

Për përdorim të gjerë

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39



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

OLIS : 13-Maj-1998
Dist. : 19-Maj-1998

Përkthimi nga teksti anglisht

**SIGMA – NJË NISMË E PËRBASHKËT E QËNDRËS SË OECD
PËR BASHKËPUNIM ME EKONOMITË JO-ANËTARE DHE
PROGRAMIT PHARE TË BASHKIMIT EVROPIAN,
FINANCUAR FILLIMISHT NGA PHARE.**

Zëvendëson të njëjtin dokument
dërguar në OLIS në 7 Maj 1998.

**PËRGATITJA E ADMINISTRATAVE PUBLIKE PËR HAPËSIRËN
ADMINISTRATIVE EVROPIANE**

BOTIMI SIGMA: Nr. 23

65428

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

PROGRAMI SIGMA

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

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

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

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

SIGMA synon:

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

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

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

Përkthim nga teksti anglisht, versioni zyrtar i botimit “Përgatitja e Administratave Publike për Hapesirën Administrative Evropiane”; E drejta e autorit: OECD (Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik), Paris, 1998

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

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

PARATHËNIE

Përgatitja e Administratave Publike për Hapësirën Administrative Evropiane përmban botimet e prezantuara në takimin shumëpalësh mbi integrimin Evropian dhe reformën administrative të organizuar për zyrtarë të lartë të qeverive nga dymbëdhjetë vende të Europës qendrore dhe lindore – Shqipëria, Bullgaria, Republika Çeke, Estonia, “ish Republika Jugosllave e Maqedonisë”, Hungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Sllovakia dhe Sllovenia. Takimi u mbajt në Athinë në 8 – 10 Tetor 1997 dhe u organizua në vend nga Ministria e Brendshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit Greke dhe Qendra Kombëtare Greke e Administratës Publike.

Takimi shërbeu si një forum për vendet e Europës Qendrore dhe Lindore për të shkëmbyer pikëpamje mbi përgatitjet për aderimin në BE dhe lidhjen e rëndësishme me reformën e administratës publike. Në seminar ishin ftuar edhe zyrtarë nga Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian për të dhënë eksperiencat e tyre në këto fusha, si dhe ekspertë nga Komisioni Evropian dhe SIGMA.

Numri i pjesëmarrësve në një takim të tillë është natyrisht i kufizuar, por temat e diskutuara janë të rëndësishme për një audiencë më të gjerë, veçanërisht në vendet candidate. Duke i shpërndarë këto botime nëpunësve publikë dhe figurave politike në Europën Qendrore dhe Lindore, SIGMA shpreson të dërgojë informacionin tek ata që janë direkt të përfshirë në procesin e anëtarësimit të vendit të tyre në BE. Detyra e tyre do të jetë e gjatë dhe e vështirë. Një koment që është bërë shpesh nga Shtetet Anëtare të BE-së është se përmbushja e kriteret për anëtarësim është shpesh më e komplikuar sesa vendet e mendojnë në fillim. Kërkesa të reja shtohen ndaj shërbimit publik i cili është i mbingarkuar në mes të një transformimi të madh.

Ky publikim përmban një panoramë të seminarit, botime plotësuese – duke përfshirë një inventar të mënyrës sesi vendet candidate planifikojnë të menaxhojnë integrimin Evropian – si dhe dhjetë pika kryesore që u ngritën gjatë diskutimeve në panelin e negociatorëve të lartë. Kapitujt janë grupuar rreth tre temave kryesore të cilat u adresuan nga seminari: (1) menaxhimi i çështjeve të Bashkimit Evropian; (2) negociatat për anëtarësim dhe përgatitja për aderim; dhe (3) përgatitja për t’u bërë pjesë e “Hapësirës Administrative Evropiane”.

Sigurimi i mbarëvajtjes së një seminari shumëpalësh larg nga Sekretariati i SIGMA-s kërkoi një punë intensive organizuese dhe logjistike. Në suksesin e seminarit kontribuan organizatorët Grekë, duke vënë në dispozicion sallën e konferencës, dhe duke shkëmbyer informacion mbi domethënien e bërjes Shtet Anëtar i BE-së, dhe mbi përpjekjet e tyre të reformës administrative.

SIGMA dëshiron të falenderojë Nelli Sakellariadou nga Ministria e Brendshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit Greke për koordinimin e aktivitetit. Stafi i SIGMA-s Linda Dubosq, Winnie Marshall dhe Joanne Stoddart dhanë mbështetje logjistike, dhe Michal Ben-Gera, Jacques Fournier dhe Tony Verheijen zhvilluan programin, shkruan botimet plotësuese dhe bashkëdrejtuan sesionet me organizatorët Grekë. Botime të tjera plotësuese dhe disa prezantime u vunë në dispozicion të pjesëmarrësve nga ekspertë të fushës.

Për më shumë informacion, ju lutem kontaktoni Michal Ben-Gera në adresën e mëposhtme.

Ky publikim gjendet në frëngjisht me titullin “*Préparation des administrations publiques à l’espace administratif européen*”.

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

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France

Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

FJALA E HAPJES¹
Nga Z. Stavros Benos

Zonja dhe Zotërinj,

Po e hap me shumë gëzim seminarin “Administrata dhe Integrimi Evropian” organizuar nga Programi SIGMA dhe Ministria e Brendshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit (Greke) dhe Qendra Kombëtare e Administratës Publike.

Gjithashtu dua t’ju transmetoj përshendetjet e ngrohta të Ministrit të Brendshëm, Administratës Publike dhe Decentralizimit, Z. Papadopoulos, dhe t’ju siguroj që ne i mbështesim plotësisht përpjekjet e zellshme të SIGMA-s² për të krijuar parakushtet optimale për bashkëpunimin dhe komunikimin me shtetet e Europës Qëndrore dhe Lindore gjatë rrugës drejt krijimit të një Europe të madhe të Bashkuar.

Unë gjithashtu ndihem shumë i lumtur që ky seminar po zhvillohet në vendin tonë dhe kështu na jep ne mundësinë, në kontekstin e këtij Forumi, të ndajmë me përfaqësuesit e shteteve fqinje në procesin e para-aderimit eksperiencën tonë nga integrimi i vendit tonë në Bashkimin Evropian dhe gjithashtu të dëgjojmë problemet, planet dhe shqetësimet e tyre.

Ne, zonja dhe zotërinj, ndajmë dhe kuptojmë jo vetëm pengesat në rrugën drejt integritit të shteteve tona në Bashkimin Evropian, por gjithashtu edhe vizionet tuaja për një Evropë të popujve, për një shtet të madh që do të mbrojë identitetet tona kombëtare nëpërmjet zhvillimit të një ndërgjegjeje Evropiane të vetme të përbashkët për ne të gjithë. Më lejoni t’ju kujtoj faktin që Greqia e Lashtë ishte vendlindja jo vetëm e idesë së një bashkë-egzistence harmonike të shteteve në kontekstin e një entiteti të madh politik, ekonomik dhe social, por ishte edhe një shtet që e shndërroi këtë ide në praktikë, në një mënyrë unike, brenda kufijve gjeografikë të kësaj epoke.

Roli i administratës publike në rrugën e unifikimit Evropian është vendimtar, jo vetëm sepse është i lidhur me mekanizmat institucionalë dhe mekanizma të tjerë qeveritarë, por edhe sepse konvergjenca reale praktike, teknike dhe “estetike” e kulturave të ndryshme administrative është një element kyç në integrimin Evropian.

Mjeti, zonja dhe zotërinj, nëpërmjet të cilit administrata publike arrin rezultate të suksesshme në këtë proces quhet reformë publike. Dhe kjo po planifikohet dhe implementohet nga qeveria jonë, më lejoni të them jo vetëm me njohuritë e duhura por edhe me pasion, duke synuar për një administratë që do të arrijë standartet dhe kërkesat jo vetëm të një Europe të Bashkuar por edhe pritshmëritë e shtetasve Grekë.

Ndërhyrjet globale që ndryshojnë hartën administrative të vendit, si pushtetin lokal të prefekturave; krijimi i qarqeve të reja; unifikimi i autoriteteve lokale të nivelit të parë; institucione të reja në shërbimin e qytetarëve, si Avokati i Popullit; dhe ndryshime që shndërrojnë strukturat e rrepta burokratike në procese fleksibël, përbëjnë aksin mbi të cilin bazohen reformat administrative. Të gjitha këto janë të mundshme nëpërmjet modernizimit të burimeve më të

¹ Fjala e Z. Stavros Benos, Zv. Ministër i Ministrisë së Brendshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit Greke, në Seminarin Shumëpalësh mbi Integrimin Evropian dhe Reformën në Administratën Publike organizuar nga Programi SIGMA, Athinë, 8 – 10 Tetor 1997.

² SIGMA është një nismë e përbashkët e Qendrës së OECD për Bashkëpunimin me vendet Jo-Anëtare dhe Programin PHARE të Bashkimit Evropian. Kjo nismë mbështet përpjekjet për reformë në administratën publike në trembëdhjetë vendet e tranzicionit dhe financohet kryesisht nga PHARE.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

vlefshme, burimeve njerëzore, të cilët punojnë në administratë duke synuar të arrijnë rezultatet më të larta cilësore.

Eksperiencia jonë nga reforma administrative që është në procesin e materializimit të saj, mund të japë kontribut konstruktiv të ristrukturimit administrativ të shteteve tuaja.

Duke besuar plotësisht që ky seminar mund të jetë një hap i rëndësishëm në këtë drejtim, ju uroj suksese në punën tuaj.

Faleminderit.

TABELA E PËRMBAJTJES

PROGRAMI SIGMA

PARATHËNIE

FJALA E HAPJES nga Z. Stavros Benos

PËRMBLEDHJE

Menaxhimi dhe Koordinimi i Procesit të Aderimit në BE
Lidhja midis Integritimit Evropian dhe Reformës në Administratën Publike

PJESA I: MENAXHIMI I ÇËSHTJEVE TË BASHKIMIT EVROPIAN

Kapitulli 1: Menaxhimi i Çështjeve të Bashkimit Evropian në Vendet Kandidate për Antaresim në Bashkimin Evropian: Situa aktuale -nga Tony Verheijen

1. Hyrje
 2. Strukturat Qendrore Vendim-marrëse
 - 2.1. Komitetet Ndërmministrorë
 - 2.2. Komitetet e Zyrtarëve të Lartë
 - 2.3. Sekretariatet e Përhershme
 - 2.4. Përfundime mbi Strukturat Qendrore Vendimmarrëse
 3. Çështjet e Integritimit brenda dhe ndërmjet Ministrive
 4. Përgatitja për Aderim
 5. Përafrimi i Legjislacionit
 6. Administrimi i Ndihmës Financiare
 7. Vetë-Analiza e Sistemit për Menaxhimin e Çështjeve të BE-së.
 8. Reforma Administrative dhe Integritimi
 9. Përfundime
- Aneksi 1: Klasifikimi i Përgjigjeve të Pyetësorit

Kapitulli 2: Plotësimi i Sfidave të Antaresimit-nga Les Metcalfe

1. Hyrje: Të gatshëm dhe të aftë?
2. Sfida dhe Kapacitete – Menaxhimi i Brendshëm i Marrëdhënieve të BE- së
3. Vala e katërt
4. Strategjia (e Përforcuar) Para-Aderim
5. Menaxhimi i Negociatave të Aderimit: Ulja në tryezë
6. Hartimi Partneriteteve të Aderimit
7. Modelet e Partneritetit
8. Të ngadalësosh ngutin
9. Strategjitë e Ndërtimit të Kapaciteteve
9. Pesë Kushtet e një Reforme të Sukseshme
10. Përcaktimi i një Strategjie Kapacitet-Ndërtuese
 - 10.1. Aderimi si Proces i Menaxhimit të Projekteve
 - 10.2. Aderimi si një Përgatitje për Antaresim
 - 10.3. Menaxhimi i Aderimit dhe Reforma e Brendshme e Administrimit
11. Përfundime

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

Kapitulli 3: Përvetësimi i Direktivave të Komunitetit në Legjislacionin dhe Rregulloret e Vendeve Anëtare nga Jean-Louis Quermonne

2. Veçoria e Direktivave në Kufirin mes Sistemeve Ligjore Komunitare dhe të Shteteve Anëtare.
3. Mënyrat e Ndryshme të Implementimit të Direktivave në Shtetet Kryesore Anëtare të BE-së
4. Problemet e Hasura nga Vendet Kandidate dhe Bashkimin Evropian në Zgjerimin e Komunitetit në Lidhje me Direktivat

PJESA II: NEGOCIIMET E ANËTARËSIMIT DHE PËRGATITJA PËR ADERIMIN

Kapitulli 4: Përgatitja e Institucioneve të BE dhe VEQL për Negociatat e Aderimit - nga Alan Mayhew

1. Hyrje
2. Axhenda 2000
3. Skenari i Negociatave
4. Roli i Aktorëve Institucionalë në BE
 - 4.1. Këshilli i Ministrave
 - 4.2. Komisioni
 - 4.3. Parlamenti Evropian
5. Roli i Institucioneve të VEQL në Negociatat e Aderimit
 - 5.1. Mekanizmi i Koordinimit
 - 5.2. Grupet e Integritimit në Ministri
 - 5.3. Misionet e VEQL në Bruksel
 - 5.4. Funkzioni i Marrëdhënieve me Publikun/ Informacionit
 - 5.5. Kontaktet jashtë Qeverisë
6. Marrëdhëniet e VEQL me organizatat dypalëshe dhe shumëpalëshe
 - 6.1. Marrëdhëniet Bilaterale me Shtetet Anëtare
 - 6.2. Kontaktet dypalëshe me Vendet e Treta
 - 6.3. Kontaktet ndërmjet VEQL Negociuese
 - 6.4. Kontaktet me Organizatat Shumëpalëshe
 - 6.5. Kontaktet me Grupet e Presionit në Nivelin e BE
7. Përdorimi i Burimeve të VEQL

Kapitulli 5: Komisioni Evropian dhe Procesi i Negociimit në Raundet e Mëparshme të Aderimit në Bashkimin Evropian - nga Francisco Grannell

Tabela 1. Shtete që kanë bërë kërkesë për Aderim në BE.

