që kanë bërë institucionet përkatëse në secilën nga fushat madhore të aktivitetit (fusha e mbrojtjes është veç njëra prej tyre).

Për fat të keq, në praktikën e deritanishme, jo vetëm në vendin tonë, por edhe në vende të tjera ku PPBE(S) është relativisht më i konsoliduar, konstatohet tendenca që “Buxhetimi” t’u imponohet “Programimit” dhe “Planifikimit”. Ky problem u trajtua më në detaje tek kapitulli i parë e i dytë dhe është e panevojshme të përsëritet këtu. E rëndësishme është të kuptohet që në këtë aspekt, në raportet që “Buxhetimi” krijon me dy fazat e tjera paraardhëse të tij, “Planifikimin” dhe “Programimin”, ka nevojë të kryhen përmirësime të ndjeshme.

PBA që po aplikohet në vendin tonë, përbëhet nga tre komponentë kryesorë⁽¹⁾:

1. Komponenti “lart-poshtë” – *përfshin përcaktimin e nivelit të përgjithshëm të burimeve që Qeveria do të ketë në dispozicion ... ajo rezulton në specifikimin e Tavanin e Përgjithshëm të Shpenzimeve (TPSH) i cili do të shpërndahet ndërmjet institucioneve buxhetore si Tavanet Përgatitore të PBA...;*
2. Komponenti “poshtë-lart” – *fokusohet në ndarjen e burimeve brenda institucionit buxhetor, ndërmjet programeve, projekteve, produkteve dhe aktiviteteve ...për të siguruar realizimin e politikave.*
3. Komponenti i kombinuar (“lart-poshtë” dhe “poshtë-lart”) – karakterizohet kryesisht nga negociatat për ndryshimet përkatëse (të tavanëve) nën dritën e informacioneve dhe argumenteve të reja.

Siç shihet, komponentët “lart-poshtë”, “poshtë-lart” dhe “i kombinuar”, janë vendosur në një terren të ngushtë, brenda hapësirës së diskutimit për tavane dhe dy⁽²⁾ negociatave me Ministrinë e Financave për t’i ndryshuar ato, në rast se arrihet të mbështetet me argumente rritja e tyre. Në fakt, këto argumente në përgjithësi kanë qenë skematike dhe pa plotshmërinë që do të kishin, po të derivonin nga një proces programimi sistematik. Për rrjedhojë PBA ka marrë tipare të theksuara të qasjes “lart-poshtë” dhe njëkohësisht “progresiv”. Në mbështetje të këtij konkluzioni, flet edhe citimi vijues: *“Dokumenti i PBA⁽³⁾ paraqet Planet për vitet e PBA-së ... (të para) në kontekstin e rezultatit faktik të vitit të kaluar dhe rezultatit të parashikuar për vitin që sapo është mbyllur, për të cilin janë në dispozicion vetëm informacione paraprake⁽⁴⁾”*.

Propozimet për tavanet ...bëhen duke marrë në konsideratë⁽⁵⁾:

¹ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.B.1-1

² - Negociatat janë të mundshme për t’u realizuar dy here, në muajt Maj e Shtator

³ - Në fazën e tij përfundimtare (Dhjetor)

⁴ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.A.3-2

⁵ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.B.2-9

- *PBA të vitit të mëparshëm;*
- *Eksperiencën në zbatimin e buxhetit të vitit të mëparshëm;*
- *Buxhetin e miratuar të vitit aktual;*
- *Vlerësimin dhe parashikimin makroekonomik; etj”.*

Procesi i PBA zhvillohet në tre raunde:

Raundi 1 – Janar-Qershor. Në këtë raund përcaktohen tavanet buxhetore nga Ministria e Financave dhe u komunikohen institucioneve buxhetore. Ato ndajnë tavanet e tyre dhe pasi i diskutojnë në Grupin e vet për Buxhetim, Strategji e Integrim (GSBI) përgatisin e dërgojnë në Min.Fin draft-planet e veta buxhetore, së bashku me disa produkte të pritshme dhe kostot përkatëse (planet e shpenzimeve). Në Maj mund të bëhen negociata për ndryshime në tavanet.

Raundi 2 – Korrik – Shtator. Në këtë raund, pas negociatave, bëhen reflektimet në planet buxhetore. Në gusht planet e rishikuara dërgohen sërish në MinFin. Në rast nevojë kryhen përsëri negociata në muajin Shtator.

Raundi 3 – Dhjetor. Në këtë raund shqyrtohet vetëm plani buxhetor i vitit të parë të PBA (viti që po troket), me qëllim konsolidimin dhe përgatitjen e draft-buxhetit të shtetit për t’u kaluar në Parlament. Si rregull ky draft duhet të paraqitet në Parlament brenda datës 1 Nëntor⁽¹⁾. Për një paraqitje më të detajuar të kalendarit të PBA shih Lidhjen 4.1.

4.4. Hartimi i Buxhetit

Ekspertët e PPBE(S) pranojnë që në një mjedis ideal e statik nuk do të ishte problematike lidhja që “Buxheti” u bën fondeve me kërkesat për kapacitete operacionale të planifikuara (në plane) e të detajuara (në programe) me fjalë të tjera lidhja e asaj pjese të “input-eve” që nënkupton paratë, me “output-et”, të cilat për sistemin e mbrojtjes nënkupton gjithnjë kapacitete operacionale. “Programet e Mbrojtjes” në këtë rast do të përbënin bazën e vetme për përgatitjen e programeve buxhetore. Në një kuptim më të thjeshtëzuar, në këtë rast do të mjaftonte që nga struktura 3-dimensionale e programeve të mbrojtjes (e përmendur tashmë më se një herë) të realizohej “prerja” e vitit buxhetor (fig.4.5) dhe secila nga kategoritë kryesore e nënkategoritë e aktiviteteve të përfshira në programe, të konvertohej në zëra buxheti. Në çdo rast, planet e sidomos programet e mbrojtjes, do të ishin ato grupe të strukturuar aktivitetesh që do të duhej të “kostohen” për t’i përfshirë në një program buxhetor.

Një procedurë e tillë (në teori) konsiderohet aq e vetëkuptueshme sa që nuk do të ishte nevoja të mbrohej me argumente. Në fund të fundit, nuk mund të mendohet të përgatitet një buxhet, sa kohë që nuk dihen cilat do të jenë aktivitetet e planifikuara për tu arritur nga organizata (në rastin tonë nga forca e armatosur).

Në fakt, në situatat reale, gjendja paraqitet e vështirë dhe me një numër sfidash. Vendimet dhe urdhrat për ndryshime në alokimin e fondeve vijnë nga “lart” për një numër arsyesh, të cilat janë të lidhura me ndryshime në prioritetet,

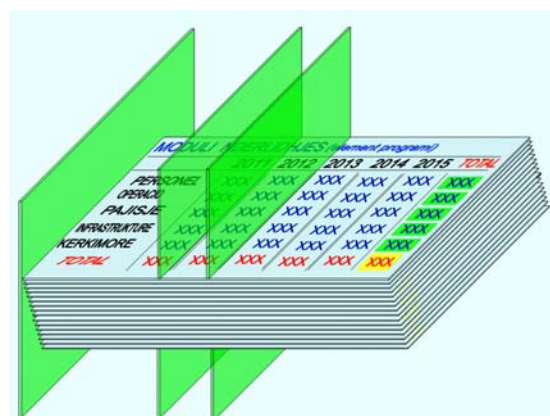


Fig. 4.5 Kalimi (principal) nga “Programimi” në “Buxheti”, duke “prerë” vitin përkatës

¹ - Ligji Nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH”, Neni 29, pika “ë”.

ndryshime në politika të caktuara të cilat në vetvete imponohen nga zhvillime të papritura të situatës së sigurisë brenda apo jashtë vendit. Këto ndryshime mund të jenë imponuar edhe nga një numër faktorësh të tjerë jashtë kontekstit të sigurisë. Të tilla mund të jenë ndryshimet e koniunkturës së çmimeve, realizime të ardhurash në buxhetin e shtetit jo në nivelin e pritshëm, obligime të ndryshme të vendit në kuadrin e pjesëmarrjes në iniciativa rajonale etj. Të gjitha këto arsye e bëjnë të domosdoshme nevojën për rishikimin e programeve të mbrojtjes dhe aktiviteteve që ishin parashikuar në to për vitin e ardhshëm. Tashmë, gati të gjitha vendet, krahas buxhetit të vitit pasardhës (i cili në vetvete përmban më shumë detaje) përgatisin si parashikim edhe buxhetin e 1-2 viteve pasues (në rastin e vendit tonë për 2 vite pasues). Në këto kushte, nevoja për rishikim përfshin edhe këto vite. Këto rishikime çojnë në një numër vendimesh të reja të cilat nga ana e tyre duhet të reflektohen në të gjithë strukturën e “Programit Madhor të Mbrojtjes”, të programeve e nënprogrameve të tij. Sigurisht që në këtë rast, sidomos kur nevojat për ndryshime janë të mëdha, puna e programuesve paraqet sfida të tilla që është e pamundur të përballohen pa stafe të kualifikuara dhe pa programe kompjuterike të përshtatshëm.

Si pjesë e Buxhetit të Shtetit, Buxheti i Mbrojtjes, organizohet në një formë tjetër, të ndryshme nga Programet e Mbrojtjes, të cilët logjikisht janë pararendësit e tij. Duke qenë pjesë e Buxhetit të Shtetit, Buxheti i Mbrojtjes ndjek strukturën e tij, organizohet mbi bazë artikujsh e nën-artikujsh buxheti. Kjo është e kuptueshme, pasi Buxheti i Shtetit përmbledh në një të vetme buxhetet e të gjitha institucioneve të caktuara për të mbështetur financiarisht, që për nga natyra kanë një larmi karakteristikash, të fushës së zhvillimit ekonomik, të kujdesit ndaj shoqërisë, arsimimit, transportit, energjetikës etj. Në vendin tonë aktualisht buxheti i shtetit përfshin 37 institucione buxhetore⁽¹⁾ të veçanta, pra po aq buxhete të tyre. Për të mbajtur kontrollin mbi to është e nevojshme që në buxhetin e përgjithshëm të fiksohen disa fusha dhe tregues të përgjithshëm në lidhje me personelin, shpenzimet operationale, investimet etj. Për secilën nga këto fusha, me qëllim identifikimin më lehtë të tyre, vendosen “numra-kode” (ose artikuj buxheti). Duke qenë se fushat kryesore të përmendura më lart kanë edhe “nënfisha” për aktivitete pjesore brenda secilës prej tyre, “numrat-kode” kryesore, shoqërohen e plotësohen me nën-kode (nën-artikuj). Në vende të ndryshme, teknikat (së bashku me strukturën e artikujve e nënartikujve buxhetorë) janë të ndryshme. Në vendin tonë, , fondet e alokuara për pagat e punonjësve (buxhetorë) përfshihen në artikullin “600”, të Buxhetit të Shtetit. Fondet që derdhen (nga ndërmarrja/institucioni shtetëror) për sigurimet (shëndetësore dhe për efekt pensioni) përfshihen në artikullin “601”. Aktivitetet e natyrës operationale, për funksionimin e ndërmarrjes/institucionit përfshihen në artikullin “602”, ndërsa investimet (“e trupëzuara” - pajisje e infrastrukturë) në artikullin “231”, etj. Secili nga artikujt e mësipërm, ka edhe nën-artikuj të cilët në total shkojnë në disa mijëra⁽²⁾, pavarësisht se në praktikë nuk shfrytëzohen të gjithë. Në këtë mënyrë çdo institucion buxhetor, krijon e mban një marrëdhënie të veçantë me qeverinë për të plotësuar objektivat e veta sektoriale. Kurse “... procesi i buxhetimit, si faza finale në procesin e gjatë e të komplikuar të PPBE(S) transliteron kërkesat e planifikuara për burime në propozime dollarësh...e thënë në një version më të gjatë, komponenti buxhetim i PPBES përfshin procesin e

¹ - Manuali Operacional i Planifikimit Buxhetor Afatmesëm në Shqipëri, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq. A.1-5.

² - Kështu në listën e nën-artikujve të buxhetit mund të ndeshësh zëra të tillë si: “602.1007/1” – “Shpenzime për libra e publikime”; “602.9099/3” – “Shpenzime për pjesëmarrje në mision Afganistan” etj

përsëritshëm të konvertimit të kërkesave për burime të Programeve të Forcave Kryesore në Buxhetin Gjithëpërfshirës të Mbrojtjes për vitin fiskal të ardhshëm, duke u bazuar në informacionin që përmban Plani i Mbrojtjes për Vitet e Ardhshme (FYDP) duke kryer njëkohësisht përshtatjet e nevojshme për të respektuar limitimet fiskale konkrete dhe vendimet politike, të bëra pasi cikli korrent i PPBES ka nisur”⁽¹⁾.

Për këtë arsye, institucionet e buxhetit në sistemin e mbrojtjes (sidomos në Ministrinë e Mbrojtjes, por edhe në Komandat Kryesore) një nga detyrat parësore të tyre kanë të

shërbejnë si urë lidhëse midis Ministrisë e Komandave nga njëra anë dhe Ministrisë së Financave nga ana tjetër, duke konvertuar në “gjuhë buxheti” atë që deri tani është thënë në “gjuhë programesh”.

Në kushtet e një procesi “Programimi” të maturuar kjo do të ishte e lehtë, pasi do të duhej vetëm që struktura 3-dimensionale e programeve të mbrojtjes, e përmendur në kapitullin e tretë, të shihej nga një kënd tjetër, siç tregohet në Fig.4.6. Në këtë rast, programuesit e shohin ngrehinën programore (të shprehur në mënyrë figurative me shigjetat, nga e majta në të djathtë) të zhvilluar në kohë, sipas

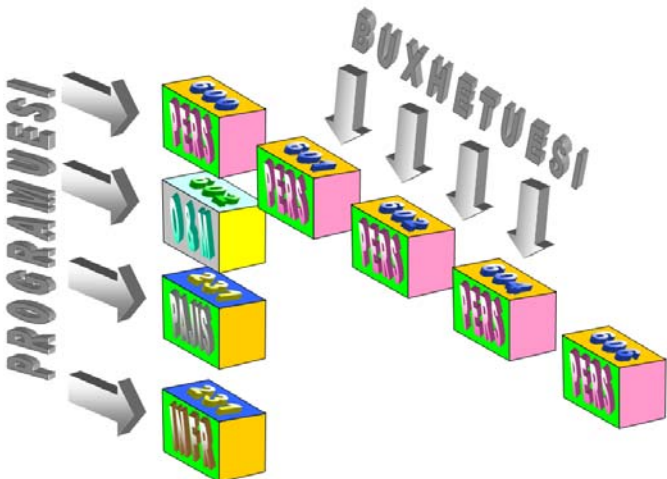


Fig. 4.6 Qasja e programuesit ndaj qasjes së buxhetuesit

komponentëve të njohur tashmë, “Personel”, “Operacionale e mirëmbajtje”, “Pajisje”, “Infrastrukturë” (parimisht edhe “Kërkim e zhvillim”, i cili aktualisht në programet tona mungon).

Sjellim në kujtesë që në sytë dhe konceptin e programuesit dominojnë “output-et”, në formë kapacitetesh operacionale, të kompozuar gjithnjë nga komponentët personel, sisteme e pajisje luftarake, infrastrukturë, të cilat shihen të “paketuara” në njësi ushtarake (togë, kompani, batalion etj) që nuk rrinë të ngrira por që stërviten ose kryejnë operacione.

Krejt ndryshe, në sytë dhe konceptin e “buxhetuesit” (e shprehur në mënyrë figurative sipas drejtimin të shigjetave, nga lart-poshtë) e njëjta ngrehinë programore shihet në formë “input-esh”, të shprehura në para, më saktë artikuj buxheti (“artikulli 600”, “artikulli 602”... etj). Bie në sy që ndërsa për programuesin personelit i takon një komponent, për buxhetuesin ky komponent është i ndarë në disa artikuj buxheti; konkretisht në artikullin “600” – paga, në artikullin “601” sigurime (sigurime shëndetësore dhe për efekt pensioni) në artikullin “602” (disa përfitime që ushtarakët i marrin në formë kompensimi për ushqim, veshmbathje, etj) në artikullin “604” (përkrahje sociale) në artikullin “606” (transfera për buxhet familjar, ku midis të tjerash bëjnë pjesë pagesa për bashkëshorten/bashkëshortin e papunë, qira banese, etj).

Duke qenë dy qasje të ndryshme, dy kënde të ndryshme shikimi për të parë të njëjtën gjë, të cilat kryhen për dy funksione të ndryshme të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes (programim të “output-eve” nga njëra anë dhe buxhetim të tyre nëpërmjet “input-e” parash, nga ana tjetër) ato kërkojnë dhe në fakt kryhen nga personel me

¹ - Jaan Murumets - “Renewed National Defense Planning and Management... for small states” (Kolegji Kombëtar i Mbrojtjes i Estonisë, 2007) fq. 120-121.

formim profesional dhe mendësi të ndryshme. Është kjo arsyeja që në praktikë, procesi ka vështirësi, ka “fërkime”, ndonjëherë edhe “kërcitje”, apo ngecje në vend. Çështja është se në çdo rast, kur bëhet i pamundur konvertimi në mënyrë të rrjedhshme: kërkesë për kapacitete→para, është “buxhetimi” që merr “komandën”, duke bërë zgjidhjet e veta, të cilat u imponohen planeve e programeve të mbrojtjes. Kjo mund të shmangë situatën e vështirë për momentin, por në një pamje afatgjatë nuk mund të mos sjellë probleme. Të tilla probleme shfaqen në formë kapacitetesh të pamjaftueshme, të panevojshme ose të parakohshme, gjë që nga ana tjetër rezultojnë në mundësi të reduktuara për të kryer misionin nga forca e armatosur.

Problemet që ndeshen gati në çdo vend në lidhje me harmonizimin dhe kalimin “e rrjedhshëm”: kërkesë për kapacitete→buxhet, sigurisht që kanë shkaqe që lidhen me përvojën, metodat e punës, shkallën e profesionalizmit, kulturën e punës në grup etj. Të gjitha ato janë të natyrës subjektive dhe mund të kapërcehen nëpërmjet maturimit të sistemit dhe strukturave që e zbatojnë atë. Por krahas tyre, këto probleme gjenerohen edhe nga disa vështirësi të karakterit objektiv. Kjo, para së gjithash vjen nga natyra e ndryshme e kapaciteteve operacionale, nga njëra anë dhe e burimeve financiare, nga ana tjetër. Të parat, kapacitetet operacionale, janë gjithnjë “diskrete”, pra të ndërtuara në formë paketash, apo porcione elementesh përbërës. Ato nuk mund të konceptohen dhe as të ndërtohen ndryshe. Të dytat, burimet financiare, në natyrën e tyre të brendshme janë e kundërta e diskretes, ato qëndrojnë apo “rrjedhin” (deri sa bëhen zero) në një “*continuum*” (gjendje të vazhduar) dhe mund të marrin formë paketash apo porcionesh vetëm kur lidhen ngushtë me aktivitete apo produkte konkrete.

Ky problem është përmendur edhe në kapitullin e tretë, “Programimi”, por tani është vendi të shtjellohet disi më në detaje. Për këtë është e nevojshme të hyjmë më mirë në esencën e kapacitetit operacional. Definicioni për të është dhënë tek kapitulli i dytë, në pjesën e produkteve të “Planifikimit mbi bazë kapacitetesh”. Në aspektin praktik, një kapacitet operacional mund të jetë dizenuar për çfarëdo lloj destinacioni. Ai mund të jetë një njësi sulmi (pavarësisht nga niveli - togë, kompani, apo më lart) mund të jetë një kapacitet/njësi mbështetëse e luftimit (CS) - njësi zbulimi, artilerie, komunikimi, por mund të jetë edhe mbështetje me shërbime e luftimit (CSS) - kryesisht njësi për mbështetje logjistike, shëndetësore etj. Në çdo rast ai duhet përfytyruar në mënyrë unitare, si njësi, si një bllok apo shumatorë komponentësh me konture të qarta (në aspektin numerik, në aspektin e karakteristikave taktiko-teknike, të volumit, etj). Është sqaruar tashmë që këto komponente janë: “personeli”, “aktivitetet operacionale e mirëmbajtje”, “pajisje”, “infrastrukturë” (në disa raste edhe “kërkim e zhvillim”).

Nëse përbërësit janë të tillë, me “konture”, është e kuptueshme që edhe njësi që i bashkon ato në një të vetme, pra shumatorja e tyre, karakterizohet nga “konture”, nga tregues të qartë (cilësorë e sasiorë). Për më tepër, midis komponentëve përbërës të një kapaciteti

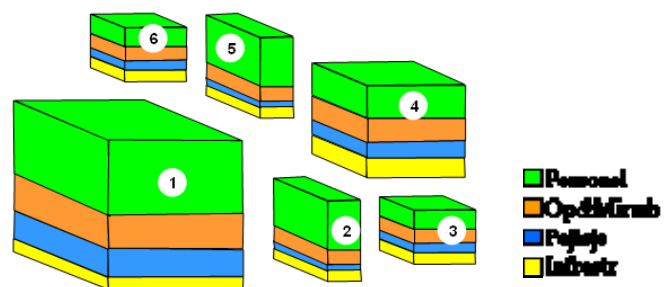


Fig. 4.7 Kapacitete operacionale nga Nr.1 në Nr.6, me komponentë të proporcionuar

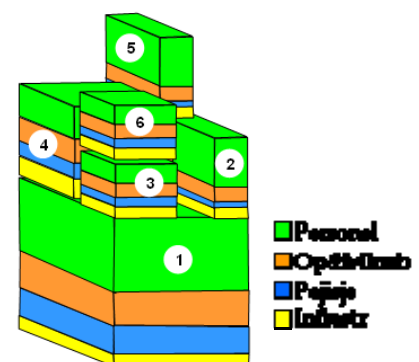


Fig. 4.8. Kapac. oper të proporcionuar mund të harmonizohen me njëri-tjetrin

operacional ka dhe duhen respektuar disa raporte logjike, ndryshe nuk do të kishim më kapacitetin e synuar. Kështu p.sh. për një togë prej 30 vetash, nuk ka arsye të kesh si pajisje më shumë se 30 armë individuale (p.sh. automatikë) e kështu me radhë.

Për një përfytyrim më të qartë të këtij shpjegimi, në fig.4.7 janë paraqitur në mënyrë simbolike 6 lloje kapacitetesh operationale të ndryshme për nga natyra dhe madhësia. Le të supozojmë (gjithnjë figurativisht) që në çdo rast që komponentët përbërës (personel, O&M, pajisje, infrastr) janë në proporcionin e duhur, vetë kapaciteti operacional merr një formë të rregullt paralelepipedit, me faqe të rregullta që priten në kënde të drejta. Duke pranuar këtë simbolikë (gjeometrike) të kapaciteteve operationale, mund të pohojmë që për shkak të rregullsisë, ato ofrojnë mundësinë të kombinohen, ndahen e rikombinohen sërish, në varësi të një misioni konkret, duke dhënë përsëri kapacitete të proporcionuara, të afta për të përmbushur atë mision (Fig.4.8). Pra falë rregullsisë (simbolikisht gjeometrike) ato mund të puthiten tek njëri-tjetri pa “boshllëqe”.

Praktika ka treguar që kur llogaritet kostoja totale e kapaciteteve operationale, si rregull, në analizën e fundit, konstatohet që ambicia për krijimin e tyre i tejkalon burimet financiare në dispozicion. Për rrjedhojë lind nevoja që ato të shkurtohen, për t'i sjellë brenda “jeshiles”, pra për t'i përputhur me tavanet e vendosura në udhëzimet e buxhetit të shtetit dhe ato të titullarit të institucionit. Këtu marrin më shumë “zë” ekspertët e buxhetit, dhe gjithashtu fillojnë problemet. Një kapacitet operacional, për t'u bërë i përballueshëm financiarisht, ka dy rrugë. Ai mund të reduktohet si i tërë, ose pa u reduktuar, të planifikohet për t'u realizuar në një afat më të gjatë kohor në raport me planifikimin fillestar. Kjo do të thotë më shumë vite për ta pasur në dispozicion këtë kapacitet, duke zvogëluar pjesën që krijohet, pra edhe fondin përkatës, në secilin nga vitet. Në çdo rast, është e rëndësishme të ruhen proporcionet midis komponentëve përbërës të tij. Për një buxhetues, ky është një telash i mundimshëm. Reduktimi me “porcione” shpesh rezulton i vështirë për të qëndruar tek “vija jeshile” e tavanit. Një porcion më shumë, sado i vogël të jetë ai dhe kostoja totale rezulton “mbi vijë”, që do të thotë - pamundësi për ta mbuluar me buxhet. Një porcion më pak dhe kostoja rezulton “poshtë vijës”, që do të thotë - buxhet i pashfrytëzuar.

Për fat të keq, në jo pak raste, buxhetuesit ndjekin një rrugë më të lehtë, e cila gjithashtu është më e shpejtë, por më pak produktive nga aspekti i kapaciteteve operationale. Ata operojnë me reduktimet në artikujt e buxhetit. Në shumicën e rasteve, reduktimet kryhen në artikullin “602”, ku zakonisht stërvitja vuan pasojat më të mëdha, por jo rrallë shihet komode që këto reduktime të kryhen në investimet në pajisje (artikulli “231”). Reduktive të tilla, pa baraspeshën që do të jepte mbajtja parasysh e porcioneve, e atrofizojnë kapacitetin operacional duke e bërë jo efektiv. Kështu, në rastin e reduktimeve në fondet për pajisje apo stërvitje, do të kishim personel që qëndron pa punë (për shkak të mungesave në pajisje ose të reduktimit të stërvitjeve). Në rastet kur këto reduktime do të ishin në artikullin “600” (paga) që do të thotë mos plotësim i njësisë me personelin e duhur, do të kishim pajisje që “fllenë” në depo dhe nuk shfrytëzohen për shkak të mungesës së personelit, e kështu me radhë. Në këtë rast forma e kapacitetit operacional (duke vijuar simbolikën gjeometrike) nuk

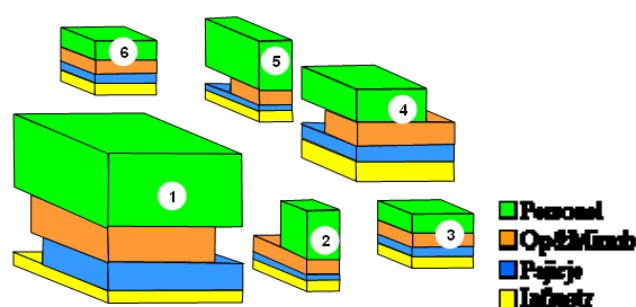


Fig. 4.9 Kapacitete operationale nga Nr.1 në Nr.6, me komponentë të disproporcionuar

do të ishte më një paralelepiped i rregullt por një trup i çrregullt (Fig.4.9) i cili jo vetëm do të përfaqësonte një kapacitet në nivelin që pritej, por për më keq, nuk do të mund të kombinohej me kapacitete të tjera, për të dhënë në mënyrë të harmonishme një kapacitet operacional më kompleks.

Në natyrën e vet, kapaciteti operacional, krahas kërkesës për të pasur komponentë të harmonishëm, të proporcionuar, është problematik edhe në një aspekt tjetër. Vlera e tij nuk është kurrë një mesatare e vlerave të komponentëve, por merr vlerën e komponentit të realizuar në nivelin më të ulët⁽¹⁾. Në këtë aspekt ai i ngjan zinxhirit, i cili, siç dihet, është aq i fortë sa ç'është hallka më e dobët e tij. Kështu, nëse në një njësi, kompletimi me personel është 70%, ndërsa kompletimi me armatim është 100%, më konkretisht, nëse një kompani me organikë 100 veta, i ka të gjitha pajisjet luftarake për këtë efektiv organik, por për momentin efektiv i saj real është 70 veta, kapaciteti i saj operacional nuk mund të jetë më shumë se 70%, pasi armatimi pa ushtarin është një send i vdekur, që nuk mund të prodhojë efekte operationale. Arsyetimi bëhet njëllor edhe kur kompletimi në njerëz është më i madh se ai në teknikë e kështu me radhë.

Nga trajtimi që iu bë procesit të programimit në kapitullin e mëparshëm, sidomos rrolit të titullarëve të komandave madhore dhe interesit të tyre për kapacitete operationale, bëhet e kuptueshme që për programuesit faktori “para” është thjesht një mjet në arritjen e qëllimit – krijimin e kapaciteteve operationale të dëshiruara. Bile, në jo pak raste, paraja dhe njerëzit që merren me to, shihen me një sy të veçantë, ata konsiderohen, në rastin më të mirë, “*të ndryshëm nga ne*”, ose thjesht “*ata*”, por nuk mungojnë edhe rastet e qëndrimeve të hapura mosbesuese e tepër refraktare ndaj tyre. Krejt ndryshe, për një specialist buxheti (me profil financiar) faktori “para” është shumë më tepër, për të mos thënë është gjithçka. Për të, ka rëndësi që fondet të alokohen në përputhje me “tavanet” e fiksuar në një dokument zyrtar (zakonisht të dërguara nga lart) dhe pas kësaj ato të shpenzohen në mënyrë ritmike sipas detajimit të bërë për këtë qëllim. Për fat të keq, shpesh për ta, termi “kapacitete operationale” është diçka abstrakte, që shkakton telashe në jo pak raste, me të cilat duhet të merret tjetërkush. Sigurisht që i gjithë sistemi i menaxhimit të burimeve të mbrojtjes punon më mirë, kur këto dy qasje nuk janë pozicionuar skajshëm ndaj njëra-tjetrës. Thënë ndryshe, sa më shumë e më mirë një titullar (institucioni apo komandë madhore) të mendojë edhe si menaxher, nga ana tjetër, sa më qartë të ndjejë një punonjës buxheti që fondet janë thjesht mjete në funksion të ndërtimit të kapaciteteve operationale, aq më efikas do të jetë sistemi i menaxhimit të burimeve të mbrojtjes.

4.5. Buxheti në FASH

Le të shohim tani më në detaje disa probleme që lidhen me buxhetimin në FASH dhe integrimin e tij në procesin ndërinstitutional të PBA⁽²⁾.

Është fakt që FASH kanë pasur privilegjin e një mbështetjeje jo të vogël në aspektin e buxhetit të mbrojtjes. Sidomos duke filluar nga viti 2007, kur ky buxhet u rrit ndjeshëm në 1.85% të GDP, për të arritur në 2% të GDP në vitin 2008 e duke qëndruar në këtë nivel për vitet vijues 2009, 2010. Në vitin 2011 pati një farë ulje të lehtë e cila me sa duket do të jetë e tillë edhe për vitin 2012. Në raport me Prodhimin

¹ - Shih Rregullore e Gjendjes Operationale të Forcës (RGjOF) botim i Qendrës së Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë, 2004.

² - Të gjitha të dhënat për shtjellimin që vijon janë marrë nga prezantime të ndryshme të bëra në SHP gjatë viteve 2008-2010, si dhe nga analizat vjetore të FASH (sidomos Analiza vjetore për vitin 2009, dokumenti është i “pakklasifikuar” dhe gjendet në Sekretarinë e SHP, me Nr.772, datë 29.01.2010)

e Brendshëm Bruto (GDP) dhe popullsinë, Shqipëria sërish mbetet një nga vendet anëtare të NATO-s që ka dedikuar burime të konsiderueshme për mbrojtjen.

Duke u inkurajuar nga një mbështetje e tillë e niveleve më të larta të shtetit, grupi i specialistëve të Shtabit të Përgjithshëm përgatiti Planin Afatgjatë të Zhvillimit (PAZH) 2007-2020, për të cilin është bërë një trajtim i posaçëm në kapitullin 2, “Planifikimi”, ku gjithashtu është nënvizuar fakti që me të, kemi për herë të parë një dokument, në të cilin formulimi i objektivave strategjike dhe burimet në mbështetje të tyre janë në relacione të arsyeshme. Në mënyrë të posaçme ky plan, vuri mbi baza të ekuilibruara edhe raportet midis kategorive të burimeve të mbrojtjes.

Sidoqoftë, duke i parë këto vizione strategjike në mënyrën se si ato janë “kuptuar” e po zbatohen në procesin e “Buxhetimit”, konstatohen probleme. Në Fig.4.10 dhe Fig.4.11 jepen në dy forma të ndryshme grafikët e realizimit faktik të buxhetit të mbrojtjes në vite. Sikurse kuptohet nga Fig.4.10, rritja e ndjeshme e buxhetit është bërë duke filluar nga viti 2006. Duket disi paradoksal fakti që midis vitit 2007 e 2008, grafikisht, diferencat nuk janë aq të ndjeshme. Arsyeja është se në figurë është paraqitur realizimi faktik i buxhetit, i cili në vitin 2008 u arrit të realizohej vetëm 81%. Siç shihet, në vitin 2009 buxheti pati sërish një mos realizim të ndjeshëm, gjë që e zhvlerësoi në një farë mase faktin që Qeveria akordoi për mbrojtjen sërish 2% të GDP.

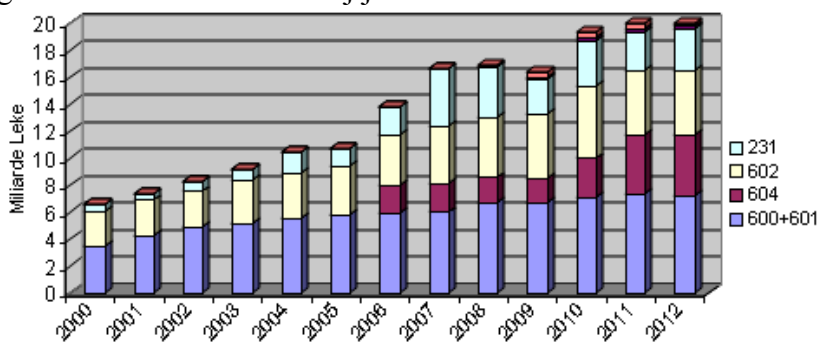


Fig. 4.10 Realizimi i Buxhetit të Mbrojtjes në vite, sipas kategorive

Paraqitja e bërë në Fig.4.11, na ndihmon të kuptojmë një fenomen tjetër në lidhje me realizimin e buxhetit të mbrojtjes. Që në shikimin e parë, konstatohen realizimet jo graduale në Artikullin “231”, investime. Shihet një rritje e fuqishme në realizimin e tyre në vitet 2006 e 2007, për të pasur një rënie në vitet 2008 e 2009 me një ngritje sërish në vitin 2010. Këto anomali do të duhej të bëheshin më mirë objekt i analizave nga specialistët, duke vënë gishtin në shkaqet dhe ç’është më e rëndësishmja, të përcaktoheshin rrugët për përmirësimin e gjendjes. Në lidhje me këto anomali, gjykoj që procesi i “Buxhetimit” në FASH ka përgjegjësitë e veta, krahas faktit të përmendur disa herë që ai ka nevojë të mbështetet e ndihmohet më shumë nga programimi.

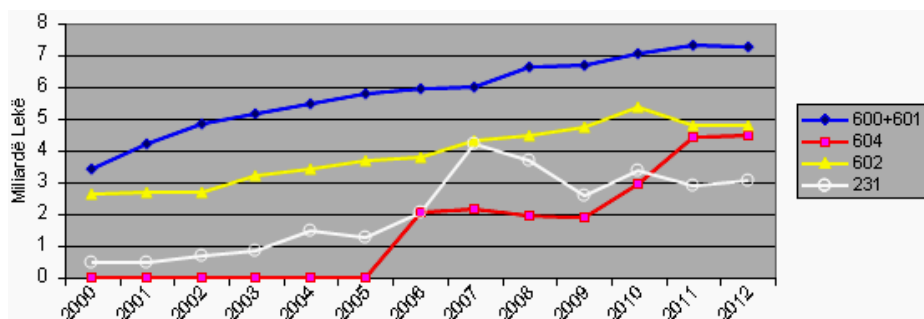


Fig.4.11Realizimi i Buxhetit të Mbrojtjes në vite, sipas kategorive

Dihet tashmë që në kuadrin e modernizimit të FASH, nisur edhe nga dëshira pozitive për të arritur sa më shpejt standardet e NATO-s, u alokuan fonde për pajisjet në një “progresion gjeometrik”. Kështu, ndërsa në vitin 2006, fondet e alokuara për pajisjet ishin vetëm 0.8 miliardë Lekë, në vitin 2007 ato u dyfishuan në 1.6 miliardë. Një vit më vonë u shtuan sërish, bile më shumë se dyfish, duke arritur në 3.5 miliardë, ndërsa në 2009, ishin rreth 5 miliardë, duke qëndruar në këtë nivel edhe në vitin 2010. Nga

pikëpamja menaxheriale, vështirë se do të ketë organizatë që të mund të absorbojë rritje të tillë fondesh në periudha kaq të shkurtra kohe. Specialistët e buxhetit nuk e ngritën zërin për këtë gjë, për të argumentuar që në kushtet e riskut për të mos realizuar gjithë këto burime financiare, do të ishte më mirë një rritje e balancuar duke alokuar fonde edhe në fusha të tjera, sidomos në atë të shpenzimeve operationale e mirëmbajtjes si një fushë e rëndësishme aktiviteti që rrit kapacitetet operationale (veçanërisht nëpërmjet trajnimeve). Rezultati ishte mosrealizimi i buxhetit të mbrojtjes në vlerat e përmendura më lart. Fig.4.10 sjell në evidencë edhe një dukuri tjetër. Sikurse shihet, Artikulli “604” (mbështetje sociale për ushtarakët në rezervë) fillon të zbatohet në vitin 2006 dhe ka ardhur duke u rritur gradualisht në vitet 2009 – 2011, duke arritur në rreth 18-20% të Buxhetit të Mbrojtjes, gjë që nuk është normale. Aktualisht zor se ka ndonjë analizë të detajuar në lidhje me numrin e ushtarakëve në rezervë (që përfitojnë pension të parakohshëm) dhe përputhjen në shifra midis Artikullit “604” dhe nevojave për mbajtjen e tyre me pension të parakohshëm.

Mosrealizimet në buxhetin e mbrojtjes në vitet 2008 e 2009, kapën nivele që sidomos në pajisje, shkonin deri 50% e planit, i cili sikurse u përmend më lart ishte shumë i lartë dhe përtej mundësive të FASH për ta absorbuar. Nga ana tjetër, këtu ndikuan edhe një numër vështirësish objektive që lidhen me koniunkturën e komplikuar të tregut ndërkombëtar të pajisjeve luftarake, si dhe me procedurat tona të prokurimit, të cilat në ndonjë rast kanë rezultuar të rënda e burokratike. Me VKM 1403, datë 27.10.2008, u synua t’u jepej FASH një fleksibilitet më i madh në modernizimin e pajisjeve, por ky s’mund të shfrytëzohet plotësisht, për sa kohë që procesi i “Buxhetimit” dhe “Ekzekutimit” nuk do të mbështeten si duhet nga një sistem unik i PPBE(S) me të gjithë komponentët e tij të zhvilluar kënaqshëm, në baza të shëndosha dhe në harmoni me njëri tjetrin.

Procesi ynë i buxhetimit, duke filluar nga viti 2006, u integrua me procesin e Planifikimit Buxhetor Afatmesëm (PBA) të Qeverisë, gjë që përbën një avantazh më shumë për një buxhetim të suksesshëm. Është për t’u nënvizuar gjithashtu fakti që buxheti i FASH, në kuadrin e PBA, u organizua mbi bazë “Programesh Madhore”, gjë që krijoi potencialet për një proces të strukturuar, më të menaxhueshëm e më të orientuar nga “output-et”. Aktualisht janë tetë programe të tillë: a) Planifikim, menaxhim, administrimi; b) Forcat e luftimit; c) Mbështetja e luftimit; d) Mbështetja e përqendruar; e) Arsimimi ushtarak; f) Mbështetja shëndetësore; g) Bashkëpunimi civil-ushtarak; h) Mbështetja sociale për ushtarakët.

Nëse problemi i organizimit të “Buxhetimit të Mbrojtjes” me programe madhorë, është për t’u përshëndetur, mënyra e konstruktimit të tyre paraqet probleme. Kështu, siç shihet edhe nga Fig.4.12, Programi “Mbështetje sociale”, parë në princip, nuk i përmbush standardet për t’u konsideruar Program. Në fakt ai ka vetëm një kategori shpenzimesh (shpenzime që bëhen për ushtarakët në rezervë) ndërsa i mungojnë

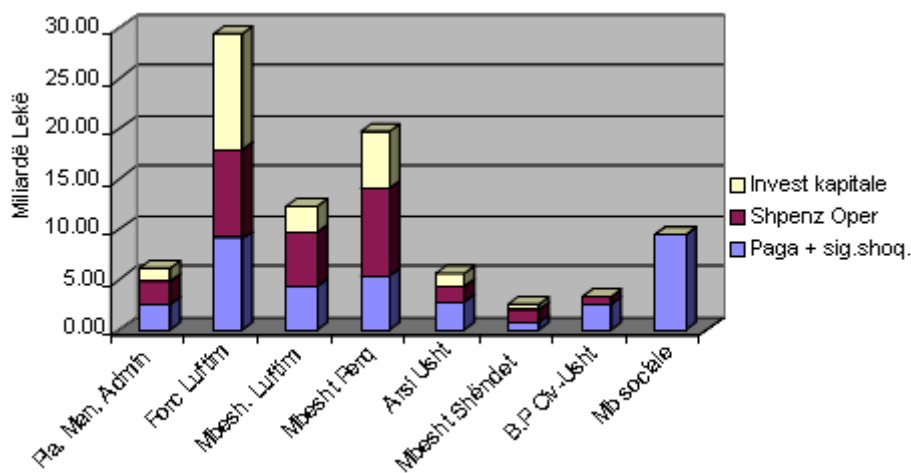


Fig.4.12 Programet buxhetore për 4 vite bashkë (2007-2010)

kategoritë e tjera të njohura tashmë si pajisje, infrastruktura, shpenzime O&M etj. Arsyeja është se në këtë program ka një shmangie nga përvoja e vendeve të tjera. Në këto vende, programet e kësaj natyre përfshijnë së bashku ushtarakët aktivë dhe ata në rezervë, për rrjedhojë janë kompleksë, jo vetëm me komponentin “Personel”, por edhe infrastrukturë, shpenzime operacionale bile edhe pajisje (kryesisht për trajnimin e ushtarakëve të liruar me qëllim integrimin në jetën civile).

