

**Për përdorim të gjerë**

**CCNM/SIGMA/PUMA(98)57**



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development  
Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik

**OLIS : 25-Nov-1998**  
**Dist. : 01-Dec-1998**

Përkthimi nga teksti anglisht

**SIGMA – NJË NISMË E PËRBASHKËT E OECD DHE BASHKIMIT EVROPIAN,  
FINANCUAR FILLIMISHT NGA PROGRAMI PHARE I BASHKIMIT EVROPIAN**

**INSTITUCIONE TË QËNDRUESHME PËR ANËTARËSIM NË BASHKIMIN  
EVROPIAN**

**BOTIMI SIGMA: Nr. 26**

**72320**

**Dokumenti i plotë gjendet në OLIS në formatin origjinal**  
**Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine**  
**Complete document available on OLIS in its original format Unclassified**

CCNM/SIGMA/PUMA(98)57  
Për përdorim të gjerë

Originali anglisht

## PROGRAMI SIGMA

SIGMA — Mbështetja për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit në Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore — është një nismë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) dhe Bashkimit Evropian. Nisma mbështet reformën e administratës publike në trembëdhjetë vende në tranzicion dhe financohet kryesisht nga Programi PHARE i Bashkimit Evropian.

OECD është një organizatë ndër-qeveritare e 29 shteteve demokratike me ekonomi tregu të përparuara. Qendra e saj për bashkëpunim me vendet jo-anëtare drejton konsulencën dhe asistencën e Organizatës mbi një sërë çështjesh ekonomike për vendet në reformë në Europën Qëndrore dhe Lindore dhe në ish-Bashkimin Sovietik. PHARE jep financime grantesh për mbështjen e shteteve partnere të saj në Europën Qëndrore dhe Lindore deri në fazën kur ata të jenë gati të përballojnë përgjegjësitë e anëtarësimit në Bashkimin Evropian.

PHARE dhe SIGMA u shërbejnë të njëjtave shtete: Shqipërisë, Bosnjë-Herzegovinës, Bullgarisë, Republikës Çeke, Estonisë, ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë, Hungarisë, Letonisë, Lituanisë, Polonisë, Rumanisë, Sllovakisë dhe Sllovenisë.

Krijuar në 1992, SIGMA punon brenda Drejtorisë së Menaxhimit Publik të OECD-së, e cila jep informacion dhe analiza të specializuara për politikbërësit mbi menaxhimin publik dhe lehtëson kontaktet dhe shkëmbimin e eksperiencës ndërmjet menaxherëve të sektorit publik. SIGMA u ofron shteteve përfituese akses në një rrjet administratorësh publikë me eksperiencë, informacion të krahasuar dhe njohuri teknike lidhur me Shërbimin e Menaxhimit Publik.

SIGMA synon:

- Të asistojë vendet përfituese për një qeverisje të mirë me qëllim që këto vende të përmirësojnë efikasitetin administrativ dhe të promovojnë mbështetjen e nëpunësve të sektorit publik në vlerat demokratike, etikën dhe respektin e shtetit ligjor;
- Të ndihmojë për të ndërtuar kapacitete vendase në nivelin e pushtetit qendror për tu përballur me sfidat e ndërkombëtarëzimit dhe planeve të integritimit në Bashkimin Evropian; dhe
- Të mbështesë nisma të Bashkimit Evropian dhe donatorëve të tjerë për të asistuar vendet përfituese në reformën e administratës publike dhe për të kontribuar në koordinimin e aktiviteteve të donatorëve.

Gjatë punës së saj, kjo nismë vendos prioritet të lartë mbi lehtësimin e bashkëpunimit ndërmjet qeverive. Kjo praktikë përfshin dhënien e mbështetjes logjistike për formimin e rrjeteve të praktikantëve të administratave publike në Europën Qëndrore dhe Lindore si dhe ndërmjet këtyre praktikantëve dhe kolegëve të tyre në shtete të tjera.

SIGMA punon në pesë fusha teknike: Strategjitë e Zhvillimit të Administratës Publike, Hartimi i Politikave, Koordinimi dhe Rregullimi, Buxheti dhe Shpërndarja e Burimeve; Menaxhimi i Shërbimit Publik dhe Auditimi dhe Kontrolli Financiar. Përveç këtyre, një Njësi e Shërbimit Informativ shpërndan materiale të publikuara ose on-line mbi tema të menaxhimit publik.

**Përkthim nga teksti anglisht, versioni zyrtar i botimit “Institucione të Qëndrueshme për Anëtarësim në Bashkimin Evropian”;  
E drejta e autorit: OECD (Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik), Paris, 1998**

**Pikëpamjet e shprehura në këtë publikim nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht pikëpamjet zyrtare të Komisionit Evropian, të vendeve të OECD, ose të vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore që marrin pjesë në këtë Program. Pikëpamjet janë ato të autorit përkatës.**

**Aplikimet për lejen për të riprodhuar ose përkthyer të gjithë apo një pjesë të këtij materiali, duhet t’i dërgohen: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

## PARATHËNIE

Shtetet kandidate për aderim në Bashkimin Evropian (BE) përballen me detyrën komplekse dhe urgjente të ndërtimit të institucioneve administrative që të mund të përmbushin “kriteret e Kopenhagenit”. Këto institucione duhet të jenë në gjendje të zbatojnë *acquis communautaire ose lejislationin e BE-së*, brenda buxheteve të kufizuara si dhe të sigurojnë kushte të favorshme për një sektor privat konkurrent. Ato duhet gjithashtu të pajisin vendet kandidate me kapacitetin institucional për të marrë pjesë në mënyrë efektive në vendim-marrjet e ardhshme brënda Bashkimit Evropian pas aderimit në të. Ky botim parashtron parime kryesore, instrumenta dhe çështje për ndërtimin e institucioneve. Audiencia e synuar përbëhet nga të gjithë ata që janë përfshirë në ndërtimin e institucioneve në shtetet kandidate, shtetet anëtare të BE, Komisionin Evropian dhe komunitetin e donatorëve.

Ky botim thekson çështjet problematike lidhur me ndërtimin efektiv të institucioneve duke dhënë shembuj konkretë se si Shtetet Anëtare iu janë përgjigjur këtyre sfidave. Përkufizimi i disa termave kryesorë (të shënuara me të zezë) jepet në Aneks së bashku me referenca të burimeve shtesë për informacion (botime SIGMA dhe PUMA si dhe faqe interneti të lidhura me to).

Një rast konkret i sfidave të përfshira në përshtatjen dhe zbatimin e *acquis communautaire* në fushën e cilësisë së qumështit mund të mundësohet nëpërmjet faqes së internetit të SIGMA-s në këtë adresë: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>. (Për një kopje në letër të këtyre faqeve të internetit, ju lutemi të kontaktoni Shërbimet e Informacionit të SIGMA-s në adresën e mëposhtëme.)

Anëtarët e Sekretariatit të SIGMA-s e hartuan këtë botim me të dhëna nga pjesëmarrësit e Takimit të Nëntë Vjetor të Grupit të Ndërlidhjes të SIGMA-s mbajtur në Paris, 11 – 12 Qershor 1998.

Për më shumë informacion, ju lutemi të kontaktoni Jak Jabes, Këshilltar i Lartë, Strategjitë e Zhvillimit të Administratës Publike, SIGMA, në adresën e mëposhtëme.

Ky botim është publikuar nën përgjegjësinë e Sekretarit të Përgjithshëm të OECD.

Ky botim do të publikohet edhe në Frëngjisht me titullin *Des institutions durables pour l'intégration à l'Union européenne*.

**SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**  
**Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

## PËRMBAJTJA

	<b>Faqja</b>
<b>Programi SIGMA</b>	<b>2</b>
<b>Parathënie</b>	<b>3</b>
<b>PËRMBLEDHJE</b>	
<b>Ndërsa shtetet kandidate marrin përsipër <i>acquis communautaire</i>...</b>	<b>5</b>
<b>...mund të krijohet një hendek zbatimi.</b>	<b>5</b>
<b>Një hendek zbatimi përmban rreziqe të rënda për qeverisjen dhe ekonominë.</b>	<b>7</b>
<b>Qeveritë duhet të mendojnë fillimisht për funksionet dhe performancën...</b>	<b>8</b>
<b>...duke promovuar vlera administrative themelore...</b>	<b>9</b>
<b>...dhe duke respektuar kufizimet në buxhet.</b>	<b>10</b>
<b>Duhet bërë zgjedhje të vështira.</b>	<b>11</b>
<b>Qeveritë duhet të kenë kapacitetin të drejtojnë zhvillimin institucional...</b>	<b>12</b>
<b>...ashtu siç përcaktohet nga sistemet e përgjithshme të menaxhimit.</b>	<b>12</b>
<b>Ngritja dhe drejtimi i institucioneve administrative kërkon burime.</b>	<b>15</b>
<b>Megjithëse ndërtimi i institucioneve është një proces kombëtar, asistenca e jashtme mund të ndihmojë...</b>	<b>17</b>
<b>...nëse është e menaxhuar mirë.</b>	<b>17</b>
<b>Aneks: Përkufizimi i Termave Kryesore</b>	<b>19</b>

**Ndërsa shtetet kandidate marrin përsipër *acquis communautaire*...**

1. Për të triumfuuar në përpjekjet e tyre për anëtarësim në Bashkimin Evropian, shtetet kandidate duhet jo vetëm të përshtasin *acquis communautaire*, por dhe ta zbatojnë atë. Kjo iu kërkon të investojnë shumë për një administratë profesionale. Shtetet kandidate dhe Komisioni Evropian janë tashmë në fazën e “egzaminimit” ose “screening” të procesit të aderimit. Kjo fazë thëllon analizën në Opinionet e Komisionit dhe mbulon si përputhjen e ligjit ashtu dhe kapacitetet e institucioneve. Ajo do të tregojë shkallën e madhësisë së sfidës së aderimit.

2. Performanca administrative e secilit nga Shtetet Anëtare ka pasoja në ato të shteteve të tjera. Për këtë arsye interesi është i përbashkët për të përmirësuar standartet në administratën publike siç ilustron nga tregu i brendshëm, funksionimi i të cilit mbështetet së tepërmi në cilësinë e institucioneve administrative kombëtare. Hyrja e kandidatëve të rinj, administratat e të cilëve mbajnë peshën e historive të tyre të kohëve të fundit, parashtron një problem të ri të vështirë për Bashkimin Evropian. Cilësia administrative është detyruesisht një element kyç në negociatë. Egzaminimi mund të vërtetojë egzistencën e një institucioni zbatues, por është më e vështirë të gjykohej performanca e tij aktuale ose potenciale.

3. Korniza e referencës për egzaminim është *acquis communautaire* ose *legjislacioni i BE-së* që adreson nevojat e ekonomive të hapura dhe komplekse. Ai është ndërtuar gjatë dekadave me pjesëmarrjen e plotë të administratave të sofistikuara të Shteteve Anëtare të cilat dhe vetë janë zhvilluar me evoluimin e *acquis*. Shtetet Anëtare kanë sisteme relativisht të kompletuara të ndarjes së pushteteve, si dhe një shpërndarje funksionale dhe territoriale të pushteteve. *Acquis communautaire* nuk e parashikon zbatimin sepse supozohet që *acquis* mund të zbatohet në të gjitha juridiksionet sipas normave të BE. Në çdo rast, siç tregon dhe parimi i subsidiaritetit, administrata kombëtare është nën kompetencën e Shteteve Anëtare.

4. *Acquis* është zhvilluar kryesisht sipas vijave sektoriale dhe supozon vlera thelbësore administrative si përgjegjshmëria ose efienca. Planet Kombëtare për Adoptimin e *Acquis* (PKAA) dhe egzaminimin kanë një fushë veprimi më të vogël sesa **kriteret e Kopenhagenit** (të cilat përfshijnë të drejtat e njeriut, sistemet e drejtësisë) ose programet kombëtare të reformave të cilat merren me nevojat e post-tranzicionit për modernizimin e Shtetit. Duhet një përpjekje e veçantë nga ana e shteteve kandidate për të siguruar që ndërtimi i institucioneve e njej nevojën për të përmirësuar sistemet e qeverisjes së përgjithshme.