Kapitulli 6: Paneli i Negociatorëve të Lartë: Konkluzionet Kryesore - nga Tony Verheijen

1. Hyrje
2. Greqia
3. Austria
4. Portugalia
5. Diskutim

PJESA III: PËRGATITJA PËR HYRJEN NË HAPËSIRËN ADMINISTRATIVE EVROPIANE

Kapitulli 7: Reforma Administrative në Opinionet e Komisionit lidhur me Aderimin e Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore në Bashkimin Evropian Nga Jacques Fournier

1. Hyrje
2. Rëndësia e Çështjeve të Administratës Publike në Opinionet e Komisionit
3. Çfarë Modeli Sugjerohet nga Opinionet për Institucionet Publike?

- 3.1. Institucionet Politike
- 3.2. Administrata Publike
- 3.3. Politikat Sektoriale
4. Si i vlerësojnë opinionet e Komisionit Administratat Publike të Vendeve Kandidate?
 - 4.1. Institucione Politike
 - 4.2. Drejtësia
 - 4.3. Pushteti Vendor
 - 4.4. Reforma Administrative
 - 4.5. Administrata Qëndrore
 - 4.6. Shërbimi Civil
 - 4.7. Lufta kundër Korrupsionit
 - 4.8. Administratat Sektoriale
 - 4.9. Vlerësimi i Përgjithshëm i Kapacitetit Administrativ

Kapitulli 8: Qeverisja dhe Integrimi Evropian – Administrata Publike e Besueshme Nga Jacques Fournier

1. Hyrje
2. Europa dhe Qeverisja: Hapësira Administrative Evropiane
3. Nevojat e Posaçme të Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore lidhur me Administratën Publike: Drejtimi i Tranzicionit, Përmbyllja e Detyrimeve të Anëtarësisë
 - 3.1. Demokracia
 - 3.2. Tregu
 - 3.3. Integrimi
 - 3.4. Sektorët dhe Sistemet
4. Një Kontribut i Mundshëm nga Europa për Reformën Administrative në Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore: Stimuj dhe Modele dhe jo Forcë
5. Veprime dhe Probleme: Disa Shembuj
 - 5.1. Procesi i Reformës Administrative në Tërësi
 - 5.2. Qeveria, Administrata Publike Kombëtare, Vendim-marrja Qëndrore
 - 5.3. Mjetet e Veprimit dhe Kontrollit
6. Konkluzione

Kapitulli 9: Integrimi në BE dhe Reforma në Shërbimin Civil Nga Jacques Ziller

1. Hyrje
2. Përse do të Vlerësonte BE Sistemin e Shërbimit Civil të një Kandidati për Integrim?
 - 2.1. Integrimi i VEQL në BE
 - 2.2. Themelet Ligjore të Traktateve të BE
 - 2.3. Themelet e së Drejtës Komunitare dhe Politikave
3. Ndikimi i Standarteve të Përgjithshme të BE mbi Shërbimet Civile
 - 3.1. Demokracia dhe Paanshmëria e Shërbimit Civil
 - 3.2. Shteti i së Drejtës si Bazë për Administratën Moderne
 - 3.3. Menaxhimi Publik në Ekonominë e Tregut
 - 3.4. Ndikimi i Aderimit dhe Pjesëmarrjes në BE mbi Shërbimet Civile të Shteteve Anëtare
 - 3.5. Ndikimi i Traditave dhe Reforma në Shërbimin Civil
4. Karakteristikat e Sistemeve të Shërbimit Civil në Shtetet Anëtare të BE
 - 4.1. Përkufizimi i Shërbimit Civil
 - 4.2. Burimet Ligjore
 - 4.3. Detyrimet dhe të Drejtat
 - 4.3.1. Detyrimet ndaj Publikut
 - 4.3.2. Detyrimet ndaj Shërbimit
 - 4.3.3. Të Drejtat

- 4.4. Rekrutimi
- 4.5. Lëvizja
- 4.5.1. Lëvizja Vertikale
- 4.5.2. Lëvizja paralele
- 4.6. Trajnimi
- 4.7. Menaxhimi i Shërbimit Civil

Kapitulli 10: Ndikimi i Aderimit në BE mbi Buxhetin, Kontrollin dhe Auditin Nga Kjell Larsson dhe Richard Allen

- 1. Hyrje
- 2. Ndikimi Fiskal i Zgjerimit të BE
- 2.1. Anëtarësia në BE dhe Autonomia Buxhetore
- 3. Studimi SIGMA: Eksperiençë dhe Mësimet e Mësuara
- 3.1. Buxheti i KE
- 3.2. Roli i Ministrisë së Financave
- 3.3. Doganat dhe Administrimi i Taksave
- 3.4. Menaxhimi i Programeve të Bujqësisë dhe Fondeve Strukturore
- 3.5. Kontrolli Financiar
- 3.6. Auditimi i Jashtëm
- 4. Konkluzione

Kapitulli 11: Rindërtimi i Shtetit: Reforma Administrative në Europën Qëndrore dhe Lindore Nga Joachim Jens Hesse

- 1. Hyrje
- 2. Tendeca të Përbashkëta në Reformë
- 3. Çështje Institucionale në Qëndër të Qeverisë
- 4. Niveli Ndërmjetës/Rajonal i Shtetit
- 5. Pushteti Vendor
- 6. Shërbimi Civil
- 7. Konkluzione

LISTA E PJESËMARRËSVE

PËRMBLEDHJE

1. *Opinion* i Komisionit Evropian i Korrikut 1997 konfirmoi që kapaciteti administrativ është një përbërës thelbësor për përgatitjen e marrjes përsipër të detyrimeve për *bërjen* dhe *qënien* e një Shteti Anëtar të Bashkimit Evropian. Rrjedhimisht, kapaciteti administrativ në këtë kuptim mund të shihet me dy aspekte të ndërlidhura por të dallueshme: kapacitetin për të përgatitur, koordinuar dhe zhvilluar procesin e aderimit; dhe kapacitetin për të zbatuar *acquis communautaire* dhe për të funksionuar efektivisht brenda Bashkimit Evropian në mënyrë të vazhdueshme.

2. Për të kontribuar në përmirësimin e kapacitetit administrativ dhe përgatitjet për negociatat e aderimit të shteteve kandidatë nga Europa Qëndrore dhe Lindore, SIGMA organizoi një seminar shumë-kombësh në Athinë në 8 – 10 Tetor 1997. Në seminar morën pjesë zyrtarë të lartë nga dhjetë vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore si dhe Shqipëria dhe “Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë”. Si organizator lokal shërbeu Ministria Greke e Brendshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit dhe Qendra Kombëtare Greke e Administratës Publike.

3. Temat e seminarit u përqëndruan në dy aspekte të kapacitetit administrativ: e para, menaxhimi i koordinimit të proceseve të integritimit Evropian; dhe e dyta, marrëdhënia midis integritimit Evropian dhe reformës së administratës publike. Në të dyja rastet, seminari u fokusua në shqyrtimin dhe vlerësimin e proceseve dhe në identifikimin dhe qartësimin e hapave të mëtejshme. Takimi u zhvillua gjatë një momenti kyç në procesin e zgjerimit, midis publikimit të *opinionit* të Komisionit në Korrik dhe takimit të Këshillit Evropian në Luksemburg në Dhjetor 1997.

4. Një nga propozimet e bëra nga Komisioni në dokumentin e politikave “Akhenda 2000” ishte të rritej asistenca për shtetet kandidatë. Z. George Zavvos, Këshilltar, Drejtorja e Përgjithshme 1A, në Komisionin Evropian prezantoi përjasjen e re të Komisionit kundrejt dhënies së asistencës teknike. Ai shpjegoi se asistenca do të drejtohet nga aderimi dhe do të lëvrohet në kornizën e një Partneriteti Aderimi që do të lidhet me çdo shtet kandidat. Zhvillimi i infrastrukturës së nevojshme për të qënë anëtar efektiv i BE-së do të jetë një element madhor i këtyre marrëveshjeve të partneritetit. Përbajtjet e sakta të secilit dokument partneriteti do të përcaktohen në bazë të analizave të kapaciteteve të tanishme institucionale, që do të kryehen nga Komisioni dhe shtetet kandidatë. Një nga metodat e propozuara për lëvrimitin e asistencës do të jetë binjakëzimi i ministrive të shteteve kandidatë me ato të Shteteve Anëtare. Gjithashtu do të bëhet edhe një vlerësim vjetor i ecurisë drejt arritjes së objektivave të planit.

Menaxhimi dhe Koordinimi i Procesit të Aderimit në BE

a) Vlerësimi

5. Vendet kandidatë për anëtarësim në BE kanë raportuar progres të konsiderueshëm në zhvillimin e institucioneve dhe strukturave për menaxhimin e çështjeve të BE-së. Strukturat që fillimisht u ngritën për menaxhimin e Marrëveshjeve Evropiane tani po transformohen gradualisht në struktura që krijojnë bazën për negociimin me BE-në dhe eventualisht për pjesëmarrjen si Shtete Anëtare në procesin e politikës së BE. Baza ligjore për kornizën institucionale është krijuar në të gjitha vendet dhe shumica e institucioneve të parashikuara në legjislacion janë krijuar. Përjasja kundrejt zhvillimit të kornizës institucionale ndyshon në mënyrë të konsiderueshme ndërmjet shteteve. Megjithatë, një nga aspektet interesante të këtyre strukturave është theksi mbi strukturat për vendim-marrje politike në vënd të përgatitjes administrative. Zhvillimi i strukturave administrative për përgatitjen e propozimeve të politikave duket se është elementi më i dobët i procesit të zhvillimit institucional.

6. Një shembull i kësaj mund të shihet në lidhje me funksionimin e sistemeve të ndryshme kombëtare të grupeve ndër-ministore të punës. Ndërsa strukturat vendim-marrëse për çështjet e BE-së janë relativisht të përhershme, tek strukturat dhe pozicionet e grupeve të punës janë bërë ndryshime të shpeshta. Përgjigjet e pyetësorit japin përshtypjen se strukturat e grupeve të punës mbeten hallka më e dobët në sistemin institucional. Mbi këtë çështje duhet reflektuar, duke qënë se grupet e punës ndër-ministore kanë një rol të rëndësishëm si në formulimin e politikave për çështje themelore, ashtu edhe në kontributin për koordinim në nivelin e zyrtarëve të lartë.

7. Strukturat për menaxhimin e përafrimit të legjislacionit zakonisht janë të ngritura mirë. Janë krijuar procedura për të siguruar përputhjen e legjislacionit të ri me standartet e BE dhe janë në proces zbatimi strategji kombëtare për shqyrtimin dhe përafrimin e legjislacionit. Megjithatë, procedurat e krijuara në pjesën më të madhe kanë të bëjnë me procesin brenda administratës. Marrëdhëniet ndërmjet administratës dhe parlamentit në procesin e përafrimit nuk janë gjithmonë të zhvilluara mirë, gjë që mund të krijojë probleme, veçanërisht në rastet e një qeverie koalicioni, ose kur qeveria nuk ka një shumicë të qartë në parlament. Një çështje që ia vlen për t'u diskutuar është krijimi i një sistemi kontrolli mbi përputhshmërinë për sistemin institucional në tërësi.

8. Reflektimet e zyrtarëve përgjegjës për çështjet e BE-së në vendet candidate tregojnë një dobësi të përgjithshme të kapaciteteve koordinuese në shumicën e administratave të tyre. E njëjta gjë vlen edhe për implementimin e politikave, ku vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore iu është dashur të krijojnë një rrjet të ri për implementimin e politikave. Ky proces nuk është përfunduar ende në shumicën e vendeve candidate dhe kjo ndikon zbatimin e politikave në çështjet e BE-së po aq sa dhe zbatimin e politikave në çdo fushë tjetër. Vendet candidate kanë përmendur edhe një mungesë të personelit të kualifikuar. Kjo temë doli në pah gjatë gjithë seminarit, veçanërisht në fushën e përgatitjes së vetë negociatave.

b) Detyrat e Ardhshme

9. Prezantimet dhe diskutimet e seminarit lidhur me procesin e negociimit u zhvilluan në kontekstin e pasigurisë mbi rezultatet e Këshillit Evropian të Luksemburgut. Megjithatë, u arrit fokusimi mbi një sërë çështjesh të rëndësishme që duhet të trajtoheshin pavarësisht nga plani përfundimtar. (Në kohën e përpilimit të Botimit SIGMA, Këshilli Evropian i Luksemburgut ishte zhvilluar dhe Shtetet Anëtare kishin pranuar rekomandimin e Komisionit që negociatat të fillonin me pesë vende të Europës Qëndrore dhe Lindore dhe ishte krijuar një kornizë për vazhdimin e procesit me pesë vendet e tjera. Negociatat me Estoninë, Republikën Çeke, Hungarinë, Poloninë dhe Slloveninë filluan në Mars 1998.)

10. Një temë që u shfaq gjatë gjithë seminarit ishte që procesi nga *bërja* i një Shteti Anëtar të BE-së në *qënien* një Shtet Anëtar i BE-së është një proces pa ndërprerje dhe që kapaciteti administrativ është thelbësor përpara dhe pasi të arrihet anëtarësimi. Kjo ide pasqyrohet në opinion dhe shpjegon theksin e Komisionit mbi "Ndërtimin e Institucioneve" si një element qëndror i strategjisë së aderimit dhe një fokus i rëndësishëm i mbështetjes financiare për kandidatët në vitet e ardhshme. Kjo do të thotë që do të jetë nevoja për fokusim jo vetëm në koordinimin e çështjeve të BE-së dhe në përfundimin e detyrës së përafrimit të legjislacionit, por edhe në zhvillimin e personelit dhe organizimit në ministritë kryesore të cilat kanë përgjegjësinë e zbatimit të pjesëve të rëndësishme të *acquis*.

11. Përfaqësuesit grekë theksuan se është e rëndësishme për qeveritë që të jenë realiste në hartimin e strategjive të tyre për përshtatjen e sistemeve kombëtare me kërkesat e BE-së. Nëse shtetet ecin shumë shpejt dhe pranojnë afate kohore jo realiste të imponuara mbi to, kjo mund të

ketë pasoja serioze mbas anëtarësimit në BE. Pra është e rëndësishme të përdoren teknika si analiza impakti për të përcaktuar një strategji kombëtare realiste për negociimin dhe është më e rëndësishme hyrja në BE sipas kushteve realiste sesa hyrja sa më e shpejtë në të. Përgjigjet e pyetësorit japin përshtypjen që deri tani është menduar relativisht pak në këtë fushë.

