



SIGMA

Mbështetje për përmirësimin e Qeverisjes dhe të Menaxhimit
Një iniciativë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, financuar kryesisht nga BE

KOORDINIMI NË QENDËR TË QEVERISË: FUNKSIONET DHE ORGANIZIMI I ZYRËS SË QEVERISË

ANALIZË KRAHASUESE E VENDEVE TË OECD-SË, EQL-SË DHE TË BALLKANIT PERËNDIMOR

nga Michal Ben-Gera

DOKUMENT I SIGMA-S, Nr. 35

Mars 2004

Ky dokument është përgatitur me mbështetjen financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e paraqitura në të nuk përfaqësojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Europian dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e OECD-së dhe të vendeve anëtare të saj apo të vendeve përfituese, pjesëmarrëse në Programin SIGMA.

PROGRAMI SIGMA

Programi SIGMA - mbështetje për përmirësimin e qeverisjes dhe të menaxhimit - është një iniciativë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe Bashkimit Europian (BE), financuar kryesisht nga BE.

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

- vlerësimin të përparimit të reformave dhe identifikimit të përparësive bazuar në të dhëna bazë që pasqyrojnë praktikën e mirë europiane dhe legjislacionin ekzistues të BE-së (the *acquis communautaire*);
- dhënies së ndihmës për vendimmarrësit dhe administratat në ndërtimin e institucioneve dhe të procedurave për realizimin e standardeve dhe praktikën e mirë europiane;
- lehtësimin të ndihmës nga BE dhe donatorë të tjerë brenda dhe jashtë Europës duke ndihmuar për hartimin e projekteve, garantimin e parakushteve dhe mbështetjen për zbatimin.

Partnerët që punojnë me SIGMA-n janë qeveritë në:

- Shumicën e vendeve kandidatë të BE-së - Bullgari, Republika Çeke, Estoni, Hungari, Letoni, Lituani, Poloni, Rumani, Sllovakia, Slloveni, dhe Turqi.
- Vendet e Ballkanit Perëndimor - Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë, Kroaci, ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, dhe Serbi, dhe Mali i Zi, Serbi dhe Kosovë.
- Rusi (me financim të OECD-së).

Programi Sigma ka përcaktuar përparësitë e tij për të mbështetur përpjekjet për reforma të vendeve partnere në fushat si më poshtë:

- Hartimi dhe zbatimi i programeve të reformave
- Kuadri ligjor, shërbimi civil dhe drejtësia
- Auditimi i jashtëm dhe kontrolli financiar
- Menaxhimi i shpenzimeve publike
- Kapacitetet e hartimit të politikave dhe të koordinimit, përfshirë menaxhimin rregullator
- Prokurimi publik

Për më shumë informacion mbi Programin SIGMA, shihni faqen tonë të internetit:

<http://www.sigmaweb.org>

Të drejtat e autorit: OECD

Ky material është botuar për herë të parë në gjuhën angleze nën titullin: *Coordination at the centre of government: the organization and functions of the Government Office. Comparative analysis of OECD countries, CEECs and Western Balkan countries* .

OECD autorizon përdorimin e këtij materiali pa pagesë, për qëllime jofitimprurëse. Të gjitha kërkesat për përdorim për qëllime fitimprurëse të këtij materiali ose për marrjen e të drejtave të përkthimit të materialit duhet të dërgohen në adresën elektronike rights@oecd.org.

PARATHËNIE

Shumica e vendeve të Ballkanit Perëndimor kanë filluar kohët e fundit të përshtasin institucionet dhe kuadrin ligjor të tyre me nevojat dhe kërkesat e një ekonomie tregu perëndimore. Megjithatë, kërkesat komplekse të procesit të Stabilizimit dhe Asociimit dhe-edhe më shumë-të pranimit dhe të anëtarësimit në BE kërkojnë një koordinim të mirë të politikave, dhe të kapaciteteve të monitorimit dhe të vlerësimit. Pothuajse në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor dhe, edhe në disa shtete të reja anëtare, kapaciteti i qeverive dhe i administratave për të vendosur përparësitë e politikave, për të zhvilluar alternativat e politikave, për të kryer analizën e politikave, për të monitoruar zbatimin e politikave dhe për të vlerësuar politikat mbetet i dobët.

Në vendet e Ballkanit Perëndimor, ministrinë dhe sekretariatet e qeverive (zyra e qeverisë) duket se nuk e kuptojnë plotësisht rolin që ato duhet të luajnë në procesin e zhvillimit, koordinimit, monitorimit dhe vlerësimit të politikave. Koncepti mbizotërues për detyrën që ato kryejnë është thjesht administrativ, pra, ato e shohin veten si zbatues të urdhrave të qeverisë ose të ministrit. Përkrahim nga ky rregull bën shpesh ministria ose drejtoria e ngarkuar me integrimin evropian (IE), por kjo ministri nuk mund të zëvendësojë një zyrë funksionale qeveritare dhe, nëse përpiqet ta bëjë këtë gjë, mund edhe të krijojë një mungesë ekuilibri mes ministrive. Sido që të jetë puna, meqë mungon kapaciteti profesional i politikës në qendër dhe në ministrinë e linjës, pavarësisht se ky kapacitet mund të ekzistojë ose jo në një ministri të integritit evropian, kjo nuk garanton se prioritetet e zgjedhura janë më të përshtatshmet dhe zgjidhjet e ndjekura më të mirat e më të përshtatshmet për vendin. Pa këto parakushte, zbatimi mund të ndodhë të jetë shumë i kushtueshëm dhe joefektiv.

Në vendet anëtare të OECD-së dhe në të gjitha demokracitë e zhvilluara perëndimore, zyra e qeverisë në veçanti është një aktor kryesor në koordinimin dhe në vlerësimin e politikës. Kjo është në fakt garantuesi i një politike qeveritare kohezive në përputhje me përparësitë e qeverisë.

Ky material u hartua fillimisht si një dokument burimor për një seminar të Sigma-s për vendet e Ballkanit Perëndimor mbi rolin e zyrave qeveritare. Me kërkesën e pjesëmarrësve në seminar, materiali bazë i dokumentit u zgjerua dhe u përditësua. Përmbajtja e tij mbështetet në punë të mëparshme të kryera nga Drejtoria për Qeverisjen Publike dhe Zhvillimin e Territorit e OECD-së dhe Sigma. Është parashikuar që të ndërtohet nga bazë të dhënash e përbashkët e kësaj Drejtorie dhe Sigmas për strukturat dhe detyrat qendrore të qeverisë në mënyrë që të ofrohen të dhëna krahasuese për OECD-në dhe rrjetet e Sigma-s.

Audienca që do të përdorë këtë material janë së pari zyrat/sekretariatet e qeverisë në vendet e Ballkanit Perëndimor, por materiali mund të jetë i dobishëm edhe për vende të tjera në tranzicion që aktualisht punojnë për përmirësimin e kapaciteteve të tyre të koordinimit të politikave.

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Një zyrë qeveritare që funksionon mirë vepron në rolin e një koordinatori të sistemit të vendimmarrjes dhe si e tillë është themelore për kapacitetin e qeverisë që ajo të përkufizojë dhe të ndjekë objektivat e saj kolektive.

“Zyra e Qeverisë” është një term i përgjithshëm, i gjerë që shënon institucionin/et në qendër të qeverisë përgjegjëse për mbështetjen e Kryeministrit dhe që i shërben Këshillit të Ministrave si një organ kolektiv i vendimmarrjes. Ky dokument përshkruan dhe analizon funksionet dhe organizimin e zyrave të qeverisë në mënyrë krahasuese, duke mbuluar vendet anëtare të OECD-së, vendet e Europës Qendrore e Lindore (EQL) dhe vendet e Ballkanit Perëndimor (ish-Jugosllavinë dhe Shqipërinë). Analiza mbështetet në informacionin e grumbulluar nga Sigma dhe GOV (PUMA)¹ që në mesin e viteve 1990 dhe të pasuruar me rezultatet e një pyetësoi të shkruar të administruar nga Sigma dhe GOV në vitin 2003.

Funksionet:

Kompleksiteti i qeverisjes moderne - si përmbajtje dhe si organizim - e bën të nevojshme ekzistencën e një pike qendrore për koordinimin. Kjo është përgjegjësia kryesore e Zyrës së Qeverisë. Zyra e Qeverisë është në radhë të parë një organ koordinues, puna kryesore e së cilës është t'i bëjë aktivitetet e ndryshme të ministrive dhe agjencive të veçanta të funksionojnë efektivisht dhe në mënyrë koherente. Në këtë kuadër, dokumenti analizon dhe krahason funksionet e Zyrës së Qeverisë në vende të ndryshme për tetë drejtime të koordinimit:

- Koordinimi i përgatitjes së mbledhjeve të Këshillit të Ministrave, përfshirë këtu përgatitjen e programit dhe shpërndarjen e materialeve për pjesëmarrësit;
- Koordinimi i aktiviteteve për të garantuar përputhshmërinë ligjore, përfshirë përputhjen e projektligjeve me kushtetutën dhe me ligjet ekzistuese;
- Koordinimi i përgatitjes dhe miratimi i përparësive strategjike të qeverisë dhe i programit të punës, si edhe garantimi i lidhjes së tij me buxhetin;
- Koordinimi i përmbajtjes politike të propozimeve për marrjen e vendimeve nga Këshilli i Ministrave, përfshirë përkufizimin e procesit të përgatitjes së politikës nga ministrinë, koordinimi ndërmjet ministrive dhe përputhja e propozimeve me njëri tjetrin dhe me përparësitë e qeverisë;
- Koordinimi i aktiviteteve të komunikimit të qeverisë për të garantuar koherencën e mesazhit të qeverisë dhe kohën dhe përmbajtjen e mesazheve të ministrive;
- Koordinimi i monitorimit të performancës së qeverisë për të garantuar se qeveria kolektivisht kryen detyrat e saj në mënyrë efektive dhe i mban premtimet që i ka bërë publikut;
- Koordinimi i marrëdhënieve midis qeverisë dhe segmenteve të tjera të shtetit (Presidentit, Parlamentit); dhe
- Koordinimi i prioriteteve strategjike specifike horizontale, të tilla si reformimi i administratës publike, integrimi europian, ose marrëdhëniet ndërqeveritare nëse vendi është federatë.

Analiza tregon se shumica e Zyrave të Qeverisë kryen shumicën e këtyre detyrave. Gjatë dekadës së fundit, Zyrat e Qeverive në vendet e EQL-së janë bërë gjithnjë e më të ngjashme në funksione me Zyrat e Qeverive në vendet e OECD-së. Në përgjithësi, Zyrat e Qeverisë në vendet e Ballkanit Perëndimor kanë mbetura prapa në kryerjen e disa funksioneve, veçanërisht të atyre që lidhen me planifikimin dhe koordinimin e politikave.

¹ Shërbimi i Menaxhimit Publik i OECD-së (PUMA) u riemërtua në Drejtoria e Qeverisjes Publike dhe e Zhvillimit të Territorit (GOV) në shtator të vitit 2002.

Struktura:

Zyrat e Qeverisë ndryshojnë ndjeshëm në strukturën e tyre, por kjo larmi fsheh ngjashmëri themelore. Megjithëse nuk ekziston një Zyrë Qeverie standarde, universal nuk është e vështirë të ndërtohet një model i përgjithshëm i Zyrës së Qeverisë, në të cilin pothuajse çdo vend të gjejë një ngjashmëri të rëndësishme me atë të tijën. Shumica e Zyrave të Qeverisë kryesohen nga një Ministër ose Sekretar i Përgjithshëm (i cili emërohet ose nga qeveria ose nga Kryeministri). Në shumicën e rasteve, Sekretari i Përgjithshëm (edhe nëse është nëpunës civil) mund të zëvendësohet kur ndryshon Kryeministri. Shumica e Zyrave të Qeverisë i japin Kryeministrit mbështetje të drejtpërdrejtë politike dhe logjistike dhe mbështetje të drejtpërdrejtë Këshillit të Ministrave si një organ kolektiv. Në disa raste, ekzistojnë dy organizata të veçanta, ndërsa në disa vende të tjera, ekziston vetëm një, por me një dallim të brendshëm midis nëpunësve civilë dhe të emëruarve politikë.

Organizimi i Zyrës së Qeverisë përfshin zakonisht një kombinim të njësive (departamente, sektorë, zyra, etj.), secila përgjegjëse për kryerjen e një ose të më shumë funksioneve koordinuese. Në përgjithësi, njësitë kryesore janë:

- Zyra e Kryeministrit (ZK): kjo është një zyrë politike që ofron mbështetje logjistike dhe politike veçanërisht për Kryeministrin;
- Kabinetet e zëvendëskryeministrave (aty ku ka) dhe kabinetet e ministrave të tjerë pa portofol;
- Njësia e shtypit dhe e komunikimit: në shumë raste, kjo është pjesë e ZK-së, për shkak të natyrës kryesisht politike të komunikimeve;
- Njësia për përgatitjen teknike/logjistike të mbledhjeve të Këshillit të Ministrave dhe të mbledhjeve të komiteteve ministrore (aty ku ka të tillë);
- Njësia ose njësitë për të siguruar koordinimin dhe dhënien e këshillave Këshillit të Ministrave, Kryeministrit dhe kryetarëve të komiteteve: në shumë raste ekzistojnë tre deri në pesë njësi të tilla, sipas linjave sektoriale (për shembull, për politikën ekonomike, politikën sociale, mbrojtjen, politikën e jashtme);
- Njësia e planifikimit: në disa raste, nuk ka një njësi të veçantë planifikimi dhe planifikimi është një nga detyrat e njësisë së koordinimit të politikave;
- Njësia ligjore ose legislative;
- Njësia për monitorimin e zbatimit të vendimeve të qeverisë: kur monitorimi është kryesisht teknik, ky funksion mund të kryhet nga njësia që përgatit mbledhjet e Këshillit të Ministrave;
- Njësia për menaxhimin e marrëdhënieve të qeverisë me Parlamentin dhe/ose Zyrën e Presidentit;
- Njësitë e specializuara për menaxhimin e çështjeve themelore horizontale që trajton Zyra e Qeverisë, të tilla si çështjet europiane ose marrëdhëniet ndërqeveritare (në federatat); dhe
- Njësia për administrimin e brendshëm të Zyrës së Qeverisë (personeli, buxheti, teknologjia e informacionit, etj.).

Reformimi i Zyrave të Qeverisë:

Dokumenti arrin në përfundimin se është e mundshme dhe shpesh e dëshirueshme të reformohet Zyra e Qeverisë në vendet në tranzicion. Mësimet kryesore për reforma të tilla janë:

- Ka një nevojë për një angazhim në nivel të lartë për reformim, idealisht nga Kryeministri, por të paktën nga Sekretari i Përgjithshëm.
- Më e mira është të fillohet nga organizimi dhe ndërtimi ekzistues sesa të fillohet nga një faqe e re ose duke imituar modelin e dikujt tjetër. Ia vlen të investohet kohë dhe përpjekje për një vlerësim fillestar për të parë situatën aktuale dhe pastaj prej këtij vlerësimi të lindin idetë për reformë.
- Ndhima e jashtme është shpesh e dobishme, por nëse nuk ka marrëdhënie të ngushta pune me drejtuesit dhe stafin e Zyrës së Qeverisë, vlera e ndihmës së jashtme zvogëlohet shumë pas vlerësimit fillestar.
- Për të bërë ndryshime duhet kohë, sepse procesi i zbatimit është shpesh i vështirë, sepse përfshin vendimet e Kryeministrit dhe të qeverisë, planifikimin, ndryshimin legjislativ/rregullator, burimet dhe

trajnimin. Duhet një vit ose mbi një vit që ky proces të fillojë të japë rezultat dhe dy deri në tre vjet të zbatohet plotësisht.

- Reformimi i Zyrës së Qeverisë duhet të ecë paralelisht me rritjen e kapacitetit të politikave në ministri. Shumë nga ajo që bën Zyra e Qeverisë varet nga materialet që dalin nga ministrinë. Nëse ministrinë nuk e kanë kapacitetin të hartojnë propozime me cilësi të lartë, të zhvillojnë konsultime dhe të vlerësojnë efektet, Zyra e Qeverisë nuk mund të garantojë marrjen e vendimeve të bazuara në informacione të sakta.
- Një reformë e suksesshme kërkon ndryshime në kulturën e organizatës. Zyra e Qeverisë ka nevojë për nëpunës civilë që mund të shkojnë përtej zbatimit të rregullave dhe të ofrojnë gjykime me peshë në lidhje me pasojat e alternativave që sillen për vendime në Këshillin e Ministrave.

Mesazhi i këtij dokumenti është se është e mundur dhe shumë e dëshirueshme të reformohet Zyra e Qeverisë në vendet në tranzicion duke ndërtuar kapacitetet e tyre për politikën dhe planifikimin, për t'iu bërë të mundur qeverive të menaxhojnë me sukses detyrat e shumta që ka tranzicioni.

PASQYRA E LËNDËS

PROGRAMI SIGMA	2
PARATHËNIE	3
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	4
Funksionet:	4
Struktura:	5
Reformimi i Zyrave të Qeverisë:	5
1. Hyrje	10
2. Qëllimi dhe objektivat e Zyrës së Qeverisë	10
3. Mjetet për rritjen e koherencës së politikave	12
4. Funksionet kryesore të Zyrës së Qeverisë: tetë dimensionet e koordinimit	13
4.1 Koordinimi i përgatitjes së mbledhjeve të qeverisë	14
4.2 Koordinimi i përputhshmërisë ligjore	19
4.3 Koordinimi i përgatitjes së programit të qeverisë (përparësitë strategjike, planet vjetore të punës) dhe përshtatja e tyre me buxhetin	19
4.4 Koordinimi i përmbajtjes së politikave të propozimeve për KM-në (përgatitja në ministritë, aktivitetet e ZQ-së)	21
4.5 Koordinimi i mesazheve të komunikimit	28
4.6 Koordinimi i monitorimit të performancës së qeverisë	29
4.7 Koordinimi i marrëdhënieve me pjesët e tjera të shtetit (Presidentin, Parlamentin)	30
4.8 Koordinimi i përparësive specifike horizontale strategjike (integrimi evropian, reforma në administratën publike)	31
5. Struktura e Zyrave të Qeverisë	32
5.1 Paradoksi i larmisë dhe ngjashmërisë	32
5.2 Shënim për strukturën e ZK-së	33
6. Përfundim: drejt forcimit të Zyrës së Qeverisë	35

SHËNIM PËR TERMINOLOGJINË DHE SHKURTIMET E PËRDORURA NË KËTË DOKUMENT

Qeveri/Këshilli i Ministrave (KM): Këto terma janë përdorur në vend të njëri tjetrit në këtë dokument. Ata iu referohen anëtarëve të qeverisë kolektivisht. Në disa vende, termi Këshilli i Ministrave përdoret për të shënuar mbledhjet e qeverisë, zakonisht mbledhje javore. Për qartësi, kur është fjala për këto mbledhje, kjo gjë përmendet në mënyrë specifike, për shembull, mbledhja e qeverisë, mbledhja e Këshillit të Ministrave.