Tek Programi “Forcat e luftimit” vihet re një dukuri tjetër që ka të bëjë me proporcionet midis kategorive të ndryshme të buxhetit. Kështu, mund të konstatohet se pjesa “pajisje” zë mbi 40% të totalit të programit. Si rregull, duke iu referuar edhe përvojës së vendeve të tjera, shpenzimet për pajisjet zor se kalojnë nivelin e 20% të totalit. Është shtjelluar tashmë tek Kapitulli 3, “Programimi”, që edhe në ushtritë më moderne, pjesa e shpenzimeve për personelin vijon të ketë “pjesën e luanit”, bile në misionet me risk të lartë (siç është edhe rasti i “Forcat e luftimit”) shpenzimet për personelin arrijnë vlera deri në 60-65% (rasti i Korpusit të Marinsave në ShBA). Kjo argumentohet me faktin që për trupa të tilla, shpërblimi, shpenzimet për një numër bonuesesh, përkujdesja shëndetësore, përkujdesja në rast paaftësimi (gjymtimesh fizike) etj, kanë kosto gjithnjë e më të lartë. Nga ana tjetër, edhe shpenzimet operacionale, sidomos shpenzimet për trajnim, kanë kosto të konsiderueshme. Kjo përcaktohet sidomos nga fakti që misionet po bëhen gjithnjë e më të vështira, gjithnjë e më të larmishme, gjë që kërkon që edhe stërvitja e trupës të jetë e tillë. Po të kemi parasysh edhe faktin që trupat tona të luftimit janë konceptuar si trupa të lehta, gjë që përcakton edhe pajisje luftarake të lehta në dispozicion të tyre, duket se më pranë kriterëve të drejta të një programi buxhetor për to, janë programet: “Mbështetja e luftimit” dhe “Mbështetja e përqendruar”. Në to, grafikisht, krijohet përshtypja e proporcioneve më të drejta të kategorive të buxhetit. Problemet e bëra prezent më lart, gjykoj se janë rrjedhojë e dominimit të qasjes “nga lart – poshtë”, të zbatuar në këtë proces. Kjo sigurisht, ka justifikimin e vet tek fakti që “Programet e Mbrojtjes”, me defektet që ato kanë, nuk kanë mundur të luajnë rolin e vet të natyrshëm e të japin kontribut në orientimin e “Programeve Buxhetore”.

Një tjetër problem që bie në sy, duke shqyrtuar në detaje procesin tonë të buxhetimit është ecuria në kohë e programeve buxhetore. Kështu në Fig.4.13, 4.14 e 4.15, janë paraqitur vetëm tre nga tetë programet buxhetore, përkatësisht programet buxhetore të “Forcave të luftimit”, dhe të “Mbështetjes së përqendruar”, në një hark kohor 4 vjeçar, 2007-2010. Nga paraqitja grafike vihet re që në Programin “Forcat e luftimit”, pavarësisht nga problemet që u përmendën më lart (pjesa për pajisje disproporcionalisht më e madhe se kategoritë e tjera) ka një zhvillim të harmonishëm në kohë, pra një farë gradualiteti, që u jep mundësi

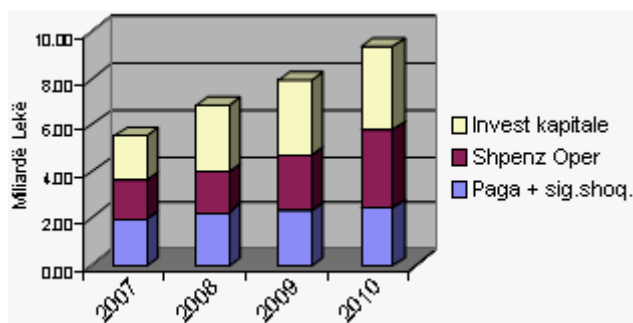


Fig. 4.13 Program buxhetor – “Forcat e luftimit”

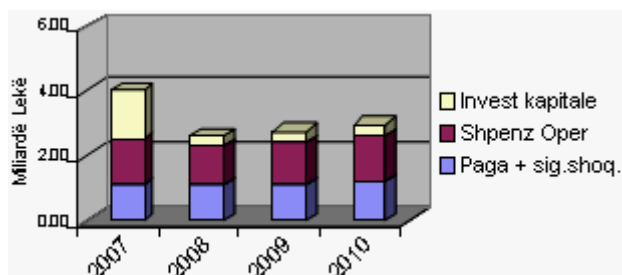


Fig.4.14 Program buxhetor – “Mbështetja e luftimit të “Mbështetjes së luftimit”

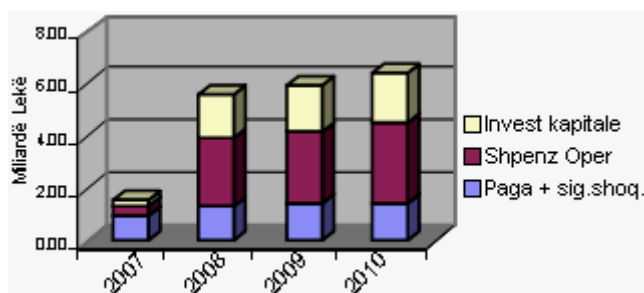


Fig.4.15 Program buxhetor – “Mbështetja e përqendruar”

zbatuesve ta menaxhojnë mirë.

Për sa u përket dy programeve të tjerë, konstatohen zhvillime në kohë, aspak graduale. Kështu, në Fig.4.12, Programi “Mbështetja e luftimit”, duke u parë i agreguar për të gjithë periudhën 2007-2010, paraqitet i proporcionuar mirë. Në fakt, duke u parë në secilin nga vitet, sikundër paraqitet në Fig.4.14, konstatohet se ka shpërpjesëtime të mëdha. Sidomos kategoria “pajisje” rezulton shumë e madhe në vitin e parë, 2007 dhe pastaj zvogëlohet ndjeshëm në secilin nga vitet vijues. Krejt ndryshe, Programi “Mbështetja e përqendruar” (Fig.4.15) fillon me buxhet relativisht të ulët për t’u rritur ndjeshëm, në formë “kërcimi”, në vitin e dytë (viti 2008) e qëndruar pothuajse konstant në dy vitet e tjera.

Alternimet midis programeve janë të njohura në fushën e buxhetimit. Kjo është e kuptueshme, bile e këshillueshme, në kushtet kur është e pamundur të “kënaqen” të gjithë dhe vazhdimisht. Për më tepër, kjo lidhet (dhe nuk mund të mos jetë kështu) edhe me ndryshimet që lidhshipi politik e ushtarak ka dhe aplikon në prioritetet e veta ndaj reformës së mbrojtjes. Problemi qëndron që këto alternime duhet të jenë disi më “të buta”, pasi shpesh ka rezultuar paaftësia e strukturave përkatëse për të absorbuar këto fonde të rritura në mënyrë të menjëhershme, duke bërë që buxheti i mbrojtjes, në tërësinë e vet, të mos mund të shpenzohet, pra të mos mund të shfrytëzohet, plotësisht.

Situata e programeve buxhetore, në një paraqitje grafike të dhënë në Fig.4.16 (vetëm për komponentët “pajisje” dhe “infrastrukturë”) na ndihmon për të nxjerrë edhe disa konkluzione të tjera në lidhje me mënyrën e konceptimit të tyre, si dhe të gjithë procesit të buxhetimit në tërësi në FASH. Në analizën e tyre është marrë viti 2008 ndërsa, siç shihet nga grafiku, gjatë këtij viti ka një diferencë midis planifikimit dhe realizimit në fakt. Këtu duhet mbajtur në konsideratë që të dhënat sipas planit, përfaqësojnë gjendjen pas reflektimit të disa reduktimeve për shkak të pamundësisë për t’i shpenzuar fondet në dispozicion. Nëse në figurë do të paraqitej gjendja sipas planit fillestar, këto diferenca do të ishin akoma më të mëdha.

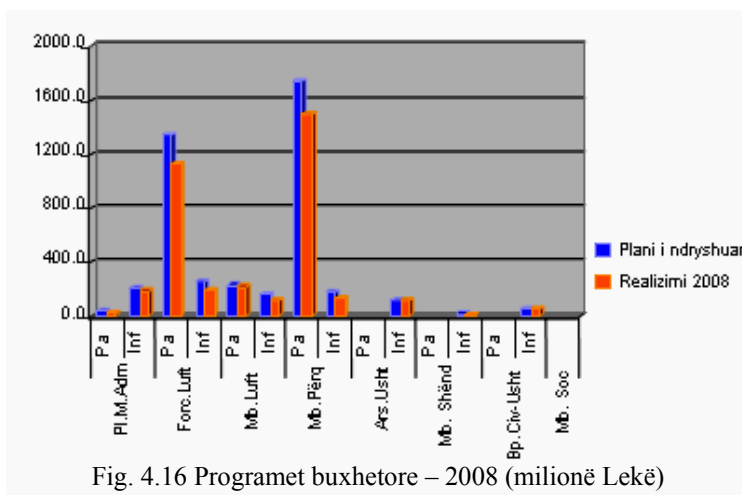


Fig. 4.16 Programet buxhetore – 2008 (milionë Lekë)

Reduktimet për shkak të pamundësisë për t’i shpenzuar fondet në dispozicion, kanë sjellë edhe një shformim tjetër. Në planifikimin fillestar, shpenzimet për investime (pajisje dhe infrastrukturë) në programin “Forcat e luftimit” shkonin rreth 2.85 miliardë Lekë. Ato ishin gati dyfish më të larta se shpenzimet për investime në programin “Mbështetja e përqendruar”, që renditej i dyti për nga kostoja. Në gjendjen e paraqitur në Fig.4.16, konstatohet se reduktimet kanë “goditur” më shumë Programin “Forcat e luftimit”, duke bërë që të kalojë në vendin e dytë, me rreth 1.6 miliardë Lekë (si planifikim). Arsyeja kryesore këtu duhet gjetur tek fakti i përmendur më se një herë, që “Buxheti” në jo pak raste ndjek rrugën më të lehtë kur vjen puna për reduktime, duke mos u kujdesur sa duhet për ta parë problemin nga aspekti i kapaciteteve operacionale. Për më tepër, për arsyet që dihen, ai arrin t’u imponohet dy

komponentëve të tjerë të PPBE(S), “Planifikimit” dhe “Programimit”. Në Fig.4.16 shihet gjithashtu që, përveç programit “Mbështetje sociale” të cilit i mungojnë komponentët “pajisje” dhe “infrastrukturë”, për arsyet që u përmendën më lart, janë tre programe të tjerë (“Arsimimi ushtarak”, “Mbështetja shëndetësore” dhe “BCU”) të cilëve u mungon komponenti pajisje. Në raste të rralla mund të bëhen edhe zgjedhje të tilla dhe sa kohë që ato mbështeten nga argumente të shëndoshë, nuk ka asnjë problem shqetësues. Në rastin tonë, kjo anomali ka ardhur pasi gabimisht konsiderohen si investime në pajisje, aktivitete që në fakt hyjnë në kategorinë infrastrukturë. Kështu, për programet në fjalë, investimet në pajisje sigurie (KDS) apo në impiantin e djegies së mbetjeve operatore (Spitali Qendror) megjithëse pretendohen si pajisje, për shkak të rolit e natyrës së tyre, janë më pranë investimeve në infrastrukturë dhe duhet të konsiderohen si të tilla, pavarësisht nga fakti që paskëtaj, (në Artikullin “231”) programet marrin një prirje të dukshme ndaj infrastrukturës. Duke iu referuar sërish Fig.4.16, konstatohet se në dy programe të tjera (“Planif, menaxhim, administrim” dhe “Mbështetja e luftimit”) shpenzimet për infrastrukturën janë të krahasueshme ose i tejkalojnë ato për pajisje, gjë që në princip nuk është normale (sidomos për “Mbështetjen e luftimit”). Bëjnë dallim vetëm dy programe (“Forcat e luftimit” dhe “Mbështetja e përqendruar”) ku investimet në pajisje janë dukshëm më të mëdha se ato për infrastrukturë, gjë që, sërish në princip, duhet konsideruar e drejtë.

Në punën me buxhetin, ndeshen edhe disa probleme, të cilat janë karakteristike për të. Njëri prej tyre, është i lidhur me vështirësitë që krijohen për shkak të ndryshimeve të vlerës së monedhës dhe të koniunkturës së çmimeve. Me gjithë faktin që periudha e mbuluar nga buxhetimi është relativisht më e shkurtër në krahasim me periudhat që mbulojnë planifikimi e programimi, sërish është vështirë të parashikosh lëvizjet e çmimeve për shumicën e artikujve dhe shërbimeve që janë të nevojshme për t’u paguar, qoftë edhe gjatë një viti aktiviteti. Nga ana tjetër, duke qenë se për një pjesë të konsiderueshme të pajisjeve ushtarake, pagesat bëhen në monedhë të huaj (Euro, USD) vështirësitë krijohen edhe për ndryshimet e vazhdueshme të kursit të këmbimit të Lekut me këto monedha. Dihet se buxheti i shtetit është i shprehur në Lek. Në këto kushte në momentin e shlyerjes së pagesave në monedhë të huaj krijohen situata ku fondi në dispozicion ka nevojë të shtohet (për shkak të zhvlerësimit, qoftë dhe momental, të Lekut në raport me monedhën e huaj). Për një numër arsyesh (kryesisht ligjore) në buxhetin e mbrojtjes nuk mbahet “buxhet kontingjence”, si rezervë, deri afër fundit të vitit, për të përballuar të papriturat që mund të vijnë nga luhajtje të tilla. Në këto kushte, e vetmja rrugë është monitorim i afërt dhe fleksibilitet në zhvendosjet e fondeve, zakonisht brenda për brenda programeve dhe më rrallë nga një artikull buxheti (nën-artikull) në tjetrin, duke mbajtur në konsideratë, në maksimumin e mundshëm, objektivat dhe prioritetet e vendosura nëpërmjet procesit të “Planifikimit” dhe “Programimit”. Problem tjetër, gjithnjë objekt debati, ka qenë niveli i detajimit të buxhetit. Kjo i ka të “dy anët e medaljes”. Kur buxheti hartohet pa zbritur në detaje, sigurohet fleksibilitet në punën me të, duke lënë hapësira për të kryer manovrimet e nevojshme në kushtet kur disa aktivitete apo zëra kanë premisa për mos realizim, por nga ana tjetër, kjo mund ta bëjë buxhetin (“programin buxhetor”) jo fort të dobishëm pasi rrallë qëllon që ekzekutimin e buxhetit ta kryejnë të njëjtët persona që edhe e hartuan atë. Në këto kushte lindin vështirësi për shkak të paqartësive që sjell shkalla e vogël e detajimit. Për efekt menaxhimi sa më të mirë, Buxheti vjetor zakonisht ndahet në tremujorë, në bazë të të cilëve, gjatë vitit, duhet të bëhen analiza në lidhje me ecurinë e realizimit të tij. Pavarësisht nga kjo, praktika ka treguar se edhe vetë periudhat 3-mujore rezultojnë të gjata për të bërë rregullimet e nevojshme. Kjo për shkak se në fund të 3-mujorit, problemi mund të jetë përkeqësuar në nivel të tillë që të

jetë shumë e vështirë të amortizohen efektet në mosrealizimin e buxhetit. Për këtë arsye, do të ishte e këshillueshme që analizat e realizimit të tij, të bëheshin më shpesh, të paktën çdo dy muaj, me gjithë vështirësitë që hasen në lidhje me sasinë dhe cilësinë e nevojshme të informacionit (të të dhënave buxhetore) që kërkohen për sigurimin e një pamje sa më reale të gjendjes, me qëllim marrjen e vendimeve të drejta për zgjidhjen e problemeve të krijuara. Finalizimi i buxhetit nuk do të thotë të kyçet e të mos i rikthehesh më. Ai të jep bazën për ta monitoruar financiarisht punën zbatuese për arritjen e objektivave. Nëpërmjet tij monitorohet dinamika e shpenzimit (ose mosshpenzimit) të parave në dispozicion (pra edhe e aktiviteteve të programuara drejt objektivave) gjithashtu të jep mundësinë për të marrë vendime e duhura rregulluese.

Raportet në bazë të të cilave arrihen konkluzionet dhe merren vendimet pjesore të përmirësimit të gjendjes, kërkojnë monitorim të vazhdueshëm të dinamikës së realizimit të buxhetit. Nga ana tjetër, ato duhet të përgatiten sipas strukturave e formateve të kuptueshme për vendimmarrësit, pasi nëpërmjet këtyre raporteve përcaktohet sa pranë ka qenë planifikimi financiar me performancën financiare. Kjo shihet jo vetëm në periudhën në fjalë (një, dy, apo tre mujore) por edhe në mënyrë progresive duke dhënë prognozën e realizimit të të gjithë vitit. Në mënyrë të veçantë, këtu merr rëndësi zbulimi i trendeve të vogla, të cilat duke u akumuluar nga muaji në muaj, çojnë në shmangie të mëdha nga plani, të pamundura për t'u riparuar më. Është e kuptueshme se shpenzimi më shumë dhe shpenzimi më pak se plani janë njëlloj problematike (në përgjithësi në periudhat e para të vitit pranohen shmangie deri +/- 10%). Për fat të keq, jo rrallë raporte të tilla kanë pamjen e pasqyrave të gjata e të rënduara me shifra, por atyre u ka munguar vlerësimi, analiza dhe sidomos rekomandimet për titullarët në lidhje me vendimet më të arsyeshme që duhen marrë dhe hapat që duhen hedhur.

4.6. Aktorët e buxhetimit

Buxhetimi është një punë e vështirë dhe me përgjegjësi. Në një farë kuptimi, fati i organizatës dhe aftësia e saj për të plotësuar objektivat e planifikuara varet nga cilësia e punës për planifikimin dhe ekzekutimin e buxhetit të saj. Buxheti duhet të jetë preokupim i gjithsecilit në një organizatë. Drejtuesit dhe stafet e tyre, pavarësisht nga niveli, duhet ta kuptojnë buxhetin, proceset në të cilat ai zhvillohet dhe sidomos, teknikat e monitorimit dhe reagimit në mënyrë të vijueshme. Njësitë vartëse dhe strukturat e tjera paralele, duhet të përgatisin, të kenë e të njohin buxhetin e tyre, si pjesë të një të tërë, e cila pastaj kombinohet në Buxhetin e Forcës së Armatosur. Kjo kërkon që njësitë, veç problemeve të veta, të shohin më gjerë, të kuptojnë sidomos mënyrën se si problemet e veta të reformimit, përpilimit të programeve, mbështetjes me buxhet dhe realizimit të objektivave, lidhen e ndërvaren me ato të institucioneve të tjera, paralel apo më lart në zinxhirin e komandimit. Sidomos gjatë procesit të buxhetimit ato duhet të kuptojnë strategjitë dhe planet e forcës së armatosur, ndërsa në kuadrin e përcaktimit të kostove të programeve buxhetore, ato duhet të kuptojnë dhe të dinë të operojnë me termat “efektiv” dhe “eficient”⁽¹⁾. Përveç preokupimit të gjithsecilit, sidomos komandave të niveleve të mesme e të larta dhe institucioneve organike (drejtori e degë buxheti) në lidhje me buxhetimin, janë edhe disa aktorë të tjerë të cilët, në kuadrin e PBA, kanë detyrim ligjor angazhimin dhe punën me

¹ - Midis dy njësive apo organizatave është më “efektive” ajo që me të njëjtat burime realizon (arrin) më shumë nga detyra e caktuar. Ndërsa është më “eficiente” ajo njësi që realizon të njëjtën gjë (ose dhe më shumë) se njësia tjetër, duke përdorur më pak burime.

buxhetin. Një përshkrim më i detajuar i tyre dhe përgjegjësve përkatëse, jepet në Lidhjen 4.2.

4.7. Përfundime dhe rekomandime:

1. Procesi i Buxhetimit duhet të marrë më shumë në konsideratë punën e bërë gjatë etapave të “Planifikimit” e “Programimit”, për t’u vënë më mirë në shërbim të tyre. Ai duhet të kërkojë e të ketë në dispozicion objektivat dhe sidomos strukturën programore, si dhe të adoptojë forma të përshtatshme për të realizuar kalimin “e rrjedhshëm” nga produktet e tyre në programe buxhetore. Vetëm kështu mund t’i jepet procesit ajo vazhdimësi që garanton sukses në menaxhimin e burimeve në dispozicion, ai optimum “rezultat - para”⁽¹⁾, që është matësi kryesor i efikasitetit të çdo sistemi menaxhimi.

2. Në përpilimin e buxhetit, është e domosdoshme të mbahet parasysh që mbështetja me fonde e veprimtarive të FASH, të bëhet për porcione kapacitetesh. Për këtë, nivelet e artikujve dhe nën-artikujve të buxhetit, si dhe raportet midis tyre për çdo aktivitet duhet të kenë derivuar nga kostot e komponentëve të kapaciteteve përkatëse operacionale, të organizuara e disiplinuar në programet e nën-programet e mbrojtjes. Çdo reduktim, ndryshim apo lëvizje fondesh që do të lindë si domosdoshmëri gjatë realizimit të buxhetit, duhet të bëhet gjithashtu në bazë “porcionesh”, për të mos deformuar kapacitetin operacional, që do ta bënte atë të paefektshëm apo të pashfrytëzueshëm.

3. Buxhetimi dhe programet buxhetore, mbajnë parasysh “produktet fundore”, të cilat do të mbështesin me fonde. Por zakonisht ato përgatiten në formë listash të gjata pajisjesh apo objektesh infrastrukture, të cilat nuk japin informacionin e nevojshëm për të kuptuar e identifikuar kapacitetet operacionale, në përbërje e funksion të të cilëve ato janë (ose duhet të jenë). “Buxhetimi”, por edhe fazat përpara tij, duhet të gjejnë mënyrën që çdo zë i listës së mësipërme, të lidhet sa më organikisht e sa më kuptueshëm me kapacitetet operacionale të dizenuara gjatë “Programimit”.

4. Ndryshe nga bota ideale, në praktikë është vështirë të parashikohen e kapërcehen të gjitha të papriturat. Në këto kushte, buxhetimi dhe puna për realizimin e tij duhet të ndërtohet në mënyrë të tillë që të sigurojë gjithë fleksibilitetin e nevojshëm, me qëllim marrjen e vendimeve pjesore e kryerjen e ndryshimeve të duhura në varësi të situatës konkrete. Për këtë kërkohet organizimi i një procesi monitorimi e rishikimi të përshtatshëm, me qëllim sigurimin e një informacioni të plotë e të organizuar mirë, si dhe vlerësime të shpeshta të situatës buxhetore, për të bërë zhvendosje të arsyeshme e në kohë të fondeve nga drejtimet ku ka ngecje në ato që premtojnë realizim të sigurt të buxhetit, por gjithnjë duke mbajtur parasysh objektivat dhe prioritetet e vendosura gjatë Planifikimit e Programimit.

5. Detyrat e mësipërme, rritja e ndërveprimit të kërkuar midis “Buxhetimit” dhe dy fazave të tjera pararendëse, “Planifikimit” e “Programimit”, nuk mund të realizohen pa një mentalitet e formim të ri në personelin që ka përgjegjësinë për t’i menaxhuar ato, personel që në të njëjtën kohë duhet të zotërojë kënaqshëm të dy qasjet, edhe atë të “buxhetuesit” por edhe atë të “programuesit”. Nga njëra anë kjo kërkon që strukturat komanduese, gjithë institucionet e ngarkuara për të formuluar vizionet dhe programuar kapacitetet operacionale, të mendojnë edhe si financierë, të kuptojnë që projektet, sa do të dobishme që të jenë, mund të ngecin në vend po nuk u lidhën me fondet përkatëse. Nga ana tjetër, edhe financierët dhe institucionet që

¹ - Termi anglisht – “value for money”

merren me buxhetin, duhet të njohin më mirë e marrin në konsideratë vizionet e qasjet afatlargëta (të formuluar në planet e programet e mbrojtjes) pasi nga një distancë e afërt kohore, 1 – 3 vjeçare ato mund të duken të paqarta. Në fund të fundit janë pikërisht ato vizione që duhen materializuar në terrenin konkret dhe për to e në dispozicion të tyre duhet të vihet buxheti.

KAPITULLI 5 - EKZEKUTIMI

Kur vjen fjala për ekzekutimin, shpesh herë harrohet që në fund të fundit kjo është etapa finale që sendërton të gjithë atë punë kolosale që është kryer (e cila u përshkrua më lart) për përgatitjen e planeve, për zhvillimin e tyre në programe dhe për mbështetjen e këtyre të fundit nëpërmjet procesit të buxhetimit. Nëpërmjet “Ekzekutimit” mundësohet më në fund realizimi i “kapaciteteve operacionale”. Siç u tha më lart, ushtritë përgatiten për të zhvilluar operacione të suksesshme, qofshin ato luftarake apo jo luftarake. Këto operacione nuk mund të kryhen pa zhvilluar më parë e pa zotëruar kapacitetet e nevojshme operacionale. Pra i gjithë procesi i menaxhimit të burimeve të mbrojtjes, i cili në rastin e vendit tonë është ndërtuar (ose më saktë tenton të ndërtohet) mbi bazën e Sistemit të PPBE synon krijimin e kapaciteteve të nevojshme operacionale dhe mbas krijimit, mbajtjen e tyre në një nivel të caktuar e të domosdoshëm, me qëllim zhvillimin e suksesshëm të operacioneve të ngarkuara.

Në procesin e ekzekutimit sigurisht që hyjnë një numër komponentësh, duke filluar me **personelin**, pra fondet që alokohen e shpenzohen për rekrutimin dhe mbajtjen e personelit (ushtarak e civil) nëpërmjet sistemit të pagesës dhe sistemit të një numri benefitesh të tjera. Gjithashtu pjesë e pandashme janë fondet për **shpenzimet operacionale** të cilat alokohen e shpenzohen posaçërisht për aktivitete të Forcave të Armatosura apo mbajtjen e tyre (janë përmendur tashmë në pjesë të ndryshme një numër zërash si stërvitja, shpenzimet për ushqim, veshmbathje, karburante, riparime të ndryshme e deri shpenzime për energji elektrike, ujë, bisedat telefonike, djeta për shërbime jashtë e brenda vendit etj). Në rastin kur një forcë e armatosur kryen misione (qofshin ato luftarake ose jo) është e kuptueshme që një pjesë e konsiderueshme e faturës së shpenzimeve operacionale shkon për mbajtjen e tyre në operacion. Në vijim të tyre janë gjithashtu shpenzimet për **infrastrukturën**, të cilat megjithëse tek ne ende zënë një pjesë jo të vogël të buxhetit, për një numër vendesh të tjera (të cilat e kanë kaluar me kohë nevojën, por le të themi edhe “pasionin” për t’u marrë me ndërtime) shpenzimet për infrastrukturën zënë jo më shumë se 1-2% të buxhetit të tyre të mbrojtjes. Në buxhetet e mbrojtjes të vendeve të tjera është pjesë e pandarë edhe zëri “kërkim&zhvillim” (e njohur si R&D). Në rastin tonë, ky zë buxheti është praktikisht zero.

Përgjithësisht një pjesë e aktiviteteve të mësipërme, të para nga aspekti i ekzekutimit të buxhetit, ndjekin një rutinë jo aq “dinamike”. Kështu pagat e personelit të forcave të armatosura dhe benefitet e tjera që ata përfitojnë mbështetur në ligj, janë të fiksuara dhe ndjekin një ecuri konstante. Në një farë kuptimi (gjithnjë nga aspekti i ekzekutimit të buxhetit) nuk kërkojnë ndonjë fantazi të veçantë për zbatim. Po ashtu edhe një numër aktiviteteve të tjera të natyrës operacionale si stërvitja, aspekte të tjera si mbështetja me ushqim, karburant, municion, transport, me energji elektrike e ujë (pagesa e faturave përkatëse) nga aspekti i ekzekutimit të buxhetit ndjekin një ritëm e rrjedhë të përcaktuar.

5.1. “Acquisition” dhe roli i tij në materializimin e kapaciteteve

Pavarësisht nga sa u tha më sipër, në praktikën e përditshme, marrë në tërësinë e vet, procesi i ekzekutimit është dinamik dhe nuk mund të mos ketë ndërlikimet, vështirësitë e kontradiktat e veta. Për më tepër, në kompleksitetin e tij ka një komponent që për vetë natyrën unike, por edhe të peshës që zë në buxhetin e përgjithshëm, dallohet e paraqet interes të veçantë. Ky është procesi i prokurimit të pajisjeve e sistemeve të reja luftarake. Në fakt termi prokurim dhe procesi që ai

nënkupton për t'u materializuar, është disi i ngushtë dhe nuk përfaqëson të tërë atë rrugë të gjatë që fillon me gjenerimin e një kërkesë operacionale, e lindur si rrjedhojë logjike e një misioni të ri, apo e kushteve të reja që ndikojnë në kryerjen e misionit, e zhvilluar paskëta, më tej, tek mekanizmi i vlerësimit të ofertave (në vetvete edhe ato tepër komplekse) të bëra nga kompanitë e ndryshme (zakonisht private) e deri tek testimi e futja në inventar e sistemit apo pajisjes së re.

Koncepti i “Acquisition”

Sot në të gjitha vendet e zhvilluara ekziston koncepti “acquisition”⁽¹⁾, për të cilin mungon një fjalë e mirëfilltë në gjuhën shqipe për t'u përkthyer në mënyrë korrekte. Në mungesë të saj, shpesh përdoret termi “prokurim”. Në fakt prokurimi është një pjesë tepër e rëndësishme e gjithë procesit “acquisition”, por nuk e përfaqëson të tërën e as e zëvendëson atë. Nga ana tjetër, vetë “acquisition” ka në fokus e objekt të vet sistemet e pajisjet madhore luftarake dhe nuk merret me gjithçka që u duhet e prokurojnë forcat e armatosura për aktivitetin e tyre të përditshëm, si pajisje zyre, kompjuterë etj. Në një prej definicioneve për “acquisition” në fushën e mbrojtjes thuhet: *“Acquisition” në fushën e mbrojtjes është procesi i menaxhimit nëpërmjet të cilit Ministria e Mbrojtjes siguron sisteme efektive, të përballueshme (ekonomikisht) dhe në kohën e duhur për përdoruesit...Objektivi primar i tij në fushën e mbrojtjes është të sigurojë produkte me cilësi që kënaqin kërkesat e përdoruesit, që sigurojnë përmirësim të matshëm në kapacitetet për mision apo në mbështetjen operacionale, në kohën e duhur dhe me një çmim të arsyeshëm e të ndershëm⁽²⁾.”* Vetë procesi i “acquisition” është i gjatë dhe i komplikuar (trajnimi që i bëhet në ShBA personelit që do të punojë në këtë proces është nga më të kushtueshmit dhe me kohë shtrirje relativisht më të gjatë se shume trajnime në fusha të tjera). “Acquisition” si proces kalon në një numër fazash e nënfazash. Për lehtësi kuptimi ai mund të ndahet në tre faza madhore:

- a) gjenerimi i kërkesës (kërkesave) operacionale,
- b) prokurimi,
- c) realizimi (testimi, vlerësimi, kryerja e pagesës, paralelisht me shpërndarjen në njësi – futjen në inventar).

Parimi i parë dhe nga më të rëndësishmit këtu është “*ndarja e pushteteve*”, me fjalë të tjera **aktorët (si individë dhe si institucion) që marrin pjesë në njërin fazë, nuk mund të marrin pjesë edhe në një tjetër**. Bën përjashtim momenti (nënfaza) e testimit dhe vlerësimit ku është e detyrueshme pjesëmarrja e përbashkët e përfaqësuesve nga institucioni (njësia, shërbimi) që ka gjeneruar kërkesën operacionale dhe nga institucioni që ka kryer prokurimin. Një tjetër parim i rëndësishëm është ai i raporteve “kosto-benefit”, sipas të cilit, pavarësisht se kostoja (çmimi) i sistemit/pajisjes që ofrohet është një nga kërkesat më të rëndësishme, ajo nuk është gjithçka (në analizat që bëhen për të zgjedhur ofertën më të mirë). Ky problem do të trajtohet më poshtë në detaje.

Gjatë procesit të “acquisition” njihen e respektohen disa principe, ndër të cilat gjykoj si më të rëndësishme:⁽³⁾

¹ - Fjalori i Oksfordit jep këto shpjegime: 1) *Acquisition* - diçka (zakonisht me vlerë) që dikush e blen për t'ia shtuar diçkaje që tashmë e ka. 2) *Acquire* (folja) - Të sigurosh diçka në sajë të përpjekjeve, aftësive.

² - Direktiva e DoD Nr. 5000.1. *Mund të gjendet në internet në adresën:*
<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/500001p.pdf>

³ - Për to janë shfrytëzuar leksionet e Kursit të Menaxhimit të Burimeve të Mbrojtjes, Monterey, Kaliforni (Shtator-Dhjetor 2004) si dhe Manuali (Guidebook) për Acquisition në ShBA. Në internet:
<http://www.theriac.org/pdfs/DefenseAcquisitionGuidebook.pdf>

- Kërkesat operacionale duhet të jenë të qarta, të arritshme, të qëndrueshme.
- Të synohet risk i ulët (në realizimin e kontratës).
- Vlerësimi i kostos të bëhet i kujdesshëm dhe në mënyrë “të agreguar”, me të gjithë komponentët e saj.
- Financimi të jetë i garantuar për të gjithë projektin (pra paratë të jenë të garantuara, pavarësisht nga kohëzgjatja e projektit).
- Afate pune (grafikë) realiste, duke lejuar edhe intervale kohe midis fazave të mëdha me qëllim bërjen e axhustimeve, përshtatjeve të nevojshme.
- Besim (ndaj kompanive) duke adoptuar parimin “fitim për të dy palët” (ose “win-win”). Për faktorët/aktorët e ndryshëm në këtë proces, sukcesi formulohet në forma të ndryshme e shihet nga kënde të ndryshme, të cilat nuk ka arsye të jenë në konflikt me njeri tjetrin, konkretisht:
 - Për Ministrinë e Mbrojtjes – një program/sistem që kënaq objektivat kombëtarë të sigurisë, krijon një balancë të strukturës së forcës dhe nuk provokon tek Parlamenti shtysën për hetime apo dyshime.
 - Për luftëtarët – një sistem që është efektiv në luftim dhe i volitshëm në operim e mirëmbajtje.
 - Për menaxherin e programit – një sistem i dërguar tek njësia/reparti në kohën e duhur, brenda kostos së planifikuar dhe që përmbush kërkesat e luftëtarëve.
 - Për industrinë – një program që siguron lëvizje pozitive parash, mundësi për investim e fuqizim (të biznesit) dhe përforcim pozitash në konkurrencë.
- Organizimi i informimit të zhdërvjelltë (në aspektin e afateve të punës, kostos, performancës) me qëllim kryerjen e përshtatjeve (devijimeve) të arsyeshme që sugjerojnë zbatimin e projektit.
- Komunikimi duhet të përfshijë të gjithë të interesuarit (njësitë, komandat etj) dhe sidomos të sigurojë që të gjithë kuptojnë ç’po ndodh, si po ecën procesi.
- Veprim i qartë, i mbështetur në të dhëna, jo mbi informacion dy-kuptimesh)

Si çdo proces, edhe “acquisition” ka pësuar ndryshimet e veta. Më të dukshme e me efektin më të madh janë ndryshimet në fokusin e tij, duke krahasuar “dje” (gjatë Luftës së Ftohtë) dhe “sot” (post-Luftë e Ftohtë)⁽¹⁾.

Acquisition – “DJE”	Acquisition – “SOT”
Shumë sisteme të reja	Më pak sisteme të reja, kombinuar me modifikimin e sistemeve të mëparshme.
Fokus në luftën bërthamore	Fokus në luftën konvencionale dhe asimetrike
Sisteme që shohin së pari nga teknologjia (sa më e lartë)	Sisteme që shohin së pari nga përballueshmëria (ekonomike)
Programe mbi bazë shërbimesh (F.Tok, Det, Ajrore)	Programe mbi bazë “jonit” (multishërbimesh)
Teknologji për përdorim vetëm ushtarak	Teknologji komerciale, dy-përdorimëshe (civile dhe ushtarake)
Nxitje e kërkimeve dhe zhvillim i teknologjisë së re.	Aplikimi i teknologjisë së gatshme

¹ - Sipas leksioneve të Kursit të Menaxhimit të Burimeve të Mbrojtjes, Monterey, Kaliforni (Shtator-Dhjetor 2004)

5.2. Mënyra e organizimit të procesit

Aspekti strukturor:

Pavarësisht koncepteve e parimeve të cilat prahen e zbatohen përgjithësisht nga të gjithë, në shtete të ndryshme, strukturat që kanë përgjegjësi dhe vënë në lëvizje “acquisition” janë të ndryshme, po kështu, të ndryshme janë edhe përgjegjësitë dhe mënyra si ato e menaxhojnë këtë proces. Posaçërisht dallon ShBA për vetë përmasat që ka atje gjithçka që lidhet me “acquisition”. Mjafton të thuhet se në aspektin strukturor, ky proces është organizuar mbi bazën e shërbimeve (F.Tokësore, Detare, Ajrore) dhe në secilën prej tyre ekziston posti i Zv.Sekretarit për acquisition.

Një nga tiparet më të spikatura të këtij procesi në ShBA është drejtimi dhe mbikëqyrja e tij (“acquisition”) nga autoritetet më të larta civile (Kongresi, Sekretari i Mbrojtjes)⁽¹⁾. Një nga dokumentet kryesore me të cilat Kongresi ushtron fuqinë legislative mbi mbrojtjen është Akti Vjetor për Autorizimin (e shpenzimeve) të Mbrojtjes Kombëtare. Kapitulli i VIII i tij titullohet “Politikat, Menaxhimi dhe çështje të tjera të lidhura me “acquisition”. Duke filluar nga viti 2006 kanë dalë 6 ligje të rëndësishme. Ato kanë synuar: përmirësimin e procesit “acquisition” në përgjithësi, rritjen e rolit të Komisionit Mbikëqyrës të Kërkesave të Bashkuara (do të flitet më poshtë), krijimi i pozicioneve të reja kyçe si: Drejtori i vlerësimit të Kostos së Programeve, krijimi i postit të Nënsekretarit të Mbrojtjes për Menaxhimin, Krijimi i pozicionit të Ndihmësit të Zëvendës-sekretarit të Shërbimit (Forcë Tokësore, Detare, Ajrore) në rang Gjeneral me tre yje, etj. Gjithashtu, krijimi i kushteve atraktive për individë me nivel të lartë profesional në fushën e “acquisition”, et. Mbikëqyrja kryesore e Kongresit kryhet mbi programet e kategorizuara “ACAT I” (programet më madhore).

Në procesin “acquisition”, në ShBA, janë të angazhuar shumë aktorë, ndër ta më të rëndësishmit janë:

- a) Nënsekretari i Mbrojtjes për Acquisition, Teknologjinë dhe Logjistikën si autoriteti më i lartë për “acquisition” në gjithë Forcat e Armatosura.
- b) Asistenti i Sekretarit të Mbrojtjes për Komandim-Kontroll-Komunikim-Inteligjencë

Raporte madhore të dërguara në Kongres nga Departamenti i Mbrojtjes (kryesisht për menaxhimin e burimeve të mbrojtjes dhe procesin “acquisition”):

- 2005 - Raporti i Qendrës së Studimeve Strategjike Ndërkombëtare – (“Përtej Goldwater-Nichols” - seri studimesh).
- Janar-2006 - Raporti mbi Vlerësimin e Performancës në “acquisition” për mbrojtjen.
- Shkurt-2006 - Studim i Bordit për Shkencën në Vlerësimin e Progresit në Transformimin e Mbrojtjes”.
- Korrik-2008, po nga Bordi për Shkencën - “Për krijimin e një baze industriale efektive në fushën e sigurisë”.
- Në 2007 – dy raporte të Departamentit të Mbrojtjes (njëri për Zyrën Federale të Politikave të Prokurimeve, dhe tjetri për “operacionet ekspedicionare nga pikëpamja e “acquisition”).
- Në 2008 doli dokumenti 5000.2 (me një numër ndryshimesh në procedura, midis të tjerave detyrimi që të gjithë programet të analizohen nga pikëpamja e “Procesit të Zhvillimit Material”.
- Për dy vite (pranverë 2007- pranverë 2009) DoD dërgoi në kongres katër raporte. Në të parin (shkurt-2007) shpjegonte reformat në 6 fusha (nga personeli që punonte në acquisition tek industria ushtarake). Në të dytin - Korrik 07 – raportonte progresin në këto 6 fusha. Në të tretin Mars-2008 raportonte progresin në 55 rekomandime që kishte bërë më parë Bordi i Shkencës për përmirësimin e sistemit të “acquisition”. Në të katërtin – Shkurt-2009 vlerësonte në detaje, me pikë secilin nga 55 rekomandimet.

¹ - Që nga Lufta e 2 Botërore janë kryer 130 studime në lidhje me reformën e “acquisition” (kryesisht nga institucione të pavarura, pra jashtë Departamentit të Mbrojtjes.

- c) Zëvendës Nënsekretari i Mbrojtjes për Acquisition dhe Teknologji.
- d) Asistentë Sekretarët e Shërbimeve (Forcat Tokësore, Detare, Ajrore) për Acquisition, Teknologjinë dhe Logjistikën
- e) Oficeri Ekzekutiv i Programeve (PEO) (rang Gjenerali ose Sinjor në Shërbim Ekzekutiv, Administron 6-12 programe të mëdha).
- f) Menaxher për Prgoramin/Projektin/Produktin (PM) (do të flitet më poshtë në detaje)

Borde e komisione:

1 - Bordi i Acquisition për Mbrojtjen me përbërje:

- Nënsekretari i Mbrojtjes për Acquisition, Teknologji e Logjistikë – Kryetar.
- Zëvendës Shefi i Shtabeve të Bashkuara – bashkëkryetar.
- 3 nënsekretarë mbrojtje (menaxhim, politika, personel).
- Disa asistentë të Sekretarit të Mbrojtjes.
- Drejtori për operacionet, testimet dhe vlerësimet).
- Sekretarët e Shërbimeve (Forca Tokësore, Detare, Ajrore).