12. Një çështje e lidhur me këtë është ajo e vazhdimësisë dhe qëndrueshmërisë brenda administratës publike. Duhet kohë që të zhvillohen institucionet dhe është e nevojshme që në sisteme demokratike, ku qeveritë dhe koalicionet ndryshojnë, të sigurohet që ndryshime të tilla nuk vënë në rrezik institucionet dhe personelin. Siç vunë re një sërë folësish, kjo është thelbësore për aderimin si dhe për vetë procesin e negociimit. U theksua, për shembull, se anëtarësia në grupin negociues dhe në grupin e zyrtarëve në kryeqytet që mbështesin negociatorët, duhet të jetë e qëndrueshme. Këta zyrtarë nuk duhet të ndërrohen kur qeveria ndryshohet. Grupet duhet të përbëhen nga individë shumë të kualifikuar që mund të përfaqësojnë vendin në një proces që normalisht zgjat disa vjet. Gjatë procesit të negociatave grupet zhvillojnë njohuritë, shpirtin e skuadrës, marrëdhëniet me Komisionin dhe përfaqësuesit e Shteteve Anëtare dhe një “kujtesë grupi”. Të gjitha këto njohuri dhe eksperiencia nuk duhet të humbasin nga ndryshimet e pashmangshme të qeverisë dhe shumicave në parlament.

13. Në mënyrë të njëjtë, mandati i negociimit, përqasja dhe përgatitja që vendi ka ndaj negociatave nuk duhet të ndryshojë me ndryshimin e qeverisë ose të përbërjes së koalicionit. Ekspertët që ishin anëtarë të lartë të grupeve të negociimit të vendeve të tyre në raundet e kaluara të zgjerimit theksuan që mandati i negociatorit duhet të shihet si një çështje profesionale brenda përgjegjësisë së ekzekutivit dhe nuk duhet lënë për vendimmarrje nga parlamenti. Nga ana tjetër, roli i parlamentit do të ishte miratimi i marrëveshjes së negociuar.

14. Folësit nga Shtetet Anëtare që ndanë eksperiencat e vendeve të tyre, përmendën kompleksitetin e Bashkimit Evropian dhe kompleksitetin rezultues të procesit të negociimit. Ata theksuan në shumë mënyra rëndësinë e krijimit të njohurive brenda administratës për funksionimin e BE-së dhe mënyrën se si bëhen gjërat. Për shembull, procesi i negociimit nuk është vetëm shumëpalësh (d.m.th. Këshilli i Ministrave me të gjithë Shtetet Anëtare), por edhe “multi-aktor”, sepse Komisioni, Parlamenti Evropian, Shtetet Anëtare dhe madje edhe disa lobe të fuqishme, pra të gjithë kanë mënyra influencimi mbi përmbajtjen dhe progresin e negociatave. Një grupi të aftë do t’i duhej të negocionte me të gjithë aktorët si dhe të kishte njohuri të mira mbi interesat, stilet dhe presionet e tyre politike.

15. Megjithatë dhe pavarësisht nga i gjithë ky kompleksitet, të gjithë negociatorët me eksperiencë ranë dakort se elementi më i rëndësishëm i negociatave është “fronti në vend”. Të gjitha ministratë kanë aktivitete dhe interesa që do të ndikoheshin nga aderimi dhe të gjitha duhet të jenë gati të mbështesin grupin me informacion të vazhdueshëm, analiza dhe ide. Dhe disa herë ata duhet të pranojnë që interesat e tyre mund të jenë pjesë e një kompromisi që do duhej të ofrohej për të mbrojtur interesa të tjera. Presioni dhe sasia e punës janë shpesh intensive dhe do të duhet një përpjekje e madhe për të koordinuar procesin nga brenda. Prandaj nuk është kurrë shumë shpejt për vendet kandidatë që të zhvillojnë dhe trajtojnë grupe që merren me çështjet e BE-së në të gjitha ministratë dhe të krijojnë një strukturë efëcente për koordinim.

Një lidhje e fortë midis integritit evropian dhe reformës në administratën publike

a) Një lidhje e fortë indirekte

16. Ndërsa aderimi po afron, lidhja midis integritit Evropian dhe reformës së administratës publike duket se po bëhet më e fortë. Në mënyrë domethënëse, Komisioni Evropian vë theks të

fortë në opinionin mbi kapacitetin e administratave të Shteteve Anëtare për të zbatuar në kohë të drejtën Evropiane (*acquis communautaire*), megjithëse kjo nuk ka qënë asnjëherë problem në raundet e kaluara të aderimit.

17. Lidhja është indirekte sepse nuk ka një organ të përgjithshëm të së drejtës Evropiane në sferën e administratës publike. Ashtu si Shtetet Anëtare individuale janë të lirë të hartojnë kushtetutat e tyre, ata janë të lirë të organizojnë administratën siç e shohin të arësyeshme. Kjo është një çështje që bie nën parimin e subsidiaritetit. Në fakt, strukturat dhe rregullat e administratës publike variojnë shumë ndërmjet Shteteve Anëtare të BE-së. Të gjitha e mbrojnë me xheloz pavarësinë e tyre mbi këtë çështje.

18. Megjithëse është indirekte, lidhja ndërmjet aderimit dhe reformës në administratën publike është shumë reale. Shtetet Anëtare duhet të jenë të afta të zbatojnë politikat dhe legjislacionin e BE-së në vendet e tyre. Për ta bërë këtë, ata duhet të kenë administrata që funksionojnë mirë. Kjo është një kërkësë shumë e rëndësishme për BE-në në tërësi dhe për Shtetet anëtare të saj. Bashkimi Evropian nuk ka administratë në secilin shtet anëtar dhe prandaj mbështetet tek secili shtet për të zbatuar vendimet e tij. Në të njëjtën mënyrë, Shtetet Anëtare varen nga njëri-tjetri për të zbatuar rregulloret e Komunitetit, për shembull, mbi standartet shëndetësore të prodhimeve ose kualifikimet e duhura për të praktikuar disa profesione.

19. Administrata e BE-së është në fakt një zinxhir i administratave kombëtare. Ky zinxhir – siç e kemi parë me kontrollet e kufijve të jashtëm – është aq i fortë sa hallka e tij më e dobët. Vendet candidate nuk kanë ndonjë detyrim përse i përket mjeteve që ato përdorin (askush nuk i dikton si duhet të organizojnë administratën), por ato duhet të përmbushin ato që juristët i quajnë “kërkesa të performancës” ose “detyrime të rezultateve”.

20. Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore kanë bërë shumë progres në reformën e administratës publike. Disa vende kanë përcaktuar një strategji të përgjithshme për reformën. Gati çdo vend ka bërë përpjekje për të organizuar punët e shtetit në mënyrë efektive dhe për të përmirësuar proceset e vendim-marrjes. Legjislacioni mbi shërbimin civil është prezantuar tashmë ose është në procesin e hartimit. Rregullat mbi tatimet dhe prokurimin publik janë qartësuar. Parimi i ndarjes së pushteteve tashmë respektohet.

21. Megjithatë, ka akoma shumë punë përpara se vendet candidate të ndërtojnë kapacitetin për të zbatuar të tërë masën e legjislacionit të Komunitetit. Në lidhje me këtë, është e dobishme analiza e opinioneve të Komisionit. Komisioni, siç e kërkon mandati i tij, ka shqyrtuar nga afër situatën në fushat e politikave të Komunitetit (rregulloret mbi konkurrencën, telekomunikacionet, tatimin indirekt, kontrollet shëndetësore veterinarë dhe bimore, transportin, kontrollin e punës, mjedisin, mbrojtjen e konsumatorit, kontrollet e kufijve, policia ndërkombëtare/bashkëpunimi gjyqësor, doganat, auditet financiare, etj). Ai gjeti papërshtatshmëri serioze në shumicën e tyre.

22. Përveç këtyre papërshtatshmërive specifike për disa sektorë, u gjetën edhe disa të tjera të përgjithshme si: mungesë e një plani të përgjithshëm koherent për reformën administrative në disa vende; legjislacion, burime dhe moral i dobët në shërbimin civil; dështime në koordinimin ndër-ministral; dhe dobësi në luftën kundër mashtrimit, korrupsionit dhe krimit.

23. Mbi këtë bazë, vlerësimi i përgjithshëm ishte i kujdesshëm dhe me nuanca. Asnjë nga vendet që ka aplikuar për anëtarësim nuk u gjykua si plotësisht i aftë për të aplikuar të drejtën Evropiane në periudhën afat-mesme. Megjithatë, katër konsiderohen se ka të ngjarë të jenë të afta dhe gjashtë të tjerat se ka mundësi të jenë të afta. Me fjalë të tjera, të gjitha vendet aplikante duhet të vazhdojnë përpjekjet për reformë.

24. Procesi që do krijohet në 1998 për negociatat e aderimit përfshin vëmendje domethënëse ndaj problemeve të administratës publike. Siç e dimë, procesi do të ketë tre faza: Partneritetet e Aderimit, për të cilat do të krijohet një kornizë e përgjithshme në nivel Komuniteti; programet kombëtare për adoptimin e legjislacionit të BE për të cilin aplikantët janë angazhuar; dhe së fundi, Planet për Ndërtimin e Institucioneve të cilët do të përcaktojnë veprimet që do të ndërmerren mbi administratat publike.

25. Pjesëmarrësit në seminarin e Athinës identifikuan këto prioritete që ishin thelbësore për një fazë të suksesshme para-aderimi.

26. E para, është thelbësore për vendet në fjalë që të jenë të afta të *mbajnë kontrollin mbi reformën në administratën e tyre publike*. Siç tha diskutim në Seminarin e Athinës, vetë vendet duhet të jenë “forca shtytëse” prapa reformës. Kjo është në një vijë me parimet që qeverisin marrëdhëniet ndërmjet Shtetet Anëtare të BE. Është gjithashtu edhe njohuri e përgjithshme. Reforma mund të funksionojë vetëm nëse është bazuar mbi njohuri të plota lokale të vendit në fjalë dhe nëse ata që do ta implementojnë reformën marrën pronësinë e saj.

27. Çelësi i dytë i suksesit është *vendosmëri e fortë politike*, në formën e një plani veprimi gjithëpërfshirës qeveritar dhe strukturave të duhura për të udhëzuar zbatimin e tij.

28. Si në Shtetet Anëtare të tanishme dhe në ato aspiruese, reforma administrative nuk ndjell gjithmonë interes tek politikanët, ose sepse ata e nënvlerësojnë atë që në fakt është roli vital që luan qeveria në ekonominë e tregut ose sepse ata mënjanojnë nga çështje të ngadalëta që nuk prodhojnë gjithmonë rezultate spektakolare. Në fazën e para-aderimit nuk ka më vënd për mungesë interesi. Çdo qeveri është tashmë në dijeni se kjo është një çështje e rëndësishme. Është puna e tyre ta trajtojnë në mënyrën e duhur.

29. Prioriteti i tretë i identifikuar ishte nevoja për të *vendosur një balancë ndërmjet përfaqësjes horizontale dhe sektoriale ndaj reformës administrative*. Ka shumë mundësi që Komisioni Evropian të theksojë, sipas mandatit të tij, veprimet që duhen kryer në çdo sektor për të zbatuar *acquis*. Shumë nga inisiativat e mbështetjes dhe binjakëzimit të planifikuara nga Komisioni do të vihen në funksion të këtij prioriteti

30. Megjithatë, çështjet sektoriale nuk duhet të maskojnë tërë situatën. Sigurisht që duhet të hartohen korniza ligjore për politikën bujqësore, mjedisore ose të telekomunikacioneve. Është e këshillueshme që shërbimet policore, doganore dhe veterinarë të funksionojnë saktë si nga ana sasiore ashtu edhe nga ajo cilësore, por kjo nuk mund të ndodhë në mënyrë të izoluar. Kjo do të ketë sukses vetëm nëse janë krijuar ose ri-organizuar disa sisteme të përgjithshme – koordinim ndër-ministror, vendim-marrje e qeverisë, rregulla dhe menaxhim i shërbimit civil, procedura buxheti dhe mekanizma kontrolli – për të siguruar funksionimin pa probleme të administratës publike.

31. Substanca e politikës duhet lënë padyshim për t’u vendosur nga secili shtet. Pas kësaj, dhe ky është prioriteti i fundit i rëndësishëm, vendet kandidate mund të eksplorojnë në mënyrë të vlefshme zgjidhjet e përdorura në vende të tjera që ndajnë me ta të njëjtat vlera mbi shtetin e së drejtës, demokracinë dhe ekonominë e tregut.

32. Është e qartë që një “Hapësirë Administrative Evropiane” po fillon tashmë të krijohet. Krijimi gradual i kësaj “hapësire”, e cila nuk imponon standarte, është një hap logjik përpara në ndërtimin e Bashkimit Evropian. Përfaqësuesit e Qeverive takohen, krahasojnë mendime dhe bashkojnë

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

forcat për të hartuar dhe zbatuar standartet e BE-së. Është shumë natyrale që ata të influencojnë njëri-tjetrin gjithmonë e më shumë.

33. Në secilën sferë të politikës administrative, vendit kandidat i ofrohen një sërë zgjidhjesh që janë të ngjashme për të siguruar një bazë të përbashkët dhe të gjera për t'i lënë secilit shtet hapësirën e nevojshme për të manovruar përsa i përket opsioneve të politikave.

PJESA I: MENAXHIMI I ÇESHTJEVE TE BASHKIMIT EVROPIAN

Kapitulli 1: Menaxhimi i çështjeve të Bashkimit Evropian në vendet candidate për antarësim në Bashkimin Evropian: Inventari i gjendjes aktuale

Nga Tony Verheijen³

³ Tony Verheijen është aktualisht Administrator, Hartues Politikash, Koordinim dhe Rregullim në SIGMA, Paris. Ai është larguar përkohësisht nga detyra e tij si Lektor i lëndës së Administratës Publike dhe Integritimit Evropian në Limerick, Irlandë.