5. Mbas hapjes së negociatave, procesi i aderimit përshpejtohet. Ka rreth 100 000 faqe të *acquis communautaire*. Megjithëse ka kapacitete legjislative të kufizuara, aspekti ligjor i PKAA pritet të ketë prioritet. Por megjithëse i nevojshëm, legjislacioni është shumë larg të qenit i mjaftueshëm për të përmbushur kërkesat e anëtarësimit. Shtetet kandidate nuk përballen vetëm me sfidën e konsiderueshme të sigurimit që institucionet dhe procedurat mund të mbështesin zbatimin praktik të legjislacionit egzistues, por edhe që këto institucione të jenë të afta për ta përshtatur me legjislacionin e së ardhmes së parashikueshme.

**...mund të krijohet një hendek zbatimi.**

6. Një hendek zbatimi është deficieti ndërmjet një sërë normash ligjore dhe kapacitetit për t'i vënë në jetë dhe zbatuar ato sipas standarteve të BE. Të gjitha shtetet vuajnë nga hendeqet e zbatimit në një masë ose në një tjetër. Për më tepër, gabime në zbatim ndodhin edhe në sistemet më të zhvilluara. Çështja është nëse hendeku është aq sistematik dhe serioz sa që pengon në mënyrë të papranueshme kapacitetin e qeverisë për të arritur objektiva të rëndësishme politikash. Një hendek zbatimi në shtetet kandidate do të ishte shumë shqetësues për Shtetet Anëtare për dy

arësye kryesore. E para, qeveritë e shteteve anëtare përballen me risk politik pasi konsumatorët do t'i vishnin ministrit të tyre përgjegjësi për një problem edhe nëse ky mund të ishte shkaktuar nga një dështim administrativ në një tjetër Shtet Anëtar. Për shembull, zbulimi se artikujt ushqimorë, të çertifikuar për eksport nga një shtet, përbënin rrezik për shëndetin publik pas lëshimit të tyre në tregun e shtetit importues. E dyta, agjentët ekonomikë të Shteteve Anëtare interesohen për të siguruar konkurrencë të ndershme ose një “fushë loje të barabartë” si për eksportet edhe për importet dhe do të mundohen ta arrijnë këtë nëpërmjet mjeteve politike dhe gjyqësore (për shembull, nëpërmjet apeleve në Gjykatën Evropiane të Drejtësisë kundër Shteteve Anëtare, prodhuesit e të cilëve mund të ofrojnë mallra me çmime më të ulta si rrjedhojë e mos-zbatimit të rregulloreve të BE-së për mjedisin).

7. Megjithë këto shqetësime, hendeku është i parashikueshëm. Përse duhet të krijohet një hendek i tillë?

- hartimi dhe miratimi i neneve ligjore është më i shpejtë dhe më i lehtë sesa ngritja e institucioneve zbatuese efektive dhe i përgjigjet stimujve, interesave dhe aftësive të elitës politike;
- sistemi për përgatitjen e normave ligjore mund të anojë sistematikisht në të kundërt të çështjeve të zbatimit, si identifikimi dhe përgatitja e sistemeve të lëvrimit (duke përfshirë personelin), konsultimi me “komunitetet e rregulluara” (ato që duhet të respektojnë rregulloret), dhe ndërveprimi me norma ligjore egzistuese dhe institucione zbatuese;
- aspektet buxhetore mund të mos merren plotësisht në konsideratë gjatë përgatitjes së normave ligjore; kufizimet në buxhet mund të nënkuptojnë mungesë burimesh për ndërtimin e institucioneve zbatuese (në fazën fillestare ose “të investimit”), dhe gjithashtu pengojnë funksionimin e qëndrueshëm afat-gjatë sepse burimet për funksionimin e institucionit mund të mos gjenden në nivelin e kërkuar;
- ligjet duhet të përkthehen për zyrtarët që janë në kontakt të drejtpërdrejtë me qytetarët ose sipërmarrësit, në “nivelin e rrugës”, nëpërmjet rregullave, udhëzimeve, manualeve e kështu me rradhë. Ky proces “aplikimi” kërkon aftësi të rralla që ndërthurin njohuritë menaxheriale, ligjore dhe njohuritë mbi politikat;
- që të punojnë institucionet sektoriale, duhet të egzistojnë funksionet thelbësore horizontale dhe funksionet e përgjithshme të qeverisjes (p.sh. sistemi i drejtësisë, mbikqyrja administrative, menaxhimi i shpenzimeve, personeli publik, koordinimi përgjatë niveleve kombëtare dhe rajonale të shtetit). Megjithatë, theksi mbi aspektin sektorial në ndërtimin e institucioneve (i gjeneruar në pjesën më të madhe nga natyra e vetë *acquis*), mund të çojë në përcaktimin si prioritet më të ulta për këto funksione horizontale qeverisjeje, të cilat mund të mbeten mbrapa synimeve të tjera të ndërtimit të institucioneve;
- zbatimi i *acquis* në Shtetet Anëtare mbështetet në bashkëpunimin ndërmjet sektorit publik dhe atij privat për të cilin asnjë nga të dy mund të mos jetë gati në shtetet candidate.

8. Zbatimi i *acquis* varet nga forcimi i kapaciteteve të veprimit dhe ndryshimi i mentaliteteve. Hendeku i zbatimit nuk do të rritet në kohë vetëm në qoftë se:

- menaxhimi i ndërtimit të institucioneve është i lidhur me PKAA;

- financimit të qëndrueshëm i jepet rëndësi e mjaftueshme;
- bëhet një përpjekje e vërtetë për të stabilizuar dhe profesionalizuar stafin;
- forcohen sistemet e nevojshme horizontale (duke përfshirë drejtësinë dhe **auditin**).

### **Një hendek zbatimi përmban rreziqe të rënda për qeverisjen dhe ekonominë.**

9. Për shkak të ndërvarësisë së natyrshme në “ngrehinën Evropiane”, një hendek zbatimi do të kërcënojë afatet kohore të aderimit dhe mundësinë e një shteti kandidat për të thithur asistencë dhe për të përdorur mirë fondet e BE-së. Por ka edhe rreziqe të tjera më të thella.

*Institucionet në ekonominë e tregut:* forcimi dhe respektimi i **shtetit të së drejtës** dhe ndjekja e parimeve bazë politike dhe administrative – si transparencja, parashikueshmëria, përgjegjshmëria, besueshmëria – janë parakushte për zhvillimin e një ekonomie tregu eficiente dhe integrimin ekonomik. Një hendek zbatimi lehtëson korrupsionin, inkurajon investime “shfrytëzuese” me vlerë të shtuar të vogël dhe pengon zhvillimin e institucioneve të tregut (si bursat). Kornizat e dobëta institucionale për ekonominë e tregut kanë pasoja domethënëse mbi zhvillimin ekonomik duke rritur kostot e transaksioneve të sipërmarrësve dhe duke dekurajuar investimet e huaja direkte.

**Shembull:** Boshllëqet e zbatimit kontribuojnë në zhvillimin e korrupsionit. Korrupsioni ka dy pasoja kryesore mbi zhvillimin ekonomik. E para, meqënëse suksesi ekonomik varet kryesisht nga shpërndarja optimale e burimeve, ndryshimi i destinacionit të fondeve nëpërmjet aktiviteteve të korruptuara të menaxherëve dhe zyrtarëve përfaqëson një çrregullim të shpërndarjes dhe rrjedhimisht redukton burimet e disponueshme për rritje ekonomike. E dyta, korrupsioni frikëson investitorët dhe dekurajon investimet e huaja direkte duke zvogëluar kështu përdorimin e një burimi jetësor kapitali.

*Efiçenca ekonomike:* zbatimi i dobët rrit kostot e bindjes ndaj ligjit për qytetarët dhe bizneset pa dhënë përfitime. Institucione të dobëta zbatuese mund të reduktojnë efiçencën ekonomike dhe konkurrencën në të paktën katër mënyra sipas një Shtet tipik Anëtar:

- përfitimet ekonomike të një tregu të integruar Evropian (të krijuara nga presione të shtuara konkurruese dhe ekonomi më të mëdha dhe me fushë më të gjerë veprimi) do të reduktohen, me kosto pasuese për të gjithë Anëtarët e Bashkimit;
- zbatimi i objektivave sociale të *acquis* (p.sh. mjedisi) mund t’i shkaktojë sektorit privat kosto ekonomike më të mëdha se sa duhet;
- shërbimet publike do të ofrohen me një kosto më të lartë gjë që do krijojë efekte penguese lidhur me taksat si dhe shmangie të taksave;
- kostot dhe vonesat që u shkaktohen aktorëve ekonomikë për të marrë shërbime publike dhe për të ndërvepruar me administratën (p.sh. marrja e një liçence) do të jenë më të mëdha se sa duhet.

**Shembull:** Kostoja për firmat Evropiane që iu përgjigjen kërkesave administrative të BE dhe atyre kombëtare është përllogaritur afërsisht 540 bilionë ECU për vit (3 deri në 4 përqind të GDP).



*Efektiviteti i Politikave:* Politikat e parashikuara në *acquis* përfaqësojnë “versionet Evropiane” të standarteve të përbashkëta të “Shteteve Perëndimore” p.sh. në mbrojtjen e mjedisit dhe rregullimin e tregjeve. Pavarësisht nga axhenda Evropiane e aderimit, mekanizmat e dobët zbatues i privojnë qytetarët nga shërbimet dhe mbrojtja që gëzojnë bashkëqytetarët e tjerë Evropianë si dhe pengojnë mbështetjen politike për “projektin e Europës” në tërësi.

*Menaxhimi i keq dhe Korrupsioni:* Kontrollat e menaxhimit duhet të jenë pjesë e strukturës së institucioneve zbatuese. Zhvillimi i strukturave shtetërore duhet të përfshijë sisteme menaxhimi të përgjithshëm të monitorimit dhe kontrollit, si auditit dhe drejtësia si dhe promovimin e një **“infrastruktura për etikën”** e cila mbështet vlerat e një shërbimi publik profesional. Zbatimi i dobët dhe ligje të hartuara dobët vendosin pushtetin në duart e burokratëve që kanë kontakt direkt me qytetarët, të cilët shpesh paguhen pak, nuk janë të trajnuar mirë dhe janë të papajisur për të kuptuar përgjegjësitë, detyrat dhe të drejtat e tyre.

**Shembull:** Rritja e ndërgjegjësimit tek zyrtarët e administratës publike mbi sjelljen që pritet prej tyre në ushtrimin e detyrave është vetem një nga masat e mundëshme. Një mënyrë për ta bërë këtë është hartimi i një guide reference praktike e bazuar mbi parimet ligjore. Një shembull është dhënë nga “Kodi i Shërbimit Publik” i Portugalisë, i cili përdor një gjuhë më të qartë dhe më të drejtpërdrejtë për të shprehur parimet e vendosura nga ligji mbi procedurat administrative i 15 Nëntorit 1991.

*Unifikimi i Aparateve Shtetërore:* Megjithëse administratat Perëndimore përmbajnë shumë tipe të ndryshme institucionesh publike, evoluimi dhe forma ligjore e tyre monitorohen me kujdes. Të paktën për kompetencat bazë të Shtetit, egziston një parim njëtrajtshmërie (p.sh. në kushtet e punësimit për nëpunësit civilë). Në shumicën e shteteve, kjo shtrihet edhe tek administratat lokale dhe organet vetë-qeverisëse në mënyrë që të kufizohet pabarazia gjeografike dhe të ruhet njëtrajtshmëria e ligjit në të gjithë territorin. Zhvillimi administrativ i parregullt, pa parime unifikuese mbështetëse mund të dobësojë integritetin themelor të Shtetit.

