



Për përdorim të gjërë

Organisation de cooperation et de Developpement ekonomiques
 Organisation for Economic Co-peration and Development
 Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik

Përkthimi nga teksti anglisht

GOV/SIGMA(2007)3

SIGMA-NJË NISMË E PËRBASHKËT E OECD DHE BASHKIMIT EUROPIAN,
 KRYESISHT E FINANCUAR NGA BE.

Roli i Ministrive në Sistemin e Zhvillimit Politik ,monitorimi dhe vlerësimi

BOTIMI SIGMA:Nr.39

Ky publikim është bazuar në dokumentat e SIGMA-s dhe në raportet e shteteve anëtare të BE së të përgatitura në 2005 me kërkesën e disa shteteve të reja anëtare.

Dokumentat originale dhe disa raporte të vendeve anëtare janë përdorur këtu si dokumentacion bazë për disa Workshope të SIGMA - s për vendet e rajonit CARDS, mbi rolin e ministrive në sistemin politik, i mbajtur në Nëntor 2005. Ky version, i riparë i dokumentit , përgatitur pas ëorkshopit , përfshin si një aneks një përmbledhje të problemeve të brendshme të shteteve anëtarë të BE - së dhe gjithashtu, informacione krabasuese që u përkasin rajoneve të CARD - it, të cilat janë mbledhur gjatë ëorkshop-it në bazë të pyetësorëve të bërë.

Ky publikim prezanton shkallët e ndjekura gjatë procesit të politikbërjes dhe ofron një pjesë të punës për asistencën dhe zhvillimin e rolit të ministrive në procesin e politikbërjes dhe gjithashtu në brendësi , se si procesi politik është i organizuar aktualisht në vendet e Ballkanit Perëndimor. Përbërja e tij përmban informacione të marra nga dokumentet e SIGMA - s, të cilat tregojnë strukturën dhe punën e sekretarive të këtyre qeverive.

Dokumenti i plotë gjendet në OLIS në formatin original
Dokument complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complet document available on OLIS in its original format

Originali Anglisht



Përkthimi dhe publikimi i materialit u financua nga NISPAcee dhe Instituti i Trajnimit të Administratës Publike me mbështetje të SIGMA/OECD.

“Përkthimi i këtyre materialeve u bë i mundur me mbështetjen e LGPSRI/OSI (Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute))”

OECD nuk mban përgjegjësi për cilësinë e përkthimit.

Dizajni dhe printimi:



Përktheu:

Redaktoi: Ledi Bianku



Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim
Një iniciativë e përbashkët e OECD-së dhe Bashkimit Europian, financuar kryesisht nga BE-ja

ROLI I MINISTRIVE NË SISTEMIN POLITIK: HARTIMI I POLITIKAVE, MONITORIMI DHE VLERËSIMI

DOKUMENT I SIGMA-S NR. 39

Pregatitur për Sigma-n nga Michal Ben Gera

Ky dokument është hartuar me ndimën financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e shprehura në të janë ato të autorit dhe nuk mundet në asnjë mënyrë të konsiderohen se pasqyrojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Europian si dhe nuk reflektojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e OECD-së dhe të vendeve të saj anëtare apo të vendeve përfituese që marrin pjesë në Programin Sigma.

PROGRAMI SIGMA

Programi Sigma — Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim – është një iniciativë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe e Bashkimit Europian, financuar kryesisht nga BE-ja.

Duke punuar në partneritet me vendet përfituese, Sigma mbështet qeverisjen e mirë nëpërmjet:

- Vlerësimin të progresit të reformave dhe identifikimit të prioriteteve përkundrejt treguesve që reflektojnë praktikën e mirë Europiane dhe legjislacionin ekzistues të BE-së (acquis communautaire)
- Asistimit të vendimmarrësve dhe të administratës në krijimin e organizatave dhe të procedurave për të përm-bushur standardet dhe praktikën e mirë Europiane
- Lehtësimin të asistencës donatore prej nga brenda dhe jashtë Europës duke ndihmuar në hartimin e projekteve, garantimin e parakushteve dhe duke mbështetur gjatë zbatimit.

Gjatë vitit 2007 Sigma ka punuar me këto vende partnere:

- Vendet e Reja Anëtare të BE-së — Bullgari dhe Rumani
- Vendet kandidatë për në BE — Kroaci, ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë dhe Turqi
- Vendet e Ballkanit Perëndimor — Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë (Shteti, Federata e BiH-së dhe Republika Serbe), Mal të Zi, Serbi dhe Kosovë (e qeverisur që prej Qershorit 1999 nga Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë -UNMIK-u)
- Ukrainë (aktivitete të financuara nga Suedia dhe nga Mbretëria e Bashkuar).

Programi Sigma mbështet përpjekjet për reformë të vendeve partnere në fushat e mëposhtme:

- Kuadret ligjore dhe administrative, shërbimin civil dhe drejtësi; sistemet e integritetit publik
- Kontrollin e brendshëm të financave publike, auditin e jashtëm, luftën kundër mashtrimit dhe menaxhimin e fondeve të BE-së
- Menaxhimin e shpenzimeve publike, sistemet e buxhetit dhe të thesarit
- Prokurimin publik
- Hartimin e politikave dhe koordinimin
- Rregulla më të mirë.

Për informacion të mëtejshme mbi Sigma-n, vizitoni faqen tonë të internetit:

<http://www.sigmaxweb.org>

E drejta e autorit OECD, 2007

Aplikimi për lejen e riprodhimit ose të përkthimit të materialit të plotë apo të pjesshëm duhet të dërgohet në adresën e mëposhtme:

Drejtorisë së Shërbimeve të Botimit, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

PARATHËNIE

Vendet e Ballkanit Perëndimor, të shtyrë nga kërkesat e procesit të Stabilizim-Asociimit dhe nga perspektiva për hyrjen në BE, po përpiqen të përmirësojnë kapacitetet e tyre politik-bërëse, veçanërisht në nivel ministrish. Kapaciteti i ministrive të linjës, në vendet e Ballkanit Perëndimor dhe në disa Vende të reja Anëtare, për hartimin e politikave të ndryshme, për kryerjen e analizës së politikave, për monitorimin e zbatimit të politikave dhe për vlerësimin e politikave është shpeshherë tejet i dobët.

Ky botim bazohet mbi një dokument të Sigma-s dhe mbi raportet e Vendeve Anëtare të BE-së pregatitur në vitin 2005 me kërkesën e disa prej Vendeve të reja Anëtare. Dokumenti origjinal dhe disa raporte të Vendeve Anëtare u përdorën asokohe si dokumentacion bazë për një seminar të Sigma-s për vendet në rajonin e programit CARDS, mbi rolin e ministrive në sistemet politike, mbajtur në Nëntor 2005. Ky version i rishikuar i atij dokumenti, i pregatitur pas seminarit, përfshin në formën e një shtojce një përmbledhje të këndvështrimeve të Vendeve Anëtare të BE-së, si edhe informacion krahasues në lidhje me rajonin CARDS, i cili u mbledh gjatë seminarit mbi bazën e një pyetësori.

Ky botim paraqet hapat në procesin politik dhe ofron një kuadër për vlerësimin dhe zhvillimin e rolit të ministrive në procesin politik, si edhe reflektime mbi mënyrën se si procesi politik është aktualisht i organizuar në Vendet e Ballkanit Perëndimor. Përmbajtja e tij plotëson informacionin e ofruar në një dokument të mëparshëm të SIGMA-s, në të cilin pasqyroheshin struktura dhe puna e sekretariatit të qeverisë.

Audienca e synuar për këtë botim janë kryesisht zyrat e qeverisë/sekretariatet dhe ministrinë në vendet e rajonit të programit CARDS, por ky botim mund të jetë gjithashtu i dobishëm për vendet e tjera në tranzicion, të cilët gjenden aktualisht në procesin e forcimit të hartimit, monitorimit dhe vlerësimit të politikave të tyre.

Të gjitha botimet e Sigma-s janë të disponueshme në faqen e internetit të Sigma-s.

Tabela e Përmbajtjes

PROGRAMI SIGMA	3
PARATHËNIE	4
PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE.....	7
KAPITULLI 1:	
HYRJE.....	10
KAPITULLI 2:	
NJË PANORAMË E PËRGJITHSHME E PROCESIT POLITIK	11
KAPITULLI 3:	
FUNKSIONET E MINISTRIVE NË PROCESIN E HARTIMIT TË POLITIKAVE	15
3.1 Hapi 1: Përcaktimi i Prioriteteve të Qeverisë	16
Përshkrim i përgjithshëm i Hapit.....	16
Roli i Ministrive	16
3.2 Hapi 2: Planifikimi i Përvitshëm Politik dhe Legjislativ	18
Përshkrimi i Përgjithshëm i Hapit	18
Roli i Ministrive	18
3.3 Hapi 3: Prgatitja e Propozimeve Politike (duke përfshirë analizën e politikave, vlerësimin e impaktit, konsultimet me shoqërinë civile).....	20
Përshkrimi i Përgjithshëm i Hapit	20
Roli i Ministrive	20
3.4 Hapi 4: Prgatitja e Projektligjeve	23
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	23
Roli i Ministrive	23
3.5 Hapi 5: Konsultimet ndër-ministore	24
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	24
Roli i Ministrive	25
3.6 Hapi 6: Dorëzimi i Propozimeve në Zyrën e Qeverisë	26
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	26
Roli i Ministrive	27
3.7 Hapi 7: Rishikimi nga Zyra e Qeverisë	27
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	27
Roli i Ministrive	28
3.8 Hapi 8: Rishikimi nga Komitetet Ministrore.....	29
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	29
Roli i Ministrive	29
3.9 Hapi 9: Vendimi nga Qeveria (Këshilli i Ministrave)	30
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	30
Roli i Ministrive	30
3.10 Hapi 10: Proçesi Parlamentar dhe Miratimi	31
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	31
Roli i Ministrive	31
3.11 Hapi 11: Zbatimi	32
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	32
Roli i Ministrive	32
3.12 Hapi 12: Monitorimi dhe Vlerësimi.....	33
Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit	33
Roli i Ministrive	34
KAPITULLI 4:	
PËRMBLEDHJE DHE REKOMANDIME	35
4.1 Çështje për t'u Përmirësuar.....	35
4.2 Hapat e rekomanduar më tej	36
SHTOJCË: SHEMBUJ NGA DOKUMENTAT VENDORË	38

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Ky dokument ofron një kuadër për vlerësimin dhe zhvillimin e rolit të ministrive në procesin politik, duke mbulur vendet anëtare të OECD-së, vendet e Europës Qendrore dhe Lindore (CEECs), dhe vendet e Ballkanit Perëndimor (ish-Jugosllavia dhe Shqipëria). Analiza bazohet në një dokument të përgjithshëm dhe raporte të vendeve të përgatitura për një seminar të CARDS-s të mbajtur në Budva (Mal i Zi) në Nëntor të vitit 2005, të cilët janë plotësuar nga rezultatet e një pyetësoi me shkrim të plotësuar nga pjesëmarrësit gjatë aktivitetit.

Një Pasqyrë e Proçesit Politik

- Nga pikëpamja skematike, një proçes politik fillon me një vendim politik, i cili pasohet nga një hartim i detajuar i politikave, duke hartuar variante për instrumentin politik, që do të zbatohet më pas. Pas përzgjedhjes, instrumenti vihet në zbatim dhe vlerësohet, duke çuar kështu në hartim të mëtejshëm politikash apo në rishqyrtim dhe modifikim të vendimit fillestar politik.
- Proçesi politik udhëhiqet nga aktorë (kreu i qeverisë, qeveria, komitetet qeveritare, ministrinë individuale, Zyra e Qeverisë, ministrinë qendrore dhe ato të linjës, si edhe shoqëria civile) të cilët veprojnë në përputhje me rregullat procedurale të hartimit të produkteve specifike (politikave).
Funksionet e Ministrive në Proçesin e Hartimit të Politikave
- Në këtë botim, proçesi politik është i ndarë në 12 hapa të veçantë. Në përshkrimin e çdo rasti, specifikohen funksionet (parësore, dytësore, ose të dorës së tretë) që kryhen nga ministrinë. Për secilin hap, ofrohet informacion i nxjerrë nga sondazhet mbi situatën në vendet e programit CARDS dhe në Shtetet e reja Anëtare.
- *Përcaktimi i prioritetëve:* Ministrinë duhet të kontribuojnë në përcaktimin e prioritetëve, si edhe në analizimin e dokumentave strategjikë të qeverisë, identifikimin e prioritetëve që kanë lidhje me to. Në vendet e anketuara, ministrinë marrin pjesë në këtë proçes, por më pak se gjysma e tyre i përdorin këta dokumenta strategjikë për të përcaktuar prioritetet e vërteta politike.
- *Planifikimi politik dhe legjislativ:* Ministrinë duhet të njohin mirë zhvillimet dhe problemet në fushat e tyre përkatëse të kompetencave në mënyrë që ato të mund të identifikojnë nevojat për hartimin e propozimeve politike dhe legjislative. Ato duhet gjithashtu të kenë kapacitetin e brendshëm për të kontribuar në përpilimin e planit vjetor të punës së qeverisë të përgatitur nga Zyra e Qeverisë. Përgjigjet ndaj pyetësorit tregojnë pjesëmarrje konsekuente të ministrive në proçesin e planifikimit, por nxjerrin në pah dobësi në planifikimin horizontal dhe menaxhimin e burimeve njerëzore që u korrespondojnë prioritetëve të identifikuar.
- *Përgatitjen e Propozimeve Politike* (duke përfshirë analizën e politikave, vlerësimin e impaktit dhe konsultimin me shoqërinë civile): Proçesi i kësaj përgatitjeje menaxhohet nga departamenti (sektori) përkatës nëpër ministri dhe/ose nga një njësi mbështetëse qendrore përgjegjëse për hartimin e projekt-ligjeve dhe koordinimin. Pothuajse të gjitha qeveritë pjesëmarrëse në CARDS dhe ato të Vendeve të reja Anëtare raportuan se ato nuk kishin kapacitete të mjaftueshme për të përgatitur propozime politikash. Vetëm rreth një e treta e vendeve pjesëmarrëse konsultoheshin rregullisht me shoqërinë civile dhe cilësia e vlerësimit të impaktit shpeshherë vihet re se është e papërshtatshme.
- *Përgatitja e Projekt-ligjeve:* Në kushte ideale, hartimi i projektligjeve fillon pasi janë vlerësuar variantet politike dhe pasi qeveria ka rënë dakord mbi variantin e preferuar. Në shumicën e Vendeve të reja Anëtare dhe vendet e programit CARDS, rrallë ekziston një ndarje ndërmjet hartimit të politikave dhe fazave të hartimit të projektligjeve, për shkak të burimeve të pamjaftueshme dhe si rezultat i traditës. Vetëm katër nga 14 vende raportuan burime të mjaftueshme për hartimin e projektligjeve në nivel ministrish, një parakusht ky i domosdoshëm për harmonizimin e sistemeve ligjore me acquis të BE-së.
- *Konsultimet ndër-ministrorë:* Rregullat e procedurës kanë të përcaktuara kërkesa konsultimi dhe ministrinë “e konsultuara” supozohet se do të përmirësojnë cilësinë e përmbajtjes. Në kontrast me kërkesat në vendet e programit CARDS, në katër Shtetet e reja Anëtare ekziston një detyrim për t’u konsultuar me të gjitha ministrinë. Është e paqartë, sidoqoftë, se sa “thellë” shkojnë këto diskutime.

- *Dorëzimi i propozimeve në Zyrën e Qeverisë:* Pasi dokumenti i një politike apo një projektligj është gati, ai zakonisht nënshkruhet prej ministrit dhe i dërgohet, së bashku me materialin mbështetës Zyrës së Qeverisë për planifikim (për seancën qeveritare ose mbledhjen e komitetit ministror). Pothuajse në të gjitha qeveritë e anketuara, ekziston një proces i brendshëm për të aprovuar propozimet përpara përcjelljes së tyre tek Zyra e Qeverisë.
- *Rishikimi nga Zyra e Qeverisë:* Në këtë hap, ministria përkatëse duhet të jetë e përgatitur për të diskutuar dhe për t'iu përgjigjur të gjitha pyetjeve që Zyra e Qeverisë mund të ketë mbi një propozim të caktuar. Linjat e hapura të komunikimit duket se janë normë në shumicën e qeverive të anketuara.
- **Rishikimi nga komitetet ministrore:** Komitetet (ose komisionet, siç quhen ndryshe në vendet e ish-Jugosllavisë) luajnë rolin e “hinkës” për propozimet e politikave në fushat përkatëse të politikave ndërkohë që ato dërgohen në seancën e qeverisë. Të gjitha qeveritë, me përjashtim të njërës e kanë të ngritur një sistem të tillë.
- *Vendim nga Qeveria (Këshilli i Ministrave):* Roli i ministrive në këtë hap është të përgatisin ministrin për mbledhjet e qeverisë dhe të garantojnë ndjekjen e duhur të çështjes pas kësaj. Shumë pak administrata të anketuara i kanë caktuar sekretariatit të ministrisë detyrën e rëndësishme të rishikimit të vendimeve të qeverisë dhe caktimin e detyrave për sektorët.
- *Procesi parlamentar dhe miratimi:* Ky hap përcaktohet zakonisht nga Kushtetuta dhe/ose parlamenti, me Zyrën e Qeverisë përgjegjëse për të garantuar se interesat e qeverisë janë të përfaqësuara në mënyrën e duhur. Në rastin e propozimeve për ndryshime ligjore nga ana e parlamentit, ministria duhet të zhvillojë një reagim të përshtatshëm.
- *Zbatimi:* Zbatimi është përgjegjësia e ministrave individualë dhe e ministrive të tyre ose të agjencive dhe shpeshherë për këtë nevojitet legjislacion dytësor. Përgjigjet ndaj pyetësorit nxjerrin në pah pika të dobta të rëndësishme në shumicën e sistemeve politike përsa i përket zbatimit (rreth gjysma e të anketuarve sinjalizuan mungesën e ndonjë sistemi për monitorimin; pjesa tjetër raportoi se monitorimi i zbatimit ishte pjesë vetëm e kompetencave të sektorëve ministrorë).
- *Monitorimi dhe vlerësimi:* Vlerësimi nëse objektivat politike janë përmbushur dhe nëse politikat janë të efektshme nga pikëpamja e kostos duhet të jenë përgjegjësi e ministrive. Përtej një “vlerësimi” tepër jo-zyrtar, një vlerësim i tillë kryhet rrallë në rajonin në fjalë, gjë që vështirëson së tepërmi ciklin e marrjes e feedback-ut të rëndësishëm gjatë procesit të hartimit të politikave.

Përmbledhje dhe Rekomandime

Dokumenti del në përfundimin se është e dëshirueshme të forcohet roli i ministrive në procesin e hartimit të politikave në vendet në tranzicion.

- Në fushat e tyre specifike të kompetencave, në koordinim me Zyrën e Qeverisë, ministrinë duhet të marrin një rol udhëheqës në një numër hapash gjatë procesit të hartimit të politikave, veçanërisht përsa i përket përmbajtjes së politikave, hartimit të politikave, përgatitjen e projektpropozimeve, konsultimeve, zbatimit, monitorimit dhe vlerësimit.
- Pjesëmarrësit në konferencë identifikuan fushat prioritare për përmirësimin e procesit politik, ku si më të rëndësishme konsiderohen fushat e mëposhtme: më tepër trajnim për aftësitë politike të stafit ministror, forcimin e njësive qendrore nëpër ministri për ushtrimin e funksioneve politike, dhe procedura më të qarta brenda ministrive.
- Shumica e pjesëmarrësve, kur u pyetën se çfarë ndryshimesh mund të nevojiteshin në rregullat e procedurës, theksuan rëndësinë e matjes së impaktit.

Rekomandimet kryesore për forcimin e rolit të ministrive në procesin politik janë si më poshtë vijon:

- “Rregullat e Proçedurës” së qeverisë duhet të përshkruajnë përgjegjësitë ministrore në mënyrë më të qartë, duke përfshirë llojin e analizës që do të kryhet (p.sh. vlerësim impakti, analizën kosto/përfitime).
- Zyra e Qeverisë duhet të mbështesë ministrinë kur ato vlerësojnë propozimet e politikave.
- Rregullat e proçedurës duhet të parashikojnë një diskutim të propozimeve të politikave nga qeveria përpara proçesit të hartimit të projekt-ligjeve.
- Ministrinë duhet të rishikojnë dhe të rishqyrtojnë proçedurat e tyre të brendshme për përgatitjen e propozimeve të politikave për qeverinë. Gjithashtu, duhen hartuar metoda dhe proçedura për të koordinuar dhe për të kontrolluar cilësinë së brendshme.
- Trajnimi i stafit ministror mbi analizimin e politikave dhe vlerësimin e impaktit në të gjithë sektorët, si edhe dhe mbi teknikat e hartimit të politikave duhet të kthehen në një prioritet.

KAPITULLI 1: HYRJE

Ky dokument ofron një kuadër për vlerësimin dhe zhvillimin e rolit të ministrive në procesin e hartimit të politikave. Dokumenti është bazuar kryesisht në eksperiencën e Sigma-s gjatë vlerësimit të sistemeve të hartimit të politikave dhe të koordinimit në Vendet Kandidate për në BE, shumica e të cilave u bënë Shtete Anëtare në vitin 2004. Objektivi është të krijohet një bazë për të mësuar nga kjo eksperiencë, veçanërisht për ta zbatuar atë për qeveritë e Ballkanit Perëndimor (rajoni CARDS). Po kështu, një version më i hershëm i këtij dokumenti u diskutua në një seminar të organizuar nga Sigma për qeveritë e rajonit CARDS (Budva, Mal i Zi, 12 Nëntor 2005) dhe ky version është përgatitur mbi rezultatet e atij seminari.