1. Hyrje

34. Ky punim sjell një vështrim të përgjithshëm në lidhje me përgjigjet e pyetësorit të SIGMA-s mbi strukturat e menaxhimit të çështjeve të Bashkimit Evropian (BE) dërguar në 10 vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore, candidate për anëtarësim, në Qershor të 1997. Nëntë nga vendet iu përgjigjën pyetësorit. Për shkak të reformës në vazhdim të sistemit për menaxhimin e çështjeve të BE-së në Slloveni, për organet sllovene ishte e pamundur t'i përgjigjeshin pyetësorit.

35. Zhvillimi i strukturave për menaxhimin e çështjeve të BE-së në vendet e Evropës Qëndrore dhe Lindore është në një fazë kritike. Në vitet e fundit, struktura të cilat fillimisht u projektuan për zbatimin e Marrëveshjeve Evropiane, gradualisht u transformuan në struktura për menaxhimin e çështjeve të BE-së në periudhën e para-aderimit. Kjo periudhë vendos kërkesa të rëndësishme në lidhje me institucionet e vendeve candidate për antarësim. Procesi i përafrimit të legjislacionit duhet të shtrihet përtej kërkesave të Marrëveshjeve Evropiane, për të përmbushur kërkesat e Librit të Bardhë të Kanës. Tërë *acquis communautaire* duhet të përvetësohet dhe zbatohet. Përveç kësaj, kërkesa të detajuara institucionale, të cilat nuk ishin pjesë e Marrëveshjeve Evropiane, janë përfshirë në Librin e Bardhë të Kanës, të ndryshme nga elementët institucionalë të kriterëve të përgjithshëm të anëtarësimit përcaktuar në Samitin e Kopenhagenit. Këto kërkesa specifike lidheshin në veçanti me strukturat e implementimit të politikave dhe zhvillimin e mekanizmave të kontrollit financiar. Dhe së fundmi, shtetet candidate për antarësim duhet të zhvillojnë struktura dhe procedura për përgatitjen e qëndrimeve kombëtare në procesin e negocimit të antarësimit. Zhvillimi i institucioneve të reja, strukturave dhe procedurave në lidhje me procesin e integritimit evropian ndodh nën kushtet e një tranzicioni institucional; institucionet qëndrore dhe lokale të shumicës së vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore janë në proces rindërtimi.

36. Rëndësia e pasjes së një kuadri institucional që funksionon në rregull për menaxhimin e çështjeve të BE-së gjatë periudhës së para-aderimit, nuk duhet nënvlerësuar. Cilësia e institucioneve, strukturave dhe procedurave të krijuara do të ndikojë në kohëzgjatjen e procesit deri në antarësim, duke marrë parasysh kushtet e vendosura në *opinione*, si dhe kushtet nën të cilat do të lejohet antarësimi, p.sh shkalla nën të cilës traktati i aderimit do të reflektojë gjendjen e vërtetë ekonomike dhe politike në vend.

37. Në shumë këndvështrime, ky është një moment i përshtatshëm për të vlerësuar stadin e zhvillimit të sistemeve të menaxhimit të çështjeve të BE-së në vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore. Menjëherë pas publikimit të *opinioneve* dhe përpara fillimit të negociatave, ka një periudhë të shkurtër kohore gjatë së cilës duhet reflektuar mbi strukturat dhe procedurat në fjalë për t'u siguruar që të gjithë komponentët e negocimit dhe mekanizmat e zbatimit janë në gjendje të përballojnë udhëtimin e gjatë në rrugën e rrezikshme të antarësimit në BE.

38. Qëllimi i këtij punimi është që të shërbejë si bazë për diskutimin e zhvillimit të sistemeve për menaxhimin e çështjeve të BE-së në vendet e Europës qëndrore dhe lindore, dhe se si kjo gjë lidhet me procesin e gjithanshëm të reformës institucionale dhe administrative. Kuptohet lehtë se përfundimet në lidhje me strukturat do të nxirren vetëm në bazë të përshkrimit të tyre në përgjigjet e pyetësorit. Nuk mund të diskutohet mbi mbarë-funksionimin e këtyre strukturave në praktikë përveç se nga informacioni i kufizuar i gjendur në analizën që këtyre vendeve iu është kërkuar të bëjnë.

39. Analiza e informacionit të marrë nga pyetjet e pyetësorit ndahet në 7 pjesë kryesore: strukturat qëndrore vendimmarrëse, strukturat ministrore dhe ndërministrrore, menaxhimi i periudhës së aderimit, menaxhimi i përafrimit të legjislacionit, menaxhimi i ndihmës financiare,

marrëdhëniet lidhur me reformën administrative dhe integrimi evropian, si dhe vetëanaliza e pikave të forta dhe të dobëta të strukturave institucionale për menaxhimin e çështjeve të BE-së.

2. Strukturat Qëndrore Vendimmarrëse

40. Krijimi i strukturave qëndrore vendimmarrëse ka ecur mjaft përpara në të gjitha vendet e Europës qëndrore dhe lindore, kandidatë për antarësim. Baza ligjore për këto struktura është gati, megjithëse jo të gjitha institucionet janë ngritur. Ekziston një ndryshim relativisht i madh mes strukturave qëndrore vendimmarrëse të krijuara. Është e rëndësishme të vihet në dukje që sistemet e vendimmarrjes për çështjet e BE-së nuk kanë qënë të përhershme. Ndryshimet në qeveri shpesh kanë rezultuar në një rinovim të plotë të strukturave qeveritare, përfshi këtu edhe ato të menaxhimit të çështjeve të BE-së, dhe nuk ka asnjë garanci që strukturat e përshkruara në këtë punim do t'i rezistojnë zgjidhjeve të ardhshme të çdonjërit nga vendet kandidatë për antarësim. Megjithatë, me fillimin e negociatave të anëtarësimit të cilat po afrohen, nuk ka shumë të ngjarë të ndodhin ndryshime të shpeshta dhe radikale në strukturat vendimmarrëse për çështjet e BE-së. Faktor tjetër stabilizues në strukturat e hartimit të politikave, janë udhëzimet e qarta të opinionit, në lidhje me dëshirën e Komisioni Evropian për të parë një stabilizim dhe forcim të strukturave vendimmarrëse për çështjet e BE-së.

2.1. Komitetet Ndërministrorë

41. Institucionet qëndrore të vendimmarrjes për çështjet e BE-së, mund të përshkruhen si më poshtë. Në nivelin më të lartë, në shumicën e vendeve, ekziston një komitet ndërministror i cili vendos mbi politikat e integritit Evropian dhe i cili, me përjashtim të disa vendeve, ka pushtet të zgjidhë konfliktet ndërministrorë në shkallë të parë. Kjo, sigurisht, nuk e përjashton shtrimin e çështjeve të integritit në përgjithësi, në mbledhjet e këshillit të ministrave. Në përbërjen e komiteteve ndërministrorë nga një vend në tjetrin ka ndryshime të dukshme. Më poshtë përshkruhen modelet kryesore për studim:

- Komitete ndërministrorë me anëtarësi të kufizuar, me ose pa mundësinë e përfshirjes në to të ministrave apo antarëve të institucioneve të tjera shtetërore (Çekia, Estonia, Hungaria, Letonia, Polonia,);
- Komitete ndërministrorë me anëtarësim të ndryshueshëm, që përfshin të paktën të gjithë ministrat përgjegjës për ato fusha të cilat preken nga procesi i integritit Evropian (Rumania);
- Dy vendet që nuk aplikojnë asnjërin nga këto modele janë Bullgaria dhe Sllovakia. Në Bullgari, mbledhen seanca të veçanta mujore të Këshillit të Ministrave të cilat diskutojnë politika, strategji dhe detyra si dhe ekziston një komitet në nivelin e zëvendësministrave i cili merret me menaxhimin e përditshëm dhe implementimin e tyre. Nuk ka asnjë komitet të specializuar për çështjet e BE-së. Në Sllovakia, është krijuar një Komitet Këshillimor mbi integritin evropian. Sidoqoftë, ky organ ka kryesisht funksion këshillimor dhe nuk ka status të njëjtë me komitetet ndërministrorë të përshkruara më sipër. Ndërsa në Bullgari, janë marrë masa për krijimin e një komiteti me zyrtarë të lartë, Sllovakia nuk raportoi mbi ndonjë strukturë të tillë.

42. Kryeministri luan një rol qëndror në procesin e politikave të integritit evropian në të gjitha vendet, gjë që vë në dukje rëndësinë strategjike që i atribuohet integritit evropian. Komitetet ndërministrorë, zakonisht udhëhiqen nga kryeministri. Në disa vende, kryeministri asistohet nga ndonjë ministër apo sekretar shteti për çështjet e integritit evropian, i cili zakonisht i raporton kryeministrit. Ministrat për integritin evropian, zakonisht kanë një zyrë ose sekretariat për Europën, i cili do të diskutohet më poshtë. Përjashtimi kryesor nga ky rregull është Lituania, e cila ka një Ministri të Integritit Evropian që ndan përgjegjësinë administrative për çështjet e BE-

së me Ministrinë e Punëve të Jashtme. Në Slloveni, përcaktimi i detyrave specifike të Ministrit për Çështjet e Integritimit Evropian, të emëruar së fundmi, do të bëhet me një Dekret Qeveritar që është në hartim e sipër.

43. Vendimet në komitetet ndërministrrore në përgjithësi merren me konsensus, megjithëse në Lituani dhe Poloni, komitetet ndërministrrore mund të vendosin përkatësisht me anë të shumicës së thjeshtë apo të cilësuar. Në Hungari, vendimet në përgjithësi merren me anë të votimit.

2.2. Komitetet e Zyrtarëve të Lartë

44. Shumica e vendeve kanë krijuar komitete me zyrtarë të lartë për të drejtuar procesin e integritimit në nivel nëpunësish të nivelit të lartë apo zëvendësministrash. Bullgaria ka dy komitete: Këshillin e Integritimit Evropian, në të cilin takohen zëvendësministrat, si dhe një komitet nëpunësish të lartë shtetërorë i cili përbëhet nga drejtorët e departamenteve të integritimit në rang ministrish. Rumania, nuk ka ndonjë komitet formal (të përhershëm) nëpunësish të lartë; mbledhjet e zyrtarëve bëhen mbi baza *ad hoc*, atëherë kur e thërret nevoja. Sllovakia nuk raportoi mbi ndonjë rregullim për krijimin e ndonjë komiteti. Mbledhje të nëpunësve të lartë, kanë zakonisht funksion përgatitor (në Bullgari përgatitja e propozimeve të politikave bëhet nga Këshilli për Integritimin Evropian) si dhe shërbejnë për filtrimin e shumë çështjeve. Rasti i Lituaniës është veçanërisht interesant. Komiteti i zëvendësministrave i krijuar rishtazi, Delegacioni për Përgatitjen e Negociatave të Anëtarësimit në BE, është i përfshirë veçanërisht në procesin e përgatitjes së antarësimit, megjithatë, ai ka dhe detyra që lidhen me përgatitjen e mbledhjeve të komiteteve ndërministrrore mbi Integritimin Evropian.

45. Mungesa (pothuajse) e përgjithshme e koordinimit të komiteteve që bashkojnë nëpunësit që drejtojnë departamentet në lidhje me integritimin në BE, është e pazakontë. Krijimi i komiteteve në një nivel të tillë administrimi mund të jepte një kontribut të madh në përmirësimin e aftësive koordinuese për hartimin e politikave në çështjet e BE-së.

2.3. Sekretariatet e Përhershme

46. Pozita e sekretariatëve të përhershëm, varion nga vendi në vend. Në njërin grup të vendeve, sekretariati i përhershëm është pjesë e qeverisjes qëndrore (Estonia, Rumania, Sllovenia dhe Sllovakia [sekretariati kryesor, një sekretariat më i vogël ekziston në Ministrinë e Punëve të Jashtme i cili merret me drejtimin e Këshillit të Asocimit dhe mbledhjet e Komitetit] ose një hallkë administrative e pavarur e lidhur me qeverisjen qëndrore (Letonia dhe Polonia). Varësia e Sekretariatit Evropian nga Qeverisja Qëndrore në Slloveni përbën një zhvillim të kohëve të fundit. Parlamenti Slloven, kohët e fundit, emëroi një Ministër të Punëve të Jashtme pa portofol, si pasojë e të cilit, Zyra e Integritimit Evropian që fillimisht ishte pjesë e Ministrisë së Punëve të Jashtme, tani është e lidhur direkt me zyrën e Kryeministrit.

47. Në vende të tjera, sekretariati i integritimit Evropian, drejtohet nga Ministri i Punëve të Jashtme. Republika Çeke nga ana tjetër, nuk njih formalisht ndonjë sekretariat evropian për integritim. Sidoqoftë, Departamenti Çek për Koordinimin e Marrëdhënieve me BE-në në Ministrinë e Punëve të Jashtme përmbush pjesën më të madhe të detyrave të cilat u takojnë sekretariateve evropiane në vendet e tjera të Europës qëndrore dhe lindore. Pjesa tjetër e punëve përgatitore dhe koordinuese zhvillohet nga Departamenti Çek i Marrëdhënieve Politike me BE-në, i ndodhur gjithashtu në Ministrinë e Punëve të Jashtme. Në Bullgari, Ministria e Punëve të Jashtme kontrollon Sekretariatit Evropian, i cili u transferua vetëm kohët e fundit nga Këshilli i Ministrave. Në Hungari, Sekretariati ishte i ndarë mes Zyrës së Kryeministrit (Sekretariati pranë Kabinetit për Integritim Evropian) dhe Ministrisë së Punëve të Jashtme. Vendimi për transferimin e

sekretariatit nga Kabineti për Integrimin Evropian në Ministrinë e Punëve të Jashtme u mor kështu që të gjithë funksionet mbështetëse administrative përqëndrohen në këtë ministri. Në Lituani, ekzistojnë dy sekretariate, një në Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe një në Ministrinë e Çështjeve të Integritit ku e para luan rolin më të rëndësishëm.