*Shteti i së drejtës:* Nëse Shteti lejon që një hendek zbatimi të zgjasë në kohë, ky është një sinjal për angazhimin e dobët kundrejt shtetit të së drejtës dhe e detyron shoqërinë të bëjë një kompromis që mbart pasoja të rënda për natyrën e shoqërive post-komuniste që po konsolidohen me shpejtësi. Efekti potencial civil i zbatimit të ligjit humbet për qytetarët, administratën dhe agjentët ekonomikë. Për më tepër, **zbatimi vullnetar i ligjit**, mbi të cilin mbështetet më së shumti zbatimi i suksesshëm, pengohet nga mungesa e një angazhimi të qartë nga ana e autoriteteve publike për të zbatuar ligjin.

*Zhvillimi Demokratik:* Nëse shihet se Shteti nuk mund të zbatojë politika, legjitimiteti i tij i përgjithshëm do të ulet, përqindjet e pjesëmarrjes politike do të vazhdojnë të bien dhe politikanët mund të gjejnë mënyra të tjera për të përmbushur ambicjet e tyre.

### **Qeveritë duhet të mendojnë fillimisht për funksionet dhe performancën...**

10. Fokusimi mbi “Ndërtimin e Institucioneve” e ka drejtuar vëmendjen mbi ngritjen e zyrave të administratës publike (p.sh. laboratore të testimit të sigurisë së produkteve). Pyetja që duhet të paraprijë këtë është se si të sigurohet që aktorët e sektorëve privat dhe publik të përputhen me *acquis* me koston më të ulët. Kostoja ekonomike e përputhjes me *acquis*, e cila mbahet kryesisht

nga sektori prodhues<sup>1</sup>, do të jetë shumë e lartë. Nga eksperiencia e Shteteve Anëtare vërehet se barra mbi aktorët ekonomikë varet kryesisht nga mënyra se si *acquis* transpozohet në sistemet kombëtare dhe nga hartimi i marrëveshjeve të vënies në jetë dhe zbatimit të tij.

11. *Acquis* gjeneron kërkesa funksionale p.sh. që automjetet duhet të zbatojnë kërkesat mbi ndotjen e ambientit dhe cilësisë së rrugëve. Kjo kërkesë përkthehet në procese të tilla si inspektimet vjetore të cilat mund të kryhen nga aktorë privatë të autorizuar dhe që i nënshtrohen kontrollit publik. Në shumicën e Shteteve Anëtare kontrollet e automjeteve kryhen nga garazhe private të liçensuara, ndërsa kontrollet e shëndetit të kafshëve mund të kryhen nga veterinerë të sektorit privat që zbatojnë rregullat e shtetit. Në Shtetet Anëtare detyrat shpesh delegohen, nëpërmjet ligjit ose kontratës, tek sektori privat, organizata jo-qeveritare ose tek nivele më të ulëta të shtetit që janë nën kontrollin e administratës qendrore ose organeve mbikqyrëse.

**Shembull:** Në Mbretërinë e Bashkuar, Departamenti i Mjedisit, Transportit dhe Qarqeve është përgjegjës për vendosjen e standarteve të automjeteve, Inspektoriati i Automjeteve është përgjegjës për zbatimin e tyre nëpërmjet një rrjeti zyresh lokale, ndërsa testimi i automjeteve kryhet nga garazhe private të autorizuar që veprojnë si stacione testimi. Inspektoriati i Automjeteve aprovon dhe trajnon testuesit, kontrollon respektimin e standarteve në stacionet testuese si dhe shqyrton ankesat dhe apelimet e klientëve.

12. Në mënyrë që çdo funksion të kryhet, shtetet janë të lira të vendosin sistemin e përshtatshëm të funksionimit, duke përfutur nga eksperiencia e Shteteve Anëtare. Strukturave administrative do t'u caktohen kompetenca ose për të kryer funksionin ose për të kontrolluar egzekutimin që kryhet nga të tjerë. Caktimi i përgjegjësive është një detyrë kyçe strategjike për të cilën është thelbësore të kujtohet që *nuk* është detyrimisht një korrespondencë “një me një” ndërmjet një rregulli dhe një strukture. Një inspektoriat mund të jetë përgjegjës për inspektimet që rrjedhin nga disa pjesë të ndryshme legjislacioni dhe një pjesë legjislacioni mund të krijojë detyra për disa agjensi zbatuese.

**Shembull:** Shërbimet e Inspektimit Veterinar në Francë janë përgjegjëse për të siguruar përputhje me rregullat e mbajtjes së kafshëve dhe ato higjienike, por këto shërbime kanë për detyrë gjithashtu të sigurojnë mbrojtjen e mjedisit gjatë kontrollit të fermave (një inspektoriat, dy detyra). Në të kundërt, menaxhimi i plehërave të rrezikshme në Hungari përfshin si Ministrinë e Mjedisit dhe Politikave Rajonale përse i përket inspektimeve mjedisore, ashtu dhe Ministrinë e Tregëtisë dhe Industrisë përse i përket mbikqyrjes së fabrikave të përpunimit të plehërave të rrezikshme (dy inspektoriate, një detyrë).

Për caktimin e përgjegjësive të zbatimit duhen vendime strategjike në nivelin e administratës në tërësi dhe për secilën Ministri. Efiçenca mund të sugjerojë një parim organizativ të bazuar mbi klientin (p.sh. me të gjitha veprimet administrative për biznese të vogla dhe të mesme që janë të vendosura në një zyrë). Por nuk është gjithmonë e lehtë dhe e besueshme të kombinosh lloje të ndryshme funksionesh (p.sh. inspektimi i ndotjes dhe shërbimet e tregut të punës). Një alternativë e vlefshme, ndyshe nga bashkimi i njësive administrative mund të ishte përmirësimi i shkëmbimit të informacionit (nëpërmjet rrjeteve të teknologjisë së informacionit për shembull) ndërmjet sektorëve të ndryshëm të administratës publike kompetencat e të cilëve mbivendosen për funksione të caktuara.

<sup>1</sup> Termi “sektor prodhues” përfshin sektorin privat dhe ndërmarrjet shtetërore që prodhojnë mallra dhe ofrojnë shërbime të tregtueshme për konsum publik.

13. Në caktimin e përgjegjësive, sidomos nëse është për sektorin privat, është e nevojshme të përcaktohet një **standart performance**, d.m.th. sa mirë duhet t'i kryejë detyrat agjensia përgjegjëse. Kjo do të thotë që duhet të vendoset një matës i performancës lidhur me qëllimin e kërkuar dhe duhet vendosur niveli i performancës që duhet arritur. Duke marrë si shembull cilësinë makrobiotike të qumështit, performanca mund të vendoset sipas numrit të inspektorëve të fermave (input-et), numrit të inspektimeve (output-et), ose niveleve të lejuara të kontaminimit (rezultatet). Institucionet që do të zbatojnë *acquis*-në mund të parashikohen (organizimi, punonjësit, mjetet, procedurat etj) për të arritur standartet e kërkuara të performancës.

**...duke promovuar vlerat administrative thelbësore...**

14. Megjithëse administratat publike në Shtetet Evropiane janë struktura të vjetra, ato u janë përgjigjur vazhdimisht kushteve të reja duke përfshirë edhe anëtarësinë në BE, që në vetvete është duke evoluar. Kontakti i vazhdueshëm ndërmjet nëpunësve publikë të Shteteve Anëtare dhe Komisionit, kërkesa për të zhvilluar dhe zbatuar *acquis communautaire* në standarte të barabarta besueshmërie në të gjithë BE-në, si dhe krijimi i një sistemi mbarë-Evropian të drejtësisë administrative kanë çuar në një farë konvergjence ndërmjet administratave kombëtare. Ky rezultat është ajo që është përshkruar si "**Hapësira Administrative Evropiane**" (HAE).

15. HAE do të thotë marrëveshje institucionale, procese dhe vlera thelbësore. Ajo nuk është e përfunduar dhe ndërmjet vendeve anëtarëve ka ndryshime cilësore domethënëse. Në fakt, problemet e ngritura nga këto ndryshime ndërjmet këtyre vendeve janë arësyt kryesore se përse i është dhënë një prioritet kaq i lartë ndërtimit të institucioneve në procesin e zgjerimit. Ka ndryshime domethënëse në masën në të cilën Direktivat e BE-së janë transpozuar dhe aplikuar në fusha politikash thelbësore, duke përfshirë për shembull fushën e masave fitosanitare, ku disa nga Shtetet Anëtare kanë arritur nivele të larta zbatimi, ndërsa Shtete të tjera Anëtare kanë qënë më pak të suksesshëm. Vendet kandidatë duhet të modernizojnë administratat e tyre për të arritur nivelet e besueshmërisë së HAE. Tashmë ky proces është lançuar nga kontakti intensiv i nevojshëm për negociatat dhe menaxhimin e asistencës, por është ende kryesisht i kufizuar tek një numër i vogël zyrtarësh të lartë që janë subjekt i ndryshimit të shpeshtë.

16. Vlerat administrative kryesore që duhet të promovohen janë *besueshmëria, transparenca, parashikueshmëria, përgjegjshmëria, përshtatshmëria dhe efizienz*. Këto vlera nuk janë vetëm ide që qeveritë "shesin" tek nëpunësit civilë. Ato duhet të jenë të mishëruara në institucione dhe procese administrative të të gjitha niveleve, dhe duhet të mbrohen nga organe kontrolli të pavaruara (p.sh. audit), nga sisteme drejtësie dhe zbatimi i vendimeve gjyqësore, nga hetime Parlamentare dhe duke siguruar mundësinë e dëgjimit dhe ankesave të "klientëve" të administratës publike, konkretisht qytetarëve dhe firmave.

17. Por HAE përfshin gjithashtu edhe të drejtën materiale (p.sh. mbi higjenën në fabrikat e përpunimit të ushqimit). E drejta materiale duhet të hartohet në një nivel të përshtatshëm cilësie për të reduktuar hapësirën për korrupsion, menaxhim të keq dhe boshllëqet e zbatimit.

**...dhe duke respektuar kufizimet në buxhet.**

18. Ndertimi i institucioneve administrative për të zbatuar *acquis*-në është një projekt i gjerë me pasoja të rënda për buxhetin. Kostot e buxhetit mund të ndahen në kapitale (fillestare) dhe kosto operative. *Të dyja* këto do të rriten në përputhje me adoptimin e *acquis* dhe me ndryshimin ekonomik. Kapaciteti i sistemit të taksave duhet të mbajë të njëjtin ritëm me rritjen e numrit të

firmave private dhe ndërmarrjeve individuale duke prezantuar një mënyrë të re dhe më “miqësore për përdoruesin” për të dorëzuar deklaratimet e taksave.

**Shembull:** Ndërmjet risive të prezantuara me reformën e taksave në 1998 në Itali është edhe prezantimi i një formulari të vetëm të unifikuar për deklaratimet e taksave nga persona fizikë. Ky formular “UNICO 98”, zëvendëson disa formularë të veçantë që kërkoheshin më parë dhe lejon llogaritjen direkte të krediteve dhe borxheve lidhur me taksat të ndryshme.

Po njëjloj, ndërsa strukturat ekonomike ndryshojnë (p.sh. zhvillimi i sektorit të shërbimeve financiare) dhe bëhen të mundur tipe të reja krimesh, duhet të zhvillohen kapacitetet e llogaritjes.

19. Ndërtimi i institucioneve për anëtarësim në BE do të thotë ndryshim sasior dhe cilësor në administratën publike. Cilësia administrative është kryesisht për njerëzit. Megjithatë disa shtete kandidatë kanë prezantuar ligje të shërbimit civil, zbatimi i tyre është i dobët. Nëpunësit publikë në “nivele të rrugës” përbëjnë probleme specifike kur mundohet të rritet cilësia. Asnjë shtet nuk e ka përballuar në mënyrë sistematike problemin se si të afrohen pagat e sektorit publik me ato të sektorit privat. Në rrethanat e tanishme, fusha e veprimit politik dhe ekonomik për të rritur pagat është e vogël. Zvogëlimi i numrit për të rritur pagën mund të vështirësojë problemin e menaxhimit të papunësisë, sidomos në periudhën afat-shkurtër; kalimi i personelit nga funksione të vjetra në të reja mund të jetë e pamundur për shkak të aftësive dhe kualifikimeve të tyre. Masat për lançimin e “renovimit nga brenda” mund të përshijnë futjen e rrugëve të shpejta të karrierës për zyrtarë publikë të kualifikuar në të gjitha nivelet e shtetit (qendror dhe vendor), të cilat mund të karakterizohen nga investime të shumta në trajnim dhe ekspozim ndaj “praktikave më të mira” Evropiane.