Gjatë përgatitjes së versionit të parë të këtij dokumenti, Sigma i kërkoi një numri Shtetesh Anëtare të BE-së (duke përfshirë anëtarët e rinj) të përgatisnin “dokumenta vendorë” të shkurtra për të ofruar informacion mbi mënyrën se si ministrinë e tyre marrin pjesë në procesin e hartimit të politikave. Tetë përgjigje u morrën në kohë për t’u përfshirë në dokument (Austria, Republika Çeke, Gjermania, Hungaria, Polonia, Sllovakia, Sllovenia dhe Spanja). Këto dokumenta vendorë ishin të dobishëm si udhëzime fillestare për të demonstruar shumëllojshmërinë e mënyrave, megjithëse ato ofronin një bazë të kufizuar për analizim krahasues, për shkak të ndryshueshmërisë së madhe së fokusit dhe të mënyrave të zbatuara. Shtojca e këtij dokumenti përmban disa shembuj interesantë nga këta dokumenta vendorë për të ilustruar aspekte të ndryshme të procesit politik nëpër ministri. Dokumentat e plotë janë të disponueshme pranë Sigma-s.

Në mënyrë që të grumbullonte informacion krahasues, Sigma përgatiti një pyetësor i cili u plotësua prej pjesëmarrësve nga të dhjeta qeveritë e Ballkanit Perëndimor gjatë seminarit në Budva. Përveç kësaj, pyetësori u plotësua nga ekspertë pjesëmarrës në seminar nga katër Shtetet e reja Anëtare (Republika Çeke, Estonia, Hungaria dhe Polonia). Si rezultat i kësaj, tani kemi informacion krahasues mbi aspekte të ndryshme të procesit të hartimit të politikave në ministrinë e 14 qeverive. Këto janë paraqitur në tabelat e përfshira në këtë dokument. Lexuesi duhet të jetë i informuar se pyetësorët janë plotësuar prej pjesëmarrësve në seminar dhe mund të mos përfaqësojnë një pozicion “zyrtar” të qeverive. Gjithashtu, shumë prej pyetjeve mund t’u jepet interpretim subjektiv dhe gjithashtu mund të ekzistojë një tendencë për ta zbukuruar realitetin të paktën në disa raste. Pavarësisht kësaj, përgjigjet janë informuese dhe pasqyrojnë shumë qartë disa pika të forta dhe të dobta të procesit politik në rajon.

Siç u theksua, fokusi i dokumentit përqendrohet mbi rolin e ministrive në procesin e hartimit të politikave. Dokumenti do të fokusohet vetëm sipërfaqësisht mbi rolin vendim-marrës të vetë qeverisë dhe mbi rolin e Zyrës së Qeverisë si koordinatorë e sistemit të përgjithshëm politik. Këto çështje janë trajtuar në detaj në Dokumentin e Sigma-s Nr.35 (2004), Koordinimi në Qendër të Qeverisë: Funkcionet dhe Organizimi i Zyrës së Qeverisë.

Gjithashtu, dokumenti nuk do të trajtojë në detaj çështjet teknike të përfshira në zhvillimin aktual të politikave, si për shembull, analizën e politikave, vlerësimin e impaktit dhe konsultimet. Detajet teknike mund të gjenden në Dokumentin e Sigma-s Nr. 31 (2001), Përmirësimi i Instrumentave Politikë nëpërmjet Vlerësimit të Impaktit. Të dy këto dokumenta mund të gjenden në faqen e internetit të Sigma-s (www.sigmaweb.org).

Shënim mbi terminologjinë: termi “Zyra e Qeverisë” përdoret në të gjithë dokumentin për t’u referuar organit administrativ që i shërben kreut të qeverisë (normalisht Kryeministrit) dhe Qeverisë/Këshillit të Ministrave. Termi aktual i përdorur nga njëra qeveri në tjetrën ndryshon – si për shembull, Sekretariati i Përgjithshëm, Zyra e Qeverisë, Sekretariati i Qeverisë, Kancelari, Zyra e Kabinetit.

KAPITULLI 2: NJË PANORAMË E PËRGGJITHSHME E PROÇESIT POLITIK

Politika është një term kompleks, me shumë kuptime. Në gjuhën e përditshme, përdoret për një mori veprimesh, nga ato më personalet (p.sh. “është politika ime të mos jap kurrë informacion personal nëpërmjet telefonit”) tek ato globale (p.sh. politika globale mbi mjedisin, politika ndërkombëtare bërthamore) dhe deri tek ato universale (p.sh. “ndershmëria është politika më e mirë”). Në këtë dokument, ne e përdorim termin në një kuptim të kufizuar, duke u fokusuar në politikën që hartohet dhe zbatohet nga dega ekzekutive e qeverisë. Një përkufizim i dobishëm praktik për qëllimet tona është si më poshtë:

“Politika është një veprim i qëllimshëm i qeverisë (i degës ekzekutive) që në njëfarë mënyre ndryshon ose ndikon shoqërinë ose ekonominë jashtë qeverisë. Ajo përfshin, por nuk kufizohet me taksat, rregullat, shpenzimet, informacionin, deklaratat, kërkesat ligjore dhe dekretet ligjore ndalimore.”

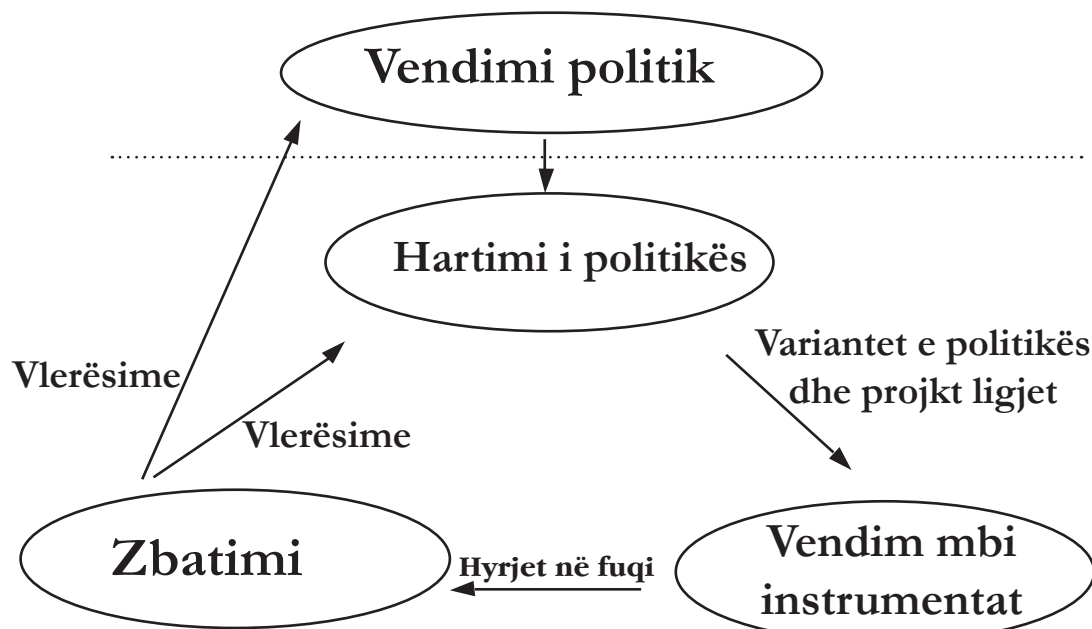
Lexuesi duhet të jetë i informuar se është e pamundur për të bërë një dallim të qartë ndërmjet termave “politikë” dhe “strategji” pasi ato përdoren gjerësisht. Ajo çka një qeveri e quan “strategji të zhvillimit ekonomik”, një tjetër mund ta quajë “politikë të zhvillimit ekonomik”. Në këtë dokument, ne përpiqemi ta përdorim termin “strategji” për t’iu referuar dokumentave me objektiva të gjera të cilët prekin një numër ministrish dhe kanë të paktën një horizont kohor afatmesëm. Në këtë kuptim, një strategji nuk mund të zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë brenda saj dhe prej saj. Përkundrazi, në mënyrë që objektivat e saj të arrihen, një strategji kërkon të hartohen dhe të aprovohen një numër politikash dhe pjesësh legjislativë. Kështu, një strategji e zhvillimit ekonomik do të kishte një horizont kohor, le të themi prej pesë deri në dhjetë vjet dhe gjatë kësaj kohe do të kërkonte që një numër i madh ministrish të hartonin politika dhe legjislativë të cilat të marra së bashku do të promovonin objektivat e strategjisë.

Është gjithashtu e vështirë për të bërë dallimin ndërmjet termit “politikë (policy)” dhe “politikës (politics)” dhe shumë gjuhë nuk kanë as terma të veçanta për këto dy koncepte. Është e dobishme të bëhet dallimi ndërmjet tyre duke përdorur termin politikë për t’iu referuar arsyeve dhe aktiviteteve të politikanëve të cilët janë të orientuar drejt përpjekjes për t’u zgjedhur ose rizgjedhur dhe për të krijuar aleanca personale dhe në grup mes tyre. Politikë, nga ana tjetër, janë ato çka politikanët vendosin të zbatojnë. Për të qenë të sigurt, vendimi për të adoptuar dhe zbatuar një politikë bazohet shpeshherë mbi arsyet politike, por është normalisht e mundur të bëhet dallimi ndërmjet këtyre arsyeve dhe produkteve (outputs).

Politikat prodhohen nga procesi i hartimit të politikave, i cili normalisht konceptohet si një cilkël. Një model i thjeshtuar i ciklit të politikave është paraqitur më poshtë dhe pjesa më e madhe e këtij dokumenti ofron një shtjellim të mëtejshëm të këtij procesi.

Ashtu siç është paraqitur edhe në këtë model, procesi i hartimit të politikave fillon normalisht nëpërmjet një vendimi politik (zakonisht në formën e objektivave të gjera politike), të pasuar nga një hartim i detajuar i politikës që çon në krijimin e disa varianteve për vendime politike më specifike mbi instrumentin politik që do të hyjë në fuqi (që do të kalohet). Pas hyrjes në fuqi, instrumenti zbatohet dhe më pas vlerësohet, gjë që nga ana tjetër çon në hartim të mëtejshëm të politikës (dhe mundësisht në ndryshime të instrumentit) ose deri në rishqyrtim dhe modifikim të vendimit politik fillestar. Duhet t’i bëhet e qartë lexuesit se këto hapa nuk janë gjithmonë të qëllimshëm dhe të rregullt apo të një cilësie të lartë, por gjithsesi ato ndodhin gjithmonë në një shkallë apo në një tjetër, në mënyrë të ndërgjegjshme apo të pandërgjegjshme.

Cikli i thjeshtuar politik



Brenda sistemit politik ekzekutiv, ekzistojnë një numër aktorësh të rëndësishëm. Ata janë: kreu i qeverisë (kryeministri ose presidenti i qeverisë), qeveria (këshilli i ministrave), komitetet e qeverisë, ministrat individualë, zyra e qeverisë, ministratë qendrore dhe ato të linjës dhe shoqëria civile. (parlamenti është gjithashtu i përfshirë – në miratimin e legjislacionit të qeverisë, propozimin e legjislacionit, ose ndryshimin e dekreteve të qeverisë. Sidoqoftë, meqenëse nuk është pjesë e ekzekutivit, aktivitetet e tij nuk trajtohen në mënyrë specifike në këtë dokument.) Mbi bazën e kushtetutës, ligjeve, rregulloreve, konventave, dhe të kulturës politike, secili prej aktorëve brenda sistemit politik e ka një rol (ose disa role) për të luajtur si edhe aktivitete specifike për të kryer. Në pjesën më të madhe, këto role luhen në mënyrë bashkëvepruese me disa nga aktorët e tjerë. Në elementët dhe hapat e ndryshëm të sistemit politik, secili aktor mund të ketë një rol udhëheqës ose një rol mbështetës, në varësi të natyrës së detyrës që duhet kryer.

Proçeset që përcaktojnë dhe udhëzojnë sistemin politik janë zakonisht të kodifikuara në “rregullat e proçedurës” së qeverisë ose në dokumenta të ngjashëm. Në mënyrë tipike, këto rregulla proçedure specifikojnë se si qeveria (dhe komisionet e saj) marrin vendime, se si Zyra e Qeverisë duhet të kryejë përgatitjet për takimet e qeverisë, se si ministratë (dhe disa “organe të tjera administrative”) duhet të paraqesin propozime gjatë mbledhjes së qeverisë dhe disa prej veprime që ministrave u kërkohet të kryejnë përpara dorëzimit, si për shembull konsultimet ndërministrorë dhe rishikimi nga një organ legjislativ i qeverisë. Rregullat e proçedurës zakonisht nuk janë shumë specifike mbi mënyrën se si ministratë duhet t’i hartojnë propozimet e tyre politike dhe legjislative, megjithëse gjatë viteve të fundit disa qeveri në rajon kanë shtuar disa detaje, si për shembull kërkesën që ministratë duhet të kryejnë një vlerësim të impaktit fiskal.

Politikat përbëjnë **produktin** (output) e sistemit politik dhe ato janë pothuajse gjithmonë të materializuara në akte ligjore. Ndërkohë që kjo pikë shpesh shpërfillet është e rëndësishme të kuptohet se çdo akt ligjor materializon politikën, edhe atëherë kur politika nuk është e përcaktuar qartë dhe në mënyrë koherente. Për shembull, legjislacioni që vendos kufijtë e shpejtësisë në lloje të ndryshme rrugësh materializon politikën e qeverisë për të kufizuar kufijtë e shpejtësisë dhe për ta bërë këtë në mënyrë të ndryshme në autostrada, rrugë dytësore dhe rrugët në zonat e banuara. Objektivat për vendosjen e kufijve të ndryshëm të shpejtësisë mund të përcaktohen në akt (për shembull, për të rritur sigurinë, për të ulur aksidentet, për të ulur konsumin e benzinës ose për të kufizuar zhurmën) ose ato mund të jenë të papërcaktuara dhe kështu vetëm të nënkuptura për t'u ulur nga vetë akti ligjor. Është në fakt e mundur që pikat lidhëse ndërmjet objektivave të përcaktuara dhe të klauzolave ligjore të mos jenë logjike ose koherente. Sidoqoftë, sipas përkufizimit, klauzolat ligjore gjithmonë mishërojnë një politikë, edhe sikur kjo të jetë vetëm formalisht.

Teorikisht, është e mundur të bëhet dallimi ndërmjet një politike dhe një projektligji dhe ndërmjet aktiviteteve që kanë lidhje me hartimin e politikës dhe ato që kanë lidhje me hartimin e projektligjeve. E thënë thjeshtë, politika është përmbajtja, ose lënda dhe projektligji është materializimi i kësaj lënde në një gjuhë dhe format ligjor.

Hartimi i politikës është procesi i të vendosurit se çfarë duhet arritur, çfarë duhet bërë për ta arritur atë, si duhet bërë kjo, kush duhet ta bëjë, etj. Për shembull, pas një vendimi politik për të marrë masa për uljen e numrit të aksidenteve, hartimi i politikës duhet të përfshijë analizën e shkaqeve të aksidenteve, shpërndarjen e tyre ndërmjet nën-popullatave dhe sipas segmenteve të ndryshme rrugore, rregullat dhe politikat aktuale, përvojën e qeverive të tjera, etj. Më pas duhet të hartohen një numër variantesh për uljen e aksidenteve – për shembull, kufij më të ulët shpejtësie, zbatim më të mirë të kufijve ekzistues, kërkesa për moshë më të madhe për patentën e parë, si edhe fushata ndërgjegjësuese dhe informuese. Do të ishte më pas e nevojshme të vlerësoheshin kostot dhe përfitimet e secilit prej varianteve (vlerësimi i impaktit, konsultimet) dhe për t'ia paraqitur variantet së bashku me analizën mbështetëse qeverisë në mënyrë që ajo të vendosë. Të gjithë këta hapa janë pjesë e hartimit të politikës. Pasi merret një vendim mbi variantin/et që duhen ndjekur, hartimi i projektligjit mund të fillojë, duke e vendosur variantin ose variantet e përzgjedhur(a) në një gjuhë që përputhet me traditën ligjore, kushtetutën, etj.

Sidoqoftë, në botën reale dallimi është shumë më i turbullt, pasi vetë elementët ligjorë përbëjnë një aspekt të rëndësishëm të përmbajtjes. Për shembull, variantet që kërkojnë zbatimin e kufijve të shpejtësisë duhet të specifikojnë si dhe prej kujt do të kryhet kjo. Sidoqoftë, ky specifikim ka nënkuptime ligjore, disa prej të cilave nuk mund të njihen derisa projektligji të jetë përgatitur dhe derisa juristët të kenë parë me kujdes ligjshmërinë e varianteve të ndryshme, si për shembull interpretimet e tyre në lidhje me të drejtat themelore. Për më tepër, akti ligjor që prezanton një politikë të re mund të bjerë ndesh me akte të tjera ligjore dhe kështu procesi i hartimit të projektligjit mund të kërkojë një rivlerësim të vendimeve politike dhe të varianteve. Si rrjedhojë, në praktikë është tepër e rëndësishme të përdoren metodat dhe aftësitë e analizës së politikës dhe të hartimit të projektligjeve kur përgatiten propozime për vendime qeverie. Është e vërtetë që është normalisht e dobishme si edhe ulet shpërdorimi i përpjekjeve kur fillohet fillimisht me hartimin e politikës se sa të nxitosh të hartosh projektligjin përpara se të qartësohen objektivat dhe parimet e politikës. Sidoqoftë, nuk është medoemos e nevojshme dhe shpeshherë nuk është aspak e dobishme, t'i ndash këto dy aktivitete tërësisht në hapa sakësisht vijues.

Bashkëpunimi me ekspertët ligjorë in fazat e hershme të hartimit të politikës mund të jetë një mënyrë tepër e efektshme për të shmangur humbjen e kohës duke parë variantet që bien ndesh me interpretimet ligjore. Tema e këtij dokumenti është roli i ministrive (dhe i disa organeve administrative) brenda sistemit politik dhe funksionet që ato duhet të kryejnë në çdo hap të procesit politik. Ministrinë luajnë një rol qendror në sistemin politik meqenëse ato janë entet kryesore që zhvillojnë dhe zbatojnë politikat dhe legjislacionin për një sektor të caktuar, në ekonomi dhe në shoqëri, që bie në fushën(at) e tyre të kompetencave. Këto funksione të ministrive burojnë nga përgjegjësitë sektorale dhe shpeshherë referohen si “funksione të linjës”.

Për më tepër, një numër ministrish kanë gjithashtu “funksione horizontale” brenda sistemit politik dhe nga kjo pikëpamje ato bashkëpunojnë drejtpërsëdrejti me ministri të tjera dhe jo me botën e jashtme. Për shembull, Ministria e Financës, përveç përgjegjësisë së saj të linjës (si p.sh mbledhja e taksave) ka një përgjegjësi horizontale për përgatitjen dhe menaxhimin e buxhetit. Në këtë pikëpamje, ajo bashkëpunon me të gjitha ministrinë e tjera gjatë përgatitjes së buxhetit dhe ka gjithashtu një rol të vazhdueshëm në rishikimin e të gjitha propozimeve nga ministrinë që kanë lidhje me buxhetin. Në disa vende, Ministria e Drejtësisë, përveç përgjegjësisë së saj të linjës

(sektorale) për sistemin e drejtësisë (ligji kriminal, gjyqtarët, administrata e gjykatave), ka gjithashtu përgjegjësinë për të garantuar integritetin e legjislacionit në tërësi. Si e tillë, ajo është e ngarkuar me rishikimin e projektligjeve të përgatitura nga ministrinë përpara u përket gjuhës së tyre ligjore dhe përputhshmërisë me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi. (Në qeveritë e ish-Jugosllavisë, ky funksion kryhet zakonisht nga një sekretariat legjislativ, jo nga Ministria e Drejtësisë). Këto ministri kryejnë një rol të dyfishtë brenda sistemit politik, si ministri të linjës përpara i përket fushave të tyre të kompetencës dhe si ministri horizontale me një rol të veçantë brenda vetë sistemit politik. Atëherë kur do të jetë e nevojshme, të dyja këto aspekte do të trajtohen në këtë dokument.

KAPITULLI 3: FUNKSIONET E MINISTRIVE NË PROÇESIN E HARTIMIT TË POLITIKAVE

Për të rishikuar në detaj rolin e ministrive, është e dobishme që procesi politik të ndahet në 12 hapa të veçantë dhe të shikohen funksionet që duhen kryer nga ministrinë në çdo hap. Proçesi i hartimit të politikës përfshin të gjitha fazat e ciklit, duke përfshirë vendosjen e prioriteteve, hartimin e politikës, vendimmarrjen, monitorimin dhe vlerësimin. Një listë përmbledhëse e këtyre 12 hapave – dhe aktorëve të përfshirë në secilin prej tyre – është paraqitur në tabelën e mëposhtme. Siç mund të shihet edhe nga tabela, ministrinë kanë një rol për të luajtur në secilin prej 12 hapave, megjithëse në disa prej hapave ato kanë rol kryesor, ndërsa në disa të tjerë kanë veçse një rol dytësor ose qoftë edhe fare të vogël.

Tabelë Përmbledhëse: Rolet e Ministrisë në 12 Hapat e Proçesit Politik

Hapi	Organi me rolin kryesor për përgatitjen / mbështetjen	Organe të tjera kontribuese	Vendimi/aprovimi
1. Përcaktimi i prioriteteve	Partitë, Kabineti i Kryeministrit (Zyra e Qeverisë)	Zyra e Qeverisë, të gjitha ministrinë	Qeveria, parlamenti
2. Planifikimi Politik dhe legjislativ	Zyra e Qeverisë	Të gjitha ministrinë, Sekretariati Legjislativ	Qeveria
3. Përgatitja e propozimeve politike	Ministria propozuese	Grupet e punës, OJQ-të, ekspertët e jashtëm	Ministri
4. Përgatitja e projektligjeve	Ministria propozuese	Grupet e punës, OJQ-të, Sekretariati Legjislativ, ekspertët e jashtëm	Ministri
5. Konsultimet ndër-ministrotre	Ministria propozuese	Disa/të gjitha ministrinë (normalisht Min. e Fin. në kapacitet horizontal)	Ministri
6. Dorëzimi në Zyrën e Qeverisë	Ministria propozuese		Ministri
7. Rishikimi nga Zyra e Qeverisë	Zyra e Qeverisë	Ministria propozuese	Sekretari i Përgjithshëm
8. Rishikimi nga Komisionet	Zyra e Qeverisë	Ministria propozuese	Kryetari i Komisionit, qeveria
9. Vendimi i Qeverisë	Zyra e Qeverisë	Ministria propozuese	Qeveria
10. Proçesi parlamentar dhe miratimi	Zyra e Parlamentit	Zyra e Qeverisë, Ministria propozuese	Parlamenti
11. Zbatimi	Ministria propozuese	OJQ-të, ekspertët e jashtëm, pushteti lokal	Ministri
12. Monitorimi dhe vlerësimi	Ministria propozuese, Zyra e Qeverisë	Ekspertët e jashtëm, OJQ-të	Ministri, qeveria

Në këtë kapitull diskutohet secili prej 12 hapave të mësipërm duke ofruar një përshkrim të përgjithshëm të hapit, si edhe një përshkrim të rolit të ministrive në këtë hap dhe duke paraqitur rezultatet e pyetësorit të Sigmas. Përveç kësaj, në shtojcën e dokumentave vendorë aty ku është e mundur janë ofruar shembuj specifikë në lidhje me atë hap.