Zyrë e Qeverisë (ZQ): Ky term i gjerë përdoret në këtë dokument për të shënuar organin administrativ që i shërben kryetarit të qeverisë (zakonisht Kryeministrit) dhe Qeverisë/Këshillit të Ministrave. Termi aktual i përdorur ndryshon nga vendi në vend, për shembull, Sekretariati i Përgjithshëm, Zyra e Qeverisë, Sekretariati i Qeverisë, Kancelari, Zyra e Kabinetit, etj. Ju lutemi, vini re se ky term përdoret këtu edhe në ato raste kur i gjithë organi që i shërben qeverisë i referohet Zyrës së Kryeministrit (për shembull, në Poloni, Australi, Danimarkë, Kosovë dhe në Holandë).

Zyra e Kryeministrit ose Kabineti (ZK): ky term i përgjithshëm përdoret në këtë dokument për të shënuar zyrën që i shërben **posaçërisht** kryetarit të qeverisë, normalisht Kryeministrit. Kjo zyrë është në thelb politike dhe është pothuajse gjithmonë pjesë e ZQ-së, të paktën për qëllime administrative. Në disa vende (për shembull, në Bullgari dhe në Irlandë) kjo zyrë është relativisht e vogël dhe merret kryesisht me mbështetjen logjistike, ndërsa në disa vende të tjera (për shembull, në Francë dhe në Kanada), zyra është shumë e madhe dhe përmban një kapacitet të rëndësishëm për këshillim politik dhe për politikën.

Vini re: duke qenë se ka një larmi të organizimit të strukturave dhe të terminologjisë, është pothuajse pamundur të jemi krejt të sigurt përsa i përket dallimit ndërmjet Zyrës së Qeverisë dhe Zyrës së Kryeministrit pa bërë një studim të hollësishëm të çdo vendi të marrë veçmas. Në mënyrë të veçantë, tabelat e këtij dokumenti mbështeten në pyetësorët e plotësuar nga vetë këto vende, dhe ky dallim mund të mos jetë ruajtur në të gjitha rastet siç është synuar këtu. Në këtë dokument është bërë çdo përpjekje e mundur që termat të përdoren në mënyrë konsistente, siç është shpjeguar drejtpërdrejt më sipër. Nëse organi i shërben vetëm Këshillit të Ministrave (KM) ose edhe Këshillit të Ministrave edhe Kryeministrit, atëherë termi që përdoret është Zyra e Qeverisë (ZQ). Nëse ai i shërben vetëm Kryeministrit, dhe veçanërisht nëse ai është kryesisht organ politik, atëherë ai thirret si Zyra e Kryeministrit (ZK). Për t'i bërë çështjet të ngatërruara e të vështira, disa vende e quajnë Zyrën e Qeverisë si Zyrë e Kryeministrit. Kur justifikohen nga funksionet që kryejnë, këto organe thirren me termin Zyrë e Qeverisë në këtë dokument.

Politika: Ky është një term kompleks, i cili as nuk ekziston në të gjitha gjuhët. Një politikë është një qasje për zgjidhjen e një problem ose përmirësimin e një situatë. Politika shpesh futet në një ligj ose në një rregullore, ose madje edhe në një numër lighesh dhe rregulloresh, por ajo edhe mund të mos futet në to. Për shembull, një qeveri mund të njoftojë se objektivi kryesor i politikës së saj të jashtme është anëtarësimi në NATO, ose të zhvillojë një politikë për të ndihmuar ndërmarrjet e vogla dhe të mesme përmes një numri masash për taksat dhe investimet.

Legjislacion, Akte Ligjore: Këto janë mjetet më të zakonshme për t'i dhënë fuqi një politike. Një akt ligjor përmban një ose disa politika, dhe përgjithësisht çështje që lidhen me zbatimin dhe administrimin e asaj politike.

Kryeministër: Terminologjia e përdorur në vende të ndryshme përfshin termat President i Qeverisë, Kryetar i Këshillit të Ministrave, Kancelar, dhe Taoiseach. Termi i përgjithshëm Kryeministër në këtë dokument përdoret për të shënuar personin i cili kryeson Këshillin e Ministrave.

Sekretar i Shtetit: Ky term përdoret në mënyrë të përgjithshme në këtë dokument për të shënuar kreun administrativ të një ministrie. Ekziston një larmi e madhe në rolet, përgjegjësitë, vendin në hierarkinë dhe mënyrën e emërimit të sekretarëve të shtetit. Vetë emri të ngatërron ngatërrue, veçanërisht përderisa në disa vende sekretari i shtetit është një titull që përdoret për ministrat e rinj.

Sekretar i Përgjithshëm: Ky term në këtë dokument përdoret për të shënuar kreun e Zyrës së Qeverisë. Edhe një herë, ekzistojnë shumë ndryshime në funksione, përgjegjësi, status, mënyrën e emërimit të Sekretarëve të Përgjithshëm, por ky duket të jetë përdorimi më i zakonshëm dhe më pak ngatërrues.

Komitete ministrore: Ky term shënon komitetet zyrtare të ministrave, zakonisht të ngritura për t'u marrë me sektorë të veçantë, si çështjet ekonomike, çështjet sociale ose me tema të posaçme, si integrimi evropian, minoritetet, barazia. Në përgjithësi, komitetet janë të përhershme, të paktën gjatë kohëqendrimit në pushtet të Kryeministrit dhe shpesh kryesohen nga ministrat me eksperiencë ose zëvendëskryeministrat. Këto komitete

shpesh janë përdorur si forume për diskutimin e çështjeve në detaje dhe për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve përpara se çështjet të arrijnë në Këshillin e Ministrave.

SHËNIM PËR BURIMET E INFORMACIONIT PËR KËTË DOKUMENT

Shembujt e përdorur në këtë dokument janë marrë kryesisht nga “Profile të qendrave të qeverisë” (PUMA, OECD, 1996), dhe nga analizat e sistemeve vendimmarrëse në vendet e EQL-së dhe në vendet e Ballkanit Perëndimor të kryera nga Sigma midis viteve 1997 dhe 2003. Profilet e PUMA-s janë përgatitur nga qeveritë pjesëmarrëse dhe duhet thënë se ekziston një larmi e madhe në sasinë e detajeve që ato ofrojnë dhe në terminologjinë që përdorin (për vendet e EQL-së, burimet kryesore të analizës janë raportet e Sigma-s dhe vlerësimet e përgatitura nga persona të ndryshëm si Jacques Fournier, Michal Ben-Gera, Simon James, dhe Tony Verheijen).

Ky informacion u kontrollua pastaj me pyetësin që u ishte dërguar vendeve anëtare të OECD-së, të EQL-së dhe vendeve të Ballkanit Perëndimor. Pyetësi u plotësua nga pothuaj të gjitha qeveritë, duke ofruar kështu një informacion të pasur mbi strukturën, funksionet, dhe stafin e ZQ-së dhe të ZK-së. Të gjitha të dhënat në tabela janë nxjerrë drejtpërdrejt nga përgjigjet në pyetësorët. Në secilin rast, ky dokument nuk synon të ofrojë një mbulim të plotë të informacionit të pyetësorëve ose ta trajtojë situatën në thellësi në ndonjërin prej këtyre vendeve. Për më tepër, shembujt janë përfshirë si një ilustrim i vëzhgimeve të përgjithshme.

Materiali analitik i përgatitur nga PUMA/GOV u konsultua gjithashtu me aktorë të tjerë, veçanërisht një dokument i shkurtër mbi koherencën e politikave. Shënimet e pabotuara të përgatitura nga Anne Evans dhe Simon James ofruan komente të dobishme për një draft më të hershëm të këtij dokumenti. Benjamin Kumpf dha ndihmë për kontrollin e pyetësorëve dhe përputjen e tyre me të dhëna të mëparshme.

1. Hyrje

Qëllimi i këtij dokumenti është të ndihmojë qeveritë e vendeve të EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor në reformimin dhe zhvillimin e Zyrave të Qeverisë dhe të Kryeministrit dhe kështu në forcimin e sistemeve të tyre të vendimmarrjes. Ideja pas kësaj është se qeveritë mund të mësojnë nga njëra tjetra rreth qasjeve të ndryshme për organizimin dhe pajisjen me staf të ZQ-së dhe të ZK-së. Larmia e qasjeve na mëson se asnjë model nuk përputhet me të gjitha sistemet dhe kjo nënkupton se avantazhi kryesor i një qasjeje krahasuese është se ajo është burim i ideve që mund të merren parasysht nga ata që merren me reformën. Në të njëjtën kohë, pranohet se çdo përpjekje për reformë është e papërsëritshme dhe duhet të mbështetet në një analizë të thellë të kushteve në vendin e veçantë me qëllim që të përshtatë ZQ-të dhe ZK-të lokale me nevojat dhe objektivat e një sistemi të dhënë kushtetues, politik dhe administrativ.

Në shembujt e përmendur në këtë dokument, vendet bëjnë pjesë një njërin nga tri grupet: vendet e OECD-së, vendet e Europës Qendrore e Lindore ose vendet e Ballkanit Perëndimor. Përderisa këto klasifikime nuk e përjashtojnë njëri tjetrin, vendimi se ku duhet të raportohet një vend është çështje gjykimi. Për shembull, Polonia, Hungaria, Republika Çeke dhe Sllovakia janë edhe vende të EQL-së, edhe vende anëtare të OECD-së. Përderisa qëllimi i këtij dokumenti është të kontribuojë në reformën e ZQ-së në demokracitë e reja dhe, përderisa këto vende nuk u trajtuan në Profilet e PUMA-s të vitit 1996, ne kemi zgjedhur t'i trajtojmë ato si vende të EQL-së në këtë dokument. Përkufizimi i vendeve të Ballkanit Perëndimor në këtë dokument mbulon vendet e ish Jugosllavisë (përveç Sllovenisë, e cila është në grupin e EQL-së) si edhe Shqipëria. Këto grupe përfshijnë disa entitete statusi i të cilave nuk është përkufizuar përfundimisht, kështu që grupi përfshin qeveri që ekzistojnë sot por pa paragjykuar që në të ardhmen mund ta ndryshojnë statusin.

Në mënyrë të përmbledhur, vendet/republikat/entitetet e përfshira në tabelat krahasuese për të tria grupet janë si vijon:

Vendet e OECD-së: Australia, Austria, Franca, Gjermania, Islanda, Irlanda, Holanda Norvegjia, Spanja dhe Suedia. Prej vendeve anëtare të OECD-së, ne kemi zgjedhur të përfshijmë tek tabelat këto 10 vende, të cilat përfaqësojnë një rajone, madhësi dhe qasje të ndryshme ndaj ZQ-së dhe ZK-së. Teksti disa herë përmban shembuj nga vendet e tjera. Ne nuk kemi përfshirë ndonjë vend me sistem presidencial meqë diskutimi për ZQ-në dhe ZK-në nuk aplikohet plotësisht në rastin e tyre. Në sistemet gjysmëpresidenciale të tilla si në Francë, fokusi është tek Kryeministri dhe qeveria (dhe jo mbi administratën e Presidentit).

Vendet e EQL-së: Bullgaria, Republika Çeke, Estonia, Hungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Sllovakia dhe Sllovenia (Rumania nuk e plotësoi pyetësoin dhe kështu nuk është përfshirë në tabelat).

Vendet e Ballkanit Perëndimor: Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina (nivel shteti dhe federata BH), Kroacia, ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, Serbia dhe Mali i Zi (niveli shtet i bashkuar dhe Republika e Malit të Zi), dhe Kosova [SaM/Serbia dhe Bosnja dhe Hercegovina/Republika Srpska nuk ofruan informacion dhe kështu nuk u përfshinë në tabelat]

2. Qëllimi dhe objektivat e Zyrës së Qeverisë

Qeveritë dhe administratat moderne janë komplekse. Ato përfaqësojnë në fakt një seri kompleksitetesh shumëdimensionale. Ekziston pothuajse një larmi e pafundme lënde përsa i përket qeverisë, që nga të drejtat e njeriut der tek zhvillimi ekonomik, nga mjedisi deri tek transporti, arsimi, bujqësia, policia dhe pensionet. Qeveria dhe administrata merren me vlerat e individëve dhe aspiratat e kolektivave, me çështjet lokale e globale, me qytetarët, grupet, rajonet, minoritetet etnike, kombet, dhe me komunitetin ndërkombëtar në periudha afatshkurtra ose afatgjata. Ekzistojnë nivele të ndërlidhura në qeveri- nivel bashkie, lokal, rajonal, kombëtar dhe mbinacional. Në vendet e Europës Qendrore e Lindore, në Ballkanin Perëndimor dhe në ish Bashkimin Sovjetik, qeveritë duhet të merren me të gjitha këto aspekte në situatën e tranzicionit (kombëtar dhe ekonomik) dhe ta bëjnë këtë shpejt me qëllim që t'u përgjigjen aspiratave të popullsisë të tyre, të cilat janë në ethe për të "arritur" perëndimin, ndërsa ruajnë dhe ndërtojnë kulturat dhe institucionet e tyre të papërsëritshme.

Qeveritë dhe administratat janë komplekse edhe përsa i përket aspektit të organizimit. Ato përbëhen nga shumë ministri, të cilat në vetvete përbëhen nga shumë sektorë dhe njësi dhe organe të decentralizuara dhe të dekoncenturara si edhe nga agjenci, komisione dhe përfaqësime ndërkombëtare. Qeveritë demokratike kombinojnë një element të ndryshueshëm i cili u nënshtrohet zgjedhjeve dhe zëvendësimeve periodike dhe një staf më të përhershëm, i cili u shërben si qytetarëve ashtu edhe politikanëve. Bashkëveprimi midis këtyre

elementeve, secili me motivacionet dhe aspiratat e veta, është shpesh shumë i vështirë. Të themi atë që është më e dukshme: është një çudi e madhe sesi një qeveri moderne nuk arrin të degjenerojë më shpesh në një situatë kaosi! Është po ashtu një aksiomë të thuhet se koordinimi është themelor për qeverisjen efektive, siç është edhe për çdo organizatë komplekse.

“Koordinimi” në American Heritage Dictionary përkufizohet si “rregullimi i elementeve të ndryshëm në një veprim të integruar dhe harmonik”. Cambridge Dictionary e përkufizon foljen “koordinoj” si “të bësh që gjëra shumë të ndryshme t’i bësh të punojnë efektivisht si një e tërë”. Në mënyrë më operacionale, Bordeau dhe Éasson, në një artikull mbi informimin dhe komunikimin të vitit 1997, e përkufizojnë “koordinimin” si “menaxhimi i varësive midis aktiviteteve dhe ndërvarësive midis aktorëve”. Duhet të vihen në dukje disa gjëra për këto përkufizime. Së pari, termi “koordinim” ka prirje të këtë konotacion pozitiv, e treguar nga përdorimi i fjalëve të tilla si “harmonik” dhe “efektiv”. Së dyti, supozohet se koordinimi nuk ndodh vetvetiu, por kërkon menaxhim dhe rregullim. Së treti, “koordinimi” në përgjithësi përkufizohet si një proces më shumë se si një rezultat. Së fundi, koordinimi lejon që elementet dhe aktorët të mbeten të shumtë dhe të ndryshëm, ndërsa synon të arrijë rezultate që janë harmonike dhe efektive.

Të gjitha organizatat e mëdha dhe komplekse ndërtojnë mjete për koordinim, shpesh në nivele të ndryshme brenda organizatës. Zyrat qendrore të Koka-Kolës në Atlanta, ose të OKB-së në Nju Jork, ose stafi i përgjithshëm i çdo organizate ushtarake janë maja e sistemeve me shumë nivele të koordinimit brendapërbrenda dhe midis njësive, të cilat mund të organizohen mbi bazë rajoni, sektori ose formave të tjera të grupimeve. Në çdo organizatë të madhe dhe komplekse, arsyeja e ekzistencës, justifikimi dhe “vlera e shtuar” e zyrave qendrore është menaxhimi i koordinimit të vendimmarrjes dhe i monitorimit të performancës së organizatës si një e tërë. Zyrat qendrore nuk zëvendësojnë njësitë ose drejtoritë, ato nuk u bëjnë atyre punën që ato duhet ta bëjnë dhe, idealisht, ato nuk bëjnë menaxhimin e vogël të tyre. Zyrat qendrore janë aty për të garantuar sa më mirë që të jetë e mundur, se çdo kompani, njësi, ose drejtori realizon detyrat që i janë ngarkuar dhe se të gjithë se bashku arrijnë objektivat kolektive.

Ngjashmëria me qeverinë është e qartë. Në sistemet parlamentare dhe në një masë të madhe në sistemet gjysmëpresidenciale, maja e sistemit të vendimmarrjes është mbledhja javore e Këshillit të Ministrave, që kryesohet nga Kryeministri. Në këto sisteme qëllimi i këtyre mbledhjeve është të arrihet si më poshtë:

- Të ketë një vështrim strategjik: duke përpunuar objektivat e përgjithshme të qeverisë, duke përcaktuar përparësitë mes tyre, dhe duke alokuar burime për këto përparësi;
- Të diskutojë çështjet politike dhe të komunikimit me të cilat përballet qeveria;
- Të marrë vendime madhore në emër të qeverisë, duke garantuar që të gjithë ministrat janë të angazhuar në lidhje me to;
- Të marrë vendime koherente: pra vendime që janë të ligjshme, për të cilat janë identifikuar burimet financiare dhe stafi dhe në të cilat interesat e ndryshme të ministrave janë identifikuar dhe janë përputhur; dhe
- Të marrë përgjegjësi kolektive për realizimet e qeverisë.

Vendimmarrja në sistemet e demokracive parlamentare (përfshirë edhe sistemet gjysmëpresidenciale) mbështetet në kryerjen e një roli të dyfishtë nga të gjithë anëtarët e qeverisë. Në përgjithësi, ministrave u caktohen përgjegjësi personale për një fushë të politikave (financa, shëndeti, bujqësia, etj.). Për realizimin e kësaj përgjegjësie ata ndihmohen nga ministratë përkatëse. Përveç kësaj, ata mbledhen bashkë rregullisht në mbledhjet e Këshillit të Ministrave ku ata diskutojnë propozimet nga anëtarët e qeverisë, marrin vendime dhe iu kërkohet të marrin përgjegjësi kolektive për programin e qeverisë dhe për vendime specifike. Në kryerjen e rolit të tyre kolektiv, specifikisht kur veprojnë si qeveri, ministrat ndihmohen dhe mbështeten nga Zyra e Qeverisë.

Përgjegjësia kryesore e Kryeministrit lidhet me performancën kolektive të qeverisë, një rol që kryhet zakonisht duke kryesuar mbledhjet e Këshillit të Ministrave dhe për garantimin e plotësisht të rregullt e koherent të programit qeveritar. Kryeministri ka gjithashtu përgjegjësinë e përfundimit të vendit jashtë dhe të drejtimit të koalicionit. Si kryetar i Këshillit të Ministrave, Kryeministri mbështetet nga Zyra e Qeverisë. Zyra politike, ose “kabineti” i Kryeministrit është zakonisht edhe pjesë e ZQ-së, të paktën administrativisht dhe, të dy së bashku, sistemohen në të njëjtin vend edhe pse nga pikëpamja e funksionimit ata mbeten disi të ndarë, të ndryshëm.