20. Çështja e pagave duhet të ballafaqohet dhe duhet gjetur vend për rritje të planifikuara të pagave gjatë dekadës së ardhshme brenda buxheteve të ngushta të shpenzimeve publike. Fusha e veprimit të reformës mund të shtrihet ndërsa të ardhurat rriten me Produktin e Brendshëm Bruto (GDP) dhe nëse bëhen përcapje domethënëse për të rritur të ardhurat nga taksat, por kostot e ndryshimit të vazhdueshëm strukturor do të rriten gjithashtu. Pak shpëtim mund të kërkohet nëpërmjet **pagesës nga përdoruesi** ose formave të tjera të rekuperimit të kostos duke shpërndarë detyra administrative tek agjentët e sektorit privat nën kontroll administrativ. Teknika të tilla, të cilat janë të zakonshme në BE, krijojnë sfida të reja për mbikqyrjen administrative dhe menaxhimin e shpenzimeve.

#### **Duhet bërë zgjedhje të vështira.**

21. Në përpilimin e një përqasjeje për zbatim, çështja më e rëndësishme është të vendosësh se çfarë do optimizosh. Ky vendim duhet marrë në disa fronte. E para, duke pasur parasysh që kostot e përcapjeve për zbatim mund të jenë më të mëdha se përfitimet mbas një niveli të caktuar përcapjesh, duhet treguar vëmendje mbi “vlerën për para” relative të strategjive të ndryshme të zbatimit. E dyta, rregullat administrative vendosin si kosto buxhetore (paguar nga taksapaguesit) ashtu edhe kosto ekonomike (paguar direkt nga ndërmarrjet dhe reflektohen në kosto për konsumatorët). Shpesh egziston një shkëmbim ndërmjet këtyre të dyjave: një kompani mund të auditohet, fillimisht nga një kontabël i sektorit privat që paguhet nga firma ose nga një inspektor administrativ që paguhet nga taksapaguesit. Se kush është më efektiv ekonomikisht dhe kush është më efektiv nga ana administrative, është një pyetje e hapur.

22. Por kufizimi i buxhetit vepron si stimul për t'i kaluar kostot mbi përdoruesit ose mbi nivele të tjera të shtetit. Nuk është e qartë që autoritetet rajonale të vendeve kandidatë, ose sistemet

egzistuese rregullatore, kontrolluese dhe të përgjegjshmërisë, janë gati për përjasje të tilla të “lëvrimin të deleguar”. Në mungesë të sistemeve të kontrollit plotësisht të përputhshme dhe të ndërlidhura në nivele qendrore dhe lokale të shtetit (ndër probleme të tjera që shfaqen si rezultat i menaxhimit të keq, neglizhencës dhe sistemeve të hartuara keq), **lëvrimi i deleguar** mund të krijojë më shumë mundësi për korrupsion. Gjithashtu, vendosja e pagesave për shërbime ngre probleme të kontrollit të parave dhe buxhetit, efekte drejtësie dhe stimuluese mbi sistemet e lëvrimin.

23. Impakti i përgjithshëm mbi përdoruesit i disa pengesave që krijohen nga segmente të ndryshme të administratës mund të jetë shumë më i madh se sa thjeshtë shuma e këtyre segmenteve. Kjo është më e mundshme nëse barrave rregullatore dhe formave administrative nuk i kontrollohet dhe drejtohet cilësia në mënyrë qendrore dhe nëse përdoruesit nuk janë të përfshirë në fazën e hartimit të formës. Përdorimi sistematik i **Analizës së Impaktit Rregullator (AIR)** si një mjet për të mbështetur politikë-bërjen po përdoret gjithnjë e më shumë në shumë nga vendet e OECD ndërsa ato mundohen të llogarisin kostot e rregullave përpara se t'i përshtasin përpara i përket pasojave të tyre për bizneset (Mbretëria e Bashkuar), impaktin fiskal (Austria, Portugalia, Finlanda) dhe aspekteve socio-ekonomike (Hollanda). Megjithatë, AIR është disi më pak e përshtatshme për të llogaritur efektin e përgjithshëm të rregullave, për të cilën mund të jenë më të përdorshme masa të tjera si shqyrtime biznesi, raste studimore të thelluara ose modele të kostove të zbatimit të ligjit.

24. Mundësia e një “boshllëku zbatimi” dhe siguria e një buxheti të kufizuar nënkupton që duhet të vendosen prioritete dhe të caktohet sekuenca e tyre në mënyrë që të sigurohet zbatim i qëndrueshëm dhe i besueshëm. Sisteme lëvrimi dhe financimi më të sofistikuara të tipit të sugjeruar më lart kërkojnë sisteme menaxhimi qendrore dhe kapacitete drejtuese qendrore të shtuara. Megjithëse mund të duket sikur “bishti tund qenin”, prioritetet e politikave të shtetit dhe vendosja në sekuencë e negociatave për aderimin mund të kushtëzohet nga kapacitete potenciale zbatimi. Krijimi i mënyrave të arritshme për përmirësim të vazhdueshëm nëpërmjet Ndërtimit të Institucioneve do të ishte pra plotësisht në përputhje me objektivin afat-mesëm të rritjes së niveleve egzistuese në nivele efektive implementimi.

**Shembull:** Përçapjet për të forcuar kapacitetet vihen re edhe në sektorin privat. Një nga prodhuesit kryesorë në botë të produkteve të freskëta të qumështit po prodhon në Europën Qendrore dhe Lindore që nga 1990, ku kompania ndjek një perspektivë afat-gjatë dhe një përjasje aktive ndaj marrëdhënieve me furnizuesit e saj. Në interesin e sigurimit të furnizimeve të përshtatshme të qumështit me cilësi të lartë, janë përdorur masa të synuara për të ndihmuar fermerët lokalë të bulmetit në arritjen hap pas hapi të përmirësimit të cilësisë së qumështit që ata furnizojnë.

### **Qeveritë duhet të kenë kapacitetin të drejtojnë zhvillimin institucional...**

25. Ndërtimi i institucioneve për anëtarësim ka nevojë për tre nivele drejtimi. *Drejtimi qendror* duhet për të vendosur prioritete, lidhjet me buxhetin dhe drejtoritë e Integritetit Evropian, për të siguruar koordinimin ndërmjet ministrive, për të siguruar balancë ndërmjet funksioneve sektoriale dhe atyre të menaxhimit të përgjithshëm dhe për të menaxhuar komunikimin për të mbajtur mbështetjen e administratës dhe të votuesve. *Drejtimi i nivelit të ministrisë* duhet për të shpërndarë përgjegjësitë brenda ministrisë tek organizatat përbërëse dhe nivelet përkatëse territoriale dhe për të siguruar koordinim dhe ndërlidhjen me nivelin qendror. Tek *niveli i projektit* ndodh aplikimi i funksioneve individuale dhe organizatat përgatiten, ndërtohen ose forcohen.

26. Duke pasur parasysh kompleksitetin e tij, sistemi i drejtimit duhet të hartohet si një proces i decentralizuar strategjik që të ketë mundësi të monitorojë progresin, të ndjekë ndryshimet në nevoja dhe të evoluojë në mënyrë të vazhdueshme. Menaxhimi strategjik duhet të zhvillohet paralelisht me procesin e PKAA për të minimizuar risqet e boshllëqeve të zbatimit dhe duhet të lidhet me ndihmat. Modeli mund të jetë i ngjashëm me marrëveshjet e Integritimit Evropian me një zyrë qendrore dhe zyra përkatëse në çdo ministri. Niveli qendror mund të ndërtojë kapacitetin e tij, sidomos si një shërbim për grupet e ministrive dhe projekteve. Ashtu si Integritimi Evropian, Ndërtimi i Institucioneve është një çështje që ka të bëjë gjithashtu edhe me degë të tjera të shtetit, si Parlamenti, me të cilat duhet të mbahen kanale komunikimi. Aftësitë që duhet të zhvillohen përfshijnë komunikimin, zhvillimin organizativ, personelin, modelimin financiar dhe menaxhimin e projekteve.

27. Një çështje kryesore është se ku të vendoset përgjegjësia qendrore për Ndërtimin e Institucioneve. Shumica e vendeve kandidatë kanë Zyra për Integritimin Evropian, të cilat janë përgjegjëse për PKAA, si dhe njëfarë lloj Njësie të Reformës së Administratës Publike. Nuk do të ishte e zgjuar të krijohej edhe një organ tjetër dhe në çdo rast, Ndërtimi i Institucioneve duhet të koordinohet ngushtë me të dyja funksionet. Kudo që të vendoset funksioni i drejtimit të Ndërtimit të Institucioneve, duhet të jetë i lidhur ngushtë me Ministrinë e Financës për të monitoruar presionin afat-mesëm dhe afat-gjatë në buxhet. Shtetet Anëtare kanë adoptuar përjasje të ndryshme ndaj koordinimit Evropian. Rrjedhimisht, ndërsa Franca, Italia dhe Mbretëria e Bashkuar kanë krijuar organe ndër-ministeriale ose sekretariate që raportojnë tek Kryeministri, përgjegjësia në Shtete të tjera Anëtare qëndron tek Ministria e Puneve të Jashtme dhe/ose tek Ministria e Ekonomisë dhe Financës.

**...ashtu siç përcaktohet nga sistemet e përgjithshme të menaxhimit.**

28. Ndërtimi i institucioneve për të zbatuar *acquis-në* mund të pritët të ndodhë sipas sektorëve duke reflektuar kështu natyrën e *acquis-së*. Megjithatë kjo përjasje ngre disa rreziqe si: copëzim të administratës, përhapje institucionale dhe zgjatje, presion i pakontrolluar mbi buxhetin, pengesa të panevojshme mbi sektorin privat. Këto risqe mund të zvogëlohen duke përdorur kompetencat e menaxhimit të përgjithshëm të shtetit të cilat duhet t'i bëjnë të mundur shtetit të vendosë ekuilibrin e përshtatshëm ndërjetimet ngurtësisë dhe fleksibilitetit. Disa nga kompetencat më të rëndësishme të menaxhimit të përgjithshëm janë rreshtuar më poshtë, shumë nga të cilat janë të ndërvarura:

*Formulimi i Ligjeve/Politikave dhe koordinimi:* mekanizma të tillë, të cilët koordinohen nga një sekretariat i Këshillit të Ministrave, sigurojnë cilësinë e vendimeve në nivel qendror dhe mund të shtrihen në legjislacionin dytësor.

**Shembull:** Në Spanjë, procedurat për menaxhimin e vendim-marrjes brenda Këshillit të Ministrave mbulojnë përgatitjen e programit për takimet e tij javore, masat për arritjen e marrëveshjeve mbi çështjet e politikave mbi të cilat ministrat nuk bien dakort si dhe projekt-legjislacionin pasues.

*Mekanizmi i Qeverisë:* një funksion që zakonisht është nën përgjegjësinë e Kryeministrit (kur nuk përcaktohet ndryshe në legjislacion), dhe siguron shpërndarjen racionale të përgjegjësisë ministeriale dhe një sistem eficient të politikë-bërjes.

*Strukturat organizative ministeriale:* Këto kontrollohen nga qendra dhe sigurojnë që (a) funksionet e zakonshme të ministrive dhe institucioneve kryesore (personeli, organizimi, menaxhimi buxhetor dhe financiar, kontrolli i zbatimit, kabinetet ligjore dhe te politikave) kryhen

duke ndjekur standarte të njëjta ligjore, (b) nivelet hierarkike nëpër ministri janë të qëndrueshme, dhe (c) ndërlidhja politike/administrative rregullohet në mënyrë uniforme.