2 - Këshilli i Mbikëqyrjes të Kërkesave të Bashkuara (JROC) - Drejton shtabin e bashkuar në zhvillimin e politikave e procedurave, përcaktimin e nevojave për kapacitete luftarake për grupet më të mëdha të programeve etj dhe ka në përbërje:

- Zëvendës Shefi i Shtabeve të Bashkuara – Kryetar,
- Zëvendës Shefi i Shtabit të Forcave Tokësore – anëtar
- Zëvendës Shefi i Shtabit të Forcave Detare – anëtar
- Zëvendës Shefi i Shtabit të Forcave Ajrore – anëtar
- Ndhimës komandanti i Korpusit të Marinsave – anëtar

3 - Grupi për Përmirësimin e Analizave të Kostos (CAIG).

4 - Grupet Superiore për produktet e integruara (OIPs)

Ky përshkrim i hollësishëm i strukturave dhe akteve të ndryshme që funksionojnë në ShBA, në interes të “acquisition”, nuk ka aspak qëllimin heqjen e paraleleve me vendin tonë, pasi realitetet janë krejt të ndryshme, jo vetëm nga përmasat por edhe nga një numër faktorësh të tjerë. Qëllimi është që, duke njohur përvojat e mësipërme, apo të vendeve të tjera më të vogla, të krahasueshme me vendin dhe forcat tona të armatosura, të mund të nxirren disa konkluzione për faktin që ky proces në FASH, ka mbetur disi prapa me “nivelin e ambicies” dhe kërkesat që shtrohen ndaj një vendi anëtar i NATO-s. Sidoqoftë edhe në realitetin e FASH, procesi ka aspektin e vet organizativ/strukturor e ligjor.

Në aspektin strukturor e metodologjik, në mënyrë ndoshta jo aq “të rreptë”, janë bërë përpjekje për një ndarje të institucioneve dhe të përgjegjësisive të tyre në tre etapa të dallueshme (të paktën ligjërisht) – a) gjenerimi i kërkesës operacionale (për një pajisje të re/sistem të ri), b) prokurimi i asaj pajisje/sistemi, c) testimi i pajisjes/sistemit e kryerja e pagesës. Bazuar në kuadrin ligjor ekzistues në lidhje me prokurimin e pajisjeve ushtarake në Shqipëri, për ta vënë në lëvizje këtë proces **janë ngritur e funksionojnë këto struktura:**

1 - Strukturat e gjenerimit të kërkesave operacionale – *struktura ushtarake, të përhershme, ose të përkohshme...të cilat hartojnë kërkesën operacionale për mallra e shërbime në mbështetje të plotësisimit të misionit dhe detyrave kryesore⁽¹⁾*. Në rastin e

¹ - Rregullore e miratuar me VKM Nr.1403, datë 27.10.2008, faqe 5.

një “strukture permanente”, zakonisht ajo është një njësi madhore, ose komanda e një shërbimi (Forca Tokësore, Detare, Ajrore). Në rastin e një “strukture jo permanente”, zakonisht është një grup “ad-hoc”, që sintetizon nevojat për të njëjtin sistem të ri për disa komanda madhore që u takojnë dy a më shumë shërbimeve.

2 - Bordi i Modernizimit – strukturë e ngritur pranë Shtabit të Përgjithshëm të FA...Ai merr në shqyrtim: kërkesat operacionale, bën studimin dhe klasifikimin e mallrave dhe shërbimeve (për të cilat gjykohet se botimi i të dhënave cënon sigurinë kombëtare), vlerëson dhe miraton nga ana operacionale dhe funksionale propozimin teknik të hartuar nga strukturat përgjegjëse⁽¹⁾. Bordi i Modernizimit kryesohet nga Zëvendëshefi i ShPFA. Në përbërje të tij janë komandantët e shërbimeve dhe të komandave kryesore si dhe disa nga drejtorët e ShPFA (J-2, 3, 4, 5, 6, 8)⁽²⁾.

3 - Drejtoria e Menaxhimit të Projekteve të Modernizimit – strukturë që përgjigjet për realizimin dhe administrimin e procesit të prokurimit të mallrave dhe shërbimeve të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik⁽³⁾.

4 - Grupi i vlerësimit të ofertës – strukturë e përkohshme që ngrihet me urdhër të Ministrit të Mbrojtjes, rast pas rasti⁽⁴⁾.

5 - Grupi i negocimit të kontratës – strukturë e përkohshme që ngrihet me urdhër të Ministrit të Mbrojtjes, rast pas rasti⁽⁵⁾.

Për sa i përket **kuadrit ligjor**, disa nga aktet bazë që rregullojnë procesin e “acquisition”, në Shqipëri janë: Ligji Nr.9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik” (i ndryshuar). Në zhvillim të këtij Ligji, me fuqi aplikimi vetëm për sistemet e pajisjet ushtarake, ka dalë VKM Nr.1403, datë 27.10.2008 “Për disa ndryshime në VKM Nr.521, datë 08.08.2007 “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”.

Në një numër vendesh të tjera, përgjithësisht legjislacioni përkatës nuk lë hapësirë për të prokuruar në një mënyrë të ndryshme në forcat e armatosura. Pra procedurat e prokurimeve për mbrojtjen në këto vende, janë pothuajse identike me ato që kryhen në institucione të tjera të shtetit. Ndryshe nga to, në legjislacionin shqiptar ka një farë hapësire ligjore e cila krijon mundësi për fleksibilitet (gjithnjë në aspektin pozitiv të fjalës). Konkretisht, në Ligjin Nr.9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik” (i ndryshuar), Neni 5, pika 2 përcaktohet:

“Dispozitat e këtij ligji **nuk zbatohen** në rastet e mëposhtme:

- a) kur autoriteti kontraktor rrezikon të botojë të dhëna, që mund të cenojnë interesat thelbësorë të sigurisë kombëtare;
- b) për blerjen e armëve, të municioneve dhe materialeve luftarake e të shërbimeve të lidhura me to...
- c) në raste të veçanta, të shkaktuara nga fatkeqësi natyrore, konflikte të armatosura, operacione luftarake, stërvitje ushtarake dhe pjesëmarrje në misione ushtarake jashtë shtetit”.

Një detajim më i hollësishëm i procedurave të prokurimit të pajisjeve ushtarake bëhet në VKM Nr.1403, datë 27.10.2008. Në këtë VKM (më saktë në rregulloren që miratohet me këtë VKM) përcaktohen definicionet, strukturat përgjegjëse të procesit

¹ - Po aty

² - Përbërja e Bordit të Modernizimit, sanksionuar me Urdhrin e MM, Nr.1827, datë 15.12.2008.

³ - Rregullore e miratuar me VKM Nr.1403, datë 27.10.2008, faqe 5

⁴ - Po aty

⁵ - Po aty

të prokurimeve ushtarake, procedurat e organizimit të tenderimit (dokumentet e tenderit, shqyrtimi i ofertave, lidhja e kontratës, shqyrtimi i ankesave, marrja e konsulencës etj). Megjithëse në esencë ky akt është një rregullore, e cila nga ana e saj është në fakt relativisht voluminoze, bie në sy që ky dokument vijon ta konceptojë procesin si “prokurim”, duke rënë shpesh herë në përsëritje të panevojshme të Ligjit për Prokurimin Publik. Në të mungon ai trajtim i cili, siç do të shihet më poshtë, i jep këtij procesi një formë shumë më të plotë, duke e mbështetur atë në mekanizma logjikë e matematikë që i rritin objektivitetin dhe saktësinë në vendimmarrje.

Organizimi i procesit nga aspekti i produkteve

Në metodologjinë dhe praktikën e “acquisition” pranohet tashmë që ky proces është “i udhëhequr nga etapat”⁽¹⁾, pavarësisht që siç do të shohim më poshtë ritmi kalendarik ka gjithashtu një rol dhe efekt të madh në mënyrën e funksionimit të tij.

Një nga produktet fillestare, nga më të rëndësishmet në këtë proces është pa dyshim kërkesa operacionale. Megjithëse në pamje të parë, duke u nisur na termi “kërkesë operacionale”, mund të krijohet përshtypja e diçkaje të thjeshtë, në fakt ajo është një paraqitje me shkrim, e nevojës që paraqet komanda e një njësie madhore apo shërbimi (Forca Tokësore, Detare, Ajrore) për një pajisje të caktuar. Ajo duhet të rrjedhë nga misioni që i është ngarkuar asaj njësie apo shërbimi.

Një kërkesë operacionale konsiderohet e formuluar dhe strukturuar mirë, kur ajo përmbush (por nuk kufizohet vetëm në) atributet/kushtet e më poshtme:

1. Dallohet qartë e në mënyrë të logjikshme që **rrjedh nga misioni**
2. Është **specifike, e qartë** në formulim, pa terma që lënë shteg për dy kuptime
3. Është e **kuptueshme**, me fjalë të tjera – jep mjaftueshëm detaje
4. Është **Koncize** duke shmangur terma, fjalë e zgjerime të panevojshme
5. Është **Konsistente** – përdor terma identike (dhe të njëjtët terma) nga kreu në fund në përputhje të rreptë me standardet.
6. **Siguron verifikueshmëri** për të garantuar që produkti (sistemi, pajisja) e blerë është në përputhje dhe kënaq kërkesat operacionale prej të cilave është gjeneruar.
7. **Është e mundshme** – pra mund të realizohet (ose ekziston në treg) si produkt dhe është në gjendje të mbështesë në mënyrë të qëndrueshme e afatgjatë kërkesat operacionale

Në Lidhjen 5.1 jepet një mënyrë e organizimit strukturor (në formë të shkurtuar) të një kërkesë operacionale që i paraqitet Bordit të Modernizimit nga një komandë madhore (komandë njësie/shërbimi).

Një tjetër produkt i “acquisition” që nuk haset në procedurat standarde të prokurimit në institucionet e tjera të RSH, pra që është specifik për FASH, është vendimi i Bordit të Modernizimit për pranimin (ose mospranimin) e kërkesës operacionale. Të dy produktet e mësipërme janë parashikuar edhe në VKM Nr.1403, datë 27.10.2008.

Në vijim të këtij kapitulli do të përshkruhet me hollësi metodologjia e arsyetimit dhe krijimit të mekanizmit analitik për një vlerësim objektiv e të paanshëm të ofertave për sisteme e pajisje ushtarake dhe rezultatit të dalë prej tij, i cili përbën edhe produktin e

¹ - Në origjinal është “Event driven”, që do të thotë “i udhëhequr nga ngjarjet” (në kuptimin e etapave, stadeve, shqyrtimeve dhe miratimeve që duhet të kryhen në secilën prej tyre). Pra pavarësisht nga rrjedhja e kohës, procesi nuk kalon në etapën tjetër, pa plotësuar disa kushte, pa marrë miratimin përkatës të fazës paraardhëse. Secili prej këtyre kalimeve quhet “milestone”, që në përkthim direkt ka kuptimin “gur kilometrik”. Në tentative për shqipërim mund të përdorej termi “stad”

tretë me rëndësi të veçantë të këtij procesi. Është ky i fundit, së bashku me dy të parët, që i ka potencialet dhe mund t'i japë procesit të “acquisition” në FASH (po të zbatohet drejt) plotshmërinë, por edhe karakterin unik, ndaj praktikave të prokurimit që aplikohen në sektorët e tjerë të vendit tonë.

5.3. Arsyetimi sasior, analiza “kosto-efektivitet”

a. Shtruarja e problemit:

Vlerësimi i ofertave përbën gjithnjë një sfidë për një komision vlerësimi ofertash (KVO). Në këtë proces pleksen e ndikojnë jo vetëm faktorë teknikë, por edhe ekonomikë, ndonjë herë edhe politikë. Duke qëndruar brenda kuadrit të këtij materiali, vlen të mbahet parasysh që kërkohet të bëhet zgjedhja e duhur midis sistemeve në konkurrim, të cilat nga natyra, janë tepër komplekse dhe sigurisht tepër të kushtueshme (aktualisht në Forcat tona të Armatosura janë prokuruar paketa sistemesh nivelit 100 milionë Euro). Nga ana tjetër, zgjedhja e njëjës apo tjetrës ofertë, në një farë mënyre do të përfaqësojnë një angazhim (mund të thoshim edhe lidhje apo ndërvarësi reciproke) me kompaninë përkatëse për një periudhë relativisht të gjatë kohe. Në varësi nga sistemi, këto lidhje mund të shkojnë 20-30 vjet dhe kanë të bëjnë me riparimet periodike të niveleve të ndryshme, sigurimin e pjesëve të këmbimit, modifikime e përmirësime të komponentëve të ndryshëm të sistemit etj.

Problemi për të zgjedhur ofertën më të mirë mund të ishte i lehtë në një rast fiktiv, i cili zor se është ndeshur ndonjë herë në të gjithë historinë e prokurimeve në botë. Ky rast do të ishte nëse një ofertë, le të themi “Oferta A”, në raport me ofertat e tjera, do të kishte secilin prej treguesve të saj cilësisht më të mirë, duke pasur njëkohësit çmimin më të ulët në blerje, koston për operim për njësi kohe, më të ulët se ofertat e tjera, si dhe kosto më të ulët për riparimin e secilit prej komponentëve të saj, krahasuar me ofertat e tjera. Është e kuptueshme dhe sigurisht fare e lehtë të konkludohet që në këtë rast “Oferta A” duhet përzgjedhur në raport me të tjerat. Çdo diskutim tjetër, çdo hezitim në dëm të “Ofertës A”, do të ishte jashtë çdo logjike.

Situata fiktive e përshkruar më lart, pamundësia për të pasur kushtet ekstreme të përmendura në favor të njëjës ofertë, na bën të kuptojmë natyrën e vështirësive “klasike” në të cilat ndeshet komisioni që vlerëson ofertat. Duke qenë e pamundur të kemi një ofertë që të jetë superiore në të gjithë treguesit, do të ballafaqohemi me situatën kur secila prej ofertave ka diçka që, specifikisht për atë komponent, e vë në pozita më të favorizuara ndaj ofertave të tjera. N.q.s kemi të bëjmë me prokurimin e një pakete helikopterësh (pra do të na duhet të zgjedhim midis tipave të ndryshme helikopterësh) do të kemi pa diskutim situatën ku njëri tip helikopteri fluturon më lart e ndoshta edhe më larg, por mbart një ngarkesë më të vogël, në raport me një tip tjetër helikopteri i cili mund të ketë rreze më të vogël fluturimi, por është në gjendje të ngrejë një ngarkesë më të madhe. Dikush ka shpejtësi fluturimi më të madhe, por ka manovrueshmëri më të vogël, sidomos kur i duhet të fluturojë në një lartësi relativisht të ulët në një terren të thyer kodrinor e malor. Në të njëjtën kohë, tipi/tipat e tjerë të ofruar nga kompanitë e tjera, mund t'i kenë këto cilësi “të përmbysura”, pra shpejtësi më të vogël fluturimi, por manovrueshmëri të lartë në çdo lloj terreni e në lartësi më të ulët fluturimi. Situata të tilla mund të shfaqeshin pambarim po të merrnim në konsideratë edhe faktorë të tjerë si harxhimi i karburantit, kostoja për një orë fluturim, kostoja e riparimit në secilin prej niveleve të riparimit (të parë, të dytë e sidomos të tretë i cili duke qenë shumë më kompleks, është shumë më i kushtueshëm).

Është e lehtë të imagjinohet që këto probleme janë të pranishme në çdo rast që do të duhet të zgjidhet midis ofertave të ndryshme të një tipi pajisje apo sistemi. Nëse kemi të bëjmë me makinën luftarake të blinduar⁽¹⁾, dallimet midis tipave të ndryshme konstatohen në sigurinë që jep blindi i njërit apo tjetrit tip për mbrojtjen e efektivit, në distancën e zjarrit që ky mjet realizon, volumin apo precizionin e tij, në shpejtësinë në lëvizje apo manovrueshmërinë e kalueshmërinë (aftësinë për të lëvizur në terrene të larmishme e me vështirësi të lartë), në distancën që është në gjendje të përshkojë me një mbushje karburanti etj.

Në se kemi të bëjmë me sisteme artilerie, të komunikimit, të zbulimit, të transportit, etj, gjithnjë do të shfaqet sfida për të “krahasuar të pakrahasueshmet”, për të përcaktuar cili tregues do të duhet të marrë përparësi në raport me të tjerët dhe në përgjithësi cila do të jetë lista e treguesve, le të themi specifikimet teknike e taktike, që do të jenë objekt i analizës e krahasimit, nga ana e KVO, me qëllim arritjen e një konkluzioni sa më të drejtë në lidhje me ofertën më të mirë (termi më i saktë mund të ishte “oferta më e përshtatshme”). Pra në çdo rast që kemi të bëjmë me detyrën e vështirë për të zgjedhur midis ofertave të ndryshme, ndeshemi me faktin që sisteme të ndryshme nuk mund të jenë superiorë ose inferiorë në gjithçka ndaj sistemeve të tjerë me të cilat janë në konkurrim në procesin e prokurimit.

Nga ana tjetër, ne nuk mund të konkludojmë kurrë pa vështirësi nëse (në rastin e krahasimit të tipave të ndryshme të helikopterëve), shpejtësia më e madhe që zotëron helikopteri i “tipit A”, balancon apo ca më shumë, tejkalon epërsinë që zotëron helikopteri i “tipit B” në aspektin e manovrueshmërisë, apo distancës, duke bërë që helikopteri i “tipit A” të rezultojë më superior në tërësinë e tij ndaj “tipit B”. Sigurisht ne mund të përdornim intuitën, apo përvojën e një apo më shumë pilotëve tanë për të përcaktuar këtë gjë, por kritere të tilla në procesin e prokurimit përjashtohen kategorikisht. Në këtë rast është e detyrueshme të përdoren kritere më objektive, të mbështetura sa më shumë e sa më bindshëm në analiza, në argumente logjike, rrjedhojë e llogaritjeve të kujdesshme matematike.

Cili mund të jetë mekanizmi analitik që do të ndihmonte në këtë rast për të përcaktuar që tërësia e treguesve të një sistemi (megjithëse një pjesë prej tyre mund të jenë inferiorë ndaj treguesve përkatës të sistemeve të tjera), pra që të na sigurojë që njëra prej ofertave, e marrë “en-block”, është më superiore se secila prej ofertave të tjera në konkurrim? Në këtë rast na vjen në ndihmë i ashtuquajtur “arsyetim sasior”, i cili nuk është gjë tjetër veçse “arsyetim numerik”, arsyetim i ngritur mbi bazën e numrave. Në qoftë se përbri secilit prej treguesve cilësorë (qofshin ata teknikë apo taktikë) do të ishim në gjendje të vendosim një numër, i cili, mbështetur në një sistem/kriter të caktuar logjik, e “përfaqëson” atë tregues, ne do të kishim hedhur hapin e parë e shumë të rëndësishëm për të kaluar nga aspekti cilësor në atë sasior. Pra, e thënë më thjesht, do të kishim arritur që listës me një numër të madh treguesish cilësorë të një pajisje/sistemi luftarak, t’i shtohet edhe një kolonë e re numrash. Do të na krijohej kështu një tabelë, tek e cila, në kolonën e parë do të kishim treguesit (teknikë apo taktikë) të shprehur me fjalë, ndërsa në secilën nga kolonat e tjera (aq

¹ - Shpesh në përdorimin e përditshëm përdoret termi “transportues i blinduar” i cili nuk është i saktë, pasi nuk nënkuptohet thjesht një mjet transporti, por një mjet me fuqi relativisht të madhe zjarri, e realizuar nëpërmjet topit dhe mitralozit të rëndë të montuar në të. Përveç kësaj, në shumicën e versioneve të sotme, efektiviteti është në gjendje që të hapë zjarr nga brenda mjetit, nëpërmjet frëngjive, duke përdorur armatimin e vet personal. Pra termi më i saktë (që në fakt është një përkthim “kalk” nga gjuha e huaj është – “makinë luftarake e blinduar”)

kolona sa edhe oferta) do të kishim numra, të cilët, siç u tha më lart, do të vendoseshin jo në mënyrë fiktive, por sipas një sistemi/kriteri logjik, për të cilin do të flitet më në detaje më poshtë.

Pas kësaj, problemi bëhet më i thjeshtë (megjithëse ende larg zgjidhjes). Pra logjikisht do të duhej të mblidhej kolona e numrave të secilës prej ofertave dhe të krahasoheshin shumat e gjetura në secilën prej këtyre kolonave. Në pamje të parë do të konsiderohej fituese oferta e cila do të kishte numrin total më të madh. Në këtë mënyrë kemi hedhur një hap tjetër të rëndësishëm për kalimin nga “arsyetimi cilësor” në “arsyetimin sasior”. Sa kohë që për secilën ofertë kemi një listë të treguesve cilësorë të sistemit që ofrohet për shitje (e shprehur në shpejtësi, kalueshmëri, volum zjarri, saktësi zjarri, çmim apo kosto financiare) është e pamundur që të bësh një mbledhje të tyre për të pasur një “cilësi totale”, të “agreguar”. Çdo tentativë për ta bërë këtë do të ishte jashtë logjikës, do të na vinte në pozitën e atij që kërkon “*të mbledhë bashkë mollët me dardhët*”. Konvertimi i treguesve cilësorë në tregues numerikë, na mundëson realizimin e mbledhjes aritmetike, pra realizimin e një shumatori apo treguesi sintetik, gjë që për rrjedhojë na bën të mundur krahasimin, duke i renditur pas kësaj ofertat sipas epërsisë (“numerike”) që ato kanë në raport me të tjerat.

b. Metodologjia e vendosjes së korrespondencës (sasiore) numerike ndaj cilësive teknike/taktike.

Trajtimi i mësipërm është një përshkrim i thjeshtëzuar i problemit që ndeshet sa herë që do të na duhet të krahasojmë oferta të ndryshme pajisjesh apo sistemesh luftarake të cilat, siç u përmend më lart, janë komplekse (e s’mund të mos jenë të tillë) për rrjedhojë paraqesin një sfidë të vërtetë për t’u vlerësuar e përzgjedhur ofertën më të favorshme. Në realizimin konkret të kalimit nga “arsyetimi cilësor” në “arsyetimin sasior”, natyrshëm përballemi me disa pyetje e probleme të cilat janë:

- a) A kemi të drejtë të kryejmë kalimin e mësipërm? Me fjalë të tjera, a është objektivisht e përligjur që përbri secilit prej treguesve cilësorë (teknik apo taktik) të vendoset një numër që përfaqëson korrespondencën sasiore të saj?
- b) Cili është mekanizmi logjik që përbri treguesit teknik të një sistemi (fjala vjen, shpejtësia e lëvizjes e shprehur në kilometra/orë) bën të mundur vendosjen e një numri të caktuar, “X”, ndërsa përbri një treguesi tjetër, p.sh distanca e qitjes e shprehur në kilometra, të vendosë një numër tjetër “Y”, për më tepër këta dy numra të kenë atributin e përfaqësimit përkatës sasior të atyre cilësive dhe gjithashtu “të drejtën” për t’u mbledhur matematikisht me njeri tjetrin?
- c) Në qoftë se do të arrijmë të vendosim përbri secilit tregues cilësor (tregues teknik/taktik) një numër, që përfaqëson një tregues sasior, a ka secili prej tyre të njëjtën rëndësi, të njëjtën peshë në shumën matematike, në analizën e përgjithshme që do të bëhet me qëllim krahasimin e ofertave?

Le të përiqemi të arsyetojmë për secilin nga tre problemet e ngritura më lart:

Së pari, në parim, kalime të tilla nga objektet (apo karakteristika të caktuara të tyre) në numra mund të kryhen, por gjithnjë duke respektuar disa ligjësi e mekanizma të caktuar logjikë. Sfidat e tilla njerëzimi i ka ndeshur qysh në lashtësinë e hershme. Ekziston shprehja “Njeriu i lashtë që konstatoi i pari, me logjikë, se ç’ka të përbashkët midis dy sëpatave prej guri dhe dy kuajve, pra faktin që janë nga aspekti sasior dy, është padyshim gjeniu i parë në matematikë”. Sot, hopi i pa imagjinueshëm në fushën e dijës, por edhe në jetën e përditshme, që solli revolucionin informatik, i detyrohet më shumë se gjithçkaje lidhjes midis një aspekti cilësor dhe një numri korrespondues.

Teknologjia dixhitale ka në thelbin e saj numrin (në anglisht “digit” – shifër). Sot kompjuterat janë në gjendje të na japin pamje të mahnitshme 3-dimensionale, mund të riprodhojnë me pastërti e besnikëri të lartë çfarëdolloj tingulli apo ngjyre, mund të kryejnë një numër operacionesh të tjera në fushën e inxhinierisë, të mjekësisë, të kalkulimeve të nivelit të lartë etj. Në qoftë se për ne ato janë mrekulli të një fushe të caktuar, për vetë kompjuterin janë thjesht një seri kombinimesh të “zeros” dhe “njëshit”, asgjë më shumë, asgjë më pak. Jo vetëm kompjuteri, por çdo pajisje tjetër dixhitale, përdor të njëjtin parim. Ato janë “të verbra” ndaj formave, ngjyrave, tingujve. Mund të kuptojnë e lexojnë vetëm rreshta të gjata numrash të cilat janë gjithnjë grupe kombinacionesh të dy shifrave, “zero” dhe “një”.

Së dyti – në lidhje me “mekanizmin logjik”; më poshtë shtjellohet në detaje mënyra e krijimit të këtij mekanizmi i cili na mundëson vendosjen e korrespondencës numerike ndaj çdo tipari cilësor të një pajisje apo sistemi. Në shtjellimet e më poshtme për ilustrim është marrë makina luftarake e blinduar (MLB) për rrjedhojë, të gjitha referimet ndaj të dhënave të ndryshme teknike e taktike, janë bërë në raport me këtë sistem.

Dihet që një sistem kompleks si MLB ka një numër funksionesh pra edhe komponentësh që i materializojnë ato. Le t’i referohemi fillimisht aftësisë së saj për të hapur zjarr. Kjo, në një MLB kryhet me disa lloje armësh, por sigurisht më kryesori është topi i saj, i cili në lloje të ndryshme MLB ka kalibër të ndryshëm. Dihet tashmë që për MLB të kategorisë së mesme, kalibri i topit është midis 30 e 40 mm. Në një vlerësim paraprak, tipari që na tërheq më shumë vëmendjen kur bëhet fjalë për zjarrin e realizuar me anën e topit, është distanca e zjarrit (shpesh distanca maksimale e hedhjes së predhës). Natyrisht, sot mundësitë teknike janë të tilla që me anën e topit mund të hidhen predha në distanca që disa dekada më parë konsideroheshin të pamundura. Në çdo rast do të kishim një kosto të caktuar që do të lidhej me konstruksionin e grykës së zjarrit, gjatësinë e saj, trashësinë e pareteve për të përballuar presionin, fuqinë e mbushjes hedhëse të barutit etj. Nga ana tjetër, dihet që qitja e realizuar me topin e MLB është “qitje direkte”, flurudha duhet të jetë sa më e shtrirë, ndërsa rezultatet e zjarrit duhet të shihen e korrigjohen nga vetë efektiviteti i MLB. Në këto kushte, pavarësisht se konstruktorët mund të bënin që predha të fluturonte në distanca prej disa kilometrash, bile të siguronin tipa të reja topash me larghedhje gjithnjë e më të madhe, praktikisht kjo do të ishte pa vlerë në aspektin taktik, pasi në distanca të tilla do të ishte e vështirë të vrojtohej e korrigjohej zjarri. Pra do të ishte një harxhim i kotë burimesh financiare, materiale e intelektuale, pasi efekti praktik në fushën e luftimit do të ishte pothuajse i njëjtë me atë të një topi i cili ka larghedhje predhe më të vogël. Larghedhja e predhës, ose më saktë distanca e zjarrit, merr një tjetër pamje sot, në kushtet e luftimit modern, tek i cili po shihet tendenca për t’u zhvilluar gjithnjë e më shumë në qendrat e banuara. Nevoja për distanca të mëdha zjarri po pëson një zhvlerësim relativ në këtë mjedis të ri luftimi, sidomos për shkak të sistemit të blloqeve të godinave.

Në këto kushte, le të përfytyrojmë një grup specialistësh vlerësues, i cili pasi kryen arsyetimin e mësipërm, pasi merr (ndoshta) edhe mendimin e specialistëve të operimit të MLB në fushën e luftimit, vendos një “tavan”, pra një kufi maksimal distance zjarri mbi të cilin sado e madhe të jetë distanca e zjarrit, nuk përfaqëson më ndonjë vlerë të shtuar. Supozojmë se ky “tavan”, në rastin e distancës së zjarrit të topit, është 1,5 km. Pas kësaj, çdo makinë luftarake e blinduar, topi i së cilës e ka distancën e zjarrit $\geq 1,5$ km, do të vlerësohej me numrin maksimal “1”. Në këtë mënyrë, çdo oferte për MLB, topi i së cilës është në gjendje të bëjë zjarr në distancën 1,5 km apo edhe përtej kësaj

distance, do t'i korrespondojë numri "1" në listën e tipareve/cilësive të veta teknike/taktike, në rreshtin ku flitet për distancën e zjarrit. Le të supozojmë tani që mund të na ofrohetin tipa të tjerë makinash luftarake të blinduara, distanca e zjarrit të topave të cilave është gjithnjë e më e vogël se 1,5 km. Në këtë rast, grupi i specialistëve vlerësues, mund të vendoste një kufi "dysHEME", në të cilin vlerësimi do të ishte "0", thënë ndryshe, që nuk paraqet më një vlerë reale në aspektin në shqyrtim. Supozojmë se kjo distancë "dysHEME", le të themi ky kufi minimal, do të ishte 1000 metra. Pra çdo sistem, topi i të cilit nuk mund ta hedhë predhën më shumë se 1000 metra, do të vlerësohej me zero. Cila do të ishte vlera numerike që do të merrte një MLB, e cila me topin e vet mund të hedhë predhën në distancën 1200 metra, pra diku midis minimale dhe maksimale? Në këtë rast, duke qenë një varësi funksionale e drejtë, numri korrespondues do të dilte nga formula:

$$Nr = \frac{Vl.treguesit - Vl.min\ i}{Vl.max\ i - Vl.min\ i}$$

Ku: **Nr.** – numri që do t'i vihet në korrespondencë treguesit teknik/taktik,
Vl.treg – treguesi teknik/taktik i shprehur, sipas rastit në metra, litra, Euro,
Vl.maxi – vlera përkatëse (në metra, litra, Euro) e konsideruar maksimale,
Vl.mini – vlera përkatëse (në metra, litra, Euro) e konsideruar minimale.

Duke ndjekur këtë linjë arsyetimi, në fig.5.1 jepet një tabelë përmbledhëse e një pakete relativisht të madhe korrespondencash numerike të cilësive tekniko-taktike, të cilat i kam gjykuar si më të rëndësishmet në makinat luftarake të blinduara, të dhëna në tre oferta të ndryshme. Sqarojmë se kjo është një paraqitje principiale.

Nr	Cilësitë tekniko - taktike	Njësia	Mini	Maxi	Oferta 1		Oferta 2		Oferta 3	
					Treguesi	Vlerë num. (f-d):(e-d)	Treguesi	Vlerë num. (h-d):(e-d)	Treguesi	Vlerë num. (k-d):(e-d)
a	b	c	d	e	f	g	h	i	k	l
1	Distance zjarri me top	metra	1000	1500	1200	0.40	1400	0.80	1500	1.00
2	Preciz zjarri me top (shpernd lartësi)	metra	0.4	0.6	0.4	1.00	0.55	0.25	0.45	0.75
3	Preciz zjarri me top (shpernd gjerësi)	metra	0.3	0.5	0.3	1.00	0.45	0.25	0.4	0.50
4	Aftësia shpuese në blind	milimetra	40	50	50	1.00	45	0.50	45	0.50
5	Larmia e zjarrit (predhave)	lloje	1	2	2	1.00	2	1.00	2	1.00
6	E shtimja direkte (ngritje ≤1.5m)	metra	800	1000	1200	1.00	900	0.50	1000	1.00
7	Shpejtësia e qitjes	shtime/min	80	120	100	0.50	110	0.75	120	1.00
8	Kompleti luftarak	copë predh	120	200	180	0.75	160	0.50	160	0.50
9	Mitraloz (kalibri)	milimetra	7.62	12.7	12.7	1.00	12.7	1.00	12.7	1.00
10	Distance zjarri me mitraloz	metra	1500	1800	1600	0.33	1700	0.67	1700	0.67
11	Preciz zjarri mitraloz (shpernd lartësi)	metra				0.00		1.00		1.00
12	Preciz zjarri mitraloz (shpernd gjerësi)	metra				0.00		1.00		1.00
13	Aftësia shpuese në blind	milimetra	10	15	15	1.00	12	0.40	12	0.40
14	Larmia e zjarrit (predhave)	lloje	1	2	2	1.00	2	1.00	2	1.00
15	E shtimja direkte (ngritje ≤1.0m)	metra	800	1000	900	0.50	1000	1.00	1000	1.00
16	Shpejtësia praktike e qitjes	shtime/min	300	350	350	1.00	300	0.00	340	0.80
17	Kompleti luftarak	copë predh	600	750	700	0.67	650	0.33	750	1.00
18	Aftësi mbrojtje blindi	niveli (STANAG)	3	4	4	1.00	3	0.00	3	0.00
19	Zbulim (ditën)	metra	1000	3000	3000	1.00	2000	0.50	2500	0.75
20	Zbulim (natën)	metra	600	1200	1000	0.67	600	0.00	850	0.42
21	Distanca e komunik. terren të hapur	km	4	20	16	0.75	6	0.13	8	0.25
22	Distana e komunik. terren thyer	km	2.5	15	12	0.76	4	0.12	6	0.28
23	Siguria/mbrojtja e komunikim	me/pa aplikacion	Jo	Po	Po	1.00	Jo	0.00	Po	1.00
24	Siguria ndaj radio-zhurmeve	Loji modulimit	Mod.zak	Kërc.frek	Kërc.frek	1	Modul.Zakon	0.25	Modul.Delta	0.75
25	Distanca lëvizjes (1 mbushje)	km	400	800	750	0.88	500	0.25	700	0.75
26	Shpejtësia maxi e lëvizjes	km/orë	90	100	95	0.50	90	0.00	95	0.50
27	Kalueshm. Terren. (% pjerës, ballore)	(% terreni)	60	100	95	0.88	65	0.13	85	0.63
28	Kalueshm. Terren. (% pjerës, anësore)	(% terreni)	40	60	60	1.00	50	0.50	55	0.75
29	Kalueshmëri kanali	metra	1.4	1.75	1.7	0.86	1.5	0.29	1.6	0.57
30	Kalueshm. pengës ujore (amfib)	po/jo	Jo	Po	Po	1.00	Jo	0.00	Po	1.00
31	Kalueshm. Terren. (thell pengës ujore)	metra	1.2	2	1.8	0.75	1.4	0.25	1.6	0.50
32	Fuqia motorike	kuaj/fuqi	300	600	620	1.00	360	0.20	500	0.67
33	Harxhim karbur për 100 km	litra	40	70	65	0.17	45	0.83	55	0.50
34	Pesha (l mesëm)	ton	15	18	16	0.67	17	0.33	17	0.33
35	Kosto për blerje (për copë)	mijë/Euro	1200	3000	2500	0.28	1800	0.67	2400	0.33
36	Kosto operim (orë pune)	Euro	900	1200	1100	0.33	1000	0.67	1000	0.67
37	Kosto riparim nivel 1 ^{te} (copë)	Euro	130	150	150	0.00	120	1.00	140	0.50
38	Kosto riparim nivel 2 ^{te} (copë)	Euro	2000	2800	2700	0.13	2500	0.38	2600	0.25
39	Kosto riparim nivel 3 ^{te} (copë)	Euro	25000	30000	28000	0.40	25000	1.00	27000	0.60
40	Cikli jetësor (orë pune)	mijë/orë	9	12	11	0.67	10	0.33	11	0.67
41	Ekuipezhi për operim	personel	3	4	3	1.00	4	0.00	3	1.00
42	Kapaciteti transport efektivit	personel	6	12	12	1.00	10	0.67	11	0.83
43	Maskim zhurm (natën - distancë)	metra	900	1200	1000	0.67	1200	0.00	1100	0.33
44	Maskim ditën (distance)	metra	2000	3000	2000	1.00	2500	0.50	2300	0.70

Fig. 5.1 Tabela përmbledhëse e korrespondencave numerike të treguesve teknikë/taktikë

Në varësi nga nevoja për një pamje sa më të detajuar të këtyre të dhënave, për t'i shërbyer në mënyrë të veçantë një konkurrimi sa më rigoroz të ofertave të paraqitura, kjo listë mund të zgjatet e shtohet me tregues të tjerë, gjithnjë sipas procedurës së përshkruar më lart.

Është e domosdoshme të mbahet parasysh se në tabelë, disa prej të dhënave, kryesisht ato që kanë të bëjnë me kosto, harxhim karburanti etj, kanë një varësi funksionale të zhdrejtë, pra sa më i madh është treguesi cilësor (çmimi i blerjes, kostoja e operimit, harxhimi i karburantit) aq më i vogël është numri korrespondues. Në këto raste, formula për konvertimin e treguesve teknik/taktikë në një numër korrespondues do të ndryshonte si më poshtë:

$$Nr = \frac{Vl.treguesit - Vl.max\ i}{Vl.min\ i - Vl.max\ i}$$

Ku sërisht: **Nr.** – numri që do t'i vihet në korrespondencë treguesit teknik/taktik, **Vl.treg** – treguesi teknik/taktik i shprehur, sipas rastit në metra, litra, Euro, **Vl.maxi** – vlera përkatëse (në metra, litra, Euro) e konsideruar maksimale, **Vl.mini** – vlera përkatëse (në metra, litra, Euro) e konsideruar minimale.