Si përfundim, përgjegjësitë e ZQ-së rrjedhin drejtpërdrejt nga përgjegjësitë kolektive të qeverisë dhe të Kryeministrit. Prandaj, mbi të gjitha, qëllimi i veçantë i ZQ-së është t'i shërbejë Këshillit të Ministrave dhe kryetarit të tij në përgjegjësinë e tyre për të bashkërenduar aktivitetet e të gjithë ministrave me objektiv lehtësimin e realizimeve efektive dhe efçente të detyrave të tyre kolektive. ZQ është kështu kryesisht një organ koordinues brendapërbrenda administratës. Shumë shpesh ZQ-ë duhet të kryejë rolin e saj koordinues pa qenë në fakt zyrtarisht në një pozitë më të lartë hierarkike krahasuar me ministrinë. Kapaciteti i saj për të kryer rolin e vet bashkërendues, kështu nuk rrjedh prej kompetencës për të komanduar apo urdhëruar ministrinë të veprojnë në mënyra të caktuara, por prej pranimin nga të gjithë aktorët e sistemit të rëndësishëm të koordinimit. Nëse kjo gjë nuk mjafton, ZQ-ë ka nevojë për autoritetin e Kryeministrit për të imponuar disiplinën kolektive në qeveri.

3. Mjetet për rritjen e koherencës së politikave

Vitet e fundit, Shërbimi i Menaxhimit Publik i OECD-së (PUMA), që në shtator të vitit 2002 e këtej quhet Drejtoria e Qeverisjes Publike dhe e Zhvillimit të Territorit (GOV), ka theksuar nevojën dhe vështirësinë në rritje të anëtarëve të OECD-së për të arritur koherencën në politika. Arsyet janë të shumta dhe të ndryshme, përfshirë këtu edhe nevojën për të menaxhuar dhe rritur efektivitetin e burimeve të kufizuara, si edhe ndryshimin e shpejtë e të vazhdueshëm që ka nevojë për elasticitet; depërtimin e politikave ndërkombëtare e të brendshme të cilat kërkojnë menaxhimin e niveleve të shumta të politikëbërjes; bumin e informacionit i cili e ka shumëfishuar numrin e aktorëve në arenën e politikave dhe i cili e ka nxitur fragmentimin e politikave. Në një dokument që titullohet “*Ndërtimi i koherencës së politikave-mjetet dhe tensionet*”², PUMA ka vënë në dukje se çështjet e organizimit të brendshëm ndërhyjnë në koherencën dhe, në lidhje me këtë ka theksuar se:

“Qeveritë u nënshtrohen tensioneve të strategjive të ndryshme, që kulmojnë shpesh në interesa sektorale konfliktuale në ministrinë e linjës, të cilat rivalizojnë me njëra tjetrën për burime financiare, ndërsa ministria e buxhetit zakonisht kërkon të kontrollojë shpenzimet. Në disa vende, një nivel i caktuar i rivalizimit të politikave mbahet me qëllim midis ministrive të linjës me qëllim që të garantohet një nivel i caktuar i tensionit krijues dhe që të rritet kundërshtimi për këshillat për politikën. Në të gjitha vendet, përfitimet e rëndësishme midis interesave të ndryshme duhet të bëhen në nivelin më të lartë.”

Dokumenti “*Ndërtimi i koherencës së politikave-mjetet dhe tensionet*” vë në dukje se sot ekziston një kuptim më i mirë i faktit se politikën e ndryshueshme mbartin një rrezik më të lartë të shumëfishimit, shpenzime joefçente, një cilësi më të ulët të shërbimeve, vështirësi në arritjen e qëllimeve dhe, së fundi një kapacitet më të ulët për të qeverisur. Megjithatë, dokumenti paralajmëron se me gjithë arsyet e mira për të forcuar koherencën e politikave, ekzistojnë edhe arsye për të qenë të kujdesshëm duke pasur parasysh kufizimet reale praktike në të cilat koherenca mund të rritet në fakt. Për më tepër, është e rëndësishme të garantohet se përpjekjet për të arritur një koherencë më të madhe nuk çojnë në kontroll të tepërt dhe si pasojë në humbjen e elasticitetit dhe të forcës krijuese në sistemin e politikëbërjes.

Shqyrtimi i përvojës së vendeve anëtare të OECD-së bëri që GOV të identifikojë tetë instrumente kryesore për arritjen e koherencës. Duke vënë dukje se “instrumenti i parë i koherencës është vendimmarrja e bazuar në informacione”, instrumentet në vijim janë renditur me paralajmërimin se ato duhet të përshtaten me shumë kujdes në çdo sistem kombëtar:

- Angazhimi nga drejtuesit politikë është një parakusht i nevojshëm për koherencën dhe një mjet për ta rritur atë.
- Hartimi i një kuadri të politikave strategjike ndihmon të garantohet se politikën individuale janë në përputhje me qëllimet dhe përparësitë e qeverisë.
- Vendimmarrësit kanë nevojë për këshilla që mbështeten në një përkufizim të qartë dhe në analizë të mirë të çështjeve, të cilat vënë dukshëm në dukje mungesën e mundshme të përputhshmërive.
- Ekzistenca e një kapaciteti qendror për mbikëqyrjen dhe koordinimin është themelore për të garantuar qëndrueshmërinë horizontale midis politikave.

² *Ndërtimi i koherencës së politikave-mjetet dhe tensionet*, Public Management Occasional Paper, PUMA, OECD, 1996.

- Mekanizmat për parashikimin, zbulimin dhe zgjidhjen e konflikteve të politikave që herët në proces ndihmojnë për të identifikuar mospërputhjet dhe për t'i pakësuar ato.
- Procesi i vendimmarrjes duhet të organizohet për të arritur një përputhje efektive midis politikave prioritare dhe kufizimeve të buxhetit.
- Procedurat e zbatimit dhe mekanizmat e monitorimit duhet të ngrihen për të garantuar që politikat të përshtaten në dritën e progresit, informacionit të ri dhe rrethanave që ndryshojnë.
- Një kulturë administrative që nxit bashkëpunimin ndërsektorial dhe dialogun sistematik midis komuniteteve të ndryshme të politikave ndihmon në forcimin e koherencës së politikave.

Aktorët kryesorë që duhet t'i përdorin këto instrumente janë udhëheqësit politikë, ministrinë dhe Zyra e Qeverisë dhe Zyra e Kryeministrit.

Gjatë 12 vjetëve të fundit, puna e kryer nga Sigma në Zyrat e Qeverisë në vendet e EQL-së dhe në Ballkanin Perëndimor ka çuar në përfundime shumë të ngjashme përsa i përket forcimit të sistemit të politikave dhe të rolit të Zyrës së Qeverisë në këtë drejtim. Që prej vitit 1997, Sigma ka kryer analiza të hollësishme të ZQ-ve në shtatë vende të rajonit. Po ashtu, që në vitin 1999, Sigma ka vlerësuar për nevojat e Komisionit Europian realizimet e sistemit të politikave në të gjitha vendet e EQL-së në lidhje me të dhënat bazë të përbashkëta. Një nga përfundimet kryesore nga të gjitha këto vlerësime është se përdorimi i këtyre mjeteve për të rritur koherencën e politikave kërkon kapacitete të ndërlidhura në ministrinë e linjës dhe në ZQ-ë.

Në ministrinë e linjës, përdorimi i këtyre instrumenteve kërkon procedura dhe kapacitete të afta për të hartuar propozime për politikat dhe propozime legjislativë me cilësi të lartë. Në veçanti, procedurat duhet të trajtojnë çështjet e konsultimeve ndërministrorë dhe ato midis aktorëve. Po ashtu duhet të ekzistojë kapaciteti për t'i mbështetur këto propozime në analiza të vlefshme që mbështeten në vlerësime *ex ante* të ndikimit të propozimeve dhe në vlerësimin *ex post* të rezultateve.

Zyra e Qeverisë luan një rol qendror për specifikimin, nxitjen dhe përdorimin e këtyre mjeteve për rritjen e koherencës së politikave. ZQ-ë është përgjegjëse për krijimin, përditësimin dhe zbatimin e procedurave për përgatitjen dhe dorëzimin në Këshillin e Ministrave. Ajo duhet të jetë e aftë të bëjë koordinimin e politikave, analizën dhe këshillimin për politikat për të lehtësuar dhe garantuar qarkullimin i informacionit të cilësisë së lartë në mbledhjet e KM-së dhe për të garantuar se shumica e konflikteve, veçanërisht e konflikteve teknike, janë zgjidhur përpara se këto çështje të arrijnë në KM-ë.

Funksionet dhe aktivitetet e Zyrave të Qeverisë në vendet e OECD-së, në vendet e EQL-së dhe në vendet e Ballkanit Perëndimor janë trajtuar në kuadrin krahasues në pjesën tjetër të këtij dokumenti.

4. Funksionet kryesore të Zyrës së Qeverisë: tetë dimensionet e koordinimit

Është me dobi që të gjitha funksionet e ZQ-së të shihen të lidhura me koordinimin. Në përgjithësi, ZQ rrallë është drejtpërdrejt përgjegjëse për një fushë specifike të politikës (megjithëse ekzistojnë edhe disa përjashtime). Përkundrazi, ZQ është një koordinator puna e të cilit sipas Cambridge Dictionary është "t'i bëjë gjërat e ndryshme të funksionojnë në mënyrë efektive si një e tërë". Në këtë pjesë, funksionet e zakonshme të ZQ-ve në vende të ndryshme janë trajtuar në tetë nëntituj, secili prej të cilëve përbën një aspekt të koordinimit. Në shumë raste, ZQ i ndan disa prej përgjegjësisë me ZK-në, por dallimet e vazhdueshme midis të dyjave do ta ndërlikonin dhe ngarkonin këtë dokument me gjëra të panevojshme, kështu që çdo referencë për ZQ-në duhet të merret si referencë që përfshin edhe ZK-në. Tetë dimensionet e koordinimit të trajtuara në këtë dokument janë:

1. Koordinimi i përgatitjes së mbledhjeve të qeverisë;
2. Koordinimi i përputhshmërisë ligjore;
3. Koordinimi i përgatitjes së programeve dhe përparësive të qeverisë dhe përshtatja e tyre me buxhetin;
4. Koordinimi i përmbajtjes së politikave të propozimeve për Këshillin e Ministrave;
5. Koordinimi i komunikimeve, për shembull, i deklaratave për shtyp;
6. Koordinimi i monitorimit të performancës së qeverisë;
7. Koordinimi i marrëdhënieve me pjesët e tjera të shtetit (Presidentin, Parlamentin); dhe
8. Koordinimi i përparësive strategjike specifike horizontale.

4.1 Koordinimi i përgatitjes së mbledhjeve të qeverisë

Mënyra më e zakonshme me të cilën ZQ-ë ndihmon për koordinimin është përmes menaxhimit të logjistikës për përgatitjen e mbledhjeve të Këshillit të Ministrave. Ky funksion është hasur në të gjitha ZQ-të e vendeve të OECD-së, të vendeve të EQL-së dhe të vendeve të Ballkanit Perëndimor. Ky është një funksion kryesisht teknik dhe është themelor për suksesin e KM-së sepse ka të bëjë me menaxhimin e procesit të vendimmarrjes duke përcaktuar rregullat dhe duke kërkuar zbatimin e tyre. Si një proces, koordinimi i politikave orientohet drejt krijimit të kushteve - në veçanti, të procedurave standard brenda aparatit shtetëror - në të cilat koordinimi mund të arrihet në dhe midis sektorëve të ndryshëm të politikave. Siç do të vihet në dukje edhe më poshtë, koordinimi i procedurave nuk është i mjaftueshëm për të garantuar që mbledhjet e KM-së të japin produkte me cilësi të lartë, por ai është absolutisht i domosdoshëm për cilësinë e lartë të vendimmarrjes. Koordinimi i procedurave ka dhe avantazhin tjetër se ai mund të përmirësohet relativisht me lehtësi me anë të teknikave që nuk janë as kontradiktore dhe as të vështira për t'u zbatuar.

Përveç nja dy përjashtimeve, të gjithë Këshillat e Ministrave të studiuara këtu kryejnë mbledhje të rregullta javore të cilat përqendrohen kryesisht në gjëra të përgatitura nga ministritë dhe të dërguara në Zyrën e Qeverisë për shqyrtim dhe planifikim. Mbështetja logjistike e ZQ-së përbëhet nga aktivitetet e mëposhtme kryesore:

4.1.1 Afatet kohore për arritjen dhe shpërndarjen e materialeve për mbledhjet

Nëse materialet nuk arrijnë në kohën e përshtatshme, ministrat nuk ka mundësi të jenë në gjendje t'i studiojnë dhe t'i konsultojnë ato me zyrtarët e tyre përpara mbledhjes së KM-së. Për këtë arsye, në shumicën e vendeve është përgjegjësi e ZQ-së të zbatojë afatet kohore. Për shembull, në Austri materialet shpërndahen pesë ditë përpara mbledhjes me qëllim që të bëhen konsultime para mbledhjes (për shembull me partitë e koalicionit). Në Belgjikë, materiali duhet të arrijë në ZQ-ë të hënën përpara mbledhjes së të premtes dhe në Irlandë materiali shpërndahet tre ditë përpara mbledhjes. Në Bullgari, në Republikën Çeke dhe në Estoni materiali duhet të qarkullojë shtatë ditë para mbledhjeve. Në përgjithësi, duket se norma për shpërndarjen e materialit është midis tre dhe shtatë ditëve nga mbledhja në shumicën e vendeve.

Në shumicën e vendeve, rendi i ditës për çdo mbledhje përgatitet nga Sekretari i Përgjithshëm dhe miratohet nga Kryeministri. Për çdo mbledhje javore ekzistojnë rregulla që specifikojnë datën e saktë se kur materiali duhet të dorëzohet në ZQ-ë me qëllim që ai të planifikohet për një mbledhje të veçantë. Në këtë gjë merren parasysh ditët e kërkuara nga ZQ-ë për shqyrtimin e materialit si edhe mbledhjet që mund të jetë e nevojshme të organizohen për të analizuar çështjet përpara mbledhjes së KM-së (për shembull, komisionet "filtruese" të KM-së, mbledhjet javore të sekretarëve të shtetit). Për shembull, në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë, materialet për mbledhjen e qeverisë duhet të arrijnë në ZQ-ë 15 ditë përpara mbledhjes nëse kanë të bëjnë me ligjet organike ose me çështje të tjera të rëndësishme, përndryshe mjafton të sillen 8 ditë para.

Tabela 1. Përgatitja e mbledhjeve të qeverisë

Vendet anëtare të OECD-së	Afati i fundit për dorëzimin e materialeve nga ministritë në ZQ-ë përpara datës së mbledhjes së KM-së	Afati i fundit për shpërndarjen e materialit ministrive përpara datës së mbledhjes së KM-së
Australia	5 ditë	5 ditë
Austria	5 ditë	5 ditë
Franca	5 ditë	3 ditë
Gjermania	14 ditë	7 ditë
Islanda	Nuk ka afat kohor	Nuk ka afat kohor
Irlanda	3 ditë	3 ditë
Holanda	7 ditë	7 ditë
Norvegjia	2 ditë	2 ditë
Spanja	4 ditë	4 ditë
Suedia	1 ditë	Nuk ka afat kohor

Vendet e EQL-së	Afati i fundit për dorëzimin e materialeve nga ministrinë në ZQ-ë përpara datës së mbledhjes së KM-së	Afati i fundit për shpërndarjen e materialit ministrive përpara datës së mbledhjes së KM-së
Bullgaria	10 ditë	7 ditë
Republika Çeke	7 ditë	7 ditë
Estonia	14 ditë	7 ditë
Hungaria	4 ditë	Nuk ka afat kohor
Letonia	2 ditë	4 ditë
Lituania	20-28 ditë	3 ditë
Polonia	5 ditë	5 ditë
Sllovakia	Nuk ka afat kohor	Nuk ka afat kohor
Sllovenia	4 ditë	4 ditë

Vendet e Ballkanit Perëndimor	Afati i fundit për dorëzimin e materialeve nga ministrinë në ZQ-ë përpara datës së mbledhjes së KM-së	Afati i fundit për shpërndarjen e materialit ministrive përpara datës së mbledhjes së KM-së
Shqipëria	Nuk ka afat kohor	2 ditë
Bosnja dhe Hercegovina (nivel shteti)	Nuk ka afat kohor	3 ditë
Bosnja dhe Hercegovina (federatë)	7 to 2 ditë	2 ditë
Kroacia	Nuk ka afat të përcaktuar kohor, por procedurë të rregullt për vlerësim paraprak	7 ditë
Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë	15 ditë	15 ditë
Serbia & Mali i Zi (federatë)	5 ditë	Sapo të merren
SaM/ Mali i Zi	9 ditë	7 ditë
SaM/ Kosova	5 ditë	5 ditë

Shumë vende përdorin komitetet ose komisionet ministrore për të diskutuar çështje dhe për të zgjidhur konfliktet përpara se ato të arrijnë në Këshillin e Ministrave. Në raste të tilla, materialet duhet të arrijnë në kohë fillimisht për t'u futur në rendin e ditës të mbledhjeve të komiteteve dhe që pastaj të ketë kohë për t'i shpërndarë ato për të gjithë KM-në. Në Kanada, dokumentet arrijnë pesë ditë përpara mbledhjes së komiteteve përkatëse, për t'u shpërndarë ndër anëtarët të paktën tre ditë përpara. Materialet pastaj planifikohen për në KM-ë si të ketë përfunduar punë komiteti përkatës. Në këtë rast lihet kohë për shpërndarjen tjetër.

Në një numër vendesh të EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor, si për shembull në Rumani, në Republikën Çeke, në Sllovaki, dhe në Bosnjë dhe Hercegovinë (shtet) është problem nëse në minutën e fundit arrijnë më shumë materiale sesa duhet dhe nëse ato arrijnë drejtpërdrejt në mbledhjen e Këshillit të Ministrave. Materialet e minutës së fundit gjenden si dukuri në shumë sisteme, por ato bëhen problem kur ato përfaqësojnë një pjesë të rëndësishme të rendit të ditës dhe kur ato kanë të bëjnë me çështje të rëndësishme të politikave që kërkojnë shqyrtim të mëtejshëm. Për ZQ-në është e rëndësishme që të hartojë metoda për kontrollin e kësaj prirjeje me qëllim që të parandalojë (ose kufizojë) situatat kur vendime shumë të rëndësishme merren pa shqyrtimin e mjaftueshëm. Për shembull, Portugalia ka një rregull që vetëm Kryeministri mund të ngrejë në mbledhje çështje që nuk janë tashmë në rendin e ditës. Në shumë vende të tjera, rregulli është që ministrat mund të fusin në rendin e ditës çështje edhe në minutën e fundit vetëm me lejen paraprake të Kryeministrit.

Çështja kryesore këtu është nëse lejohen apo jo dhe se në çfarë mase ministrat "lejohen" të sjellin materiale drejtpërdrejt në mbledhje dhe kështu të injorojnë afatet kohore. Kur ndodh kjo gjë, propozimet anashkalojnë procesin e zgjidhjes së konflikteve përpara mbledhjes, për shembull përmes komiteteve ministrore dhe mbledhjeve javore të sekretarëve të shtetit (aty ku këta ekzistojnë) si edhe para shqyrtimit nga ZQ-ë (shih më poshtë). Pjesa më e madhe e sistemeve lejonë disa përjashtime, por idealisht këto përjashtime duhet të jenë të rralla dhe të rregullohen me procedurë, për shembull, ato duhet të jenë urgjente dhe të kërkojnë lejen e Kryeministrit ose të Sekretarit të Përgjithshëm. Në analizë të fundit, në përgjithësi personi i vetëm që mund të kontrollojë prirjen për ngritjen e çështjeve që nuk janë përgatitur plotësisht është Kryeministri. Vitet e fundit, raportet e Sigmas veçuan Bullgarinë si një shembull të mirë të qeverisë ku Kryeministri e përdorte autoritetin e tij për të kontrolluar në mënyrë shumë efektive praktikën e çështjeve të minutës së fundit.