**Shembull:** Detyra e propozimit të politikave dhe legjislacionit dytësor të zbatueshëm në të gjithë shërbimin civil, është përgjegjësi e autoriteteve qendrore të menaxhimit të cilat në vetvete mund të marrin forma të ndryshme. Në Portugali dhe Spanjë, ky funksion koordinimi kryhet nga Ministria e Administratës Publike; në Belgjikë, Gjermani, Hollandë, Irlandë dhe Austri ky funksion kryhet nga Ministria e Financës ose Ministria e Punëve të Brendshme; në Suedi dhe Itali është krijuar një agjensi specifike që raporton tek zyra e Kryeministrit. Në çdo rast, objektivi është garantimi i trajtimit të njëjtë në pjesë të ndryshme të shërbimit civil, standarte të njëjta të matjes së performancës, lëvizshmëri dhe mbikqyrje.

*Forma ligjore e strukturave:* institucionet e reja duhet të kontrollohen që të verifikohet nëse ato korrespondojnë me format ligjore të përcaktuara qartë që përcaktojnë personalitetin e tyre ligjor, regjimin e tyre të përgjegjshmërisë dhe masën e autonomisë së tyre financiare dhe administrative. *Sistemet e personelit:* për të rritur profesionalizmin e nëpunësve publikë duke menaxhuar direkt ose duke zbatuar standarte për grupet kryesore të stafit nëpërmjet sistemeve të rekrutimit, ngritjes në detyrë, masave disiplinore, trajnimit, vlerësimit dhe ankesave, në mënyrë që të sigurohet cilësia e nevojshme dhe vazhdimësia e administratës si dhe mundësia e nëpunësve publikë për të vepruar si mbrojtës të kushtetues. Nevoja për të siguruar një drejtim dinamik dhe të motivuar ndërmjet niveleve më të larta të shërbimit civil është një çështje që është adresuar nga prezantimi i një shërbimi për menaxhimin e lartë (SHML) në disa nga vende të OECD.

**Shembull:** Shërbimi Publik i Lartë (SHPL) i Hollandës, lançuar në 1995 dhe mbështetur nga një zyrë SHPL, ka për qëllim të përmirësojë lëvizshmërinë, bashkëpunimin dhe zhvillimin profesional të zyrtarëve më të vjetër. Ky shihet si një hap i nevojshëm për forcimin e fleksibilitetit, inovacionit dhe gadishmërisë së administratës publike ndaj nevojave të reja në një mjedis politikash gjithnjë e më shumë ndërkombëtar, kompleks dhe dinamik.

Në vendet candidate, shërbimi civil ka vështirësi të mëdha në tërheqjen dhe mbajtjen e individëve të kualifikuar, së pari duke pasur parasysh ndryshimin e pagave krahasuar me sektorin privat dhe së dyti duke pasur parasysh rregullat e ngurta për avancimin në karrierë që bazohen më tepër në vitet e shërbimit dhe kualifikimet arsimore sesa në performacë.

*Ekulibri ndërmjet pushtetit qendror dhe vendor:* administrimi territorial (si vetë-qeverisja dhe decentralizimi) nevojitet për të zbatuar *acquis-në* dhe për të menaxhuar fondet, por gjetja e një ekulibri të përshtatshëm të pushteteve, financimeve dhe përgjegjësive mbetet një nga problemet më të rëndësishme me të cilat përballen kandidatët. Megjithëse vetë-qeverisja vendore në nivel bashkiak egziston në të gjitha vendet candidate, pak prej tyre kanë krijuar struktura rajonale të afta për të koordinuar fusha të tilla të përbashkëta si zhvillimi ekonomik dhe infrastruktura ose për të menaxhuar marrëdhëniet në nivel kombëtar dhe eventalisht evropian.

**Shembull:** Decentralizimi i funksioneve të shtetit dhe forcimi i pushtetit vendor janë probleme kyçe për të gjitha vendet candidate. Debatimi i gjatë në Poloni mbi reduktimin e numrit të njësisve vendore (*voivodships*), që çoi në krijimin e 16 njësisve të tilla rajonale nga numri origjinal prej 49 njëshish me një ligj të 28 Korrikut 1998, tregon se sa të vështira mund të jenë vendime të tilla.

*Menaxhimi financiar:* një sistem menaxhimi financiar siguron arritjen e objektivave fiskale të qeverisë; si dhe shpërndarjen efiçente të burimeve nëpër aktivitete dhe funksione të ndryshme të shtetit nëpërmjet buxhetit vjetor. Sistemi mund të marrë forma të ndryshme në vende të ndryshme por përfshin për shembull: një sërë llogarish shtetërore të unifikuara dhe klasifikime shpenzimesh sipas standarteve Evropiane dhe ndërkombëtare; procedura për sigurimin e rregullt të veprimeve me *pagesa të menjëhershme (cash)* të shtetit nëpërmjet një llogarie të vetme thesari; dhe sisteme që japin informacione të sakta dhe të freskëta financiare mbi shpenzimet, të ardhurat dhe huatë e shtetit.

*Prokurimi:* ligje dhe sisteme për sigurimin e efiçencës dhe transparencës në blerjet dhe kontratat publike. Përgjegjësia për zhvillimin dhe zbatimin e një politike për **prokurimin publik**, udhëzimet dhe trajnimi zakonisht i jepet një Zyre të Prokurimit Publik që raporton tek Kryeministri ose Këshilli i Ministave. Në shumicën e vendeve të Evropës Qëndrore dhe Lindore, aktiviteti i prokurimit është i decentralizuar tek një njësi individuale prokurimi në ministritë e linjës dhe agjensi të tjera publike. Megjithatë, në disa vende perëndimore ka një agjensi të centralizuar që është përgjegjëse për të blerë mallra dhe shërbime për përdorim të përbashkët. Ndërtimi i një sistemi prokurimi kombëtar kërkon: një kornizë të plotë ligjore që përputhet me direktivat e BE-së; një strukturë administrative; programe trajnimi për stafin; informacion dhe të dhëna; masa anti-korrupsion dhe mekanizma për zgjidhjen e konflikteve.

*Konçesionet:* ligje dhe sisteme për sigurimin e proceseve transparente për transferimin e kompetencave publike tek aktorët e sektorit privat. Zhvillimi dhe zbatimi i skemave të **konçesionit** kërkon vemendje të veçantë mbi shpërndarjen e të drejtave dhe detyrimeve ndërmjet aktorëve publikë dhe privatë që janë përfshirë në të.

*Sistemet e kontrollit:* përfshijnë kontroll dhe inspektim të brendshëm, auditin, sisteme të drejtësisë administrative dhe apelimi që kontrollojnë rregullsinë e aktivitetit administrativ, në shkallë të parë. Egzistojnë disa kanale kontrolli, të cilat mund të jenë të pavarura nga egzekutivi, që variojnë që nga aktivitetet e **Institucioneve të Larta të Auditit (ILA)** (që mund të jenë gjykata, si në Francë dhe Itali, ose autoritete mbikqyrëse si në Gjermani) deri në zyrën e **Avokatit të Popullit** nëpërmjet të cilit qytetarët mund të paraqesin ankesa kundër administratës publike.

*Ndërlidhja qytetar/administratë:* përfshin një sërë mekanizmash për rregullimin e ndërveprimit midis administratave publike dhe klientëve të tyre për të (a) rritur cilësinë e shërbimeve, (b) reduktuar pengesat (p.sh. nëpërmjet akteve të procedurave administrative, dhënia e centralizuar e formularëve) dhe (c) marrë informacion dhe përgjigje përsa i përket zbatimit dhe efektivitetit të zbatimit të politikave.

**Shembull:** Përballja me qytetarin mund të bëhet me anë të qendrave të informacionit, tavolina- ndihme me telefona pa pagesë dhe “karta smart” personale që mund të përdoren në automate për të printuar çertifikata, për të paguar gjoha dhe taksa lokale. Në Portugali, krijimi i INFOCID, një bazë të dhënash që përmban informacion të freskët dhe të besueshëm mbi të drejtat dhe detyrimet, procedurat administrative, vend-ndodhjen dhe aksesin në shërbime, përfaqëson një risi të rëndësishme. Informacioni që jepet nga INFOCID është pa pagesë dhe mund të konsultohet nëpërmjet pikave të informacionit të vendosura në ndërtesa publike (24 orë) ose Internetit (<http://www.infocid.pt/>).

**Ngritja dhe drejtimi i institucioneve administrative kërkon burime**



29. Në përgjithësi, vendet kandidatë përballen me nevojën për të ndërtuar institucione për të përfunduar tranzicionin dhe kaluar në një ekonomi tregu demokratike të integruar në sistemet botërore të tregëtisë. Megjithatë, aderimi e shpejton në mënyrë domethënëse procesin shumë më përpara zhvillimit të kapaciteteve mbështetëse ekonomike dhe administrative. Axhenda e aderimit do të prijë në këtë mënyrë vizionin strategjik mbi prioritetet dhe do të detyrojë marrjen e vendimeve mbi burime të cilat janë të vështira për t'u vendosur.

30. Megjithatë, fokusi mbizotërues mbi aderimin si një synim i politikave rrezikon të lërë në hije problemin më të rëndësishëm të përgatitjes së marrjes përsipër të të drejtave dhe përgjegjësi të anëtarësimit, mbasi ky të jetë arritur. Të jesh një anëtar aktiv i BE-së mund të jetë më e vështirë se sa të bëhesh anëtar. Me fjalë të tjera, përmbushja e detyrimeve të anëtarësimit pas pranimit është po aq kërkuese, ndoshta dhe më shumë, sa aderimi. Pra, raportimet e rregullta mbi ecurinë e përafrimit të legjislacionit dhe shpenzimet e fondeve të programit PHARE do t'ia lënë rradhën raportimeve, po aq të lodhshme, mbi transpozimin dhe përdorimin e instrumentave financiarë të Komunitetit, duke përfshirë këtu edhe fondet strukturore. Gjatë periudhës së aderimit dhe mbas saj, institucionet duhet të jenë të qëndrueshme dhe të afta për të përmbushur detyrimet e anëtarësimit. Për më tepër, ato duhet të jenë të afta të përshtaten me ndryshimin e kushteve.

Një sipërmarrje e tillë zgjat në kohë, mund të ndryshohet dhe është intensive për sa i përket burimeve që kërkohen, duke përfshirë:

*Paratë:* fatura për Ndërtimin e Institucioneve do të jetë shumë e madhe dhe do të evoluojë gjatë disa viteve. Evolucionin do të varet, *inter alia*, nga ndryshimi i faktorëve të kërkesës (p.sh. numri i firmave). Sigurisht, duhet shumë për t'u modernizuar dhe për të arritur pjesën tjetër të Europës.

Qeveritë duhet të ndërtojnë institucione të cilat do të jenë frytdhënëse për ciklin e politikave; problemi nuk është krijimi i një agjencie për mbrojtjen e mjedisit, por është siguri që inspektimet mjedisore kryhen për sa kohë që është në fuqi legjislacioni mbi mjedisin. Për të financuar Ndërtimin e Institucioneve administrative (si kostot fillestare ashtu edhe ato operative) në mënyrë që ato të jenë të qëndrueshme, qeveritë duhet të vënë mënjanë fondet e nevojshme nga buxhetet e tyre për të plotësuar burimet e marra nga Komuniteti dhe institucionet donatore.

Instrumentat që mund të konsiderohen përfshijnë pagesat e përdoruesve dhe **shpenzime jashtë buxhetit** (instrumenta kredie, shpenzime taksash, rregulla, agjensitë jashtë buxhetit). Instrumenta të tillë përdoren në Shtetet Anëtare, por eksperiencia ka treguar që ato kërkojnë menaxhim dhe kontroll shumë të kujdesshëm pasi kostot ekonomike mund të jenë të larta dhe mund të çojnë në devijime politikash. Pagesa për koston e plotë të një shërbimi, për shembull, mund të ketë pasoja mbi barazinë për disa kategori përdoruesish, si ata me të ardhura të ulëta, ata që janë vendosur në zona të largëta ose përdorues të volumeve të mëdha. Mësimi kryesor është që duhen sisteme të sofistikuar për vendimet, përgjegjshmërinë dhe kontrollin për të siguruar që këto instrumenta do të mbahen nën kontroll dhe nuk do të dobësojnë disiplinën e përgjithshme fiskale. Përdorimi i këtyre instrumentave është i rrezikshëm në vendet kandidatë dhe mund të përfytyrohet vetëm aty ku sistemet kryesore të menaxhimit financiar janë të fortë.