48. Sekretariatet përgjithësisht përmbushin detyra përgatitore, por gjithashtu monitorojnë zbatimin e politikave dhe mund të funksionojnë si njësi strategjike planifikimi. Në disa vende, sekretariatët evropianë veprojnë gjithashtu si instanca kontrolli të legjislacionit duke siguruar kështu përputhshmërinë e propozimeve të reja ligjore me standardet evropiane (Letonia, Polonia, Rumani [funksioni ndahet mes Këshillit Ligjor dhe Ministrisë së Drejtësisë]). Krijimi dhe drejtimi i grupeve të punës si edhe komunikimi me publikun dhe koordinimi i trajnimeve për çështjet e BE-së është një detyrë tjetër që sekretariati ka marrë përsipër në disa vende. Dy detyrat e fundit u përmendën pothuaj në të gjitha vendet të cilat iu përgjigjën pyetësorit rreth Shtatorit të vitit 1997.

49. Numri i personelit që punon për sekretariatet Evropianë varion dukshëm midis vendeve të ndryshme. Më poshtë jepet një vështrim i përgjithshëm i numrit të stafit sipas raportimit të Gusht-Shtatorit 1997 (me informacion të përditësuar ku është e mundur deri në Shkurt 1998). Zyra Polake e Komitetit të Integritit Evropian, ka një staf prej 160 personash, ndërkohë që Estonia nuk ka më shumë se 6 persona si staf të përhershëm dhe 3 deri në 5 persona si staf të përkohshëm (vendas dhe të huaj). Numri i stafit në sekretariate të tjera arrin në 100 në Hungari, 40 në Rumani (për t'u zgjeruar deri në 70), 37 në Lituani (që përbën numrin e përgjithshëm të personelit në Departamentet e Ministrive të Punëve të Jashtme dhe Çështjeve të Integritit), 20 në Bullgari (vetëm pak pas krijimit të Departamentit, pritet të zgjerohet), 20 në Çeki (në të dy departamentet, në proces zgjerimi), 17 në Letoni (25 në Shkurt të 1998) dhe 16 në Sllovaki (përfshi këtu dhe Departamentin e Integritit Evropian në Ministrinë e Punëve të Jashtme). Madhësia e administratës në përgjithësi nuk mjafton për të shpjeguar diferencën në shifra të stafit. Është e rëndësishme të kihet parasysh që vendet më të vogla do të përballen me të njëjtën ngarkesë pune në çështjet e BE-së si dhe vendet e mëdha, kështu që pritet të kenë drejtori më të mëdha integrimi pavarësisht nga madhësia e tyre. Duket se kjo gjë nuk është reflektuar si fuqi numerike në drejtoritë e integritit evropian në vendet më të vogla, dhe në veçanti në dy nga vendet e Balltikut. Padyshim, një nivel më i lartë i decentralizimit të menaxhimit të çështjeve të BE-së mund ta kompensojë pjesërisht mungesën e stafit në sekretariatet qendror, por ekziston një nivel minimal i stafit të kërkuar për koordinimin e duhur të hartimit të politikave dhe zbatimit të tyre, dhe në këtë këndvështrim, nivelet e stafit mund të mos jenë të mjaftueshme në disa nga vendet candidate për antarësim.

2.4. Përfundime mbi Strukturat Qëndrore Vendimmarrëse

50. Përgjigjet e pyetësorit ngrenë një numër të madh çështjesh. Çështja e parë lidhet me ndarjen e punëve mes ministrive, në veçanti në lidhje me rolin e Ministrisë së Punëve të Jashtme. Tradicionalisht, Ministrinë e Punëve të Jashtme janë ngarkuar me përgjegjësinë e menaxhimit të çështjeve të BE-së për sa kohë është menduar se kjo gjë i përket politikës së jashtme. Megjithatë perceptimi i çështjeve të BE-së si fushë e politikës ka ndryshuar, Ministria e Punëve të Jashtme vazhdon të luajë një rol qendror në koordinimin e politikave në shumë nga vendet anëtare të BE-së, për arsye të traditës dhe ndoshta sepse ministrinë e punëve të jashtme janë parë gjithmonë si neutrale në konfliktet ndër-ministore. Në vitet e fundit, sidoqoftë, janë bërë disa përpjekje për të rritur rolin e ministrive të tjera, në veçanti të ministrive të ekonomisë dhe ministrive të reja për çështjet e integritit evropian në procesin e bërjes së politikave integruese, në kurriz të rolit të ministrive të punëve të jashtme. Pyetja se si do të klasifikohen çështjet e BE-së dhe se kujt ministrie duhet t'i ngarkohen përgjegjësitë në lidhje me to është mjaft e rëndësishme. Është

interesante të vihet në dukje se disa nga vendet candidate për antarësim të Evropës qendrore dhe lindore i kanë dhënë Ministrisë së Punëve të Jashtme rolin kryesor në menaxhimin e çështjeve të BE-së (Bullgaria, Çekia dhe Hungaria). Në Lituani, Ministria e Çështjeve të Integritimit e ka rritur gradualisht rolin e saj në Menaxhimin e çështjeve të BE-së, por Sekretariati për Integritimin Evropian është akoma pjesë e Ministrisë së Punëve të Jashtme. Në Sllovaki, Sekretariati kryesor për çështjet e Integritimit Evropian është pjesë e Zyrës Qeveritare, por Ministria e Punëve të Jashtme luan një rol domethënës në drejtimin e Marrëveshjeve të Asocimit. Në vende të tjera, veçanërisht në Estoni, Letonia, Poloni, Rumani dhe Sllovaki, roli i ministrisë së jashtme është më pak i rëndësishëm në këtë drejtim. Në këto vende, institucioni kryesor për menaxhimin e çështjeve të BE-së ose është pjesë e qeverisjes qendrore (këshilli i ministrave ose zyrë qeveritare) ose është ndonjë njësi e pavarur e administratës (Letonia dhe Polonia).

51. Ministrinë e punëve të jashtme, në të gjitha vendet që iu përgjigjën pyetësorit e kanë për detyrë të mbajnë lidhjet me misionin pranë BE-së si dhe të sigurojnë punonjës në mision. Sidoqoftë, roli i Ministrive të punëve të jashtme në asistimin e stafit të këtij misioni do të mbarojë kur këto vende ti bashkohen BE-së. Transformimi i misionit në përfaqësim të përhershëm do të shoqërohet me ngritjen e një institucioni të ndryshëm të përbërë nga nëpunës civilë që përfaqësojnë ministri të ndryshme. Për këtë qëllim janë marrë masat në disa nga vendet candidate. Roli afatgjatë i Ministrive të Punëve të Jashtme për menaxhimin e çështjeve të BE-së mbetet një pyetje e hapur.

52. E njëjta pyetje mund të ngrihet në lidhje me rolin e Ministrive të Ekonomisë apo Tregëtisë. Në vendet anëtare të BE-së, Ministrinë e Ekonomisë gjithnjë e më tepër janë përfshirë në politikat e koordinimit të BE-së, veçanërisht atëherë kur bëhet fjalë për hartim politikash apo probleme të tregut të brendshëm. Ministrinë e Ekonomisë në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore, aktualisht janë tepër të distancuara nga institucionet qendrore të hartimit të politikave të BE-së. Vihet re nga ana tjetër, roli mjaft i rëndësishëm i Ministrisë së Drejtësisë. Kjo ka një shpjegim të thjeshtë që lidhet me prioritetin e lartë që i është dhënë çështjes së përafritimit të legjislacionit si një problem qendror në periudhën e para-aderimit. Rëndësia e Ministrive të Drejtësisë në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore del në pah, po të kihet parasysh roli i tyre i kufizuar në çështjet e BE-së në vendet anëtare, pavarësisht përpjekeve të fundit për të rritur ndikimin e tyre (psh në Hollandë).

53. Pika e fundit dhe interesante ka të bëjë me zhvillimin e debatit të përgjithshëm qeveritar mbi integritimin evropian. Struktura vendim-marrëse në Bullgari ka parashikuar mbledhje të veçanta të Këshillit të Ministrave mbi çështjet e BE-së. Është interesante të shihet se si këto mbledhje të veçanta mbi integritimin evropian do të ndikojnë mbi zhvillimin e një strategjie koherente të integritimit në Bullgari dhe nëse ky shembull do të ndiqet edhe nga vendet e tjera.

3. Çështjet e integritimit brenda dhe ndërmjet ministrive

54. Organet qendrore vendim-marrëse përfaqësojnë vetëm majën e ajsbergut në procesin politik. Politika e integritimit evropian nuk bën përjashtim nga kjo. Fuqia e institucioneve qendrore dhe aftësia e tyre për zhvillim kapacitetesh strategjike varet në një masë të madhe nga ngarkesa e punëve të tyre; nëse kjo e fundit iu lë kohë ayre për të zhvilluar strategji dhe politika gjithëpërfshirëse. Një nga problemet kryesore të administratës në Europën Qendrore dhe Lindore, me sa është vënë re nga opinioni i Komisionit Evropian dhe nga analiza të tjera, është dobësia e sistemeve të koordinimit të politikave. Kjo gjë sjell shumë probleme dhe konflikte ndërministrorë të cilat mbeten për t'u zgjidhur nga organet e qeverisjes qendrore. Pikërisht kjo, e kufizon kohën në dispozicion të qeverisë për t'u përkushtuar zhvillimit të politikave dhe strategjive.

55. Pjesa më e madhe e vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore kanë bërë goxha përparime në ngritjen e njësive të integritit evropian brenda ministrive. Në shumicën e vendeve, është e detyrueshme për ministrinë që të kenë një njësi të specializuar për çështjet e integritit evropian, megjithëse në pjesën më të madhe të rasteve nuk ka një politikë të unifikuar për krijimin e këtyre njësive. Për më tepër, siç u përmend dhe më sipër në seksionin mbi komitetet e nëpunësve të lartë, në pjesën më të madhe të vendeve nuk ekziston ndonjë kuadër rregullator për takime të rregullta mes drejtuesve të njësive të integritit evropian. Krijimi i një kuadri të tillë, mund të sjellë një kontribut të rëndësishëm për përmirësimin e kapaciteteve koordinuese në këto vende.

56. Zbatimi i politikave dhe legjisacionit të BE-së ka filluar të prekë ndjeshëm qeverisjen vendore (si psh. direktivat në lidhje me prokurimin publik, menaxhimi i fondeve të projekteve mbi strukturat etj.). Për këto arsye, krijimi i shpejtë i njësive të specializuara në nivel lokal do të përbënte një hap përpara në krijimin e strukturave institucionale për menaxhimin e çështjeve të BE-së. Në Rumani, çdo prefekturë (njësi e përgjithshme e decentralizuar e administratës shtetërore) është e detyruar të ketë një njësi të specializuar për çështjet e integritit. Sidoqoftë, në përgjithësi, ndërgjegjësimi mbi rëndësinë e përshtirjes së njësive të decentralizuara të administratës shtetërore dhe autoriteteve vendore vetë-qeverisëse në menaxhimin e çështjeve të BE-së, është i ulët.

57. Ngritja e sistemeve ndërministrorë të koordinimit të politikave që funksionojnë ashtu siç duhet, mund të lehtësojë presionin e qeverisjes qëndrore. Të gjitha vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore kanë marrë masa për zhvillimin e një rrjeti ndërministror me grupe pune. Nuk ka ndonjë model të qartë mbi strukturën e rrjetit të grupeve të punës që ekzistojnë në vende të ndryshme, dhe strukturat ekzistuese nuk janë domosdoshmërisht të përhershme. Organizimi i grupeve të punës ndjek një logjikë të jashtme ose të brendshme. Vendet që i kanë organizuar strukturat e grupeve të punës sipas disa kritereve të jashtme, përgjithësisht ndjekin nën-ndarjet e pyetësorit të Komisionit Evropian ose strukturën e Librit të Bardhë të Kanës. Edhe në këtë sistem ekzistojnë ndryshime. Rumania, psh, operon me struktura të ndara të grupeve të punës për zbatimin e rekomandimeve të Librit të Bardhë (23 grupe pune) dhe Marrëveshjes Evropiane (9 grupe pune). Në Hungari, ekzistojnë 27 grupe pune të ngritura sipas pyetësorit të Komisionit Evropian, dhe 4 grupe pune shtesë të krijuara për qëllime të brendshme. Në Republikën Çeke, 22 grupet e punës janë organizuar mbi bazë kërkesash të vendosura si rrjedhojë e menaxhimit të zbatimit të Marrëveshjes Evropiane. Atëherë kur grupet e punës janë të organizuara mbi bazën e një logjike të brendshme, mbetet në dorë të ministrive që individualisht vendosin mbi krijimin dhe drejtimin e grupeve të punës.

58. Një pyetje e rëndësishme në lidhje me sistemet e grupeve të punës, është ajo se cili është institucioni përgjegjës për krijimin dhe koordinimin e grupeve të punës. Grupet e punës mund të krijohen ose me nismë individuale të ministrive ose me nismë të Sekretariatit Evropian. Vendet të cilat kanë struktura grupe pune të tilla që mbështeten mbi nismën e ministrive ka të ngjarë që të kenë një strukturë më pak të qëndrueshme për sa kohë nuk ekziston një kontroll i vërtetë qëndror. Polonia, për shembull, operon me anë të një sistemi fleksibël të grupeve të punës të krijuara nga ministrat mbi baza *ad hoc*. Sidoqoftë, në pjesën më të madhe të vendeve, Sekretariati evropian luan një rol qëndror në procesin e ngritjes së grupeve të punës dhe dërgon përfaqësues në çdo takim të tyre. Se cili nga këto sisteme është ai që funksionon në mënyrë më të frytshme, është pyetje që ende mund të ngrihet. Ka shumë argumente që mbështesin ngritjen dhe koordinimin e grupeve të punës nga sekretariati evropian. Kjo gjë mund të krijojë një strukturë më uniforme dhe mund të bëjë që politikat qeverisëse të reflektohen më tepër në negociatat e grupeve të punës. Një sistem i decentralizuar gëzon avantazhin se ministria e cila krijon apo koordinon një grup pune do ta shikojë atë si pjesë përbërëse të strukturës së saj. Kështu, ka më shumë të ngjarë që vendimet dhe rekomandimet e grupeve të punës të vihen në zbatim në praktikë.