Përshkrim i përgjithshëm i Hapit

Ndërkohë që është e zakonshme ta shikosh procesin politik si një cikël, është logjike që prioritetet e politikave të trajtohen si pikënisje. Prioritetet e politikave janë në thelb deklarata politike për synime të caktuara të vendosura nga e gjithë qeveria. Shumica e qeverive të reja në Europë dhe në Ballkanin Perëndimor paraqesin një program katër vjeçar në kohën e ratifikimit të tyre fillestar nga parlamenti. Këto programe hartohen përgjatë fushatës zgjedhore, dhe shpesh janë finalizohen gjatë negociatave të koalicionit. Përveç kësaj, gjatë qëndrimit të tyre në pushtet, shumë qeveri pregatisin një formë planifikimi strategjik (vjetor ose shumë-vjeçar) dhe gjithashtu herë pas here vendosin prioritate horizontale politikash nëpërmjet dokumentave të tjerë të adoptuar nga qeveria – p.sh. Strategjia e Integritimit European, Strategjia e Privatizimit dhe Strategjia e Zhvillimit Ekonomik. Proçesi i përvitshëm i përgatitjes së buxhetit përdoret gjithashtu nga disa qeveri si një mundësi për të përcaktuar drejtime strategjike duke shpërndarë i fondet në ato fusha që konsiderohen si fusha prioritare nga qeveria. Të marra së bashku, këta dokumenta të ndryshëm krijojnë kuadrin strategjik për punën e qeverisë.

Kuadri strategjik duhet të përbëjë bazën për hartimin e politikave. Në praktikë, është e rrallë të gjendesh në një situatë ku të gjithë dokumentat strategjikë të qeverisë janë plotësisht në linjë me njëri-tjetrin për të formuar kështu atë që do të ishte një udhëzues i qartë i proçesit të hartimit të politikave. Meqenëse prioritetet shpeshherë paraqiten një mënyrë abstrakte dhe të përgjithshme, mund të jetë e vështirë të nxjerrësh prej tyre veprime specifike. Dokumentat strategjikë mund të pregatiten nga grupe pune (Task Force) të ndryshëm (dhe ndonjëherë nga konsulentë të jashtëm) dhe adoptohen më pas nga qeveria pa marrë shumë parasysh se sa të lehtë janë ato në zbatim apo lidhjen që ato kanë ndërmjet tyre. Pavarësisht kësaj, strategjitë dhe programet afat-gjata të adoptuara nga qeveria japin një ide të qëllimeve politike të qeverisë, dhe si të tilla përbëjnë një pikënisje të dobishme për të gjithë proçesin.

Në përgjithësi, duhet të jetë detyra dhe përgjegjësia e Zyrës së Qeverisë të garantojë se këto strategji janë të lidhura me njëra-tjetrën dhe se puna e ministrive është në linjë me këto strategji.

Roli i Ministrive

Përsa i përket prioriteteve të qeverisë, roli i ministrive është i dyfishtë.

Së pari, ministritë duhet të përfshihen dhe të kontribuojnë vetë në përcaktimin e prioriteteve. Në disa raste, ata që pregatisin strategjinë mund t'i kërkojnë ministrive që ato të japin kontributin e tyre, siç ndodh zakonisht për përgatitjen e strategjive kombëtare që kanë lidhje me integrimin European. Sidoqoftë, edhe kur ekipi që harton strategjinë nuk u kërkon ministrive në mënyrë specifike të japin kontributin e tyre, ministritë duhet të jenë gati "për të bindur" ekipin të përfshijë në strategji disa prej prioriteteve të tyre. Kjo do t'u lejojë atyre, nëse më pas strategjia adoptohet, ta përdorin strategjinë e adoptuar is argument shtesë (dhe ndoshta si një burim fondesh të reja) për të ndjekur prioritetet e tyre. Pavarësisht nëse ministrive u kërkohet apo jo të japin kontributin e tyre, atyre u nevojitet një proçes i brendshëm dhe kapacitete në mënyrë që së pari të identifikojnë prioritetet brenda fushës së tyre të kompetencave dhe më pas për t'i përcjellë ato në mënyrë të efektshme në dokumentat strategjike të qeverisë. Në çdo rast, dokumentat strategjike paraprake duhet t'u qarkullohen ministrive për komente përpara se ato të finalizohen dhe ministritë duhet të kenë kapacitetin për t'u përgjigjur këtyre dokumentave në një mënyrë koherente institucionale.

Së dyti, ministritë duhet të analizojnë të gjitha dokumentat strategjikë të qeverisë për të identifikuar prioritetet që kanë lidhje me to dhe duhet të reagojnë ndaj tyre me iniciativat e tyre politike që janë në përputhje me strategjinë dhe që kontribuojnë në realizimin e saj. Në disa raste, dokumenti strategjik shpreh qartë se një ministrie të caktuar do t'i duhet të pregatisë një politikë specifike ose një akt ligjor. Sidoqoftë, nuk ndodh gjithmonë kështu dhe kjo pjesërisht sepse disa prioritate strategjike mund të jenë të përgjithshëm dhe të papërcaktuar mirë dhe pjesërisht sepse disa interesa strategjike mund të takohen me interesat e ministrisë vetëm në mënyrë të tërthortë. Për shembull, qeveria mund të përfshijë në një dokument strategjik angazhimin për të përmirësuar shërbimet për komunitetet në nevojë ose komunitetet në rajone të caktuara të varfra të vendit. Ministritë përkatëse duhet më pas

të rishikojnë aktivitetet dhe shërbimet e tyre në mënyrë që të identifikojnë ide për politika dhe/ose legjislacion që mund të kontribuojë në përmbushjen e këtij angazhimi strategjik.

Tabela 1: Hapi 1: Përcaktimi i Prioriteteve të Qeverisë

Rajoni CARDS	Ministritë e përfshira në përgatitjen e dokumentave strategjikë të Qeverisë	Ministritë kanë një proces për të marrë pjesë në planifikimin strategjik	Kush është përgjegjës brenda ministrive për planet strategjike	Ministritë kanë një proces për të nxjerrë prioritetet politike nga dokumentat strategjikë
Shqipëria	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Ndonjëherë
BiH – Federata	Po	Ndonjëherë	Kabineti Politik	Po
BiH – Rep. Serbe	Po	Po	Kabineti Politik	Ndonjëherë
BiH – Shteti	Po	Po	Kabineti Politik	Ndonjëherë
Kroacia	Ndonjëherë	Ndonjëherë	Çdo sektor	Ndonjëherë
Kosova	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Po
Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Po
Mal i Zi	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Po
Serbia	Po	Po	Kabineti Politik	Ndonjëherë
SaM – Unioni	Po	Po	Kabineti Politik	Ndonjëherë
Shtetet e Reja Anëtare				
Republika Çeke	Po	Jo	(Nuk ka proces)	Jo
Estonia				
Hungaria	Po	Po	Njësia e policisë	Po
Polonia	Po	Po	Çdo sektor dhe njësia qendrore	Po

Siç tregohet edhe nga tabela, pothuaj të gjitha qeveritë raportojnë se ministritë janë të përfshira në procesin e planifikimit strategjik të qeverisë dhe kanë një proces të brendshëm për të kryer detyrat përkatëse. Nga ana tjetër, pasi përgatiten dokumentat strategjikë, më pak se gjysma e qeverive raportojnë se kanë një proces konsekuent, me anë të të cilit ministritë të mund të nxjerrin prioritetet e tyre politike prej këtyre dokumentave. Ky konkluzion konfirmon vërtetimet e bëra shpesh nga Sigma se dokumentat strategjikë ndonjëherë mbeten deklarata të një vullneti të mirë, por të cilat nuk ndiqen më pas.

3.2 Hapi 2: Planifikimi i Përvitshëm Politik dhe Legjislativ

Përshkrimi i Përgjithshëm i Hapit

Shumica e qeverive kanë të ngritur një proces për të planifikuar produktin e tyre politik dhe legjislativ, zakonisht mbi një bazë vjetore. Në disa raste, ekzistojnë dy plane të veçanta, një për propozimet që duhet të arrijnë në seancat e qeverisë dhe tjetri vetëm për aktet ligjore. Plani zakonisht është i përbërë nga një listë propozimesh që duhen përgatitur nga ministritë, emrin e ministrisë përkatëse dhe kohën (zakonisht muajin specifik) për dorëzimin e propozimit në qeveri për vendimarrje. Përgatitja e planit është detyrë e Zyrës së Qeverisë, e cila gjithashtu monitoron progresin në zbatimin e planit, si edhe bën rishikimin e tij nëse është e nevojshme, çdo tremujor.

Planet vjetore përgatiten mbi bazën e kontributit të ofruar nga ministritë. Në disa raste, ky është një proces “nga poshtë-lart”, ku Zyra e Qeverisë thjesht sa kap së bashku me kapëse propozimet që ka marrë nga ministritë, ndërsa në disa raste të tjera Zyra e Qeverisë ka autoritetin të ushtrojë gjykimin e saj për përpilimin e planit bazuar në kontributin e dhënë. Kjo do të thotë që Zyra e Qeverisë vlerëson nëse planet e paraqitura nga ministritë marrin parasysh sa duhet prioritetet e qeverisë, dhe mund të kërkojnë kontribut shtesë nga një ministri nëse ajo nuk ka përfshirë propozime të cilat kërkojnë për të arritur prioritetet strategjike. Në mënyrë të anasjelltë, mund t'i tre-

gojë një ministrie se ka përfshirë shumë propozime, disa prej të cilave qeveria ose parlamenti mund të mos kenë kohë për t'i shqyrtuar. Në këtë mënyrë, pregatitja e planit shndërrohet në një proces bashkëveprues ndërmjet ministrive, të cilat promovojnë prioritete të caktuara sektorale dhe Zyrës së Qeverisë, e cila është përgjegjëse për shqyrtimin e çështjeve ndër-kulturore dhe mbarë-qeveritare. Vendimi përfundimtar mbi planin, duke përfshirë zgjidhjen e ndonjë konflikti, është përgjegjësi e qeverisë.

Roli i Ministrive

Ministritë luajnë një rol të rëndësishëm në përcaktimin e rendit politik dhe legjislativ. Ministritë duhet të kenë në vazhdimësi një njohje të mirë të zhvillimeve dhe të problemeve në fushat e tyre përkatëse të kompetencave, në mënyrë që të identifikojnë nevojën për të hartuar propozime politike dhe legjislative. Planet e ministrisë duhet t'i përgjigjen:

- prioriteteve të deklaruara të qeverisë;
- presionit publik (duke përfshirë këtu atë nga grupe të veçanta interesi);
- marrëveshjeve dhe angazhimeve ndërkombëtare;
- problemeve që lindin nga politikat ekzistuese (dukë përfshirë problemet që kanë lidhje me respektimin dhe zbatimin); dhe
- nevojës për të zbatuar në mënyrë më të efektshme politikën dhe për të kursyer para.

Përveç kësaj në këtë proces të vazhdueshëm, ministritë duhet të kenë një proces të mirë të brendshëm për t'iu përgjigjur në mënyrë specifike kërkesës së përvitshme së Zyrës së Qeverisë për të dorëzuar kontributin e saj për planin, në mënyrë që të garantohet se:

- prioritetet e qeverisë janë pasqyruar në planin e ministrisë, veçanërisht prioritetet që kanë lidhje me harmonizimin e legjislacionit ekzistues me atë Europian;
- të gjitha departamentet brenda ministrisë janë të përfshira në përcaktimin e prioriteteve të ministrisë për iniciativat politike dhe prioritetet legjislative për vitin e ardhshëm;
- departamenti legjislativ (aty ku ai ekziston) është i përfshirë ngushtësisht;
- ekziston një proces koordinimi i brendshëm për të garantuar që plani i përgjithshëm i parashtruar prej ministrisë është realist dhe i ekuilibruar; dhe
- ministria ka kapacitetin për ta përmbushur planin në mënyrë të përshtatshme.

Ministritë duhet gjithashtu të kenë një proces të brendshëm i cili të garantojë përmbushjen maksimale të planit dhe të lejojë për ndryshime në rast se është tërësisht e pamundur për ta realizuar planin. Në mënyrë ideale, në qoftë se ministria zbulon se nuk mund të pregatisë dot të gjitha dokumentat e planit, ajo duhet të jetë në gjendje të vendosë se cilat propozime kanë prioritetin më të lartë dhe të devijojë burimet për pregatitjen e tyre.

Tabela 2: Hapi 2: Politika Vjetore dhe Planifikimi Legjislativ

Rajoni CARDS	Pjesëmarrje e plotë e Ministrive në procesin e planifikimit vjetor të qeverisë	Ministritë kanë proces të brendshëm për të monitoruar ecurinë e planit	Kush është përgjegjës për planifikimin/monitorimin	Burimet e departamentit ligjor të rishpërndara rregullisht për propozimet prioritare
Shqipëria	Po	Jo	Sekretaria e Ministrisë	Ndonjëherë
BiH –Federata	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Po
BiH – Rep. Serbe	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Po
BiH – Shteti	E kufizuar	Po	Sekretaria e Ministrisë/ Kabineti Politik	Po
Kroacia	E kufizuar	Jo	Sekretaria e Ministrisë	Ndonjëherë
Kosova	E kufizuar	Po	Sekretaria e Ministrisë	Po
Ish-rep. e Maqedonisë	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	
Mali i Zi	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë / Kabineti Politik	Po
Serbia	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë / Kabineti Politik	Ndonjëherë
SaM – Unioni	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë / Kabineti Politik	Ndonjëherë
Shtetet e reja Anëtare				
Republika Çeke	E kufizuar	Jo	Kabineti Politik	Jo
Estonia	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Ndonjëherë
Hungaria	Po	Po	Njësia qendrore në ministri	Po
Polonia	Po	Po	Sekretaria e Ministrisë	Ndonjëherë

Përgjigjet ndaj pyetësorit sugjerojnë se nuk ka shumë probleme në këtë hap të procesit. Planifikimi vjetor zakonisht kryhet nga Zyra e Qeverisë në pothuaj të gjitha qeveritë, dhe bazohet normalisht në kontributin e ministrive, zakonisht në formën e një liste me propozime, ministria planifikon t'ia paraqesë qeverisë në vitin e ardhshëm. Fakti që kjo është normalisht përgjegjësi e Sekretarisë së Ministrisë, e cila është në pozicionin më të favorshëm për të garantuar se procesi i përgatitjes së kontributit është tërësisht horizontal dhe se ai i mbulon të gjitha njësitë e ministrisë. Çështja e fundit e treguar në tabelë është paksa më shqetësuese. Ajo tregon se në rreth gjysmën e qeverive burimet për hartimin e dokumentave nuk rishpërndahen për të përmbushur prioritetet. Ky është ndoshta një tregues se ministritë nuk menaxhohen brenda tyre si organizata plotësisht të integruara, dhe kanë planifikim horizontal dhe menaxhim burimesh njerëzore jo të përshtatshëm. Kjo çështje do të pasqyrohet sërish gjatë gjithë këtij dokumenti.

3.3 Hapi 3: Pregatitja e Propozimeve Politike (duke përfshirë analizën e politikave, vlerësimin e impaktit, konsultimet me shoqërinë civile)

Përshkrimi i Përgjithshëm i Hapit

Proçesi i hartimit të propozimeve politike zakonisht përfshin hapat e mëposhtëm:

- Identifikimin e problemeve që politika duhet të korrigojë ose të përmirësojë;
- Vendosjen e objektivave specifike që duhen përmbushur nga politika (cilësore dhe sasimore);
- Pregatitjen e varianteve dhe veprimeve që do të përmbushnin objektivat;
- Vlerësimin e impaktit të varianteve;
- Konsultimet ndër-ministore për të shqyrtuar problemet që kanë lidhje me të gjitha ministrinë;
- Konsultimet me shoqërinë civile; dhe
- Rekomandimet drejtuar ministrit për variantin e preferuar.

Hartimi i politikave mund të jetë një aktivitet kompleks dhe shpeshherë kërkon aftësitë e një ekipi shumë-disciplinor, duke përfshirë ekonomistë, shkencëtarë socialë, specialistë të fushave përkatëse (p.sh. bujqësi, arsim), specialistë financash dhe juristë. Atëhere kur administrata nuk i ka burimet e nevojshme, mund të kontraktojë asistencë të jashtme ose të kërkojë asistencë nga donatorët ndërkombëtarë.

Roli i Ministrive

Në thelb, të gjitha detyrat në këtë hap kryhen nga ministria propozuese (përveç rastit kur pregatitja i caktohet një trupi të jashtëm, por ky është një përjashtim). Pregatitja e propozimeve politike përbën rolin qendror të ministrive brenda sistemit politik. Meqenëse ministrinë janë në bashkëveprim të rregullt me sektorët e tyre socialë dhe ekonomikë, ato janë me të vërtetë të vetmet organe brenda administratës, që zotërojnë mjaftueshëm njohuri të hollësishme dhe përvojë praktike në lidhje me problemet që kërkojnë reagime politike dhe legislative. Në disa raste, qeveria mund të ngrejë grupe të posaçme pune (task forca) ose grupe ndër-ministore pune për ta zbatuar këtë hap, por edhe atëhere roli i ministrisë me njohuri të specializuar është thelbësor, ashtu siç është edhe roli i grupit të punës.

Është përgjegjësia e stafit të ekspertëve në ministri që të sigurojnë se ministri dhe qeveria marrin informacionin më të mirë, pasi ata marrin vendimet që ndikojnë shoqërinë dhe ekonominë. Në fakt, të gjitha teknikat e analizimit dhe hartimit të politikave synojnë në krijimin e një informacioni me cilësi të lartë dhe të besueshëm për vendim-marrësit. Në rastet kur hartohet një politikë krejtësisht e re, pregatitja e propozimeve politike kërkon analizim të hollësishm dhe konsultim me palët e interesit, si edhe vëmendje të veçantë përsa i përket financimit dhe kërkesave konkrete të zbatimit (duke përfshirë personelin dhe institucionet).

Sa herë që politika prek përgjegjësitë e më tepër se një departamenti brenda ministrisë, është e zakonshme të krijohet një grup pune brenda ministrisë për të hartuar politikën dhe për të kryer analizën e nevojshme. Gjithashtu sa herë që politika prek përgjegjësitë e më tepër se një ministrie, është e dobishme të krijohet një grup pune ndër-ministror në varësi të ministrisë kryesore për të garantuar se gjatë fazës së pregatitjes dhe analizës janë marrë nën shqyrtim të gjitha çështjet përkatëse.

Ekzistojnë në thelb dy modele për organizimin dhe menaxhimin e hartimit të politikave në ministri: ose kjo lihet tërësisht në dorën e departamentit (sektorit) përkatës, ose ekziston gjithashtu një njësi mbështetëse në nivel qendror me përgjegjësinë për hartimin ligjor dhe për një masë koordinimi.

Në shumicën e rasteve, përgjegjësia kryesore për përgatitjen dhe hartimin e politikave i caktohet departamentit sektoral në fushën e të cilit çështja përkatëse përputhet më mirë. Departamenti është përgjegjës për kryerjen e çfarëdo analize të nevojshme, për konsultimin me shoqërinë civile dhe për qartësimin e çështjeve brenda ministrisë dhe me stafin politik të ministrit. Në rastin kur krijohet një ministri ose një grup pune ndër-ministror departamenti luan rolin e drejtuesit dhe gjithashtu menaxhon konsultimet ndër-ministore dhe udhëzimet për ministrit kur është e nevojshme.

Në të njëjtën kohë, është më se e zakonshme për ministritë të kenë një njësi ligjore në nivel qendror dhe nëse kjo njësi përfshihet apo jo në hartimin ligjor, të paktën në disa raste, kjo varet nga ekspertiza e disponueshme ligjore në departamentin sektoral. Në disa raste, njësi ligjore është gjithashtu përgjegjëse për koordinimin e trajtimit të komenteve që vijnë nga ministritë e tjera gjatë fazës së konsultimeve ndër-ministore dhe për menaxhimin e procesit sa herë që ministria në fjalë konsultohet nga ministri të tjera. Në disa raste, njësi ligjore shërben gjithashtu si pika e kontaktit me Zyrën e Qeverisë përpara dhe pasi komisionet dhe qeveria të diskutojnë propozimet e hartuara nga ministria.

Ajo çka del qartë në disa prej dokumentave të përgatitura për Sigma-n nga të teta vendet (Shih Shtojcën) është se roli i njësisë ligjore në procesin politik është shpeshherë jo-konsekuent dhe mund të ndryshojë brenda të njëjtit vend nga njëra ministri në tjetrën. Roli i saj duket se varet në fuqinë relative të njësisë ligjore dhe të departamenteve sektorale, si edhe në stilin e punës së sekretarit të shtetit në ministri dhe në traditën ekzistuese. Është e rëndësishme të theksohet se asnjë prej të tetë vendeve nuk ka një njësi qendrore me ekspertizë në analizën e politikave, apo në vlerësimin e impaktit që të mund të shërbejë si një burim informacioni për të gjithë ministrinë.