**Shembull:** Sistemet standarte të kontabilitetit mund të mos i përgjigjen nevojave të reja për informacion dhe kontroll të cilat shfaqen me prezantimin e pagesës së përdoruesve dhe rregullimi i procedurave të brendëshme mund të kërkojë një farë kohe. Kjo ndodhi në Finlandë, ku shumë nga organizatat shtetërore patën vështirësi fillestare në menaxhimin e sistemeve të reja të faturimit dhe në përgjegjësitë për mbledhjen e pagesave.

*Aftësitë:* Megjithëse deri tani është theksuar ngritja e kapaciteteve për të “negociuar me Europën”, ky nuk është problemi kryesor, dhe ka një natyrë të përkohshme. Mbas aderimit, vendet candidate do ta gjejnë veten duke “negociuar brenda Europës”, një detyrë që kërkon kapacitet koordinues te mjaftueshëm dhe aftësi për të marrë pjesë si në arenat formale ashtu dhe në ato informale në të cilat bëhen politikat Evropiane.

Përveç kësaj, institucione të reja për anëtarësimin do të jenë gjithkund. Përbrenda shërbimit publik, duke përfshirë dhe sistemin e drejtësisë, njerëzve do t’ju duhet të mësojnë aftësi dhe sjellje të reja për të zbatuar politikat e sofistikuar të BE-së. Kjo natyrë dhe ky intensitet i përballjes midis administratës dhe qytetarit/sipërmarrësit do të ndryshojë.

Për të gjeneruar cilësinë e nevojshme të shërbimit civil duhen reforma radikale mbi sistemet e menaxhimit të shërbimit publik të cilat duhet të shtrihen më gjerë sesa vetëm në elitën e ngritur të kryeqytetit. Nevoja më e dukshme është ajo e pagave, por rritja e cilësisë do të kërkojë gjithashtu vëmendje mbi të tërë ciklin e menaxhimit të personelit. Kjo kërkon, ndër të tjera, masa për zgjerimin e trajnimit në shërbim dhe për përmirësimin e lëvizshmërisë brenda degëve dhe niveleve të ndryshme të shtetit duke qartësuar rrugët e karrierave.

Performanca e nëpunësve publikë dhe sjelljet e përdoruesve kushtëzohen edhe nga mjedisi i punës - organizimi i tij, lehtësirat fizike dhe procedurat. Përkthimi i një ligji të ri në manuale operative, formularë dhe caktim detyrash për efikasitet dhe kontroll, mund të jetë më i kushtueshëm dhe i vështirë se sa adoptimi i vetë ligjit. Aftësitë e menaxhimit të ndryshimit të institucioneve administrative duhet të shpërndahen gjerësisht në njësitë implementuese.

*Mbështetja politike:* Ndërtimi i institucioneve administrative është një proces afat-gjatë. Rezultatet janë zakonisht të dukshme disa vite mbas fillimit të këtij procesi. Megjithatë procesi ndodh në perspektivën afat-shkurtër të politikës së zakonshme dhe në një afat kohor ambicioz për aderimin. Eksperiencia e Shteteve Anëtare tregon se ndërtimi i institucioneve kërkon mbështetje të vazhdueshme nga niveli më i lartë i vendim-marrësve. Një angazhim afatgjatë për të forcuar institucionet e vendit për të arritur integritet plotë në Komunitetin Evropian ka çuar në përmirësime domethënëse në performancën ekonomike dhe administrative të Spanjës dhe Portugalisë që nga aderimi i tyre dhe kjo arriti kulmin me kualifikimin e tyre për Bashkimin Monetar Evropian. Në rastin e vendeve aktualisht candidate, ambicia Evropiane dhe presioni i vazhdueshëm i negociatave me BE-në mund të krijojnë barazpeshë. Qeveritë duhet të mundohen për të ruajtur mbështetjen për anëtarësim dhe gjithashtu të shfrytëzojnë interesat e tjera, sidomos ato ekonomike për të shtyrë përpara modernizimin administrativ.

31. Por Ndërtimi i Institucioneve, si një përpjekje kombëtare afat-gjatë për të rritur kapacitetet për politika efektive, ka të bëjë me më shumë se sa vetëm modernizimin e administratës publike. Ashtu si arritja e synimeve të politikave varet nga veprimet e bashkuara të aktorëve privatë dhe publikë, ashtu edhe Ndërtimi i Institucioneve, në kuptimin e tij më të gjerë, mund të shihet duke përfshirë tërësinë e institucioneve të cilat bashkë sigurojnë zbatimin efektiv. Forcimi i kapacitetit të administratës publike për zbatim mbështetet pra nga përpjekjet shpesh për të nxitur krijimin dhe

zhvillimin e institucioneve plotësuese të sektorit privat (p.sh. dhomat e tregëtisë, shoqatat e konsumatorëve, agjensitë private për çertifikimin e cilësisë, organe profesionale).

**Megjithëse ndërtimi i institucioneve është një proces kombëtar, asistenca e huaj mund të ndihmojë...**

32. Asistenca e BE-së dhe donatorëve të tjerë është financiarisht domethënëse në terma historikë si një ndihmë e vazhdueshme, por është më e vogël se nevojat. Ndihma totale vjetore e të gjitha programeve të BE-së arrin te rreth 0.5 % e buxhetit kombëtar të shpenzimeve dhe vetëm një e treta e parave të PHARE mbulon Ndërtimin e Institucioneve.

33. Një aspekt domethënës i asistencës së BE-së është politika e modernizimit dhe sigurimi i aksesit të informacionit krahasimor mbi praktikën më të mira. Qëllimi kryesor është të jepet akses mbi eksperiencën praktike, mjeti kryesor i së cilit është binjakëzimi. Kjo duhet të pasurohet me analizë krahasimore dhe akses tek eksperiencën të ndryshme, si nga Shtetet Anëtare të BE ashtu edhe nga demokraci të tjera të konsoliduara, në fusha të tilla universale si menaxhimi i shpenzimeve dhe mbikqyrja ose mekanizmat e qëndrës së shtetit. Duke ecur përpara, kandidatët do të kenë ç'të mësojnë nga njëri-tjetri dhe është në interesin e Europës që ata të bashkëpunojnë. Asistenca e jashtme duhet të mbështesë këto shkëmbime, gjë e cila do të ndihmojë gjithashtu në mbajtjen e kontakteve ndërmjet të gjithë kandidatëve si dhe me vende Evropiane që nuk janë kandidatë.

**...nëse është e menaxhuar mirë.**

34. Eksperiencën e kaluar ka pasuruar debatin mbi menaxhimin e asistencës në fushën e reformës në administratën publike. Komisioni ka ndërmarrë hapa të rëndësishëm për të përmirësuar lëvrimin duke pranuar prioritetin kryesor që i jepet tani Ndërtimit të Institucioneve. Disa mësimë dalin në pah:

- programet e asistencës për reformën në administratën publike duhet të jenë plotësisht nën autoritetin kombëtar politik dhe duhet të përfshihen në programet kombëtare të modernizimit administrativ; ato duhet të hartohen për të qënë fleksibël dhe duhet të përshtaten me kulturën administrative të vendit përkatës;
- burimet nga jashtë dhe prokurimi duhet të integrohen plotësisht në proceset kombëtare të menaxhimit financiar dhe përmirësimit të tyre i duhet dhënë prioritet;
- institucionet duhet të përgatiten për të qënë të qëndrueshme nga burime kombëtare;
- auditit dhe kontrollit i asistencës, në shkallë të parë, duhet të ndërmerret nga autoritetet kombëtare, përmirësimit të të cilave i duhet dhënë gjithashtu prioritet;
- aftësitë e menaxhimit të projekteve (duke përfshirë hartimin, vlerësimin dhe monitorimin) duhet të zhvillohen më tej;
- të mësuarit efektiv vjen nga procese efektive shkëmbimi ndërmjet praktikantëve si dhe nga aksesit në informacion që mund të përdoret nga zyrtarët e vendeve kandidatë;
- shkëmbimi i eksperiencës brenda rajonit është një mjet i vlefshëm të cilit duhet t'i sigurohen burime dhe të inkurajohet në mënyrë aktive.

35. Sfidat e lidhura me zbatimin e *acquis communautaire* janë thelbësore. Tashmë prioriteti i vendeve kandidate është zhvillimi i një strategjie për Ndërtimin e Institucioneve sipas situatës kombëtare, e cila përmbush kërkesat e menjëhershme të aderimit dhe sidomos krijon dysheme të fortë për detyrimet e ardhshme të anëtarësimit.

36. Çështjet sektoriale të theksuara në Opinionet e Komisionit duhet të adresohen në mënyrë të plotë dhe të përshtatshme, por rëndësi të njëjtë kanë edhe funksionet horizontale të qeverisjes të cilat do të sigurojnë koherencën dhe efektivitetin e përgjithshëm. Vendet kandidate duhet të sigurojnë që marrëveshjet e tyre institucionale dhe proceset e tyre funksionojnë në një nivel të përshtatshëm besueshmërie.

37. Forcimi i kapacitetit administrativ për të zbatuar *acquis communautaire*, si dhe për të marrë pjesë efektivisht brenda BE-së dhe me Shtetet Anëtare në të ardhmen, është një çështje me një rëndësi të konsiderueshme për secilin nga vendet anëtare. Për të pasur sukses, Ndërtimi i Institucioneve do të kërkojë burime të përshtatëshme, mbështetje të gjerë publike dhe angazhim të qëndrueshëm nga politikë-bërësit kombëtarë për një kohë të gjatë. Mëgjithëse të papërcaktuar mirë, këto kushte janë të arritshme dhe mbasi të arrihen përbëjnë shanse të mira për sukses.

## Aneks: Përkufizimi i Termave Kryesore

### Acquis Communautaire

I tërë legjislacioni i BE-së i shprehur në Traktate, legjislacioni dytësor dhe politikat e BE si dhe jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë.

Për më shumë informacion mbi Bashkimin Evropian, shihni faqen e internetit: <http://europa.eu.int>.

### Auditi

Një kontroll institucional që kryhet ose për të përmbushur kërkesat e menaxhimit (autiti i brendshëm) ose nga një institucion i pavarur kontrolli (auditi i jashtëm) për të përmbushur kërkesat ligjore. Fusha e veprimtimit të auditeve varet gjerësisht dhe përfshin:

- *kontrollat financiare*: që mbulojnë shqyrtimin dhe raportimin mbi deklaratat financiare dhe egzaminimin e sistemeve të kontabilitetit mbi të cilat bazohen këto deklarata;
- *kontrollat e pajtueshmërisë ose rregullsisë*: të cilat egzaminojnë përputhshmërinë ligjore dhe administrative, ndershmërinë dhe pajtueshmërinë e administrimit, sistemet financiare dhe sistemet e kontrollit të menaxhimit;
- *audite të performancës / audite vlerë për para (value for money)*: të cilat vlerësojnë menaxhimin dhe performancën operationale (ekonomi, efikasitet dhe efektivitet) të programeve publike, ministrive të veçanta dhe agjensive në përdorimin e burimeve financiare, njerëzore dhe të tjera për arritjen e objektivave të tyre.

*Burimi: Efektet e Aderimit në BE Pjesa 2: Auditi i Jashtëm*, Botimi SIGMA: No. 20, SIGMA, OECD, 1997. Gjithashtu e disponueshme në faqen e internetit të SIGMA: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

### Konçesion

Termi “konçesion” do të thotë transferimi i kompetencave ose të drejtave që gëzoheshin paraprakisht nga shteti tek ata persona ose organizata që kryejnë aktivitete të cilat shteti është i detyruar t’i kryejë. Një konçesion lejon egzekutimin e detyrave publike nga aktorë privatë dhe ka një karakter ligjor të dyfishtë, duke përfshirë elemente të së drejtës publike dhe asaj private.