Për një kuptim më të plotë të metodologjisë së përcaktimit të treguesve korrespondues numerikë për çdo tregues teknik/taktik, gjykoj se vijmë në ndihmë paraqitjet grafike të një numri të dhënash më të rëndësishme të makinës luftarake të blinduar, si më poshtë:

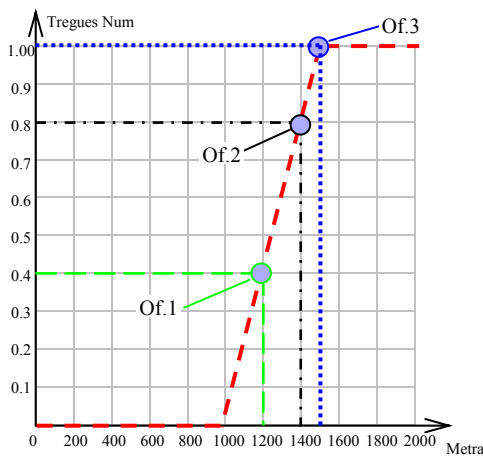


Fig.5.2- Përcaktimi i korrespondencës numerike, për dist. qitjes me top

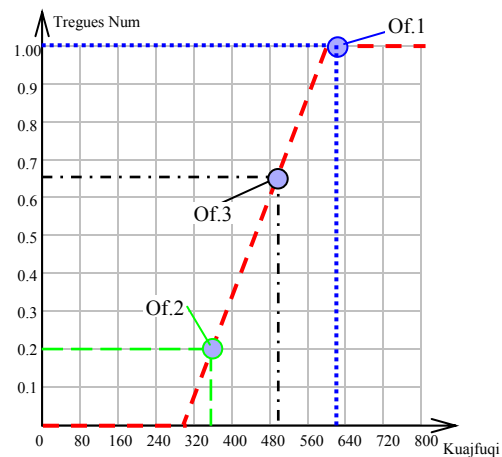


Fig.5.3- Përcaktimi i korrespondencës numerike, për fuqi motori

a) – Funksion i varësisë së drejtë

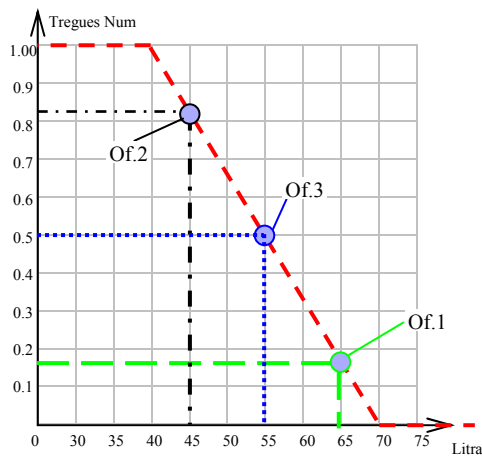


Fig.5.4- Përcaktimi i Korrespondencës numerike për harxhim karburanti/100km (varësi funksionale e zhdrejtë)

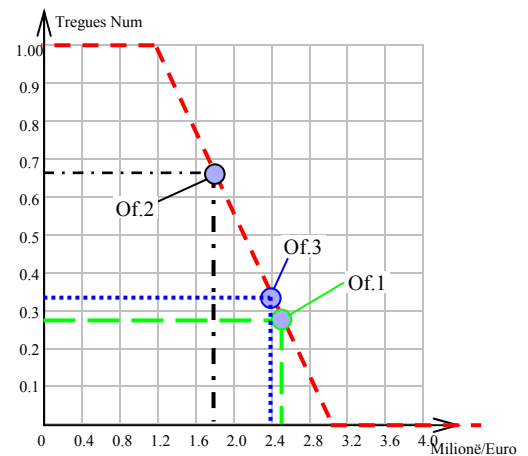


Fig.5.5- Përcaktimi i Korrespondencës numerike për çmim blerje (varësi funksionale e zhdrejtë)

b) – Funksion i varësisë së zhdrejtë

Tabela e paraqitur në fig.5.1 është principiale. Në praktikë ajo mund të zgjatet me shumë më tepër rreshta. Në këto raste, futja e të dhënave lehtësohet së tepërmi nëpërmjet programit “Excel”, i cili na mundëson plotësimin automatik të tyre. Për këtë, mjafton që në kolonat përkatëse të vendosen vlerat “minimale”, “maksimale” dhe vlerat reale të treguesve teknikë/taktikë (secila prej tyre e shprehur në kilometra, metra, litra apo Euro), pra mjafton që të hidhen nga tastiera “input-et”. Me hedhjen e vlerave të tyre, në kolonat përkatëse të treguesve sasiorë numerikë, në mënyrë automatike do të shfaqeshin vlerat korresponduese. Është e kuptueshme që në këtë mënyrë, jo vetëm lehtësohet jashtëzakonisht puna, por veç kësaj minimizohet mundësia për gabim njerëzor në kryerjen e kalkulimeve të veçanta për secilin nga treguesit. Kjo bëhet e mundur me ndihmën e të ashtuquajturve “ekuacione logjike” të natyrës “IF”. Sintaksa (pra mënyra e formulimit në qelizën përkatëse) e një ekuacioni të tillë, për rastet e varësisë funksionale të drejtë është:

$$=IF(F4<=D4,0,IF(F4>=E4,1,(F4-D4)/(E4-D4)))$$

Ku: **F4** përfaqëson koordinatat e qelizës ku do të paraqitet numri korrespondues

D4 - koordinata e qelizës për vlerën minimale (dysHEME)

E4 – koordinata e qelizës për vlerën maksimale (tavan)

<=, >=, përfaqësojnë kushtet për të qenë më i vogël, i barabartë ose më i madh, i barabartë, kushte për të cilat programi kryen vlerësimin dhe bën me një herë kategorizimin e njehsimin matematik

0, 1, janë dy vlerat numerike kufi, që i korrespondojnë përkatësisht vlerave <= se dysHEMEja dhe >= se tavan, të përmendura më lart

Në rastet kur kemi të bëjmë me varësi funksionale të zhdrejtë, sintaksa e ekuacionit logjik të vendosur në qelizën përkatëse (në faqen e punës të programit “Excel”) është:

$$=IF(F5<=D5,1,IF(F5>=E5,0,(E5-F5)/(E5-D5)))$$

Në të dy rastet e përmendura më lart, faqja e punës në programin “Excel” do të kishte pamjen si më poshtë:

Formulimi (sintaksa) i ekuacionit

Qelizat ku vendoset ekuacioni i tipit “IF”

				Oferta 1		Oferta 2		Oferta 3		
Nr	Cilësitë tekniko - taktike	Njësia	Mini	Maxi	Treguesi	Vlerë num. (f-d):(e-d)	Treguesi	Vlerë num. (h-d):(e-d)	Treguesi	Vlerë num. (k-d):(e-d)
a	b	c	d	e	f	g	h	j	k	l
1	Distance zjarri me top	metra	1000	1500	1200	0.40	1400	0.80	1500	1.00
2	Preciz zjarri me top (shpernd lartësi)	metra	0.4	0.6	0.4	1.00	0.55	0.25	0.45	0.75

Fig.5.6-pamja e faqes së punës në programin “Excel”

Pas trajtimit që iu bë krijimit të mekanizmit matematik për të realizuar korrespondencën numerike të secilit prej treguesve cilësorë (teknikë/taktikë) të një sistemi (në rastin tonë të makinës luftarake të blinduar) duhet të nënvizohet një konkluzion i rëndësishëm. Në të gjithë këtë ecuri, ka një moment ku nuk mund të bëhet pa një farë “subjektivizmi”. Faktikisht vendosja e vlerave “dysHEME” e “tavan” është një akt i pastër subjektiv. Në varësi nga rrethanat, gjithashtu në varësi të

kërkesave tona (më “ambicioze” apo më “modeste”) ndaj sistemit që duam të prokurojmë, duke mbajtur në konsideratë kushtet, vështirësitë, apo rrezikshmërinë e misionit që do të donim t’i ngarkonim këtij sistemi (më saktë njësisë të pajisur me të) “dysHEMEJA” dhe “TAVANI” mund të zhvendoseshin më lart apo më poshtë. Natyrisht kjo zhvendosje nuk është absolutisht në dëshirën e ekipit që do të ngarkohej të ndërmerre këtë detyrë, pasi këtu kanë peshë e imponohen një numër faktorësh të tjerë logjikë, në mënyrë të veçantë përvoja e njësisve homologe të ushtrive të vendeve të tjera, përvoja e specialistëve tanë të asaj fushe specifike, të cilës i përket kjo pajisje etj. Rëndësi ka që ky “subjektivizëm”, në atë shkallë që ekziston, ka efekt në momentin fillestar të krijimit të mekanizmit matematik. Vetë mekanizmi matematik (është e preferueshme dhe e këshillueshme të) përgatitet qysh para ardhjes së ofertave. Nga ana tjetër është po ashtu shumë e rëndësishme që ai zbatohet në mënyrë të njëjtë për secilën nga ofertat, duke shmangur qëndrimet preferenciale apo diskriminuese ndaj një oferte apo ndaj një tjetre.

c. Hierarkia e cilësive dhe koeficienteve të ponderimit.

Tani mund t’i kthehemi pyetjes së tretë në lidhje me “peshën”, “rëndësinë” që ka secili nga numrat korrespondues në kolonën e treguesve sasiore të vendosur përbri kolonës së treguesve cilësorë.

Nga tabela e paraqitur në fig.5.1 mendimi i parë që mund t’i lindë dikujt mund të jetë – tashmë mjafton të kryejmë mbledhjen aritmetike sipas secilës prej kolonave dhe shumoret do të na jepnin me një herë ofertën më superiore. Në fakt, siç u tha më lart kemi të bëjmë me një sistem kompleks ku të dhëna të ndryshme të karakterit teknik, apo taktik të tij, nuk mund të kenë të njëjtën vlerë, nuk mund të kenë të njëjtën peshë në arsyetimin e përgjithshëm. Thënë ndryshe, një makinë luftarake e blinduar që ka epërsi në aspektin e nivelit të zhurmës, nuk mund të quhet më e preferueshme ndaj një tjetre që megjithëse nivelin e zhurmës e ka më të lartë, ka fuqi zjarri më të madhe.

Një shikim i kujdesshëm në tabelën e fig.5.1 do të na krijojë bindjen që brenda saj ka tregues (qofshin këta teknikë apo taktikë) më të rëndësishëm dhe të tjerë më pak të rëndësishëm. Nga ana tjetër, një numër treguesish paraqesin një afëri më të madhe me njeri tjetrin, për rrjedhojë duket se natyrshëm mund të grupohen në blloqe apo degë të veçanta. Në këtë mënyrë mund të krijojmë një “peme” varësish dhe lidhjesh midis treguesve. Në rastin e nisjes së një procedure prokurimi, për një pajisje/sistem luftarak, do të jetë përsëri një grup specialistësh që do të kryejë organizimin e një strukture të tillë. Është më logjike që ndërtimi i kësaj hierarkie treguesish të jetë përgjegjësi e të njëjtit grup specialistësh të cilët përgatitën tabelën me të dhënat taktike/teknike dhe korrespondencën numerike përkatëse të secilës prej tyre.

Në fig.5.7 është bërë një paraqitje e kësaj “peme” e cila, për rëndësinë që ka në shtjellimin e mëtejshëm të procesit të prokurimit është e domosdoshme të analizohet në detaje. Para së gjithash, bie në sy që treguesit e paraqitur në hierarkinë e sipër-përmendur janë organizuar sipas niveleve dhe degëve. Në rastin konkret është gjykuar që së pari të merren në analizë shtatë tregues (në fakt grup-treguesish) dhe konkretisht: thjeshtësia, siguria, efektiviteti, bashkëveprimi (me sisteme, njësi të tjera) kostoja, zbulimi dhe së fundi – mundësia për mbështetje. Është e kuptueshme që nuk ka dhe nuk mund të ketë një kriter apo mekanizëm objektiv që të thotë nëse janë detyrimisht këta 7 grup-treguesish dhe jo më pak apo më shumë. Në rrethana të tjera, për të njëjtin sistem, pra MLB, por edhe në rastet kur do të duhej të analizoheshin sisteme të tjera (p.sh. helikopterë transporti) mund të merreshin grup-treguesish krejt të ndryshëm (në përmbajtje dhe në sasi). Duke qenë se secili nga grup-treguesit e më

sipërm mund të zërthehet në nën-kategori, detajimi i strukturës hierarkike mund të shkojë më tej.

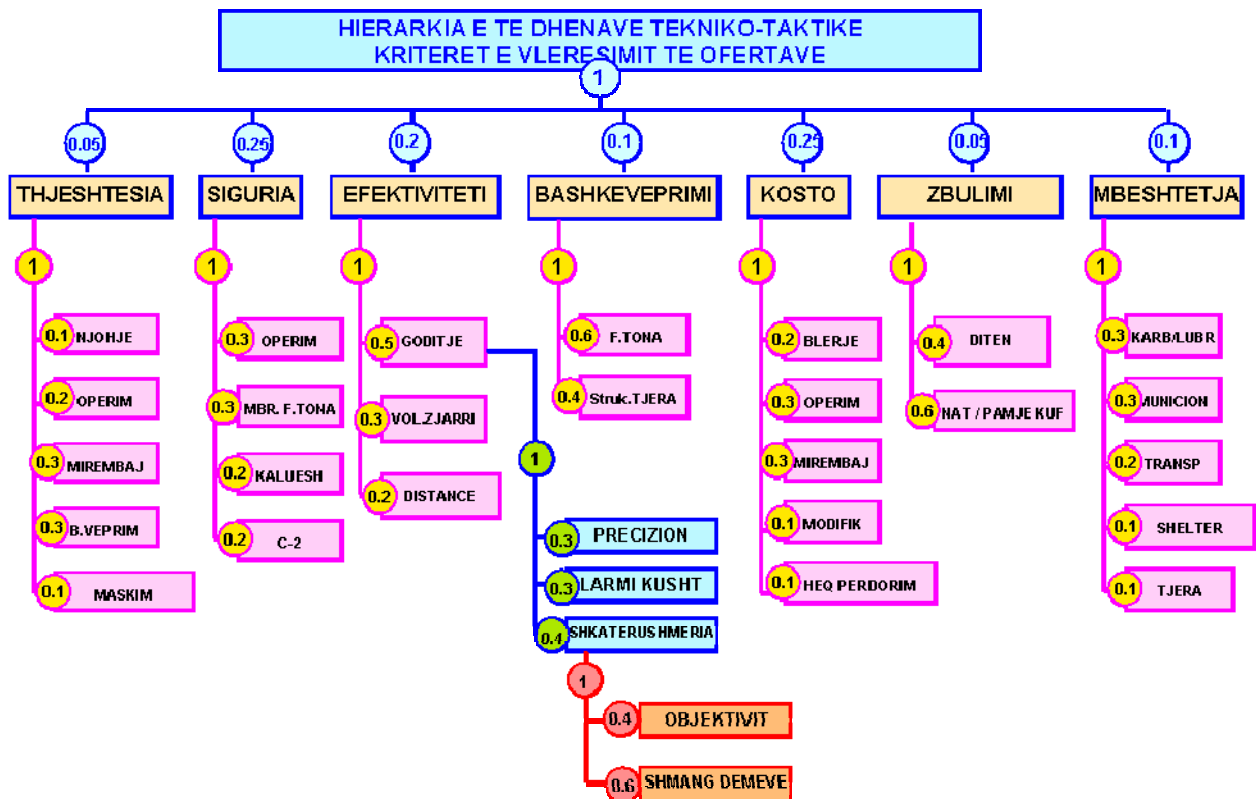


Fig.5.7- Hierarkia e tipareve, cilësive teknike/taktike dhe pesha relative e secilës prej tyre

Kështu në lidhje me “thjeshtësinë”, shihet se është bërë zërthimi i saj në: “thjeshtësia për njohje”, pra për të mësuar përdorimin e saj, “thjeshtësia për operim” në kuptimin që në fushën e luftës një sistem modern mund të ketë epërsi në aspektin e teknologjisë së përdorur, por n.q.s paraqet vështirësi në operim, ai humbet shumë nga cilësitë e veta të shfaqura në kushte laboratorike apo të demonstrimit në poligon. Më tej me këtë grup treguesish mund të vijonim me thjeshtësinë për të bashkëvepruar me trupat e tjera, tonat apo aleate, me thjeshtësinë për t’u mirëmbajtur, për t’u maskuar etj. Në lidhje me grupin “siguria”, kjo është parë në disa aspekte, në sigurinë për ta vënë në përdorim (pra për ta operuar pa defekte), sigurinë e trupave tona (nga operimi i këtij sistemi)⁽¹⁾, etj. Bie në sy që grupi “efektivitet”, është zërthyer në tre nënkategori të nivelit të dytë – goditje, volum zjarri, distancë qitje. Nga ana tjetër nënkategoria “goditje” është zërthyer më tej në nënkategori të nivelit të tretë – precizion zjarri, mundësi për të bërë qitje në kushte të larmishme (terreni, moti, ditë-natë) dhe në aftësi për të shkatërruar objektivin (pasi është e kuptueshme që mund ta godasësh objektivin me precision, bile në distanca shumë të largëta, por vetë goditja mund të mos shkaktojë efektin e dëshirueshëm për shkatërrimin e tij dhe nxjerrjen jashtë luftimit). Në vetvete nënkategoria “shkatërrueshmëri” është zërthyer akoma më tej në dy aspekte, nga njëra anë, në lidhje me armikun ajo duhet të jetë sa më “shkatërrimtare”, ndërsa në anën tjetër, për sa i përket aspektit të trupave tona, ajo duhet të shmangë

¹ - Në jo pak raste sisteme në dukje shumë moderne kanë rezultuar të pa sigurt në aspektin e mbrojtjes së efektivitetit të vet – eksplozime të pavullnetshme, rrezatim të dëmshëm, nivel të lartë zhurmash, vibracione tej niveleve të lejuara për efektivitetin, etj.

dëmet apo efektet e padëshirueshme ndaj tyre (p.sh rikoshetimet e rrezikshme, shpërndarja e madhe e predhave apo copërave, etj).

Një aspekt mjaft i rëndësishëm shfaqet në grupin “kosto” e cila siç shihet është ndarë në nënkategoritë – blerje (fillestare), kosto për operim (termi i saktë “kosto operacionale”), kosto për mirëmbajtje, kosto për modifikim, kosto për heqje nga përdorimi. Ky grup sigurisht lidhet me një element shumë sensitiv që është paraja, por nga ana tjetër në këtë aspekt është konstatuar jo rrallë një paqartësi e madhe për rrjedhojë është e nevojshme të analizohet më në thellësi.

Sikurse në çdo aspekt tjetër, edhe në rastin e sistemeve e pajisjeve luftarake, është e natyrshme një kohë e caktuar “jete” për to. Në terminologjinë e procesit “acquisition” ekzistojnë termet “cikli jetësor” dhe “kosto e ciklit jetësor”, në lidhje me të përdoret edhe termi figurativ “kostoja nga djepi në varr”⁽¹⁾. Në përgjithësi brenda koston të ciklit jetësor, për sisteme të tilla madhore, në një periudhë përdorimi prej rreth 20-30 vjetësh, kostoja për blerje (ose çmimi fillestar i blerjes) llogaritet në rreth 15-20% të gjithë koston. Kostoja për operim, mirëmbajtje e modifikime të ndryshme gjatë jetës së përdorimit të këtij sistemi llogaritet në rreth 80%, mbetet gjithashtu një kosto asgjësimi prej rreth 2-5%. Kuptimi i kësaj të fundit është që pasi një sistem apo pajisje bëhet i papërdorshëm (për shkak të vjetërsisë) ai nuk mund të flaket në mjedis, por duhet të kthehet në skrap, të ndryshojë destinacion apo thjesht të groposet. Sigurisht që edhe ky operacion ka koston e vet. Kuptohet që kostoja për asgjësim (nxjerrje nga përdorimi) mund të jetë më e lartë në rastin kur vetë pajisja (sidomos në rastin e municioneve) përmban lëndë të rrezikshme, operacioni për neutralizimin (kthimin në gjendje të padëmshme) të të cilave është shumë më kompleks e i kushtueshëm⁽²⁾.

Brenda për brenda koston për operim e mirëmbajtje, përgjithësisht kostoja për operim përbën “pjesën e luanit”. Në shumicën e rasteve ajo shprehet në kosto për orë pune dhe influencohet në masë të madhe nga karburanti që shpenzohet për operim. Në rastin e makinës luftarake të blinduar të mesme⁽³⁾, të dhënat e përafuara (pasi në varësi nga sistemi apo firma që e ka prodhuar, të dhënat janë të ndryshme) cikli jetësor shkon në rreth 30 vjet. Brenda kësaj periudhe llogaritet një kohë e përgjithshme operimi prej rreth 12 mijë orë pune (për stërvitje e misione). Kostoja operacionale përbën rreth 68% (të të gjithë koston së ciklit jetësor) ndërsa kostoja për mirëmbajtje (të nivelit “I”, “II” e “III”) rreth 12%. Kostoja për një orë pune llogaritet në rreth 1200 Euro, kostoja mesatare e një riparimi nivelit “II”- rreth 2500 Euro, ndërsa kostoja mesatare e një riparimi të nivelit “III” – rreth 25-30 mijë Euro. Vetë kostoja fillestare për blerje (çmimi i blerjes) gjithnjë për një MLB të mesme, përbën rreth 15% të gjithë koston së ciklit jetësor dhe në tregun ndërkombëtar të armëve shkon nga rreth 1,2 deri 3 milionë Euro. Në treguesit e mësipërm, shumica e tyre jepet nga vetë kompania prodhuese pasi është pjesë e të dhënave me të cilat sistemet

¹ - Cradle to Grave Cost

² - Kujtojmë këtu operacionin për neutralizimin e asgjësimin e karburantit dhe komponentëve të tjerë kimikë (“melange”) të raketave kundërajrore SAM-2, në arsenalin e FASH. Operacioni u krye në vitin 2008, me ndihmën e një kompanie suedeze. Pjesa kryesore e procesit u krye jashtë vendit tone, ndërsa fondet relativisht të konsiderueshme për të u siguruan nga OSBE.

³ - Makinat luftarake të blinduara klasifikohen në të lehta, të mesme e të rënda. Ndryshimi që i dallon konsiston në peshën e përgjithshme e cila është e lidhur me trashësinë e blindit, pra edhe nivelin e mbrojtjes nga goditjet e kundërshtarit, por edhe në sasinë e armatimit që disponon, sidomos në kalibrin e topit me të cilin janë armatosur. Në MLB të mesme, përgjithësisht kalibri i topit është 30-40 milimetra.

konkurrojnë ndaj njeri tjetrit, pra është pjesë e të dhënave që shoqërojnë ofertën në procesin e prokurimit.

Në këtë aspekt, në vendin tonë është ndeshur jo rrallë një dukuri e cila është e lidhur me përvojën tonë të pakët në gjithë procesin “acquisition”. Dihet tashmë që qysh nga fillimi i viteve “90”, Forcave tona të Armatosura u janë ofruar dhe dhuruar faktikisht një sasi shumë e madhe armatimi dhe pajisjesh luftarake. Në mënyrë të veçantë kjo ka ndodhur me mjetet e transportit⁽¹⁾. Ndaj donacioneve bujare të ushtrive të tjera, gati në çdo rast ne jemi përgjigjur me gatishmërinë për t’i pranuar ato, pa bërë më parë as më të voglën analizë nga aspekti i kostos së ciklit jetësor. Pas trajtimit që i bëmë më lart këtij termi, bëhet e qartë që në rastin më të mirë na është dhuruar vetëm 15-përqindshi i kostos fillestare (të blerjes). Në shumë raste, duke qenë se këto mjete kanë qenë të përdorura, apo të amortizuara në një farë mase nga koha, raporti i kostos fillestare ndaj gjithë kostos së ciklit jetësor ndryshon duke rritur ndjeshëm pjesën e kostos operacionale e atë të mirëmbajtjes. Pra duke mos e vënë aspak në dyshim gjenerozitetin e vendit donator, analizën për leverdinë ekonomike të pranimit apo mospranimit të një donacioni duhet ta bëjnë specialistët tanë. Kjo duhet të bëhet mbi bazën e sistemeve analitike të vlerësimit dhe logjikës të trajtuar më lart, për të dhënë argumente bindëse tek drejtuesit e nivelit të lartë, me qëllim marrjen e vendimit të duhur, pa pasur frikë se kjo mund të keqkuptohet “politikisht”, apo “diplomatikisht”, nga vendi donator.

Le të kthehemi tani sërish tek hierarkia e treguesve teknikë/taktikë. Duke e krahasuar atë me listën e treguesve të paraqitur në fig.5.1 ku tregohet lidhja e treguesve cilësorë me ata numerikë (sasiore) konstatohet një farë ndryshimi. Në strukturën hierarkike, disa prej treguesve cilësorë (teknikë/taktikë) janë “agreguar” së bashku. Kështu p.sh, nëse në listën e treguesve janë disa të tillë që flasin për kalueshmërinë (shpejtësi, manovrueshmëri, kalim pengesash ujore etj) tek hierarkia ato janë përmbledhur në një të vetme “kalueshmëria”, e cila në vetvete është përfshirë brenda treguesit “siguria”. Ky lloj “agregimi” është bërë për të thjeshtëzuar strukturën hierarkike (mund të ndiqte besnikërisht tabelën e mëparshme) por në mënyrë të veçantë i shërben më mirë diskutimit dhe marrjes së miratimit nga autoritetet e larta ushtarake, anëtarë të Bordit të Modernizimit, moment për të cilin do të flitet më vonë.

Në fig.5.7 të strukturës hierarkike shihet gjithashtu se pranë secilit prej treguesve të nivelit të parë është vendosur një numër, më i vogël se “1”, i cili është një koeficient që përfaqëson “rëndësinë” apo “peshën” që secili prej tyre zë ndaj së tërës (specialistët e “acquisition” në këtë rast përdorin termin “ponderim”). Shihet se shumica e koeficienteve të nivelit të parë është “1”. Kjo është e kuptueshme përderisa secili prej tyre është pjesë e së tërës. Natyrisht në vend të koeficienteve më të vegjël se “1” mund të përdreshin numra të tjerë të plotë, në çdo rast logjika do të ishte e njëjtë. Nga figura konstatohet se koeficientet kanë vlera të ndryshme. Konkretisht treguesi “siguri” dhe “kosto”, kanë koeficientin më të lartë - “0.25”, ndërsa treguesit “thjeshtësia” dhe “zbulimi” kanë koeficientin më të ulët - “0.05”. Supozohet se grupi i specialistëve që do të ngarkohet me kryerjen e këtij procesi, ka gjykuar këtë lloj shpërndarje të vlerave, pra të ponderimit të koeficienteve. Nuk është vështirë që edhe

¹ - Sidomos për mjetet e transportit situata disa vite më parë arriti në një paradoks të tillë ku për një park të përgjithshëm prej rreth 7100 automjeteve, ekzistonin rreth 74 tipa të ndryshme. Për shumicën e tyre mungonte baza riparuese e mirëmbajtëse kështu që shumë shpejt pas një fare “kanibalizimi” (proces normal ku pjesët e një pajisjeje e cila në tërësinë e saj është jashtë funksionit, merren dhe i vendosen një pajisjeje tjetër për të mbajtur këtë të fundit në punë), pra pas shfrytëzimit në maksimumin e mundshëm të efektit të “kanibalizimit”, janë kthyer tani në grumbuj hekurishtesh për skrap.

për persona të tjerë jo specialistë të fushës, të pranohet se siguria e kostoja janë nga treguesit më të rëndësishëm në vlerësimin e një sistemi apo pajisje luftimi.

Vendosja e koeficienteve të ponderimit vijon edhe në treguesit e nivelit të dytë, të tretë e më tej. Në çdo rast, siç duket edhe në fig.5.7, mbahet parasysh që shuma e tyre brenda një dege të japë përsëri “1”. Pra, n.q.s do të merrnim, për shembull, “efektivitetin”, shuma e koeficienteve të vendosur pranë nën-treguesve “goditje”, “volum zjarri”, “distancë” është përsëri “1”, ndërsa bie në sy që koeficienti i vendosur për nën-treguesin “goditje” është “0,5”, shumë më i madh se koeficienti për “distancën” që është “0,2”. Në këtë rast supozohet që ky nën-tregues ka një rëndësi të tillë për grupin e specialistëve, sa ka marrë një peshë (ponderim) që është më shumë se dyfishi i nëntreguesit tjetër, “distancë zjarri” (koeficienti “0,2”).

Duke vazhduar më tej edhe për nën-treguesit e nivelit të tretë, “saktësi”, “larmi kushtesh”, “shkatërrueshmëri” - përsëri shuma e koeficienteve është “1”, ndërsa epërsinë e ka nën-treguesi “shkatërrueshmëri” me “0,4”. Në rastin e nën-treguesve të nivelit të katërt, shihet që koeficienti më i lartë i është dhënë “shmangies së dëmeve”, me “0,6”, kundrejt koeficientit “0,4” për “shkatërrueshmërinë e objektivit”. Është e kuptueshme që për grupin e specialistëve (sikurse për çdo komandant të trupave në mision) më e rëndësishme është shmangia e dëmeve mbi forcat tona (përfshi dhe popullsinë) se sa shkatërrimi i objektivit (kundërshtarit).

d. Kombinimi i “numërzimit” me hierarkinë e cilësive dhe koeficientet e ponderimit.

Vendosja e hierarkisë së treguesve teknikë e taktikë, së bashku me koeficientet përkatës të ponderimit të tyre, është hapi i dytë në plotësimin e tablosë së e vlerësimit të një sistemi apo pajisje luftarake. Kombinimi në një të vetme i treguesve numerikë të paraqitur në fig.5.1 me hierarkinë e treguesve e koeficientet e tyre, na jep mundësinë për një vlerësim e përcaktim të saktë të ofertës më superiore. Rruga e llogaritjes tashmë është: nëntreguesit e nivelit më të poshtëm, brenda një dege pasi shumëzohen së pari në formatin – [*tregues sasiore X koeficient ponderimi*], mblidhen me njëri tjetrin duke dhënë vlerën e gjithë degës. Kjo degë pasi shumëzohet me koeficientin e vet të ponderimit, mblidhet me degën (degët) e tjera të të njëjtit nivel e kështu me radhë deri sa përftojme një numër final që përfaqëson vlerën numerike (sasiore) të agreguar e cila i përgjigjet tërësisë së vlerave cilësore (teknike/taktike) të gjithë ofertës. E njëjta rrugë ndiqet edhe për ofertat e tjera në konkurrim, duke pasur përfundimisht në vend të një tabele me të dhëna teknike/taktike për secilën nga ofertat, vetëm disa numra (aq numra sa oferta) të cilët mund të krahasohen tashmë me njëri tjetrin.

Mekanizmi matematik që kombinon në një të vetme gjithë sa u tha më lart, praktikisht nuk paraqet ndonjë vështirësi të madhe. Ai mund të realizohet edhe në programin “Excel” të kompjuterit dhe ç’është më e rëndësishmja, pasi përgatitet për një sistem të caktuar, në rastin e një prokurimi, mund të përdoret edhe për prokurime të tjera. Kuptohet që në rastin e një prokurimi për një pajisje apo sistem tjetër, do të jetë e nevojshme të bëhen disa modifikime të vogla (ndryshim vlerash të koeficienteve, apo treguesve numerike që u korrespondojnë treguesve teknike/taktikë). Për ta bërë më të kuptueshme gjithë sa u tha më lart, në fig.5.8 jepet një paraqitje tabelore, përmbledhëse, e vlerësimit të tre ofertave për makinën luftarake të blinduar të kategorisë së mesme, e realizuar në programin “Excel”.

KRITERET E VLERESIMIT	PESHA E DHENE			VLERA E MARRE		
	V - 1	V - 2	V - 3	V - 1	V - 2	V - 3
Thjeshtësia				0.027	0.0235	0.0215
E Njohjes	0.3	0.6	0.2	0.03	0.06	0.02
E Operimit	0.7	0.5	0.4	0.14	0.1	0.08
E Mirëmbajtjes	0.3	0.6	0.2	0.09	0.18	0.06
E Kooperimit	0.7	0.3	0.7	0.21	0.09	0.21
E Maskimit	0.7	0.4	0.6	0.07	0.04	0.06
Siguria				0.115	0.1125	0.1175
Në Operim	0.3	0.5	0.3	0.09	0.15	0.09
Në mbrojtjen ekuipazhit	0.7	0.2	0.8	0.21	0.06	0.24
Në kalueshmëri	0.3	0.8	0.3	0.06	0.16	0.06
Në drejtim e komandim	0.5	0.4	0.4	0.1	0.08	0.08
Efektiviteti (fuqia luftarake)				0.162	0.038	0.144
Goditja Objektivit				0.41	0.09	0.3
Precizion	0.7	0.3	0.5	0.21	0.09	0.15
Pavarësia nga kushtet	0.9	0.1	0.5	0.27	0.03	0.15
Shkatërushmëria				0.34	0.06	0.3
Objektivitet	0.8	0.2	0.6	0.4	0.1	0.3
Shmangia e colateraleve	0.9	0.1	0.9	0.45	0.05	0.45
Volumi zjarrit	0.8	0.2	0.8	0.24	0.06	0.24
Distanca	0.8	0.2	0.9	0.16	0.04	0.18
Niveli I bashkëveprimit				0.084	0.016	0.06
F.Tona	0.8	0.2	0.6	0.48	0.12	0.36
Struktura tjera	0.9	0.1	0.6	0.36	0.04	0.24
Kostoja				0.145	0.035	0.1625
Blerje	0.6	0.2	0.6	0.12	0.04	0.12
Operim	0.5	0.1	0.6	0.15	0.03	0.18
Mirëmbajtje	0.6	0.1	0.7	0.18	0.03	0.21
Modifikim	0.5	0.2	0.6	0.05	0.02	0.06
Hegje nga përdorimi	0.8	0.2	0.8	0.08	0.02	0.08
Zbulim I shikueshmëria				0.028	0.018	0.024
Ditën	0.8	0.6	0.6	0.32	0.24	0.24
Natën/pamje kufizuar	0.4	0.2	0.4	0.24	0.12	0.24
Mbështetja e sistemit				0.074	0.039	0.06
Furnizime Karbur/lub	0.7	0.5	0.6	0.21	0.15	0.18
Municion	0.8	0.3	0.6	0.24	0.09	0.18
Transport	0.7	0.3	0.6	0.14	0.06	0.12
Sheltr	0.8	0.4	0.6	0.08	0.04	0.06
Tjera	0.7	0.5	0.6	0.07	0.05	0.06
TOTAL VLERA E VERSIONIT				0.635	0.282	0.5895

Fig.5.8- Pamje e fletës së punës (“Excel”) – krahasimi i 3 ofertave në unitetin e tyre: “numërzim” - hierarki e cilësive – koeficientë ponderimi

Ndërsa në fig.5.9 jepet një paraqitje grafike e tyre, e cila ofrohet gjithashtu nga programi “Excel” dhe shërben për ta bërë më të kuptueshme për një auditor më të gjerë avantazhin apo disavantazhin që një ofertë ka ndaj një tjetre. Për të kuptuar më mirë mekanizmin matematik të këtij vlerësimi shih “Lidhja 5.2”.

Përshkruam kështu metodologjinë për krijimin, si dhe mënyrën e shfrytëzimit të mekanizmit logjik/matematik, ose duke përdorur një term të fushës – të “arsyetimit sasior”, për të kaluar nga fusha apo zona “cilësore”⁽¹⁾ në fushën apo zonën “sasiore”⁽²⁾. Nga një lexim i kujdesshëm i gjithë sa u tha më lart mund të arrihet në konkluzionin se në tërësinë e këtij procesi janë tre momente

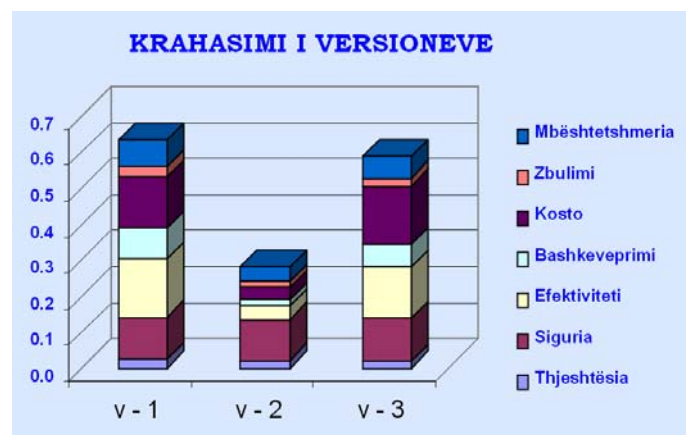


Fig.5.9- paraqitje grafike e krahasimit të 3 ofertave (dalë nga programi “Excel”).

¹ - Edhe një here kujtojmë që me termin “cilësore”, është nënkuptuar gjithçka që ka të bëjë me përshkrimin e cilësive apo të dhënave teknike e taktike të një pajisje. Duke qenë të tilla (pra tipare cilësore) ato nuk mund të krahasohen me njëra tjetrën (brenda të njëjtës pajisje) dhe as të mblidhen matematikisht.

² - Në këtë rast, me termin “sasiore” duhet të kuptohen – numra. Ata janë vendosur si korrespondencë (sasiore, numerike) ndaj çdo tipari cilësor të pajisjes, sigurisht sipas një arsytimi e mekanizmi të caktuar logjik. Duke qenë numra, tashmë ato mund të mblidhen me njëra tjetrën e pas kësaj të krahasohen, për të përcaktuar ofertën më të mirë.

“subjektivizmi”: a)- momenti i konvertimit të treguesve cilësorë në sasiorë (tabela e paraqitur në fig.5.1) b)- vendosja e hierarkisë së treguesve cilësorë (teknikë/taktikë) si dhe c) - vendosja e koeficienteve të ponderimit për secilin nga treguesit e mësipërm. Njihet tashmë dhe është pranuar se në këtë proces të “arsyetimit sasior” është e pamundur të kryhet një kalim duke shmangur “subjektivizmin”. Kjo është arsyeja që edhe ky proces, sikurse shumë të tjerë, konsiderohet njëkohësisht si art dhe si shkencë. Si shkencë – pasi analizat dhe mekanizmat matematikore janë të pranishme në një masë të konsiderueshme, bile dominojnë në tërësinë e këtij procesi. Si art – pasi një numër etapash, si vendosja e tavaneve e dyshemeve brenda të cilave kanë efekt të qenësishëm tiparet e një sistemi, vendosja e hierarkive të treguesve teknikë e taktikë, vendosja e koeficienteve të ponderimit, kërkojnë përvojë, por edhe fantazi për të përfytyruar sa më mirë fushën e luftimit dhe efektin që mund të ketë në luftim secili prej treguesve teknikë/taktikë. Pra pranohet që i ashtuquajtur “arsyetim sasior” nuk mund ta shmangë plotësisht subjektivizmin, por pasi ky proces përfundon dhe janë krijuar strukturat matematike për analizë, krahasimi i ofertave, i versioneve të ndryshme të sistemeve e pajisjeve për prokurim, është plotësisht objektiv dhe nuk lë më shteg për subjektivizëm, gjykim me intuitë apo qëndrime favorizuese ndaj një oferte apo një tjetre.

Mekanizmi logjik/matematik i përshkruar më lart, për fat të keq nuk është marrë në konsideratë për t’u aplikuar në praktikën tona të prokurimeve të sistemeve e pajisjeve. Zërat në mbështetje të tij nuk kanë munguar, por deri tani në lidhje me të ka pasur vetëm debate akademike, pozicione “pro” e “kundër” dhe asgjë më tepër. Për hir të së vërtetës, në vitet e fundit janë parë disa hapa e tentativa për sofistikuar mekanizmat krahasues, por ende larg metodologjisë së përshkruar në këtë material. Për çudi, njëri nga argumentet që përdorin skeptikët dhe që ka sjellë stepjen për ta zbatuar këtë mekanizëm analitik ka qenë “sensibiliteti” i sistemit, fakti që me ndryshimin e disa koeficienteve ponderimi, rezultati mund të përmbysset (oferta fitues rezulton humbëse). Personalisht gjykoj që pikërisht ky “sensibilitet” shpreh epërsinë e saj. Këtu mund të theksonim 2 pika të rëndësishme:

Së pari: në qoftë se mekanizmi nuk do të ishte “sensibël”, pra në qoftë se nuk do të reagoonte ndaj ndryshimit të variablave – nuk duhej për gjë, duhej flakur një orë e më parë. E kundërta, një mekanizëm i ndjeshëm tregon lidhjen e tij të ngushtë me variablat, me kushtet e vendosur dhe me të dhënat që analizohen. Pra ndjeshmëria, “sensibiliteti” i tij i lartë, nuk është dobësi por përkundrazi epërsi.

Së dyti: duke qenë i ndjeshëm ndaj variablave, me koeficientet e ponderimit, por edhe me vlerat “dysheme” e “tavan”, vendosja e tyre, e hierarkisë së treguesve cilësorë që do të analizohen dhe koeficientët e ponderimit, nuk mund t’u lihet në dorë vetëm teknikienëve të strukturave të prokurimit, por duhet t’i nënshtrohet analizës së vendimmarrësit, në rastin konkret, Bordit të Modernizimit, ku të jenë të pranishëm edhe përfaqësuesit e njësisë e komandës kryesore të cilët kanë gjeneruar kërkesën për këtë sistem a pajisje.

Relacionet midis kostos dhe cilësive teknike/taktike

Shpesh herë, gjatë prokurimit të sistemeve e pajisjeve luftarake, të cilat në vetvete kanë kosto relativisht të madhe, në disa prej vendeve të tjera, aplikohet një metodologji disi më e ndryshme. Ndryshimi qëndron në shpërndarjen që u bëhet treguesve të kostos (zakonisht çmimit të blerjes së pajisjes) nga totali i treguesve të tjerë sasiorë (pra numerikë) të cilët janë përfutur sipas të njëjtës metodologji të përshkruar më lart. Në këtë rast analiza bëhet gjithashtu disi më ndryshe. Përpara

vlerësuesve në këtë rast shtrohet pyetja: n.q.s oferta “1”, në të gjithë treguesit e saj teknikë/taktikë (të konvertuar në numra) është, p.sh. 65% më superiore nga oferta “2”, por si çmim është dyfish më e shtrenjtë, a është e arsyeshme të zgjedhim përsëri ofertën “1”? Shtuarja e problemit në këtë mënyrë është përsëri logjike. Ka momente kur çmimi ka përparësi në marrjen e vendimit për ofertën më të mirë. Ka raste të tjera kur çmimi e humbet rëndësinë por i kushtohet më shumë rëndësi treguesve teknikë apo taktikë (e imponuar kjo nga një numër zhvillimesh në mjedisin e sigurisë, të kërcënimeve e rreziqeve të shfaqura në horizont etj). Natyrisht edhe këtu ka rëndësi shmangia e subjektivizmit në mënyrën si vlerësohet njëra ofertë në raport me tjetrën. Për këtë arsye, rëndësia (pra ponderimi) që do të marrë komponenti ekonomik, duhet të vendoset qysh më parë, para ardhjes së ofertave mbi tryezën e vlerësuesve.

Për të kuptuar më mirë rolin dhe efektin që mund të ketë ponderimi i treguesit ekonomik (çmimi) në marrjen e vendimit, në fig.5.10 jepet një paraqitje grafike e këtyre varësive. Siç shihet, janë marrë tre raste të cilat na japin tre rezultate të ndryshme në varësi të “ponderimit” që i kemi dhënë faktorit kosto në raport me treguesit teknikë/taktikë. Mund të konstatohet lehtë se në tre ofertat e paraqitura në grafik, “oferta 1” ka treguesin e performancës (pra treguesit teknikë/taktikë) më të lartë (0,72), por është edhe më e shtrenjta (70 njësi). Ndërsa “oferta 3” është më e lirë (44 njësi) por edhe treguesin e performancës më të ulët (0,21). Shqyrtojmë rastin kur për ne treguesit teknikë/taktikë kanë të njëjtën rëndësi si dhe treguesi “kosto”. Kjo është shprehur nëpërmjet segmentit me ngjyrë të kuqe i cili formon një kënd prej 45° ndaj të dy boshteve (horizontal, vertikal) pra e ndan përgjysmë këndin e drejtë të krijuar prej tyre.

Duke e zhvendosur këtë segment paralel me veten siç tregojnë shigjetat në skajet e tij, oferta që takohet e para prej tij, gjeometrikisht, është “oferta 2”, pra kjo është oferta fituese. Mund të jemi në kushtet e një rasti të dytë kur do të na duhet t’i japim përparësi performancës së sistemit/pajisjes në raport me koston. Në këtë rast përfytyrimin na e jep segmenti me ngjyrë blu i cili krijon një kënd më të madh ndaj boshtit të performancës. Duke lëvizur paralelisht me veten, shihet që gjeometrikisht takon më parë “ofertën 1”, duke na dhënë kështu opsionin më të përshtatshëm për kushtin që vendosëm (performanca prioritet ndaj koston). Është e kuptueshme që për një rast të tretë, kur për ne është më e rëndësishme kostoja (pra dëshirojmë të gjejmë një pajisje më të lirë – gjithnjë brenda kufijve të arsyes, pra të misionit që duam të zgjidhim me të) zgjidhjen do ta gjenim nëpërmjet segmentit me ngjyrë të gjelbër i cili krijon një kënd më të madh me boshtin horizontal, atë të koston. Vetë zgjidhja tani do të ishte “oferta 3”.

Në raste të tjera, një faktor që merr vlerë të veçantë është “koha”. Për një numër arsyesh, sidomos për imponimin që mund të paraqesë një kërcënim apo rrezik i shfaqur befash, del e domosdoshme të mos u kushtohet vëmendja e zakonshme faktorëve të përmendur më lart, pra mund të sakrifikohen në një farë mase ata, për hir të shpejtësisë në realizimin e kontratës. Në këtë rast variablat mund të ndryshojnë

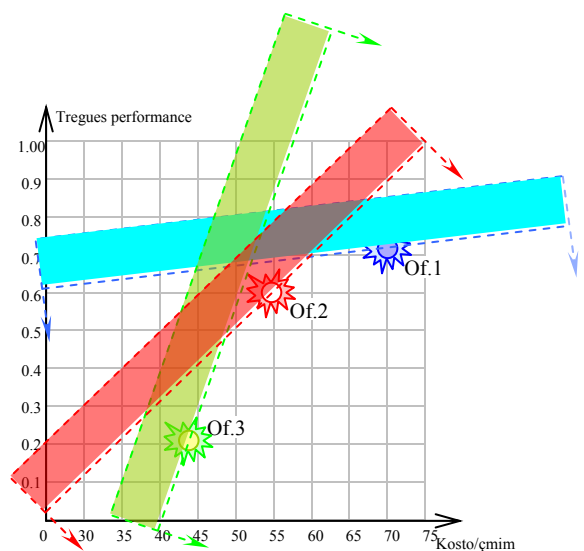


Fig.5.10- Ndryshimi i preferencës në varësi nga faktori performancë apo kosto

duke i dhënë më shumë peshë (koeficient ponderimi) kohës, në “kurriz” të faktorëve të tjerë të karakterit teknik/taktik apo të karakterit ekonomik (çmim blerje apo kosto e ciklit jetësor).