Vlerësimet e Sigma-s mbi kapacitetet e hartimit të politikave dhe të koordinimit të qeverive të vendeve kandidate për në BE në Europën Qendrore dhe Lindore dhe Ballkanin Perëndimor gjatë viteve të fundit kanë vënë re se aftësitë dhe zakonet e hartimit të politikave nuk janë shumë të zhvilluara nëpër ministri. Meqenëse duket se nuk ekziston asnjë traditë në hartimin e politikave së bashku me një njohje të pamjaftueshme të rëndësisë që kjo ka, ministritë kanë tendencën të vazhdojnë menjëherë punën me hartimin e legjislacionit pa bërë paraprakisht një analizë të mjaftueshme. Rezultati shpeshherë është se legjislacioni nuk gjen një bazë të mjaftueshme në realitet, mund të jetë i kushtueshëm ose i vështirë për t'u menaxhuar, shkakton indinjatë në grupin e synuar, dhe kërkon ndryshime të njëpasnjëshme të ligjit. Dokumenti No. 31 i Sigma-s, Përmirësimi i Instrumentave Politikë nëpërmjet Vlerësimit të Impaktit, ofron detaje të rëndësishme mbi teknikat që duhen përdorur gjatë hartimit të politikave. Sidoqoftë, është e sigurt se ministritë do të kishin nevojë për trajnime të shumta mbi këto teknika dhe gjithashtu do të duhej të bindeshin më parë ministrat mbi vlerën e analizës së politikave përpara se të bëhet ndonjë përmirësim në këtë fushë.

Kjo çështje është veçanërisht e rëndësishme për t'u patur parasysh pasi roli i hartimit të politikave brenda një ministrie zakonisht nuk i përket vetëm një grupi të vogël njerëzish. Siç u theksua edhe më sipër, hartimi i politikave në këtë rajon është detyra e departamenteve strukturore brenda ministrisë, kështu që në mënyrë që të trajnimi mbi teknikat e hartimit të politikave të jetë i frutshëm ai duhet të ketë një shtrirje sa më të gjerë.

Për fat të mirë, shumë module trajnimi dhe kurse mbi këto tema, ku mund të mësohen aftësitë e nevojshme, tashmë ekzistojnë.

Tabela 3.1: Hapi 3: Pregatitja e Propozimeve të Politikave (duke përfshirë analizimin e politikave, vlerësimin e impaktit, konsultimet me shoqërinë civile)

Rajoni CARDS	Ministritë hartojnë propozime politikash përpara hartimit të legjislacionit	Ministritë zakonisht ia paraqesin propozimet e politikave qeverisë për vendim-marrje	Ministritë kanë një njësi qendrore për kryerjen e disa detyrave të hartimit të politikave	Ministritë i kanë kanë kapacitetet për të kryer detyra në lidhje me politikat
Shqipëria	Po	Po	Jo	Disa
BiH –Federata	Po	Vetëm në raste të veçanta	Jo	Disa
BiH – Rep. Serbe	Po	Po	Jo	Disa
BiH – Shteti	Po	Po	Jo	Disa
Kroacia	Ndonjëherë	Po	Jo	Po
Kosova	Ndonjëherë	Jo	Jo	Disa
Ish-rep. e Maqedonisë	Ndonjëherë	Vetëm në raste të veçanta	Jo	Disa
Mali i Zi	Po	Po	Jo	Disa
Serbia	Po	Po	Spektori Ekonomiko-Financiar	Disa
SaM – Unioni	Po	Po	Po	Disa
Shtetet e Reja Anëtare				
Republika Çeke	Po	Po	Jo	Disa
Estonia	Jo	Jo	Po	Disa
Hungaria	Ndonjëherë	Vetëm në raste të veçanta	Jo	Disa
Polonia	Po	Po	Jo	Po

Tabela 3.2: Hapi 3: Pregatitja e Propozimeve Politike (duke përfshirë analizimin e politikave, vlerësimin e impaktit, konsultimet me shoqërinë civile)

Rajoni CARDS	Rregullat e procedurës u kërkojnë ministrive të dorëzojnë vlerësimin e impaktit	Ministritë konsultohen me shoqërinë civile për pregatitjen e dokumentave politikë dhe të projekt-ligjeve	Shoqëria civile e aftë të ofrojë kontribut të rëndësishëm në propozimet e ministrisë
Shqipëria	Po	Ndonjëherë	Shpeshherë
BiH –Federata	Po	Ndonjëherë	Shpeshherë
BiH – Rep. Serbe	Po	Po	Shpeshherë
BiH – Shteti	Po	Ndonjëherë	Rrallëherë
Kroacia	Po	Ndonjëherë	Shpeshherë
Kosova	Po	Vetëm mbi projektligjet	Shpeshherë
Ish-rep. e Maqedonisë	Po	Ndonjëherë	Shpeshherë
Mali i Zi	Po	Po	Shpeshherë
Serbia	Jo	Po	Shpeshherë
SaM – Unioni	Jo	Vetëm mbi projektligjet	Shpeshherë
Shtetet e Reja Anëtare			
Republika Çeke	Po	Ndonjëherë	Shpeshherë
Estonia	Po	Ndonjëherë	Shpeshherë
Hungaria	Po	Po	Rrallëherë
Polonia	Po	Po	Shpeshherë

Dy tabelat e mësipërme shqyrtojnë çështje kryesore të asaj se si ministrinë i hartojnë propozimet e politikave. Megjithatë shumica e të anketuarve raportojnë se ministrinë i përgatisin propozimet e politikave përpara se të hartojnë aktet ligjore, përvoja jonë ka treguar se kjo gjë nuk është aq e zakonshme. Ndoshta kjo çështje trajtohet më mirë kur pyetjet janë më pak të drejtpërdrejta. Për shembull, pothuajse shumica e qeverive raportojnë se ministrinë nuk kanë kapacitetet e nevojshme për të përgatitur propozime politikash. Pavarësisht kësaj, megjithatë shumica e tyre pretendojnë se shoqëria civile shpeshherë mund të kontribuojë cilësisht në propozimet politike, vetëm rreth një e treta konsultohen rregullisht me shoqërinë civile. Po kështu, megjithatë rregullat e procedurës të të gjitha qeverive u kërkojnë ministrive të përgatisin vlerësimin e impaktit, duket qartë nga përgjigjet ndaj pyetjeve të tjera se cilësia e këtyre vlerësimeve mund të jetë shpeshherë e pamjaftueshme.

Nga pikëpamja organizative, është interesante të vërehet se vetëm Estonia ka një njësi qendrore nëpër ministri për të kryer detyra në lidhje me hartimin e politikave (Kroacia përmend Njësinë Ekonomiko-Fiskale, por duket se kjo njësi asiston vetëm në llogaritjen e kostove të propozimeve). Nga kjo pikëpamje, qeveritë e Ballkanit Perëndimor ndjekin modelin e zakonshëm European (të Shteteve të vjetra dhe të reja Anëtare), me anën e të cilit hartimi i politikave kryhet në sektorin përkatës të ministrisë dhe jo nga një njësi qendrore specialistësh (siç ndodh me hartimin e projektligjeve). Sipas mendimit tonë kjo përjasje është tërësisht e vlefshme, për sa kohë ekzistojnë procese të mjaftueshme horizontale nëpër ministri për të koordinuar politikat së brendshmi dhe për t'u konsultuar në mënyrë të mjaftueshme.

3.4 Hapi 4: Përgatitja e Projektligjeve

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Ky hap përfshin hartimin e tekstit ligjor të instrumentave politikë (të legjislacionit, të kodeve të taksave, të dekreteve, etj.). Në mënyrë ideale, hartimi fillon pasi janë vlerësuar më parë (zakonisht nga Ministria nismëtare) variantet e politikave përpara i përket ndikimit dhe zbatueshmërisë së tyre dhe pasi qeveria, ose të paktën ministri ka rënë dakord mbi variantin e preferuar. Pavarësisht kësaj, në shumicën e qeverive të Europës Qendrore dhe Lindore dhe të Ballkanit Perëndimor, rrallë ekziston një ndarje ndërmjet fazës së hartimit të politikave dhe fazës së hartimit të projektligjeve. Kjo ka lidhje me traditën, por gjithashtu edhe me burimet e kufizuara dhe detyrimet kohore. Kombinimi i hartimit të politikave me hartimin e projektligjeve nuk është ideal, por meqënëse ky zakon nuk mund të ndryshohet sa hap e mbyll shtë, është e rëndësishme të kërkojmë mënyrat më të efektshme për kombinimin e këtyre dy hapave.

Një udhëzues i dobishëm dhe një listë e detajuar kontrolli mbi hartimin e projektligjeve mund të gjenden në Dokumentin e Sigma-s nr. 15, *Lista e Kontrollit mbi Hartimin e Projektligjeve dhe Menaxhimin Rregullator në Europën Qendrore dhe Lindore*.

Roli i Ministrive

Hartimi është detyrë e ministrive, mbështetur nga sekretariati legjislativ. Roli i Ministrive në këtë hap është tepër i qartë dhe jo problematik. Shumica e ministrive në rajon kanë kapacitete për përgatitjen e projektligjeve dhe ato janë gjithashtu në gjendje të bashkëpunojnë me sekretariatun legjislativ për të zgjidhur problemet sipas rastit. Hartimi kryhet zakonisht ose nga një departament drejtues brenda ministrisë ose nga një departament legjislativ i specializuar dhe ndonjëherë është një kombinim i të dyve.

Zakonisht krijohet një proces i mirëartikulluar brenda ministrisë për të aprovuar projektligje brenda kolegjumit të ministrisë, të drejtuar nga ministri. Gjithashtu stafi politik i ministrit (kabineti) luan një rol në procesin e brendshëm të aprovimit.

Tabela 4: Hapi 4: Pregatitja e Projektligjeve

Rajoni CARDS	Ministritë kanë staf të mjaftueshëm ligjor të një cilësie të lartë për të pregatitur projektligje	Ministritë kanë një njësi qendrore për hartimin	Nëse ka një njësi qendrore a është ajo përgjegjëse për hartimet e të gjitha dokumentave të ministrisë?
Shqipëria	Po	Në disa ministri	Vetëm për teknikën legjislative
BiH – Federata	Në disa ministri	Në disa ministri	Po
BiH – Rep. Serbe	Në disa ministri	Jo	
BiH – Shteti	Në disa ministri	Në disa ministri	Jo
Kroacia	Jo	Po	Jo
Kosova	Në disa ministri	Po	Po
Ish-rep. e Maqedonisë	Në disa ministri	Jo	
Mali i Zi	Në disa ministri	Në disa ministri	Po
Serbia	Po	Po	?
Sam – Unioni	Në disa ministri	Në disa ministri	Po
Shtetet e Reja Anëtare			
Republika Çeke	Në disa ministri	Jo	Jo
Estonia	Po	Po	Po
Hungaria	Po	Po	Po
Polonia	Në disa ministri	Në disa ministri	Jo

Është interesante të përmendet, siç vihet re edhe nga kolona e parë e tabelës, se shumica e të anketuarve tregojnë se nuk ka burime të mjaftueshme për hartimin e dokumentave nëpër ministri. Vetëm katër prej 14 qeverive raportojnë burime të mjaftueshme në të gjitha ministritë. Kjo është e habitshme, duke patur parasysh traditën ligjore të këtyre administratave dhe kjo mund të ketë lidhje me nivelin e ulët të pagave në administratë, e kombinuar kjo me kërkesën për juristë në fusha të tjera të ekonomisë. Nuk është e nevojshme të përmendet, se pasja e burimeve të mjaftueshme për hartimin e dokumentave nëpër ministri është një domosdoshmëri – nëse nuk janë të mjaftueshme – atëherë ky është një kusht për një funksionim të efektshëm të sistemit politik. Kësaj çështjeje do t'i rritet rëndësia ndërkohë që qeveritë përfshihen plotësisht në harmonizimin e sistemeve të tyre ligjore me acquis të BE-së.

Përsa i përket organizimit, në disa raste ekzistojnë njësi qendrore për hartimin e dokumentave, në të tjera hartimi kryhet (në formën e hartimit të politikave) në secilin sektor të ministrisë. Në besojmë se të dyja këto sisteme mund të funksionojnë më së miri, për sa kohë ekziston një bashkëpunim i mirë dhe i vazhdueshëm ndërmjet specialistëve të politikave dhe atyre ligjorë. Në rreth gjysmën e qeverive ekziston një përjasje e përzier, ku disa ministri kanë një njësi qendrore dhe të tjera jo. Kjo gjithashtu mund të funksionojë, por mund të komplikojë çështjet kur vendoset të rregullohet një sistem politik dhe të vendosen procedura më të rregullta dhe më konsekuente për punën në lidhje me politikën në çdo ministri. Normalisht është më e lehtë të vendosësh rregulla në të gjithë sistemin kur strukturat në të gjitha ministritë janë konsekuente.

3.5

Hapi 5: Konsultimet ndër-ministrale

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Një numër ministrish mund të kenë shqetësime të vlefshme përse i përket shumë fushave të politikës dhe legjislacionit pasi shumë fusha politikash prekin kompetencave të disa ministrive. Kjo është e vërtetë në rastin e ministrive të linjës pasi shumë politika sociale janë të ndërlidhura (p.sh. politikën e arsimit dhe të shëndetit kanë lidhje me fuqinë punëtore) dhe meqenëse politikën në shumë fusha sjellin pasoja për ekonominë (p.sh. mjedisi,

transporti dhe bujqësia). Në rastin e një ministrie horizontale, siç është për shembull Ministria e Financave, është e qartë se pothuaj të gjitha politikat kanë ndikime në buxhet dhe për këtë arsye ato ndikojnë mbi mandatin e ministrisë. Qëllimi i konsultime ndër-ministrorë është të garantojë se interesat e ministrive të tjera janë ngritur dhe diskutuar në nivel ekspertësh në mënyrë që sa më shumë konflikte që të jetë e mundur të zgjidhen përpara se propozimet të arrijnë në seancën e qeverisë (ose të komisioneve të saj), të cilët duhet të fokusohen në çështjet politike.

Zakonisht, rregullat e procedurës përmbajnë kërkesa të detajuara në lidhje me konsultimet ndër-ministrorë. Propozimet zakonisht i dërgohen ministrive të tjera me nënshkrimin e ministrit. Më pas, rregullat e procedurës përcaktojnë afatet kohore për konsultimet dhe normalisht specifikojnë se ministria propozuese duhet t'i paraqesë qeverisë, së bashku me propozimin, edhe një listë komentesh të cilat nuk janë pranuar, së bashku me argumentimin e tyre.

Roli i Ministrive

Ministritë kryejnë dy role të ndryshme. Nga njëra anë, si ministri propozuese, ato janë përgjegjëse për kryerjen dhe menaxhimin e konsultimeve. Kjo përfshin:

- vendimin se kujt ministri do t'i dërgohet propozimi për komente (përveç rastit kur rregullat e kanë të specifikuar “të gjitha ministrive”);
- mbledhjen e komenteve, analizimin e tyre dhe vendimin se cilat komente do të pranohen dhe do të përfshihen në dokument;
- në disa raste, kërkesën për takime për të diskutuar komentet, veçanërisht kur ato janë thelbësore; dhe
- përgatitjen e një liste komentesh që janë hedhur poshtë, si dhe dhënien e argumentave mbi mospranimin e tyre.

Roli i dytë është të veprojnë si ministri “e konsultuar” dhe të përgatisin përgjigje ndaj propozimeve që u janë dërguar atyre për konsultim nga ministri të tjera. Ky funksion kërkon pasjen e një procesi brenda ministrive për shpërndarjen e propozimit nëpër departamentet përkatëse, grumbullimin dhe krahasimin e komenteve, duke rënë dakord mbi to nëpërmjet një procesi ndër-ministror, dhe duke përgatitur një letër për ministrin, i cili ia kalon komentet homologut të tij në ministrinë propozuese.

Në shumicën e vendeve Perëndimore, konsultimet nuk kërkohen vetëm për projektligjet, por për të gjitha propozimet e politikave të cilat janë në rendin e ditës të takimeve të qeverisë. Nuk ndodh gjithmonë kështu në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore dhe Vendet e Ballkanit Perëndimor, ku konsultimet ndër-ministrorë fokusohen vetëm mbi projektligjet dhe kjo bëhet zakonisht në një fazë të vonë gjatë të hartimit të tyre. Kjo përjasje është shpeshherë e papërshtatshme për të garantuar një shqyrtim serioz ndër-ministror mbi thelbin e politikës. Konsultimet mbi projektligjet e përfunduara zakonisht kryhen tepër vonë, janë tepër formale për të ofruar një mundësi për diskutime mbi detajet dhe kanë tendencën të fokusohen mbi detaje të parëndësishme të hartimit. Kur ndodh kështu, objektivi kryesor i konsultimit ndër-ministror, i cili është përmirësimi i thelbit të politikës, nuk arrihet me të vërtetë.

Tabela 5: Hapi 5: Konsultimet ndër-ministore

Rajoni CARDS	Lloji i konsultimeve të kërkuara nga Rregullat e Proçedurës	Konsultimet të kërkuara për dokumentat politikë apo vetëm për projektligje të përfunduara	Konsultimi ndër-ministrior lehtëson kontributin e detajuar
Shqipëria	Ministritë që kanë interes	Të dyja rastet	Po
BiH – Federata	MeF, MeD, Sekretariati Legjislativ	Të dyja rastet	Po
BiH – Rep. Serbe	Ministritë që kanë interes	Të dyja rastet	Po
BiH – State	Ministritë që kanë interes	Të dyja rastet	Jo
Kroacia	Ministritë që kanë interes	Të dyja rastet	Po
Kosova	Ministritë që kanë interes	Vetëm për projektligjet	Po
Ish-rep. e Maqedonisë	Të gjitha ministritë	Të dyja	Po
Mali i Zi	Ministritë që kanë interes	Vetëm për projektligjet	Jo
Serbia	Ministritë që kanë interes	Të dyja rastet	Jo
SaM – Unioni	Ministritë që kanë interes	Vetëm për projektligjet	Jo
Shtetet e Reja Anëtare			
Republika Çeke	Të gjitha ministritë	Të dyja rastet	Jo
Estonia	Të gjitha ministritë	Të dyja rastet	Po
Hungaria	Të gjitha ministritë	Vetëm për projektligjet	Po
Polonia	Të gjitha ministritë	Të dyja rastet	Po

Ndryshimi ndërmjet qeverive të Ballkanit Perëndimor dhe Shteteve të reja Anëtare të BE-së është i habitshëm përse i përket shtrirjes së konsultimeve të kërkuara. Në këto të fundit, me përjashtim të Ish-rep. së Maqedonisë, një ministri propozuese mund të vendosë vetë se cilat ministri të tjera do të konsultojë. Në shumicën prej këtyre rasteve, ekziston një detyrim specifik për t'u konsultuar me Ministrinë e Financave, sa herë që ka lidhje me buxhetin. Në katër Shtetet e reja Anëtare ekziston një detyrim për t'u konsultuar me të gjitha ministritë, një mënyrë kjo që ka më shumë mundësi të garantojë se nuk janë anashkalluar interesat e asnjë ministrie. Ia vlen të përmendet se shumica e qeverive raportojnë se proçedura e konsultimeve ndër-ministore lehtëson kontributin e detajuar nga ministritë e konsultuara. Ky raportim është në kontradiktë me vëzhgimet e zakonshme që Sigma ka bërë, se shumica e konsultimeve janë tepër formale dhe merren vetëm me probleme të vogla të hartimit. Kjo çështje është e qartë që kërkon një studim të mëtejshëm dhe ndoshta një përkufizim më të mirë të termit “e detajuar”.

3.6 Hapi 6: Dorëzimi i Propozimeve në Zyrën e Qeverisë

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Pasi dokumenti i politikës ose projektligji është gati, zakonisht ai firmoset nga ministri dhe i dërgohet Zyrës së Qeverisë planifikim, qoftë drejtpërsëdrejti për seancën e qeverisë ose për mbledhjen e komitetit(-eve) ministore.

Roli i Ministrive

Ministria është përgjegjëse për përfundimin e projektligjit dhe për aprovimin e tij sipas rregullave të brendshme deri në nivelin e ministrit. Ministria gjithashtu plotëson “dosjen” me materialin mbështetës që duhet të shoqërojë të gjitha dokumentat e pregatitura nga qeveria.

Tabela 6: Hapi 6: Dorëzimi i Propozimeve në Zyrën e Qeverisë

Rajoni CARDS	Ministritë kanë një proces të brendshëm të specifikuar përpara dorëzimit në Zyrën e Qeverisë	Nëse po, cili është procesi?
Shqipëria	Po	Konsultime me të gjithë sektorët
BiH – Federata	Po	Aprovimi nga Ministri
BiH – Rep Serbe	Po	Aprovimi nga Ministri
BiH – Shteti	Jo	
Kroacia	Po	Konsultime me të gjithë sektorët
Kosova	Po	Marrja e aprovimit nga Kabineti Politik
Ish-rep. e Maqedonisë	Po	Rishikimi nga Kolegjiumi i Ekspertëve
Mali i Zi	Po	Rishikimi nga Asistentët e Ministrave dhe Sekretari i Ministrisë
Serbia	?	?
SaM – Unioni	Po	Rishikimi nga Kolegjiumi i Ekspertëve me Ministrin
Shtetet e Reja Anëtare		
Republika Çeke	Po	Konsultime me të gjithë sektorët
Estonia	Po	Konsultime me të gjithë sektorët
Hungaria	Po	
Polonia	Po	Departamenti ligjor dhe më pas Ministri

Nga përgjigjet duket se pothuajse në të gjitha qeveritë ka një proces të brendshëm për aprovimin e propozimeve përpara se ato t'i transmetohen Zyrës së Qeverisë. Nga të gjitha këto, është e qartë se mënyra më e mirë – konsultimi me menaxhimin e lartë të të gjithë ministrisë – është më i zakonshmi.

3.7

Hapi 7: Rishikimi nga Zyra e Qeverisë

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Pothuajse në të gjitha sistemet, Zyra e Qeverisë ka autoritetin të shqyrtojë parashtrimet e marra nga ministritë dhe t'ua kthejë ato prapa nëse është e nevojshme për punë të mëtejshme. Në disa qeveri të Europës Qendrore dhe Lindore dhe të Ballkanit Perëndimor, Zyra e Qeverisë ka vetëm kompetencën dhe kapacitetin për të rishikuar aspektet formale të dokumentit, p.sh. nëse të gjitha nënshkrimet e nevojshme dhe dokumentat shoqëruese janë të përfshira në dosje dhe nëse janë kryer të gjitha konsultimet e nevojshme ligjore. Zyra e Qeverisë në shumicën e vendeve të OECD-së shqyrton gjithashtu për të garantuar në veçanti se përmbajtja e propozimeve është analizuar me hollësi, nëse janë shqyrtuar të gjitha variantet administrative të politikës, se janë zgjidhur të gjitha çështjet ndër-ministrorë, se janë trajtuar në mënyrën e përshtatshme të gjitha shqetësimet ndër-sektorale dhe se propozimi është në linjë me politikën dhe prioritetet e qeverisë dhe me iniciativa të tjera politikash nën shqyrtim e sipër. Në disa raste, bëhet një rishikim paralel nga Këshilltarët në Zyrën (Kabinetin) e Kryeministrit, të cilët merren me çështjet politike/partiake/e koalicionit.