Tabela 2. Respektimi i rregullave

Vendet anëtare të OECD-së	A respektohen në përgjithësi afatet përfundimtare për dorëzimin e materialeve?	A sjellin ministrat në mbledhjet e KM-së çështje që nuk janë planifikuar në rendin e ditës?
Australia	Po	Rrallë
Austria	Me përjashtime të shumta	Rrallë
Franca	Me disa përjashtime	Jo
Gjermania	Po	Jo
Islanda	Me përjashtime të shumta	Rrallë
Irlanda	Po	Shpesh
Holanda	Po	Rrallë
Norvegjia	Po	Rrallë
Spanja	Po	Rrallë
Suedia	Me përjashtime të shumta	Rrallë

Vendet e EQL-së	A respektohen në përgjithësi afatet përfundimtare për dorëzimin e materialeve?	A sjellin ministrat në mbledhjet e KM-së çështje që nuk janë planifikuar në rendin e ditës?
Bullgaria	Po	Jo
Republika Çeke	Me përjashtime të shumta	Shpesh
Estonia	Me përjashtime të shumta	Rrallë
Hungaria	Po	Rrallë
Letonia	Me përjashtime të shumta	Rrallë
Lituania	Me përjashtime të shumta	Rrallë
Polonia	Po	Rrallë
Sllovakia	Me përjashtime të shumta	Shpesh
Slovenia	Po	Rrallë

Vendet e Ballkanit Perëndimor	A respektohen në përgjithësi afatet përfundimtare për dorëzimin e materialeve?	A sjellin ministrat në mbledhjet e KM-së çështje që nuk janë planifikuar në rendin e ditës?
Shqipëria	Po	Rrallë
Bosnja dhe Herxegovina (nivel shteti)	Jo	Shpesh
Bosnja dhe Herxegovina (federatë)	Me përjashtime të shumta	Rrallë
Kroacia	Po	Rrallë
Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë	Me përjashtime të shumta	Shpesh
Serbia & Mali i Zi (federatë)	Po	Rrallë
SaM/ Mali i Zi	Po	Rrallë
SaM/ Kosova	Me përjashtime të shumta	Rrallë

Rezultatet e pyetësorit të paraqitura në këto tabela sugjerojnë se mungesa e respektimit të afateve përfundimtare është shumë gjë e zakonshme, por praktika e sjelljes së çështjeve drejtpërdrejt në Këshillin e Ministrave pa shqyrtim dhe planifikim paraprak nga ZQ-ë nuk është e përhapur. Në të kaluarën, Sigma ka vënë re shpesh se praktika të tilla kanë qenë shumë të zakonshme në vendet e EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor dhe ka bërë komente negative për këtë gjë. Rezultatet e pasqyruara këtu mund të sugjerojnë se ka pasur përmirësime në këto praktika, dhe se ZQ-të në rajon janë tashmë më të afta të kontrollojnë procesin e përgatitjes për mbledhjet e KM-së. Ekziston edhe mundësia që vetëraportimi të prirët të jetë më pozitiv nga ç'është në fakt.

4.1.2 Rendi i ditës në mbledhjet e Këshillit të Ministrave

Planifikimi paraprak i rendit të ditës së KM-së është një gjë e rëndësishme. Në shumë vende, elementet e rendit të ditës varen pothuajse tërësisht nga propozimet që arrijnë nga ministratë deri në një datë të caktuar. Irlanda është tipike në përdorimin e kësaj qasjeje “Rendi i ditës përgatitet nga Sekretari i Qeverisë dhe përbëhet nga një listë e të gjitha memove të marra nga ministratë”. Vende të tjera përpiqen të bëjnë një planifikim më të hershëm. Në Estoni, Letoni dhe në Serbi dhe SaM/Kosovë, për shembull, mbledhja javore e sekretarëve të shtetit, e cila përcakton rendin e ditës për mbledhjen e javës, përgatit edhe rendin e ditës për javën pasuese.

Në Francë, një sistem më i përpunuar lejon një planifikim më të mirë dhe më të hershëm të rendit të ditës. Rendi i ditës del nga programi i punës i qeverisë, i cili përgatitet zakonisht çdo semestër nga Kabinet-i i

Kryeministrit (KM) dhe nga ZQ (Sekretariati i Përgjithshëm i Qeverisë). Drafti i rendit të ditës për tetë mbledhjet e radhës të Këshillit të Ministrave nxirret nga mbledhjet e së Premtes në mëngjes në dy takime të njëpasnjëshme. Takimi i parë është i brendshëm për ZQ-në, i dyti është një takim i përbashkët i Zyrës së Kryeministrit dhe i Zyrës së Qeverisë.

Struktura e rendit të ditës për mbledhjen e KM-së mund të përdoret edhe për t'i strukturuar mbledhjet, dhe për t'u dhënë më shumë kohë çështjeve të rëndësishme dhe kontradiktore. Në Francë, për shembull, rendi i ditës është i ndarë në tre pjesë: pjesa e parë përmban draftet që zakonisht nuk ngrenë çështje që kërkojnë diskutim meqë të gjitha çështjet e diskutueshme janë qartësuar; pjesa e dytë përmban emërimet, të cilat zakonisht nuk kërkojnë diskutim; vetëm pjesa e tretë e rendit të ditës përmban çështje të politikave dhe të komunikimit të cilat kërkojnë diskutim dhe përpunim të pikëpamjeve. Është e qartë se është pjesa e tretë e rendit të ditës ajo ku përqendrohet mbledhja. Në Holandë dhe në Gjermani, rendi i ditës përmban dy pjesë, bazuar në faktin nëse çështjet kërkojnë diskutim apo jo.

Në Rumani, pjesa e parë e rendit të ditës të mbledhjes së javës të qeverisë i kushtohet diskutimit të çështjeve strategjike. Vetëm pasi janë diskutuar këto çështje mbledhja fillon të merret me miratimin e dokumenteve ligjore dhe të çështjeve të tjera që kërkojnë thjesht marrjen e një vendimi zyrtar. Përfshirja e çështjeve në pjesën e parë të rendit të ditës përcaktohet nga Kryeministri me propozime nga ministrat, të cilët në përgjithësi përgatisin dokumente për diskutim për çështjet e tyre. Kohët e fundit, Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë filloi gjithashtu të përdorë një rend dite me tri pjesë, të ngjashëm me atë të Francës dhe ministrat raportojnë se ky rend ka përmirësuar performancën dhe eficientësinë e mbledhjeve. Ndarja e rendit të ditës në pjesë mund t'i ndihmojë ministrat të përqendrojnë vëmendjen dhe përgatitjen e tyre në çështje të rëndësishme, gjë që është veçanërisht shumë e rëndësishme kur rendi i ditës është shumë i gjatë dhe kur i është bashkëngjitur një sasi shumë e madhe materiali.

4.1.3 Shqyrtimi i materialeve për të garantuar që dosjet janë të plota dhe që janë ndjekur procedurat e konsultimit

Shumica e vendeve kanë procedura të hollësishme të cilat rregullojnë përgatitjen e dokumenteve për KM-në, përfshirë këtu kërkesat për mbështetjen e analizave. Po ashtu, këto rregulla mbulojnë edhe hapat që duhet të hedhin ministratë propozuese për të garantuar që ministratë e tjera të interesuara dhe, disa herë edhe disa grupe të jashtme, janë pyetur si duhet përpara se të dërgohen materialet për planifikim për mbledhjen e KM-së. Cilësia dhe thellësia e këtyre konsultimeve ndërmjet ministrave dhe konsultime të tjera janë kontribuuesit themelorë për të arritur koherencën e politikave. Konsultimet duhet të përfshijnë të gjitha palët e interesuara, të kryhen herët gjatë procesit përgatitor dhe t'u japin palëve kohë të mjaftueshme për të shqyrtuar dhe reaguar ndaj çështjeve. Ato duhet të jenë të hapura dhe jozyrtare. Nëse konsultimet kryhen si duhet, atëherë ka një mundësi të madhe që elementet kontradiktore dhe jologjike të politikave dhe të projektligjeve të korrigjohen përpara se çështjet të arrijnë në mbledhjen e KM-së. Konsultimet janë përgjegjësi e ministrave dhe është në përgjithësi roli i ZQ-së të verifikojë që konsultime të tilla janë kryer me të gjitha palët e interesuara dhe se mendimet e tyre janë dëgjuar me vëmendje të arsyeshme.

Përderisa procedurat janë të specifikuar në rregullat që ekzistojnë, ZQ duhet që minimalisht të verifikojë nëse ato janë zbatuar. Megjithatë, kjo gjë nuk është gjithmonë kaq e thjeshtë. Për shembull, në shumë raste, rregullat e specifikojnë që ministri të caktuar (për shembull, Ministria e Financave, dhe/ose e Drejtësisë) duhet të pyeten gjithmonë, ose që sekretariati legjislativ të konsultohet për të gjitha aktet ligjore. Përveç kësaj, rregullat shpesh thonë se “të gjitha duhet të merret mendimi i të gjitha ministrave përkatëse”. Një shembull i mirë i kësaj vjen nga Australia. “Manuali i Qeverisë kërkon që ministrat dhe zyrtarët në ministratë që kanë interes në propozimin e bërë duhet të kenë një shans të kontribuojnë në zhvillimin e tij dhe të zgjidhin mosmarrëveshjet para se propozimi të dorëzohet në ZQ-që. Propozimi duhet të përmbajë komente në lidhje me koordinimin nga të gjitha ministratë që kanë interes”. A duhet të mbështetemi gjithmonë tek ministratë për të identifikuar me saktësi se kush duhet të konsultohet? Si do të veprohet me përgjigjet e ministrave propozuese ndaj komenteve të bëra nga ministratë e tjera? A i ka marrë ajo ato seriozisht ose, nëse ajo nuk i ka pranuar komentet, a është i argumentuar refuzimi? ZQ-ë si pjesë të përgjegjësisë së saj për të garantuar vendimarrje të mbështetur në informacione të plota duhet të jetë e aftë t'i verifikojë të gjitha këto aspekte të përgatitjes dhe të konsultimeve me ministratë. Është e dobishme pra që, ZQ-ë të përfshihet herët në proces dhe të marrë dokumentacion të mirë për procesin konsultativ.

Në përgjithësi, ZQ-ë është ruajtësi i rregullave për plotësimin e dosjeve. Për shembull, ajo kontrollon nëse firmat e kërkuara janë hedhur, nëse mesazhet shpjeguese janë përfshirë, dhe nëse legjislatiioni dytësor shoqëron legjislatiionin parësor (nëse këtë gjë e kërkojnë rregullat). Pyetja kryesore këtu është: nëse dosja

nuk është e plotë, nëse asaj i mungojnë gjëra të rëndësishme, nëse ministrinë përkatëse nuk janë pyetur, etj. a mund ZQ-ë ta kthejë mbrapsht një dosje në ministri dhe të refuzojë ta planifikojë atë deri sa ajo të plotësohet?

Pothuajse në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor rregullat e lejojnë ZQ-ë t'i kthejë mbrapsht ministrisë vetëm dosje të cilat kanë mangësi teknike, për shembull, nëse dokumentet ose firmat e kërkuara mungojnë. Për fat të keq, kjo shpesh nuk përfshin edhe përshtatshmërinë dhe plotësinë e konsultimeve. Për shembull, në shumë prej këtyre vendeve, rregullat e kërkojnë që ministria propozuese të përfshijë një dokument i cili tregon se me kë është konsultuar dhe cilat kanë qenë rezultatet e konsultimit. ZQ-ë ka të drejtën t'ia kthejë çështjen ministrisë nëse ky dokument mungon. Megjithatë, ZQ-ë nuk ka të drejtën të gjykojë nëse të gjitha ministrinë përkatëse janë konsultuar dhe pastaj t'i kthejë dokumentet nëse vlerëson se ka mangësi. Në shumë raste, edhe nëse ZQ-ë e ka të drejtën zyrtare të kthejë çështje, në praktikë asaj mund t'i mungojë kapaciteti ose autoriteti i mjaftueshëm për ta realizuar këtë gjë. Në të kaluarën, vlerësimet e Sigma-s kanë gjetur zakonisht se situata në vendet e EQL-së ka qenë e këtij lloji. Megjithatë, pyetësorët tregojnë se në pesë prej nëntë vendeve të EQL-së, ZQ-ë tani e ka autoritetin të konsiderojë aspektet e përshtatshmërisë së politikave dhe programeve dhe t'i kthejë mbrapsht në ministrinë çështjet për t'u përpunuar më tej nëse lënda konsiderohet e pamjaftueshme.

Përfundimisht, nëse ministrat duan ta çojnë një çështje përpara, ata shpesh mund të shkojnë te Kryeministri dhe ta fusin çështjen në rendin e ditës edhe në minutën e fundit. Prandaj, ZQ-ë ka nevojë për mbështetjen e Kryeministrit kur i kthen ministrive çështje të paplota mbrapsht, ose ajo rrezikon të humbasë një mjet shumë të dobishëm për ruajtjen e integritetit të sistemit të vendimmarrjes.

Tabela 3. Arsyet për kthimin mbrapsht te ministrinë të çështjeve për punë të mëtejshme

Vendet anëtare të OECD-së	ZQ-ë mund të kthejë çështje te ministrinë për arsye teknike	ZQ-ë mund të kthejë çështje te ministrinë për arsye të politikave
Australia	Po	Po
Austria	Po	Po
Franca	Po	Disa (zgjidhen ndryshe nga ZQ)
Gjermania	Po	Po
Islanda	Nuk ka autoritet që t'i kthejë çështjet	Nuk ka autoritet që t'i kthejë çështjet
Irlanda	Disa	Po
Holanda	Nuk ka autoritet që t'i kthejë çështjet	Nuk ka autoritet që t'i kthejë çështjet
Norvegjia	Po	Jo
Spanja	Po	Po
Suedia	Po	Po

Vendet e EQL-së	ZQ-ë mund të kthejë çështje te ministrinë për arsye teknike	ZQ-ë mund të kthejë çështje te ministrinë për arsye politike
Bullgaria	Po	Jo
Republika Çeke	Po	Po
Estonia	Po	Jo
Hungaria	Po	Po
Letonia	Po	Po
Lituania	Po	Po
Polonia	Po	Jo
Slovakia	Po	Jo
Slovenia		

Vendet e Ballkanit Perëndimor	ZQ-ë mund të kthejë çështje te ministrinë për arsye teknike	ZQ-ë mund të kthejë çështje te ministrinë për arsye politike
Shqipëria	Po	Po
Bosnja dhe Hercegovina (nivel shteti)	Po	Jo
Bosnja dhe Hercegovina (federatë)	Po	Jo
Kroacia	Po	Jo
Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë	Po	Jo (por planifikohen si pjesë e reformës)
Serbia & Mali i Zi (federatë)	Po	Jo
SaM/ Mali i Zi	Po	Po
SaM/ Kosova	Po	Jo

4.2 Koordinimi i përputhshmërisë ligjore

E lidhur ngushtë me përgatitjen e mbledhjeve të KM-së është edhe koordinimi i përputhshmërisë ligjore të drafteve. Në Europën kontinentale dhe veçanërisht në vendet e Europës Qendrore e Lindore dhe në Ballkanin Perëndimor, KM-ë luan një rol themelor në procesin e hartimit të ligjeve. I gjithë materiali legjislativ që sillët në KM-ë për të marrë një vendim ka nevojë të analizohet me kujdes për të garantuar që i plotëson kërkesat e ligjeve të vendit. Këto kërkesa tradicionalisht trajtojnë tre dimensione: përputhshmërinë me kushtetutën, përputhshmërinë me ligjet dhe rregullat e tjera, dhe përputhshmërinë me stilin e hartimit të ligjit. Për vendet që dëshirojnë t'i bashkohen BE-së, përputhshmëria me *acquis communautaire* është shtuar tashmë si një dimension i katërt.

Shumica e ZQ-ve në vendet e EQL-së dhe në Ballkanin Perëndimor kanë një vëmendje të veçantë në shqyrtimin ligjor, ndërsa vetëm disa vende të OECD-së e bëjnë një gjë të tillë. Është shumë e rrallë për ZQ-të në vendet e OECD-së që këto ta shohin këtë si një funksion qendror. Për shembull, prej 25 vendeve që plotësuan Profilin PUMA për qendrën e tyre të qeverisë në vitin 1996, vetëm një ose dy renditën shqyrtimin ligjor si njërin ndër funksionet e Zyrës së Qeverisë. (Pyetëtori aktual na jep një pamje disi të ndryshme, por natyra e përgjigjeve sugjeron se kjo pyetje mund të jetë keqkuptuar dhe, kjo kërkon studim të mëtejshëm). Në rastin e vendeve të EQL-së, Profilet e Qendrës së Qeverisë (COG) të përgatitura nga Sigma, të gjitha vendet e përmendën shqyrtimin ligjor si një funksion të ZQ-së. Në vendet e ish-Jugosllavisë, nga ana tjetër, është e zakonshme të ekzistojë një këshill ligjor i veçantë, i pavarur që është përgjegjës për analizën juridike. Në shumë vende, si në vendet anëtare të OECD-së ashtu edhe në vende të EQL-së, ZQ-ë nuk është i vetmi organ administrativ që shqyrton përputhshmërinë ligjore. Për shembull, në Sllovaki dhe në Republikën Çeke përputhshmëria juridike kontrollon nga ZQ-ë dhe nga Këshilli Legjislativ dhe në Estoni edhe nga ZQ edhe nga Ministria e Drejtësisë.

Në përgjithësi, ky funksion nuk është problematik në vetvete dhe realizohet butësisht në shumicën e vendeve të EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor, ose nga ZQ-ë ose nga një këshill i pavarur. Ky funksion i nënshtrohet rrallë propozimeve për ndryshim në ndonjërin prej vlerësimeve të Sigmas. Megjithatë, ekzistojnë disa çështje të cilat ia vlen të merren në konsideratë. Më e rëndësishmja prej tyre, nga pikëpamja e koherencës së politikave, është se fokusi mbi përputhshmërinë ligjore në vendet e EQL-së dhe në ato të Ballkanit Perëndimor vjen shpesh si një zëvendësim i shqetësimit për përmbajtjen e politikave në legjislationin që propozohet. Ky problem nuk ndodh vetëm në lidhje me detyrën pothuajse ekskluzive të ZQ-së mbi aspektet teknike/ligjore, por edhe në fazën e përgatitjes dhe të konsultimeve nga ministritë. Për shembull, është krejt e zakonshme që ministritë në vendet e Ballkanit Perëndimor dhe në ato të EQL-së të procedojnë drejtpërdrejt me hartimin e legjislationit përpara se të sqarohen dhe të trajtohen pasojat e politikës dhe të zbatimit të saj. Konsultimet ndërmjet ministrive në shumë raste ndodhin vetëm pasi propozimet janë hartuar plotësisht si ligje. Për pasojë, konsultimet janë shpesh më shumë formale, me presione të nënkuptuara mbi palët që u merret mendimi që komentet të bëhen më shumë për çështje teknike dhe të hartimit sesa për çështjet themelore të politikave dhe të kostos e përfitimeve. Për këtë arsye, disa prej përpjekjeve të gjera për të reformuar ZQ-në, për shembull në Letoni, Lituani dhe në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë, përqendrohen në forcimin e rolit të ZQ-së përsa i përket analizës dhe koordinimit të politikave.