Më lart, u bë një shtjellim i detajuar në konceptet e koston së ciklit jetësor të një sistemi/pajisje, koston së blerjes (çmimit të blerjes) koston operacionale, koston për mirëmbajtje etj. Nuk përjashtohen rastet kur një ofertë ka çmim më të ulët kur blihet, por kostoja e operimit të sistemit është më e lartë se ofertat e tjera, duke bërë që në tërësinë e vet, pra në analizë të gjithë koston së ciklit jetësor, kjo ofertë të dalë më pak e leverdishme në raport me të tjerat. Në këtë rast në grafikun shpjegues të paraqitur në fig.5.10, në boshtin horizontal në vend të çmimit fillestar të blerjes do të vendosej kostoja për gjithë ciklin jetësor. Kujtojmë se në analizën standarde që u paraqit më lart, të shprehur në mënyrë tabelore në fig.5.8 dhe në mënyrë grafike në fig.5.9, është marrë në konsideratë e gjithë kostoja e ciklit jetësor të sistemit – “makinë luftarake e blinduar”.

Në përgjithësi, nëpërmjet mekanizmit matematik krahasues të përshkruar më lart dhe të paraqitur në fig.5.8, nuk kemi devijuar aspak, përkundrazi kemi qëndruar plotësisht brenda kërkesave të Ligjit Nr.9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik”. Nga ana tjetër, nuk ka nevojë për shumë komente se metodologjia e ndjekur dhe mekanizmi analitik/matematik i paraqitur janë shumë më të sofistikuar, shumë më të detajuar e rigorozë, në zbatimin e atyre parimeve e kërkesave që kërkon Ligji në fjalë.

Duke kërkuar informacion në lidhje me procedurat e prokurimit në institucione të ndryshme të vendit tonë, rezulton se metodologjia e përshkruar më lart nuk njihet. Nga ana tjetër, rrallë, për të mos thënë në asnjë rast, analizat dhe vlerësimet për ofertat e ndryshme marrin në konsideratë koston e gjithë ciklit jetësor. Në shumicën e rasteve (siç është përshkruar edhe në “Ligjin e Prokurimit Publik...”) analizat bëhen mbi bazën e çmimit fillestar dhe të disa treguesve teknikë. Vetë treguesit teknikë në institucionet e tjera nuk e kanë peshën që meritojnë në vlerësimin e ofertave (shpesh ato injorohen plotësisht). Argumenti i përdorur është se duke qenë se prokurohen produkte standarde, shpesh jo aq të sofistikuar sa një sistem luftarak (krahaso një kompjuter zyre me një helikopter) e konsiderojmë të arsyeshme të fokusohemi tek çmimi.

Është e kuptueshme që duke e konsideruar çmimin e blerjes “të parin dhe të fundin merak”, për më tepër fokusimi tek ai dhe jo tek e gjithë kostoja e ciklit jetësor, mund të çojë në vendime jo të drejta duke zgjedhur një ofertë e cila në shikim të parë duket më e favorshme, por në analizë të përgjithshme, mund të jetë më e shtrenjtë në raport me të tjerat për shkak të performancës së ulët (cilësia e mallit) koston më të lartë për orë pune, riparimeve të kushtueshme apo të shpeshta që kërkon, ciklit më të shkurtër jetësor (jetë më të shkurtër) etj. Posaçërisht në lidhje me indiferencën ndaj koston së ciklit jetësor gjykoj se kanë ndikuar dy aspekte:

Së pari: nxjerrja e koston të ciklit jetësor është më e komplikuar se thjesht referimi tek çmimi i blerjes. Analiza e secilit prej komponentëve të “koston së ciklit jetësor” të cilat janë përmendur edhe më lart përfshijnë: çmimin e blerjes, koston operacionale të llogaritur mbi bazën e koston për orë operimi dhe “tempo operacionale”⁽¹⁾ për gjithë

¹ - Tempo operacionale (në literaturën ushtarake në gjuhën angleze ndeshet edhe si “op-tempo”) është përgjegjësi e komandantit të njësisë. Ka të bëjë me kohën efektive të operimit të një pajisje apo sistemi në një periudhë të caktuar kohe. Shërben si bazë për llogaritje të tjera që kanë të bëjnë me furnizimin me karburant, municion, për llogaritjen e kontrolleve të programuara (scheduled checks) për riparimet e niveleve të ndryshme etj.

periudhën e ciklit jetësor, gjithashtu kostoja e riparimeve të secilit prej niveleve (I, II, III – kur ato aplikohen në pajisjen konkrete) e deri në koston për modifikime e nxjerrje nga përdorimi.

Së dyti: “Kostoja e ciklit jetësor” është jo vetëm e vështirë për t’u llogaritur, por shpesh është e vështirë për t’u kuptuar nga kushdo që nuk është ekspert i fushës. Problemi është se një person i tillë, mund të jetë përfaqësues i organeve të autorizuara për shqyrtim, audit, hetim, ndërsa pamundësia e tij “për të rrokur” logjikën e “kostos së ciklit jetësor” mund ta çojë në përfundime të pabazuara, që për anëtarët e grupit të prokurimit mund të jenë me pasoja jo të këndshme.

Sidoqoftë, në rastin e prokurimeve të pajisjeve ushtarake, siç u përmend edhe më lart, legjislacioni shqiptar është më fleksibël dhe si i tillë janë të pabazuara justifikimet për të mos u marrë me “koston e ciklit jetësor” në çdo rast që kemi të bëjmë me prokurime të kësaj natyre.

5.4. Kuptimi dhe roli i “Menaxherit të Programit”

Krahas mekanizmit analitik të përshkruar më lart në lidhje me “arsyetimin sasior”, i cili bën të mundur konvertimin e treguesve cilësorë në tregues sasiorë (pra numra) një tjetër komponent që nuk po gjen ende hapësirën e duhur për t’u aplikuar në FASH, në procesin “acquisition” është “Menaxheri i programit” dhe “menaxhimi i programit”. Në Direktivën 5000.1 të Departamentit të Mbrojtjes të FA Amerikane ekziston definicioni: *(Menaxhimi i programit është) - Procesi në të cilin një lider i vetëm ushtron autoritet të centralizuar dhe ka përgjegjësi për planifikimin, organizimin, plotësimin me personel të stafëve, kontrollin dhe drejtimin e përpjekjeve të përbashkëta të civilëve e ushtarakëve, qofshin ata të emëruar apo me cilësinë e pjesëmarrësit si dhe të institucioneve, për të menaxhuar një a më shumë programe specifike mbrojtje në fushën e “acquisition”, nëpërmjet zhvillimit⁽¹⁾, prodhimit, dislokimit⁽²⁾, operimit, mbështetjes⁽³⁾, dhe nxjerrjes nga përdorimi⁽⁴⁾*

Në jo pak raste, në SHBA, aftësitë demonstruara gjatë kryerjes së detyrës së menaxherit të programit, i kanë mundësuar personit (ushtarak apo civil) promovim në detyrë. Në CV-të e tyre mund të gjejmë formulime: “...Në admiral Wieringa⁽⁵⁾, me specialitet pilot i Forcave Detare Amerikane, ka një karrierë dhe eksperiencë shumë të gjatë në pilotim, menaxhimin e projekteve shkencore të sistemeve automatike dhe në acquisition. Pak vite më parë ai ka drejtuar 3 projekte disa vjeçare për avionët “Super Hornet”, me një vlerë totale prej 23 miliardë dollarësh, prej të cilëve i ka kursyer shtetit mbi 2 miliardë dollarë...”

Menaxheri i programit ka vetëm një detyrë – të menaxhojë programin që i është ngarkuar. Në këtë mënyrë përgjegjësia dhe roli i tij janë të qarta, si në rast suksesi, ashtu dhe në rast disfate.

¹ - Këtu “zhvillim” ka kuptimin “krijim nga fillimi”, pra diçka e shpikur.

² - Këtu “dislokim” ka kuptimin “çuarje në njësi” (pra hyrje në inventarin e asaj njësie).

³ - Këtu “mbështetje” ka kuptimin “mbështetje me furnizime, mirëmbajtje” etj.

⁴ - Në këtë rast është fjala për demilitarizimin, kthimin e tij në skrap, ose në përgjithësi në produkt të padëmshëm për mjedisin dhe komunitetin

⁵ - (Në origjinal Vice-Admiral) Gjeneral me tre yje, aktualisht Shefi i Agjencisë së Bashkëpunimit të Sigurisë dhe Mbrojtjes. Kjo Agjenci menaxhon 7-8 lloje fondesh të ndryshme në bashkëpunimin që realizon me vende të tjera. Midis tyre mund të përmendim programet IMET, FMF, FMS etj. Vetëm nga kjo Agjenci (pa llogaritur agjenci të tjera), çdo vit realizohen kontrata shitje me rreth 200 vende të botës. Ndërsa vlera totale e tyre shkon deri në 40 miliardë USD.

Në ShBA dallohen disa nivele menaxheri⁽¹⁾:

- Menaxher programi – për programe me vlera të mëdha. Zakonisht niveli i personit të zgjedhur për këtë pozicion është Gjeneral (për ushtarakët, në ndonjë rast edhe kolonel me stazh pune) ose “Nëpunës Ekzekutiv Sinjor” – SES⁽²⁾ (kur është civil). Raporton tek Oficeri Ekzekutiv i Programeve (PEO), i cili është rang më i lartë, (gjithnjë gjeneral ose SES).
- Menaxher projekti – për programe gjithashtu të mëdha por jo sa në rastin e parë. Ka gradë Kolonel ose Civil “nivel 15” (kolonel ekuivalent). Raporton tek Oficeri Ekzekutiv i Programeve (PEO) ose tek Program menaxheri.
- Menaxher produkti – për programe të nivelit më të ulët. Grada Nënkolonel ose Civil “nivel 16” (nënkolonel ekuivalent). Raporton tek Program menaxheri ose tek Projekt menaxheri.

Deri tani tek ne ka munguar ky aktor i rëndësishëm i procesit të “acquisition”. Natyrisht janë aplikuar rastet e një farë “kujdestarie” kur ushtarakëve të caktuar u është ngarkuar kjo detyrë si shtesë, pa i çliruar nga detyra të tjera funksionale. Për më tepër, ka pasur raste kur për këtë detyrë brenda një harku të shkurtër kohor, janë ngarkuar disa individë, njëri pas tjetrit, të cilët, pa diskutuar nivelin e ekspertizës që kanë pasur, fakti që kanë qenë të angazhuar për një kohë të shkurtër, i ka penguar të marrin në dorë si duhet menaxhimin e procesit (projektit në fjalë).

Aplikimi i praktikës së “menaxhimit/menaxherit të programit” kërkon një mendësi krejt tjetër. Individët që do të gjykohet të caktohen me këto detyra duhet të kenë ekspertizën, përvojën dhe bile edhe gradën e duhur. Nuk mund të pretendohet që këtë detyrë ta kryejnë ushtarakë me grada të ulëta. Menaxheri i programit/projektit do të duhet të koordinojnë punët midis strukturave të ndryshme, do të duhet të kërkojë fort llogari, të prezantojë raporte të ecurisë së punës, të kuptojë e zotërojë konceptet e menaxhimit, të drejtimit, të kostos, të njohë kuadrin ligjor, të ketë aftësi komunikimi me strukturat ushtarake e sektorin privat. Do të duhet të komunikojë lirisht me të huajt (të njohë e të përdorë rrjedhshëm të paktën gjuhën angleze). Minimumi ai duhet të ketë gradën e Nënkolonelit.

Duke marrë parasysh të gjitha kërkesat e shtruar më lart, bëhet e kuptueshme që individë të tillë nuk mund të gjenden rastësisht në radhët e FASH. Ata duhet të zgjidhen e t’i nënshtrohen edhe trajnimeve të posaçme për të edukuar ato cilësi tek vetja. Çdo qasje tjetër nuk të çon gjetkë përveçse në amatorizëm, në improvizime dhe punë të përciptë.

5.5. Testimi i produktit fundor

Shtjellimi që iu bë më lart procesit të “acquisition” në përgjithësi dhe sidomos mekanizmave të analizës “kosto-efektivitet” në kuadrin e të ashtuquajturit “arsyetim sasior”, krahas përpjekjes për të hedhur dritë e sugjeruar rrugët për vënien e këtij procesi në rrugë normale, synonte gjithashtu qartësimin e dobësive që ende ekzistojnë në kapacitetet tona dhe metodologjinë ekzistuese për të prokuruar sisteme/pajisje luftarake të mëdha. Këto dobësi i kanë padyshim rrënjët tek tradita jonë e paktë në

¹ - Për përcaktimet shih Direktiva 5000.1 e DoD (versioni, dt.23.10.2000). Në internet: https://acquisition.navy.mil/content/download/673/2813/file/dod5000_1_oct232000.pdf

² - Në ShBA sikurse në shumicën e vendeve të NATO-s, punonjësit civilë në Sistemin e Mbrojtjes, por edhe në disa ministri të tjera (si Ministri e Jashtme, e Brendshme etj) kanë të ashtuquajturën “Ekuivalencë grade”. Pra është e zakonshme të dëgjosh për ta shprehjet: “Major Ekuivalent”, ose “Një yll (pra gjeneral me një yll) ekuivalent” etj. SES në këtë rast - Senior Executive Service

këtë fushë. Gjatë të shkuarës moniste, përgjithësisht nevojat janë zgjidhur nga donacionet e siguruara fillimisht nga Bashkimi Sovjetik dhe më vonë nga Kina. Edhe në rastet kur këto sisteme/pajisje luftarake kanë ardhur në Shqipëri nëpërmjet këmbimit (me minerale apo produkte të tjera) procesit dhe praktikave tona asnjëherë nuk u është dashur të vihen përpara sfidës së ballafaqimit me disa oferta njëkohësisht dhe zgjedhjes së ofertës më të favorshme. Situata e donacioneve vijoi edhe në vitet që pasuan pas ndryshimeve demokratike, situatë që përveç anëve pozitive që përfaqësoheshin me hapa të hedhura drejt një force të armatosur me teknologji relativisht moderne e të standardeve të NATO-s, shkaktoi edhe atë “laryshi” tipash e sistemesh të përmendur më lart, me pasojat që dihen, sidomos në parkun e automjeteve tona. Nga ana tjetër, kjo ecuri, nuk shërbeu pozitivisht për krijimin e konsolidimit e kapaciteteve tona në fushën e “acquisition” dhe lidhur me të, edhe në kapacitetet tona për të testuar e garantuar kualitetet e nevojshme të sistemeve e pajisjeve të dhuruara e më vonë të blera.

Vendet e tjera e sigurojnë mbajtjen nën kontroll të cilësisë së sistemeve/pajisjeve të prokuruar në dy mënyra: a) nëpërmjet institucioneve të tyre të sigurisë së cilësisë (“quality assurance”) dhe b) nëpërmjet kompanive të mëdha private, të njohura e licencuara ndërkombëtarisht.

Dihet që për një numër të madh sistemesh të mëdha (anije, helikopterë etj) produktet nuk janë të gatshme në momentin e lidhjes së kontratës. Pra nuk janë “në raft” nëse do të duhej të përkthenim termin “off shelf” të përdorur në këto raste. Me lidhjen e kontratës (zakonisht pasi paguhet edhe një paradhënie që në disa raste shkon nga 10% deri në 30% të ekzemplarit të parë ose të gjithë kontratës) kompania fillon prodhimin e pajisjes. Gjatë këtij procesi i cili ka një kohëzgjatje të caktuar, institucionet e njësisë prokuroese (në rastin tonë të Ministrisë sonë të Mbrojtjes) kanë të drejtën që në momente kyçe të punës (ndërtimi i karkasës, sjellja e montimi i motorit etj) të kryejnë inspektime duke shqyrtuar me detaje respektimin e parametrave, standardeve, specifikimeve teknike etj. Është e qartë se kjo kërkon profesionalizëm. Në radhë të parë kjo kërkon njohjen e procesit dhe të vetë pajisjes në ndërtim e operim (do të ishte jo logjike që kur është fjala për prokurim helikopterësh, të mos kishte pilotë helikopteri në grupin tonë të inspektimit). Sigurisht që kjo kërkon edhe njohjen e standardeve që zbatohen konkretisht në atë fushë të ngushtë që i nënshtrohet inspektimit (fjala vjen motorit të anijes). Për to në botë është ndërtuar tashmë dhe respektohet sistemi ISO.

Në lidhje me këtë fazë kaq delikate të testimit e certifikimit, mund të sillnim shembullin e Hungarisë, një shtet dhe një forcë e armatosur e krahasueshme nga aspekti i madhësisë me vendin dhe forcat tona të armatosura.

Në Forcat e Armatosura Hungareze (HAF) për të gjithë procesin e “acquisition” dhe mbështetjen e HAF, funksionon Agjencia e Zhvillimit dhe Logjistikës me një personel

ISO – Organizata Ndërkombëtare e Standardizimit, institucion jo-qeveritar, me shtabin qendror në Gjenevë, u themelua në 1947, për përcaktimin e përhapjen e standardeve të cilat shpesh janë bërë ligje me fuqi ndërkombëtare. 162 shtete të botës (nga 203) janë bërë anëtarë të ISO. Në rrejetin e krijuar prej saj punojnë rreth 2700 komitete/nënkomitete teknike apo grupe pune. Financat e saj përbëhen nga kuotizimi i vendeve anëtare (në proporcion me GDP) dhe shitja e standardeve. Në total llogariten rreth 15500 standarde ISO (çdo vit shtohen rreth 1100 të reja). Prej tyre kanë gjetur përfitim, shtete, investitorë, sipërmarrës, shpikës, vende në zhvillim etj. Vetë ISO shpall standardet por nuk i imponon ato. Janë struktura të tjera që duke u mbështetur në këto standarde kryejnë teste, certifikime etj. Çdo standard gjendet në format elektronik dhe në letër. Kur përshkruhet në letër (format A-4, që është gjithashtu ISO standard) mund të shkojë nga 4 në disa qindra faqe. Çdo standard është specifik për një produkt (duke filluar nga kimikatet, tek pajisjet ushtarake). Janë dy standarde me fushë veprimi të përgjithshme: ISO-9001 (në fakt një set - i gjithi për cilësinë) dhe ISO-14001 (mjedisi).

të përgjithshëm prej rreth 420 veta, nën “tutelën” e një sekretari shteti (rang zëvendësministri) por vetë Agjencia është jashtë strukturës së Ministrisë së Mbrojtjes. Ajo ka 6 drejtori kryesore. Drejtoria Teknologjike prej rreth 60 vetash, ka degën e Sigurisë së Cilësisë me 19 veta⁽¹⁾. Në përbërje të saj është bërë e mundur të punësohen specialistë të nivelit të lartë shkencor (me kualifikime nga më të lartat brenda apo jashtë vendit).

Në Forcat e Armatosura Rumune (RAF) procesi “acquisition” është përgjegjësi e Departamentit të Armatimeve⁽²⁾. Siguria e cilësisë i është ngarkuar Drejtorisë teknologjike e cila ka gjithashtu edhe përgjegjësinë e certifikimit të kompanive (brenda vendit) dhe kodifikimit. Në përbërje të kësaj drejtorie janë edhe komisionet e Përfaqësuesve Ushtarakë (gjithsej rreth 54 veta) të cilët kryejnë ekspertizë dhe testime në terren.

Analogjitë me vendin tonë janë të vështira, në mos të pamundura. Në FASH aktualisht mungojnë kapacitetet për testimin e pavarur dhe garantimin e cilësisë së sistemeve e pajisjeve ushtarake që prokurohen. I vetmi institucion testimi, funksional në FASH është Laboratori Qendror Ushtarak i cili nuk ka as kapacitetet dhe as misionin për të kryer testime të karakterit dhe nivelit të përmendur më lart.

Lab. Qend. i FASH i ka si mision: Zbulimin e agjentëve kimikë e bakteriologjikë në fushën e luftës; mbajtjen nën kontroll të municioneve, nëpërmjet analizave kimike e fizike-mekanike; kryerjen e analizave për pajisjet e mbrojtjes kundër kimike, për ushqimet, veshmbathjen dhe karburant-lubrifikantet që futen në FASH; monitorimin e mjedisit në kuadër të emergjencave civile apo aksidenteve industriale

Në strukturën e tij janë: Laboratori i municioneve; Laboratori i analizave kimike; Laboratori i analizave të ushqimit, veshmbathjes, karburanteve dhe analizave bakteriologjike. Është akredituar nga Drejtoria e Akreditimit – si i vetmi institucion ligjor për testimin e vlerësimin e rreth 80 parametrave (për barute, agjentë kimikë, ushqime, karburante). Vlerësimet e tij njihen brenda e jashtë vendit.

Për të kontrolluar cilësinë e sistemeve/pajisjeve, pra për të garantuar që produkti i sjellë më në fund nga kompania sipërmarrëse është me të njëjtat parametra të prezantuar në ofertë (të cilat në fund të fundit e kualifikuan atë si ofertë fituese) një tjetër mundësi janë kompanitë private të licencuara dhe të njohura në arenën ndërkombëtare posaçërisht për testime e certifikime të tilla.

Njëra prej tyre, “Bureau Veritas”, mori përsipër të garantonte inspektimet dhe testimet për secilën nga 4 anijet e patrullimit, në kuadrin e projektit të njohur tashmë për modernizimin e flotës sonë detare. Kuptohet që edhe puna me institucione të tilla paraqet vështirësitë e veta. Ato duhen njohur në aspektin e misionit dhe shërbimeve që ofrojnë, por edhe në aspektin që ky shërbim ka koston e vet. Është e natyrshme që fitimi është motivi që i ka nxjerrë në tregun ndërkombëtar këto kompani dhe ofrojnë shërbime ekspertize, testimi e certifikimi kundrejt pagesës. Hyrja në marrëdhënie kontraktuale me institucione të tilla kërkon

Bureau Veritas - Kompani ndërkombëtare që ofron shërbime konsulence, testime dhe certifikime për institucione shtetërore e private. U formua në Antwerp (Belgjikë) në vitin 1828. Në vitin 2010 numëronte 47 mijë nëpunës, me 1000 qendra e laboratorë në 140 vende të botës. Një shtrirje e tillë i dedikohet krahas të tjerash edhe faktit që në vetëm në 10 vjetët e fundit ka blerë rreth 50 grupe të mëdha sigurimesh apo testimesh, prej të cilave 7 në ShBA, 2 në Angli dhe 3 në Australi. Shtabi qendror i saj është vendosur në Paris. Bisnesi i saj janë testimet për të provuar e dokumentuar përputhshmërinë e një produkti me standardet e vendosura të cilësisë, sigurisë së shëndetit, të mjedisit etj. Kompania është lider botëror në 8 fusha madhore testimi e certifikimi, kryesisht në industrinë e anijeve por së fundi edhe në industrinë e konstruksioneve, të shëndetit, të shërbimeve ndaj konsumatorit etj.

¹ - Nëndega e Sigurimit të Cilësisë ka realizuar në një periudhë 5-6 vjeçare marrjen pjesë në 280 procedura prokurimi, mbikëqyrjen e 130 kontratave (në aspektin e cilësisë së produktit). Ka hyrë në lidhje me 9 vende të NATO-s duke dhënë ekspertizë për 15 kontrata dhe kërkuar e marrë ekspertizë prej tyre në 16 kontrata, gjë që mundësohet në kuadrin e STANAG-4107 të NATO-s. (marrë nga brifingu i palës hungareze, prezantuar në SHPFASH, Tiranë, Prill-2008).

² - . Brifing nga personeli përkatës dhënë në SHPFASH, Tiranë, Prill-2008, gjithashtu në web: <http://www.mapn.ro> dhe <http://www.dpa.ro>

gjithashtu njohjen e kuadrit ligjor ndërkombëtar, e sistemit dhe rregullave të arbitrazhit, e mekanizmave të pagesës dhe gjithashtu rregullat e pranuar për ndarjen e ngarkesës (për të paguar kompani të tilla) midis njësisë së prokurimit (pra Ministrisë së Mbrojtjes të RSH) dhe vetë firmës sipërmarrëse që ofron sistemin apo pajisjen⁽¹⁾. Përfundimi i procesit të testimi (testimeve pjesore) është moment me rëndësi jo vetëm për konkluzionet që arrihen në lidhje me kualitetet e sistemit/pajisjes, por edhe për faktin që në përfundim të tij, me nënshkrimin e akteve përkatëse bëhen pagesat, pra shuma të mëdha parash shkojnë në arkën e kompanisë përkatëse. Çdo konstatim i mëvonshëm në lidhje me cilësinë e munguar të sistemeve/pajisjeve të prokuruar, zor se do të mund të ndreqte plotësisht dëmin e shkaktuar, pa përmendur procedurat e gjata e burokratike të arbitrimin ndërkombëtar.

5.6. Dinamika e procesit “acquisition”⁽²⁾.

Paraqitja e hollësishme që iu bë procesit të “acquisition” në këtë kapitull, trajtimi i problemeve që kanë të bëjnë me strukturat përgjegjëse, kuadrin ligjor, mekanizmat analitikë të krahasimit dhe përzgjedhjes së ofertave të ofruara, ndihmojnë për të rrokur pamjen komplekse të tij. Tashmë është e nevojshme që gjithë këto struktura e mekanizma të paraqitjen në dinamikën e tyre, pra në lëvizje, të kondicionuara nga produktet e pritshme dhe etapat kohore brenda harkut të një viti. Është përmendur më lart që ky proces është “i udhëhequr nga etapat”, të cilat për t’i lënë vendin njëra tjetrës duhet të japin produkte konkrete, të konfirmuara apo miratuara nga struktura përkatëse.

Stadi 1 – gjenerimi i kërkesës operacionale

Procesi nis me gjenerimin e kërkesës operacionale. Në vetvete, siç u përmend në fillim të këtij kapitulli, kjo kërkesë është një dokument kompleks, i përgatitur zakonisht nga njësia madhore ose komanda e shërbimit (Forca Tokësore, Detare, Ajrore). Në vijim do të përdoret termi i përgjithësuar “njësia madhore”. Vetë kërkesa operacionale paraqitet përpara Bordit të Modernizimit (shih për përbërjen e Bordit, pika 5.2). Në krye të kapitullit u përshkruan disa tipare të kërkesës operacionale, njëri prej tyre, më kryesori, është lidhja që ajo ka me vetë misionin e institucionit që e ka prodhuar këtë kërkesë operacionale. Logjika e këtij momenti është që ndërsa Shtabi i Përgjithshëm ka përcaktuar misionin dhe detyrat kryesore të njësisë madhore, ndërsa Shefi i Shtabit të Përgjithshëm e ka zyrtarizuar atë nëpërmjet urdhrin operacionale, komanda e kësaj njësie, pasi bën vlerësimin e misionit, përcakton kapacitetet që i duhen për ta plotësuar, i krahason ato kapacitete me kapacitetet operacionale që ka në fakt dhe në rast se konstaton diferenca (gap) propozon zhvillimin e kapaciteteve shtesë. Sigurisht këto kapacitete të munguara e të kërkuara, mund të jenë njerëzore (pra rritje e numrit të personelit) apo të natyrave të tjera, p.sh kërkesë për një lloj të veçantë trajnimi (i cili mund të kryhet edhe në bashkëpunim me njësi të tjera apo dhe me vende të tjera). Në rastet kur këto kapacitete të munguara do të jenë të natyrës “sisteme të reja luftarake”, komanda e njësisë madhore vjen përpara Bordit të Modernizimit për të marrë miratimin paraprak.

¹ - Në disa raste, kompanitë prodhuese të sistemit/pajisjes së prokuruar, janë të gatshme të paguajnë tek byroja inspektuese/testuese të gjithë koston e të gjitha testimeve dhe inspektimeve që kryhen, gjatë gjithë procesit për prodhimin e këtij sistemi/pajisje.

² - Në këtë nënkaptull, shtjellimi do të bëhet për rastet më të përgjithshme, kur prokurimi do të kryhet nëpërmjet buxhetit të mbrojtjes. Sigurisht, siç tregon edhe përvoja e vendit tone apo të vendeve të tjera, një pajisje, bile edhe një sistem kompleks luftarak mund të sigurohet edhe nëpërmjet donacioneve nga shtete të tjera. Një rast I tillë nuk është objekti i trajtimit tonë.

Në praktikat e deri tanishme, përgjithësisht ka pasur vështirësi për të bërë dallimin midis kërkesës për kapacitetet operacionale të munguara dhe vetë pajisjeve. Përgjithësisht rrallë përpara Bordit të Modernizimit janë parashtruar nevoja për kapacitete. Shpesh referuesit janë zhytur në detaje pa fund, për të cilat Bordi i Modernizimit nuk e ka pasur ekspertizën e duhur, pasi ato kanë qenë të natyrës teknike, të sektorit apo specialitetit të ngushtë, të përshtatshme dhe pa dyshim me shumë vlerë, për nivelin/funksionin e pilotit, drejtuesit të mjetit, në përgjithësi të operatorit të sistemit, por jo të nivelit të gjeneralit apo të drejtorit të Shtabit të Përgjithshëm prej të cilëve përbëhet Bordi i Modernizimit.

Thënë ndryshe, së pari e mbi të gjitha, kur paraqet kërkesën operacionale, komandanti i njësisë madhore apo personi që relaton në emër të tij, duhet të shpallë qartazi kapacitetet që i duhen të natyrës: nivel mbrojtje të trupës, kapacitet për transportin e trupës në fushën e luftimit, kapacitete për të hapur zjarr ditën e natën, kapacitete për zbulimin e fushës së luftimit ditën e natën (zbulim të natyrës optike, radio-valësh, akustike etj). Do të ishte e preferueshme që këto kapacitete të mos lidheshin qysh në fillim me sisteme konkrete (ca më pak e kurrësi me tipa apo marka mjetesh).

Natyrisht, Bordi i Modernizimit do ta ketë të nevojshme t'i jepet një pamje e gjendjes aktuale të njësisë, gjithashtu e pamjes (vizionit) që gjykon komandanti i njësisë pas sigurimit të këtyre kapaciteteve. Për këtë arsye të gjitha kërkesat operacionale duhet të nisin me një paraqitje të qartë të misionit dhe pastaj të gjendjes aktuale të kapaciteteve të njësisë.

Pas kësaj, në vijim të prezantimit të kërkesës operacionale, komandanti i njësisë mund të bëhet disi më konkret duke prezantuar idenë e tij, për mjetet me të cilat ai mendon të sigurojë këto kapacitete të shtuara (gjithnjë pa përmendur tipa apo marka konkrete). Për të njëjtin kapacitet mund të prezantohen më shumë se një ide në lidhje me sistemin që mund të prokurohet. Për ilustrim mund të sillnim shembullin kur kërkohen kapacitete për dislokim e lëvizje në fushën e luftimit. Ky kapacitet mund të sigurohet sipas rastit nga toka por edhe nga ajri. Në rastin e transportit nga toka mund të sigurohet me mjete pa blind, me mjete me blind të lehtë, me blind të mesëm etj.

Në çdo rast, kërkesa operacionale duhet të parashtrrojë “shtrirjen” në aspektin sasior, pra sasinë e mjeteve që gjykohet e nevojshme të prokurohen si dhe argumentet, deri në cilin nivel do të bëhet kompletimi me to i njësisë së vet. E lidhur me to është e nevojshme që Bordit të Modernizimit t'i prezantohet edhe një kosto e përafërt, pra implikimet financiare që gjykohet të ketë një kërkesë e tillë nëse miratohet. Një komponent i pashmangshëm i kërkesës operacionale është padyshim “koha”, pra segmenti kohor që komandanti gjykon (në fakt kërkon) të realizojë kapacitetin e shtuar të njësisë së tij.

Diskutimet e Bordit të Modernizimit duhet të jenë konkrete dhe të kontribuojnë në plotësimin e kërkesës operacionale. Gjatë analizës që i bëhet në Bord kërkesës operacionale, është e domosdoshme të evidentohet përputhja e saj me principet dhe objektivat e vendosura në “Planin e Modernizimit” (shih kapitulli i “Planifikimit”, planet mbështetëse). Kriter nga më të rëndësishmit në këtë analizë duhet të jetë gjithashtu konformiteti me paketën e “Objektivave të Forcës” të vendosura nga NATO për t'u arritur nga forcat tona. Gjithashtu në aspektin e “nivelit të ambicies” duhet të shprehen mendime në lidhje me mundësitë financiare (megjithëse kalkulimet financiare janë të përafërta) etj. Në jo pak raste, një debat i tillë i ka munguar mbledhjeve të Bordit të Modernizimit, ku janë diskutuar e miratuar kërkesa të ndryshme operacionale.

Një moment tjetër i kësaj mbledhje të Bordit është klasifikimi i kërkesës së paraqitur. Pra është e nevojshme që Bordi të vlerësojë nëse kjo kërkesë, si dhe prokurimi i sistemit në fjalë është i natyrës sensitive, pra publikimi i saj çënon interesat e sigurisë apo jo. Në rastin e parë, automatikisht përcaktohet që prokurimi i kësaj pajisje do të kryhet sipas VKM Nr.1403, datë 27.10.2008. Në të kundërtën, prokurimi do të kryhet duke zbatuar kërkesat standarde të Ligjit Nr.9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik” (i ndryshuar).

Deri tani vendimet e Bordit të Modernizimit kanë qenë tepër koncize dhe nuk e ka kaluar një faqe format “A-4”. Në fakt vendimi, përveç faktit që miraton kërkesën operacionale në fjalë duhet të japë pamje të qartë të disa pikave kyçe të përfshira edhe në kërkesën operacionale, sidomos duhet të përcaktojë detyra me afat për etapat e tjera të procesit të “acquisition” për institucionet e tjera përkatëse, në mënyrë të posaçme për Drejtorinë e Modernizimit. Një kopje e këtij vendimi duhet t’i shkojë edhe Shefit të ShShPFA, duke qenë se Bordi vepron si organ këshillues për të, ndërsa ky i fundit duhet të ushtrojë një mbikëqyrje të afërt të procesit në këtë etapë të rrjedhës së tij. Me marrjen e vendimit të Bordit të Modernizimit, për miratimin e kërkesës operacionale në fjalë, mbyllet etapa e parë e procesit të “acquisition” për këtë sistem/pajisje konkrete luftarake.

Stadi 2 – vendosja e kriterëve operacionale e metodologjike për vlerësimin e opsioneve të sistemeve e pajisjeve që pritet të ofrohen.

Edhe kjo etapë zhvillohet në Bordin e Modernizimit, por puna kryesore kryhet nga Drejtoria e Modernizimit. Siç përcaktohet edhe rregulloret aktuale, Drejtori i Drejtorisë së Modernizimit merr pjesë në të gjitha mbledhjet e Bordit të Modernizimit, pa të drejtë vote, por me të drejtën për të marrë fjalën e sjellë ekspertizën e tij sa herë që e gjykon të nevojshme. Me marrjen e vendimit të Bordit, të etapës së parë, Drejtori i Drejtorisë së Modernizimit vë në lëvizje personelin e tij për dy linja kryesore. Linja e parë: - përgatitja e mekanizmit vlerësues të përmendur më lart (me të tre komponentët e tij, a) tabelën e treguesve cilësorë e sasiore (numërzimin) b) pemën hierarkike të treguesve cilësorë (teknikë, taktikë) dhe c) koeficientët përkatës të ponderimit). Në linjën e dytë, me një grup tjetër specialistësh mund të bëhen sondazhet e para të tregut ndërkombëtar me qëllim përcaktimin e tipave më të preferuar në tregun e armëve, kompanitë që i tregtojnë, çmimet e përafërta, eksperiencia të vendeve të tjera (sidomos në rajon) me prokurime të ngjashme, vende që janë gjithashtu në proces të prokurimit të sistemeve/pajisjeve të kësaj natyre (me qëllim mundësinë e prokurimit të përbashkët etj).

Dy linjat e mësipërme dhe detyrat brenda secilës prej tyre, deri tani janë kryer vetëm pjesërisht në institucionet tona prokuruese. Këtu kanë ndikuar një numër faktorësh të traditës, përvojës, por edhe të kapaciteteve konkrete të tyre. Aktualisht Drejtoria e Modernizimit ka një efektiv prej 22 vetash⁽¹⁾. Pra edhe vetëm nga pikëpamja numerike, e personelit në dispozicion, konstatohet lehtë vështirësia për të përballuar kërkesat kësaj etape të procesit. Duke sjellë përsëri shembullin e Hungarisë, mund të thoshim se brenda Agjencisë së Zhvillimit dhe Logjistikës (siç u përmend më lart, me efektiv të përgjithshëm 420 veta) vetëm Drejtoria e Bashkëpunimit dhe Mbështetjes Ndërkombëtare ka një efektiv prej 57 vetash. Drejtoria e Menaxhimit të Programeve ka një efektiv prej 70 vetash, ndërsa Drejtoria e “acquisition” e ka efektivin 58 veta.

¹ - Shih Urdhër i Kryeministrit të RSH, Nr.94, datë 30.04.2010

Pas këtij “digresioni” të nevojshëm, le të kthehemi përsëri tek momenti kur Drejtoria e Modernizimit paraqet produktet e saj përpara Bordit të Modernizimit. Së pari në këtë paraqitje duhet të bëhet një zberthim i detajuar i të gjithë listës së treguesve teknikë e taktikë të sistemit të kërkuar gjatë stadit-1 si dhe organizimi i tyre në hierarki, së bashku me koeficientet e ponderimit, gjë që është e njohur tashmë në sajë të trajtimit përkatës në këtë kapitull. Për shkak të sensitivitetit që paraqet ky mekanizëm analitik, gjithashtu të trajtuar tashmë, është e domosdoshme që të sigurohet mbikëqyrja dhe miratimi i një institucioni me peshë siç është Bordi. Nga vetë përbërja e tij, nisur edhe nga fakti që në këtë mbledhje duhet të ftohen për të marrë pjesë edhe përfaqësuesit e komandës të njësisë që paraqiti kërkesën operacionale, ekzistojnë të gjitha kushtet dhe potencialet që secila nga degët hierarkike, sikurse edhe koeficientet ponderues për to, të shqyrtohen me imtësi. Këtu mund të korrigjohet edhe ndonjë vlerësim i pabazuar i Drejtorisë së Modernizimit. Me fjalë të tjera, është vendi, momenti dhe audienca e duhur për të sjellë argumente e kërkuar që ndonjë prej komponentëve të marrë më shumë apo të humbasë peshë në strukturën e përgjithshme të variableve në vlerësim. Eksperti ushtarak duhet të thotë fjalën e vet nëse gjykon që një cilësi (për shembull distanca e zjarrit) të vlerësohet me më shumë pikë. Ai mund të propozojë të hyjnë në procesin e vlerësimit edhe tregues të tjerë të cilët mund të jenë harruar apo janë konsideruar të panevojshëm nga grupi që ka bërë përgatitjen e “pemës hierarkike” të treguesve teknike e taktikë. Në përgjithësi ky proces mund të marrë relativisht një kohë relativisht të gjatë por duke qenë kaq i rëndësishëm në efektet që do të prodhojë më pas në procesin e prokurimit, e meriton vëmendjen e kushtuar. Në varësi nga kushtet konkrete, Bordi mund të marrë vendim që Drejtoria e Prokurimeve të reflektojë vërejtjet dhe ta paraqesë përsëri produktin e vet (lista e treguesve, hierarkia e tyre dhe koeficientet përkatës të ponderimit) në një mbledhje tjetër. Vlen të sille të kujtesë që deri në këto momente nuk ka asnjë kompani private konkrete dhe sigurisht as ndonjë ofertë në tryezë.

Në këtë fazë, gjykoj se mund merret informacion edhe për një numër problemesh të tjera që i takojnë linjës së dytë të punës përgatitore të Drejtorisë së Modernizimit. Sidomos informacioni më i plotë që mund të sjellë Drejtoria në lidhje me çmimet, tentativat në rajon, nga shtete të tjera për të kryer prokurime të kësaj natyre, duhet të bëjë që Bordi i Modernizimit të dalë me vendim dhe propozime konkrete për ShShP dhe Ministrin e Mbrojtjes, qoftë për ndryshim të sasisë së sistemeve qoftë për testimin e qëndrimit të vendeve të tjera, në lidhje me gatishmërinë e tyre për të “bashkuar forcat”, pasi është në logjikën e prokurimeve që rritja e sasisë së sistemeve/pajisjeve në prokurim ul çmimin për njësi duke sjellë benefite për të gjithë “lojtarët”. Përfundimi i kësaj etape dhe marrja e vendimeve përkatëse nga Bordi i Modernizimit (miratimi i propozimeve të Drejtorisë së Modernizimit, sidomos i mekanizmit analitik të propozuar prej saj) shënon edhe përfundimin e Stadit-2 në procesin e “acquisition”.

Metodologjia e punës, funksionet dhe detyrat që duhet të kryejnë aktorë të ndryshëm të procesit të “acquisition” në Stad-2, të përshkruara më lart, aktualisht nuk ekzistojnë në praktikën e punës të institucioneve tona që merren me prokurimin e pajisjeve ushtarake. Praktika e deritanishme që në vend të tyre, në Bordin e Modernizimit sille për t’u miratuar “Projekti Teknik”, gjykoj se nuk është e drejtë. Ky dokument përgatitet nga Drejtoria e Modernizimit. Në përmbajtje të tij, në një masë të konsiderueshme, paraqiten detaje teknike të cilat jo rrallë i kanë vënë anëtarët e Bordit të Modernizimit (kujtojmë të rangut të gjeneralit apo kolonelit) në rolin e teknikienit, për ballë sfidës për të dhënë mendim ose thjesht për të miratuar specifikime teknike të cilat normalisht i bën një strukturë tjetër, konkretisht njësia e prokurimit.