Roli i Ministrive

Në këtë hap, roli i ministrive është thjesht të jenë të përgatitura për të diskutuar çdo problem dhe t'i përgjigjen çdo pyetjeje të bërë nga Zyra e Qeverisë. Mënyra ideale është kur ministri ka emëruar në mënyrë të qartë një person i cili mund të kontaktohet nga Zyra e Qeverisë, në rast se ka ndonjë çështje për të diskutuar.

Disa qeveri në rajon kanë ngritur në vitet e fundit një sistem, nëpërmjet të cilit, sekretaritë e ministrive takohen çdo javë, nën drejtimin e sekretarit të qeverisë, për t'i rishikuar propozimet së bashku përpara se ato të arrijnë komisionet dhe seancat e qeverisë. Kjo bën të mundur kryerjen e një kontrolli përfundimtar mbi gatishmërinë e propozimeve dhe gjetjen e zgjidhjes për disa çështje që nuk kanë qenë zgjidhur nga ekspertët e ministrisë, por që nuk kërkojnë vendim politik. Nëse një takim i tillë kryhet, stafi i ministrisë duhet të jetë në gjendje të udhëzojë sekretarin e ministrisë përpara takimit rreth atyre propozimeve të propozuara nga ministria dhe gjithashtu mbi çdo çështje të pazgjidhur që ka të bëjë me propozime të ministrive të tjera.

Tabela 7: Hapi 7: Rishikimi nga Zyra e Qeverisë

Rajoni CARDS	Linja të hapura dhe të rregullta komunikimi ndërmjet ministrive dhe Zyrës së Qeverisë	Takim i përjavshëm mes sekretarive të ministrive për të pregatitur propozimet për qeverinë	Nëse po, a e informojnë ministrinë Sekretarinë mbi këtë takim?
Shqipëria	Jo, më së tepërmi formale	Jo (planifikuar së shpejti)	--
BiH –Federata	Po	Jo	--
BiH – Rep. Serbe	Po	Jo	--
BiH – Shteti	Jo, më së tepërmi formale	Jo	--
Kroacia	Po	?	?
Kosova	Po	Po	Po
Ish-rep. e Maqedonisë	Po	Po	Po
Mali i Zi	Po	Jo	--
Serbia	Po	Jo	--
SaM – Unioni	Po	Jo	--
Shtetet e Reja Anëtare			
Republika Çeke	Jo, më së tepërmi formale	Jo	--
Estonia	Po	Jo	--
Hungaria	Po	Po	Po
Polonia	Po	Jo	--

Linjat e hapura të komunikimit ndërmjet ministrive dhe Zyrës së Qeverisë duket se janë rregull për shumicën e qeverive, vetëm me tre përjashtime. Takimi i përjavshëm i sekretarëve të ministrive (i drejtuar nga Sekretari i Qeverisë) është tepër i pazakontë, pasi mbahet vetëm në tre nga 14 qeveritë (me një qeveri më tepër, e cila edhe ajo ka planifikuar ta vërë në zbatim). Meqenëse të tilla takime shpesh rekomandohen nga konsulentët e Sigma-s, do të ishte me interes të studiohej në më tepër detaj dobishmëria e takimeve të tilla, p.sh. a çojnë ato në një zgjidhje më të mirë të konflikteve ndër-ministore dhe a çojnë ato drejt seancave më të efektshme qeveritare.

3.8 Hapi 8: Rishikimi nga Komitetet Ministrore

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Në shumicën e qeverive ekziston një sistem komitetesh ministrore i cili rishikon propozimet përpara se ato të vendosen nga qeveria. Komitetet (zakonisht të referuara si komisionet në qeveritë e ish-Jugosllavisë) normalisht krijohen në lidhje me temën në fjalë. (p.sh. Integrimi European, çështjet sociale, çështjet ekonomike) dhe anëtarë të tyre janë ministrat në sektorët përkatës. Komitetet mund të drejtohen nga Kryeministri, një zëvendës/kryeministër, ose ministri që ka lidhje më të drejtpërdrejtë me temën në fjalë. Në shumicën e qeverive këto komitete shërbejnë si komitete “hinkë”, që do të thotë se, propozimet duhet të kalojnë komitetet përpara se të planifikohen për seancën e qeverisë. Në këto raste, komitetet normalisht kanë autoritet të plotë për t'u kërkuar ministrive punë shtesë ose zgjidhje të konfliktit përpara se të rekomandojnë miratimin e një propozimi në seancën e qeverisë. Komiteteve pothuajse gjithmonë u shërbehet nga Zyra e Qeverisë.

Roli i Ministrive

Roli i ministrive në këtë hap është të udhëzojë ministrin për takimet e komiteteve që ai/ajo merr pjesë për të garantuar, aq sa është e mundur, se ai/ajo është i/e informuar rreth të gjitha çështjeve përkatëse që mund të ngrihen gjatë mbledhjes, veçanërisht në lidhje me propozimet e propozuara nga ministria, por gjithashtu edhe për të tjera ku ministria ka shqetësime të mëdha të vazhdueshme.

Në disa raste ministria mund të dërgojë ekspertë për të mbështetur ministrin duke iu përgjigjur pyetjeve teknike në takimin e komitetit.

Tabela 8: Hapi 8: Rishikimi nga Komitetet Ministrorë

Rajoni CARDS	Ministritë kanë një proces për të informuar ministrat për takimet e komiteteve të qeverisë	Staf i lartë ministror merr pjesë në takimet e komiteteve të qeverisë
Shqipëria	Po	Vetëm për të mbështetur ministrin
BiH – Federata	Po	Mund të marrin pjesë dhe të flasin
BiH – Rep. Serbe	Po	Mund të marrin pjesë dhe të flasin
BiH – Shteti	Kabineti Politik	Vetëm për të mbështetur ministrin
Kroacia	Po	Mund të marrin pjesë dhe të flasin
Kosova	Komitete jo-funksionale	
Ish-rep. e Maqedonisë	Po	Mund të marrin pjesë dhe të flasin
Mali i Zi	Kabineti Politik	Vetëm për të mbështetur ministrin
Serbia	Po	Mund të marrin pjesë dhe të flasin
SaM – Unioni	Po	Mund të marrin pjesë dhe të flasin
Shtetet e Reja Anëtare		
Republika Çeke	Kabineti Politik	Mund të marrin pjesë dhe të flasin
Estonia	Po	Vetëm për të mbështetur ministrin
Hungaria	Po	Jo
Polonia	Po	Vetëm për të mbështetur ministrin

Fakti më interesant nga kjo tabelë është se të gjitha qeveritë, përveç asaj së Kosovës, kanë komitete ministrash për të diskutuar çështjet përpara se ato të arrijnë seancën e qeverisë. (Gjithashtu edhe në Kosovë ka filluar një proces për krijimin e këtyre komiteteve). Duket gjithashtu se në të gjitha qeveritë, ku ekzistojnë komitetet, ministrat informohen për t'u përgatitur për takimet e tyre dhe stafi i lartë i ministrisë mund të marrë pjesë thjesht për të mbështetur ministrin ose edhe për të folur. Këto rezultate janë më pozitive se sa pritej bazuar nga vëzhgimet e mëparshme të Sigma-s.

3.9 Hapi 9: Vendimi nga Qeveria (Këshilli i Ministrave)

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Axhenda e seancës së qeverisë normalisht përgatitet nga Zyra e Qeverisë dhe shpesh aprovet nga Kryeministri. Dosjet për seancën u qarkullohen ministrave nga Zyra e Qeverisë një numri ditësh të specifikuar përpara seancës. Normalisht, për të garantuar se në rendin e ditës janë përfshirë vetëm propozimet që janë shqyrtuar plotësisht, praktika e sjelljes së propozimeve drejtpërsëdrejti në takim nuk inkurajohet, megjithëse ky rregull zbatohet me shkallë të ndryshme suksesi. Pas vendimit të qeverisë, propozimet ose i dërgohen mbrapsht ministrisë përkatëse – për t'u punuar më tej ose për zbatim – ose parlamentit për vendimmarrje në rastin e legjislacionit parësor.

Roli i Ministrive

Ashtu si edhe në rastin e komiteteve qeveritare, roli parësor i ministrive në këtë hap është të informojë ministrin për takimet e qeverisë për t'u siguruar, aq sa është e mundur, se ai/ajo janë të informuar mbi të gjitha çështjet

përkatëse që mund të dalin gjatë seancës, veçanërisht në lidhje me propozimet e propozuara nga ministria, por gjithashtu në lidhje me të tjera ku ministria ka interesa të rëndësishme.

Pas takimit, çdo ministri duhet të përpunojë vendimet që janë të zbatueshme për të dhe për të garantuar vazhdimësinë dhe ndjekjen e tyre.

Tabela 9: Hapi 9: Vendimi nga Qeveria (Këshilli i Ministrave)

Rajoni CARDS	Ministritë kanë një proces për të informuar ministrat për seancat e qeverisë	Ministritë kanë një proces për të ndjekur vendimet e qeverisë për të garantuar kryerjen në kohë të detyrave të ministrisë
Shqipëria	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
BiH –Federata	Po	I menaxhuar në qendër të çdo ministrie
BiH – Rep. Serbe	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
BiH – Shteti	Përgjegjësi e Kabinetit Politik	Përgjegjësi e çdo sektori
Kroacia	Po	Jo
Kosova	Përgjegjësi e Kabinetit Politik	Përgjegjësi e çdo sektori
Ish-rep. e Maqedonisë	Po	I menaxhuar në qendër të çdo ministrie
Mali i Zi	Përgjegjësi e Kabinetit Politik	I menaxhuar në qendër të çdo ministrie
Serbia	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
SaM – Unioni	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
Shtetet e Reja Anëtare		
Republika Çeke	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
Estonia	Po	I menaxhuar në qendër të çdo ministrie
Hungaria		
Polonia	Po	I menaxhuar në qendër të çdo ministrie

Çështja e rëndësishme e trajtuar në këtë tabelë është procesi brenda ministrive për të ndjekur nga afër vendimet e qeverisë dhe për të garantuar se ministritë i kryejnë detyrën(at) e tyre. Në rastin kur përgjegjia është se kjo është përgjegjësi e secilit sektor, kjo mund të tregojë se ministria në vetvete mund të mos jete duke e menaxhuar këtë hap në mënyrën e duhur, pasi kjo përjasje ia lë shumë gjëra rastësisë. Duket sikur do të ishte më mirë që ministritë të kishin një proces, nëpërmjet të cilit Sekretari i Ministrisë të siguronte se pas çdo seance të qeverisë bëhet rishikimi i vendimeve, bëhet ndarja e detyrave për sektorët ose individët e caktuar dhe ekziston gjithashtu një proces i raportimit mbrapsht tek Sekretari për të garantuar një zbatim në kohë të tyre. Një proces i tillë duket se ekziston vetëm në pak prej administratave që i janë përgjigjur pyetësorit.

3.10 Hapi 10: Proçesi Parlamentar dhe Miratimi

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Një hap i tillë kërkohet për disa vendime të qeverisë, por jo për të gjitha. Proçedurat për miratimin e legjislacionit në parlament normalisht përcaktohen nga Kushtetuta dhe/ose vetë parlamenti. Për legjislacion që vjen nga qeveria, Zyra e Qeverisë normalisht është përgjegjëse për të garantuar se janë përfaqësuar interesat e qeverisë.

Roli i Ministrive

Roli i ministrive në këtë hap është të jenë të përgatitura të shpjegojnë dhe të mbrojnë propozimet legjislative që ato kanë propozuar gjatë debateve parlamentare dhe në komitetet që i rishikojnë ato. Në shumicën e rasteve, është

vetë ministri i cili/e cila duhet të dalë vetë përpara parlamentit, por ai/ajo ka gjasa të kenë nevojë për mbështetjen e ekspertëve ligjorë dhe atyre të politikave nëse gjërat bëhen komplekse.

Në rast se parlamenti propozon ndryshime thelbësore, ministri duhet të jetë i përgatitur t'i analizojë dhe t'i vlerësojë ato, si edhe të hartojë një përgjigje të përshtatshme (për të pranuar, refuzuar apo për të arritur një kompromis) dhe për të argumentuar.

Tabela 10: Hapi 10: Proçesi Parlamentar dhe Miratimi

Rajoni CARDS	Ministritë kanë një proçes për të përgatitur dhe mbështetur Ministrin për debatet parlamentare mbi projektligjet	Nëse po, kush është përgjegjës?
Shqipëria	Po	Me kërkesë të parlamentit
BiH –Federata	Po	Stafi i emëruar nga qeveria
BiH – Rep Serbe	Po	Zëvendës Ministri për sektorin specifik
BiH – Shteti	Po	
Kroacia	Po	Asistenti i Ministrin informon Ministrin
Kosova	Po	Departamenti ligjor dhe/ose Kabineti Politik
Ish-rep. e Maqedonisë	Po	Stafi i emëruar nga qeveria
Mali i Zi	Po	Jo-zyrtar, por praktikë normale
Serbia	Po	Spektori përgjegjës
SaM – Unioni	Po	Spektori përgjegjës
Shtetet e Reja Anëtare		
Republika Çeke	Jo	
Estonia	Po	Përgjegjësi e Zyrës së Qeverisë
Hungaria	Po	Sekretari për Marrëdhëniet me Parlamentin (në ministri)
Polonia	Po	Spektori përgjegjës

3.11

Hapi 11: Zbatimi

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Në varësi të nevojës për legjislacion parlamentar, zbatimi konkret i akteve ligjore mund të vijojë menjëherë pas vendimit të qeverisë ose mund të fillojë pasi ligji kalohet në parlament. Zbatimi përfshin përgatitjen dhe miratimin në parlament të legjislacionit dytësor (atëhere kur kjo është e nevojshme), e ndjekur nga zbatimi konkret në terren, gjë që është qartësisht përtej fushës së këtij dokumenti.

Roli i Ministrive

Zbatimi është përgjegjësi e ministrave individualë dhe e ministrive ose e agjencive të tyre. Në rastin e legjislacionit parësor, miratimi në parlament shpeshherë çon drejt nevojës për përgatitjen e legjislacionit dytësor në ministri. Përgatitja e këtij legjislacioni është në fakt një proçes hartimi politikash “në miniaturë” dhe si i tillë mund të sjellë nevojën për disa prej aktiviteteve të përshkruar në hapat 3-5 më sipër, pasuar nga aprovimi i brendshëm brenda ministrisë dhe nënshkrimi prej ministrit.

Pasi krijohet kuadri ligjor, mund të fillojë zbatimi dhe/ose futja në fuqi. Këto aktivitete janë pjesë e përgjegjësisë të përgjithshme administrative dhe e agjencive përkatëse dhe janë jashtë fushës së këtij dokumenti.

Tabela 11: Hapi 11: Zbatimi

Rajoni CARDS	Ministritë kanë një proces të specifikuar për të monitoruar zbatimin e vendimeve të qeverisë	Nëse po, si menaxhohet ky proces?
Shqipëria	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
BiH –Federata	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
BiH – Rep. Serbe	Po	Sekretaria e Ministrisë
BiH – Shteti	Jo	--
Kroacia	Jo	Përgjegjësi e çdo sektori
Kosova	Jo	Përgjegjësi e çdo sektori
Ish-rep. e Maqedonisë	Jo	Përgjegjësi e çdo sektori
Mali i Zi	Po	Përgjegjësi e çdo sektori (menaxhuar nga kabineti politik)
Serbia	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
SaM – Unioni	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
		--
Shtetet e Reja Anëtare		
Republika Çeke	Jo	--
Estonia	Jo	--
Hungaria	Po	Përgjegjësi e çdo sektori
Polonia	Po	Sekretari i Ministrisë nëpërmjet një procesi zyrtar qendror

Kjo tabelë vë në dukje një prej dobësive më të mëdha të shumicës prej sistemeve të politikave në rajon, vë-mendjen e pamjaftueshme në nivel ministrish përsa i përket zbatimit të vendimeve. Rreth gjysma e të anketuarve raportojnë se nuk ekziston një proces në nivel ministrish për monitorimin e zbatimit, nga ata që raportojnë se ekziston një proces, pothuajse të gjithë raportojnë se kjo është përgjegjësi e çdo sektori. Siç edhe u theksua në lidhje me ndjekjen e detyrave të caktuara nga seancat e qeverisë, “përgjegjësi e çdo sektori” në fakt do të thotë se zbatimi nuk menaxhohet në mënyrë konsekuente nga menaxhimi i lartë i ministrisë, dhe i lihet shumë rastësisë. Pa një proces të mirë-detajuar, si mundet që ministria –dhe ministri – të jenë të sigurt se detyrat që kanë lidhje me zbatimin (p.sh. pregatitja e legjislacionit dytësor, krijimi i njësive administrative dhe i procedurave të nevojshme për zbatim) kryhen në të vërtetë?

3.12

Hapi 12: Monitorimi dhe Vlerësimi

Përshkrim i Përgjithshëm i Hapit

Ekzistojnë në fakt dy lloj monitorimesh dhe vlerësimesh. I pari është zyrtar dhe ka të bëjë kryesisht me monitorimin e performancës së ministrive brenda afateve kohore të përcaktuara në vendimet e qeverisë. Ky është roli i Zyrës së Qeverisë dhe shumë qeveri kanë një sistem (zakonisht të kompjuterizuar) për ndjekjen e vendimeve të qeverisë dhe për monitorimin e detyrave të caktuara nga ministritë.

I dyti përfshin vlerësimin aktual të efektshmërisë së kërkesave të politikave dhe atyre ligjore në përmbushjen e objektivave të tyre. Ky lloj vlerësimi mund të kryhet vetëm disa kohë pas zbatimit, shpesh më tepër se një apo dy vjet. Metodatat dhe teknikat për kryerjen e vlerësime të tilla ex post janë në thelb shumë të ngjashme me ato të përdorura për vlerësimet e impaktit ex ante.

Roli i Ministrive

Vlerësimi i efektshmërisë së aktiviteteve përsa i përket përmbushjes së objektivave të politikave dhe efektshmërisë nga pikëpamja e kostos duhet të jetë roli i ministrive. Pavarësisht kësaj, mund të thuhet me një shkallë sigurie

se një gjë e tillë kryhet rrallë në këtë rajon dhe sigurisht jo rregullisht dhe në mënyrë koherente. Ka mundësi që një pjesë e “vlerësimit” jozyrtar kryhet, pasi ata që zbatojnë politikat nuk mund të shmangin formimin e disa opinionëve mbi efektshmërinë e politikave. Pavarësisht kësaj, meqenëse ky vlerësim jo-zyrtar bëhet kryesisht në një mënyrë ad hoc, ai nuk mund të mbështesë në të vërtetë ciklin e marrjes së feedback-ut të nevojshëm rreth politikës ekzistuese dhe nevojës për ndryshim dhe reformë.

Ka shumë pak mundësi që nëpër ministri të krijohet një proces i rregullt deri në momentin kur Zyra e Qeverisë të nxjerrë udhëzime dhe direktiva në këtë fushë për aprovim nga qeveria dhe derisa të ketë ndonjë metodë për respektimin e këtyre kërkesave. Pasi kjo të jetë bërë dhe ministritë ta kenë pranuar përgjegjësinë e tyre për t'u përfshirë në kryerjen e vlerësimeve rregullisht, ka burime të ndryshme informacioni që udhëzojnë se si duhet kryer ky vlerësim, duke përfshirë kurset e trajnimit dhe materialet e trajnimit të përgatitura nga universitetet e ndryshme dhe institucione trajnimi.

Tabela 12: Hapi 12: Monitorimi dhe Vlerësimi

Rajoni CARDS	Ministritë kryejnë një vlerësim ex post mbi efektshmërinë e politikave dhe të programeve	Vlerësimi i kërkuar nga Rregullat e Proedurës
Shqipëria	Ndonjëherë	Po
BiH –Federata	Ndonjëherë	Po
BiH – Rep. Serbe	Po	Po
BiH – Shteti	Rrallë	Po
Kroacia	Ndonjëherë	--
Kosova	Ndonjëherë	Po
Ish-rep. e Maqedonisë	Rrallë	Jo
Mali i Zi	Po	Po
Serbia	Ndonjëherë	Jo
SaM – Unioni	Ndonjëherë	Jo
Shtetet e Reja Anëtare		
Republika Çeke	Jo	Jo
Estonia	Ndonjëherë	Jo
Hungaria	Ndonjëherë	Po
Polonia	Ndonjëherë	Jo

Kjo tabelë nxjerr sërish në pah një dobësi të madhe në menaxhimin e politikave nëpër ministri: mungesën e vlerësimit sistematik të efektshmërisë së politikave dhe të programeve. Duhet pranuar që kjo është një detyrë e vështirë dhe mund të dojë shumë kohë dhe të jetë e kushtueshme. Sidoqoftë, kjo është thelbësore nëse administrata do që të shmangë mangësi serioze gjatë zbatimit, një problem i identifikuar shpesh nga BE-ja kur vlerësohet progresi drejt adoptimit të acquis. Gjithashtu, kur nuk ka vlerësim ex post, është e vështirë për ministritë të përcaktohet se kur politikat dhe legjislacioni duhen rishikuar në mënyrë që të përmbushin objektivat e tyre në mënyrë më të efektshme. Ashtu siç përmendet edhe në literaturë, shpeshherë është e mundur të kryhen vlerësime me burime të kufizuara, nëpërmjet përdorimit të teknikave jo të kushtueshme, siç janë konsultimet dhe intervistat me grupin(et) e synuara dhe vlerësime të thjeshta mbi zbatimin dhe efektshmërinë nga pikëpamja e kostos.