4.3 Koordinimi i përgatitjes së programit të qeverisë (përparësitë strategjike, planet vjetore të punës) dhe përshtatja e tyre me buxhetin

Planifikimi, si ai strategjik edhe planifikimi i punës, dhe menaxhimi i lidhjeve dinamike midis të dyjave është përgjegjësi themelore e qeverisë dhe e Kryeministrit. Një kuadër strategjik siç është treguar nga PUMA, është instrument qendror për arritjen e koherencës së politikave. Në demokracitë parlamentare, përcaktimi i qëllimeve strategjike të qeverisë është një përgjegjësi politike, shpesh e pasqyruar në deklaratat e qeverisë në parlament. Nga ana tjetër, përgatitja e planeve, analiza e kërkuar për të mbështetur planet dhe aktivitetet e kërkuara për të zbatuar planet janë detyra të administratës. Ndërkohë që ministritë përgatisin idetë dhe analizojnë informacionin në fushat e tyre të ndryshme, ZQ-ë ka përgjegjësinë të koordinojë materialin dhe të ndihmojë qeverinë për përcaktimin e përparësive midis kërkesave konkurruese për burimet fiskale dhe burime të tjera.

Tabela 4. Kapaciteti për planifikim strategjik dhe për planifikim e punës për Këshilin e Ministrave

Vendet anëtare të OECD-së	Kapaciteti për planifikim strategjik	Kapaciteti për planifikimin e punës vjetore
Australia	Në ZK	Në ZQ
Austria	Jo	Jo
Franca	Në ZQ	Në ZQ
Gjermania	Në ZQ	Në ZQ
Islanda	Jo	Në ZK
Irlanda	Në ZK	Në ZQ
Hollanda	Jo (do krijohet së shpejti)	Jo
Norvegjia	Në ZK	Në ZK dhe GO
Spanja	Në ZQ	Në ZQ
Suedia		

Vendet e EQL-së	Kapaciteti për planifikim strategjik	Kapaciteti për planifikimin e punës vjetore
Bullgaria	Në ZQ	Në ZQ
Republika Çeke	Në ZQ	Në ZQ
Estonia	Jo	Në ZQ
Hungaria	Në ZQ	Në ZQ
Letonia	Në ZQ	Në ZQ
Lituania	Në ZQ	Në ZQ
Polonia	Në një organ të veçantë që raporton drejtpërdrejt te KM	Në ZQ
Slovakia	Në ZQ	Në ZQ
Slovenia	Jo	Në ZQ

Vendet e Ballkanit Perëndimor	Kapaciteti për planifikim strategjik	Kapaciteti për planifikimin e punës vjetore
Shqipëria	Në ZQ	Jo
Bosnja dhe Hercegovina (nivel shteti)	Jo	Në ZQ
Bosnja dhe Hercegovina (federatë)	Jo	Në ZQ
Kroacia	Në ZQ	Jo
Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë	Në ZQ	Në ZQ
Serbia & Mali i Zi (federatë)	Jo	Në ZQ
SaM/ Mali i Zi	Jo	Në ZQ
SaM/ Kosova	Jo	Jo

4.3.1 Planifikimi strategjik

Në përgjithësi, roli i ZQ-së përsa i përket planifikimit strategjik është si më poshtë:

- të garantojë që diskutimet e qeverisë për përparësitë e saj strategjike kryhen mbi bazën e një vlerësimi të gjerë të situatës ekonomike, politike dhe sociale;
- të garantojë se përparësitë strategjike janë të harmonizuara me dokumente të tjera strategjike të qeverisë të tilla si anëtaësimi në BE, strategjitë ekonomike e fiskale, dhe strategji të tjera kyç për politika e reforma;
- të garantojë se procesi i përgatitjes së buxhetit merr parasysh dhe pasqyron përparësitë strategjike;
- të garantojë se planet e punës të ministrisë pasqyrojnë përparësitë strategjike të qeverisë;
- të garantojë se Kryeministri njoftohet rregullisht mbi zhvillimet e reja që prekin përparësitë strategjike dhe planin vjetor të punës dhe mbi reagimet e mundshme ose përshtatjet e nevojshme.

Shumë ZQ-ë në vendet e OECD-së janë përgjegjëse për planifikimin strategjik. Për shembull, në Austri një nga funksionet e ZQ-së është “të formulojë politikat e përgjithshme qeveritare, në veçanti drejtimin e përgjithshëm të politikave ekonomike”. Në Kanada, ZQ-ë “i ofron Kryeministrit trajtimin strategjik të çështjeve qeveritare si edhe planin e përgjithshëm dhe përparësitë e caktuara”. Në Zvicër, çdo katër vjet Zyra e Qeverisë “përgatit programin qeveritar për afatin e legjislaturës në bashkëpunim me ministrinë. Ky “Program për kohëqëndrimin në pushtet” hedh dritë mbi problemet kryesore dhe paraqet zgjidhje konkrete, në formën e një deklaratë” të Këshillit të Ministrave.

Në vendet e EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor, nga ana tjetër, kapaciteti i ZQ-vë për të koordinuar përgatitjen e planeve strategjike është i rrallë³. Kohët e fundit, në disa vende janë hedhur hapa për forcimin e kapacitetit strategjik, për shembull në Letoni, Lituani, Poloni, dhe në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë. Kohët e fundit, qeveria e ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë mori vendimin të ngrinte një njësi të planifikimit strategjik në kuadrin e reformimit të plotë të ZQ-së, dhe tani po hidhen hapa për të ndërtuar një proces të planifikimit të plotë që lidh buxhetin me përparësitë strategjike. Zhvillime të ngjashme kanë ndodhur edhe në Letoni dhe Lituani. Tabela 4 tregon në fakt se njëfarë kapaciteti për planifikim strategjik ekziston në shtatë prej nëntë vendeve të EQL-së që i janë përgjigjur pyetësorit. Rumania e cila nuk iu përgjigj atij, nuk e ka këtë kapacitet. Informacioni i grumbulluar nga Sigma në raundin e fundit të vlerësimeve në lidhje me vlerësimin e koordinimit (2000) do të priret të sugjerojë se ky kapacitet mbetet në përgjithësi i pamjaftueshëm në shumicën e vendeve të EQL-së.

4.3.2 Planifikimi i punës vjetore

Shumica e qeverive përdorin një ose më shumë forma të planifikimit të punës, përgjithësisht mbi një bazë vjetore. Programet mund të përqendrohen në të gjitha çështjet e planifikuara nga ministritë për Këshillin e Ministrave, ose vetëm në disa aspekte, për shembull një plan legjislativ. Pothuajse në të gjitha rastet, përgatitja e planeve të tilla është detyrë e ZQ-së dhe Tabela 4 tregon se pothuajse të gjitha ato e kanë kapacitetin për të përgatitur plane pune vjetore.

Çështja kryesore në lidhje me përgatitjen e planit/planeve vjetore të punës është nëse ky është një proces nga poshtë lart, ku ZQ-ë thjesht grumbullon së bashku çështjet e dërguara nga ministritë apo nëse ZQ ka autoritetin dhe kapacitetin për të ushtruar gjykimin në hartimin e një plani bazuar në inputet që i janë dhënë. Kjo do të thotë për shembull, se ZQ-ë vlerëson nëse planet e dërguara nga ministritë i marrin sa duhet parasysh përparësitë e qeverisë dhe mund të kërkojë inpute të tjera nga ministria nëse del që nuk janë përfshirë çështjet e kërkuara për realizimin e përparësive strategjike. Po ashtu, ajo mund t'i vërë në dukje ministrisë se ajo mund të ketë përfshirë në plan shumë më tepër çështje, disa prej të cilave qeveria ose parlamenti mund të mos kenë kohë t'i shqyrtojnë. Në këtë mënyrë, përgatitja e planit të punës bëhet një proces ndërveprues midis ministrive, duke nxitur përparësitë specifike sektoriale dhe ZQ-ë bëhet përgjegjëse për shqyrtimin e çështjeve ndërsektoriale dhe që prekin të gjitha ministritë. Është e tepërt të thuhet se vendimi përfundimtar mbi planin e punës, që përfshin zgjidhjen e konflikteve, mbetet përgjegjësi e Këshillit të Ministrave.

4.4 Koordinimi i përmbajtjes së politikave të propozimeve për KM-në (përgatitja në ministritë, aktivitetet e ZQ-së)

Në përgjithësi, sistemet për hartimin e drafteve të politikave dhe të drafteve legjislative ngarkojnë çdo ministër me detyrat e:

- Identifikimit të problemeve që kërkojnë reagimin e qeverisë;
- Fillimit të hartimit të zgjidhjeve të politikave;
- Konsultimit me ministrat dhe grupet e jashtme të interesuar;
- Analizimit të pasojave të zgjidhjeve të propozuara; dhe
- Prezantimit të zgjidhjes së propozuar (ose të disa alternativave për zgjidhjes) për marrjen e një vendimi kolektiv nga Këshilli i Ministrave.

Në kryerjen e këtyre detyrave, ministri mbështetet nga ministria e tij. Në rastet e çështjeve të ndërlikuara, ministri mund të kërkojë ndihmë shtesë nga ekspertët e jashtëm ose nga grupe të posaçme pune (përfshirë grupet ndërministrorë të punës). Shtysa për fillimin e punës për politikën mund të jenë përparësitë e qeverisë, analiza e vetë ministrit, detyrimet ndërkombëtare, ose presionet e jashtme të kompanive, të grupeve të interesit ose të qytetarëve. Pavarësisht nga shtysa fillestare, hapat e para i takojnë ministrit, të mbështetur nga ministria e tij.

Nga ana tjetër, përderisa vendimet për politikën janë përgjegjësi kolektive e qeverisë, ekziston nevoja që KM-ë të sigurohet si një i tërë se propozimet nga ministrat e veçantë janë përgatitur sipas një procesi të përshtatshëm, se propozimet përputhen me planet, me afatet kohore, me përparësitë e qeverisë dhe se ato

³ Vlerësimi më i fundit i Sigma-s për koordinimin e politikave në vendet e EQL-së u krye në vitin 2000. Vlerësimet u kryen në vitin 2003/4 në vendet/entitetet e Ballkanit Perëndimor.

nuk bien në kontradiktë me vendime të tjera. Ky është koordinim i politikave dhe, natyrisht që i takon ZQ-së si një organizatë qendrore që i shërben Këshillit të Ministrave.

Koordinimi i politikave është instrumenti themelor i ZQ-së në shërbim të përgjegjësisë kolektive të KM-së për të hartuar dhe zbatuar politika koherente. Veçanërisht ZQ-ë duhet të jetë e aftë të garantojë që çështjet që shkojnë në qeveri dhe në komitetet ministrore të saj janë konsistente, koherente dhe të mirëkoordinuara.

Koordinimi i politikave ka të bëjë me këto aktivitete të Zyrës së Qeverisë:

- të garantojë që çështjet sektoriale dhe ndërsektorale janë marrë në konsideratë dhe trajtuar në të gjitha aspektet;
- të garantojë se analiza dhe materiali analitik (fiskal, ekonomik, social, mjedisor, etj.) mbi të cilin bëhen propozimet nga ministratë janë të standardit të lartë;
- të garantojë se propozimet nga ministrat janë në përputhje me përparësitë strategjike dhe buxhetore të qeverisë;
- të garantojë se mosmarrëveshjet midis ministrave në lidhje me materialet e dorëzuara në qeveri janë zgjidhur ose minimizuar përpara mbledhjeve të KM-së; dhe
- të garantojë se Kryeministri dhe kryetarët e komiteteve ministrore janë informuar mbi çështjet që çohen për vendime në komitete dhe në KM.

4.4.1 Përgatitja e materialit në ministri: roli i ZQ-së në përcaktimin e procedurave për analizën e politikave

Përgatitja dhe hartimi i propozimeve për KM është përgjegjësi e ministrave dhe e ministrave të tyre në të gjitha vendet që mbulohen në këtë dokument. Procesi i hartimit të politikave dhe legjislacionit në vetvete, është përtej objektivave të këtij dokumenti. Megjithatë, është e rëndësishme të vihet në dukje se në shumë vende ZQ-ë ka një rol qendror në drejtimin e procesit të përgatitjes, në veçanti përmes përcaktimit të rregullave për paraqitjen e çështjeve në Këshillin e Ministrave. Thënë më shkurt, nëse ZQ-ë kërkon paraqitjen e disa tipeve të informacionit dhe të analizave në KM, atëherë ministria propozuese duhet që normalisht t'i kryejë ato analiza në procesin e vet përgatitor dhe t'i përfshijë ato në materialin që do të dorëzohet.

Për këtë arsye, është një gjë e zakonshme për Zyrat e Qeverisë në shumë vende të OECD-së (për shembull, në Kanada, në Mbretërinë e Bashkuar dhe në Danimarkë) të përgatisin një manual me udhëzime për ministratë në lidhje me lloje të veçanta të informacioneve që kërkohen nga ministrat për diskutim në KM-ë. Përderisa analiza dhe kërkimet që mbështesin dhe justifikojnë një propozim përgatiten nga çdo ministër dhe ministria e tij, fokusi i udhëzimeve të përgjithshme është të garantohet se çështjet më të rëndësishme janë trajtuar dhe theksuar në një përmbledhje të shkurtër (zakonisht e përmbledhur në pesë faqe) dhe e prezantuar në një format fiks. Përmbledhja, nëse përgatitet mirë, ndihmon që diskutimi në KM-ë të përqendrohet në çështje të rëndësishme më shumë sesa në detaje teknike apo të shkrimit (të cilat më mirë t'u lihen ekspertëve). Përveç kësaj, ajo bën të mundur që të ketë disiplinë në procesin përgatitor, është e vlefshme për diskutimet e brendshme në ministri dhe ofron një bazë të mirë për ZQ-në ndërkohë që ajo analizon propozimin në një kontekst më të gjerë të politikave.

Elementet specifike të përmbledhjes së shkurtër për ministrat është disi e ndryshme nga vendi në vend dhe përgjatë kohërave, siç ndryshon edhe formati. Është e rëndësishme të vihet në dukje se është përgjegjësi e ZQ-së të garantojë se ministrat e marrin informacionin për të cilin kanë nevojë për të marrë vendime mbi bazë të informacioneve. Ndërsa një informacion i tillë duhet të vijë nga ministria propozuese, ZQ-ë është në fund të fundit përgjegjëse për cilësinë dhe saktësinë e tij. Nëse ky informacion është i përgatitur mirë, përmbledhja e shkurtër zakonisht u jep ministrave thelbin kur ata përgatiten për mbledhjen e KM-së, dhe shpesh shërben si referenca kryesore për diskutimet e tyre gjatë vetë mbledhjes.

Zërat kryesorë që kërkohen përgjithësisht kur prezantohen çështje në Këshillin e Ministrave tregohen në dy tabelat e mëposhtme.

Shembull i përgjithshëm i formatit për Përmbledhjen e Shkurtër për Këshillin e Ministrave

1. Vendimi/et e kërkuara
Kjo pjesë i tregon KM-së me një a dy fjali, se çfarë çështjesh i kërkon propozuesi të marrë në shqyrtim dhe të niratohet.
2. Alternativat që shqyrtohen
Kjo pjesë shpjegon shkurtimisht çfarë alternativash janë marrë në shqyrtim nga propozuesi. Këtu duhet të jepet informacion i rëndësishëm në formë përshkrimi ose përmbajtje për secilën alternativë dhe, mundësisht shoqërohet me një ose dy fjali komentuese. Komentet duhet të përfshijnë pasojat kryesore si edhe argumentet pro e kundër.
3. Rezultatet kryesore të konsultimeve
Kjo pjesë duhet të identifikojë se mbi cilat ministri, OJF dhe grupe të tjera të synuara mund të ketë ndikim të madh propozimi dhe të theksojë ato grupe me të cilat janë bërë konsultime dhe që kanë shqetësime kryesore të pazgjidhura. Ka rëndësi që këto pikëpamje të pasqyrohen hapur dhe me saktësi në përmbledhje.
4. Alternativa e rekomanduar dhe argumentimi
Kjo pjesë duhet të tregojë alternativën e rekomanduar dhe të paraqesë arsyet për përzgjedhjen e alternativës së rekomanduar në krahasim me alternativat e tjera. Kur është e mundur, duhet të vihen në dukje lidhjet me prioritetet strategjike të qeverisë dhe me angazhimet e tjera dhe vendimet e Këshillit të Ministrave. Mendimet e mbështetura në efektivitetin e kostos dhe në qëndrimet e publikut janë gjithashtu informacion i dobishëm që duhet të përfshihet në këtë pjesë.
5. Kostoja e alternativës së rekomanduar
Bazuar në një analizë të plotë financiare, ky seksion duhet të tregojë koston e pritshme të alternativës së rekomanduar dhe, kur është e përshtatshme të sugjerojë edhe burimin e financimit (për shembull, me fondet e vetë ministrisë, me buxhetin e vitit të ardhshëm, nga rezervat, etj.). Në disa raste (për shembull në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë), kjo pjesë duhet të mbështetet edhe nga një vlerësim i plotë i ndikimit fiskal.
6. Ndikimet e pritshme
Kjo pjesë përmbledh shkurtimisht ndikimet që mund të ketë ky vendim, për shembull tek publiku, tek grupe të caktuara, taksapaguesit, mbi ekonominë, punësimin, mjedisin. Kjo përmbledhje duhet të mbështetet në analizën dhe në studimin sasior që përmbahet në dosjen që i dorëzohet KM-së.
7. Harmonizimi me legjislacionin e BE-së
Kjo pjesë duhet të shpjegojë shkurtimisht rëndësinë që materiali i propozuar ka në lidhje me harmonizimin e legjislacionit vendas me atë të BE-së. Në rastin e projektligjeve duhet të tregohet nëse materiali është analizuar dhe çertifikuar nga një organ kompetent përgjegjës për harmonizimin e ligjeve.
8. Mesazhet e komunikimit
Kjo pjesë duhet t'i sugjerojë Këshillit të Ministrave një numër të vogël mesazhesh komunikative që do të përdoren kur të njoftohet ky vendim dhe/ose të shpjegohet se pse Këshilli i Ministrave vendosi ta miratohet atë. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në rastet kur vendimi parashikohet të mos pritët mirë nga publiku në përgjithësi ose nga grupe të veçanta të tij, ose kur mospranimi nga publiku sjell dëm.