Stadi 3 - Prokurimi

Tashmë mund të fillojë faza tjetër e cila është prokurimi i sistemit/pajisjes së re. Përshkrimi i detyrave të kësaj faze del nga objekti i këtij materiali. Për më tepër ato janë të përshkruara Ligjin e Prokurimit, në Rregulloren e miratuar nga VKM 1403, si dhe në një numër udhëzuesish të tjerë. Rikujtojmë sërish që të veçantën këtu e përbën mekanizmi analitik i përshkruar në një pjesë të konsiderueshme të këtij kapitulli.

Përfundimi i procesit të prokurimit, zgjedhja e ofertës më të mirë dhe lidhja e kontratës me firmën fituese mund të shënojë edhe përfundimin e “Stadit-3”. Në varësi nga madhësia e kontratës (e shprehur në vlerë monetare) bazuar në kuadrin tonë ligjor, ajo mund të shkojë për miratim paraprak në Parlament.

Stadi 4 – Realizimi i kontratës

Zbatimi i kontratës rregullohet sipas një kalendari të rënë dakord midis palëve. Këtu është vendi për të aplikuar praktikat e caktimit dhe aktivizimit të Menaxherit të Programit/projektit, kryerjes së testimeve (sipas fazave të procesit, në kantierin e ndërtimit apo në poligone, kur është e nevojshme të kryhen demonstrime, qitje luftarake etj). Paralelisht me ndërtimin e ekzemplarëve të parë, mund të jetë e nevojshme të kryhet trajnimi i personelit (ushtar, nënoficer apo civil) që do ta operojë atë sistem/pajisje, trajnimi i personelit mirëmbajtës, mund të lindë gjithashtu nevoja për ndërtime apo përshtatje infrastrukture (hangarë të ndryshëm etj). Në disa kontrata, kompanitë marrin përsipër si pjesë e pandarë e paketës së ofruar, edhe trajnimin e personelit operator (pilot, ngarës mjete të blinduar etj) të personelit mirëmbajtës dhe ndonjëherë edhe të personelit instruktor. Ka raste që bashkë me sistemet/pajisjet të dërgohet (si pjesë integrale e kontratës) edhe një paketë pjesësh ndërrimi, pjesë rezervë etj. Gjithë ky proces i harmonizuar e ka të domosdoshme menaxherin e programit/projektit (i cili sigurisht mbështetet nga një grup i caktuar specialistësh), me qëllim mbajtjen në dorë dhe realizimin frontal të gjithë këtyre detyrave. Pjesë e kësaj faze mund të jenë edhe takime të ndryshme informuese në nivel të lartë, marrja e vendimeve pjesore për zgjidhjen e pengesave që dalin në rrugë e sipër etj. E gjithë kjo fazë, mund të konsiderohej “Stadi-4”. Në përfundim të saj sistemi/pajisjet janë dërguar në njësi dhe efektiviteti supozohet të ketë filluar përdorimin (trajnim apo përdorim në operacion konkret) ndërsa kompanisë i janë shlyer plotësisht detyrimet financiare.

Krahas përshkrimit të gjithë këtij procesi (i cili për efekt metodologjik për edhe për t’u menaxhuar më mirë, u gjykua të ndahej në 4 stadi) është e nevojshme të vendosen edhe disa kritere kohore/kalendarike. Në këtë ndërmarrje mund të merreshin pika nisme të ndryshme. Në qoftë se mbajmë në konsideratë faktin që propozimet për buxhetin e vitit pasardhës zakonisht dërgohen në Qeveri nga Ministria në muajin Qershor, kjo do të thotë se nga pikëpamja e prokurimit të një pajisjeje të re, kalkulimet në lidhje me koston e programit/projektit si dhe shtrirjen e mundshme në kohë, pra implikimet financiare në vitin pasardhës dhe (në mënyrë të përafërt) në secilin nga vitet vijues (nëse programi do të shtrihet në shumë vite) duhet të kenë përfunduar përpara tentativës për të kompletuar propozimet për buxhetin e vitit pasardhës. Në lidhjen 5.3, kam paraqitur një kalendar të mundshëm për t’u ndjekur gjatë procesit të “acquisition” që nga momenti i formulimit të kërkesës operacionale deri në realizimin e kontratës. Në këtë rast është marrë në konsideratë një kontratë e cila është planifikuar që të realizohet në katër vjet (që nga momenti i hyrjes në fuqi të saj).

5.7. Përfundime dhe rekomandime:

Nga trajtimi që iu bë fazës së “Ekzekutimit” të procesit të PPBE, dalin disa përfundime e rekomandime të rëndësishme dhe konkretisht:

1. Është e domosdoshme të mbahet parasysh se “Ekzekutimi”, nga vetë fjala, është pjesa përmbyllëse e procesit të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes (PPBE). Ajo përfaqëson ato aksione të cilat u japin vlerë reale gjithë punës së bërë në fazat e mëparshme. Kapacitetet operacionale pa të cilat nuk mund të kuptohet realizimi i detyrës nga njësia apo shërbimi/forca, krijohen (ose përmirësohen) gjatë “Ekzekutimit”. Për rrjedhojë, dështimi në këtë fazë zhvlerëson gjithçka.
2. Procesi aktual i “Ekzekutimit” në FASH, ka pasur problemet e veta. Për shkak të tyre, porcione të mëdha të buxhetit të mbrojtjes kanë mbetur pa u realizuar, gjë që nënkupton kapacitete operacionale të pa arritura apo të realizuara pjesërisht. Në këto kushte, ky proces ka nevojë të rishikohet e përmirësohet. Ndërsa momenti i “gjenerimit të kërkesës operacionale” ka nevojë për përmirësime të pjesshme, gjithë pjesa tjetër që lidhet me mekanizmat analitikë të vlerësimit të ofertave, si dhe verifikimi e testimi i tyre, ka nevojë për rishikim shumë më të thellë, kryesisht mbi bazën e të ashtuquajturit “arsyetim sasior”, por edhe nga aspekti metodologjik e ligjor.
3. Rishikimet e përmendura më lart, si dhe paralelet e bëra me disa nga shtetet pranë vendit tonë (gjeografikisht dhe nga përmasat e tyre), gjithë ky përmirësim i nevojshëm, kërkojnë në mënyrë integrale rishikimin dhe fuqizimin e strukturave që merren me “acquisition” në përgjithësi. Kjo gjë kërkohej të shihet nga aspekti sasior, nga ai strukturor, por sidomos nga aspekti i cilësisë së ekspertizës të personelit që do të rekrutohet për të punuar në këto struktura. Kualifikimet e spikatura në menaxhim, programim, kosto e legjislacion, së bashku me njohuri shumë të mira të gjuhëve të huaja, sidomos të gjuhës angleze, duhet të jenë të vetmet kritere për emërimin e personelit në këto institucione.
4. Procesi i “acquisition” ka nevojë të vihet gjithashtu më mirë në objekt të shqyrtimeve, kontrolleve e analizave, nga nivelet më të larta. Krahas vëmendjes së niveleve të larta të Ministrisë së Mbrojtjes dhe Shtabit të Përgjithshëm, e cila përgjithësisht nuk ka munguar, është e domosdoshme të ndihet edhe vëmendja e komisioneve të ndryshme parlamentare. Një mjet efikas mund të ishin edhe analizat vlerësuese nga organe të pavarura, që zotërojnë ekspertizën e nevojshme në këtë fushë. Për shkak të vështirësive të njohura, këtu mund të kërkohej edhe ndihma nga vende mike (ShBA në radhë të parë) por edhe nga institucione të specializuara të NATO-s. Për më tepër, këto masa mbikëqyrje e kontrolli duhej të ishin periodike, të programuara dhe me fokus e objektiva të qarta.

KAPITULLI 6 - Konkluzione e rekomandime përfundimtare

1. Sistemi i mbrojtjes të një vendi është mjaft kompleks, ndërsa ndërtimi e mbajtja e kapaciteteve të sigurisë është një ndërmarrje mjaft e vështirë. Kjo ndodh për shkak të kapaciteteve të larmishme operacionale që kërkohen, për koston e lartë që ato kanë e nevojën për t'u realizuar e mbajtur në periudha të gjata kohe, që shkojnë shpesh deri në 20 – 25 vjet, në një kohë që burimet e mbrojtjes, në çdo vend, po shohin një tendencë shtrëngimi e limitimi.
2. Në mjaft vende po vërehet dukuria e zhvendosjes së mbrojtjes “më poshtë”, në listën e prioriteteve, për rrjedhojë janë fusha/sectorë të tjerë që marrin pjesën më të madhe të buxhetit të qeverive. Në këto kushte është i domosdoshëm menaxhimi i mençur i burimeve, adoptimi i sistemeve të planifikimit afatgjatë të mbrojtjes e bashkë me to, i metodave, që të kombinojnë sa më mirë, në një të vetme planet e vizionet afatlargëta me burimet e dhëna në dispozicion. Veçanërisht në këtë lidhje, marrin një rol të posaçëm programet e mbrojtjes, si urë lidhëse midis vizioneve, aktiviteteve për krijimin e kapaciteteve operacionale dhe fondeve në dispozicion, të gjitha këto të projektuara në afate kohore të caktuara.
3. Tendenca e zgjerimit të diapazonit të detyrave/misioneve që u ngarkohen sot forcave të armatosura (misione tradicionale, paqeruajtëse, humanitare, përballje asimetrike, etj) përkundrajt shtrëngimeve në buxhet, imponon planifikimin e realizimit të këtyre misioneve me të njëjtën paketë forcash (“single set of forces”). Duke qenë e vetmja zgjidhje konceptuale e mundshme, në rrethanat e mësipërme, ajo kërkon vendime të pjekura dhe ekzekutim të vendosur të tyre, në të gjitha fushat e aktivitetit të FASH: “personel”, “trajnim-stërvitje”, “prokurim sistemesh e pajisjesh”, etj.
4. PPBE(S) sikurse çdo sistem tjetër menaxhimi, nuk mund të jetë çelësi magjik që mjafton të adoptohet dhe zgjidh automatikisht çdo problem. PPBE nuk zëvendëson mjeshtërinë luftarake dhe përvojën e shtabeve e komandave. Ai shërben për të kanalizuar punën e tyre në drejtimin më të mirë të mundshëm, për të krijuar kapacitetet nevojshme në interes të sigurisë së vendit. Nga ana tjetër, funksionimi i këtij sistemi nuk mund të arrihet pa korpusin e menaxherëve, të rinj në mendim dhe të aftë profesionalisht.
5. Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes (RSM), i nisur në vendin tonë në Shkurt 2011, për shkak të veçorive të tij, qasjes së përdorur dhe institucioneve të shtetit të përfshira në proces, mund të quhet unik, por ai duhet të lidhet më mirë me PPBE. Ata mund e duhet të bëhen komplementarë ndaj njëri-tjetrit. RSM ka rolin dhe qëllimin e fundit të përcaktojë kapacitetet operacionale, ndërsa PPBE(S) ka si funksion e qëllim të fundit alokimin më të mirë të burimeve për krijimin e këtyre kapaciteteve.
6. PPBE(S) e ka të domosdoshme konceptimin dhe funksionimin sipas qasjes nga “lart-poshtë”, drejtimin nga lart, përfshirjen dhe kontrollin nga afër prej lidershit më të lartë politik e ushtarak të FASH. Krahas direktivave të qarta që autoritetet e larta politike e ushtarake duhet të nxjerrin për secilën nga etapat e PPBE(S), ato duhet të kërkojnë të informohen në secilin nga “gurët kilometrikë” të PPBE, me qëllim marrjen e vendimeve të nevojshme, vendime që mund të merren vetëm prej tyre e prej askush tjetër. Nga ana tjetër, duke ndjekur përvojën e vendeve të tjera, është e domosdoshme që në disa prej posteve drejtuese të strukturave planifikuese, të vendosen titullarë me nivelin e duhur të autoritetit dhe njohurive të fushës. Një tjetër aspekt i qasjes “nga lart poshtë”, lidhet me praktikën e aplikimit të strukturave

planifikuese jo-permanente⁽¹⁾. Ato krijohen me urdhër të titullarit, por përbërja e tyre zakonisht është kondicionuar më pak nga pozicioni që ka individi në funksionin e tij organik dhe më shumë nga konsiderata të tjera. Kjo praktikë duhet të ndryshojë tërësisht, njëherë e përgjithmonë.

7. “Planifikimi”, si pjesë e procesit të PPBE(S), si pikënisje e udhëheqëse e gjithë etapave të tjera të tij, duhet të konsiderojë pjesë të vetën edhe Strategjinë e Sigurisë Kombëtare si dhe Strategjinë Ushtarake, pas tyre e të ndriçuar konceptualisht prej tyre, të përfshijë e prodhojë Planin Afatgjatë të Zhvillimit të FA, Planet Mbështetëse, Paketën e Politikave të Mbrojtjes dhe Direktivën e Mbrojtjes. Pranimi e zyrtarizimi i kësaj “liste” të produkteve të “Planifikimit” do të ndihmojë “disiplinën institucionale” dhe metodologjinë e punës, për t’i dhënë “Planifikimit” seriozitetin, por edhe rolin që ai duhet të ketë në gjithë procesin e PPBE(S).

8. Produktet e “Planifikimit” kanë nevojë të përmirësohen nga ana e përmbajtjes në mënyrë rrënjësore. Potencia e tyre, veç e veç, për rrjedhojë edhe e vetë “Planifikimit”, si një i tërë, do të rritej ndjeshëm ndaj komponentëve të tjerë të PPBE(S) nëse, ndryshe nga deri tani, ato do të miratohen nga autoriteti i duhur. Do të ishte e këshillueshme që “Plani Afatgjatë i Zhvillimit” dhe “Plani i Modernizimit” të miratohen nga Kuvendi i Shqipërisë, ndërsa planet e tjerë nga Ministri i Mbrojtjes.

9. Përvoja tregon që “Planifikimi” nuk mund ta luajë rolin e kërkuar, të udhëheqë e t’u “ndriçojë” rrugën fazave e produkteve të tjera të PPBE(S) pa u përcaktuar mirë rolin, fushat e përgjegjësisë dhe ndarjen e detyrave secilit prej produkteve të veta. Ata s’mund të jenë të shkëputur nga njëri tjetri, midis tyre nuk duhet lejuar hendek, por nga ana tjetër, nuk duhet të hyjnë në domene të tjera, nuk mund të përsërisin pa arsye, qoftë edhe pjesërisht, njëri-tjetrin. Duke njohur vështirësitë e kuptueshme të traditës, por edhe të kapaciteteve të kufizuara planifikuese, është e domosdoshme që të zyrtarizohen procedurat, afatet, por edhe standardet e përgatitjes të secilit prej këtyre dokumenteve, për të kursyer kohë e mund si dhe për të siguruar atë ndarje të nevojshme të roleve e përgjegjësive të secilit prej këtyre produkteve.

10. “Skenarët e sigurisë” kanë marrë një rol të pazëvendësueshëm për të planifikuar në kontekstin e të sotmes dhe të ardhmes të karakterizuara gjithnjë e më shumë nga një kompleks të panjohurash. Si të tilla, puna me to duhet të jetë e kujdesshme, me fantazi dhe me kontributet edhe të ministrive të tjera. Kapacitetet operationale që do të krijohen në funksion të tyre, të jenë sa më pranë “*mesit të artë*”, midis dëshirës për të përballuar riskun me sa më shumë siguri dhe shtrëngimit që ushtrojnë burimet në dispozicion, të cilat s’mund të jenë kurrë pa limit. Gjithashtu këto kapacitete duhet të dizajnohen për të pasur natyrë “inter-agjenci” në maksimumin e mundshëm, në struktura “modulare” për t’u rikompozuar sa herë të nevojitet, duke mundësuar pa bërë ndryshime, apo me ndryshime të vogla, të mund t’u shërbejnë sa më shumë skenarëve.

11. “Programimi” dhe “Programet e Mbrojtjes” të prodhuara prej tij, përbëjnë një komponent me rëndësi të jashtëzakonshme në korpusin e PPBE. Ato sigurojnë atë kalim “të rrjedhshëm” e të domosdoshëm nga “fusha e ideve, vizioneve” në terrenin praktik të aktiviteteve konkrete për krijimin e kapaciteteve operationale dhe akoma

¹ - Këtu, me termin “permanente” nuk duhet kuptuar domosdoshmërisht një drejtori, ose një institucion tjetër që ka si mision të vetëm të merret me planifikimin. Kuptimi këtu është më shumë për struktura “ad-hok” të cilat kompozohen me titullarë të drejtorive apo institucioneve të tjera (“X”, “Y”), të cilët janë (e duhet të jenë pa diskutim) anëtarë të strukturës “ad-hok”, automatikisht e pikërisht, sepse janë titullarë të drejtorisë apo institucionit “X” e “Y”.

më tej, kryejnë lidhjen e këtyre aktiviteteve me burimet përkatëse (njerëzore, materiale, financiare). Si i tillë ky proces dhe produktet e tij, ka nevojë të rishikohet e reformohet tërësisht për ta sjellë atë në standardet që kërkon roli i tyre i pazëvendësueshëm. Paralelisht me vendosjen e tij mbi baza të shëndosha, duhet të realizohet edhe kalimi nga “Programe mbi bazë njësishe, shërbimesh/forcash”, në “programe tematike”, “programe mbi bazë kapacitetesh operacionale”.

12. Procesi i “Programimit” duhet “të kodifikohet” nëpërmjet nxjerrjes së direktivave, udhëzuesve, manualëve, teksteve metodikë. Gjithashtu ai duhet të zërë më shumë vend në programet mësimore të kurseve të larta që zhvillohen në Akademinë e Mbrojtjes. Në këtë mënyrë do të mund të sigurohet ai unitet i procedurave, me qëllim nxjerrjen e produkteve identikë në koncept e strukturë (pavarësisht se cila komandë i ka prodhuar) aq i rëndësishëm për sintetizimin e të dhënave në të gjithë zinxhirin e komandimit. Vetë “Programet e Mbrojtjes” duhet të konceptohen e ndërtohen të “orientuara nga rezultati” (output-i).

13. Një fushë mjaft e rëndësishme e reformimit të thellë të procesit të “Programimit” duhet të konsiderohet vendosja e “ritmit”, e kalendarëve në përgatitjen e tyre. Automatizimi duhet të bëhet dimension i padiskutueshëm, komponent i pandarë i procesit të “Programimit”.

14. Duke pasur në konsideratë nga njëra anë dobësitë e njohura tashmë të “Programimit” dhe nga ana tjetër sfidat e mëdha që i paraqiten atij, jo gjithçka mund të bëhet “me forcat tona”. Përvoja e huaj dhe kualifikimet e dedikuara janë të domosdoshme e duhet të kryhen me plane e objektiva të qarta, me qëllim dhënien fund të situatës aktuale ku vetëm rreth 1/3 e të trajnuarve në këtë fushë, punojnë në sektorë ku mund të vënë në jetë njohuritë që kanë marrë.

15. Procesi i Buxhetimit duhet të marrë më shumë në konsideratë punën e bërë gjatë etapave të “Planifikimit” e “Programimit”, për t’u vënë më mirë në shërbim të objektivave dhe kërkesave të tyre. Ai duhet të kërkojë e të ketë në dispozicion objektivat dhe sidomos strukturën programore, si dhe të adoptojë forma të përshtatshme për të realizuar kalimin “e rrjedhshëm” e pa “firo” nga produktet e tyre në programe buxhetore. “Produktet fundore” që mbështeten me fonde nga buxheti i mbrojtjes, ndryshe nga praktika e deritanishme e paraqitjes në formë listash të palidhura sa duhet me kapacitetet operacionale, duhet të rikonceptohen në mënyrë që të mundësojnë identifikimin e kapaciteteve operacionale, në përbërje të të cilëve ato janë.

16. Në përpilimin e buxhetit, është e domosdoshme të mbahet parasysh që mbështetja me fonde e veprimtarive të FASH, të bëhet për porcione kapacitetesh. Çdo reduktim, ndryshim apo lëvizje fondesh që do të lindë si domosdoshmëri gjatë realizimit të buxhetit, duhet të bëhet gjithashtu në bazë “porcionesh”, për të mos deformuar kapacitetin operacional, që do ta bënte atë të paefektshëm apo të pashfrytëzueshëm.

17. Buxhetimi dhe puna për ekzekutimin e tij duhet të ndërtohet në mënyrë të tillë që të sigurojë gjithë fleksibilitetin e nevojshëm, me qëllim marrjen e vendimeve pjesore e kryerjen e ndryshimeve të duhura në varësi të situatës konkrete. Analizat periodike duhet të garantojnë marrjen e informacionit të plotë e të strukturuar, si dhe vlerësime të shpeshta të situatës buxhetore, për të bërë zhvendosje të arsyeshme e në kohë të fondeve nga drejtimet ku ka ngecje në ato që premtojnë realizim të sigurt të

buxhetit, por gjithnjë duke mbajtur parasysh objektivat dhe prioritetet e vendosura gjatë Planifikimit e Programimit.

18. “Ekzekutimi” është pjesa përmbyllëse e procesit të menaxhimit të burimeve të mbrojtjes (PPBE) që finalizohet me krijimin e kapaciteteve operacionale të kërkuara. Mosrealizimet në buxhet, pavarësisht nga përmasat, të cilat janë rezultat i dobësive në ekzekutim, imponojnë rishikimin e përmirësimin e komponentit të “Ekzekutimit”. Ndërsa momenti i “gjenerimit të kërkesës operacionale” ka nevojë për përmirësime të pjeshme, gjithë pjesa tjetër që lidhet me mekanizmat analitikë të vlerësimit të ofertave, si dhe të verifikimit e testimit të produkteve, ka nevojë për rishikim shumë më të thellë, kryesisht mbi bazën e të ashtuquajturit “arsyetim sasior”, të analizave “kosto-benefit”, por edhe nga aspekti metodologjik e ligjor.

19. Procesi i “acquisition”, i cili është më shumë se “prokurim”, ka nevojë gjithashtu të rishikohet e reformohet duke filluar nga vetë strukturat që do ta marrin përsipër atë. Kjo gjë kërkohet të shihet nga aspekti sasior, nga ai strukturor, por sidomos nga aspekti i cilësisë së ekspertizës të personelit që do të rekrutohet për të punuar në këto struktura. Procesi i “acquisition” ka nevojë të vihet gjithashtu më mirë në objekt të shqyrtimeve, kontroleve e analizave, nga nivelet më të larta të sektorit të mbrojtjes. Një mjet efikas mund të ishin edhe analizat vlerësuese nga institucione që zotërojnë ekspertizën e nevojshme në këtë fushë, të vëna në dispozicion nga vende mike (ShBA në radhë të parë) por edhe nga institucione të specializuara të NATO-s. Për më tepër, këto masa mbikëqyrje e kontrolli duhej të ishin periodike, të programuara dhe me fokus e objektiva të qarta.

LIDHJET

Lidhja 2.1

LISTA E SKENARËVE TË MUNDSHËM⁽¹⁾

Nr	Fusha kryesore	Emërtimi i skenarit
1	Mbrojtja e integritetit të vendit (kryesimi nga Min. Mbrojtjes)	Agresion (pavarësisht nga përmasat) që involvon Nenin 5 ⁽²⁾ të NATO-s
2		Shkelje e hapësirës (sovrانيتit) tokësore, ajrore, detare që nuk involvon Nenin 5 të NATO-s
3		Situatë “renegate” ⁽³⁾
4	Misione jashtë vendit (kryesimi nga Min. Mbrojtjes)	Agresion ndaj një vendi tjetër anëtar të NATO-s që involvon Nenin 5
5		Mungesë stabiliteti në rajon
6		Përgjigje ndaj krizës – reagim i shpejtë ndaj një katastrofe
7		Përgjigje ndaj krizës – Mision Imponim Paqe
8		Përgjigje ndaj krizës – mision paqeruajtës
9		Post-krizë – mbështetje për ngritjen e institucioneve të shtetit
10	Mbrojtje e rendit kushtetues (kryesimi nga Min. Brendshme)	(Tentativë) Shkëputje territoresh
11		Grusht shteti
12		Trazirë civile
13		Rritje/shpërthim i aktivitetit të grupeve ekstremiste
14	Siguria publike (kryesimi nga MBr)	Sulm/kërcënim terrorist
15		Zhvendosje masive popullate brenda për brenda Shqipërisë

¹ - Për këtë listë skenarësh, është shfrytëzuar puna e bërë në procesin e Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes, të nisur në shkurt 2011, me grup ministrish, ku Ministria e Mbrojtjes është në drejtim (personalisht jam anëtar i grupit të punës).

² - Sipas këtij Neni, agresioni ndaj një vendi anëtar të NATO-s konsiderohet agresion ndaj NATO-s. Përgjigja ndëshkuese do të jetë e përbashkët si Aleancë.

³ - Term i përdorur në NATO, që nënkupton marrjen peng të një avioni të linjave civile me qëllim goditjen e objekteve me rëndësi strategjike

16		Emigrim ilegal
17		Kontrabandë, trafik ilegal (aspekti detar)
18		Krim i organizuar
19		Korrupsion
20		Trazirë nga grupe të caktuara popullore
21		Shpërthim i sasive të mëdha eksplozivi (kryesimi nga Min.Mbrojtjes)
22		Kultivim droge
23		Marrje peng
24		Dhunim masiv i të drejtave njerëzore
25	Emergjencë civile (kryesimi nga Min.Brendshme)	Tërmet
26		Zjarre masive
27		Kushte ekstreme moti
28		Përmbytje
29		Rrëshqitje masive dheu
30		Aksident Industrial me rrjedhje lëndësh të rrezikshme
31		Dëmtim apo defekt i infrastrukturës jetike
32		Aksident madhor transporti (tokësor, ajror, detar)
33		Shpërthim sëmundjeje ngjitëse (në njerëz, kafshë)
34		Prishje (e rendë) e rendit publik në mbledhje (veprimtari) publike masive
35	Siguria kibernetike	Sulm mbi infrastrukturën e IT të institucioneve shtetërore /shërbimeve publike
36	(kryesimi ?)	Sulm mbi infrastrukturën e IT të institucioneve private/jo shtetërore

Paraqitja e një skenari⁽¹⁾
(Shkelja e sovranitetit kombëtar)

(variant)

1. Situata:

Në 10 – 15 rreshta përshkruhet një situatë fiktive, por brenda kufijve të së “mundshmes”, në përshatje me tematikën që ka ky skenar.

Në rastin konkret mund të përshkruhet një veprim provokues nga njësi ushtarake (shkalla mund të jetë në nivel taktik) gjithnjë pa ekzagjerime e “fantazi të çartur”, për të mbetur në kufijtë e të besueshmes. Veprimi në shkelje të sovranitetit kombëtar mund të përshkruhet i realizuar nga toka, ajri e deti.

2. Qëllimi strategjik (i kundërshtarit):

Jo më shumë se 2-3 rreshta.

(për të qenë i besueshëm, në kushtet konkrete të vendit) mund të ishte jo aq kapja e mbajtja e territoreve por më shumë të evidentonte e të vinte në prove aftësitë e shtetit dhe Qeverisë për të mbajtur në kontroll situatën.

3. Objektivat e Qeverisë:

- Ndalja e njësive të huaja
- Ruajtja e kohezionit të popullsisë në zonën ku po ndodh veprimi
- Qartësimi i qëllimit të vendit fqinj
- Sigurimi i mbështetjes ndërkombëtare
- Shmangia e eskalimit të veprimit agresiv në zonë
- Rivendosja e jetës normale në zonë

4. Vlerësimi i kërcënimit/rrezikut (të mundshëm):

- Eskalim i situatës në hapësirë dhe intensitet
- Presion Qeverisë për të ndryshuar një ose disa politika të caktuara
- Rritje të numrit të viktimave
- Shpërthim i trazirave të popullsisë civile
- Dëmtim i trafikut normal ajror e detar
- Dëmtim i shërbimeve thelbësore dhe furnizimit në zone
- Zhvendosje masive e popullsisë së zonës
- Dëbim masiv i emigrantëve të vendit tonë aktualisht të vendosur në vendin agresor

5. Pre-supozime:

- Përgjigja fillestare do të jetë me forcat e vetë vendit tonë.
- Shkelja e sovranitetit tone kombëtar është e qëllimshme dhe me sa duket synon të arrijë objektiva të caktuar politikë.
- Vendi agresor ka mbështetje (inkurajim) nga disa shtete të tjera.

¹ - Për këtë strukturë skenari, është shfrytëzuar puna e bërë në procesin e Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes, të nisur në shkurt 2011, me grup ministrish, ku Ministria e Mbrojtjes është në drejtim.

- Veprimi kryesor do të mbetet i kufizuar në hapësirë, i lokalizuar kryesisht në terren malor.
- Koha paralajmëruese që na siguron sistemi ynë i zbulimit do të shkojë deri në 2-3 minuta për veprimet agresive ajrore dhe deri në një orë për ato nga toka.

6. Limitimet/kufizimet:

- Zona e operacionit tone kundërveprues nuk duhet të dalë jashtë territorit tone kombëtar.
- Forcat tona në operacion deri në një brigade.
- Autonomia (mbështetja për operacion) e njësive tona deri 30 ditë.
- Mbështetja nga ajri do të konsistojë vetëm në transport (trupash, materialesh).
- Prania fillestare e njësive tona shumë e vogël.

7. Skenari operacional:

Bëhet një zbrëthim i situatës të paraqitur tek pika “1”, por e pare [më shumë në aspektin ushtarak, operacional.

8. Misioni:

Përshkruhet misioni i grupimit të krijuar për detyre ku duhet të spikatin komponentët – ndalje dhe zbrapsje e kundërshtarit deri në vijën e kufirit shtetëror, rivendosja e situatës dhe normalitetit në zonë.

9. Koncepti i operacionit:

- Faza 1. Ndalja e kundërshtarit në vija të përshtatshme për forcat tona.
- Faza 2. Dislokimi i grupimit kryesor, ndërmarrja e veprimit mësymës për të zbrapsur kundërshtarin dhe rivendosja e situatës në kufirin shtetëror.
- Faza 3. Përforcimi i vijave, marrja e masave për të përballuar tentativa të reja nga agresori. Aktivizimi i njësive të zgjedhura të komponentit rezervist
- Faza 4. sigurimi i mbështetjes logjistike (furnizim, shërbime, ndihmë mjekësore, transport) tek autoritetet civile deri në marrjen e përgjegjësisë nga institucionet civile e ato të rendit.

10. Kërkesat për kapacitete operacionale:

Disponibiliteti i forcës

Paraqitja këtu bëhet me njësi (pra në formë porcione kapacitetesh dhe jo thjesht p.sh si sasi grykash zjarri etj).

Zbulimi

Vlerësohen e paraqiten të gjitha kërkesat për zbulim (si lloje zbulimi, por edhe nga aspekti i nivelit, sasisë së kapaciteteve).

Dislokueshmëria e lëvizshmëria

Paraqiten nevojat sërish nga aspekti i llojit por edhe i nivelit (sasior).

Goditja dhe mbështetja me zjarr

Paraqiten nevojat nga aspekti i llojit por edhe i nivelit (sasior).

Komandim-kontroll-komunikimi

Paraqiten nevojat nga aspekti i llojit por edhe i nivelit (kompani deri grupim për detyrë).

Mbështetja logjistike

Mbështetja e personelit, mbështetja me shërbime bazë, furnizime, karburant, mbështetje mjekësore, transport, mirëmbajtje etj.

Mbrojtja dhe ruajtja e trupave

Nga aspekti i llojit të mbrojtjes/ruajtjes por edhe nga aspekti i nivelit (individual, kolektiv).

Politika e Mbrojtjes
Struktura e organizimit (outline)

(variant)

- 1.1. Instrumentet e mbrojtjes të RSH zhvillohen e përsosen por nuk do të përdoren kurrë për të kërcënuar të tjerët.
- 1.2. RSH e sheh sigurinë e vet të integruar në një kontekst më të gjerë aleancash euro-atlantike të sigurisë
- 1.3. FASH mbeten një faktor nga më të rëndësishmit në kuadrin e sigurisë kombëtare.
- 1.4. Misioni i FASH:
 - 1.4.1. Mbrojtja e integritetit kombëtar;
 - 1.4.2. Ndhimja ndaj popullsisë në raste emergjencash
 - 1.4.3. Kontribut në misione jashtë vendit në mbështetje të paqes
- 1.5. Reformimi i FASH
 - 1.5.1. Përsosja e drejtimit civil e demokratik të tyre;
 - 1.5.2. Profesionalizimi
 - 1.5.3. Aftësimi për të ndërmarrë misione gjithnjë e më komplekse
 - 1.5.4. Përsosja strukturore
 - 1.5.5. Përsosja e sistemeve të drejtimit – komandimit
 - Brenda për brenda FASH
 - Midis FA dhe institucioneve të tjera të vendit tonë
 - Midis vendit tonë dhe institucioneve të sigurisë të vendeve të tjera.
 - 1.5.6. Modernizimi i pajisjeve e sistemeve

PERCEPTIM SHQIPTAR PËR INTEGRIMIN NË NATO

(Detaje të anketimit të organizuar nga Instituti për Demokraci e Ndërmjetësim,
Tiranë, 2007)⁽¹⁾

Anketimi u sponsorizua nga Divizioni i NATO-s për Diplomacinë Publike (Bruksel).
Ai u zhvillua në periudhën Mars-Maj 2007 në 10 qytete të Shqipërisë.

Nr	Qytetet	Të anketuar	
		Nr. pers	%
1	Berat	70	5.8 %
2	Durrës	119	9.9 %
3	Elbasan	122	10.2 %
4	Gjirokastrë	35	2.9 %
5	Korçë	88	7.3 %
6	Kukës	34	2.8 %
7	Peshkopi	47	3.9 %
8	Shkodër	72	6 %
9	Tiranë	533	44.4 %
10	Vlorë	82	6.8 %
Total		1200	100 %

Tab.1 Shpërndarja e të anketuarve sipas qyteteve

Kampioni përbëhej prej 1200 qytetarësh dhe përfshinte moshat mbi 18 vjeç (me një gabim kampioni prej 2-3%).

Të gjitha kategoritë u bë kujdes që të anketoheshin në të gjitha qytetet, me përjashtim të administratës qendrore që natyrisht u mor vetëm në Tiranë. Për këtë të fundit, të pyeturit u morën nga të gjitha ministritë, nga nivelet më të ulëta të administratës publike deri në nivelin e drejtorit. Në kategorinë e “biznesit” të pyeturit u morën nga të gjitha nivelet (i vogël, i mesëm, i madh). Në kategorinë “akademi” u pyetën individë nga profesorët deri tek studentët e akademive dhe universiteteve të qyteteve të sipërpërmendur.

Në kategorinë e “OJQ-ve”, të pyeturit u morën nga niveli i drejtorit tek niveli i stafit menaxhues. Rreth gjysma e 400 të anketuarve që i përkisnin kategorisë “qytetarë të thjeshtë”, u intervistuan në mënyrë rastësore në rrugët e qyteteve, ndërsa pjesa tjetër e kësaj kategorie me telefon.

Nga aspekti i seksit, numri i të anketuarve ishte pothuajse i barabartë (femra rreth 2,4% më shumë).

Tab.2 Kategoritë e intervistuar		
Sipas institucioneve	Instituc. qendrore të admin. publike	16.9 %
	Admin pushtetit lokal	12.2 %
	Biznes	16.7 %
	OJQ	10.9 %
	Akademi	10.0 %
	Qytetarë të thjeshtë	33.3 %
Sipas moshës	18 – 25 vjeç	18.4 %
	26- 35 vjeç	29.2 %
	36 – 50 vjeç	34.8 %
	51 – 65 vjeç	14.8 %
	Mbi 65 vjeç	2.8 %
Sipas nivelit arsimor	Arsim 8-vjeçar	4.1 %
	Arsim të mesëm	20.4 %
	Arsim universitar	61.4 %
	Arsim pas-universitar	14.1 %
Sipas seksit	Meshkuj	48.8 %
	Femra	51.2 %

¹ - Personalisht në këtë anketim kam dhënë kontribut në përgatitjen e pyetësorit si dhe në interpretimin e përgjigjeve për disa kategori pyetjesh

Pyetësori u organizua në 3 pjesë. Në pjesën e parë merreshin të dhëna demografike

Nr	Kërcënime/rreziqe	Niveli i rrezikut (nga 0-5 pikë)
1	Corruption	4.69
2	Varfëria/stanjac ekonomik	4.04
3	Dështim i reformave demokratike	3.91
4	Krimi i organizuar	3.64
5	Destabilizimi i brendshëm	3.14
6	Katastrofat natyrore	2.79
7	Terrorizmi ndërkombëtar	2.51
8	Agresion nga një vend fqinj	1.97
9	Konflikte fetare	1.74

Perceptimi i publikut shqiptar mbi nivelin e rrezikut
(sondazh i IDN – 2007)

mbështetja shumë e lartë e opinionit publik për anëtarësimin e vendit tonë në NATO. 89.4% e të anketuarve ishin “pro”, kundrejt 2.3% “kundër”, ndërsa 8.3% dhanë përgjigjen “nuk e di”. Qytetarët rezultuan shumë më të ndjeshëm në lidhje me pyetjen nëse ishin dakord që 2% e Prodhimit të Brendshëm Bruto të alokohej për buxhetin e mbrojtjes. Për këtë pyetje, 38.3% ishin “pro”, 23% “kundër” dhe 38.7% dhanë përgjigjen “nuk e di”. Rezultat pak i pritshëm ishte gjithashtu fakti që për pyetjen në lidhje me pjesëmarrjen e trupave tona në misione jashtë vendit (në mbrojtje të një vendi të NATO-s) 81.6% e të anketuarve ishin “pro”, 4.6% ishin “kundër” dhe 13.8% të pavendosur, përgjigja “nuk e di”.

Shënim: Për më shumë informacion në lidhje me gjetjet e këtij anketimi lutem referohuni tek publikimi i Institutit për Demokraci e Ndërmjetësim, “Perceptime Shqiptare për Integrimin në NATO”, Tiranë, Qershor 2007⁽¹⁾.

prej të anketuarve (seksi, moshë, arsimimi, profesioni). Në pjesën e dytë kishte pyetje që lidheshin me sigurinë, kurse pjesa e tretë kishte pyetje që lidheshin me njohuritë e tyre për NATO-n dhe integrimin e Shqipërisë në të.

U përcaktuan gjithsej 32 pyetje, prej të cilave 31 ishin “pyetje të mbyllura”, me disa opsione prej të cilave mund të zgjidhej një opsion. Në të vetmen pyetje “të hapur”, të anketuarit mund të përgjigjeshin duke dhënë 3 deklaramë.

Një nga të dhënat më të rëndësishme që rezultoi nga ky anketim ishte

¹ - Në internet:

<http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/AlbPerceptionOnNATOintegrations.pdf>

INSTITUCIONET JOSHTETËRORE
ME INTERESA NE FUSHËN E SIGURISË

NR	INSTITUCIONI	DREJTORI
1	Shoqata Shqiptare e Atlantikut të Veriut	Arian Starova
2	Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim	Sotiraq Hroni
3	Instituti Shqiptar i Studimeve Ndërkombëtare	Albert Rakipi
4	Instituti i Studimeve Bashkëkohore	Genç Ruli
5	Instituti i Prognozës dhe Studimeve Ndërkombëtare	Koço Danaj
6	Instituti i Studimeve Ndërkombëtare Strategjike	Mehmet Elezi
7	Akademia Diplomatike	Lisien Bashkurti
8	Instituti i Politikave të Sigurisë	Hajro Limaj
9	Shtëpia e Librit dhe Komunikimit	Piro Misha



Office of the Director

Minister Fatmir Mediu
Ministria E Mbrojtjes
Bulevardi "Deshmoret E Kombit"
Tirane, Shqiperi

Dear Minister Mediu:


I would like to once again thank you for your recent visit to the Marshall Center. The opportunity for our students to hear from speakers of your caliber is both insightful and tremendously rewarding. During your visit you requested that we review and comment on drafts of your National Security Strategy and National Military Strategy. While good documents, I am enclosing what I feel are clear and succinct comments that may assist in their improvement.

The documents were reviewed in depth by a College of International Security Studies team consisting of Dr. Matt Rhodes, U.S. Marine Corps Colonel James Howcroft, and Swiss Army Colonel Peter Schneider. The comments represent their consensus view of those areas or themes within the documents that would most benefit from attention or revision in future versions. Though sometimes critical, they are intended as constructive and I hope you find them useful.

Feel free to contact me by phone at +49-8821-750-2783 or by e-mail at rosej@marshallcenter.org. should you have any more questions concerning the comments provided. Once again thank you for your support of the Marshall Center. I look forward to continuing to work closely with you in the future.

Encl

Very Respectfully,



John P. Rose, PhD
Director

Lidhje Nr.2.6..

APRIL 10, 2006

A GERMAN-AMERICAN PARTNERSHIP

**Kopje e letrës dërguar nga Drejtori i Qendrës Marshall, Gjermani
në lidhje me analizën e grupit të ekspertëve të kësaj Qendre, për dokumentin e
Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të RSH⁽¹⁾**

A team of Marshall Center faculty members has reviewed the submitted translations of Albania's National Security and National Military Strategies. The comments below represent their consensus view of those areas or themes within the documents that would most benefit from attention or revision in future versions of these documents. Though sometimes critical, they are intended as constructive. The Marshall Center and this team remain open to further dialogue on these points or the documents more generally.