59. Strukturat e grupeve të punës të ngritura në vendet e Europës Qëndore dhe Lindore nuk kanë qënë gjithmonë të qëndrueshme. Në disa vende, këto struktura janë rishikuar kohët e fundit ose një rishikim i tyre është parashikuar për të ardhmen. Gjithashtu, është e vështirë të vlerësohet rëndësia e vërtetë e grupeve të punës për sa kohë nuk ka informacion mbi shpeshësinë e takimeve të tyre dhe shkallën në të cilën rekomandimet dhe vendimet e marra zbatohen nga ministratë. Përshtypja që të krijojnë përgjigjet e pyetësorit është se grupet e punës janë nyja lidhëse më e dobët në strukturat politike bërëse, çka nuk përbën habi në këndvështrimin e përgjithshëm të problemeve të koordinimit në administratën e vendeve të Europës Qëndore dhe Lindore, siç vihet në dukje dhe në pjesën më të madhe të opinionit të Komisionit Evropian.

4. Përgatitja për aderim

60. Vendet e Europës Qëndore dhe Lindore kanë bërë progrese të rëndësishme në lidhje me zhvillimin e strukturave të përgjithshme për drejtimin e politikëbërjes në çështjet e BE-së. Këto struktura, akoma nuk janë mjaft të qëndrueshme dhe shpesh vuajnë nga mungesa e koordinimit dhe kapacitetet politikëbërëse. Sidoqoftë, ka të ngjarë që strukturat për menaxhimin e çështjeve të BE-së të stabilizohen gjatë periudhës së negociimit për antarësim. Problemet në lidhje me këto struktura pritet që të zgjidhen në të ardhmen si pjesë e vrullit të përgjithshëm për përmirësimin e strukturave të administratës. Sugjerimet e qarta mbi nevojën e përmirësimit të kapaciteteve administrative në *opinionin* e Komisionit për pothuaj të gjitha vendet e Europës Qëndore dhe Lindore, ka të ngjarë që ta mbajë lart vrullin e reformës administrative.

61. Në ndryshim nga progresi i dukshëm i bërë në lidhje me zhvillimin e institucioneve dhe strukturave për menaxhimin e *politikëbërjes* për çështjet e BE-së, zhvillimi i strukturave dhe strategjive për negociatat e anëtarësimit, është akoma në hapat fillestare në pjesën më të madhe të vendeve kandidatë për anëtarësim. Ky seksion i punimit, hedh një vështrim të përgjithshëm të strukturave ekzistuese të procesit të negociimit, situatën individuale në lidhje me hartimin e një strategjie kombëtare negociimi, si dhe strategjinë e shkëmbimit të informacionit me publikut për çështjet që lidhen me anëtarësimin në BE.

62. Përsa i takon strukturave institucionale të negociimit, pjesa më e madhe e vendeve mendojnë të përdorin strukturat ekzistuese të politikëbërjes për përgatitjen e qëndrimeve kombëtare dhe zgjedhjen e negociatorëve. Në Lituani, ekziston një strukturë e veçantë e ngarkuar me kontrollin e procesit të negociimit (Delegacioni i Përgatitjes së Negociatave të Antarësimit në BE), dhe një e tillë do të krijohet së afërmi dhe në Letoni. Sekretariati i Delegacionit të Përgatitjes së Negociatave të Antarësimit në BE, në Lituani, është i vendosur në Ministrinë e Punëve të Jashtme. Në Letoni, Sekretariati i grupit negociator gjithashtu do të vendoset nën autoritetin e Ministrisë së Punëve të Jashtme. Në Republikën Çeke, struktura e grupeve të punës do të përshtatet në mënyrë të tillë që këto grupe të funksionojnë si grupe të specializuara në asistimin e grupit negociator për përgatitjen e qëndrimit Çek gjatë negociatave të aderimit. Në Sllovaki, struktura të veçanta janë ngritur brenda ministrive për të mbështetur punën e grupeve të negociimit. Në vendet e tjera, deri në kohën e tanishme, nuk është planifikuar krijimi i ndonjë procedure të veçantë në lidhje me përgatitjen e qëndrimeve kombëtare për negociatat e aderimit.

63. Jo të gjitha vendet kanë arritur të marrin ndonjë vendim në lidhje me institucionin që do të udhëheqë negociatat. Përsa i takon vendeve që e kanë marrë një vendim të tillë, do të jetë Ministri i Punëve të Jashtme, i cili do të drejtojë negociatat ose ndonjë përfaqësues tjetër i po kësaj ministrie. Kjo vlen dhe për ato vende në të cilat roli i Ministrisë së Jashtme në procesin e politikëbërjes është i kufizuar. Edhe në Sllovaki, grupet e negociimit janë krijuar tashmë.

64. Përgatitja e një strategjie kombëtare për procesin e negocimit është në faza të ndryshme zhvillimi në çdonjërin nga vendet candidate. Të gjitha vendet synojnë zhvillimin e një strategjie kombëtare e cila do të shërbejë si kuadër për përjasjen në procesin e negocimit. Dokumenti i strategjisë kombëtare është finalizuar në Poloni dhe është afër finalizimit edhe në Estoni. Në të gjitha vendet e tjera, është në faza të ndryshme hartimi.

65. Zhvillimi i strukturave trajnuese për krijimin e një grupi kryesor ekspertësh në çështjet e integritetit në administratë, përgjithësisht është në një fazë të avancuar. Një strategji e përgjithshme trajnimi është zhvilluar nga vende të ndryshme (Republika Çeke, Estonia, Hungaria, Letonia, Polonia, Sllovenia), strategji e cila duhet të çojë në një rritje graduale të numrit të ekspertëve për çështjet e BE-së në administratë. Programet e trajnimit për negociatorët e ardhshëm janë në hapat e parë të zhvillimit.

66. Problemi kryesor që lidhet me impaktin e trajnimit, është shkalla e lartë e lëvizjeve në nivelin e nëpunësve civilë. Ndryshimet në personel në periudhat post-zgjedhore si dhe konkurrenca prej sektorit privat i cili po tregon një interes në rritje për specialistë në fushën e BE-së, e bëjnë më të vështirë vlerësimin e rezultateve të vërteta të programeve të trajnimit, sidomos në ato vende të cilat nuk kanë ndonjë ligj mbi statusin e nëpunësve civilë. Kështu që, jetëgjatësia e pranisë së ekspertëve në fushën e BE-së, vihet në dyshim të madh. Vetëm përmirësimi i kushteve të punësimit në administratë mund të çojë në një përmirësim të kësaj situate.

67. Problemi i fundit që mbetet për t'u diskutuar nën këtë titull, është ndërveprimi mes qeverisë dhe shoqërisë mbi procesin e aderimit. Është e rëndësishme që të ketë një debat të hapur mbi kostot dhe përfitimet e anëtarësimit në BE të këtyre vendeve. Mbështetja për anëtarësimin në BE, është përgjithësisht e lartë në vendet e Europës Qëndore dhe Lindore. Rezultatet e Eurobarometrit tregojnë që një pjesë shumë e madhe e qytetarëve të këtyre vendeve do të votonin "po" në rastin e një referendumi për anëtarësim në BE. Rezultatet tregojnë gjithashtu për një ndërgjegjësim mbi kostot e mundshme të anëtarësimit, veçanërisht në sektorin bujqësor, por kjo duket se ndikon pak në perceptimin e përgjithshëm pozitiv mbi anëtarësimin e mundshëm në BE. Në të njëjtën kohë, është e qartë se duhet të shpërndahet më shumë informacion dhe të sigurohet më shumë edukim mbi çështjet e BE-së për të ndihmuar qytetarët në formimin e një opinioni të plotë mbi to. Qeveritë janë ato që mund të luajnë një rol shumë të rëndësishëm në këtë drejtim për sa kohë janë të pakta institucionet e tjera që mund të sigurojnë informacion mbi çështjet e BE-së. Vendet e Europës Qëndore dhe Lindore duket se janë të vetëdijshme mbi nevojën e pëhapjes së informacionit që të nxisin një debat më të informuar mbi pasojat e anëtarësimit në BE. Të gjitha vendet kanë në plan përfundimin e një strategjie kombëtare komunikimi në një të ardhme të afërt. Sidoqoftë, numri i vendeve të cilat tashmë e kanë gati një strategji komunikimi dhe informimi të publikut, mbetet akoma i vogël. Strategjitë e komunikimit variojnë nga parashikimet e përgjithshme mbi informimin e publikut deri në hartimin e paketave gjithëpërfshirëse të veprimeve që i drejtohen sektorëve të ndryshëm të shoqërisë.

68. Përgatitjet për negociatat e anëtarësimit kanë filluar në të gjitha vendet candidate. Procesi i zgjedhjes dhe trajnimit të negociatorëve është në fazat e tij fillestare dhe të gjitha vendet kanë bërë disa progrese në zhvillimin e strategjive kombëtare. Trajnimi i nëpunësve civilë mbi çështjet e BE-së gjithashtu ka filluar, por programet e trajnimit mund të kenë rezultate afatgjata vetëm me uljen e shkallës së lëvizjeve në radhët e nëpunësve civilë, e veçanërisht të atyre me njohuri në gjuhët e huaja dhe çështjet e BE-së. Strategjitë e informimit dhe komunikimit janë hartuar në pjesën më të madhe të vendeve candidate për anëtarësim dhe duhet të kontribuojnë në formimin e një opinioni të mirëinformuar publik mbi anëtarësimin në BE. Për shkak të mungesës së detajeve mbi brendësinë e këtyre programeve të informimit, është e vështirë të nxirren përfundime mbi cilësinë dhe impaktin e tyre të mundshëm.

5. Përafrimi i Legjislacionit

69. Përafrimi i legjislacionit është një element kritik i procesit të përgatitjes së anëtarësimit për vendet e Europës Qëndore dhe Lindore. Për tre arsye, procesi i përafrimit, është më i ndërlikuar në vendet e Europës Qëndore dhe Lindore kandidatë për anëtarësim se sa në vendet të cilat iu bashkuan Bashkimit në dy valët e mëparshme të zgjerimit. Arsyeja e parë është rritja e vazhdueshme e vëllimit dhe kompleksitetit të *acquis communautaire*. Arsyeja e dytë është njëkohshmëria e tranzicionit të sistemit ligjor në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore me procesin e përafrimit. Ndërsa nga njëra anë, nevoja e krijimit të kuadrit ligjor për një ekonomi tregu e lehtëson procesin e përafrimit (për sa kohë të dy proceset ndodhin në të njëjtën kohë), nga ana tjetër, ngarkesa e punëve e shkaktuar nga njëkohshmëria e dy proceseve, krijon shumë presion mbi sistemet e reja institucionale të këtyre vendeve. Një problem i tretë është ekspertiza relativisht e kufizuar mbi të drejtën evropiane në vendet e Europës Qendore dhe Lindore, çka mund të pengojë procesin e përafrimit.

70. Ngritja e një sistemi të shëndoshë që do të sigurojë përputhshmërinë e legjislacionit të ri me standartet e BE-së, si dhe adoptimi i një programi të qartë dhe realist për përafrimin e legjislacionit ekzistues, mund t'i japë zgjidhje tre problemeve të ngritura më sipër, sidomos nëqoftëse shoqërohet nga një program të mirë trajnimi dhe edukimi për gjyqtarët, avokatët, dhe ekspertët e parlamenteve (trajnimi i nëpunësve civilë është trajtuar në seksionin e mësipërm).

71. Strukturat që do të sigurojnë përputhjen e legjislacionit të ri me standartet e BE-së janë krijuar tashmë në të gjitha vendet e Europës Qëndore dhe Lindore. Janë krijuar metoda të ndryshme për të garantuar përputhshmërinë e akteve të administratës:

- Kontrolli i përputhshmërisë nga këshilli legjislativ (Bullgaria dhe Rumani);
- Sistemi i decentralizuar, ku çdo ministri është përgjegjës për të kontrolluar përputhshmërinë e legjislacionit (Estonia, Hungaria). Në Çeki dhe Hungari, Ministria e Drejtësisë ka funksion koordinues;
- Kontrolli i përputhshmërisë nga sekretariati evropian (Letonia, Polonia);
- Kontrolli i përputhshmërisë nga Drejtoria Juridike e Ministrisë së Integritimit Evropian (Lituani); dhe
- Kontrolli i përputhshmërisë nga Drejtoria Juridike nën varësinë e Kryeministrisë (Slloveni).

72. Një sistem i decentralizuar për realizimin e kontrollit të përputhshmërisë, sigurisht që kërkon një nivel më të lartë ekspertize në çështjet e BE-së brenda ministrive, sesa një sistem i centralizuar i kontrollit. Sidoqoftë, nëqoftëse ekzistojnë burimet njerëzore për të zhvilluar një sistem efektiv të kontrollit të përputhshmërisë në ministri, kjo sigurisht që mund të sjellë rezultate pozitive në rendimentin e përgjithshëm të procesit legjislativ; do të kishte më pak raste të projektligjeve që i kthehen mbrapsht ministrive për rishikim. Një problem i mundshëm i sistemit të decentralizuar është që institucioni përgjegjës për koordinimin e procesit të përgjithshëm të përafrimit, mund ta ketë më të vështirë mbikëqyrjen e progresit për vënien në zbatim të strategjisë së përafrimit. Kombinimi i një sistemi të decentralizuar të kontrollit të përputhshmërisë me funksionin koordinues të një institucioni të vetëm, mund të krijojë avantazhet e të dy sistemeve.

73. Kontrolli i përputhshmërisë së projektligjeve kryesisht ekziston për të shmangur që ligjet e reja të propozuara në parlament të jenë në konflikt me legjislacionin evropian. Përveç kontrollit të përputhshmërisë të legjislacionit të ri, të gjitha vendet kandidatë për anëtarësim kanë hartuar programe kombëtare apo strategji për harmonizimin e legjislacionit. Koordinimi i zbatimit të gjithë këtyre programeve kombëtare realizohet ose nga sekretariati evropian, ose nga ministria

përgjegjëse për përafrimin e legjislacionit (p.sh. Ministria e Drejtësisë dhe Përafrimit të Legjislacionit në Bullgari, Ministria e Integritimit në Lituani, Ministria e Drejtësisë në Çeki).