Kutia 1. Udhëzime për përgatitjen e çështjeve për Mbledhjet e Këshillit të Qeverisë në Norvegji (përkthim iozvrtar)

Ministri i Shëndetësisë

NË MIRËBESIM
MEMORANDUM PËR KËSHILLIN E QEVERISË
13 gusht 2000

Titulli: këtu jepet një formulim i shkurtër dhe i përmbledhur i lëndës së memorandumit

1. Konteksti

Qëllimi i këtij memorandum është të sigurohet miratimi i qeverisë për një skemë të re rimbursimi për recetat e barnave. Në 22 tetor 1997, komisioni i caktuar për të marrë në shqyrtim futjen e një skeme të tillë paraqiti rekomandimet....

2. Zgjidhjet alternative

Unë kam shqyrtuar disa rrugë alternative për zgjidhjen e çështjes. Një alternativë mund të jetë....

3. Argumentet pro dhe kundër propozimit

Argumentet pro..... Argumentet kundër.....

4. Rekomandimi im

Pasi i peshova alternativat e ndryshme, unë kam vendosur të rekomandoj alternativën 2. Arsyet e mia janë si më poshtë:

.....
.....

5. Dorëzuar për komente

Memorandumi i qeverisë i është dhënë Ministrit të Financave dhe Ministrit të Mjedisit. Ministri i Financave nuk ka komente. Ministri i Mjedisit ka komentën e mëposhtëm:

“.....” (Nëse është e përshtatshme, përfundim alternativ)

“.....”

6. Përfundim

1. Një skemë duhet të vihet në përdorim...

2. Kostoja e skemës duhet të mbulohet brenda kuadrit të buxhetit ekzistues të Ministrisë së Shëndetësisë...

4.4.2 Analiza e politikave në ZQ-ë: koordinimi dhe zgjidhja e konflikteve

Me të mbërritur një propozim për Këshillin e Ministrave në Zyrën e Qeverisë është e rëndësishme të analizohet përmbajtja për t'u siguruar se ai është gati për diskutim dhe për vendim në mbledhje apo në komitetin ministror. Shumica e ZQ-ve në vendet e OECD-së e rendisin koordinimin e politikave dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve si një nga funksionet e tyre kryesore. Disa madje e rendisin si funksionin e tyre të vetëm. Në Gjermani për shembull, një nga tre funksionet e renditura për ZQ-në është "t'i ofrojë Kancelarit informacionin dhe kapacitetet koordinuese të nevojshme për realizimin e politikës së përgjithshme të qeverisë". Në Irlandë, funksioni kryesor i renditur është "të ofrojë këshilla për politikën dhe mbështetje administrative për *Taoiseach* [Kryeministrin]". Në Zelandën e Re, funksioni kryesor i ZQ-së është "të nxisë interesin kolektiv të qeverisë dhe koordinimin efektiv të procesit të zhvillimit të politikave". Në Turqi, njëri nga funksionet e ZQ-së është "të garantojë koordinimin midis ministrive, të monitorojë mënyrën sesi trajtohet axhenda e politikës së përgjithshme të qeverisë".

Situata është krejt e ndryshme në vendet e EQL-së dhe në ato të Ballkanit Perëndimor ku, siç e kanë treguar edhe vlerësimet e Sigma-s, mungesa e kapacitetit për politikën është shpesh dobësia kryesore e Zyrës së Qeverisë. Sigurisht ka disa shenja inkurajuese se kjo situatë është duke ndryshuar. Një nga shembujt më të mirë të kësaj gjendjeje në Hungari, ku që në vitin 1998, Zyrës së Qeverisë (e riorganizuar) i është dhënë një rol më me ndikim në zbatimin e qëllimeve të qeverisë dhe në sigurimin e një koordinimi me peshë. Një grup ekspertësh, i quajti "*Referatura*" ministritë hije për të siguruar koordinimin horizontal. Letonia ka ngritur një Departament të Koordinimit të Politikave në Zyrën e vet të Qeverisë dhe ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë është gjithashtu në faza të përparura të krijimit të një departamenti të tillë. Vende të tjera si Bullgaria dhe Sllovakia tashmë kanë në ZQ-ë njëfarë kapaciteti për politikën, por ende kanë nevojë të forcojnë kompetencat dhe ekspertizën e zyrës.

Koordinimi i politikave është një proces kompleks dhe ndonjëherë i paqartë. Stafii i politikave të ZQ-së nuk pritet të ketë njohuri të thella për çdo çështje që trajtohet në ministri, dhe ata normalisht nuk ka pse të përpiqen të zëvendësojnë ekspertët e ministrive në hartimin e politikave. Për më tepër, stafii i politikave pritet të jetë një "sektor gjeneralistësh", pra ekonomistësh ose ekspertësh në fushat politikës sociale ose në fushën e politikës së jashtme, me një horizont të përgjithshëm për të gjithë sektorin. Sapo ata studjojnë një propozim të caktuar, ata kanë në përgjithësi katër instrumente për koordinimin:

- **Një këndvështrim të gjerë:** Ata mund t'i përdorin njohuritë e tyre mbi përparësitë e qeverisë dhe të sektorit si një të tërë për t'i treguar stafit të ministrisë se në ç' drejtime mund të ketë nevojë të përshtatet propozimi i ministrisë.
- **Mbikëqyrës të procesit:** Ata mund të informojnë dhe t'u kujtojnë ministrive rregullat për përgatitjen e propozimeve për Këshillin e Ministrave dhe rëndësinë e analizave dhe konsultimeve të hapura me cilësi të lartë duke treguar rastet kur procesi mund të menaxhohej më mirë.
- **Zgjidhja e mosmarrëveshjeve:** Ata mund të thërrasin dhe të kryesojnë mbledhjet ndërministrorë të zyrtarëve (mbledhje zyrtare ose jo) me qëllim që të zgjidhin konfliktet dhe të përpunojnë zgjidhje.
- **Informojnë eprorët:** Kur çështje të rëndësishme nuk mund të zgjidhen, ata mund të njoftojnë Kryeministrin, kryetarët e komiteteve ministrorë ose Sekretarin e Përgjithshëm mbi problemet e një propozimi me qëllim që çështja të shqyrtohet në një nivel më të lartë. Ata mund t'i sugjerojnë Sekretarit të Përgjithshëm që çështjet e pazgjidhura të shqyrtohen në takimet javore të sekretarëve të shtetit, ndërsa Kryeministrin (përmes Sekretarit të Përgjithshëm) mund t'i rekomandojnë se si mund të trajtohet çështja në mbledhjen e Këshillit të Ministrave.

Përfshirja e hershme në procesin e hartimit të politikave në ministritë është me rëndësi të madhe për përdorimin me sukses të instrumenteve të mësipërme. Në përgjithësi, personat që punojnë për politikën në ZQ-ë u janë caktuar të ndjekin një ministri, një numër ministrish ose një sektor të tërë (sektorin ekonomik, social, të jashtëm dhe të mbrojtjes). Në rastet kur një iniciativë e rëndësishme politike është ndërmarrë në njërin nga ministritë me të cilën ata janë ngarkuar të merren, stafii i ZQ-së duhet të dijë rreth saj përmes rrjetit të tij zyrtar e jozyrtar. Ata mund të jenë në gjendje të ndjekin mbledhjet përgatitore të grupeve të punës ose t'i diskutojnë çështjet shoqërisht me persona që përgatisin konceptin e tyre ose draftet e para. Ata mund të sugjerojnë mbledhje të hershme ndërministrorë të ekspertëve për t'i diskutuar çështjet përpara se për to të merret vendim, ose për të ofruar ide shtesë për burimet e informacionit dhe eksperiencën ndërkombëtare.

Për një tabelë përmbledhëse të përfshirjes së ZQ-së në analizën e përmbajtjes së politikave, lutemi t'i referoheni tabelës 3, më sipër.

Një përshkrim i mënyrës se si funksionon *Referatura* në Hungari tregon përdorimin e disa prej këtyre instrumenteve. Ekspertët përfshihen në përgatitjen e dokumenteve të ministrive që në fazat e hershme të punës kështu që ata janë të mirëinformuar për përmbajtjen e tyre në kohën që këto dokumente vijnë në ZQ-ë. Nëpunësi pritës brenda *Referaturës* përgatit një shënim për secilin dokument, përfshirë kontekstin, përshkrimin e propozimit, rezultatin e konsultimeve ndërministrorë, pikat e pazgjidhura, çështjet e konsideruara si problematike nga ZQ-ë dhe propozimet për zgjidhjen e tyre. Shënimi i jepet Kryeministrit, ministrit përgjegjës për ZQ-në, kreut të *Referaturës* dhe zëdhënësit të qeverisë.

Për të zgjidhur konfliktet ndërmjet ministrive për çështje të politikave përpara vendimit përfundimtar të Këshillit të Ministrave, mbledhjet apo takimet e zyrtarëve të lartë të organizuara dhe/ose të drejtuara nga ZQ-ë janë një mjet që përdoret gjerësisht. Mbledhjet mund të jenë shumë zyrtare si në Francë (*arbitrazhi*) ose jozyrtare si në Kanada. Ato mund të jenë të vogla me përfshirjen e dy ministrive ku ka lindur një problem serioz (për shembull kur ka kontradikta themelore midis objektivave të Ministrisë së Transportit dhe asaj të Mjedisit). Mbledhjet mund të jenë shumë të mëdha ku marrin pjesë shumë ministri dhe, madje edhe agjenci dhe zyra rajonale. Anëtarët e stafit të ZQ-së që thërrasin dhe drejtojnë mbledhje të tilla kanë avantazhin e veprimit në rolin e një “negociatori të ndershëm” përderisa ata nuk përfaqësojnë interesat e ndonjë ministrie, por bartin vetëm përgjegjësinë kolektive të qeverisë.

Shumë vende (sidomos të EQL-së) e shohin të dobishme që të bëjnë mbledhje të sekretarëve të shtetit të të gjithë ministrive, të kryesuara këto nga Sekretari i Përgjithshëm, si një fazë përfundimtare koordinuese përpara se çështjet të shqyrtohen nga ministrat (në komitetet ose edhe në të gjithë Këshillin e Ministrave). Mbledhje të tilla mbahen për shembull në Hungari, Lituani, Letoni, ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Estoni, Spanjë, Norvegji, Finlandë dhe Gjermani. Për këtë mbledhje, Sekretari i Përgjithshëm duhet të informohet mirë nga stafi i politikave i ZQ-së në mënyrë që të jetë në gjende të përqendrohet në çështjet e pazgjidhura dhe ndoshta të sqarojë disa prej tyre përpara se ato të shkojnë për vendim në duart e ministrave. Këtu, përfshirja e hershme dhe e vazhdueshme e stafit të ZQ-së me çështjet dhe ministrinë që mbulojnë ato problem do të rrisë cilësinë e informacionit që ata i japin Sekretarit të Përgjithshëm.

Së fundi, shumë vende kanë përpunuar një sistem të komiteteve ministrorë që takohen për të diskutuar çështjet në thellësi dhe për të zgjidhur konfliktet e fundit përpara mbledhjes së të gjithë Këshillit të Ministrave. Këto komitete që disa herë quhen “komitete filtruese” mbledhin bashkë ministrat (dhe ndonjëherë edhe stafin e tyre mbështetës) zakonisht në bazë të një grupimi të gjerë të sektorëve, për shembull, komitete të politikave ekonomike, komitete të çështjeve sociale, komitete të integritit evropian. Këto komitete mund të kryesohen nga Kryeministri, një Zëvendëskryeministër, ose një ministër me përvojë në fushën specifike. Shqyrtimi i çështjes nga komiteti mund të jetë një kërkesë për të gjitha çështjet që shkojnë në Këshillin e Ministrave ose komitetet mund të mblidhen për të diskutuar çështje të veçanta me rëndësi politike ose strategjike. Në shumicën e rasteve, puna e këtyre komiteteve mbështetet nga Zyra e Qeverisë.

Tabela 5. Mbledhja koordinuese përpara mbledhjes së Këshillit të Ministrave

Vendet anëtare të OECD-së	A diskutohen çështjet nga komitetet ministrorë përpara se të merren vendimet nga KM-ë?	A kryhet mbledhje javore e zyrtarëve kryesorë të ministrisë për të diskutuar dhe përfunduar çështjet e rendit të ditës?
Australia	Po, kjo është kërkesë	Jo
Austria	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë
Franca	Po, kjo është kërkesë	Jo (por bëhen shumë takime arbitrazhi)
Gjermania	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë
Islanda	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Jo
Irlanda	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Jo
Hollanda	Po, kjo është kërkesë	Jo
Norvegjia	Jo	Po, çdo javë
Spanja	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë
Suedia	Jo, nuk ka komitet ministror. Çështjet diskutohen mes ministrave në takimin e përgjithshëm	Jo

Vendet e EQL-së	A diskutohen çështjet nga komitetet ministrore përpara se të merren vendimet nga KM-ë?	A kryhet mbledhje javore e zyrtarëve kryesorë të ministrisë për të diskutuar dhe përfunduar çështjet e rendit të ditës?
Bullgaria	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Po, çdo javë
Republika Çeke	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Po, çdo javë
Estonia	Jo	Po, çdo javë
Hungaria	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë
Letonia	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë
Lituania	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Po, çdo javë
Polonia	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë
Slovakia	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Jo
Slovenia	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë

Vendet e Ballkanit Perëndimor	A diskutohen çështjet nga komitetet ministrore përpara se të merren vendimet nga KM-ë?	A kryhet mbledhje javore e zyrtarëve kryesorë të ministrisë për të diskutuar dhe përfunduar çështjet e rendit të ditës?
Shqipëria	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Disa herë
Bosnja dhe Hercegovina (nivel shteti)	Po, kjo është kërkesë	Jo
Bosnja dhe Hercegovina (federatë)	Jo	Jo
Kroacia	Po, kjo është kërkesë	Jo
Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë	Po, kjo është kërkesë	Yes
Serbia & Mali i Zi (federatë)	Po, kjo është kërkesë	Jo
SaM/ Mali i Zi	Po, kjo është kërkesë	Po, çdo javë
SaM/ Kosova	Diskutohen vetëm çështjet kryesore	Po, çdo javë

Një mjet shumë i dobishëm për të siguruar që përpjekjet e ZQ-së për koordinimin e politikave të ndikojnë në rezultatin e diskutimeve në Këshillin e Ministrave është përgatitja e një shënimi informativ për Kryetarin e Këshillit të Ministrave (në përgjithësi Kryeministri). Shënime të tilla bëjnë të mundur që ZQ-ë të informojë Kryetarin për çështje shumë të veçanta ose për konflikte të pazgjidhura midis ministrive, të cilat mund të kërkojnë vëmendje të posaçme në mbledhje. Fakti se ZQ-ë informon Kryetarin përpara mbledhjes gjithashtu i jep ZQ-së një status të caktuar në sistem dhe një autoritet jozyrtar për t'u përpjekur për informacion më të mirë dhe për të zgjidhur konfliktet. Nëse ministritë e dinë se Kryetari mund të informohet me shënimin informativ se çështja nuk është gati për t'u çuar në Këshillin e Ministrave, atëherë ata mund të bëjnë një përpjekje shtesë ta zgjidhin problemin dhe të shmangim shënimin “negativ”.

Tabela 6. Këshillat për politikën nga Zyra e Qeverisë

Vendet anëtare të OECD-së	A përgatit ZQ-ë një shënim për Kryetarin e KM-së për çështjet e rendit të ditës të mbledhjeve të KM-së?	A përfshin shënimin për Kryetarin e KM-së rekomandime për trajtimin ose jo të çështjes në mbledhje?	A u shpërndahen shënimet për Kryetarin e KM-së anëtarëve të tjerë të KM-së?
Australia	Po, për çdo çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Austria	Jo	Jo	Nuk përgatiten shënime
Franca	Po, për çdo çështje	Po (by PMO)	Jo, vetëm Kryetarit dhe drejtuesit të mbledhjes
Gjermania	Po, për çdo çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Islanda	Jo	Nuk përgatiten shënime	Nuk përgatiten shënime
Irlanda	Po, për çdo çështje	Disa herë	Jo, vetëm Kryetarit
Holanda	Po, për çdo çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Norvegjia	Po, për çdo çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Spanja	Vetëm për disa çështje	Disa herë	Jo, vetëm Kryetarit
Suedia	Vetëm për disa çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit

Vendet e EQL-së	A përgatit ZQ-ë një shënim për Kryetarin e KM-së për çështjet e rendit të ditës të mbledhjeve të KM-së?	A përfshin shënimin për Kryetarin e KM-së rekomandime për trajtimin ose jo të çështjes në mbledhje?	A u shpërndahen shënimet për Kryetarin e KM-së anëtarëve të tjerë të KM-së?
Bullgaria	Po, për çdo çështje	Po	Po, të gjithë anëtarëve
Republika Çeke	Po, për çdo çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Estonia	Po, për çdo çështje	Disa herë	Jo, vetëm Kryetarit
Hungaria	Po, për çdo çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Letonia	Vetëm për disa çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Lituania	Po, për çdo çështje	Po	Po, të gjithë anëtarëve
Polonia	Po, për çdo çështje	Po	Jo, vetëm Kryetarit
Sllovakia	Vetëm për disa çështje	Disa herë	Jo, vetëm Kryetarit
Sllovenia	Po, për çdo çështje	Po	Po, të gjithë anëtarëve

Vendet Ballkanit Perëndimor	A përgatit ZQ-ë një shënim për Kryetarin e KM-së për çështjet e rendit të ditës të mbledhjeve të KM-së?	A përfshin shënimin për Kryetarin e KM-së rekomandime për trajtimin ose jo të çështjes në mbledhje?	A u shpërndahen shënimet për Kryetarin e KM-së anëtarëve të tjerë të KM-së?
Shqipëria	Po, për secilin prej tyre	Disa herë	Jo, vetëm Kryetarit
Bosnja dhe Hercegovina (federatë)	Jo	Jo	Nuk përgatiten shënime
Kroacia	Jo	Nuk përgatiten shënime	Nuk përgatiten shënime
Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë	Jo	Jo	Nuk përgatiten shënime
Serbia & Mali i Zi	Po, për çdo çështje	Jo	Jo, vetëm Kryetarit
SaM/ Mali i Zi	Po, për çdo çështje	Po	Po, të gjithë anëtarëve
SaM/ Kosova	Vetëm për disa çështje	Disa herë	Vetëm ministrit/ministrave përkatës

Përsa i përket përgatitjes së informimit për politikën, rezultatet e pyetësorit tregojnë se vendet e EQL-së kanë bërë përpunim të dukshëm gjatë viteve të fundit, që në kohën kur Sigma bëri vlerësimin e fundit në vitin 2000. Nëse kjo gjë nuk është një artific i vetëraportimit, ai mund të tregojë një rol në rritje dhe të mirëpritur të ZQ-së në çështjet e politikave. Si edhe për shumë çështje të trajtuara në këtë raport, vendet e Ballkanit Perëndimor duket se kanë mbetur mbrapa.