KAPITULLI 4: PËRMBLEDHJE DHE REKOMANDIME

4.1 Çështje për t'u Përmirësuar

Ministritë janë në një pozicion unik përse i përket marrjes së rolit udhëheqës në një numër hapash në procesin e hartimit të politikave. Këto hapa janë të gjithë të lidhur me përmbajtjen e politikave; hartimin e politikave, pregatitjen e projektligjeve, konsultimet, zbatimin, monitorimin dhe vlerësimin. Ajo çfarë këto fusha kanë të përbashkët është fakti se ato janë drejtpërsëdrejti të lidhura me përmbajtjen e vetë politikës dhe me përgjegjësinë e ministrit individual për një fushë të caktuar aktiviteti dhe jo me përgjegjësinë kolektive të qeverisë si e tërë. Kjo është logjika e ndarjes së përgjegjësisë mes ministrave nga njëra anë, si anëtarë individualë të qeverisë, të mbështetur nga ministritë e tyre përkatëse dhe nga ana tjetër qeveria si e tërë, e mbështetur nga Zyra e Qeverisë.

Në fushën specifike të kompetencës së ministrisë, ministri ka (ose duhet të ketë) një avantazh në kryerjen e këtyre detyrave, pasi është pikërisht ministria që është përgjegjëse për zhvillimin e vazhdueshëm dhe mirëmbajtjen e:

- kontakteve me publikun përkatës të ndikuar nga politikat dhe legjislacioni i zbatuar prej ministrisë;
- vazhdueshme, njohurinë e thellë të specializuar mbi një fushë të veçantë të aktivitetit;
- njohurisë mbi politikat dhe legjislacionin ekzistues, duke përfshirë ndonjë dobësi, si për shembull pakënaqësinë e përfituesve; dhe
- të njohurisë së nevojave dhe vështirësisë së zbatimit dhe të respektimit.

Sidoqoftë, kjo është një thikë me dy presa. Në qoftë se ministria nuk mirëmban elementët e mësipërm në një mënyrë të rregullt, duke qëndruar në mënyrë të vazhdueshme në kontakt me njerëzit dhe grupet brenda fushës së saj të kompetencave dhe në qoftë se ministria nuk dëgjon dhe mëson nga përvoja, ajo nuk do të jetë në gjendje të hartojë politika dhe legjislacion të mirë, por përkundrazi do të rrisë shpresat dhe zhgënjimin. Hartimi i politikave nuk është një shkencë teorike apo një proces mekanik objektiv, edhe atëhere kur ai përdor disa mjete shkencore dhe procedura zyrtare për analizimin e problemeve dhe vlerësimin e zgjidhjeve. Kryesisht, hartimi i politikave është një çështje gjykimi e cila shtjellohet nëpërmjet një procesi bashkëveprues ndërmjet ekspertëve të ministrisë dhe aktorëve shoqërorë, të cilëve ato u shërbejnë dhe verprimeve të cilët ato rregullojnë.

Të anketuarit e pyetësorit duket se janë plotësisht të ndërgjegjshëm mbi rëndësinë e një procesi të përshtatshëm për hartimin e politikave. Të anketuarve iu kërkua të tregonin se sa i kënaqshëm ishte sistemi i politikave dhe ai legjislativ nëpër ministri. Të gjithë me përjashtim të njërit u përgjigjën se sistemi kishte nevojë për përmirësim. Të anketuarit u pyetëm më pas të tregonin se cilat fusha në sistemet e tyre kishin nevojë për përmirësim. Rezultatet janë paraqitur në Tabelën 13 (të anketuarit mund të zgjidhnin sa fusha të donin dhe shumica e tyre zgjidhën pesë ose gjashtë nga 11 fusha të propozuara).

Vini re se përgjegjësia për hartimin e projektligjeve që ndjekin modelin Anglo-Sakson vendoset mbi parlamentin (Britani e Madhe) ose mbi Ministrinë e Drejtësisë (Kanada) dhe jo ministrive. Kjo është e mundur për sa kohë ministritë pregatisin dokumentat e tyre të politikave në detaj të mjaftueshëm për të mundësuar hartimin nga ana e ekspertëve ligjorë të cilët nuk janë ekspertë në fushën e përmbajtjes.

Tabela 13: Cili duhet të jetë Fokusi i Hapave për të Përmirësuar Proçesin e Politikave?

	Nr. i qeverive që zgjedhën këtë fushë:
Rishikimi i Rregullave të Proçedurës së Qeverisë	6
Më shumë kontroll nga Zyra e Qeverisë	8
Proçedura më të qarta brenda ministrive	10
Kërkesa për përgatitjen e dokumentave të politikave përpara hartimit të projektligjeve	8
Konsultime më të mira ndër-ministrorë	7
Më tepër konsultime me shoqërinë civile	8
Njësi qendrore më të forta brenda ministrive për kryerjen e funksioneve të politikave	11
Një proçes më i decentralizuar brenda ministrive	2
Më shumë autoritet i dhënë për departamentet ligjore nëpër ministri	3
Më tepër staf në departamentet ligjore	6
Më tepër trajnim në aftësitë e politikavë për stafin e ministrisë	13

Të anketuarve iu bë më pas një pyetje pasuese se cilët elementë të Rregullave të Proçedurave do të ishin më të rëndësishme për t'u ndryshuar. Rezultatet, në Tabelën 14, sërish fokusohen në përgatitjen e politikave nëpër ministri.

Tabela 14: Çfarë Ndryshimesh Duhet të Kërkohen në Rregullat e Proçedurës për të Përmirësuar Proçesin?

	Nr. i qeverive që kanë zgjedhur këtë element:
Më tepër kohë për rishikimin e propozimeve	3
Specifikim më i mirë i konsultimeve ndër-ministrorë	6
Kërkesa më të qarta rreth koncepteve politike	11
Kërkesa për vlerësimin e impaktit	11
Më tepër autoritet për Zyrën e Qeverisë për të rishikuar propozimet dhe për ti kthyer ato nëse nuk janë të përshtatshme (kontrolli i cilësisë)	6

4.2 Hapat e rekomanduar më tej

Për të përmirësuar rolin e ministrive në proçesin e hartimit të politikave, pikat e mëposhtme duhen patur parasysh:

1. “Rregullat e proçedurës” së qeverisë duhet të përshkruajnë në mënyrë më të plotë përgjegjësitë e ministrive në dhënien e informacionit cilësor qeverisë në mbështetje të propozimeve që ato kanë paraqitur për vendime qeverie. Rregullat mund të specifikojnë llojin e analizës që duhet kryer (p.sh. vlerësim impakti, analizë kosto/përfitim, analizë krahasuese). Ato mundet gjithashtu të specifikojnë llojin e informacionit të kërkuar (p.sh. impakti mbi industrinë, shpërndarja e përfitimeve dhe e kostove në shkallë vendi, avantazhet dhe disavantazhet e varianteve, pikëpamjet e OJQ-ve dhe të organizatave të shoqërisë civile, si edhe pikëpamjet thelbësore të ministrive të tjera).

2. Zyra e Qeverisë duhet të zhvillojë kapacitetet e saj për vlerësimin e cilësisë së informacionit të dorëzuar nga ministrinë në mbështetje të propozimeve të tyre dhe asaj duhet t'i jepet autoriteti për të kthyer propozimet mbrapsht për t'u punuar sërish nëse informacioni është i pamjaftueshëm ose i një cilësie të ulët.

3. Rregullat e procedurës duhet të përfshijnë një kërkesë që dokumentat politikë të paraqiten dhe të diskutohen nga qeveria përpara hartimit të projektligjeve, të paktën në rastet kur parashikohen ndryshime madhore të politikave. Nuk është e lehtë ta vësh një kërkesë të tillë në zbatim, por është e mundur dhe e nevojshme.
4. Ministrinë duhet të rishikojnë dhe shqyrtojnë procedurat e brendshme për përgatitjen e propozimeve për qeverinë, duke i kushtuar vëmendje të veçantë qartësisht dhe forcimit të:
 - procedurës për planifikim vjetor të punës për hartimin e politikave;
 - procedurat për konsultimin e grupeve të jashtme të interesit;
 - procedurat për konsultimet ndër-ministore;
 - procesi për aprovimet ndër-ministore; dhe
 - procedurat për monitorimin, vlerësimin dhe raportimin e arritjeve dhe të mangësive të politikave.
5. Ministrinë duhet të kenë një metodë dhe një procedurë për koordinimin e brendshëm dhe kontrollin e cilësisë së produkteve të tyre politike dhe ligjore. Mënyra aktuale e menaxhimit të politikave brenda ministrive duhet të rishikohet dhe ministrinë duhet të shqyrtojnë seriozisht mundësinë e krijimit të një menaxhimi më të përqendruar dhe më gjithëpërfshirës nga zyrtarët e nivelit të lartë (p.sh. Sekretari i Ministrisë).
6. Ministrinë duhet të qartësojnë dhe të rregullojnë rolet dhe përgjegjësitë e njësisë ligjore në procesin politik.
7. Ministrinë duhet të zhvillojnë ekspertizën e stafit në të gjithë departamentet sektoralë në lidhje me analizën e politikave dhe të vlerësimit të impaktit. Trajnimi i stafit të të gjithë sektorëve në teknikat e hartimit të politikave duhet të përbëjë një prioritet. Si hap i parë, ministrinë mund të shqyrtojnë mundësinë për të krijuar një njësi të vogël me ekspertizë teknike në këto fusha, stafi i së cilës do të luajë rolin e “konsulentëve” për departamentet sektoralë.

SHTOJCË: SHEMBUJ NGA DOKUMENTAT VENDORË

Hapi 1: Përcaktimi i Prioriteteve të Qeverisë

Slovenia: Në Qershor të vitit 2005, Qeveria adoptoi Strategjinë për Zhvillimin e Sllovenisë për periudhën 2004-2013 (dhjetë vitet e para të anëtarësisë në BE), e cila është një dokument politik që trajton zhvillimin e përgjithshëm të të gjithë vendit.

Ekziston gjithashtu një grup dokumentash të miratuara nga Parlamenti, i cili është tepër i rëndësishëm për hartimin e përgjithshëm të politikave dhe ku roli i ministrive është i rëndësishëm. Këto dokumenta, të cilët quhen Programe Kombëtare shërbejnë për hartimin e politikave kombëtare. Aktualisht, ka 14 Programe Kombëtare në fusha të ndryshme të zhvillimit shoqëror (studime, kujdes social, sport, mbrojtje mjedisi, siguria në trafikun rrugor, etj.). Programi Kombëtar përgatitet dhe hartohet nga Ministria përgjegjëse me propozim nga Qeveria. Ajo (kur e pranon) ia përcejell Programin Parlamentit, i cili e kalon atë nëpërmjet një procedure të veçantë legjislative. Një Program Kombëtar nuk është një ligj, por adoptohet nga Parlamenti dhe ka efekte të rëndësishme për fushën e jetës shoqërore që rregullohet prej tij.

Kryeministri mund t'i japë ministrit një direktivë të detyrueshme për punën e ministrisë. Nëse Ministri mendon se direktiva e detyrueshme nuk përputhet me grupin e politikave të Qeverisë, ai/ajo mund të kërkojnë që Qeveria ta shtrojë këtë çështje për diskutim.

Hungaria: Në përputhje me Aktin mbi Legjislacionin, qeveria duhet të pregatisë një program legjislacioni për një periudhë pesë-vjeçare, ku përshkruhen ligjet dhe dekretet më të rëndësishme që duhen përgatitur. Gjatë kohës së përgatitjes së këtij programi legjislacioni, konsultohen të gjithë kryetarët e institucionieve të pushtetit ekzekutiv, si edhe presidenti i Gjykatës Supreme, Prokurori i Përgjithshëm, organizatat shoqërore dhe sindikatat, pushteti vendor i Budapestit dhe qarqet e vetëqeverisura.

Austria: Në fillim të mandatit të Qeverisë, nëpunësit civilë të ministrive studiojnë me shumë saktësi programet e qeverisë, strategjitë politike, objektivat politike në mënyrë që të jenë në gjendje të nxjerrin prej tyre linjën dhe veprimet për të ardhmen.

Slovakia: Dokumenti parësor që përmban orientimin e qeverisë dhe të objektivave të saj në fushat individuale të politikës publike është manifesti i qeverisë, të cilin çdo qeveri duhet t'ia paraqesë Këshillit Kombëtar brenda 30 ditësh të emërimit të saj. Mbi bazën e manifestit, parlamenti bën një votim besueshmërie, dhe i jep mandatin qeverisë.

Për këtë arsye, manifesti i qeverisë mund të konsiderohet si mandati i shumicës parlamentare për qeverinë e cila duhet të pregatisë dhe të zbatojë hapat e propozuar në manifest. Ky mandat ka dy aspekte. Para së gjithash, ai është një shprehje e përgjithshme e besimit tek qeveria nga shumica e deputetëve që përfaqësojnë – bazuar në rezultatet e zgjedhjeve - qytetarët. Sidoqoftë, në një nivel më praktik, shprehja e besimit mund të perceptohet gjithashtu edhe si një angazhim jo-zyrtar i shumicës së parlamentit për të mbështetur projektligjet e paraqitura nga qeveria në përputhje me manifestin.

Në kushtet e një qeverie koalicioni – jo vetëm në Sllovakia – një manifest qeverie gjithashtu përmbush një rol që pavarësisht se është jo-zyrtar është tepër kritik: rolin e marrëveshjes ndërmjet partive të veçanta politike që marrin pjesë në formimin e qeverisë, mbi objektivat dhe instrumentat e tij në fushat e veçanta të politikave publike. Periudha e përgatitjes për formimin e qeverisë dhe të manifestit të saj duhet të jetë një periudhë gjatë së cilës pjesëmarrësit e ardhshëm në qeveri bien dakord mbi kufijtë dhe ambicjet kryesore të qeverisjes, e cila – kur rrepretohet – do t'i mundësojë qeverisë, anëtarëve të saj dhe parlamentit të punojnë relativisht paqësisht dhe në mënyrë produktive brenda kufijve mbi të cilët është rënë dakord.

Polonia: Prioritetet politike vendosen nga e gjithë Qeveria dhe për to është rënë dakord në kohën e formimit të Qeverisë dhe ndonjëherë në marrëveshjen e koalicionit. Por kjo procedurë nuk është e një natyre sistematike. Ajo varet veçanërisht nga situata ndërmjet partnerëve të koalicionit. Dokumenti kryesor, i cili parashtrohet prioritetet e Qeverisë, është një exposé e Kryeministrit e cila i paraqitet Parlamentit në fillim të mandatit të Qeverisë. Të gjitha programet e punës së qeverisë duhet të jenë në linjë me exposé-në e Kryeministrit.

Republika Çeke: Nuk ekzistojnë procedura zyrtare të përcaktuara për përgatitjen e Deklaratës së Politikave të Qeverisë. Zakonisht, Deklarata përgatitet nga Kabineti i Këshilltarëve të Kryeministrit. Deklarata e Politikave është pak a shumë një përmbledhje e propozimeve të parashtruara nga Ministrinë e Veçanta. Kjo mund, siç edhe ka ndodhur në shumë raste, të vërë në rrezik konsekuencën dhe koherencën e Deklaratës së Politikave. Për fat të keq, shpesh nuk ka shumë kohë për përgatitje dhe ndryshime në Deklaratën e Politikave. Konsultimet thelbësore me Ministrinë nuk bëhen përpara se Deklarata e Politikave t'i dërgohet Qeverisë dhe Parlamentit.

Me përjashtim të disa prioriteteve politike mbi të cilat është rënë dakord dhe mbi të cilat është vënë theksi gjatë negociatave të koalicionit, si për shembull Reforma për Pensionet ose projektligje të rëndësishme, është në pushetimin e vetë atyre të ngarkuar me shkrimin e Deklaratës së Politikave, për të vendosur se cilat detyra legjislative apo politika do të përfshihen në Deklaratë. Shumë ndryshime ndodhin në minutën e fundit ndërkohë që departamentet “konkurrojnë” për ta futur pjesën e tyre të legjislacionit ose propozimet politike në Deklaratë për të fituar rëndësi në lidhje me këtë. Për këtë arsye, vërehet se shpesh ekziston një listë tepër e detajuar legjislacioni, që duhet përgatitur në disa fusha dhe vetëm disa formulime të përgjithshme politike në disa fusha të tjera.

Mënyra tjetër për të përcaktuar prioritetet e Qeverisë është përgatitja e koncepteve të veçanta strategjike, si për shembull Programi i Konvergjencës ose Strategjia Ekonomike. Një ministër i caktuar është zakonisht përgjegjës për përgatitjen e këtij dokumenti. Megjithatë ekzistojnë procedura zyrtare për përgatitjen e propozimeve politike të Qeverisë, stili, mënyra e përgatitjes dhe cilësia e përmbajtjes së këtyre dokumentave ndryshon.

Hapi 2: Politika vjetore dhe Planifikimi Legjislativ

Slovenia: Programi vjetor i Qeverisë konsiston në një listë ligjesh dhe rregulloresh që janë planifikuar gjatë vitit të ardhshëm. Secila pjesë e legjislacionit duhet të ketë vetëm një shpjegim të shkurtër. Programi vjetor i Qeverisë është më tepër një plan pune se sa një dokument politik. Një dokument i ngjashëm është një raport vjetor i cili përfshin një listë të ligjeve dhe rregulloreve të adoptuara.

Spanjë: Identifikimi i problemit zakonisht vjen nga një program qeverie. Programi i Qeverisë, i cili në thelb është një përmbledhje ekzekutive e programit elektoral që luan një rol në zgjedhjet partiake që mbështesin qeverinë, merr formë në kalendarin legjislativ. Kalendarin legjislativ është një dokument jo-plotë që përgatitet nga Ministria e Presidencës (CoG) në përputhje me Ministrinë.

Përveç programit qeveritar dhe problemeve të paparashikuara (si për shembull një katastrofë mjedisore), burimet e tjera të identifikimit të problemit janë opinioni publik dhe marrëveshjet ndërkombëtare. Problemi i dhunës në familje është një nga çështjet që është sjellë në vëmendje nga opinioni publik. Kështu, ligji i parë që u kalua nga Qeveria aktuale ishte ligji i Dhunës në Familje. E njëjta gjë mund të thuhet, për shembull, për politikën e strehimit.

Slovakia: Manifesti i qeverisë në Sllovaki reflektohet në dy dokumenta bazë planifikimi të qeverisë në fushën e politikave publike – Planin e Punës së Qeverisë dhe Detyrat Legjislative të Qeverisë. Këto dy dokumenta të përvitshme aprovohen nga qeveria në fillim të çdo viti dhe për këtë arsye mund të konsiderohen jo vetëm si plani i zbatimit për manifestin e qeverisë, por gjithashtu si një mundësi për të plotësuar prioritetet e rëndësishme të qeverisë, të përcaktuara paraprakisht, nga detyrime të tjera të cilat janë rezultat i iniciativës së ministrave ose rezultat i kërkesave të patrajuara në manifest.

Mbi bazën e Planit të Punës së Qeverisë dhe Planit të Detyrave Legjislative, propozuesve individualë u caktohet detyra për të paraqitur propozimin e tyre për shqyrtim nga ana e qeverisë në muajin e paracaktuar.

Hungaria: Në përputhje me vendimin e Qeverisë rreth rregullave proceduriale të qeverisë, Qeveria vendos mbi planin e saj të punës për një periudhë gjashtëmuajore, në të cilin detyrat që duhen përmbushur janë të detajuara

dhe të planifikuara për çdo muaj. Paralelisht me përgatitjen e planit të punës Qeveria adopton programin ligjvënës i cili botohet në Fletoren Zyrtare. Gjatë fazës së përgatitjes së planit të punës dhe të programit ligjvënës,

Qeveria gjithashtu mban parasysh edhe detyrimet e saj që rrjedhin nga anëtarësimi i Hungarisë në BE. Periudhat gjashtëmuajore të planifikimit sigurojnë mundësinë e modifikimit të politikave ekzistuese nëse një gjë e tillë është e nevojshme në lidhje me problemet e zbatimit, elementët ekonomikë, ose situatat e jashtëzakonshme.

Polonia: Proçesi i planifikimit të punës së Këshillit të Ministrave bazohet në programet vjetore të punës, të cilat zakonisht menaxhohen nga Kancelari i Kryeministrit (KiK). Ekzistojnë programe pune vjetore dhe në ndonjë rast edhe më të shkurtra të Këshillit të Ministrave, të cilat hartohen nga KiK-u duke u bazuar në sugjerimet e ofruara nga Ministritë nëpërmjet një procedurë nga poshtë-lart. KiK-u nuk është përgjegjës për garantiminin e koherencës të planeve operationale me prioritetet e Qeverisë. Përgjegjësia për të garantuar koherencë me objektivat e përgjithshëm strategjikë të qeverisë është e Kryeministrit.

Republika Çeke: Plani Vjetor i Veprimeve Legjislative të Qeverisë, si edhe Plani i Veprimeve jo-Legjislative të Qeverisë përgatiten nga Zyra e Qeverisë dhe aprovohen çdo vit prej Qeverisë. Përveç kësaj, Pikëpamjet Legjislative dhe jo-Legjislative të Veprimeve të Qeverisë për dy vitet në vazhdim botohen çdo vit. Këto dokumenta përgatiten nga Zyra e Qeverisë pasi Ministritë dorëzojnë propozimet e tyre dhe bazohen mbi Deklaratën e Politikave të Qeverisë. Zyra e Qeverisë është gjithashtu përgjegjëse për të monitoruar nëse Ministritë janë në një linjë me Planin. Çdo muaj, Qeveria diskuton Raportin mbi përmbushjen e Detyrave të Qeverisë për muajin e kaluar.

Hapi 3: Përgatitja e Propozimeve të Politikave (Duke përfshirë Analizën e Politikave, Vlerësimin e Impaktit, Konsultimet me Shoqërinë Civile)

Slovenia: Analiza kosto/përfitim e çdo legjislacioni paraprak ose projektligji fokusohet vetëm mbi efektin e tyre në buxhetin e shtetit. Ndryshimet për buxhetin e shtetit duhet të vlerësohen për tre vitet e ardhshme dhe duhet të përfshijnë propozimet për kompensimin e shpenzimeve të rritura ose kompensimet për të ardhurat në rënie të buxhetit të shtetit. Kur analiza financiare nuk llogarit koston për buxhetin dhe disa kosto dalin më vonë, këto kosto kompensohen nga rezerva buxhetore e dorëzuesit të analizës (zakonisht një ministri).

Cikli politik është tejet i formalizuar dhe i ligjëruar. Aktivitetet në fushën e hartimit, monitorimit dhe vlerësimit të politikave janë të parashtruara; nuk ekzistojnë shumë hapësira për përgatitjen e politikave si variante që u shërbejnë një numri të gjerë aktorësh. Në sistem mund të gjenden vetëm disa dokumenta politikë (p.sh. strategji të qeverisë, programe kombëtare). Shumica e hartimit të politikave konsiston në hartimin e projektligjeve.