National Security Strategy

1. The document provides a broad, realistic identification of the major security challenges facing Albania today. It also usefully emphasizes the importance of Euroatlantic (NATO and EU) integration and good regional relations and cooperation externally as well as the necessity of coordinated, multidimensional national policy internally in meeting these challenges. In addition, it highlights the need for prioritization of goals and objectives within the context of limited resources.
2. It is a shortcoming of many such papers, but the document could go much further in meeting its aspiration to be a clear "strategy of action." Most sections fail to move beyond general statements of intention to outline more specific examples of actual policy measures.
3. The structure of major sections, currently too often unclear in conception and repetitive in content, could be streamlined into a clearer progression. This applies also to the final section on the roles and relationships among strategic leadership institutions.
4. The tone of repeated references to some important issues can leave the impression of being ill-defined, vaguely threatening, and/or reflective of old-style patterns of thinking rather than the values of a democratic society. Three examples are the treatment of i) the Albanian national issue, Albanians living outside the state's borders, and the question of Kosovo's future status; ii) the perceived need to prevent "misuse" or "manipulation" of information; and iii) "uncontrolled" demographic movement of Albanian citizens within and out of the country.
5. Beyond the clearly expressed priority for integration into NATO and the European Union, more attention could be devoted to the desired roles and governing principles of those two institutions as well as to the significance and roles of other international institutions such as the United Nations, OSCE, Council of Europe, etc.
6. Discussion of regional relations would be greatly enhanced by attention to various Southeast and Central European organizations as well as especially to key issues in individual bilateral relations with direct and nearby neighbors.
7. The discussion of terrorism would be enhanced by a brief elaboration of the ways in which this represents an internal and/or external security concern for Albania.

¹ - SSK e RSH është miratuar nga Parlamenti i RSH në vitin 2004 dhe është ende në fuqi.

STRATEGJIA USHTARAKE E RSH *Ndërtimi strukturor (outline)*

I. HYRJE

1. Qëllimi i Strategjisë Ushtarake

1.1 Nevoja për SU, vendi i saj në sistemin e dokumenteve të tjerë të sigurisë së një vendi (të vendit tonë në veçanti)

1.2 Çfarë përcakton SU

- Sigurimi i fokusit (konceptit) të aktiviteteve ushtarake
- Zhvillimi i një seti (pakete) të ndërvarur objektivash ushtarakë
- Hapja e rrugës (konceptuale në nivel strategjik) për t'u zhvilluar/zbërthyer më tej nga strukturat e Forcës së Armatosur në kapacitete operacionale (në nivel operativ)

1.3 Ku mbështetet

- Në analizat e kryera nga SSK për problemet e sigurisë
- Në konkluzionet e nxjerra prej SSK mbi format, forcat, burimet, mjetet e nevojshme për garantimin e sigurisë kombëtare
- Në përvojën/shembullin e dokumenteve të tjerë të kësaj natyre (Strategji Ushtarake ose Rishikim Strategjik i Mbrojtjes) që përdorim të vendeve të tjera anëtare të NATOs apo partnere.

2. Parimet bazë të SU.

- Përpunimi i një Strategjie koherente për të ardhmen, duke identifikuar prioritetet, objektivat kyçe strategjike e afatgjatë, në unitet me ato afatshkurtër e afatmesme.
- Mbështetja në mundësitë reale të potencialit (njerëzor, kulturor, ekonomik, teknologjik, mjedisor) të vendit.
- Mbështetja e mbrojtjes së interesave kombëtare në një kontekst më të gjerë të mbrojtjes kolektive rajonale e kontinentale
- Krijimi dhe mbajtja e Forcave të Armatosura si një instrument i përshtatshëm për realizimin e objektivave të sigurisë së vendit dhe kontribuar në sigurinë e një konteksti më të gjerë rajonal.
- Ruajtja e një balance të sigurt midis burimeve që do të duhet të vihen (kërkohen të vihen) në dispozicion të mbrojtjes me mundësitë praktike të kombit

II. SITUATA DHE SFIDAT NDAJ SIGURISË SE RSH

2.1. Situata gjeo-strategjike në rajon

2.2. Kërcënimet dhe rreziqet ndaj sigurisë së Shqipërisë

2.3. Sistemi i mbrojtjes i RSH në kontekstin e ri të sigurisë

2.4. Objektivat kombëtarë në interes të forcimit të sigurisë kombëtare të vendit

- Aspekti politik
- Aspekti ekonomik
- Aspekti social
- Aspekti i mjedisit

III. OBJEKTIVAT E STRATEGJISË USHTARAKE

- 3.1. Vendosja e bazave konceptuale dhe të një horizonti strategjik për krijimin e një force të armatosur moderne për të marrë përsipër misionet e kohës:
- 3.2. Objektivat për krijimin e një force
 - të adaptueshme, “shumërolëshe” nëpërmjet kombinimit më optimal të llojeve të trupave të luftimit e shërbimeve
 - të dislokueshme (brenda dhe jashtë vendit)
 - të ndërveprueshme
- 3.3. Objektivat për modernizimin e FASH
- 3.4. Përcaktimi, planifikimi, përgatitja për të marrë në mbrojtje atë pjesë të infrastrukturës kombëtare që vlerësohet me rëndësi vendimtare për funksionimin e jetës së vendit.
- 3.5. Ndërtimi/përshtatja e infrastrukturës së vendit (rrugë, porte, aeroporte, ...) me vlerë të dyfishtë (civile dhe ushtarake).
- 3.6.

IV. ROLI, MISIONET DHE DETYRAT E FA TE RSH

- 4.1. Roli i FASH (si garantues të kombit, mbrojtëse të integritetit kombëtar, të interesave më themelore të tij)
- 4.2. Misionet
 - Në kohë lufte
 - Në kohë krizash (brenda vendit)
 - Në situata humanitare
 - Në operacione në mbështetje të paqes jashtë vendit (të udhëhequra nga NATO, BE)
 - Në kohë paqeje
- 4.3. Detyrat e FASH sipas misioneve të mësipërme

V. ZHVILLIMI I FA të RSH

- 6.1. Krijimi i strukturave ushtarake të përshtatshme për mision
 - Struktura organizative (forcë tokësore, forcë detare, forcë ajrore, mbështetëse, të arsim-stërvitjes)
 - Struktura operacionale (të reagimit të menjëhershëm, të reagimit të shpejtë, të veprimt të mëpastajmë...)
- 6.2. Krijimi i strukturave të komandim-drejtimit
- 6.3. Pajisja (me sisteme/armatim për t’iu përgjigjur sfidave të kohës)
- 6.4. Arsimi ushtarak e stërvitja
- 6.5. Krijimi i rezervave për mbështetjen e FA për realizimin e misionit.

VI. DETYRAT E KOMANDAVE/STRUKTURAVE TE FA të RSH

- 6.1. Detyrat për Forcën Tokësore
- 6.2. Detyrat për Forcën Detare
- 6.3. Detyrat për Forcën Ajrore
- 6.4. Detyrat për Brigadën Logjistike
- 6.5. Detyrat për Komandën e Doktrinave dhe Stërvitjes
- 6.6.

VII. BURIMET E MBROJTJES

- 7.1. Burimet njerëzore
- 7.2. Burimet materiale

- Sistemet dhe pajisjet
 - Modernizimi i sistemeve dhe pajisjeve
 - Infrastruktura ushtarake
 - Infrastruktura për jetesë
 - Infrastruktura për punë, arsimim, stërvitje
- 7.3. Burimet financiare
- Masa e buxhetit të mbrojtjes dhe rritja e pritshme e tij në periudhën afatmesme
 - Mbështetja e siguruar në kuadrin e bashkëpunimit ushtarak
- 7.4. Planifikimi i burimeve të mbrojtjes
- Sistemi i menaxhimit të burimeve të mbrojtjes në FASH
 - Integrimi i tij në sistemin kombëtar të planifikimit

VIII. KONKLUSIONE

Struktura e Planit Afatgjatë të Zhvillimit të FASH

(variant)

1. HYRJE

1.1. Sfondi në të cilin krijohet PAZH

- 1.1.1. Konkluzionet në fushën e sigurisë të arritura nga Strategjia e Sigurisë Kombëtare (SSK)
- 1.1.2. Konkluzionet dhe detyrat e Strategjisë Ushtarake (SU) për ndërtimin e FASH
- 1.1.3. Objektivat strategjike të vendosura nga SU
- 1.1.4. Misioni dhe detyrat e FASH
 - 1.1.4.1. Në kohë paqeje
 - 1.1.4.2. Në kohë krizash
 - 1.1.4.3. Në kohë lufte
- 1.1.5. Ku do të synojë FASH
 - 1.1.5.1. Periudha Afatshkurtër
 - 1.1.5.2. Periudha afatmesme
 - 1.1.5.3. Periudha Afatgjate
- 1.1.6. Prioritetet (njësitë prioritare) të FASH

1.2. Resurset e mbrojtjes

- 1.2.1. Resurset njerëzore
- 1.2.2. Resurset materiale
- 1.2.3. Resurset financiare
 - 1.2.3.1. Supozimet
 - 1.2.3.2. Sasia e buxhetit të mbrojtjes në secilin nga vitet dhe në tërësi për gjithë periudhën
 - 1.2.3.3. Ndarja e përafërt (“nga lart-poshtë”) e resurseve financiare
- 1.2.4. Resurse të tjera
 - 1.2.4.1. Traditat luftarake
 - 1.2.4.2. Terreni
 - 1.2.4.3. Instalime, kapacitete të tjera (kombëtare, private) që në kohë emergjence shkojnë në favor të FASH
 - 1.2.4.4. Mbështetja e opinionit publik

2. ZHVILLIMI I PERSONELIT

- 2.1. Konfigurimi i kategorive të personelit të FASH
- 2.2. Sistemi i të dhënave të personelit.
- 2.3. Programimi i personelit për të mbështetur strukturën e forcës.
- 2.4. Rekrutimi dhe mbajtja e personelit.
- 2.5. Zhvillimi i karrierës dhe motivimi i personelit.

3. STRUKTURA E FORCAVE TE ARMATOSURA TE RSH

- 3.1. Komandim- Kontrolli i Forcave te Armatosura
- 3.2. Forca Tokësore
- 3.3. Forca Detare
- 3.4. Forca Ajrore
- 3.5. Brigada Logjistike

3.6. Komanda e Doktrinës dhe Stërvitjes

4. PËRHAPJA STRATEGJIKE E KOHËS SE PAQES DHE VENDOSJA E NJËSIVE

4.1. Koncepti i përhapjes Strategjike e kohës se paqes dhe vendosja e njësive.

4.2. Koncepti i vendosjes së kohës së paqes të komandave dhe njësive

4.3. Infrastruktura

4.3.1. Infrastruktura për jetesë

4.3.2. Infrastruktura për punë

4.3.3. Infrastruktura mësimore (akademike)

4.3.4. Infrastruktura poligonale (për stërvitje)

4.3.5. Mbeshtetja e vendit prites

4.3.6. Faturat e përafërta për infrastrukturën sipas kategorive të mësipërme.

5. MODERNIZIMI I SISTEMEVE DHE PAJISJEVE

5.1. Fushat kryesore, burimet dhe konceptet e modernizimit

5.2. Programet dhe projektet kryesore të modernizimit të sistemeve dhe pajisjeve

5.3. Procedurat dhe fazat e modernizimit

5.4. Faturat e përafërta për modernizimin e sistemeve dhe pajisjeve sipas fushave.

6. ARSIMIMI DHE STËRVITJA

6.1. Politikat e Arsimit-Stërvitjes të personelit të FASH

6.2. Konceptet doktrinale për përgatitjen e trupës për misionet e reja

6.3. Objektivat e Arsimit

6.3.1. Përgatitja e oficerit

6.3.2. Përgatitja e N/Oficerit

6.3.3. Përgatitja e civileve

6.4. Objektivat e Stërvitjes

6.4.1. Stërvitja e oficerit

6.4.2. Stërvitja e shtabeve

6.4.3. Stërvitja e N/Oficerit

6.4.4. Stërvitja e Ushtarit Profesionist

6.4.5. Stërvitja e Ushtarit Shërbimit Detyrueshëm

6.4.6. Stërvitja kolektive (unit training)

6.5. Gjuha e huaj (Gjuha Angleze)

7. OPERACIONALITETI

7.1. Objektivat e operacionale

7.2. Prioritetet

7.3. Kapacitetet operacionale (dhe afatet e arritjes së tyre)

7.4. Paraqitja grafike e niveleve operacionale dhe dinamikës së zhvillimit të tyre

8. BASHKËPUNIMI USHTARAK

8.1. Objektivat e Bashkëpunimit

8.2. Fushat e bashkëpunimit ushtarak

8.3. Integrimi dhe koalicionet e mundshme

8.4. Bashkëpunimi Rajonal në Fushën e Mbrojtjes

8.5. Bashkëpunimi me vendet e NATO-s

8.6. Bashkëpunimi me vendet partnere

9. PPBES

- 9.1. Sistemi (blloku/seti) i planeve të nevojshme për t'i dhënë horizont/vizion reformës së mbrojtjes
- 9.2. Organizimi i programeve të mbrojtjes
- 9.3. Grafikë të alokimit të fondeve me forca, kategori (alokimi të fondeve)
- 9.4. Cikli i punës/procedurat për aplikimin e PPBES

Tabela e pagave
(për kategori të njëjtë apo të ngjashme pune në MM – SHP)

Niveli i detyrës	Civil		Ushtarak	
	Kategoria	Paga	Grada	Paga
Sek.Përgj MM	I ^B	136 800 ⁽¹⁾	-	-
Zv.Shef i ShPFA	-	-	Gjen.Brig	115 500 ⁽²⁾
Drejtor i Përgjithshëm MM	II ^A	126 600	-	-
Drejtor drejtorie	II ^B	109 300	Kolonel	94 500 ⁽³⁾
Shef Sektori	III ^A	92 000	N/Kol	75 550 ⁽⁴⁾
	III ^{A-1}	82 800	Major	59 875 ⁽⁵⁾
Specialist	IV ^A	63 400	Major	59 875
	IV ^B	53 200	Kapiten	52 600 ⁽⁶⁾

¹ - Në pagat e punonjësve civilë të MM është marrë një mesatare midis pagës dhe asaj maksimale (duke përfshirë shtesën për vjetërsi). Shih **VKM Nr.545**, datë 11.08.2011

² - Paraqitur paga mesatare e Gjen.Brigade (e cila sipas **VKM Nr.549**, date 11.08.2011, varion: minimalja 115000 lekë - maksimalja 116000 lekë).

³ - Paraqitur paga mesatare e Kolonelit (minimalja 91000 lekë - maksimalja 98000 lekë).

⁴ - Paraqitur paga mesatare e N/kolonelit (minimalja 71700 lekë - maksimalja 79400 lekë).

⁵ - Paraqitur paga mesatare e Majorit (minimalja 56250 lekë – maksimalja 63500 lekë).

⁶ - Paraqitur paga mesatare e Kapitenit (minimalja 50350 lekë - maksimalja 54850 lekë).

SKEMA E PENSIONEVE NË FA BRITANIKE⁽¹⁾

Skema e re e pensioneve dhe kompensimeve është futur në FA Britanike në vitin 2005. Sipas kësaj skeme, përfitojnë aktualisht rreth 500 mijë persona (duke përfshirë pensionet e rregullta, pensionet e parakohshme, pensionet për gjyftime të ndryshme në misione luftarake dhe pensionet për të afërmit e pjesëtarëve të FA Britanike). Shuma e përgjithshme që paguhet për lloje të ndryshme pensionesh në FA Britanike aktualisht është rreth 3.8 miliard paund⁽²⁾. Në fakt vetëm rreth 25% e kësaj shume paguhet nga FA Britanike (pra nga buxheti i mbrojtjes) pjesa tjetër paguhet nga shteti.

Në bazë të skemës së pensioneve dhe kompensimeve, në FA Britanike ekzistojnë këto lloj shpërblimesh/pensionesh:

Pension i rregullt – përfitohet nga ushtaraku britanik kur del në pension (të paktën) në moshën 55 vjeçare. Për llogaritjen e këtij pensioni merret për bazë paga vjetore me e lartë në tre vjetët e fundit të shërbimit. Kjo pagë shumëzohet me një koeficient 1/70 i cili është i njëjtë për çdo ushtarak dhe gjithashtu shumëzohet me vitet e shërbimit (por jo më shumë se 40 vjet shërbimi). P.sh. në qoftë se një ushtarak e ka pagën vjetore (në një nga 3 vitet e fundit të shërbimit) 30 mijë £ dhe ka shërbyer 25 vjet në FA Britanike, pensioni vjetor që atij i takon të marrë është: $30000 \times 1/70 \times 25 = 10714 \text{ £}$. Ky pension është subjekt i indeksimeve në bazë të ndryshimit të çmimit të pagesave për efekt inflacioni apo efekte të tjerë.

Ushtaraku i FA Britanike, përveç pensionit të rregullt si ushtarak, merr edhe një tjetër pension, “pension shteti”, për të cilin informacioni nuk është shumë i qartë.

Pension i rezervuar – e përfiton çdo ushtarak britanik që ka kryer më shumë se dy vjet shërbim në FA Britanike. Formula e llogaritjes është njëlloj si më lart. E veçanta e këtij lloj pensioni është se ai qëndron i ngjirë dhe i jepet ushtarakut nga momenti që mbush 65 vjeç.

Pension i parakohshëm – e përfiton çdo ushtarak britanik që për arsye të ndryshme nuk mund të vazhdojë më shërbimin ushtarak, me kusht që të ketë një moshë mbi 40 vjeç dhe të ketë shërbyer të paktën 18 vjet në FA Britanike. Sipas këtij lloj pensioni, ushtaraku me moshë 40 vjeç dhe 18 vjet shërbim, merr 50% të pensionit të rezervuar. Çdo vit shërbim mbi 18 vjet, ndikon në rritjen e shumës së pensionit të rezervuar, ndërsa çdo vit moshe mbi 40 ndikon në rritjen e pensionit të parakohshëm me rreth 1.7% (në fakt me 1.6667%) por pa kaluar 75% të pensionit të rezervuar për të. Le të marrim si shembull një ushtarak që del në pension para kohe, pasi ka shërbyer 22 vjet në FA Britanike dhe ka një moshë 44 vjeç. Paga e tij vjetore në vitin e fundit le të jetë sërish 30000 £. Në këtë rast, sipas formulës së mësipërme, pensioni i tij i rezervuar do të jetë: $30000 \times 22 \times 1/70 = 9428 \text{ £}$. Për efekt pensioni të parakohshëm, ky ushtarak do të marrë: $9428 \times 56.6668\% = 5343 \text{ £}$. Në moshën 65 vjeçare ky ushtarak fillon pastaj të marrë pensionin e rezervuar (9428 £) i cili është subjekt i indeksimeve.

Pagesë e menjëhershme – pagesa që përfiton ushtaraku vetëm një herë, në momentin që shkëputet nga FA Britanike, pavarësisht nëse është subjekt i pensionit të rregullt, të parakohshëm apo të rezervuar. Kjo pagesë është sa 3 pensione vjetore të rezervuara dhe është e pa taksueshme.

Pra siç shihet, dalja në pension para moshës 55 vjeç për ushtarakun britanik, bën që ai të marrë pensionin në moshën 65 vjeç, por sidoqoftë, deri sa të mbërrijë këtë moshë (kur ka mbi

¹ - Për këtë informacion u shfrytëzuan prezantimet e bëra nga pala britanike në vizitën e ekipit shqiptar për shkëmbim përvoja në fushën e menaxhimit të burimeve njerëzore në FA Britanike, 4-7 shtator 2007.

² - Rreth 10-11% e buxhetit të mbrojtjes.

18 vjet shërbim dhe është mbi 40 vjeç) ai merr pensionin e parakohshëm. Në rastet kur ai ka shërbyer në FA Britanike më pas se 18 vjet (por më shumë se 2 vjet) atij i lind e drejta që në moshën 65 vjeçare të marrë pensionin e rezervuar (të llogaritur mbi ato vite shërbimi) si dhe një pagesë të menjëhershme (në momentin e shkëputjes nga FA Britanike, prej tre pensionesh të rezervuara) por pa të drejtë pensioni të parakohshëm.

Struktura e Planit të Modernizimit

(variant)

1. Elementët e fuqisë luftarake (aftësisë operacionale)

- 1) Drejtimi e Komandimi (leadershipi)
- 2) Informacioni
- 3) Mbrojtja e trupës
- 4) Lëvizshmëria
- 5) Autonomia (vet-mbajtja)
- 6) Fuqia e zjarrit/influencimi i kundërshtarit

Këto elemente, me përjashtim të fuqisë së zjarrit, kanë fushë veprimi të dyfishtë, për qëllime luftarake dhe jo luftarake (humanitare).

2. Paketa e përafërt financiare në dispozicion të modernizimit për periudhën në fjalë (mund të merret e gatshme nga PAZH)

3. Drejtimi e Komandimi

- 3.1. Në kushtet kur situatat e emergjencës po bëhen gjendje konstante (bashkudhëtare) të jetës së përditshme, nevoja për menaxhim nga VK të përhershme (dhe jo ato të situatës së vacantë). Rritja e rolit të Qendrave Operacionale.
- 3.2. Nevoja e një zinxhiri të konsoliduar mirë qendrash operacionale/qendrash informacioni deri poshtë në zinxhirin e komandimit
 - Poshtë (QBO – Komanda – njësi vartëse)
 - Horizontal (me qendra të ngjashme në institucione të tjera (Min.Brendsh, Min.Fin-doganat, Min.Shënd etj)
 - Lart (me një qendër të mundshme në rang shteti).
- 3.3. Sistemi i komunikimit (“C” e tretë në kompleksin “C4”)
- 3.4. Kompjuterizimi (“C” e katërt) që krahas aspektit të “hardware”-ve konsiston e duhet kuptuar si nevoja e lidhjes në rrjet. Transmetimi i shpejtë i informacionit dhe shfrytëzimi i këtij informacioni edhe nga agjenci të tjera të interesuara.
- 3.5. Simulimi (i tipit ”Konstruktiv”)
- 3.6. Llogaritja e përafërt e kostos së modernizimit në këtë fushë

4. Informacioni

- 4.1. Informacioni në nivel strategjik
 - 4.1.1. komponenti ajror
 - 4.1.2. komponenti detar
 - 4.1.3. Komponenti tokësor (Qendra e R.Zbulimit)
 - 4.1.4. Llogaritja e përafërt e kostos së modernizimit në këtë fushë
- 4.2. Informacioni në nivel operativ-taktik

- 4.2.1. Kapacitete operacionale për sigurimin e të dhënave në mision (njësi + pajisje)
- 4.2.2. Pajisjet për shikimin natën
- 4.2.3. Pajisje për ndjekjen/evidentimin e zhvendosjes së trupave/automjeteve tona në teatrin e misionit
- 4.2.4. Pajisje për zbulimin e përdorimit të agjentëve të ndryshëm kimikë/bakteriologjikë/radiologjikë (në territorin tone apo në misione jashtë vendit)

4.3. Llogaritja e përafërt e kostos së modernizimit në këtë fushë

5. *Lëvizshmëria*

5.1. Për dislokim (zhvendosje strategjike)

5.2. Për lëvizje brenda teatrit (manovra)

- 5.2.1. Zhvendosja tokësore e trupave (nga pikëpamja e terrenit, rrjetit rrugor, situatës etj).
- 5.2.2. Zhvendosja nëpërmjet ajrit në misionet brenda vendit (përmasat, situata që mund të krijohet).
- 5.2.3. Zhvendosja/manovra nëpërmjet detit (karakteristikat e misionit, mundësia për të vepruar “joint” etj)

5.3. Llogaritja e përafërt e kostos së modernizimit në këtë fushë

6. *Ruajtja e trupave dhe kapaciteteve*

6.1. *Ruajtja/mbrojtja individuale e trupave*

- 6.1.1. Ruajtja/mbrojtja individuale e trupave ndaj zjarrit të kundërshtarit, copërave të shpërthimeve
- 6.1.2. Ruajtja/mbrojtja individuale e trupave ndaj agjentëve të ndryshëm kimikë, bakteriologjikë, mjedisore

6.2. *Ruajtja/mbrojtja kolektive e trupave*

- 6.2.1. Ruajtja/mbrojtja kolektive e trupave ndaj zjarrit të kundërshtarit sidomos atij të armëve me flurudhë të përkulur
- 6.2.2. Ruajtja/mbrojtja kolektive e trupave ndaj zjarrit të kundërshtarit sidomos shpërthimeve vetëvrasëse në grumbuj/përzierje me popullsinë civile
- 6.2.3. Ruajtja/mbrojtja kolektive e trupave agjentëve kimikë, bakteriologjikë, epidemive të ndryshme, mjedisive/ujit të kontaminuar etj.

6.3. Llogaritja e përafërt e kostos së modernizimit në këtë fushë

7. *Vetëmbështetja/autonomia e trupave në mision*

7.1. *Pajisja individuale e trupës në mision*

- 7.1.1. Veshmbathja e trupave në mision
- 7.1.2. Pajisje shtesë për mbijetesë (ushqim, fjetje, vetëmbështetje dhe ndihmë reciproke mjekësore etj)

- 7.2. ***Pajisja/shërbimet kolektive***
 - 7.2.1. Sisteme të shërbimeve fushore për strehim, ushqim, fjetje, higjienë kolektive, ndriçim etj)
 - 7.3. ***Aspekte të “modularitetit” dhe të kompozimeve më optimale të materialeve brenda një moduli për misione të ndryshme dhe kushte të caktuara terreni, moti etj.***
 - 7.4. Llogaritja e përafërt e kostos së modernizimit në këtë fushë
8. ***Ndikimi i kundërshtarit (fuqia e zjarrit)***
- 8.1. ***Mjete/efekte vrasëse***
 - 8.1.1. Dukuri/tipe të reja armësh dhe municionesh të lehta që gjejnë më shumë përdorim në misionet luftarake të sotme (sidomos në kushte urbane, në distance të afërt me popullsinë civile)
 - 8.1.2. Tipet/sistemet më të përshtatshme të artilerisë dhe zjarrit mbështetës të saj në misionet e sotme
 - 8.1.3. Sisteme/lloje të tjera mbështetje me zjarr (sidomos mbështetja e afërt me zjarr nga ajri)
 - 8.1.4. Probleme të thirrjes dhe korrigjimit të zjarrit mbështetës
 - 8.2. ***Mjete/efekte jo-vrasëse***
 - 8.2.1. Dukuri të reja të influencimit të kundërshtarit me mjete të dezinformimit/kundërpropagandës/
 - 8.3. Llogaritja e përafërt e kostos së modernizimit në këtë fushë

PLANI

I POLITIKAVE DREJTUESE TE AKTIVITETIT TE FASH

(variant, secila 2-3 faqe)

2. Politika e Mbrojtjes

- 2.1. Deklarimi që instrumentet e mbrojtjes të RSH zhvillohen por nuk përbëjnë kërcënim për të tjerët.
- 2.2. Integrimi i sigurisë së RSH në një kontekst më të gjerë aleancash euro-atlantike të sigurisë
- 2.3. FASH mbeten një faktor nga më të rëndësishmit në kuadrin e sigurisë kombëtare.
- 2.4. Misioni i FASH:
- 2.5. Reformimi i FASH
 - 2.5.1. Përsosja e drejtimit civil e demokratik të tyre;
 - 2.5.2. Profesionalizimi
 - 2.5.3. Aftësimi për të ndërmarrë misione gjithnjë e më komplekse
 - 2.5.4. Përsosja strukturore
 - 2.5.5. Përsosja e sistemeve të drejtimit – komandimit
 - Brenda për brenda FASH
 - Midis FA dhe institucioneve të tjera të vendit tonë
 - Midis vendit tonë dhe institucioneve të sigurisë të vendeve të tjera.
 - 2.5.6. Modernizimi i pajisjeve e sistemeve

3. Menaxhimi i krizave

- 3.1. Definicioni i krizës apo një situatë krize.
- 2.1. “*Qasje Gjithëpërfshirëse*” në menaxhimin e krizave
- 2.2. Aktivitete të përbashkëta (kryesisht stërvitore) me institucionet e tjera të shtetit për përballimin e krizave

4. Politika e rekrutimit dhe promovimit në detyrë të personelit të FASH

- 4.1. Nevoja e reformave rrënjësore në sistemin e rekrutimit
- 4.2. Sigurimi i plotësimit me personel të të gjithë strukturës së FASH.
- 4.3. Rishikimi i sistemit të promovimit, shanseve të barabarta, inkurajimit të aftësisë dhe performancës individuale

5. Politika e arsimimit e trajnimit të personelit në FASH

- 5.1. Arsimimi ushtarak të sigurojë kombinimin më optimal të njohurive akademike ushtarake me ato civile.
- 5.2. Shkallëzim i kurseve të cilat do të shoqërojnë ushtarakun (oficer, nënoficer) gjatë gjithë karrierës së tij në FASH.

- 5.3. Trajnimi të sigurojë përgatitjen për të përballuar/ndërmarrë një spektër të gjerë misionesh.
 - 5.4. Fokusi në përballimin e llojeve të reja të luftimit
 - 5.5. Roli i aplikimit të simulimeve në të tre hallkat e realizimit të tyre (“live”, “virtuale”, “konstruktive”).
- 6. Politika e përkujdesjes ndaj pjesëtarëve të FASH**
- 6.1. Rishikimi i sistemit të shpërblimit dhe përkujdesjes ndaj ushtarakut si dhe familjes së tij.
 - 6.2. Planifikimi i masave, inicimi i programeve me qëllim kualifikimin e ushtarakut për t’u integruar në jetën civile pas daljes nga radhët e FASH.
 - 6.3. Planifikimi i formave e mënyrave të ndryshme me qëllim thithjen e përvojës pozitive nga ushtarakët në rezervë.
- 7. Politika e pjesëmarrjes në misione luftarake e jo-luftarake jashtë vendit.**
- 7.1. Pjesëmarrja e FASH në misionet luftarake e jo-luftarake jashtë vendit do të realizohet vetëm:
 - 7.2. Përgatitja e pajisja për një spektër sa më të gjerë detyrash me të njëjtin konfigurim force (“*single set of force*”)
 - 7.3. Sigurimi i objektivit të NATOs që 10% e FT e dislokuar, 50% e FT të jetë e gatshme për dislokim.
 - 7.4. Marrja gradualisht nga buxheti i mbrojtjes i gjithë peshës së kostos në misione.
 - 7.5. Përsosja e konsolidimi i procesit të “*nxjerrjes së mësimave*”.
 - 7.6. Përsosja e sistemit të vlerësimit të kostove të secilit mision.
- 8. Marrëdhëniet Civilo-Ushtarake, pjesëmarrja në operacione humanitare e në ndihmë të popullsisë brenda vendit**
- 8.1. Koncepti i Marrëdhënieve Civilo-Ushtarake
 - 8.2. Marrëdhënie Civ-Ushtarake të planifikuara e jo spontane.
- 9. Standardizimi**
- 9.1. Standardizimi në aspektin konceptual.
 - 9.2. Standardizimi në aspektin organizativ
 - 9.3. Standardizimi në aspektin e raporteve tona me NATO-n dhe me struktura të tjera të Shtetit Shqiptar.
- 10. Planifikimi i Integruar i Mbrojtjes dhe Planifikimi Operacional**
- 10.1. Koncepti i Planifikimit të Mbrojtjes, nevoja e planifikimit të integruar të burimeve të mbrojtjes
 - 10.2. Integrimi i komponentëve të planifikimit të mbrojtjes (planifikimit, programimit, buxhetimit).
 - 10.3. Realizimi i hierarkisë programore
 - 10.4. Planifikimi operacional i bazuar mbi lista skenarësh sa më realistë

10.5. Planifikimi i mbrojtjes dhe planifikimi operacional si një proces i integruar e dinamik e me ndikim reciprok mbi njëri-tjetrin

11. Politika e zhvillimit/përsosjes të drejtimit e komandimit në FASH

11.1. Koncepti i drejtimit e komandimit të FASH në kushtet e misioneve të reja

11.2. Përsosja e drejtimit nëpërmjet integritit dhe automatizimit të sistemeve dhe rrjeteve të informacionit. Fokusimi në mënyrë të veçantë në aplikimin e konceptit të NATOs - “*NNEC*”

11.3. Përsosja e drejtimit nëpërmjet stërvitjeve të vazhdueshme të shtabeve, nxjerrja e mësimave të duhura për përsosjen e drejtimit:

12. Politika në fushën e zbulimit, grumbullimit e përdorimit/menaxhimit të informacionit të natyrës sensitive

12.1. Koncepti i “informacionit”, “informacionit të klasifikuar” dhe “informacionit kritik” për realizimin e detyrave të FASH (luftarake e jo-luftarake).

12.2. Nevoja e konceptimit të shërbimit të zbulimit si një proces i pandarë nga misioni dhe detyrat e FASH.

12.3. Zhvillimi e reformimi i Shërbimit të Zbulimit të synojë rritjen e cilësisë analitike e parashikuese të produkteve të zbulimit

13. Politika në fushën e masave të sigurisë

13.1. Koncepti i sigurisë në kushtet e sotme të kërcënimeve dhe rreziqeve të reja.

13.2. Siguria e informacionit

13.3. Siguria fizike

13.4. Siguria e personelit

13.5. Siguria e operacioneve

14. Politika e menaxhimit të frekuencave

14.1. Sfidat e sotme për frekuencat në mbështetje të misioneve të reja.

14.2. Administrimi i frekuencave në FA - një proces dinamik.

14.3. Planifikim i orientuar drejt politikave, marrëveshjeve, procedurave e standardeve të NATO-s

14.4. Krijimi i strukturave të përshtatshme për administrimin e frekuencave

14.5. Rekrutimi, trajnimi dhe emërimi i studiuar i personelit që do të merret me problemet e komunikimit në përgjithësi dhe menaxhimit të radio-frekuencave në veçanti.

14.6. Nevoja e përshtatjeve të nevojshme ligjore.

14.7. Vendosja e lidhjeve të nevojshme me strukturat homologe të NATOs.

15. Politika e mbështetjes (logjistike/me shërbime) të FASH

15.1. Koncepti i mbështetjes logjistike në kushtet e misioneve të reja të FASH

15.2. Mbështetja e FASH në të gjithë spektrin e nevojshëm për kryerjen me sukses të misionit

- 15.3. Rëndësia e organizimit mbi bazë modulesh me qëllim konfigurimin/formatimin e shpejtë në bazë të misioneve konkrete që do të duhet të mbështeten.
- 15.4. Zhvillimi i kapaciteteve të nevojshme për të mbështetur në një nivel të caktuar edhe popullsinë në zonën e operacionit (sidomos për misione brenda vendit).
- 15.5. Zhvillimi i kapaciteteve për të bashkëvepruar me strukturat homologe të NATOs

16. Politika në modernizimin e FASH

- 16.1. Koncepti i modernizimit (më i gjerë dhe jo vetëm në modernizimin e pajisjeve)
- 16.2. Nevoja e investimit prioritar (rreth 20% e buxhetit të mbrojtjes) për pajisjet
- 16.3. “*Acquisition*” - një proces më i gjerë se prokurimi, me ndarje të qartë të përgjegjësi midis institucioneve që: a) gjenerojnë kërkesat operacionale për pajisje b) kryejnë prokurimin c) testojnë, pranojnë e kryejnë pagesën.

17. Puna kërkimore shkencore

- 17.1. Koncepti i punës kërkimore në FASH.
- 17.2. Zhvillimi i saj me plane realiste të mbështetura me burimet e nevojshme (njerëzore, materiale e financiare)
- 17.3. Fushat dhe prioritetet kryesore të cilat duhet të jenë objekt i punës kërkimore.
- 17.4. Nevoja e ngritjes dhe konsolidimit të strukturave të profilizuara posaçërisht në punën kërkimore.
- 17.5. Vendosja e konsolidimi i lidhjes midis punës kërkimore dhe institucioneve tona arsimore ushtarake.

18. Politika buxhetore

- 18.1. Lidhja e ngushtë dhe raportet reciproke që buxhetimi duhet të vendosë e mbajë me programimin (si pjesë të PPBS).
- 18.2. Vendosja dhe ndjekja e raporteve të drejta buxhetore, të njëjta me ato të shumicës së vendeve të NATOs:
- 18.3. Nevoja që krahas qasjes tradicionale të vendoset edhe një qasje e re - “*orientuar nga performanca*” (“*performance oriented*”)

19. Politika e komunikimit, lidhjeve me publikun dhe transparencën

- 19.1. Koncepti i komunikimit dhe transparencës ndaj publikut
- 19.2. Centralizimi e bashkërendimi i procesit të informimit të publikut
- 19.3. Detyrimi dhe limitet në informimin e publikut

20. Bashkëpunimi ushtarak (me vendet aleate e partnere)

- 20.1. Bashkëpunimi ushtarak të udhëhiqet nga koncepte të qarta të përfitimit reciprok.