4.5 Koordinimi i mesazheve të komunikimit

Dekadat e fundit, lidhja ndërmjet politikave dhe komunikimit është rritur shumë ashtu si edhe lidhja midis politikave dhe medias. Për pasojë, procesi i hartimit të politikave dhe komunikimet e qeverisë është duke u ndërlidhur shumë. Disa nga arsytet për këtë lidhje më të ngushtë midis politikëbërjes dhe komunikimeve janë:

- Një karakteristikë kyç dhe në rritje e demokracisë moderne është transparenca, e cila i imponon qeverive detyrën që t'i shpjegojë publikut të gjerë çfarë po bëjnë dhe pse po e bëjnë atë gjë. Mundësia për të marrë informacion mbi politikën dhe vendimet e qeverisë ka ardhur duke u bërë një e drejtë bazë e qytetarëve.
- Veprimet e qeverisë në fund të fundit varen për suksesin e tyre nga toleranca dhe pranimi i publikut: nëse një ligj ose një taksë mendohet si e padrejtë, ka më shumë mundësi që ligji të shkelet ose të ndodhë evazion fiskal. Duke shpjeguar arsytet që e shtojnë qeverinë të marrë vendimet që ka marrë, rritet mundësia që veprimet e qeverisë të jenë të suksesshme.
- Nëse qeveria nuk arrin të shpjegojë pse po e bëjnë diçka, ajo e lë veten zbuluar ndaj spekulimeve se motivet e saj nuk janë të pastra. Nëse shtypi bën pyetje dhe qeveria nuk jep përgjigje të mira, ose nëse ministrat ofrojnë përgjigje kontradiktore, shumë njerëz do të nxjerrin përfundime të pafavorshme.
- Shumë veprime të qeverisë krijojnë edhe "fitues", edhe "humbës". Ata që humbasin nga një politikë e re e qeverisë, qoftë nga një reformim i sistemit të taksave ose nga një vendim për të ndërtuar një rrugë

të re, ka mundësi që ta hapin gojën më shumë sesa fituesit dhe shtypi është më i prirur ta bëjë këtë një objekt kritikash. Në mbështetje të politikave të veta, qeveria ka interes që ta tregojë të plotë ngjarjen.

- Qeveritë janë shumë të ndjeshme ndaj imazhit të tyre publik gjatë të gjithë mandatit të tyre dhe veçanërisht kur afrohen zgjedhjet. Ato kanë interes të ndikojnë në mënyrën sesi raportohen lajmet dhe të kenë pak ndikim mbi përmbajtjen dhe kohën e mesazheve. Nëse çdo ministër është tërësisht i lirë t'i japë lajme shtypit, menaxhimi kolektiv i qeverisë dhe i politikave të saj ka mundësi të dalë kontradiktor.

Kërkesa e rritur e publikut për informacion ka rritur gjithashtu edhe interesin e qeverisë për kontrollin dhe koordinimin e mesazheve të veta me qëllim që të rrisë popullaritetin dhe pranueshmërinë e politikave të veta. Ky kontroll dhe koordinim nga qeveria nuk i lë ministrat të përçojnë mesazhe të ndryshme dhe kontradiktore. Po ashtu, shumë qeveri ndërtojnë një qasje kolektive ndaj komunikimeve, duke i dhënë në përgjithësi Kryeministrit përgjegjësinë kryesore për të garantuar se publiku informohet për punën e qeverisë. Ministrat, nga ana e tyre, janë përgjegjës, në konsultim me Kryeministrin, për të siguruar që publiku informohet për zhvillimet në fushat e tyre specifike të kompetencës. Menaxhimi dhe koordinimi i përditshëm i funksionit të komunikimeve i njihet shpesh ZQ-së ose ZK-së, drejtpërdrejt në duart e zëdhënësit të qeverisë ose kreut të zyrës së shtypit të qeverisë/Kryeministrit.

Pastaj ZQ-ë ndërton mekanizma për të garantuar, për shembull se informacioni i ofruar nga një ministri është i përputhur me informacionin e lëshuar nga ministratë e tjera dhe nga zëdhënësi i qeverisë dhe se iniciativat janë sinkronizuar dhe njoftimet janë përcaktuar se kur do të jepen për të maksimalizuar ndikimin e tyre. Mekanizmat e koordinimit përfshijnë: një kërkesë që tregon se mesazhet komunikative janë pjesë e memorandumit përmbledhës të Këshillit të Ministrave (shih shembullin më sipër); mbledhjet javore të këshilltarëve të ministrave për komunikimin, të kryesuar nga Zëdhënësi i Qeverisë; një çështje javore mbi komunikimet në mbledhjen e KM-së; një plan strategjik për komunikimin.

Në shumë vende, funksioni i koordinimit të komunikimeve të qeverisë është në ZQ-ë dhe/ose ZK-ë. Në Slloveni, për shembull, Zyra e Marrëdhënieve me Publikun dhe Median është pjesërisht një shërbim dhe pjesërisht një mekanizëm i koordinimit. Ajo mundëson marrëdhënie të plota me publikun dhe mbështetje me informacion për qeverinë si një e tërë si edhe ofron informacion si për publikun brenda ashtu edhe jashtë vendit, përfshirë edhe për çështjet e integritetit evropian. Drejtori i saj është Zëdhënësi zyrtar i Qeverisë. Kjo zyrë koordinon gjithashtu edhe punën e marrëdhënieve me publikun të ministrave përmes një rrjeti të ndërtuar mirë të zyrtarëve të ministrave. Në Austri, një nga pesë departamentet e Kancelarisë Federale quhet “Njësia për Shtypin dhe Informacionin në nivel Federal” dhe Kancelaria gjermane ka një Zyrë Shtypi dhe Informacioni me një staf të madh që drejtohet nga një sekretar shteti.

Komunikimet e qeverisë pothuajse gjithmonë ecin në hapësirën e ngushtë midis informacionit dhe propagandës. Në një vend demokratik duhet të bëhet dallimi kompleks midis informimit dhe ndikimit të publikut. Për këtë arsye, koordinimi dhe menaxhimi i informimit dhe i komunikimeve qeveritare vendoset shpesh në pjesën politike të ZQ-së (ZK-së) më shumë sesa në pjesën administrative. Megjithatë, në shumë vende ka elementë dallues: ZQ-ë është më shumë përgjegjëse për “informimin”, ndërsa ZK-ë më shumë për “komunikimet”. Ky dallim nënvizon detyrimin kolektiv të qeverisë për ta mbajtur publikun të informuar dhe të drejtën e saj politike për të shpjeguar e justifikuar dhe madje, edhe për “të shitur” politikat dhe legjislacionin e vet tek publiku.

4.6 Koordinimi i monitorimit të performancës së qeverisë

Zbatimi i vendimeve të qeverisë dhe monitorimi i rezultateve janë në thelb përgjegjësi e ministrave të veçanta. Megjithatë, qeveria si kolektiv, dhe veçanërisht Kryeministri personalisht, kanë një përgjegjësi (nga kushtetuta, ligji, ose konventa) si për performancën individuale ashtu edhe për atë kolektive. Në informacionin e ofruar për Profilet e PUMA-s që u përmend më sipër, Holanda e shpreh atë shkurtimisht: “Zbatimi i vendimeve të Këshillit të Ministrave është përgjegjësi e ministrave përkatës. Programi i qeverisë dhe progresi i propozimeve për politikat e parashikuara shqyrtohen rregullisht nga Këshilli i Ministrave. Raporti i progresit përgatitet nga Sekretari i Këshillit të Ministrave [kryetari i ZQ-së]”. Shumica e vendeve të OECD-së dhe shumë vende të EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor ndjekin të njëjtën qasje dhe shumica e ZQ-ve kanë të paktën një kapacitet të kufizuar për të monitoruar performancën.

Problemi më i zakonshëm që haset në vendet e EQL-së dhe në ato të Ballkanit Perëndimor përsa i përket monitorimit është se ky shpesh përqendrohet pothuajse vetëm e vetëm në aspektet formale të monitorimit, pra ata monitorojnë aspekte të tilla si detyrat e caktuara dhe datat e kryerjes së tyre (shpesh nëpërmjet një sistemi kompjuterik), por nuk trajtojnë ndikimet dhe efektet aktuale mbi shoqërinë dhe ekonominë. Kjo prirje është e lidhur me një përkufizim shumë juridik të zbatimit që e barazon “zbatimin” me miratimin e ligjit dhe/ose të legjislacionit dytësor (rregulloreve). Në këto kushte, një vendim konsiderohet i zbatuar kur ligji miratohet dhe një ministër konsiderohet se ka zbatuar një vendim të Këshillit të Ministrave sapa miratohet legjislacioni dytësor që i është kërkuar.

Ndërsa nuk ka pikë dyshimi se kalimi i akteve ligjore është një hap i nevojshëm drejt zbatimit të plotë, me siguri që nuk është fare e arsyeshme të thuhet se një buxhet ose taksë ose program shkollor është “zbatuar” kur janë miratuar ligji dhe rregullat për zbatimin e tij. Zbatimi ka të bëjë më shumë me disa hapa të caktuar konkrete, për shembull, një program i ri zbatohet kur të gjithë (ose shumica) e mësuesve dhe e shkollat e përdorin atë. Një nga sfidat e reformës së administratës publike në vendet e EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor është zgjerimi i koncepteve të zbatimit dhe të monitorimit përtej përkufizimeve thjesht formale dhe juridike. ZQ-ë mund të kontribuojë në këtë zhvillim duke zgjeruar përkufizimin e asaj se çfarë është performanca kolektive, si edhe duke zgjeruar aktivitetet e veta monitoruese deri në përqendrimin mbi zbatimin aktual dhe konkret të politikave dhe legjislacionit.

4.7 Koordinimi i marrëdhënieve me pjesët e tjera të shtetit (Presidentin, Parlamentin)

Detyra e ruajtjes së koherencës së politikave shpesh duhet të shkojë përtej vendimit të Këshillit të Ministrave. Në të gjitha vendet e trajtuar në këtë dokument, parlamenti duhet të miratojë të gjithë legjislacionin parësor dhe ai mund të përpiqet të amendojë legjislacionin e qeverisë që është në përgatitje e sipër. Përveç kësaj, parlamenti është edhe nismëtar i ligjeve dhe këto ligje mund të harmonizohen ose jo mirë me vetë përparësitë dhe politikat e qeverisë. Kjo çështje është veçanërisht urgjente në vendet e EQL-së ku parlamentet priren të iniciojnë një numër të madh ligjesh dhe ku përveç kësaj, shpesh ekzistojnë dhe koalicione të vështirë e të paqëndrueshëm kështu që qeveria mund të ketë probleme për të kontrolluar axhendën e politikave. Për pasojë, ekziston nevoja e koordinimit të marrëdhënieve me parlamentin për të garantuar që ministrat janë të gatshëm të diskutojnë dhe të mbrojnë ligjet sipas fushave të tyre dhe të paraqesin një qëndrim të përbashkët kur është e nevojshme.

Një tjetër lidhje e rëndësishme për qeverinë është Presidenti (dhe zyra e tij). Kështu ndodh qartë në sistemet gjysmëpresidenciale, ku më shpesh ekzistojnë fusha të përbashkëta dhe të lidhura përgjegjësie midis presidentit dhe Kryeministrit. Por edhe në sistemet e pastra parlamentare, kreu i shtetit ka ndikim mbi politikat, të paktën kohë pas kohe, dhe në çdo rast Presidenti zakonisht dekreton ligjet, por jo gjithmonë në mënyrë automatike.

Për këto arsye është shumë e zakonshme që ZQ-ë të jetë përgjegjëse për menaxhimin dhe koordinimin e marrëdhënieve me parlamentin në emër të qeverisë, veçanërisht për planifikimin dhe programimin e legjislacionit qeveritar. Për shembull, në Itali, Belgjikë, Francë dhe Gjermani, ZQ-ë ka një njësi që merret me çështjet e parlamentit. Në vendet e EQL-së ky funksion shpesh është shumë i rëndësishëm. Në Lituanë, ky funksion është përgjegjësi e zyrtarit më të lartë në ZQ-ë. Në Poloni, një funksion i rëndësishëm i ZQ-së është “koordinimi i bashkëpunimit të Këshillit të Ministrave dhe të Kryeministrit me *Sejm*-in (parlamentin), Senatin dhe Presidentin e Republikës. Detyrat e njëjsteve të tilla përfshijnë monitorimin e miratimit të projektligjeve të qeverisë, organizimin dhe planifikimin e shfaqjes së anëtarëve të qeverisë në parlament, ofrimin e informacionit gjatë përgatitjes për “orën e qeverisë” ose për periudhën e interpelancave në parlament, monitorimin e përgjigjeve me shkrim për pyetjet e deputetëve dhe dhënien e informacionit dhe e këshillave të përgjithshme mbi marrëdhëniet me parlamentin dhe me deputetë të veçantë”.

Në sistemet parlamentare, njësitë për marrëdhëniet me kreun e shtetit janë më pak të zakonshme se njësitë për koordinimin me parlamentin, përderisa këto marrëdhënie shpesh janë të kufizuara në fushën e veprimit, janë përgjithësisht më ceremoniale sesa ç’janë çështjet e politikave dhe nuk janë kontradiktore. Megjithatë, në disa vende, për shembull në Mbretërinë e Bashkuar, Gjermani dhe Kanada, ZQ-ë i mban vetë marrëdhëniet me kreun e shtetit. Menaxhimi i marrëdhënieve midis qeverisë dhe presidentit është një detyrë e lartë në sistemet gjysmëpresidenciale, si në Francë (por edhe në Portugali, Finlandë dhe, ndoshta edhe në Poloni). Vija ndarëse midis kompetencave ndryshon shumë midis këtyre sistemeve, por shqyrtimi i hollësishëm i këtyre çështjeve që dalin në sistemet gjysmëpresidenciale nuk është objekt i këtij dokumenti.

4.8 Koordinimi i përparësive specifike horizontale strategjike (integrimi europian, reforma në administratën publike)

Pothuajse të gjitha ZQ-të kanë disa funksione shtesë, përmes së cilave kryejnë detyra që nuk janë themelore për përgjegjësitë kryesore për menaxhimin e sistemeve të vendimmarrjes në emër të Kryeministrit dhe të Këshillit të Ministrave. Këto funksione shpesh përfshijnë aktivitete që janë të papërsëritshme për një vend të veçantë ose për një periudhë të caktuar kohe. Shembujt në lidhje me Kryeministrin kanë të bëjnë me menaxhimin e çështjeve ndërqeveritare në federate të tilla si Kanadaja dhe Gjermania, ose çështje që lidhen me fëmijët si në Rumani. Shembujt në lidhje me Këshillin e Ministrave përfshijnë zyrat e ngritura për t'u marrë me rezultatet e përmbajtjeve në Poloni, me reformën kushtetuese në Mbretërinë e Bashkuar dhe me menaxhimin e Marrëveshjes Kuadër në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë.

Megjithatë, disa funksione shtesë gjenden më zakonisht në ZQ-të. Në përgjithësi, këto aktivitete kryhen nga ZQ-ë sepse ato edhe ndërthuren dhe kanë përparësi të lartë strategjike dhe si të tilla ato kanë natyrë kryesisht koordinuese. Për shembull, në shtetet federale, si në Kanada, Gjermani dhe Austri, menaxhimi dhe koordinimi i marrëdhënieve me qeveritë përbërëse (landet, provincat) i është ngarkuar ZQ-së. Në vendet e EQL-së dhe në ato të Ballkanit Perëndimor, janë dy fusha të politikave që disa herë trajtohen në ZQ-ë. Këto janë: reforma e administratës publike dhe integrimi europian. Vendosja e këtyre aktiviteteve në ZQ-ë ndodh kudo në rajon, siç e tregojnë edhe tabela më poshtë. Megjithatë, është mjaft e zakonshme të paralajmërojnë një diskutim, veçanërisht përderisa këshilltarët e huaj u rekomandojnë shpesh qeverive që këto funksione të kryhen nga ZQ-ë.

Tabela 7. Njësitë për koordinimin me BE-në dhe reformën e administratës publike

Vendet anëtare të OECD-së	Njësia për koordinimin e marrëdhënieve me BE-në	Njësia për koordinimin e reformës së administratës
Australia	Nuk ka lidhje	ZQ
Austria	ZK, Ministria e Jashtme	ZK
Franca	Në një sekretariat të posaçëm	Ministria e Shërbimit Civil
Gjermania	ZQ	Ministria e Brendshme
Islanda	Ministria e Jashtme	ZK
Irlanda	ZK/Ministria e Jashtme	ZK/Ministria e Financave
Hollanda	Ministria e Jashtme	Ministria e Brendshme
Norvegjia	Ministria e Jashtme	Ministria e Administratës Publike
Spanja	ZK, Ministria e Jashtme	Ministria e Financave
Suedia		

Vendet e EQL-së	Njësia për koordinimin e marrëdhënieve me BE-në	Njësia për koordinimin e reformës së administratës
Bullgaria	ZQ	ZQ
Republika Çeke	Ministria e Jashtme	Nuk ekziston një njësi e tillë
Estonia	Ministria e Jashtme	ZK
Hungaria	Ministria e Jashtme	ZQ
Letonia	Zyra e Integritit Europian	ZQ (seksioni brenda Departamentit të Koordinimit të Politikave)
Lituania	ZQ, ZK	Ministria e Brendshme
Polonia	Ministria e Jashtme	Ministria e Brendshme dhe e Administratës
Sllovakia	ZQ	Nuk ka njësi të tillë
Sllovenia	Zyra e Qeverisë për Çështjet Europiane	Ministria e Brendshme

Vendet e Ballkanit Perëndimor	Njësia për koordinimin e marrëdhënieve me BE-në	Njësia për koordinimin e reformës së administratës
Shqipëria	ZQ (Ministri i Shtetit për Integrimin)	ZQ
Bosnja dhe HerceZQvina (nivel	Drejtori e pavarur	Ministria e drejtësisë
Bosnja dhe HerceZQvina (federatë)	Nuk ka	Nuk ka
Kroacia	Ministria e Integritit Europian	Taskforca qeveritare (në Ministrinë e Integritit Europian)
Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë	ZQ	Might move to ZQ

Serbia & Mali i Zi (federatë)	Ministria e Marrëdhënieve Ekonomike Ndërkombëtare	Zyra për Organizimin dhe Statusin e Administratës
SaM/ Mali i Zi	Ministria e Ekonomisë dhe e Integritimit European	Ministria e Drejtësisë
SaM/ Kosova	ZQ	Ministria e Shërbimit Civil

Është interesante se integrimi evropian është përgjegjësi e ZQ-së në rreth gjysmën e vendeve të EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor, ndërsa reforma e administratës publike (PAR) është përgjegjësi e ZQ-së në relativisht më pak vende. Në vendet e OECD-së është krejt e pazakonshme që përgjegjësia për reformimin e administratës publike t'i jepet ZQ/ZK, megjithëse në një dy raste këto zyra kanë po të njëjtën përgjegjësi me ministrinë.

A është e rëndësishme dhënia e këtyre dy funksioneve Zyrës së Qeverisë? Megjithëse në vendet e EQL-së janë kryer fare pak vlerësime për menaxhimin e integritimit evropian, duket se nuk ka ende një përgjigje përfundimtare për këtë pyetje. Megjithatë, duket se dhënia e kësaj përgjegjësie është më pak e rëndësishme sesa koordinimi. Në lidhje me dhënien e kësaj përgjegjësie ekzistojnë tre modele: menaxhimi i integritimit evropian nga ZQ-ë, nga Ministria e Punëve të Jashtme dhe në një ministri të caktuar për këtë gjë. Të gjitha këto modele kanë rezultuar efektive. Ajo që ka rëndësi është se ekziston një fokus i qartë për koordinimin e aktiviteteve të integritimit evropian në të gjithë administratën; se organi koordinues është i pranuar dhe autoriteti i tij nuk sfidohet nga burokracia ose administrativisht; se pika qendrore është e lidhur mirë me njësitë në ministrinë; se është i pajisur me staf të mjaftueshëm me njerëz të kualifikuar.