Gjatë proçesit të hartimit të projektligjeve, teknikat për vlerësimin e impaktit, përgatitja dhe analiza e varianteve të ndryshme janë të rralla. Vlerësimi i impaktit rregullator kufizohet me impaktin mbi buxhetin e shtetit; pasojat për aktorët e tjerë (ekonomia, qytetarët, mjedis) nuk vlerësohen sistematikisht.

Spanja: Një iniciativë, që më parë negociohej me palët e tjera të interesit, tani ka marrë formën e një projekti normativ që duhet të bazohet në një memorandum shpjegues si edhe në një memorandum ekonomik. Gjatë gjithë proçesit të hartimit të politikave, përdoren projektpropozime të ndryshme, të cilat modifikohen në përputhje me kontributete e aktorëve të ndryshëm të përfshirë në proçes.

Memorandumi shpjegues dhe memorandumit ekonomik janë të detyrueshëm për të gjithë projektet normative. Gjithashtu, në Spanjë është e nevojshme që ligjet të përmbajnë një memorandum mbi efektet e tyre të mundshme mbi barazinë ndërmjet meshkujve dhe femrave. Projektet që merren me mjedisin natyror duhet të shoqërohen me një raport mbi ndikimin që zbatimi i tyre mund të ketë në mjedis.

Slovakia: Akti mbi Ndarjen e Detyrave dhe të Përgjegjësive shpërndan përgjegjësitë për fusha të ndryshme politikash nëpër ministri dhe agjenci të tjera të pushtetit qendror. Akti u vesh këtyre enteve përgjegjësinë për formulimin e një politike të unifikuar të Shtetit në fushat e caktuara, si edhe për zbatimin e politikës. Akti gjithashtu u ngarkon atyre detyra të mëtejshme për të studiuar “problemet që bien nën juridiksionin e tyre, si edhe të analizojnë rezultatet e arritura ... për të marrë masa me qëllim zgjidhjen e problemeve aktuale ... për të zbatuar strategji për zhvillimin e fushave të caktuara dhe për të zgjidhur çështje madhore, për të përgatitur projektligje

dhe – pas procesit të rishikimit – për t'ia paraqitur ato qeverisë.”

Rrallë ndodh në Sllovaki që një ministri të ketë një njësi politikash përgjegjëse për hartimin e të gjitha politikave dhe asnjë nga ministrinë shumë-sektorale të linjës nuk e ka një njësi të tillë. Edhe në rastin kur ekziston një njësi për hartimin e politikave (p.sh. në Ministrinë e Mjedisit), ajo nuk është burimi i vetëm i dokumentave politikë dhe i ligjeve brenda një ministrie, por është njëri prej hartuesve të cilës i është ngarkuar detyra për të garantuar një lidhje llogjike dhe koherencë të të gjithë produkteve (outputs) të tjera. Kështu që struktura e zakonshme e ministrisë në Sllovaki përmban departamente të ndryshëm të linjës të cilët janë përgjegjës për politikën që bien nën fushën e tyre të kompetencave. Këto departamente hartojnë pjesën më të madhe ose të gjitha dokumentet e politikave, por duhet përmendur gjithashtu edhe roli i dy departamenteve të tjerë horizontale.

Departamenti ligjor i çdo Ministrie është përgjegjës për hartimin e legjislacionit. Meqenëse legjislacioni është një prej formave kryesore të zhvillimit të politikave në Sllovaki dhe shpesh ai nuk paraprihet nga ndonjë dokument zyrtar politik që do të parashtronte në detaj politikën që do të bëhej ligj, departamentet ligjore janë shumë të përfshirë në hartimin e politikave duke u mbështetur në përgjegjësinë e tyre për legjislacionin. Gjithashtu, departamenti financiar është përgjegjës për përgatitjen e buxhetit dhe zbatimin e tij, që gjithashtu mbart një rol të rëndësishëm politik. Përveç kësaj, çdo propozim politikash dhe projektligj duhet të jetë me kosto të llogaritur, gjë që në disa raste bëhet nga departamentet e linjës dhe në disa raste të tjera nga departamenti i financave.

Kohët e fundit, Sllovakia ka ndërmarrë një sërë ndryshimesh institucionale në dy prej Ministrive; Ministrinë e Financës dhe Ministrinë e Punës, Çështjeve Sociale dhe të Familjes, duke krijuar Institutin e Politikave Financiare dhe Institutin e Politikave Sociale si departamente brenda ministrisë. Këto dy institute shërbejnë si një kombinim i një grupi të brendshëm ekspertësh dhe një njësie politikash mbi çështjet që i kalojnë kufijtë e departamenteve të linjës ose për të cilët ministria nuk është zyrtarisht përgjegjëse, por në të cilat ajo ka një interes të vazhdueshëm.

Rregullat zyrtare dhe jo-zyrtare për procesin ndër-ministror të hartimit të politikave mbulojnë hapa që prej zanafillës derin në aprovimin e dokumentit politik ose të projektligjit nga një ministër dhe dërgimit në një kontekst më të gjerë. Por, Ministrinë në Sllovaki kanë prirjen e të mos-paturit të rregullave apo të udhëzuesve zyrtarë mbi mënyrën se dokumentat politikë duhet të hartohen dhe se si duhet të jetë i organizuar procesi. Në vend të kësaj, procesi ka prirjen të jetë i organizuar në një mënyrë ad hoc dhe tepër të ndryshueshme.

Hungaria: Gjatë hartimit të politikave, Ministria përgjegjëse për fushën e caktuar përcakton organet e ndryshme këshilluese, të cilët mund të përbëhen nga ekspertë, studiues dhe specialistë të tjerë. Zakonisht në rastin e problemeve horizontale, për të hartuar një politikë dhe për të përgatitur një vendim konsensual, krijohet një komitet me përfaqësues nga organet administrative përkatëse.

Në nivel ministrial, departamentet përgjegjëse për fusha të ndryshme të administratës publike sektorale brenda institucionit drejtojnë hartimin dhe vendimmarrjen për politikën përkatëse. Vetëm në disa ministri ekziston një njësi e veçantë përgjegjëse për kryerjen e analizave dhe zhvillimin e strategjive. Sipas kësaj strukture, departamentet sektorale, – në bashkëpunim me njësitë e kryerjes së analizave dhe të zhvillimit të strategjive, nëse ato ekzistojnë – përgatisin dokumentat që kanë lidhje me politikën sektorale përkatëse, ndërsa departamentet ligjore janë përgjegjëse për përgatitjen dhe finalizimin vetëm të tekstit ligjor.

Republika Çeke: Metoda konkrete për përgatitjen e politikave (analiza paraprake, konsultimet me palët e interesit, krijimi i grupeve të punës, etj.) janë lënë në dorën e Ministrisë përgjegjëse (ose të një autoriteti tjetër). Për këtë arsye, metoda ndryshon jo vetëm nga njëra ministri në tjetrën, por gjithashtu nga një dokument në tjetrin. Mënyra më e zakonshme është se Ministri i cakton një departament të veçantë të Ministrisë detyrën për përgatitjen e propozimit. Departamenti më pas fillon punën përgatitore, si për shembull analizimin e situatës ekzistuese, grumbullimin e të dhënave, etj. Nëse është i nevojshëm bashkëpunimi me departamente ose Ministri të tjera, atëherë këtyre të fundit u kërkohet ndihmë konkrete mbi baza ad hoc. Në raste më pak të shpeshta, nga departamenti përgjegjës ngrihet një grup pune ministror ose ndër-ministror. Rrallë, ftohen të marrin pjesë në grupin e punës palë interesi jashtë qeverisë.

Nëse bëhet ndonjë ndryshim rrënjësor në Akt, synimi rrënjësor i Aktit duhet të përgatitet dhe t'i dorëzohet më parë Qeverisë. Vetëm pasi ky synim rrënjësor është aprovuar nga Qeveria, Ministria fillon të punojë në përgatitjen

e tekstit. Synimi rrënjësor duhet të përfshijë analizën e situatës ligjore dhe faktike, një zgjedhje të propozuar duke përfshirë argumentimin pse është e nevojshme ndërmarrja e veprimeve nga ana e Qeverisë dhe analizën e impaktit ekonomik, social dhe mjedisor, duke përfshirë ndikimin mbi buxhetet publike, mjedisin e biznesit dhe trajtimin e barabartë të meshkujve dhe të femrave. Udhëzimet për procedurat e Vlerësimit të Impaktit si edhe për konsultimet me publikun janë duke u përgatitur.

Së fundmi, cilësia e vlerësimit të impaktit mbi mjedisin e biznesit rishikohet gjithashtu edhe nga Departamenti i Reformës Rregullatore dhe i Reformës së Administratës Qendrore të Shtetit në bashkëpunim me Kabinetin e zëvendës-kryeministrit për Ekonominë. Kjo është një fazë pilot që duhet të çojë drejt një kontrolli sistematik të cilësisë për të gjitha vlerësimet e impaktit ekonomike, sociale dhe mjedisore.

Gjermania: Legjislacioni përpiket të reagojë ndaj zhvillimeve në shoqëri dhe t'i menaxhojë ato. Nëse legjislacioni për një çështje të caktuar miratohet apo jo dhe forma që ai merr përbëjnë një tregues të kulturës politike dhe nxjerrin shumë informacion në pah në lidhje me situatën shoqërore. Në Gjermani, në çdo mandat legjislativ kalohen mesatarisht prej 400 deri në 500 ligje. Më tepër se 80 përqind e legjislacionit të propozuar hartohet nga ministrinë federale. Rishikimet e këtyre propozimeve të cilat kërkohen nga Bundestag-u gjatë konsultimeve të tij hartohen edhe ato gjithashtu nga ministria përkatëse në një proces të njohur si asistencë me formulim legjislativ.

Si rezultat i kësaj, ministrinë janë kryesisht përgjegjëse për përgatitjen dhe hartimin e legjislacionit të ri federal. Megjithatë, ministrinë nuk kanë ndarje të veçanta legjislative; në vend të saj, njësi përgjegjëse për një temë të caktuar është gjithashtu përgjegjëse për hartimin e legjislacionit që ka lidhje me atë temë.

Projektligjet duhet të përmbajnë memorandumun shpjegues. Lista e mëposhtme përmban një përmbledhje të një sërë propozimesh, që i nënshtrohen aprovimit dhe ekzaminimit. Organizata përkatëse udhëheqëse është e detyruar t'i marrë parasysh këto kritere dhe t'u përgjigjet atyre në mënyrë sa më konkrete që të jetë e mundur. Organizata udhëheqëse duhet të shpjegojë:

- qëllimin dhe nevojën për projektligjin dhe klauzolat e tij;
- faktet mbi të cilat është hartuar projektligji, dhe rezultatet mbi të cilat është bazuar ai;
- nëse ka apo jo zgjedhje të tjera të mundshme dhe nëse detyra mund të kryhet nga palët private dhe se çfarë arsyes çuan në refuzimin e saj, sipas rastit;
- nëse detyrat e informimit, detyrimet e tjera administrative ose vërejtjet mbi dhënien e së drejtës kanë filluar ose janë dhënë së bashku me procedurat përkatëse të lejes dhe të monitorimit të qeverisë, si edhe cilat janë bazat që argumentojnë kundër zëvendësimit të tyre nga detyrime vullnetare prej të adresuarit të normës ligjore;
- nëse ligji mund të kufizohet përsa i përket kohës;
- nëse projektligji propozon thjeshtimin e ligjit dhe të procedurave administrative dhe në veçanti nëse ai thjeshton ose zëvendëson rregulloret aktuale;
- nëse projektligji është në përputhje me ligjin e Bashkimit Europian;
-
- dryshimet për pozicionin ligjor aktual.

Projektligjet duhet të përmbajnë gjithashtu një deklaratë të impaktit rregullator. Impakt rregullator do të thotë ndikimet kryesore të ligjit. Kjo mbulon efektet e tij të synuara dhe efektet e pasynuara anësore. Pasqyra e impakteve të parashikuara rregullatore duhet të përgatitet në konsultime me ministrinë përkatëse federale, të cilat janë kompetente dhe përsa i përket efekteve financiare duhet të tregojë se mbi çfarë llogaritjesh apo hipotezash janë bazuar ato. Duhet të paraqiten gjithashtu ndikimet mbi të ardhurat dhe shpenzimet (bruto) të buxhetit publik, duke përfshirë ndikimet e parashikueshme që rrjedhin nga zbatimi i ligjit. Të ardhurat dhe shpenzimet e akumuluar në buxhetin federal duhet të ndahen për periudhën e planifikimit financiar shumëvjeçar të Federatës, duke theksuar nëse shpenzimet shtesë ose të ardhurat e ulura janë marrë parasysh në planifikimin financiar shumëvjeçar dhe se si mund të kompensohen ato. Mund të lindë nevoja të llogariten, ose edhe të vlerësohen shumat

në konsultim me Ministrinë Federale të Financave. Nëse nuk ka ndikime të parashikuara financiare, kjo duhet të deklarohet në memorandumun shpjegues.

Gjithashtu, memorandumun shpjegues duhet të japë detaje, në konsultim me Ministrinë Federale të Ekonomisë dhe Punës, mbi:

- kostot e industrisë dhe në veçanti ato të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme; dhe
- ndikimin e ligjit mbi çmimet për njësi, nivelet e çmimeve në përgjithësi dhe efektet e tyre mbi konsumatorin.

Ministria federale përgjegjëse për projektligjin duhet të grumbulljë detaje nga ekspertët dhe shoqatat përkatëse dhe në veçanti nga ndërmarrjet e vogla dhe të mesme.

Si rregull, njësitë përkatëse të punës brenda Ministrisë, të cilat mirëmbajnë listat e përshtatshme, janë të vetëdijshme se cilave shoqatave të interesuara duhet t'u jepet mundësia të reagojnë mbi çfarë problemesh. Në shumë raste, shoqatat kërkojnë të përfshihen në këto lista. Përfshirja nuk shërben vetëm për të rritur pranueshmërinë e legjislacionit të ri, por shërben gjithashtu për të lehtësuar barrën e gjykatave, për shembull për të evidentuar konflikte të mundshme, të cilat mund të zgjidhen më pas në legjislacion. Nuk mund të pritët nga një ministri e vetme të parashikojë të gjitha efektet e mundshme të legjislacionit të ri, duke patur parasysh rrejetin tepër kompleks të problemeve dhe pasojat e pasyruara. Për këtë arsye, të kërkuar kontributin e shoqatave të interesuara është thelbësore për të garantuar një legjislacion të mirë.

Polonia: Përgatitja e propozimeve politike është kërkesë kushtetuese dhe për këtë arsye është në pjesën më të madhe detyrë e Ministrive dhe e organeve të tjera shtetërore. Pavarësisht kësaj, në rrethana të caktuara Qeveria mund t'ia caktojë këtë detyrë organeve të specializuara (si në rastin e një grupi të posaçëm pune (ad hoc task force). Qeveria shqyrton variantet politike dhe bie dakord me parimet e politikave përpara hartimit të legjislacionit nga ana e Ministrisë. Megjithatë në disa raste urgjente Ministrinë kalojnë menjëherë në hartimin e projektligjit.

Hapi 4: Përgatitja e Projektligjeve

Hungaria: Tekstet e rregulloreve ligjore duhet të përgatiten nën përgjegjësinë e Ministrisë kompetent. Teksti i akteve duhet përgatitur në bashkëpunim me Ministrinë e Drejtësisë, i cili është përgjegjës për cilësinë ligjore të Projektligjeve. Në rastin e përgatitjes së akteve më të komplikuar, Qeveria vendos mbi krijimin e një komiteti për kodifikimin në të cilin marrin pjesë delegatë nga Qeveria, organizata civile, sindikata, studiues dhe ekspertë.

Në përputhje me Aktin mbi Legjislacionin, qytetarët kanë të drejtë të marrin pjesë në formulimin e rregulloreve. Dekreti qeveritar mbi rregullat proceduriale të qeverisë gjithashtu përfshin detyrimin për të siguruar pjesëmarrjen e përfaqësuesve civilë dhe shoqërorë gjatë përgatitjes së projektligjeve. OJQ-të, organizatat sociale dhe sindikatat duhet të përfshihen gjatë gjithë procesit të hartimit të një rregulloreje, sa herë që interesat e tyre të përcaktuara kanë lidhje me fushën e rregulluar. Në praktikë, këto organizata konsultohen rreth tekstit të projektligjeve. Kjo do të thotë që ministria përgjegjëse shpërndan Projektligjin dhe specifikon një kufi kohor për marrjen e komenteve. Në disa raste, por kjo në mënyrë fakultative, tekstet e projektligjeve publikohen për t'u diskutuar në faqen e Internetit të Ministrisë.

Në rastin kur rregullorja ka një shtrirje të gjerë, qeveria dhe ministrinë mundet gjithashtu të organizojnë takime konsultimi, seanca dëgjimore me organizatat e interesuara kryesore, ekspertë të universitetit, pushtetin lokal, përfaqësues privatë dhe ekspertë ndërkombëtarë për diskutime të mëtejshme.

Organizimi i ministrisë dhe kështu edhe metodologjia e punës ndryshon nga njëra ministri në tjetrën, por në secilën ministri ekziston një departament i dedikuar ndaj çështjeve ligjore dhe aktivitetit kodifikues dhe në disa prej tyre këtë aktivitet e drejton një zëvendës sekretar i shtetit.

Republika Çeke: Rregullat Legjislative të Qeverisë fokusohen më tepër në aspektet formale dhe jo në procedurat e përgatitjes. Sipas Rregullave, përgatitja paraprihet nga një analizë e gjendjes aktuale ligjore dhe faktike. Projektpropozimet legjislative i dërgohen Këshillit Legjislativ të Qeverisë (KLQ) për vendimin e tij. Këshilli është një komision i pavarur i përbërë nga nëpunës civilë, ekspertë të pavarur dhe akademikë dhe drejtohet nga Ministri

përgjegjës për legjislacionin (ndonjëherë ky Ministër është edhe Zëvendës/kryeministër dhe ndonjëherë ky funksion është gjithashtu i shkrirë me funksionin e Ministrisë të Drejtësisë). KLQ-ja zakonisht e diskuton vendimin e saj me Ministrinë që bën dorëzimin e propozimit.

Gjermania: Prgatitja e projektpropozimeve legjislative i nënshtrohet klauzolave të Udhëzimeve për Hartimin e Klauzolave Ligjore dhe Rregulloreve Administrative, botuar nga Ministria e Federale e Punëve të Brendshme. Strukturimi i projektpropozimeve legjislative i nënshtrohet gjithashtu klauzolave të Udhëzimeve mbi Hartimin Ligjor, botuar nga Ministria Federale e Drejtësisë dhe rekomandimeve të Ministrisë Federale të Drejtësisë në raste të veçanta.

Ministritë Federale të Punëve të Brendshme dhe ajo e Drejtësisë duhet të jenë të përfshira në ekzaminimin e të gjitha normave ligjore për përputhshmërinë e tyre me Ligjin Bazë dhe në të gjitha rastet e tjera kur lindin dyshime mbi zbatimin e Ligjit Bazë. Në veçanti këto dy ministri kanë një funksion shërbimi: Duke ekzaminuar kushtetueshmërinë e projektligjit dhe impaktin e tij rregullator në përputhje me parimet e shqyrtimit të kujdesshëm sistematik ligjor ato ofrojnë një lloj kontrolli të cilësisë. Pa një rezultat pozitiv, projektligji mund të mos t'i dorëzohet Qeverisë Federale për adoptim.

Gjuha e përdorur në projektligje duhet të jetë korrekte dhe e kuptueshme për të gjithë aq sa është e mundur. Ajo duhet të reflektojë barazinë ndërmjet meshkujve dhe femrave. Zakonisht projektligjet, duhet t'i dorëzohen zyrës së redaktimit të Shoqërisë së Gjuhës Gjermane në Bundestag-un Gjerman për të rishikuar korrektësinë dhe kuptueshmërinë e gjuhës së përdorur.

Hapi 5: Konsultimet ndër-ministore

Spanja: Negociata me Ministrinë e tjera bëhet në dy faza. Në fazën e parë, gjatë përgatitjes së variantit të parë të projektpropozimit dhe pasi Ministria e ka unifikuar pozicionin e saj të brendshëm, kjo arrihet nëpërmjet një kërkesë zyrtare. Sekretari i Përgjithshëm Teknik i Ministrisë është përgjegjës për të kërkuar këto vërejtje. Sekretari i Përgjithshëm Teknik i Ministrisë është gjithashtu përgjegjës për menaxhimin e procesit për t'iu përgjigjur kërkesave për konsultim nga Ministri të tjera.

Nëse vërejtjet e bëra nga Ministrinë e tjera nuk pranohen, Ministria e cila udhëheq propozimin, duhet të shpjegojë arsyet e refuzimit për ata që kanë bërë vërejtjen.

Faza e dytë e negociimit ndër-ministror bëhet nëpërmjet Komisionit të Përgjithshëm të Sekretarëve të Shtetit dhe Nën-Sekretarëve. Komisioni mbledhet çdo javë dhe studion të gjitha problemet të cilat do të trajtohen gjatë seancës së Këshillit të Ministrave të asaj jave. Normalisht një projekt legjislativ merr një kohë prej minimumi tre javësh për t'u aprovuar nga Komisioni, në mënyrë që Këshilli i Ministrave të marrë një vendim mbi të.

Megjithatë komisioni takohet zyrtarisht çdo të mërkurë nën drejtimin e Ministrisë së Presidencës (CoG), ai funksionon gjithmonë si një "Komision Virtual". "Komisioni Virtual" është një program kompjuterik, i cili u mundëson ministrave të bëjnë komente mbi projekte të ndryshme nëpërmjet Intranetit të Ministrisë së Presidencës.

Pas takimit, Komisioni boton dy indekse. Indeksi i Kuq përfshin të gjitha ato çështje ku nuk është arritur një marrëveshje. Këto çështje ose shtyhen për një takim të mëvonshëm, braktisen, ose i lihen Këshillit të Ministrave për të marrë një vendim përfundimtar.