- 20.2. Fushat kryesore të jenë: konceptuale, arsimim-stërvitja, logjistika/pajisjet, puna kërkimore.
- 20.3. Programet e bashkëpunimit – pjesë integrale e planifikimit të mbrojtjes/planifikimit operacional.
- 20.4. Partneritet edhe në fushën e shkëmbimeve me personel në poste luftarake

21. Krijimi i rezervave

- 21.1. Koncepti i krijimit të rezervave (*i ndryshëm nga ai i kohës së Luftës së Ftohtë*).
- 21.2. Në situata krizash, sidomos në momentet e para, FASH mund të jenë reaguesi i vetëm në ndihmë të popullsisë në nevojë.
- 21.3. Krijimi i rezervave të jetë pjesë e planifikimit strategjik të mbrojtjes dhe atij operacional.
- 21.4. Futja e konceptit të “modularitetit” me qëllim konfigurimin e shpejtë të paketës mbështetëse

ELEMENT PROGRAMI (Laboratori i Matësve Elektronikë)															
NR	KATEGORITE E ALOKIMIT BUXHETIT	ELEMENTE JOFINANCIARE						ELEMENTE FINANCIARE (Lekë)						SUBTOTAL	
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Σ	2011	2012	2013	2014	2015		2016
I Personel								1380000	1462800	1550568	1643802	1742218	1846751	9626940	
1	Instruktor	1	1	1	1	1	1	840000	890400	943824	1000453	1060481	1124109	5859268	
2	Laborant/asistent	1	1	1	1	1	1	540000	572400	606744	643149	681738	722642	3766672	
II Shpenzime Operative								239080	321020	214840	199060	244580		1326670	
1	Kurs afatshkurter (të personelit Instruktor)							0		140000			140000	280000	
2	Kurs afatshkurter (të personelit laboratorit)								90008		90000			180000	
3	Diodë 1N4007	2	3	0	0	0	0	2400	3600					6000	
4	Diodë 1N4148	2	3	0	0	0	0	2400	3600					6000	
5	Diodë LED	2	3	0	0	0	0	3600	5400					9000	
6	Diodë NTC-GM	2	3	0	0	0	0	3600	5400					9000	
7	Transistorë 2N2222	2	3	0	0	0	0	4000	6000					10000	
8	Transistorë BPW34	2	3	0	0	0	0	4000	6000					10000	
9	Transistorë TIP110	2	3	0	0	0	0	4000	6000					10000	
10	Transistorë TIP 122	2	3	0	0	0	0	4000	6000					10000	
11	Transistorë TIP 31	2	3	0	0	0	0	4000	6000					10000	
12	Transistorë BPX 65	2	3	0	0	0	0	4400	6600					11000	
13	Transistorë CA 3046	2	3	0	0	0	0	4400	6600					11000	
14	Qark i integruar 74HC04	2	3	0	0	0	0	4400	6600					11000	
15	Qark i integruar 74LS00	2	3	0	0	0	0	4400	6600					11000	
16	Qark i integruar CD 4001	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
17	Qark i integruar CD 4511	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
18	Qark i integruar LM 324	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
19	Qark i integruar LM 358	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
20	Qark i integruar LM 741	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
21	Qark i integruar LM 747	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
22	Qark i integruar LM 78xx	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
23	Qark i integruar LM 79xx	2	3	0	0	0	0	4800	7200					12000	
24	Komplet elektrotekniku i vogël	4	4	4	0	0	0	8000	8000	8000				24000	
25	Komplet elektrotekniku (i madh)	2	0	0	2	0	0	8000	0	0	8000			16000	
26	Tavolina pune	16	0	0	0	0	0	16	56000	0	0	0	0	56000	
27	Karriqe (thjeshta)	20	0	0	0	0	0	20	36000	0	0	0	0	36000	
28	Riparim/shërbim Kompjuter							0	5000	0	5000	5000	5000	20000	
29	Riparim/shërbim Printer							0	3500	0	3500	3500	3500	14000	
30	Riparim/shërbim Projektor dixhital							2500		2500		2500	2500	10000	
31	Riparim/shërbim Ushqyes i rrymës së vazhduar (18V, 3A) me tregues dixhital							0	2200	0	2200	2200	2200	8800	
32	Riparim/shërbim Ushqyes i rrymës së vazhduar (30V, 3A) me tregues dixhital							0	3200	0	3200	3200	3200	12800	
33	Riparim/shërbim Ushqyes i trefishtë i rrymës së vazhduar (30V, 3A dhe 5V,3A) me tregues dixhital							0	4000	0	4000	4000	4000	16000	
34	Riparim/shërbim Ushqyes i programuar i rrymës së vazhduar (32V, 3A dhe 5V,3A) me tregues dixhital							0	4000	0	4000			8000	
35	Riparim/shërbim Multimetër (matës) me shkallëzim të ndryshueshëm (automatik dhe manual) GDM-391A							0	1500	0	1500	1500	1500	6000	
36	Riparim/shërbim Llogaritës frekuence universal GUC-2010G							0	2200	0	2200	2200	2200	8800	
37	Riparim/shërbim Gjenerator funksioni GFG-8215							0	2600	0	2600	2600	2600	10400	
38	Riparim/shërbim Oshiloskop GOS-653G							0	4200	4200	4200	4200	4200	21000	
39	Riparim/shërbim Oshiloskop Tektroniks TDS 380							0	4500	4500	4500	4500	4500	22500	
40	Riparim/shërbim Sistem trainimi (për mikroprocesorët) MPF-1B							0	3500	0	3500	3500	3500	14000	
41	Energji elektrike (KWH)	4500	6500	7500	8500	9500	10000	46500	22500	32500	37500	42500	47500	50000	232500
42	Ujë (m ³)	40	60	70	80	90	95	435	80	120	140	160	180	190	870
43	Bisedë telefonike (impulse)							18000	18000	18000	18000	18000	18000	18000	108000
III Pajisje (investime)								1415500	1560000	315500	595000	0		3886000	
1	Kompjuter	1	0	0	1	0	0	2	0	0	80000	0	0	80000	
2	Printer	1	0	0	1	0	0	2	24000	0	24000	0	0	48000	
3	Projektor dixhital	1	0	1	1	0	0	3	140000	0	140000	140000	0	420000	
4	Ushqyes i rrymës së vazhduar (18V, 3A) me tregues dixhital	1	0					2	78000	0	78000	0	0	156000	
5	Ushqyes i rrymës së vazhduar (30V, 3A) me tregues dixhital	1	0					2	78000	0	78000	0	0	156000	
6	Ushqyes i trefishtë i rrymës së vazhduar (30V, 3A dhe 5V,3A) me tregues dixhital	1	0					2	97500	0	97500	0	0	195000	
7	Ushqyes i programuar i rrymës së vazhduar (32V, 3A dhe 5V,3A) me tregues dixhital	1	0					2	175500	0	175500	0	0	351000	
8	Multimetër (matës) (që mbahet në dorë me tregues dixhital LCR-814	1	0	1	0	0	0	2	58500	0	58500	0	0	117000	
9	Multimetër (matës) me shkallëzim të ndryshueshëm (automatik dhe manual) GDM-391A	1	0	1	0	0	0	2	39000	0	39000	0	0	78000	
10	Llogaritës frekuence universal GUC-2010G	1	0	0	0	0	0	1	253500	0	0	0	0	253500	
11	Gjenerator funksioni GFG-8215	1	0	0	0	0	0	1	312000	0	0	0	0	312000	
12	Oshiloskop GOS-653G	0	1	0	0	0	0	1	0	390000	0	0	0	390000	
13	Oshiloskop Tektroniks TDS 380	0	1	0	0	0	0	1	0	585000	0	0	0	585000	
14	Analizues Spektral GSP-810	0	1	0	0	0	0	1	0	585000	0	0	0	585000	
15	Sistem trainimi (për mikroprocesorët) MPF-1B	1	0	0	0	0	0	1	156000	0	0	0	0	156000	
16	Telefon	1	0	0	0	0	0	1	3500	0	0	0	0	3500	
IV Infrastruktura								261000	85000	0	0	0	0	346000	
1	Ristrukturim mjedisesh (8x12m=96m ²)							120000	85000	0	0	0	0	205000	
2	Ndërtim rrjeti elektrik							56000	0	0	0	0	0	56000	
3	Ndërtim rrjeti internet							45000	0	0	0	0	0	45000	
4	Ndërtim rrjeti telefonik							24000	0	0	0	0	0	24000	
5	Ndërtim rrjeti ujësjellësi							16000	0	0	0	0	0	16000	
V Punë kërkimore								25000	30000	36000	43200	51840	62208	248248	
T O T A L								3320580	3458820	2118908	2480862	2038638	1908959	15431888	

STRUKTURA E PROGRAMEVE MADHORE (TE MBROJTJES) TE DISA SHTETEVE

SHBA	BULLGARIA	RUMANIA	KANADA
Forca Strategjike	Forcat Tokësore	Forcat Tokësore	Komandim&Kontroll
Forca të Destinacionit Përgjithshëm	Forcat Ajrore	Forcat Ajrore	Drejtim Operacionesh
Komunikimi-Zbulimi-Hapësira	Forcat Detare	Forcat Detare	Mbajtja (mbështetja) e Forcës
Lëvizshmëria e forcave	Komandimi dhe Mbështetja e Centralizuar	Mbështetja Logjistike	Gjenerimi i Forcës
Forcat rezervë dhe roje	Ndërvepr&pjesëmarrja në Formac Ndërkombëtare	Shtabi Përgjithshëm Komandimi Strategjik	Lidhja Politika-Strategji
Kërkim&Zhvillim	Arsimimi dhe Kualifikimi	Administrimi Qendror & Pensionet	
Furnizimi dhe mirëmbajtja e centralizuar	Siguria (Policia Ushtarake dhe Kundërzbulimi)	Zbulim Ushtarak	
Trajnimi, shëndeti dhe aktivitete tjera personeli	Siguri nëpërmjet Kooperimit dhe Integritit	Përfaqësim Ndërkombëtar	
Aktivitete administrative	Standardi i jetesës		
Mbështetja e vendeve të tjera	Shkencë Kërkim&Zhvillim		
Forcat e operacionet speciale	Menaxhimi Administrativ		
	C4-I		

KALENDARI I PBA:

I. Raundi i parë, Janar-Qershor⁽¹⁾:

1. Përgatitja e planeve trevjeçare fillon në janar të çdo viti, kur bëhet një çmuarje e burimeve të mundshme për përdorim gjatë tre viteve të ardhshme...Parashikimi përcakton shumën maksimale të parave që mund të planifikojë për të shpenzuar Qeveria gjatë periudhës 3-vjeçare.
2. Pas kësaj bëhet ndarja e tavaneve për shpenzimet për të gjitha institucionet buxhetore, për secilin nga të tre vitet. Në fund të muajit Shkurt⁽²⁾, Ministria e Financave (në emër të Qeverisë) u dërgon institucioneve buxhetore tavanet përkatëse, afatet për të dorëzuar planet e veta, si dhe kalendarin për negociatat për buxhetin.
3. Vetë institucionet buxhetore bëjnë ndarjen e tavaneve midis programeve të tyre. Këtë vendim e merr GSBI. Vendimet e GSBI duhet të mbajnë parasysh:
 - Qëllimet afatgjata të parashtruara në strategjitë e veta.
 - Koston e vazhduar e mbajtjes së shpenzimeve ekzistuese.
 - Efektin e ndryshimit të çmimeve
 - Përmirësimin e mundshëm të efijensës, etj.
4. Ekipet e Menaxhimit të Programeve (EMP) përpilojnë (për programin e vet) një plan të hollësishëm në të cilat identifikojnë produktet që do të realizohen gjatë periudhës 3 vjeçare.
 - Një komponent i rëndësishëm i planit të hollësishëm janë “projektet e investimeve” (që vihen në zbatim gjatë një periudhe kohe që ka një datë fillimi dhe datë mbarimi të qartë.
 - EMP mund të konstatojë se tavanet janë të pamjaftueshëm dhe të sjellë argumente për ngritjen e tyre.
5. Planet e përgatitur nga EMP ...shqyrtohen në GSBI...Sigurisht një tavan më i lartë për një program (i kërkuar nga EMP përkatëse) do të thotë një tavan më i ulët për një ose disa programe të tjera. Nëse ndryshojnë tavanet, duhet të ndryshojnë patjetër planet edhe për të gjithë programet e prekura⁽³⁾. Të gjitha këto programe, pasi filtrohen e analizohen në GSBI, në formën e një plani të konsoliduar dërgohen në Ministrinë e Financave.
6. Plani i Shpenzimeve të Institucionit Buxhetor, dërgohet në Ministrinë e Financave në fillim të muajit Maj dhe përbën bazën për negociata midis këtyre dy institucioneve gjatë muajit Maj. Pas kryerjes së reflektimeve (gjatë raundit të dytë) ato dorëzohen përsëri në Ministrinë e Financave, në Gusht (dhe po të paraqitet nevoja zhvillohen përsëri negociata për ndryshimin e tavaneve gjatë muajit Shtator)⁽⁴⁾

II. Raundi i dytë, Korrik – Shtator⁽⁵⁾:

¹ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.A.1-5 – A.1-9

² - Po aty, fq.A.3-1

³ - Po aty, fq.A.1-8

⁴ - Po aty, fq.A.3-2

⁵ - Po aty, fq.A.1- 9

Shqyrton gjithë planet për tre vitet e ardhshme dhe bën ndryshimet sipas nevojës. Në këtë raund Ministria e Financave dërgon Udhëzimin Plotësues të Përgatitjes së Buxhetit (jo më vonë se 10 Korriku)⁽¹⁾

III. Raundi i tretë, Dhjetor:

Shqyrton planin vetëm për vitin e ardhshëm. Në këtë raund Ministria e Financave dërgon Udhëzimin Plotësues të Përgatitjes së Buxhetit-pjesa 2 (rreth mesit të Nëntorit)⁽²⁾

¹ - Po aty, fq.B.5-2

² - Po aty, fq.B.5-3

SPI dhe disa nga aktorët kryesorë

Sistemi i Planifikimit të Integruar (SPI) është sistemi përmes të cilit Këshilli i Ministrave bashkërendon të gjitha veprimtaritë e veta për politikën, planifikimin dhe përgatitjen e buxhetit. Ka pesë përbërës kryesorë: a) Strategjia Kombëtare për Zhvillim e Integrim (SKZHI), b) Programi i Qeverisë, c) Planet Buxhetore Afatmesme, d) Proceset e integritimit evropian dhe anëtarësimit në NATO, e) Kontribute të dhëna përmes granteve, huave dhe projekteve të financuara nga donatorë të huaj⁽¹⁾.

"Programi buxhetor afatmesëm"⁽²⁾ është parashtrimi për tre vjet i planeve të shpenzimeve të buxhetit, përmes lidhjes së drejtpërdrejtë të programeve me veprimtaritë, produktet, objektivat dhe qëllimet e politikës. "Program buxhetor" është një grup veprimtarish të njësisë së qeverisjes së përgjithshme, që administrohen efektivisht dhe kontribuojnë së bashku në prodhimin e produkteve të identifikueshme dhe të matshme, të cilat ndihmojnë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, në arritjen e objektivave dhe të qëllimeve të politikës buxhetore së tij.

Grupi për Strategjitë, Buxhetin dhe Integrimin (GSBI) është një ekip me drejtues të nivelit të lartë në secilin institucion buxhetor. Ai përbëhet nga Ministri, zëvendësministrat dhe sekretari i përgjithshëm (në ministri) si dhe drejtuesit e të gjitha Ekipeve të Menaxhimit të Programeve (EMP)... GSBI është përgjegjës për marrjen e vendimeve përfundimtare për shpërndarjen e taveve të institucionit buxhetor nëpër programe, për dorëzimin e planit të konsoliduar Ministrisë së Financave dhe për dorëzimin e raporteve të konsoliduara mbi ecurinë gjatë vitit korent... për vendosjen e prioriteteve brenda institucioneve buxhetore dhe për kontrollin e cilësisë...⁽³⁾. GSBI – bën jo më pak se 7 mbledhje⁽⁴⁾. Fakti që në përbërje të GSBI janë edhe drejtuesit e EMP-ve, të cilët në shumicën e programeve buxhetore të FASH janë të rangut të gjeneralit, komandantë të Shërbimeve/Forcave, ka bërë që në ndonjë rast, mbledhjet e GSBI ta kenë të vështirë të vendosin për sjelljen e kërkesave të programeve, brenda taveve të mundshëm. Është i natyrshëm një farë "rivaliteti" për fonde midis programeve dhe kur ky "rivalitet" zhvillohet në nivele të larta, bëhet e vështirë për GSBI të imponohet, ose të realizojë në kohë të shkurtër atë "akord" të nevojshëm midis kërkesave nga poshtë dhe mundësive nga lart për buxhet.

Ekipi i Menaxhimit të Programit (EMP) është organi vendimmarrës për një program. EMP është përgjegjës për nxjerrjen e një plani të hollësishëm për tre vitet e procesit planifikues buxhetor afatmesëm që përputhet me prioritetet e politikave dhe i përballueshëm brenda tavanit të vendosur nga GSBI (Grupi për Strategji Buxhetim dhe Integrim). EMP është përgjegjës edhe për monitorimin e ecurisë gjatë vitit ushtrimor, për përshtatjen e planit nëse është e nevojshme dhe për sigurimin e raporteve tremujore të ecurisë për GSBI-në. EMP përbëhet nga persona, të cilët janë përgjegjës për komponentë të ndryshëm të fushës së politikës së Programit. EMP asistohet nga një staf teknik i cili mund të kontribuojë me njohuri të specializuara, p.sh për statistikën apo llogaritjen e kostove⁽⁵⁾

¹ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.A.2-3

² - Ligji Nr.9936, datë 26.6.2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH", Neni 3, pika 26 e 27

³ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.A.2-3

⁴ - Për çështjet që trajtohen në këto mbledhje, shih Manuali Op i PBA, Tiranë, 2009, fq.B.3-1 – B.3-3

⁵ - Po aty, fq.A.2-6

EMP është përgjegjës për monitorimin e vënies në zbatim të planit dhe marrjen e masave të duhura. Anëtarët e EMP janë të parët që e vënë re nëse ka diçka që nuk shkon me planet...ata janë të parët që shohin statistikën dhe të parët që dëgjojnë problemet. Në rolet e tyre si menaxherë, ata kanë autoritetin për të bërë ndryshime apo për t'u propozuar ndryshime eprorëve të tyre⁽¹⁾. EMP^{te} – bëjnë jo më pak se 6 mbledhje.⁽²⁾

Në Deklaratën e Politikës së Programit duhet të dallohet qartë⁽³⁾:

Qëllimi i Politikës – rezultati i dëshiruar dhe i matshëm që duhet të arrihet nga veprimet e Qeverisë nga një periudhë afatmesme deri afatgjatë (përtej periudhës së PBA-së).

Objektivat e Politikës – arritje specifike të politikës të matur saktësisht në terma të kohës, sasisë dhe kostos, që mund të realizohen gjatë periudhës së PBA-së dhe që përbëjnë hapa të ndërmjetëm drejt arritjes së qëllimit të politikës. Të gjitha shpenzimet e planifikuara të institucionit buxhetor duhet të kontribuojnë për objektivat e shpallura.

Procedura e planifikimit të shpenzimeve dhe investimeve të programit duhet të realizojë⁽⁴⁾:

- a) Për vitet 1, 2 e 3 të PBA – të alokojë tavanet e programit.
- b) Për vitet 1, 2 e 3 të PBA – të përgatisë diagramin e pemëve të programit duke ilustruar lidhjen ndërmjet objektivave të politikës, projekteve, produkteve dhe aktiviteteve.
- c) Të identifikojë projektet e investimit me implikime nga pikëpamja e shpenzimeve për vitin buxhetor aktual, ose të paktën për njërin nga vitet e PBA-së.
- d) Të identifikojë produktet e programit... dhe të shpjegojë kontributin e tyre në objektivat dhe qëllimet e politikës së programit.
- e) Të identifikojë aktivitetet e programit sipas produkteve.
- f) Për vitet 1, 2 e 3 të PBA – të planifikojë objektivat sasiore lidhur me produktet dhe shpenzimet e aktiviteteve.
- g) Për vitet 1, 2 e 3 të PBA – të identifikojë dhe eliminohet mangësitë në financimin e programit, diferencat midis taveve të programeve dhe shpenzimeve të aktiviteteve të programeve.
- h) Për vitin 1 të PBA – të planifikojë arritjen e objektivave sasiore 3-mujore dhe shpenzimet përkatëse 3-mujore, si dhe të identifikojë produktet që kontribuonë në realizimin e proceseve kryesore.
- i) Për vitet 1, 2 e 3 të PBA – të identifikojë nevojën dhe të përgatisë Kërkesat Shtesë të PBA.
- j) Të prezantojë synime dhe shpenzime të produkteve të miratuara nga Kryetari i Institucionit Buxhetor.

¹ - Po aty, fq.A.1-11

² - Për çështjet që trajtohen në këto mbledhje, shih Manuali Op i PBA, Tiranë, 2009, fq.B.3-4 – B.3-6

³ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.B.3-13

⁴ - Manuali Operacional i PBA, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009, fq.B.3-23



REPUBLIKA E SHQIPËRISE
MINISTRIA E MBROJTJES

KOMANDA

(ose Grup Pune mbi bazë të një drejtorie në SHP)

Nr Prot.

Tiranë më / /2011

KERKESE OPERACIONALE
PËR KAPACITETE..... ⁽¹⁾

Bordit të Modernizimit
Tiranë

- Titulli:** Për lehtësi menaxhimi të mëtejshëm është e nevojshme të vendoset një titull (mund të shfrytëzohet për këtë qëllim kapaciteti operacional që kërkohet të zhvillohet)
- Qëllimi:** Përshkruhet në mënyrë koncize qëllimi për të cilin kërkohet ky kapacitet i ri (i shtuar)
- Destinacioni:** Bëhet e ditur njësia (njësitë) të cilat do të kenë këtë kapacitet të ri.
- Misioni:** Në mënyrë të përmbledhur paraqitet misioni i ri (i ndryshuar) si dhe disa nga kërkesat më esenciale që ky mision shtron përpara njësisë madhore (shërbimit-Forcë Tokësore, Detare, Ajrore).
- Objektivat e Forcës:** Përmenden Objektivat e Forcës të cilat do të materializohen nga kjo njësi madhore (shërbim) dhe disa nga kërkesat operationale më esenciale që këto objektiva force kërkojnë si obligim konkret me qëllim materializimin e tyre.
- Situata aktuale:** Përshkruhet situata aktuale në njësinë madhore (Shërbimin) për të cilën kërkohet të zhvillohet ky kapacitet i ri (kapacitet i shtuar).
Përgjithësisht kjo situatë duhet të përshkruhet në formë kapacitetesh operationale, por duke qenë se shpesh kjo nuk është e mundur të bëhet e zhveshur nga njësi, sisteme e pajisje konkrete, mund të bëhen gjithashtu referime tek sistemet aktuale që disponon njësia madhore (shërbimi).
- Situata përfundimtare:** Kjo është nga pjesët më të rëndësishme të kërkesës, për rrjedhojë duhet të zërë një pjesë të konsiderueshme të materialit. Në të duhet të paraqitet sa më qartë vizioni i komandës së njësisë madhore (Shërbimit/Forcës) në formë kapacitetesh konkrete operationale. Kjo mund të shprehet sipas rastit dhe në përputhje me kapacitetin operacional që kërkohet të zhvillohet në formë:

¹ - E preferueshme të përcaktohen kapacitetet operationale dhe jo domosdoshmërisht pajisje konkrete

- Kapacitete për transport/dislokim të njësisë (e shprehur në njësi taktike në një rejse, në distanca operacionale, në kohë të realizimit të kësaj zhvendosjeje).
- (ose) Kapacitete për mbrojtjen e efektivave (qoftë kjo mbrojtje kolektive apo individuale, nga zjarri i kundërshtarit, nga agjentët kimike, bakteriologjikë apo radiologjikë, nga agjentët atmosferikë etj).
- (ose) Kapacitete për zbulim (qoftë ky ajror, tokësor, detar), zbulim optik (pamor) radiovalor, akustik etj.
- (ose) Kapacitete për zjarr – e shprehur në lloj zjarri (k/trupave, blindeve...) distancë, volum etj,
- (ose) Kapacitete për mbështetjen e trupave në fushën e luftimit - qofshin këto individuale (në formën e pajisjeve-“kit i luftëtarit”) apo kolektive (në kuptimin e shërbimeve fushore).
-

Këtu ka rëndësi të krijohet një pamje sa më e qartë e asaj që komandanti përkatës ka si vizion për njësinë (Shërbimin) në fund të periudhës kur ai gjykon se do të ndërtohet ky kapacitet operacional që kërkohet. *(Të mbahet parasysh që shpesh, në diskutimet e argumentet e sjella (përfshi edhe rastet me përfaqësues të NATO-s, ka spikatur vështirësia për të bërë dallimin midis grup pajisjesh (copë) dhe kapaciteteve operacionale. Ndërsa i pari shprehet në “X copë makina të blinduara”, i dyti shprehet në “X toga të kompletuara me makina të blinduara, të afta për “Y” nivel në kryerjen e një misioni të caktuar”⁽¹⁾).*

Ky është nga momentet më të rëndësishme në të cilin sillen argumente për të bindur Bordin e Modernizimit me qëllim që ky i fundit, nga një mori kërkesash operacionale që do t’i vijnë nga drejtime të ndryshme e për kapacitete të tjera, të mos refuzojë këtë që po i parashtrohet në këto momente. (pra edhe këtu ka një farë konkurrence (pozitive) midis komandave e shërbimeve të ndryshme (F.Tokësore, Detare, Ajrore).

Pjesë e këtij përshkrimi mund të bëhet edhe krahasimi me njësi homologe të vendeve të tjera (me të cilat ne mund të jemi në formacione të përbashkëta në misione ndërkombëtare).

Parashtrimi i “gap-it”:

Në këtë pjesë bëhet krahasimi dhe përcaktohet diferenca midis kapacitetit (ose gjendjes konkrete) që kemi aktualisht (ajo që u shpreh tek “situata aktuale”) dhe asaj që kërkohet për të kryer misionin (asaj që u parashtrua tek “situata përfundimtare”).

Parashtrimi i opsioneve:

Këtu parashtrohet konkretisht kërkesa për mënyrën se si gjykohet të krijohet kapaciteti/kapacitetet e parashtruara më lart. Pra kërkesa bëhet më konkrete duke përmendur sisteme/pajisje të reja (do të ishte e preferueshme që të paraqitej më shumë se një opsion). Edhe kjo pjesë duhet të zërë formalisht një masë të madhe të materialit, pasi në të do të

¹ - E cila në vetvete shprehet me standardet e NATO-s të vlerësimit të nivelit operacional CREVAL, MAREVAL, TACEVAL.

paraqiten disa opsione sistemesh/pajisjesh.
(Në shumë raste, në praktikat e deritanishme janë aplikuar paraqitja e fotografive të sistemeve e pajisjeve të ndryshme, por kjo mund të bëhet për efekt ilustrimi pa u përqendruar tek markat e ndryshme, pasi kjo gjë do të jetë objekt i etapave të mëvonshme të procesit të prokurimit).

**Implikime
financiare:**

Faktori “para” do të jetë nga më vendimtarët në analizën që do t’i bëhet kërkesës. Si i tillë, vetë kërkesa duhet të përmbajë disa llogaritje (megjithëse të përafërta) të argumentuara, se sa gjykohet që të jetë kostoja totale e kërkesës që paraqitet për shqyrtim. Në varësi nga niveli kësaj kostoje dhe niveli i saktësisë së kalkulimeve, mund të propozohet edhe një shtrirje në kohë e realizimit të këtij kapaciteti.

**Implikime të
tjera:**

Në varësin nga kapaciteti operacional që synohet të realizohet, mund të nevojitet të kryhen edhe ndryshime të tjera. Kështu mund të lindë nevoja për trajnime të ndryshme të efektivit (në përgjithësi për kapacitetin operacional që synohet dhe në veçanti për të operuar sistemet/pajisjet e reja që propozohen të futen në njësi). Në varësi nga natyra e trajnimit që kërkohet, mund të dilet me propozime konkrete për ta realizuar këtë trajnim me njësi të tjera të FASH (që i kanë këto kapacitete trajnuese) apo deri edhe me shtete të tjera në kuadrin e marrëveshjeve të bashkëpunimit ushtarak.

Gjithashtu mund të lindë nevoja për ndryshime në infrastrukturë (për të strehuar/magazinuar pajisjet, për mirëmbajtjen e tyre), etj.

Të gjitha këto implikime duhet të parashikohen sa më qartë dhe të parashtrihen, me qëllim që të mbahen mirë parasysh në momentin e marrjes së vendimit për pranimin apo refuzimin e kësaj kërkesë.

Konkluzion:

Në mënyrë të përmbledhur të parashtrihet se çfarë kërkohet konkretisht, çfarë parashikohet të jetë më mirë (në terma operacionaliteti etj) pas plotësimit të kësaj kërkesë, cilat mund të jenë implikimet financiare të kësaj kërkesë dhe në ç’periudhë kohore shpresohet të realizohet plotësimi i kërkesës.

Autoriteti:

Grupi i punës

Komanda e Njesisë Madhore (Shërbimit, F.Tokësore, Detare, Ajrore) që gjeneron dhe paraqet kërkesën operacionale.

Paraqitja e plotë e krahasimit të tre ofertave
(në unitetin e tyre “numërzim”-hierarki cilësish-koeficient ponderimi”)

Tregues	Nëntregues			Koeff	Koeff	Koeff	Koeff	KRITERET E VLERESIMIT	PESHA E DHENE			VLERA E MARRE		
	Nivel - 2	Nivel - 3	Nivel - 4						V - 1	V - 2	V - 3	V - 1	V - 2	V - 3
Thjeshhtësia				0.05				Thjeshhtësia				0.0270	0.0235	0.0215
E Njohjes					0.1			E Njohjes	0.30	0.60	0.20	0.03	0.06	0.02
E Operimit					0.2			E Operimit	0.70	0.50	0.40	0.14	0.10	0.08
E Mirëmbajtjes					0.3			E Mirëmbajtjes	0.30	0.60	0.20	0.09	0.18	0.06
E B.veprimt					0.3			E B.veprimt	0.70	0.30	0.70	0.21	0.09	0.21
E Maskimit					0.1			E Maskimit	0.70	0.40	0.60	0.07	0.04	0.06
Total level 2					1									
Siguria				0.25				Siguria				0.12	0.11	0.12
Në Operim					0.3			Në Operim	0.30	0.50	0.30	0.09	0.15	0.09
Në mbrojtjen e ekuipazhit					0.3			Në mbrojtjen ekuipazhit	0.70	0.20	0.80	0.21	0.06	0.24
Në Kalueshmëri					0.2			Në kalueshmëri	0.30	0.80	0.30	0.06	0.16	0.06
Në drejtim e komandim					0.2			Në drejtim e komandim	0.50	0.40	0.40	0.10	0.08	0.08
Total level 2					1									
Efektiviteti (fuqia luft)				0.2				Efektiviteti (fuqia luft)				0.16	0.04	0.14
Goditja e Objektivit					0.5			Goditja Objektivit				0.41	0.09	0.30
Precizioni						0.3		Precizioni	0.70	0.30	0.50	0.21	0.09	0.15
Pavarësia nga kushtet						0.3		Pavarësia nga kushtet	0.90	0.10	0.50	0.27	0.03	0.15
Shkatërueshmëria						0.4		Shkatërueshmëria				0.34	0.06	0.30
Objektivit							0.5	Objektivit	0.80	0.20	0.60	0.40	0.10	0.30
Shmangia e dëmeve colaterale							0.5	Shmang. dëmeve colatera	0.90	0.10	0.90	0.45	0.05	0.45
Prodhueshmëria/shpejtësia e zjarrit					0.3			Prodhueshmëria/shpejtësia zjarrit	0.80	0.20	0.80	0.24	0.06	0.24
Distanca					0.2			Distanca	0.80	0.20	0.90	0.16	0.04	0.18
Total level 2					1									
Niveli I bashkëveprimit				0.1				Niveli I bashkëveprimit				0.08	0.02	0.06
Midis njësave tona					0.6			Midis njësave tona	0.80	0.20	0.60	0.48	0.12	0.36
Forc.tona me agjenci tjera					0.4			Forc.tona me agjenci tjera	0.90	0.10	0.60	0.36	0.04	0.24
Total level 2					1									
Kostoja				0.25				Kostoja				0.15	0.04	0.16
Blerje					0.2			Blerje	0.60	0.20	0.60	0.12	0.04	0.12
Operim					0.3			Operim	0.50	0.10	0.60	0.15	0.03	0.18
Mirëmbajtje					0.3			Mirëmbajtje	0.60	0.10	0.70	0.18	0.03	0.21
Modifikim					0.1			Modifikim	0.50	0.20	0.60	0.05	0.02	0.06
Heqje nga përdorimi					0.1			Heqje nga përdorimi	0.80	0.20	0.80	0.08	0.02	0.08
Total level 2					1									
Zbulimi				0.05				Zbulimi/shikueshmëria				0.03	0.02	0.02
Ditën					0.4			Ditën	0.80	0.60	0.60	0.32	0.24	0.24
Natën/pamje kufizuar					0.6			Natën/pamje kufizuar	0.40	0.20	0.40	0.24	0.12	0.24
Mbështetja e sistemit				0.1				Mbështetja e sistemit				0.07	0.04	0.06
Karburant					0.3			Karburant	0.70	0.50	0.60	0.21	0.15	0.18
Munic					0.3			Municion	0.80	0.30	0.60	0.24	0.09	0.18
Transport					0.2			Transport	0.70	0.30	0.60	0.14	0.06	0.12
Shelter					0.1			Shelter	0.80	0.40	0.60	0.08	0.04	0.06
Tjera					0.1			Tjera	0.70	0.50	0.60	0.07	0.05	0.06
GRAND TOTAL COEFICIENT				1				TOTAL VLERA E VERSIONIT				0.64	0.28	0.59

KALENDARI I MASAVE DHE DETYRAVE KRYESORE GJATE PROCESIT "ACQUISITION"																														
AKTIVITETI	Përgjegjës	Kohëzgjat	Viti 1												Viti 2												Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6
			J	S	M	P	M	Q	K	G	S	T	N	D	J	S	M	P	M	Q	K	G	S	T	N	D				
Përgatitja e kërkesave operacionale	Njësia/Forca	4 muaj																												
Paraqitja e kërkesave oper në Bordin e Modernizimit (BM)	Njësia/Forca	1, 2, 3 seanca																												
Marrja e vendimit për pranim kërkes operac	BM																													
Përgatitja e modelit matematik të vlerësimit ofertave	Drejtoria Moderniz (DrM)																													
Paraqitja e modelit matematik të vlerësimit në BM	DrM																													
Miratimi i model matematik	BM																													
Përgatitja e Specifikimeve teknike, llogaritja fondit nevojsh	DrM	1.5 muaj																												
Dërgimi i ftesave për ofertë, përgatitja e propozimeve nga kompanite vlerësimi i ofertave, përcakt ofertës fituese	DrM, kompanitë	2 muaj																												
kohë dispozic për ankimi të mundshëm	kompanitë																													
Shpallja e firmës fituese	Komis.Vler.Ofert																													
Negociim i (termave) kontratës	Komis.Negoc																													
Nënshkrim i kontratës	Titullari																													
paraqitje dhe ratifikim në Parlament	Titullari																													
Hyrja në fuqi e kontratës																														
Zbatimi i Kontratës (tranzhi 1)	Kontraktori	4 vjet																												
Zbatimi i Kontratës (tranzhi 2)																														
Zbatimi i Kontratës (tranzhi 3)																														
Zbatimi i Kontratës (tranzhi 4)																														

Lista e akronimeve dhe shkurtesave

1	ACT	Komanda e NATO-s për Transformim
2	BES	Vlerësimet për Buxhetin
3	DFT	Departamenti i Forcave Tokësore
4	DoD	Departamenti i Mbrojtjes (ShBA)
5	DOTMLPFI	Doctrine, Organisation, Training, Materiel, Leadership Development, Personnel, Facilities and Interoperability
6	FASH	Forcat e Armatosura Shqiptare
7	FG	Objektiv Force (Force Goal)
8	FIC	Fundamental Inputs to Capability (lloj analize, Australi)
9	FYDP	Programet e Mbrojtjes për Vitet e Ardhshme (ShBA)
10	GDP	Prodhimi i Brendshëm Bruto (Gross Domestic Product)
11	HAF	Forcat e Armatosura Hungareze
12	IDN	Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
13	ISO	Organizata Ndërkombëtare e Standardizimit
14	JPG	Direktivën e Bashkuar për Programimin (ShBA)
15	KDS	Komanda e Doktrinës dhe Stërvitjes
16	KVO	Komisioni i Vlerësimit të Ofertave
17	LoA	Niveli i Ambicies (Level of Ambition)
18	MAP	Plani i Veprimit për Anëtarësim (Membership Action Plan)
19	MBNJ	Menaxhimi i Burimeve Njerëzore
20	MLB	Makinë Luftarake e Blinduar
21	MM	Ministria e Mbrojtjes
22	O&M	Operaonale & Mirëmbajtje (shpenzime ose aktivitete)
23	OF	Objektiv Force
24	OSD	Zyra e Sekretarit të Mbrojtjes (Office of the Secretary of Defense)
25	PAZH	Plani Afatgjatë i Zhvillimit
26	PBA	Planifikimi Buxhetor Afatmesëm
27	PBD	Vendimet për Programet Buxhetore
28	PBK	Planifikimi mbi Bazë Kapacitetesh
29	PDM	Memorandumet e Vendimeve për Programet (ShBA)
30	PfP	Partneriteti për Paqe (NATO me vende të tjera jo anëtare)
31	POM	Memorandum për Objektivat e Programit
32	PPBE	Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutim (ndryshimi nga PPBE(S) është rëndësia që i është dhënë në ShBA fazës së “Ekzekutimit”
33	PPBE(S)	Sistemi i Planifikim-Programim-Buxhetim-Ekzekutimit
34	PRICIE	Personel, Kërkim, Koncepte, Infrastrukturë, Pajisje (lloj analize, Kanada)
35	QDR	Rishikimi 4-vjeçar i Mbrojtjes (Quadrinal Defense Review)

36	RAF	Forcat e Armatosura Rumune
37	RGjOF	Rregullore e Gjendjes Operacionale të Forcës
38	RSM	Rishikimi Strategjik i Mbrojtjes
39	SHP	Shtabi i Përgjithshëm
40	SMBNJ	Strategjia e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore
41	SSK	Strategjia e Sigurisë Kombëtare
42	STANAG	Marrëveshje për Standard (Standard Agreement)
43	SU	Strategjia Ushtarake
44	SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (anët e forta, anët e dobëta, mundësitë dhe kërcënimet – sistem analize)
45	TPSH	Tavanin e Përgjithshëm të Shpenzimeve

FJALË KYÇE

Menaxhimi i burimeve të mbrojtjes	Objektiva të Forcës
Sistemi i Planifikim-Programim-Buxhetimit	Strategjia e menaxhimit të burimeve njerëzore
PPBES	Plani i modernizimit
Kapacitete luftarake	Modernizimi
Kapacitete operacionale	Politikat drejtuese
Burimet	Direktiva e mbrojtjes
Input	Programim
Output	Program mbrojtje
Burime njerëzore	Program Madhor
Planifikim	Program
Planifikim mbi bazë kërcënimesh	Nënprogram
Planifikim mbi bazë kapacitetesh	Element Programi
Planifikim Strategjik	Acquisition
Plan Strategjik	Buxhetimi
Strategjia e Sigurisë Kombëtare	Buxhetimi në FASH
Strategjia Ushtarake	Buxheti i Mbrojtjes
Lidershipi	Program buxhetor
Skenar sigurie	Sistemi i Planifikimit të Integruar
Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FA	Programet Buxhetore Afatmesme
Operacion në mbështetje të paqes	Ekzekutimit
Lufta e Ftohtë	Arsyetimi sasior
Veprim (sulm, rrezik) “asimetrik”,	Analiza “kosto-efektivitet”
	Prokurimi

BIBLIOGRAFI:

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
2. Strategjia e Sigurisë Kombëtare e RSH, miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë me Ligjin Nr.9322, datë 25.11.2004
3. Strategjia Ushtarake e RSH, miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë me Ligjin Nr.9858, datë 27.12.2007
4. Ligji Nr.8671, datë 26.10.2000 “Për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të FARSH”, i ndryshuar me Ligjin Nr.9194, datë 19.02.2004.
5. “Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FASH, 2007-2020”, Botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë 2007
6. Direktiva e Mbrojtjes – 2011, Nr.1076, Datë 07.02.2011
7. Istvan Gyarmati, “Studim mbi vlerësimin e kërcënimeve dhe sfidave ndaj sigurisë në Ballkanin Perëndimor”, 2007, botim anglisht. Në internet:
<http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail/?id=47542&lng=en>
8. “Udhëzues për Procesin e Planifikimit të Mbrojtjes i NATO-s (“Për përdorim të kufizuar”) Shtator 2010.
9. NATO *Handbook on Long Term Defense Planning*, 2003, fq.16. Në internet:
[http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-\\$\\$ALL.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-$$ALL.pdf)
(marrë Korrik 2011)
10. Librat bazë (për sigurinë) të shteteve fqinje, botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë, 2005.
11. World Defense Almanac 2009, Vol.XXXIII, viti 2009.
12. “Sistemi i Planifikimit, Programimit, Buxhetimit dhe Ekzekutimit të Burimeve të Mbrojtjes në Forcat e Armatosura”, Drejtorja e Menaxhimit të Burimeve të Mbrojtjes (SHP) botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë, 2004.
13. Making Hard Decisions (an introduction to Decision Analysis) 2nd edition, Robert Clemen, (Duke University) Duxbury Press, Pacific Grove, California, 1996
14. “Plani mbështetës për pajisjen dhe modernizimin e FA”, botuar në mënyrë të përbashkët me “Planin Afatgjatë të Zhvillimit të FA”, Botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë 2007
15. “Manual i modernizimit të sistemeve dhe pajisjeve ushtarake”, botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë, 2004.
16. Mbi zhvillimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare, botim i Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Botimet Toena, Tiranë, 2007.
17. Edicioni përmbledhës i “Konventës së ushtarakut-2003”, Botim i Qendrës së Shtypit, Botimeve dhe Përkthimeve Ushtarake, Tiranë 2003.

18. A Strong Britain in an Age of Uncertainty – the National Security Strategy, Londër, Tetor 2010.
19. Securing Britain in an Age of Uncertainty – The Strategic Defense and Security Review, Londër, Tetor 2010.
20. “Plani Afatgjatë i Zhvillimit të FA Kroate 2006-2015”, Zagreb, Qershor 2006, botim anglisht.
21. Libri i Bardhë mbi Mbrojtjen dhe Forcat e Armatosura të Republikës së Bullgarisë, (botim anglisht) Tetor 2010.
22. Directions for Defense – Raport i Komisionit për Rolet dhe Misionet e FA Amerikane (kryesuar nga John White), Maj 1995.
23. Enthoven dhe Smith – “How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961–1969”, edicion i vitit 2005, fq.364. Në internet: http://www.rand.org/pubs/commercial_books/2010/RAND_CB403.pdf
24. Jaan Murumets - “Renewed National Defense Planning and Management... for small states” (Kolegji Kombëtar i Mbrojtjes i Estonisë, 2007).
25. Defense Transformation, autor David Chuter, Institute for Security Studies, Pretoria, 2000.
26. “Developing effective armed forces in the twenty first century...” Florina Cristina Matei, Journal of Defense Resources Management, Nr.1, 2011, fq.21-38
27. The Marshall Center Papers, No.7, August 2005 (What Roles and Missions for Europe’s Military and Security Forces in the 21st Century?).
28. “Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation”, Paul K. Davis (përgatitur për Zyrën e Sekretarit të Mbrojtjes të ShBA), Korporata RAND, 2002, në internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA402243&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (marrë Korrik 2011)
29. An Alternative Approach to Defence Capability Planning, (Australian Department of Defence) *Richard Hodge and Geoff Walpole* http://www.chforum.org/library/aust_defence.shtml
30. Dokumenti i Strukturës së Menaxhimit të Programit të Mbrojtjes për Vitet e Ardhshme (FYDP) të FA Amerikane: i mundshëm në internet në adresën: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/704507h.pdf>
31. Strategjia e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore të FASH (miratuar me Urdhrin e MM, Nr.1778, Datë 02.11.2011).
32. Armed Forces Overarching Personnel Strategy, British Ministry of Defense, London, 2003. Në internet: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/3605EB3B-3CAE-4BE0-BFAA-7FCE1E7B4D8D/0/afops.pdf>
33. New People Strategies for the British Armed Forces, autorët: Alexandrou, Bartle dhe Holmes, (Frank Cass Publishers) London, 2002)
34. Zana Koli, Shyqyri Llaci, "Menaxhimi i Burimeve Njerëzore", Tiranë, 2005

35. Fundamentals of Managerial Economics, 7th edition, autor-Mark Hirschey, University of Kansas, botuar nga Thomson Learning (South-Western) Ohio, 2003
36. Accounting Principles for Non-Accounting Students, autorët: Roger Mills dhe John Robertson (Redwood Books Ltd) Great Britain, 2000.
37. Ligji Nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH”,
38. Drejtimi Financiar, Halit Xhafa, Beshir Ciceri, Botimet Toena, Tiranë, 2001.
39. Manuali Operacional i Planifikimit Buxhetor Afatmesëm në Shqipëri, përgatitur nga REPIM, Tiranë, 2009.
40. Analiza vjetore e FASH për vitin 2009, “I paklasifikuar”, Nr.772, datë 29.01.2010.
41. Decision Modeling with Microsoft Excel, autorët Jeffrey Moore (Stanford University) dhe Larry Weatherford (University of Wyoming), six edition, Prentice Hall, New Jersey, 2001)
42. Statistics in Plain English, autor: Timothy Urdan (Santa Clara University), botuar nga Lawrence Erlbaum Assotiation, New Jersey, 2001
43. “Introduction to Defense Acquisition Management”, edicioni i 7^{të}, 2005, publikuar nga Defense Acquisition University, Fort Belvoir, Virginia. Në internet: http://www.dau.mil/pubs/gdbks/Intro_2Def_Acq_Mgmt_7th_Ed.pdf (marrë Korrik 2011)
44. Ligji Nr.9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik”, i ndryshuar
45. VKM Nr.1403, datë 27.10.2008 “Për disa ndryshime në VKM Nr.521, datë 08.08.2007, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave që përjashtohen nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”.
46. Lekë Sokoli, “Metodat e Kërkimit”, botim i Institutit të Sociologjisë, Tiranë, 2009.
47. Perceptimi Shqiptar mbi integrimin në NATO, studim mbi bazë anketimi i Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Tiranë, 2007. Në internet: <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/AlbPerceptionOnNATOintegrations.pdf>
48. “Perceptimi i Elitave në lidhje me Kërcënimet Kombëtare”, studim mbi bazë anketimi i Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Tiranë, 2010. Në internet: <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/RAPORTI%20final%20english-edited%203.pdf>
49. “Marrëdhëniet Civilo-Ushtarake, ende një çështje e papërfunduar”, studim mbi bazë anketimi i Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Tiranë, 2009. Në internet: <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/Kontrolli%20demokratik%20anglisht.pdf>
50. Leksione të kursit 3-mujor, “Menaxhimi i Burimeve të Mbrojtjes”, Shkolla Pasuniversitare e Forcave Detare Amerikane, Monterey, Kaliforni, ShBA (Shtator – Dhjetor 2004).
51. Leksione të kursit 3-mujor, “Çështje të Reja të Sigurisë”, Qendra e Gjenevës për Çështjet e Sigurisë, Gjenevë, Zvicër (Prill-Korrik 2004).

52. Leksione në kurset 2-javore për problemet e sigurisë përballë sfidave të reja, Qendra Marshall, Garmish, Gjermani (Shtator 2009) dhe Qendra për Marrëdhënie Civilo-Ushtarake, Monterey, Kaliforni, ShBA (Shtator 2011).
53. Compendium by Armada, “Medium Armoured Vehicles”, suplement tek “Armada International”, Nr1/2012.