Përsa i përket reformës së administratës publike, situata është shumë më pak e qartë. Siç u vu në dukje më sipër, konsulentët e huaj shpesh këshillojnë qeveritë t'ia ngarkojnë përgjegjësinë për reformimin e administratës publike ZQ-së, nën autoritetin e Kryeministrit. Kjo këshillë mbështetet në atë se përderisa reforma në administratën publike prek të gjitha ministrinë dhe organet e shtetit dhe përderisa është edhe urgjente edhe e vështirë, ajo do të jetë efektive vetëm nëse udhëhiqet nga lart. Megjithatë, për këtë çështje në fakt nuk ka studime të rëndësishme dhe as edhe të dhënat e qarta empirike nuk kanë treguar se kur kjo përgjegjësi i jepet ZQ-së atëherë ka më shumë mundësi që të jetë më efektive sesa kur kjo përgjegjësi i ngarkohet dikujt tjetër.

5. Struktura e Zyrave të Qeverisë

5.1 Paradoksi i larmisë dhe ngjashmërisë

Vihet re shpesh se ZQ-të ndryshojnë më shumë se ministrinë nga vendi në vend. Për këtë ekzistojnë arsye të shëndosha. Për shembull, krahasuar me strukturat e ministrive të linjës, struktura e ZQ-së është e lidhur më drejtpërdrejt me ndarjen kushtetuese të kompetencave. Struktura e ZQ-së ndryshon në varësi të rrethanave politike (një parti në pushtet apo koalicion i ngushtë apo i gjerë partish, prezenca ose mungesa e zëvendëskryeministrave). ZQ-ë varet më shumë nga nevojat dhe personaliteti i Kryeministrit specifik sesa varet ministria nga nevojat dhe personaliteti i ministrinë. Në fakt, një vështrim në organigramën e ZQ-ve të ndryshme na zbulon një larmi të madhe në strukturat e tyre.

Më shumë sesa larmia e mësipërme, në shumicën e vendeve të EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor, ZQ është për veten e saj në tranzicion dhe nuk është stabilizuar ende me një strukturë fikse dhe të qëndrueshme. Në disa raste, ky është një eksperiment i dobishëm për të parë se çfarë funksionon më mirë në një sistem të veçantë. Në raste të tjera, ZQ-ë mund të jetë rezultat i ndihmës teknike dhe i këshillave kontradiktore të dhëna nga jashtë ose i ndryshimeve të tjera administrative, të tilla si kalimi i një ligji të ri për shërbimin civil. Cilado që të jetë arsyeja, analizat dhe vlerësimet e kryera në rajon gjatë dymbëdhjetë viteve të fundit kanë zbuluar se funksionet dhe strukturat e ZQ-ve vazhdojnë të jenë në ndryshim.

Megjithatë, është paradoksale që larmia e strukturave të ZQ-së fsheh gjithashtu ngjashmëri themelore. Megjithëse nuk ekziston një ZQ-ë e përgjithshme, standarde nuk është shumë e vështirë të ndërtohet një model i përgjithshëm i ZQ-së e cila do të kishte ngjashmëri të rëndësishme me ZQ-në e pothuajse të çdo vendi. Studimet kanë treguar se përsa i përket funksioneve të përgjithshme, ZQ-të kryejnë shumë aktivitete që janë të brendshme për punën e qeverisë dhe të administratës, më shumë sesa u shërbejnë publikut. Ato në përgjithësi kryejnë disa nga ose të gjitha funksionet e mëposhtme: funksione logjistike dhe teknike të lidhura me mbledhjet e Këshillit të Ministrave; planifikim pune dhe planifikim strategjik; koordinim të politikave, këshillim për politikën dhe zgjidhje të konflikteve; funksione ligjore; funksione komunikative; disa funksione

monitoruese si edhe funksione të menaxhimit të brendshëm të tyre. Ato rrallë kryejnë e funksionet e ofrimit të shërbimeve, funksione rregullatore ose funksione mbikëqyrëse.

Shumica e ZQ-ve kryesohen nga një ministër ose një Sekretar i Përgjithshëm (i cili është caktuar ose nga qeveria, ose nga Kryeministri). Në shumicën e rasteve, Sekretari i Përgjithshëm (edhe nëse ai është nëpunës civil) mund të zëvendësohet kur ndryshon Kryeministri. Ndër vendet e EQL-së, në Hungari, Poloni, Sllovaki, Slloveni dhe në Republikën Çeke, kreu i Zyrës së Qeverisë është një ministër.

Po ashtu, ndër vendet e OECD-së, shumica e kryetarëve të ZQ-së janë zyrtarë të lartë me përjashtime të dukshme të Gjermanisë dhe Spanjës.

Shpesh, organizimi i ZQ-së përfshin kombinimin e njësive (departamenteve, sektorëve, zyrave, etj.) që kanë përgjegjësinë të kryejnë aktivitetet e përshkruara me hollësi në seksionin 4 të këtij dokumenti. Njësitë e zakonshme janë:

- ZK-ë: zyra jep mbështetje administrative dhe politike posaçërisht për Kryeministrin;
- Kabinetet e zëvendëskryeministrave (atje ku ata ekzistojnë) dhe kabinetet e ministrave të tjerë pa portofol;
- Njësia për shtypin dhe komunikimet: në shumë raste kjo është pjesë e ZK-së, për shkaqe kryesisht të natyrës politike të komunikimeve;
- Njësia për përgatitjen teknike të mbledhjeve të qeverisë dhe të komiteteve ministrore (atje ku ato ekzistojnë) për të kryer rolin e tyre në sistemin e vendimmarrjes;
- Njësia ose njësitë që bëjnë koordinimin e politikave dhe japin këshilla për KM, Kryeministrin dhe kryetarët e komiteteve. Në shumë raste, ka 3-5 njësi të tilla, të përcaktuara sipas linjave sektoriale (për shembull, për politika ekonomike, politika sociale, mbrojtjen, politikën e jashtme);
- Njësia e planifikimit: në disa raste nuk ka një njësi më vete dhe planifikimi është një nga detyrat e njësive për koordinimin e politikave;
- Njësia juridike ose legislative;
- Njësia për monitorimin e zbatimit të vendimeve të qeverisë: kur monitorimi është kryesisht teknik, ky funksion mund të kryhet nga e njëjta njësi që përgatit mbledhjet;
- Njësia për menaxhimin e marrëdhënieve të qeverisë me parlamentin dhe Zyrën e Presidentit;
- Njësia për menaxhimin e brendshëm të ZQ-së (personelit, buxhetit, teknologjisë së informacionit, etj.).

Përveç këtyre, shumica e ZQ-ve kanë edhe disa funksione shtesë (siç u trajtua në pikën 4.8 më sipër). Këto funksione janë unike për secilin sistem, duke e bërë të pamundur arritjen e përgjithësimeve.

5.2 *Shënim për strukturën e ZK-së*

Ky dokument nuk merret në detaje me funksionet dhe organizimin e ZK-së, e cila është pjesë e aparatit qendror që i shërben posaçërisht Kryeministrit si kreu politik i qeverisë (në dallim nga kryetari i mbledhjeve të KM-së). Megjithatë, në kontekstin e diskutimeve për strukturën organizative të ZQ-së, është me vend të thuhet disa fjalë.

Një çështje e rëndësishme e strukturës është ndarja e përgjegjësive midis ZQ-së dhe ZK-së. Siç u vu në dukje më sipër, ZK-ë është pothuajse gjithmonë pjesë e ZQ-së në një kuptim administrativ. Po të nisemi nga funksionet, ekzistojnë dy modele ekstreme, me shumë ndryshime ndërmjet. Ekstremi i parë është një model ku shumica e funksioneve themelore (ligjore, të politikave, etj.) janë pjesë e ZQ-së, duke i lënë ZK-së kryesisht një funksion të kufizuar në shërbim të nevojave të drejtpërdrejta të Kryeministrit, si sekretariati, shoferi, menaxhimi i programit të punës, ndoshta edhe shkruesi i fjalimeve, nëpunësi i shtypit, dhe një ose dy persona si këshilltarë politikë personalë. Në këtë model, e gjithë ndihma tjetër për Kryeministrin jepet nga ZQ-ë si pjesë e shërbimeve të saj për Këshillin e Ministrave. Shembuj të qartë të këtij modeli janë Bullgaria, ish Republika Jugosllave e Maqedonisë dhe Danimarka. Modeli i dytë ekstrem përbëhet nga dy institucione të ndryshme, me ZK-në që kryen shumë prej të njëjtave funksione si ato që kryen edhe ZQ-ë, por nga një këndvështrim politik. Shembuj të qartë të këtij modeli janë Kanadaja dhe Franca. Vitet e fundit në këtë drejtim po shkon edhe Mbretëria e Bashkuar.

Nga pikëpamja e organizimit duket se ndër vendet e OECD-së, dy modelet janë më të integruara. Në këto vende, kreu i ZQ-së është pothuajse gjithmonë përgjegjës edhe për ZK-në. Në vendet e EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor prirja është të shkohet drejt një ndarjeje më të madhe midis ZQ-së dhe ZK-së. Në rastet kur kryetari i ZQ-së është edhe kryetar i ZK-së, kjo ndodh zakonisht për arsye administrative. Kjo do të thotë buxheti dhe personeli janë përgjegjësi e ZQ-së, por kreu i ZQ-së nuk ka autoritet të përditshëm, as nuk jep detyra dhe as nuk bën mbikëqyrje të stafit të ZK-së.

Në praktikë, kjo çështje është më pak e rëndësishme nga ç' duket. Madje edhe në vendet ku ekziston një organizim i ndarë, të dy organet shpesh ndodhen në të njëjtën godinë dhe marrin të njëjtën mbështetje administrative. Për më tepër, edhe vendet me organizime të kombinuara zakonisht kanë një dallim të qartë në funksionim midis dy zyrave, duke u lejuar atyre në fakt të funksionojnë si organe paralele. Në praktikë, ajo që ka rëndësi më shumë sesa struktura formale është diferencimi i qartë i funksionimit dhe bashkëpunimi i ngushtë midis tyre. Kjo kërkon të bëhet një dallim i vështirë midis funksioneve politike nga njëra anë, dhe funksioneve administrative dhe të politikave nga ana tjetër.

Po ashtu, funksionet dhe struktura e ZK-së duhet të shihet në kontekstin me të gjerë të të gjithë aparatit administrativ që mbështet mbledhjet e qeverisë, Kryeministrin, zëvendëskryeministrat dhe ministrat pa portofol. Është e rëndësishme të garantohet kryerja e të gjitha funksioneve. Ato pastaj mund t'u ngarkohen ose ZQ-së, ose ZK-së në përshtatje me nevojat dhe traditat e çdo vendi.

Çështjet e pajisjes me staf janë shumë të rëndësishme për të bërë të mundur këtë diferencim. Brenda strukturës së përgjithshme ka nevojë për ekuilibër mes menaxhimit të politikave, këshillimit për politikën, inpleteve politike dhe mbështetjes teknike/logjistike. Për pasojë, kërkohen dy tipe të burimeve njerëzore:

- një element i qëndrueshëm për të garantuar qëndrueshmërinë e strukturës dhe vazhdimësinë e procedurës dhe të njohurive për politikën, në mënyrë të tillë që një ndryshimi i qeverisë të mos shkaktojë një ndërprerje të punës dhe ulje të efikasitetit; dhe
- Element të përkohshëm për të mundësuar këshillim politik në mbështetje të pikëpamjeve të Kryeministrit. Ky element mund të ndërrohet me çdo Kryeministër.

Në shumicën e vendeve, ZQ-ë është një organ i përhershëm i pajisur me staf të përbërë kryesisht prej nëpunësish civilë dhe ZK-ë është e pajisur me të emëruar politikë të përkohshëm. Kështu ndodh në Letoni, Bullgari dhe Kanada. Megjithatë, vende të tjera si Franca, kanë kombinuar në mënyrë të suksesshme nëpunësit e përhershëm civilë dhe të emëruarit e përkohshëm politikë në ZK-ë. Ky kombinim ofron një element të dobishëm të vazhdimësisë kur ndryshon qeveria.

Tabela 8. Lidhjet midis ZQ-së dhe ZK-së

Vendet anëtare të OECD-së	A janë ZQ-ë dhe ZK-ë një organizatë apo dy?	A është Kryetari i ZQ-së njëkohësisht edhe Kryetar i KM-së?
Australia	Dy	Pa përgjigje
Austria	Një	Po
Franca	Dy	Po, vetëm për qëllime administrative
Gjermania	Një	Po, vetëm për qëllime administrative
Islanda	Një	Po
Irlanda	Një	Po
Hollanda	Një	Po
Norvegjia	Një	Po
Spanja	Dy	Po, vetëm për qëllime administrative
Suedia	Një	Po

Vendet e EQL-së	A janë ZQ-ë dhe ZK-ë një organizatë apo dy?	A është Kryetari i ZQ-së njëkohësisht edhe Kryetar i KM-së?
Bullgaria	Një	Jo
Republika Çeke	Një	Po, vetëm për qëllime administrative
Estonia	Një	Po, vetëm për qëllime administrative
Hungaria	Një	Po
Letonia	Një	Po, vetëm për qëllime administrative
Lituania	Një	Po, vetëm për qëllime administrative
Polonia	Një	Po
Sllovakia	Një	Po, vetëm për qëllime administrative
Sllovenia	Një	Jo

Vendet e Ballkanit Perëndimor	A janë ZQ-ë dhe ZK-ë një organizatë apo dy?	A është Kryetari i ZQ-së njëkohësisht edhe Kryetar i KM-së?
Shqipëria	Dy	Jo
Bosnja dhe Hercegovina (nivel shteti)	Dy	Po, vetëm për qëllime administrative
Bosnja dhe Hercegovina (federatë)	Një	Jo
Kroacia	Dy	Jo
Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë	Dy	Po, vetëm për qëllime administrative
Serbia & Mali i Zi (federatë)	Dy	Pa përgjigje
SaM/ Mali i Zi	Një	Po, vetëm për qëllime administrative
SaM/ Kosova	Një	Po

6. Përfundim: drejt forcimit të Zyrës së Qeverisë

Ky dokument ka prekur një numër të madh çështjesh që kanë të bëjnë me qëllimin, funksionet, dhe strukturën e ZQ-së në vendet e OECD-së, të EQL-së dhe të Ballkanit Perëndimor. Nuk ka dyshim se ai nuk përpiqet të japë drejtësi për këto çështje, përderisa këto janë më komplekse sesa mund të tregojë një analizë e shkurtër. Dokumenti ngre shumë çështje për diskutim, duke sugjeruar se mund të mësohen shumë gjëra nga të tjerët në rastet kur ekziston dëshira për të përmirësuar operacionet mbështetëse që ofrohen për Këshillin e Ministrave dhe për Kryeministrin. Në të njëjtën kohë, vetëm larmia e sistemeve kombëtare sugjeron se kopjimi i thjeshtë nuk ka të ngjarë të jetë i suksesshëm.

Përgjatë viteve, Sigma ka grumbulluar një përvojë të konsiderueshme për vlerësimin e ZQ-ve dhe për ndihmën për reformim. Disa prej mësimëve më të rëndësishme të nxjerra janë si më poshtë:

Angazhimi në nivelin më të lartë: që të ketë sukses, shtysa dhe mbështetja e vazhdueshme për reformimin e ZQ-së duhet të vijë nga lart, në rastin më të mirë nga Kryeministri, por të paktën nga Sekretari i Përgjithshëm. Për më tepër, vullneti i Kryeministrit është një faktor themelor për mbajtjen në këmbë të sistemit të reformave.

Puna reformuese fillon nga organizata aktuale: reforma e ZQ-së duhet të fillojë më shumë me një analizë të plotë të Zyrës ekzistuese sesa duke filluar nga një model abstrakt. Meqë ZQ-ë ekzistuese shpesh e ka themelin mbi të cilin mund të ndërtohet, për shembull shumë njerëz dhe procedura të mira, do të ishte humbje kohe dhe plotësisht jorealiste që reformimi i Zyrës të fillohej nga zeroja ose nga modeli i dikujt tjetër. Ia vlen të shpenzosh kohë dhe energji për të kuptuar situatën aktuale dhe për të ndërtuar idetë për reforma nisur nga ajo bazë.

Vlera e ndihmës nga jashtë: ndihma nga jashtë është shpesh e dobishme, por nëse këta ekspertë të jashtëm nuk kanë marrëdhënie të ngushta pune me drejtuesit dhe stafin e ZQ-së vlera e kësaj ndihme pakësohet shumë pas vlerësimit fillestar.

Ndryshimi kërkon kohë të ndodhë: analiza fillestare e ZQ-së nuk ka nevojë të zgjasë shumë gjatë, dhe shpesh dy muaj janë të mjaftueshme. Procesi i zbatimit në anën tjetër, është i gjatë dhe shpesh i vështirë dhe përfshin vendimet e qeverisë, planifikimin, ndryshimet legjislative dhe rregullatore, burimet dhe trajnimin. Mund të duhet një vit ose më shumë përpara se procesi të fillojë të japë rezultate dhe nja dy-tre vjet që ai të zbatohet plotësisht.

Reforma e ZQ-së duhet të ecë përpara paralelisht me rritjen e kapacitetit të politikave në ministritë: koordinatori ka nevojë të ketë diçka për të koordinuar. Përmasat e punës së ZQ-së varen nga materiali që ajo merr fillimisht nga ministritë. Nëse ministritë nuk e kanë kapacitetin për të hartuar propozime, konsultime dhe vlerësime me cilësi të lartë, atëherë ZQ-ë nuk mund të sigurojë një vendimmarrje të mbështetur në informacione.

Reforma e suksesshme kërkon ndryshime në kulturën e organizatës: një trashëgimi e së shkuarës është edhe mungesa e përvojës së zyrtarëve në përdorimin e gjykimit të tyre. Në të shkuarën, zyrtarët ishin trajnuar kryesisht për të zbatuar rregullat ose në rastin më të mirë për të kërkuar të dhëna dhe informacion objektiv. Megjithatë, përpunimi dhe koordinimi i politikave janë poaq art dhe shkencë, dhe ato kërkojnë mbi të gjitha gjykim. Megjithëse pranohet se vendimmarrja mbi politikën është në fund të fundit përgjegjësi e Këshillit të Ministrave, ministrat kanë nevojë të kenë këshillat dhe mbështetjen e ekspertëve që bëjnë shumë më tepër sesa thjesht t'u referohen vendimeve të mëparshme dhe rregullave ligjore. Ata kanë nevojë të kenë në dispozicionin e tyre një vlerësim të rrjedhojave të mundshme të një politike të caktuar si edhe një vlerësim politikisht neutral të reagimit të qytetarëve për atë politikë.

Është edhe e rëndësishme, edhe e mundshme të reformohet Zyra e Qeverisë: aftësia për të zhvilluar dhe zbatuar një politikë koherente është e rëndësishme për integrimin evropian. Është edhe më e rëndësishme për anëtarësinë e suksesshme pas pranimit.