Indeksi i Gjelbër përbëhet nga ato çështje mbi të cilat Komisioni ka rënë dakord. Pasi një çështje gjen aprovim në Komision, normalisht Këshilli i Ministrave e aprovon atë pa diskutime të mëtejshme. Në fund, Këshilli i Ministrave ka autoritetin për ta rihapur një çështje, për të cilën është rënë më parë dakord në Komision, si dhe deri për ta refuzuar atë.

Slovakia: Një projektpropozim i aprovuar nga ministri/propozues tjetër mundet teorikisht të paraqitet nga propozuesi drejtpërsëdrejti në mbledhjen e qeverisë, e cila do ta kalonte atë me apo pa ndryshime, ose do ta refuzonte. Pavarësisht kësaj, për shkak të faktit se qeveria është e mbingarkuar dhe për shkak të natyrës së saj politike, një sistem i tillë nuk do të ishte i efektshëm dhe as nuk do t'i shërbente qëllimit të tij. Për këtë arsye,

ekzistojnë disa hapa të ndërmjetëm nga versioni ministror deri tek prezantimi i projekt-propozimit në mbledhjen e qeverisë. Hapi i tillë i parë është procesi i rishikimit në nivel agjencish. Në kuadër të këtij procesi, propozuesi e dërgon propozimin tek të gjitha organet qendrore që kanë ndonjë lidhje me propozimin dhe nëse është e mundur gjithashtu tek të gjitha institucionet përkatëse. Në praktikë, pothuajse çdo propozim i dërgohet për komente të gjitha agjencive të pushtetit qendror, zëvendës/kryeministrave dhe institucioneve përkatëse jo-qeveritare, (sindikatave, punëdhënësve, njësite vetëqeverisëse lokale dhe profesionale, etj.) Personat, entet dhe institucionet të cilat janë kontaktuar në këtë mënyrë mund t'i përfshijnë komentet e tyre në propozim.

Hungaria: Brenda ministrisë, departamenti përgjegjës për çështjet ligjore dhe kodifikimin është përgjegjës për koordinimin dhe formulimin e pozicionit të ministrisë gjatë procesit të qarkullimit administrativ. Në rastin e teksteve të propozuara për rregulloret ligjore të përgatitura nga institucione të tjera të administratës publike, departamenti ligjor formulon pozicionin zyrtar të ministrisë, duke përmbledhur opinionet e dhëna nga departamentet e ndryshme sektorale. Në lidhje me propozimin e përgatitur nga vetë ministria, departamenti ligjor – në bashkëpunim me departamentin sektoral – është përgjegjës për marrjen në konsideratë të pozicionit të ministrive të tjera.

Duke i paraprirë menjëherë mbledhjeve të Qeverisë, mbledhja e sekretarëve administrativë të shtetit, si një forum i përgatitjes së vendimeve, formulon pozicionet dhe bën propozime pasi objektivi kryesor i mbledhjes është të qartësojë ndryshimet në pikëpamjet e pjesëmarrësve kompetentë të sistemit të administratës shtetërore.

Mbledhja e sekretarëve të shtetit diskuton propozimet dhe raportet e përmbajtura në rendin e tij të ditës, formulon pozicionet dhe bën rekomandime për Qeverinë. Mbledhja ndërmjet sekretarëve të shtetit ka për detyrë zgjidhjen e çdo pikëpamjeje të ndryshme që ka mbetur e tillë pas procesit të qarkullimit dhe formulimit të pozicioneve mbi çështje administrative kontradiktore ose teknike. Mbledhja mund të vendosë gjithashtu t'ia dërgojë propozimin një prej Komiteteve Ministrore për diskutime të mëtejshme. Kështu, ky forum shërben si një urë lidhëse ndërmjet mekanizmit menaxhues të administratës së qeverisë dhe mekanizmit të vendimarrjes politike të qeverisë.

Mbledhja e sekretarëve të shtetit mund të ftojë promotorin të dorëzojë një propozim suplementar në mbledhjen e Qeverisë, duke pasqyruar pozicionin e takimit në një format të aprovuar, nëse kjo është e mundur. Nëse propozimi ka nevojë të ripunohet, sekretarët e shtetit mund të kërkojnë dorëzimin e një propozimi të ri në linjë me kërkesat e përcaktuara në vendim. Ministria që ka bërë propozimin duhet të përpiqet të qartësojë çdo problem të pazgjidhur nëpërmjet konsultimit personal përpara takimit të Qeverisë.

Gjermania: Në çështjet që kanë të bëjnë me kompetenca të më tepër se një ministrie federale, ato ministri do të punojnë së bashku për të garantuar se Qeveria Federale flet dhe vepron në mënyrë konsekuente. Përfshirja e menjëhershme dhe e tërësishme është përgjegjësi e ministrisë federale kryesuese. Në raste të thjeshta, përfshirja verbale është e mjaftueshme, por duhet të regjistrohet në dosje. Projektpropozimet që vijnë nga ministritë e tjera federale për nënshkrim të përbashkët duhet të përpunohen dhe të dërgohen në mënyrë të shpejtë. Opinionet duhet të sillen në vëmendjen e ministrive federale përkatëse. Për sa kohë që ka opinione të ndryshme, ministria federale kryesuese zakonisht nuk duhet të marrë vendime përfundimtare të detyrueshme duke kërkuar aprovimin e ministrive të tjera.

Sa më i madh ndikimi i mundshëm i veprimit të ministrisë, aq më i rëndësishëm është bashkëpunimi dhe koordinimi me ministritë dhe palët e tjera të interesit. Propozimet e parashtruara të Kabinetit dhe propozimet legjislative i nënshtrohen kushteve dhe kërkesave zyrtare.

Ministritë federale të cilat ndikohen nga legjislativi i propozuar duhet të përfshihen në një fazë sa më të hershme në përgatitjen dhe hartimin e tij. Ministri federale “të ndikuar” janë të gjitha ato ministri, kompetencat e së cilës preken.

Ndryshimet e opinioneve ndërmjet ministrive duhen zgjidhur përpara mbledhjes së Kabinetit; Kancelari Federal do të përpiqet të arrijë mirëkuptim ndërmjet ministrive federale. Nëse një përpjekje personale për të arritur marrëveshjen në përputhje me Rregullat e Proçedurës së Qeverisë Federale bëhet pa rezultat, Propozimi i paraqitur

Kabinetit duhet ta përmbajë këtë fakt. Materiali që bën fjalë për problemin duhet të përfshihet së bashku me propozime për zgjidhje. Ministria federale e cila përpiqet të arrijë një zgjidhje të kundërt duhet t'i dërgojë minis-

trisë federale kryesuese një kontribut, i cili duhet të përfshihet në materialin e parashtruar në kabinet.

Polonia: Kreu i Kancelarisë së Kryeministrit mund të organizojë konferenca ndër-ministore dhe seanca ad hoc të komiteteve të përhershme, në mënyrë që të zgjidhë pozicionet e ndryshme që janë shfaqur gjatë konsultimit ndër-ministrot.

Republika Çeke: Konsultimet ndër-ministore specifkohen nga Rregullat dhe janë të zbatueshme si për propozimet jo-legjislative, ashtu edhe për ato legjislative. Dokumentat jo-legjislative duhet të dërgohen për komente tek të gjitha Ministrinë, Zëvendës/kryeministrat dhe tek Kryetari i Zyrës së Qeverisë. Materiali i dërgohet gjithashtu për informacion kabinetit të Kryeministrit. Kryetarët e autoriteteve të tjera administrative të pushtetit qendror, Avokatit të Popullit dhe/ose kryetarët e pushteteve rajonale do të marrin një dokument për të komentuar mbi të vetëm nëse ai ka lidhje me programin e tyre. Ministrinë (dhe autoritetet e tjera të përmendura më sipër, nëse është rasti) kanë pas kësaj një afat prej 10 ditësh pune për të paraqitur komentet. Ky afat mund të shkurtrohet vetëm në raste të jashtëzakonshme dhe me aprovimin e Kryeministrit.

Nëse dokumenti ka lidhje me çështjet Europiane, procedura e komentit ndër-ministrot e përshkruar më sipër mund të zëvendësohet me procedurat zyrtare të përcaktuara për Komitetin e Qeverisë për BE-në. Kjo mund të ndodhë vetëm nëse një prej anëtarëve të Komitetit kërkon konsultime standarde ndër-ministore.

Procedura të ngjashme janë të zbatueshme edhe për përgatitjen e dokumentave legjislativë. Projektpropozimi (qoftë një qëllim thelbësor, projektligji, projektrezolutë ose rregullore) i dorëzohet për komente të gjithë Ministrave, Zëvendës/kryeministrave, Kreut të Zyrës së Qeverisë dhe Guvernatorit të Banës Kombëtare të Çekisë. Projektpropozimi i duhet dërguar autoriteteve të tjera (p.sh. Kabinetit të Presidentit, Gjykatës Kushtetuese, Zyrës Supreme të Auditimit, pushteteve rajonale, etj.) vetëm nëse ka lidhje me fushat e tyre të kompetencës. Përveç kësaj, në raste të veçanta projektpropozimi i dërgohet gjithashtu Dhomës Ekonomike dhe Shoqatës së Kooperativave. Së fundmi, por jo nga rëndësia, nëse projektpropozimi ka efekte mbi interesat e punonjësve, ai i dërgohet gjithashtu shoqatave përkatëse të punonjësve të përfshira në të ashtuquajturën “trepalësh”.

Afati kohor për dorëzimin e komenteve është minimumi 15 ditë pune (20 në rastin e përgatitjes së paragrafeve të tekstit të një projektligji). Ky afat mund të shkurtrohet vetëm në raste të jashtëzakonshme dhe me aprovimin e Kryeministrit ose të Kryetarit të Këshillit Legjislativ të Qeverisë. Projektpropozimi i dërgohet gjithashtu për informacion Departamentit të Pajtushmërisë dhe Departamentit të Legjislacionit Qeveritar të Zyrës së Qeverisë.

Nëse ndonjë koment shënohet si “thelbësor”, Ministria që bën dorëzimin duhet ta trajtojë atë dhe të përpiqet të ofrojë një zgjidhje konsensuale. Nëse nuk është e mundur, kjo “mosmarrëveshje” duhet të paraqitet qartë në raportin që shoqëron dokumentin e dorëzuar.

Raporti i konsultimit ndër-ministrot duke përfshirë listën e atyre që u është dërguar dokumenti, sa ka qenë koha për komentet dhe cilat kanë qenë rezultatet (nëse ka patur ndonjë “mosmarrëveshje”) janë pjesë e të ashtuquajturit “raporti i parashtruar” që duhet të shoqërojë dokumentin e dorëzuar. Nëse dokumentit i bëhen ndryshime të rëndësishme pas procedurës së komentit ndër-ministrot, ai duhet të qarkullohet sërish për një xhiro tjetër komentesh.

Duhet të theksohet se për procedurat e komentit ndër-ministrot, si edhe për dorëzimin e dokumentave Qeverisë përdoret sistemi elektronik.

Hapi 6: Dorëzimi i Items në Zyrën e Qeverisë

Spanja: Koordinimi i brendshëm për të përfunduar propozimet e parashtruara në Këshillin e Ministrave bëhet nga një Departament qendror brenda Ministrisë. Sekretari i Përgjithshëm Teknik përbën njësinë horizontale kryesore të këshillimit për Ministrinë. Raportet e botuara nga Sekretari i Përgjithshëm Teknik ruajnë një marrëdhënie ligjore strikte me aspektet ligjore zyrtare të propozimit. Gjithashtu, kjo njësi përgatit memorandumin shpjegues që duhet të shoqërojë të gjithë projektin dhe i cili shërben për të shpjeguar se çfarë përmban politika dhe arsyet që kanë çuar në hartimin e saj. Sekretari i Përgjithshëm Teknik mbikqyr hartimin e memorandumit shpjegues bazuar në informacionin e dhënë nga Sekretari i Shtetit që e ka nisur këtë politikë.

Hapi 7: Rishikimi nga Zyra e Qeverisë

Dokumentat e vendeve nuk ofronin shembuj specifikë.

Hapi 8: Rishikimi nga Komitetet Ministrore

Slovenia: Çdo çështje që kalon nëpërmjet një procedure të qeverisë duhet të kalojë nga grupi i punës dhe të ketë konsensusin e anëtarëve të atij grupi. Grupet e punës të Qeverisë janë të përhershme ose të përkohshme. Ministtrat dhe drejtorët e shërbimeve qeveritare janë anëtarë të Grupeve të punës së Qeverisë për shkak të pozicionit të tyre.

Spanja: Aspektet ekonomike të të gjithë propozimeve negocohen në Komisionin Ministror. Komisioni i Delegatit të Çështjeve Ekonomike analizon impaktin dhe përmbajtjen e propozimit nga pikëpamja e racionalitetit dhe e kontrollit të shpenzimeve publike. Komisioni përbëhet nga Ministrat e Ministrive ekonomike. Gjithashtu, marrin pjesë edhe Drejtori i Zyrës së Presidentit (Kryeministrit), Drejtori i Zyrës Ekonomike së Presidentit (Kryeministrit), Sekretari i Shtetit të Ekonomisë, dhe Sekretari i Shtetit për Financat dhe Buxhetin.

Hungaria: Ekzistojnë një numër Komitetesh ministrore të quajtura “kabinete”. Kabineti është një organ këshillimor, që shpreh mendimin paraprak mbi çështje që kërkojnë vendime qeverie ose që kanë ndikim mbi objektivat ekonomike dhe politike të Qeverisë. Kabinetet nuk janë të autorizuar të marrin vendime në vend të qeverisë. Aktualisht kabinetet janë si më poshtë:

Kabineti i politikave sociale diskuton çështjet e një rëndësie madhore për qëllime të politikave sociale, specifikon masat e kërkuara për zgjidhjen e tyre dhe përgatit vendimet përkatëse.

Kabineti ekonomik komenton mbi çështjet konceptuale që kanë lidhje me ekonominë, përgatit vendimet e politikave ekonomike të Qeverisë dhe pozicionohet në lidhje me çështjet e politikave që kanë lidhje me reformën në financat publike. Kabineti diskuton propozimet që do t'i paraqiten Qeverisë që kanë lidhje me ekonominë apo që përmbajnë angazhime buxhetore.

Kabineti kombëtar për sigurinë koordinon politikat që kanë lidhje me sigurinë kombëtare dhe përgatit vendimet që kanë lidhje me mbrojtjen e shtetit dhe të sigurisë publike

Kabineti i çështjeve Europiane diskuton çështjet strategjike që vijnë si rezultat i anëtarësisë së Hungarisë në BE së bashku me projektpropozimet e një rëndësie madhore që kanë lidhje me BE-në si edhe masat që rrjedhin prej tyre në vend. Përveç kësaj, Kabineti garanton një përfaqësim eficient dhe efektiv të interesave të Hungarisë si Shtet Anëtar në Bashkimin Europian.

Kabineti i hartimit të politikave koordinon planet dhe propozimet e politikave të zhvillimit, si edhe koordinon hartimin e Planit të Europës së dytë dhe përgatit vendimet përkatëse.

Kabineti i politikave rurale forcon efektshmëriën e politikaver rurale, si pjesë e të cilës lehtëson përgatitje dhe zbatim më të mirë të veprimeve të nevojshme të qeverisë për të përmirësuar situatën dhe kushtet e bashkive të vogla, të fshatrave dhe të ashtu-quajturave ngastra toke.

Poloni: Propozimet politike dhe të legjislacionit duhet të dorëzohen dhe të debatohen nga një komitet i përhershëm përkatës përpara se ato të planifikohen për seancën e Qeverisë. Në këto raste, komitetet normalisht kanë autoritet të madh për të kërkuar punë ose kapacitete shtesë për të zgjidhur çështjet mbi të cilat ka mosmarrëveshje, përpara se ato t'i dërgohen seancës së Qeverisë. Normalisht, Ministrinë informojnë Ministrat e tyre për përgatitjen e seancave të komiteteve. Në shumë raste, nëpunësit më të lartë civilë marrin pjesë në seancat e Komiteteve duke mbështetur ministrat e tyre.

Hapi 9: Vendimi nga Qeveria (Këshilli i Ministrave)

Dokumentat e vendeve nuk ofronin shembuj specifikë.

Hapi 10: Proçesi parlamentar dhe Miratimi

Spanja: Në kabinetin e Ministrit ka këshilltarë Parlamentarë të Ministrit të cilët janë përgjegjës për përgatitjen e përgjigjeve për pyetjet nga anëtarët e Parlamentit dhe për përgatitjen e seancave të dëgjimit të Ministrave përpara Parlamentit.

Hungaria: Brenda zyrës së Kryeministrit një njësi e veçantë, Sekretariati Parlamentar, është përgjegjës në emër të qeverisë për t'i paraqitur Parlamentit Projektligjet, propozimet dhe raportet, për përgatitjen e pjesëmarrjes së Qeverisë në aktivitetin e Parlamentit dhe për koordinimin dhe përgatitjen e pozicioneve të Qeverisë në lidhje me ndryshimet e anëtarëve të parlamentit dhe të propozimeve të tjera, si edhe ato të komiteteve Parlamentare. Përveç kësaj, ekziston një njësi e veçantë në çdo Ministri, në varësi të drejtpërdrejtë nga Ministri ose sekretari politik i shtetit, i cili përgatit aktivitetin e Ministrit dhe sekretarin politik të shtetit në lidhje me Parlamentin.

Hapi 11: Zbatimi

Dokumentat e vendeve nuk ofronin shembuj specifikë.

Hapi 12: Monitorimi dhe Vlerësimi

Spanja: Në Spanjë, vlerësimi i politikave publike shihet si një vlerësim objektiv. Nuk ndodh gjithmonë kështu, pasi në shumë raste, objektivat sasiorë nuk përcaktohen. Kështu, për shembull, Spanja mbështetet në një Observator të Emigrimit i cili boton raporte statistikore të detajuara. Sidoqoftë, pa përcaktimin sasior të emigrantëve ose të nivelit të integritit të këtyre emigrantëve, është tepër e vështirë të masësh nëse politika është apo jo e suksesshme.

Për të shmangur këto probleme dhe për të korrigjuar mangësitë thelbësore me qëllimin e krijimit të mirëfunksionimit të shërbimeve publike në Spanjë, qeveria e tanishme ka vendosur të krijojë një Agjenci të Vlerësimit të Cilësisë të Politikave Publike e cila do t'i bashkangjitet Ministrisë së Administratës Publike dhe do të punojë me nëpunës, si edhe me profesionistë nga sektorë të ndryshëm. Përveç kësaj, Agjencia do të krijojë mekanizma për bashkëpunim me administrata të tjera Shtetërore, veçanërisht me Komunitetet Autonome, meqenëse ato menaxhojnë pjesën më të madhe të shërbimeve publike në Spanjë.

Pavarësisht ekzistencës së sapolindur të shoqatavë që mbledhin së bashku ekspertë universitarë për vlerësimin e politikave publike, duket se iniciativa publike është e nevojshme në mënyrë që vlerësimi i politikave në Spanjë të jetë në të njëjtin nivel si shumica e kombeve më të avancuara që e rrethojnë atë.

Hungaria: Në përputhje me Aktin mbi Legjislacionin, institucionet që vendosin rregulla dhe ato që i zbatojnë ato duhet të ndjekin efektet e rregulloreve ligjore, ato janë gjithashtu të detyruara të nxjerrin në pah elementë të cilët pengojnë zbatueshmërinë, mungesën e efektshmërisë ose vështirësitë gjatë zbatimit. Përvojat e këtyre dështimeve duhet të merren parasysh gjatë procedurës së mëtejshme rregullvënëse.

Ministritë, në bashkëpunim me ministrat përkatës dhe organet e administratës publike, duhet të ekzaminojnë në mënyrë të vazhdueshme efektshmërinë e rregulloreve ligjore dhe pas arritjes së konkluzioneve të marrin masat e nevojshme për arritjen e objektivave të përshtatshëm.

Gjatë aktivitetit monitorues Byroja e Qeverisë, e cila funksionon brenda Zyrës së Kryeministrit, ka një detyrë të veçantë. Ajo regjistron detyrat me afatet kohore të përcaktuara në rezolutat ose në planin e punës të qeverisë. Kjo njësi, gjithashtu përgatit një regjistrë mujor rreth dështimeve të zbatimit. Ministri përgjegjës për zbatimin duhet të japë shpjegime me shkrim për moskryerjen e detyrave në kohë dhe të japë një datë tjetër të modifikuar për plotësimin e tyre. Byroja e Qeverisë përgatit dhe i paraqet qeverisë çdo muaj një propozim që përmban rekoman-

dime për ndryshimin e datave të plotësimit të detyrave të ndryshme. Nëse zbatimi i suksesshëm i politikës ose detyrës së përcaktuar në vendimin e qeverisë kërkon një modifikim, ministri përgjegjës duhet të fillojë procesin e modifikimit të rregullit ekzistues ose të një çështje të re në kuadër të një propozimi të veçantë.

Përveç kësaj, Kryeministri mund t'i kërkojë ministrave të raportojnë mbi zbatimin e detyrave të deleguara Qeverisë.

Gjermania: Në memorandumun shpjegues mbi projektligjin, ministria udhëheqëse federale duhet të deklarojë, nëse është rasti, se pas çfarë periudhe kohore, duhet të bëhet një rishikim për të verifikuar nëse efektet e synuara janë arritur, nëse kostot e shkaktuara janë në mënyrë të arsyeshme në proporcion me rezultatet dhe se çfarë efektesh anësore ka patur.

Polonia: Kancelari i Kryeministrit monitoron zbatimin dhe i paraqet rregullisht raporte Qeverisë mbi masën në të cilën Ministrinë kanë zbatuar në mënyrë të suksesshme vendimet e Qeverisë.

Republika Çeke: Zyra e Qeverisë është gjithashtu përgjegjëse për monitorimin dhe zbatimin e vendimeve të Qeverisë. Nëse rezoluta e Qeverisë i ngarkon disa prej Ministrave me ndonjë detyrë (zakonisht për të përgatitur një dokument ose projektligj dhe ose për t'ia dorëzuar atë qeverisë), "fleta e detyrës" përgatitet për çdo vendim të Qeverisë më vete. Zyra e Qeverisë monitoron nëse këto detyra janë kryer. Nëse jo, ajo mund të informojë Qeverinë dhe Kryeministrin. Sidoqoftë, nuk bëhet rishikimi për mënyrën se si janë zbatuar vendimet e Qeverisë përsa i përket përmbajtjes, ecurisë dhe efektshmërisë së tyre.