74. Disa shtete kanë vendosur të bëjnë dallim mes përgjegjësisë institucionale për kontrollin e përputhshmërisë, që në thelb përbën një funksion teknik, dhe përgjegjësisë për hartimin dhe zbatimin e strategjisë kombëtare të përafrimit, përgjegjësi e cila nga natyra është më tepër një detyrë politike. Një ndarje e tillë mund të marrë kuptim në funksion të ndarjes së detyrave teknike nga ato politike. Është e rëndësishme të theksohet nevoja e hartimit të një metode realiste përafrimi, bazuar në analiza impakti, aty ku është e mundur. Strategjitë e përafrimit duhet të paqyrojnë kapacitetet institucionale dhe realitetin ekonomik të një vendi të caktuar dhe jo një axhendë të detyruar nga jashtë. Në një perspektivë afatgjatë, vendet do të përfitojnë më shumë nga një përfaqje realiste përafrimi, se sa nga vendimet e marra mbi bazë oportunitizmi politik. Një sistem për monitorimin e progresit dhe rishikimit periodik të strategjive harmonizuese është ngritur në pjesën më të madhe të vendeve.

75. Metoda më e mirë e përafrimit është ndryshimi i legjislacionit të brendshëm ekzistues ose draftimi i ligjeve të reja të brendshme për të siguruar përputhshmërinë midis legjislacionit kombëtar dhe normave të BE-së. Përthithja e teksteve të BE-së në legjislacionin e brendshëm është një metodë e përdorur nga disa vende, por gjithmonë si përjashtim nga rregulli edhe për këto vende.

76. Ekzistojnë mënyra të ndryshme të ndërveprimit të qeverisë me parlamentin mbi procesin e përafrimit. Për shembull, në Bullgari, deri tani nuk ka kanale zyrtare të ndërveprimit mes qeverisë dhe parlamentit mbi procesin e përafrimit. Mazhoranca, mbështetja e së cilës gëzohet nga qeveria aktuale, shërben si garanci që prioritetet qeveritare, në veçanti ato që lidhen me strategjitë e harmonizimit, të reflektohen në programin legjislativ të parlamentit. Në Letoni, kjo gjë shihet si një aspekt normal i marrëdhënieve mes qeverisë dhe parlamentit. Në vende të tjera, janë krijuar lidhje formale mes Komisionit të Çështjeve të BE-së dhe/ose Komisionit të Ligjeve dhe komisionit të qeverisë/komisionit për integrim evropian. Këto lidhje formale, konsistojnë në takime të rregullta mes përfaqësuesve të komisioneve të ndryshëm dhe/ose pjesëmarrje të përfaqësuesve të komisioneve parlamentare në mbledhjet e komisionit qeveritar përgjegjës për çështjet e BE-së (Lituani, Poloni, Rumania). Kjo pjesëmarrje mund të jetë e vendosur me ndonjë akt normativ ose rast pas rasti. Në Çeki, takime formale dhe informale mbi përafrimin mbahen mes përfaqësuesve të qeverisë dhe parlamentit mbi baza *ad hoc*.

77. Mënyra se si procesi i përafrimit të legjislacionit drejtohet në dhjetë Shtetet kandidate për Anëtarësim, varion nga njëri vend në tjetrin. Mund të dallohen modele të marrëdhënieve ndër-institucionale, për shembull në mënyrën se si realizohen kontrollet e përputhshmërisë dhe gjithashtu në llojin e marrëdhënieve mes qeverisë dhe parlamentit. Sidoqoftë, shkalla e diversitetit, është shumë më e lartë në këtë pikë se sa në aspekte të tjera zhvillimit të strukturave për menaxhimin e çështjeve të BE-së.

78. Shqetësimi i fundit që mbetet për t'u ngritur në lidhje me marrëdhëniet e qeverisë me parlamentin, pavarësisht se nuk është trajtuar shprehimisht në pyetësor, është përfshirja e parlamentit në procesin e negociimit të aderimit. Ngarkesa legjislative që do vijë për shkak të traktatit të aderimit, do të sjellë implikime mjaft domethënëse edhe për parlamentin. Pra, kjo është një çështje tjetër e rëndësishme e cila kërkon reflektim.

6. Administrimi i ndihmës financiare

79. Administrimi i ndihmës financiare është një problem i rëndësishëm në zhvillimin e marrëdhënieve mes BE-së dhe Shteteve kandidatë për Anëtarësim. Ngritja e sistemeve të kontrollit financiar, veçanërisht për monitorimin e përdorimit të ndihmës ekonomike, është vënë në dukje si një problem mjaft i mprehtë në Opinionin e Komisionit Evropian mbi aplikimet për anëtarësim të vendeve të Europës Qëndore dhe Lindore. Pyetësi i SIGMA-s nuk merret në mënyrë të detajuar me çështjet e kontrollit financiar, por ngre pyetje mbi raportet e ndihmës ekonomike me procesin e integritit evropian.

80. Përgjegjësia e administrimit të ndihmës ekonomike në disa vende është e ndarë dhe në të tjera e përqëndruar në një institucion të vetëm. Bullgaria ka sistemin më të decentralizuar të administrimit të ndihmës ekonomike; çdo ministri administron ndihmën që i përket fushës së saj. Drejtoria e Integritit Evropian në Ministrinë e Punëve të Jashtme të Bullgarisë, ka për detyrë të garantojë qëndrueshmërinë në përdorimin e ndihmës për procesin e integritit evropian, por kjo drejtori ka më shumë funksion koordinues se sa administruar të ndihmës ekonomike në këtë drejtim. Në Estoni, përgjegjësia për administrimin e ndihmës ekonomike është e ndarë midis Ministrisë së Financave (ndihma e pëgjithshme) dhe Zyrës për Integritim Evropian (ndihma lidhur me procesin e integritit evropian). Në Çeki, përgjegjësia politike i takon Ministrisë së Punëve të Jashtme, por në praktikë është Qendra për Ndihmë Ekonomike në Ministrinë e Financave ajo që merret me administrimin e ndihmës. Problemet e ngritura në lidhje me ndihmën ekonomike për procesin e integritit, diskutohen në Komisionin Çek të Punëve për Zbatimin e Marrëveshjes Evropiane, që është komisioni i nëpunësve të nivelit të lartë për çështjet e BE-së. Në Hungari, Poloni, Rumani dhe Sllovakia, administrimi i ndihmës ekonomike është detyrë e një institucioni të vetëm, dhe në të gjitha rastet, i njëjti institucion që sillet ose shërben si sekretariati i integritit evropian. Në Letoni dhe Lituani, ndihma e jashtme administrohet nga një këshill koordinues ndërministror i kryesuar përkatësisht nga Ministri i Financave dhe ai i Punëve të Jashtme.

81. Të gjitha shtetet, jo pa arsye, e vënë theksin mbi rëndësinë e veçantë që ndihma ekonomike ka në fushën e integritit evropian. Të gjitha ato, kanë marrë masat e duhura për t'u siguruar që ndihma të përdoret për përmbushjen e objektivave të anëtarësimit në BE. Kjo gjë është veçanërisht e dukshme në ato vende të cilat përgjegjësinë për administrimin e ndihmës ekonomike ia kanë kaluar sekretariatit evropian.

7. Vetë-analiza e sistemit për menaxhimin e çështjeve të BE-së.

82. Në pyetësin e SIGMA-s, Shteteve kandidatë për Anëtarësim nga Europa Qëndore dhe Lindore iu kërkua që të vinin në dukje pikat e forta dhe të dobëta të sistemeve vetjake të politikë bërjes për çështjet e BE-së. Pika më e fortë e vënë në dukje nga pjesa më e madhe e vendeve ishte progresi i bërë në krijimin e institucioneve për menaxhimin e çështjeve të BE-së. Me sa duket, krijimi i institucioneve qëndore vendim-marrëse ka qënë shqetësimi kryesor i politikë bërësve të Europës Qendore dhe Lindore. Në vetë analizë, u vunë në dukje edhe disa pika të tjera të forta. Njëra nga përgjigjet i referohej mundësisë së transformimit të sistemit politikëbërës të para-aderimit në një sistem politikëbërës nën anëtarësim; të tjera përmendnin në veçanti krijimin e njësive të specializuara në çështjet e integritit në çdonjërin nga ministrinë, ndërkohë që njëri nga vendet vinte në dukje mirëfunksionimin e sistemit horizontal të koordinimit si një nga pikat më forta. Duhet përmendur fakti që po i njëjti vend e përfshiu mungesën e formalizimit (si pamjaftueshmëria e akteve ligjore) të këtij sistemi koordinimi politik në analizën e dobësisë të sistemit të tij vendimmarrës.

83. Ndërsa shkalla e ngjashmërisë mes elementëve pozitivë të strukturave të reja institucionale është e lartë, ndryshimi mbetet goxha i madh mes pikave të dobëta të identifikuar në këtë vetë analizë. Nuk kishte asnjë përgjigje nga Hungaria dhe Bullgaria mbi këtë pikë (në rastin e Bullgarisë, kjo sepse sistemi i ri institucional është akoma i ri). Ndër dobësitë e vëna në dukje në përgjigje përfshihen përfundimi i pjesshëm i sistemeve institucionale dhe dokumenteve të strategjisë (për shembull strategjitë e informimit dhe të trajnimit); rezultatet jo të kënaqshme në lidhje me draftimin e ligjeve dhe politikat implementuese; mungesa e stafit të kualifikuar dhe pajisjeve të përshtatshme; probleme me përshtatjen e ministrive; dhe dobësi në koordinim dhe komunikim mes institucioneve.

84. Dobësitë e përmendura në vetë analizë kanë ngjashmëri të madhe me përfundimet e nxjerra nga Komisioni Evropian në Opinonet e tij mbi aplikimet për antarësim të vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore. Një vlerësim pozitiv është bërë mbi sistemet institucionale të menaxhimit të çështjeve të BE-së, megjithëse Komisioni theksoi gjithashtu nevojën e konsolidimit dhe forcimit të sistemeve të krijuara rishtazi. Sidoqoftë, pikëpyetje janë ngritur mbi kapacitetet koordinuese (në pjesën më të madhe të vendeve) dhe disponibilitetin e burimeve njerëzore për të drejtuar proceset politike në çështjet e integritit. Shqetësimet mbi kapacitetet e politikave implementuese motivuan në mënyrë të arsyeshme theksin e vënë në krijimin dhe përmirësimin e këtyre institucioneve në Librin e Bardhë të Kanës. Vlerësimi i institucioneve përgjegjëse për implementimin e politikave, sipas publikimit të tyre në *opinionin* e Komisionit, ishte tepër kritik. Një kombinim i vetë analizës me Opinonin e Komisionit Evropian do të tregonte se fuqizimi i sistemit institucional për menaxhimin e çështjeve të integritit (kryesisht për sa i takon problemit të burimeve njerëzore dhe ministrive të linjës), përmirësimi i kapaciteteve koordinuese dhe forcimi i institucioneve përgjegjëse për implementimin e politikave, mbeten çështje prioritare për vitet e ardhshme.

8. Reforma administrative dhe integriti

85. Aftësitë e administratës për të marrë përsipër detyrimet e anëtarësimit, janë shndërruar në një kriter të rëndësishëm për anëtarësimin në BE. Opinioni i Komisionit mbi aplikimet e anëtarësimit në Bashkimin Evropian të vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore, konfirmon dhe një herë nevojën drejt rritjes së rëndësisë së kapaciteteve administrative si një aspekt i anëtarësimit në BE.

86. Politikanët në Europën Qendrore dhe Lindore e kanë kuptuar shpejt rëndësinë gjithnjë në rritje të një administrate që funksionon ashtu si duhet, si kusht për anëtarësim në BE. Reforma administrative ka qënë relativisht një fushë e lënë pas dore në pjesën më të madhe të vendeve. Me publikim e Librit të Bardhë të Kanës, reformës administrative, në përgjithësi iu dha një shkallë më e lartë prioriteti. Sidoqoftë, qëndrimi kritik ndaj kapaciteteve administrative në opinionin e Komisionit Evropian, megjithëse në disa vende më i madh dhe në të tjera më i ulët, tregon se akoma ka shumë punë për të bërë për t'i shpënë aftësitë e administratës në nivelet e kërkuara për shtetet që të marrin pjesë plotësisht në procesin e integritit në BE.

87. Megjithëse ekziston një lidhje mes reformës administrative dhe integritit evropian, lidhjet institucionale mes institucioneve të përfshira në drejtimin e reformës administrative dhe menaxhimin e çështjeve të BE-së, nuk janë gjithmonë aq të qarta. Për këtë ka disa shpejgime. Së pari, përgjegjësia mbi reformën administrative nuk është caktuar gjithmonë në mënyrë të qartë. Në Bullgari, reforma administrative është e ndarë midis dy ministrave, por nuk ekziston një pikë lidhje e reformës si e tillë. Në Estoni, përgjegjësia mbetet në secilën ministri më vete, megjithëse detyrat e koordinimit i janë caktuar disa prej ministrive. Në Lituani, Ministria e Administratës Publike dhe bashkitë janë përgjegjëse për reformën administrative. Në Hungari, Letoni dhe Poloni, një njësi e veçantë është krijuar për menaxhimin e procesit të reformës administrative,

ndërkohë që në Rumani, reforma e qeverisjes qendrore, për periudhën në fjalë po drejtohet nga një komitet drejtues i përbërë nga përfaqësues të drejtorive të ndryshme të qeverisë.