“Kontrata me konçesion” është një rast specifik në të cilin shteti hyn në kontratë si një pronar dhe i jep një monopol (në përdorimin e pronës publike ose kryerjen e shërbimeve) aktorit privat për një periudhë kohore të caktuar, zakonisht shumë të gjatë. Kjo ndodh për shkak se kontratat me konçesion zakonisht mbulojnë fusha që karakterizohen nga instensiteti i lartë kapitali dhe rentabiliteti të ulët (p.sh. ndërtimi dhe mirëmbajtja e autostradave) në të cilat administrata publike është e detyruar të japë garanci për disa avantazhe në mënyrë që të tërheqë kapitalin privat.

Natyra specifike e kontratës me konçesion qëndron në faktin se ka elementin domethënës dhe mbizotërues të administratës publike, megjithëse ka edhe karakteristikat e një kontrate të së drejtës private. Për këtë mbizotërim të administratës publike ka dy arsye kryesore:

- objekti i konçesionit përfshin gjithmonë prona publike ose fonde publike (duke pasur kështu tenderin publik një parakusht thelbësor)

- administrata publike mban përgjegjësinë përfundimtare për vazhdimësinë dhe cilësinë e shërbimit (duke i lënë kështu administratës publike shumë të drejta për të mbikqyrur kompaninë private – ose si aksioneri kryesor, nëpërmjet rregullave specifike ligjore, ose duke pasur të drejtat e kontrollit të përcaktuara në kontratën e konçesionit).

*Burimi:* BORDÁS, M. “Aspektet Ligjore në Fushën e Shërbimeve Publike në lidhje me Konçesionin”, JABES, J. dhe M. VINTAR (eds.), *Administrata Publike në Tranzicion: Zhvillime nga Konferenca e Tretë Vjetore mbajtur në Bled, Slloveni 23 – 25 Mars 1995*, NISPACee, Bratislavë, Sllovakia, 1995.

### **Kriteret e Kopenhagenit**

Kushtet politike dhe ekonomike për anëtarësim të caktuara në Këshillin Evropian të Kopenhagenit të Qershorit 1993 kërkojnë që vendet candidate të kenë:

- arritur stabilitet të institucioneve që garantojnë demokraci, shtetin e së drejtës, të drejtat e njeriut dhe mbrojtje të minoriteteve;
- një ekonomi tregu funksionale, si dhe aftësi për të përballuar presionin konkurrues dhe forcat e tregut brenda Bashkimit Evropian;
- aftësinë për të përballuar detyrimet që rrjedhin nga anëtarësimi, duke përfshirë pajtueshmërinë me synimet e bashkimit politik, ekonomik dhe monetar.

Për më shumë informacion mbi Bashkimin Evropian, shihni faqen e tyre të internetit: <http://europa.eu.int>.

### **Lëvrimi i Deleguar**

Qasjet e reja të ofrimit të shërbimeve publike janë një pikë qendrore e reformave në administratën publike në shumë vende të OECD. Këto përfshijnë përdorimin e agjensive, komercializimin ose gati-komercializimin e ofruesve të shërbimeve publike (si kontraktimi i shërbimeve), partneritete midis sektorëve publikë dhe privatë dhe privatizimin e shërbimeve publike.

Një element domothenës i marrëveshjeve të tilla është zhvillimi i marrëdhënieve kontraktuale midis shtetit dhe lëvruesve të shërbimeve publike. Kjo ngre çështjen se kush është përgjegjës për çfarë dhe ndaj kujt, ndërsa vë në provë kapacitetin e autoriteteve publike për kryerjen efektive të mbikqyrjes dhe kontrollit. Megjithëse transparenca dhe hapja mund të rriten duke e zhvendosur lëvrimin e shërbimeve më afër qytetarëve ose klientëve dhe duke vendosur standarte shërbimi më të qarta, ka vend për përplasje vlerash dhe marrje më të madhe risqesh dhe konfuzion mbi standartet etike.

Për më shumë informacion mbi etikën në sektorin publik, shihni *Simpoziumin mbi Etikën në Sektorin Publik: Sfida dhe Mundësi për vendet e OECD* në faqen e internetit të Shërbimit të Menaxhimit Publik (PUMA) të OECD

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

### **Infrastruktura e Etikës**

Një mjedis i sektorit publik që inkurajon vazhdimisht standarte të larta sjelljeje kërkon mbështetje nga një infrastrukturë etike. Elementët e infrastrukturës janë plotësuese, përforcohen bashkarisht dhe mund të grupohen nën tre tituj:

- *udhëzim:* që krijohet nga një angazhim i fortë nga udhëheqja politike; kodet e sjelljes dhe shoqërizimit profesional (për shembull nëpërmjet arsimimit dhe trajnimit);

- *menaxhim*: që arrihet nëpërmjet koordinimit nga një agjensi qëndrore egzistuese e menaxhimit ose nga një organ i krijuar specifikisht si dhe nga kushtet e shërbimit publik dhe praktikata e menaxhimit;
- *kontroll*: që sigurohet nga një kornizë ligjore që mundëson hetimin dhe ndjekjen e pavarur penale, mekanizma efektive të përgjegjshmërisë dhe kontrollit, dhe në fund, transparencë administrative, përfshirje dhe hetim publik.

*Burimi: Rekomandimi i Këshillit mbi Përmirësimin e Sjelljes Etike në Shërbimin Publik, Dokument i OECD C(98)70, OECD, Paris, 1998.*

Për më shumë informacion mbi etikën në sektorin publik, shihni faqen e internetit të PUMA-s mbi etikën <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/>.

### **“Hapësira Administrative Evropiane”**

Anëtarësimi në Bashkimin Evropian gjëron një masë të lartë të varësisë së përbashkët e cila ndihet më shumë në nivelin administrativ. Megjithatë nuk ka rregulla të Komunitetit mbi organizimin administrativ ose menaxhimin publik. Megjithë mungesën e kompetencave direkte, Bashkimi Evropian e influencon qeverisjen brenda Shteteve Anëtare, sidomos duke vendosur detyrime të shprehura sipas rezultateve që duhen arritur (*obligation de résultat*).

Mbi këtë bazë, Bashkimi Evropian ka të drejtë të kërkojë që Shtetet Anëtare aktuale ose të ardhshme të kenë një sistem qeverisjeje të besueshëm dhe të aftë për të përfshirë standartet dhe vendimet e Komunitetit në sistemet e tyre ligjore, për të zbatuar në mënyrë efektive këto standarte dhe vendime si dhe për të siguruar zbatimin e tyre.

Në këtë kontekst po merr formë gradualisht “Hapësira Administrative Evropiane” në të cilën nëpunësit publikë të Shteteve Anëtare takohen rregullisht, shkëmbejnë informacion dhe egzaminojnë çështje së bashku, duke përfshirë dhe ato që kanë të bëjnë me administratën publike. Besueshmëria administrative, e cila është e nevojshme për forcimin e Shtetit ligjor, zbatimin efektiv të politikave dhe zhvillimin ekonomik, është një nga karakteristikat kyçe të kësaj hapësire.

*Burimi: Përgatitja e Administratave Publike për Hapësirën Administrative Evropiane, Botimi SIGMA No. 23, SIGMA, OECD, 1998. Gjithashtu gjendet në faqen e internetit të SIGMA-s <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

### **Programet Kombëtare për Adoptimin e Acquis (PKAA)**

Në vijim të vendimit të Komisionit Evropian të 4 Shkurtit 1998 për krijimin e Partneriteteve të Aderimit (PA) me secilin nga vendet candidate, këto të fundit u ftuan të përgatitnin një Program Kombëtar për Adoptimin e Acquis (PKAA). PKAA duhet të tregojë në detaje sesi do të zbatohet secili nga prioritetet e identifikuara në dokumentin e partneritetit të aderimit, duke përfshirë edhe përcaktimin e angazhimeve sipas afateve kohore dhe shpërndarjen e burimeve njerëzore dhe financiare. Nga ana e tij, Komisioni do të mbajë një dialog të vazhdueshëm me secilin nga kandidatët mbi krijimin dhe ndryshimet pasuese të Programeve të tyre kombëtare, duke pasur kështu kontribute të rëndësishme në kontrollin e rregullt të ecurisë së vendit kandidat drejt aderimit. Monitorimi i PA-ve do të bëhet nëpërmjet mekanizmave të Marrëveshjes Evropiane ose të asociimit (nën-Komitetet, Komiteti i Asociimit dhe Këshilli i Asociimit –organe të ngritur nga vetë marrëveshja).

Për më shumë informacion mbi Bashkimin Evropian, shihni faqen e tyre të internetit: <http://europa.eu.int>.

### Shpenzimet jashtë-buxhetit

Megjithëse përdoren një sërë përkufizimesh për “shpenzime jashtë-buxhetit dhe risqet fiskale”, termi zakonisht nënkupton kostot financiare që mbulojnë nga një shtet por përjashtohen nga pjesa e shpenzimeve të buxhetit të tij, ose raportet e detyrimeve të tij financiare. Detyrime të tilla financiare mund të marrin formë të ndryshme dhe mund të nënkuptojnë shpenzime direkte, detyrime financiare ose të ardhura të humbura. Ato mund të jenë të qarta (d.m.th. të njohura me ligj shteti ose kontratë) ose të nënkuptuara (një detyrim moral bazuar në pritshmëri publike ose presione nga grupe interesi); direkte (të sigurta) ose kontingjente (nëse ndodh një ngjarje e caktuar). Disa shëmbuj të kategorive kryesore të detyrimeve financiare të tilla janë si më poshtë:

- humbja e të ardhurave nëpërmjet dhënies së subvencioneve për taksapaguesit (shpenzime tatimesh);
- dhënia e garancive të subvencionuara për kredi ose hua ndaj huamarrësve të pavarur ose privat nëpërmjet bankës qendrore ose institucioneve të tjera financiare;
- skema të sigurimeve shtetërore (p.sh. sigurimi i depozitave, sigurimi i përmbytjeve ose rrezikut të luftës);
- garanci e pashprehur në rast p.sh. të dështimit të bankave ose mosveprimit të një autoriteti rajonal ose lokal mbi detyrimet e veta të huave;
- shpenzime direkte nga ente të përjashtuara nga buxheti (agjensi jashtë-buxhetore, ndërmarrje publike);
- duke detyruar kosto private mbi ente private (rregullimi).

Jo të gjitha këto përgjegjësi dhe risqe duhet të njihen formalisht në buxhet. Në fakt, në disa raste mund të ishte e rrezikshme për shtetin ta bënte këtë duke krijuar pasiguri të panevojshme në tregjet financiare. Megjithatë, është e rëndësishme që shteti të bëjë një vlerësim të të gjitha përgjegjësive dhe risqeve financiare të tilla dhe duhet të ndërtojë strategji për t'i përballuar ato.

*Burimi: Kontrolli dhe Menaxhimi i Shpenzimeve të Shtetit, OECD, 1987.*

### Avokati i Popullit

Megjithëse egzistojnë forma të ndryshme të avokatit të popullit, tipari i tyre dallues është ai i një autoriteti të pavarur me ligj (krijuar me ligj ose edhe nga vetë Kushtetuta) i cili zakonisht jep llogari para parlamentit. Institucione të tilla luajnë një rol plotësues për garancitë kryesore që jep e drejta administrative dhe kontrolli gjyqësor. Detyra e avokatit të popullit është të hetojë ankesat e bëra nga individë ose grupe kundër veprimeve të autoriteteve administrative, ndërsa juridiksioni i tij mund të mbulojë të gjithë sferën e administratës ose të kufizohet në hapësira specifike brenda saj. Forma specifike që avokati i popullit ka ndryshon shumë. Për shembull, Komisioneri Parlamentar Britanik për Administratën ka fuqinë të hetojë ankesat ndaj administratës qendrore, Komisioni Polak për të Drejtat e Qytetarit ndjek shkeljet e të drejtave civile në përgjithësi, ndërsa Komisioni Hungarez për të Drejtat e Minoriteteve Kombëtare dhe Etnike heton shkeljet e të drejtave të minoriteteve. Në përgjithësi, avokati i popullit kufizohet në hetimin e ankesave individuale të përçuara nga ata që preken direkt.

Zakonisht, avokatët e popullit kanë të drejtën t'i kërkojnë institucionit nën hetim dokumenta dhe prova të tjera. Ata nuk kanë kompetencë të marrin masa ose të vendosin sanksione, por janë të kufizuar në lëshimin e rekomandimeve për vetë institucionet dhe mbështeten tek presioni publik, parlamenar ose shtetëror që ai veprim të ndërmerret. Avokati i popullit jo vetëm luan një rol të rëndësishëm në forcimin e *përgjegjshmërisë* së administratës publike, por ai mund të kontribuojë gjithashtu në rritjen e *cilësisë administrative* nëpërmjet ekspozimit të rasteve të keq-administrimit dhe duke rritur sensibilizimin e zyrtarëve publikë për pritshmëritë e publikut.



*Burimi: Procedurat Administrative dhe Mbikqyrja e Administratës në Hungari, Poloni, Bullgari, Estoni dhe Shqipëri*, Botimi SIGMA: OECD, 1997. Gjithashtu gjendet edhe në faqen e internetit të SIGMA: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

### **Standarti i Performancës**

Në adaptimin e një përjasjeje sipas menaxhimit të performancës, duhet të adresohen dy pyetje kryesore. E para, çfarë do të përdoret si matje e performancës? Ose produktet, të cilat specifikohen dhe maten më lehtë por prodhimi i të cilave në vetvete nuk e siguron arritjen e synimeve të politikave (p.sh. numri i personave të papunë që janë ri-trajnuar). Ose rezultatet, (p.sh. ulje në përqindjen lokale të papunësisë) për të cilat është vështirë të kërkosh përgjegjshmëri nga menaxherët publikë duke qenë se rezultatet e politikave zakonisht influencohen nga shumë faktorë të tjerë që mbeten jashtë kontrollit të tyre. Siç e ilustron dhe këta shembuj, kuptimi i marrëdhënies ndërmjet produktit dhe rezultatit është një parakusht i domosdoshëm për përdorimin kuptimplotë të masave të performancës.

Pyetja e dytë kyçe ngrihet gjatë vendosjes së niveleve të performancës që duhet të arrihen. Fokusi mbi rezultatet si masë e performancës do të kërkonte sasinë e “njësive” që pritet të prodhohet një shërbim publik (p.sh. numri i orëve të trajnimit të dhënë). Zgjedhja e rezultateve si masë e performancës nënkupton specifikimin e shkallës deri në të cilën një problem politik i caktuar është ndikuar nga veprimet e ndërmarra (p.sh. ulja e përqindjes në papunësi ndërjmet personave që janë trajnuar).

*Burimi: Në kërkim të rezultateve: Praktikat e Menaxhimit të Performancës*, OECD, 1997. Gjithashtu i disponueshëm në faqen e internetit të PUMA-s: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/index.htm>.

### **Prokurimi Publik**

Blerja shtetërore e mallrave dhe shërbimeve nga sektori privat përfaqëson një pjesë domethënëse të shpenzimeve publike në shumicën e vendeve. Aktivitete të tilla rregullohen nga legjislacioni kombëtar mbi prokurimin publik dhe drejtohen nga standarte ndërkombëtare të transparencës dhe konkurrencës së hapur dhe të ndershme. Ngritja e një sistemi prokurimi eficient nga ana ekonomike kërkon:

- hartimin e një kornize administrative dhe ligjore funksionale dhe koherente;
- personel të trajnuar, zhvillimin e programeve të trajnimeve dhe “trajnim trajnerësh”;
- sisteme informacioni dhe të dhënash që inkurajojnë konkurrencën e hapur, hetimin publik të proceseve të prokurimit dhe ngritjen e një grupi konkurrues ofruesish;
- mekanizma efektive për të parandaluar mashtrimin, humbjen dhe korrupsionin, të cilat të përforcohen edhe nga sistemet e kontrollit të brendshëm dhe auditit të jashtëm;
- procedura të hapura dhe të paanëshme të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve për të shqyrtuar ankesat dhe mbikqyrur procesin e prokurimit.

*Burimi: Prokurimi Publik*, SIGMA Policy Brief: Nr. 3, SIGMA, OECD, 1997. Gjithashtu gjendet edhe në faqen e internetit të SIGMA <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

### **Analiza e Impaktit Rregullator**

Analiza e Impaktit Rregullator (AIR) është një teknikë që kërkon vlerësimin sistematik të ndikimit pozitiv dhe negativ të rregullave dhe alternativave të tyre. AIR mbështetet mbi kapacitetet e shtetit për të prodhuar analizë cilësore, për të aplikuar metoda analitike duke

përfshirë edhe analizë kosto-përfitim, për të mbledhur të dhëna dhe për t'u konsultuar me publikun për të siguruar që përlllogaritjet të jenë reale.

Analiza e suksesshme e impaktit rregullator mund të kontribuojë për:

- përmirësimin e kuptimit të ndikimeve reale të veprimeve të shtetit (mjet analitik);
- integrimin e objektivave të shumëfishta të politikave (mjet koordinues);
- përmirësimin e transparencës dhe konsultimin për të përmirësuar përgjegjshmërinë e shtetit (mjet konsultues);
- përmirësimin e përgjegjshmërisë së shtetit nëpërmjet ofrimit të informacionit më të gjerë dhe demonstrimit sesi vendimet e shtetit sjellin përfitime për shoqërinë (mjet përgjegjshmërie).

*Burimi: OECD Lista e Referencës për Vendim-Marrjen Legjislative*, 1995. Kjo listë është gjithashtu e disponueshme edhe në faqen e internetit të PUMA si aneks i *Rekomandimit të Këshillit të OECD mbi Përmirësimin e Cilësisë së Legjislacionit* në:

<http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95>. Më shumë informacion mbi AIR mund të gjeni në <http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm>.

### **Shteti i së Drejtës**

Aplikimi sistematik i masave ligjore ofron provë të prekshme të sundimit të ligjit, d.m.th. organet publike dhe private duhet të zbatojnë ligjin dhe rrezikojnë sanksione nëse nuk e bëjnë këtë. Në rastin specifik të administratës publike do të thotë që një organ administrativ ka vetëm ato fuqi që i jep ligji ose një autoritet më i lartë dhe ato do të përdoren vetëm ashtu siç e përcakton ligji. Sundimi i ligjit promovon: siguri dhe parashikueshmëri; sistematikë në veprim dhe barazi në trajtim; respekt për individët; një standart objektiv për gjykimin e veprimit administrativ.

*Burimi: Procedurat Administrative dhe Mbikqyrja e Administratës në Hungari, Poloni, Bullgari, Estoni dhe Shqipëri*, Botimi SIGMA: Nr. 17, SIGMA, OECD, 1997. Gjithashtu i disponueshëm në faqen e internetit të SIGMA: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

### **Institucioni i Lartë i Auditit (ILA)**

Një ILA përkufizohet si organi publik i shtetit që sido që të jetë parashikuar, përbërë ose organizuar, ushtron sipas ligjit funksionin më të lartë publik të kontrollit të shtetit. Forma e saktë që mund të marrë ndryshon në mënyrë të konsiderueshme. Kështu për shembull, Institucioni i Lartë i Auditit në Gjermani është Gjykata Federale e Auditit, ndërsa në Irlandë është Zyra e Përgjithshme e Kontrollit dhe Auditit.

*Burimi: Efektet e Aderimit Evropian. Pjesa 2: Auditit i Jashtëm*, Botimi SIGMA: Nr. 20, SIGMA, OECD, 1997; *Praktikat e Auditit të Bankës Qëndrore*, Botimi SIGMA: Nr. 24, SIGMA, OECD, 1998. Gjithashtu e disponueshme në faqen e internetit të SIGMA

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>. Për informacion mbi Organizatën

Ndërkombëtare të Institucioneve të Larta të Auditit (INTOSAI), shikoni faqen e saj të internetit <http://www.intosai/magnet.at/intosai/>.

### **Pagesa nga përdoruesi**

Disa kushte të rëndësishme për pagesën nga përdoruesit parashikojnë: egzistencën e udhëzimeve të qarta, një sistem rigoroz kontrolli dhe procedura efektive auditit. Vendosja e pagesës nga përdoruesit për shërbimet e shtetit është gjithmonë e më shumë e përdorëshme në shumë nga vendet e OECD dhe shërben për disa objektiva, duke përfshirë:

- reduktimin e deficienteve buxhetore;

- bëri më të dukshme të kostove dhe përfitimeve të shërbimeve si për përdoruesit ashtu edhe për institucionet shtetërore që i lëvrojnë ato;
- kalimin e barrës së kostos nga taksapaguesi në përgjithësi tek përdoruesit që përfitojnë direkt nga shërbimi;
- ushtrimin e disiplinës mbi kërkesën e përdoruesve për shërbimet;
- mbështetjen e menaxhimit të orientuar nga klientët dhe përmirësime në performancën financiare dhe të shërbimeve të lëvruarve të shërbimeve;
- inkurajimin e zhvillimit të tregjeve dhe konkurrencës.

Përdorimi i pagesës nga përdoruesi, duhet të shoqërohet nga:

- konsultimi me përdoruesit;
- përcaktimi i kostos së plotë të lëvrimin të shërbimit dhe vendi i dërgimit të faturave;
- një sistem mbledhjeje efektiv dhe eficient;
- masa për përmirësimin dhe monitorimin e performancës organizative;
- strategji të përshtatshme çmimi;
- vëmendje tek çështjet e barazisë.

*Burimi: Udhëzime për Praktikën më të Mirë për Pagesën nga Përdoruesit për Shërbimet Shtetërore, PUMA Policy Brief: No. 3, PUMA, OECD, 1998. Gjithashtu i disponueshëm edhe në faqen e internetit të PUMA <http://www.oecd.org/puma/pubs/index.htm>.*

### **Zbatimi Vullnetar i Ligjit**

Arritja e synimeve të politikave të ndjekura nga administrata publike varet në një masë të madhe nga përshtatja vullnetare e qytetarëve dhe ndërmarrjeve me legjislacionin. Një shembull është mbledhja e taksave mbi të ardhurat kur taksapaguesit individualë marrin përsipër punën e llogaritjes dhe transferimit të shumave të detyruara. Në këtë kontekst, efekti kryesor i veprimtarisë zbatuese që ndërmerret nga zyrtarët publikë është të shmangin mos-zbatimin dhe të përforcojnë “vullnetin për të zbatuar” tek pjesa më e madhe e atyre që nuk e zbatojnë ligjin.

Krahasimi i kostove të përputhshmërisë (d.m.th. investimet e nevojshme për të përmirësuar një fabrikë industriale) me rezultatet e zbatimit të detyrës (lloji i sanksionit për *mos-zbatim* shumëzuar me probabilitetin e *zbulimit*) i jep organeve të rregulluara me ligj një tregues të përafërt nëse mos-përputhshmëria është një mundësi tërheqëse. Perceptimet luajnë një rol të rëndësishëm në llogaritje të tilla, dhe këtu autoritetet publike mund të “rëndojnë balancën” në favor të zbatimit duke rritur nivelet e sanksioneve që aplikohen, ose duke rritur numrin e kontroleve, ose të dyja bashkë. Është e qartë që rritja e numrit të kontroleve në një fushë të caktuar mund të mos jetë e mundur për shkak të kufizimeve në buxhet ndërsa vendosja e gjobave shumë të larta mund të çojë në pamundësi për t’i mbledhur ato. Një mundësi tjetër është të publikohen gjerësisht rastet e zbulimit dhe masat e marra në mënyrë që të rritet probabiliteti i *perceptuar* i kapjes tek institucionet shtetërore dhe kështu të përforcohen përpjekjet e tyre për të zbatuar ligjin.

*Burimi: Administrata si Shërbim, Publiku si Klient, OECD, 1987.*