88. Së dyti, në rastet e caktimit të përgjegjesisë, përgjegjësia për reformën administrative dhe ajo për çështjet e integritit zakonisht i lihet atyre institucioneve lidhjet e të cilëve janë të kufizuara. Në pjesën më të madhe të vendeve, ministri apo zyrtari përgjegjës për reformën administrative nuk është anëtar i komisionit qeveritar për çështjet e integritit, gjë që automatikisht kufizon qëllimin e shkëmbimit të informacionit mes dy fushave. Në qoftë se të dyja do të drejtoheshin nga nën-njësi të institucionit qendror të qeverisjes, kjo gjë do të mund të rriste qëllimin e bashkëpunimit, por kjo nuk vlen për të gjitha vendet. Për shembull, në Lituani, reforma administrative menaxhohet nga një ministri më vete ndërkohë që përgjegjësia e çështjeve të integritit i takon dy ministrive të tjera. Bullgaria është njëri nga vendet në të cilin është krijuar një lidhje institucionale mes komisionit qeveritar për integrim evropian dhe ministrit përgjegjës për reformën administrative, ku Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave i cili për momentin (Shkurt 1998) është edhe Ministër i Administratës Publike, përfaqësohet në Komitetin ndërministror dhe Këshillin Evropian për Integrim. Në Letoni, po zhvillohen mekanizma të përhershëm koordinues mes institucioneve përgjegjëse për çështjet e integritit dhe atyre për reformën administrative. Në Poloni, Drejtori i Drejtorisë për Reformën Administrative është edhe antëtar *ex-officio* i Këshillit për Integrim Evropian, një organ këshillimor ky pranë Kryeministrit. Sidoqoftë, nuk ka pasur lidhje mes dy institucioneve në procesin e vendimmarrjes. Duket se, megjithëse vendet e Europës qendore dhe lindore e kanë njohur rëndësinë e pasjes së një sistemi administrate që funksionon si duhet, reforma administrative nuk është akoma ndër prioritetet e axhendës politike të përfaqësuesve të reformës administrative, për t'u përfshirë në njësitë kryesore vendimmarrëse të procesit politikëbërës të BE-së.

89. Vetë analiza e problemeve kryesore në administratën publike dhe impaktit të tyre në procesin e integritit evropian, tregon ndërgjegjësimin e përgjithshëm ndërmjet politikanëve të vendeve të Europës qendore dhe lindore mbi marrëdhënien mes këtyre dy çështjeve. Problemet kryesore të identifikuar ishin dobësia e përgjithshme në strukturat administrative dhe institucionale (Bullgari, Letoni, Rumani) dhe mungesa e personelit të kualifikuar dhe të trajnuar ashtu siç duhet (Hungari, Lituani). Ndërmjet vendeve të cilat iu përgjigjën këtij numri pyetjesh, vetëm Estonia ishte ajo e cila nuk identifikoi probleme madhorë të administratës publike. Arsyet kryesore që jepen mbi vështirësinë e zgjidhjes së problemeve të administratës, janë mungesa e mjeteve financiare dhe mungesa e personelit të kualifikuar. Dy nga vendet Balltike, përmendën gjithashtu problemet që lindin nga nevoja e zhvillimit të një sistemi të ri institucional.

90. Strategjitë e përgjithshme të reformës administrative janë në proces zhvillimi në Bullgari dhe Rumani (ku prioriteti kryesor i takon reformës së qeverisjes vendore) dhe në procesin e vënies në zbatim në Letoni. Në Lituani, është hartuar një strategji reforme, por zbatimi i së cilës nuk ka nisur akoma. Në Hungari, faza e parë e procesit të reformës administrative ka përfunduar. Faza e ardhshme e procesit të reformës administrative është përqëndruar tërësisht ndaj kërkesave specifike për integrim evropian. Ndërmjet vendeve që iu përgjigjën këtij seksioni të pyetësorit, Hungaria është i vetmi vend i cili raportoi mbi një strategji specifike të reformës administrative me orientim ndaj aderimit në BE.

91. Siç u pa dhe më lart, lidhja mes procesit të integritit dhe reformës administrative nuk është akoma aq e dukshme. Kapacitetet e administratës me sa duket, nuk janë kriteri kryesor mbi të cilin janë vlerësuar kërkesat për anëtarësim të vendeve të Europës qendore dhe lindore. Sidoqoftë, megjithëse anëtarësimi nuk vë kushte mbi cilësinë e administratës, një administratë e ngritur është e domosdoshme për të përmbushur kushtet e tjera të përcaktuara në opinion. Pra, është e

rëndësishme, që marrëdhënia mes integritit evropian dhe reformës administrative jo vetëm të njihet, por dhe të bëhet funksionale në praktikë.

9. Përfundime

92. Vendet e Europës qendrore dhe lindore, kandidatet për antarësim, raportuan progrese të ndjeshme në zhvillimin e institucioneve dhe strukturave për Menaxhimin e çështjeve të integritit. Baza ligjore për kuadrin institucional është krijuar në gjitha vendet kandidatet për anëtarësim, me pak përjashtime, si dhe të gjitha institucionet e përmendura në këto ligje janë krijuar. Kjo gjë vlen edhe për krijimin e sektorëve të integritit në ministri. Krijimi i grupeve ndërministrorë të punës duket se janë një çështje pak më shumë problematike. Ndërkohë që strukturat qendrore të vendimmarrjes janë relativisht të përhershme, ndryshime të shpeshta kanë ndodhur në strukturat e grupeve të punës. Përgjigjet e pyetësorit të krijojnë përshtypjen se strukturat e grupeve të punës janë përgjithësisht lidhja më e dobët në sistemin institucional. Kjo është një çështje e cila duhet marrë në konsideratë. Grupet e punës duhet të luajnë rol jo vetëm në hartimin e politikave mbi çështjet thelbësore që lidhen me integritin evropian, por gjithashtu duhet të ushtrojnë edhe funksione koordinuese në nivelin e nëpunësve të lartë të shtetit.

93. Përgatitjet për drejtimin e procesit të aderimit kanë filluar në të gjitha vendet kandidatet për antarësim që iu përgjigjën pyetësorit. Çuditërisht, Ministria e Punëve të Jashtme duket se luan një rol qëndror në procesin e negociimit në pjesën më të madhe të vendeve, gjë që duket se bie në kundërshtim me rolin më të kufizuar që Ministrinë e Punëve të Jashtme duket se luajnë në drejtimin e politikë bërjes së integritit. Meqënëse procesi i negociimit, kërkon përshtatjen e vazhdueshme të qëndrimeve politike si edhe informacion të shpeshtë nga ministrinë, problemi i lidhjes mes strukturave koordinuese të integritit dhe atyre të negociimit mbetet goxha i mprehtë.

94. Strukturat për menaxhimin e përafrimit të legjislacionit gjithashtu janë ngritur. Janë krijuar gjithashtu procedurat e sigurimit të përputhshmërisë së ligjeve të reja me standartet e Bashkimit Evropian, si dhe janë në proces zbatimi strategji kombëtare për rishikimin sistematik dhe përshtatjen e legjislacionit. Megjithatë, procedurat e caktuara, merren më tepër me zhvillimin e këtij procesi në administratë. Marrëdhëniet mes administratës dhe parlamentit në procesin e përafrimit nuk janë krijuar gjithmonë ashtu si duhet, gjë që mund të krijojë probleme, veçanërisht në ato raste kur një qeveri është qeveri koalicioni dhe/ose nuk ka një mazhorancë të sigurtë në parlament. Zhvillimi i një sistemi të kontrollit të përputhshmërisë për sistemin institucional në tërësi, mund të jetë një nga shqetësimet që duhen marrë në konsideratë.

95. Administrimi i ndihmës financiare po drejtohet gjithnjë e më tepër drejt asistimit të përgatitjes për antarësim. Programi PHARE i Komisionit Evropian, i cili mbetet programi kryesor i ndihmës financiare për vendet kandidatet për antarësim, është orientuar drejt mbështetjes në rritje të procesit të aderimit. Administrimi i ndihmës financiare në përgjithësi është i mirë koordinuar me funksionet e sekretariatit evropian ose një pjesë të tyre.

96. Vetë analiza e sistemit institucional dhe procedurave për menaxhimin e çështjeve të BE-së e ndërmarrë nga pjesa më e madhe e vendeve të cilat iu përgjigjën pyetësorit, nxjerr në pah dobësitë relativisht të dukshme të sistemeve politike bërëse. Dobësia e kapaciteteve koordinuese është një problem i përgjithshëm në pjesën më të madhe të administratave të vendeve të Europës qendrore dhe lindore. Kjo vlen dhe për implementimin e politikave, për të cilin vendeve të Europës qendrore dhe lindore iu është dashur të krijojnë pothuaj nga fillimi një rrjet të ri institucional. Procesit të krijimit të këtij rrjeti institucional nuk ka përfunduar akoma në shumë nga vendet kandidatet për antarësim. Kjo gjë prek implementimin e politikave në çështjet e BE-së po aq sa prek dhe implementimin e politikave në çdo fushë tjetër. Shqetësimet mbi aftësitë

implementuese të shprehura nga Komisioni Evropian në opinionin e tij janë në vazhden e kësaj vetë analize por duhen parë gjithmonë në kontekstin e duhur. Përveç zhvillimit të kapaciteteve të koordinimit të politikave dhe ndërtimit të rrjeteve për implementimin e tyre, mungesa e një personeli të kualifikuar është dobësia tjetër më e mprehtë e sistemeve politikë-bërëse në lidhje me çështjet e BE-së në vendet e përmendura në vetë analizë.

97. Seksioni i fundit i pyetësorit të SIGMA-s, përqëdrohej në lidhjen mes reformës administrative dhe integritimit evropian. Përveç problemeve në sistemet e administratës për të cilat u fol në seksionin e mësipërm, mungesa e lidhjeve të qarta institucionale mes njësive të reformës administrative dhe strukturave përgjegjëse për menaxhimin e çështjeve të BE-së, është një nga burimet kryesore të problemeve.

98. Progres i rëndësishëm është bërë në drejtim të zhvillimit të sistemeve për menaxhimin e çështjeve të BE-së në Europën qendore dhe Lindore. Nëqoftëse sistemet institucionale do të funksiononin aq mirë sa përgjigjet e pyetësorit tregojnë, sistemet ekzistuese ndoshta do t'ia dalin mbanë me ngarkesën e punëve të ardhur si rezultat i procesit të aderimit, në qoftë se merren dhe masat për të përmirësuar difektet të vëna në dukje me sipër. Fakti nëse këto struktura do të jenë të mjaftueshme të administrojnë çështjet e integritimit me futjen e tyre në BE, është një problem më vete. Përmirësime të dukshme duhet të bëhen në lidhje me kapacitetet e implementimit të politikave në përgjithësi, si edhe në ngritjen e mekanizmave të përgjegjshmërisë përveç përmirësimit të strukturave për zhvillimin e politikave. Kërkohet gjithashtu një asimilim më i mirë i politikave mbi reformën administrative dhe integritimin, për t'u siguruar që vendet të jenë të përgatitura në drejtim të administratës për t'u integruar në BE, atëherë kur anëtarësimi të shndërrohet në realitet.

ANEKSI 1: KLASIFIKIMI I PERGJIGJEVE TE PYETESORIT

1. Strukturat Qendrore Vendimmarrëse

Strukturat Institucionale Vendi:	Komit(et) Ministrore/ Këshilli i Ministrave	Ministri i Caktuar	Komiteti i Nëpunësve të Nivelit të Lartë	Sekretariati
Bullgaria	1. Takime të veçanta të KM mbi Integrimin Evropian për përcaktimin e politikave kombëtare, miratimin e mandatave dhe dokumenteve, caktimin e negociatorëve; 2. Takime të paktën një herë ,në muaj, vendimet merren me konsensus.	Kryeministri kryeson takime të veçanta; Ministri i Punëve të Jashtme kryeson Këshillin për Integrim Evropian, koordinatori kryesor; Ministria e Drejtësisë koordinon veprimtaritë në fushën e përafrimit të legjislacionit.	1. Këshilli për Integrimin Evropian (Zëvendësministrat e drejtorive përkatëse), përgatit takime të veçanta, kontrollojnë implementimin e politikave, krijon grupe pune; 2. Komiteti ndërmintoror mbi Integrimin Evropian (drejtorët e drejtorive të integrit).	Drejtorja e Integritit Evropian në Ministrinë e Punëve të Jashtme; Detyrat kryesore: koordinim, rishikim, përgatitje e negociatave, trajnime, kontrolli i përafrimit të legjislacionit.
Republika Çeke	Komiteti Qeveritar mbi Integrimin Evropian në Çeki, antarësi e kufizuar me statut, mund të ftohen ministri dhe institucione të tjera, takime njëherë në dy muaj; Komiteti ka funksione përgatitore, vendimet mund të merren vetën nga qeveria.	Ministria e Punëve të Jashtme përgjegjëse për koordinimin e përgjithshëm.	Komiteti i Punës për Implementimin e Marrëveshjes Europiane i kryesuar nga Zëvendësministri i Punëve të Jashtme; Takime të paktën një herë në muaj, cakton grupet e punës.	Dy drejtori në Ministrinë e Punëve të Jashtme, një për koordinimin e marrëdhënive me BE-në, një për marrëdhëniet politike me BE-në.
Estonia	Komitet Ministror mbi Çështjet e Integritit, i kryesuar nga Kryeministri, Takime të paktën një herë në muaj; Vendimmarrje me konsensus.	Kryeministri është përgjegjës për Integrimin Evropian.	Këshilli i Nëpunësve të Lartë Civilë, i drejtuar nga drejtori i drejtorisë për Integrimin Evropian; Takohet një herë në dy javë; Vendimmarrje me Konsensus; Rol i veçantë për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe të Drejtësisë.	Zyra e Integritit Evropian në kancelarinë e shtetit; Detyrat kryesore: koordinim, monitorim, dhe planifikim strategjik.
Hungaria	Kabineti për Integrimin Evropian, kryesuar nga Kryeministri, numër i kufizuar ministrish, nuk mund të marrë vendime të detyrueshme; Vendos me votim; Takohet të paktën një herë në muaj.	Ministri i Punëve të Jashtme.	Komitet ndërmintoror për Integrimin Evropian, Sekretarët e Shtetit dhe zëvendës sekretarët.	Sekretariati Shtetit për IE në Ministrinë e Punëve të Jashtme; Grup Pune Strategjik për Intergrimin në zyrën e Kryeministrit.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

Letonia	Këshilli i IE-së, kryesuar nga Kryeministri ose Ministri i Punëve të Jashtme (në mungesë të të parit), numër i kufizuar ministrish; Takohet të paktën një herë në muaj; Vendimmarrje me konsensus.	Ministri për Çështjet e Integritimit i raporton Kryeministrin.	Këshilli i nëpunësve të lartë civilë mbi Integritimin Evropian; Rol i veçantë për Ministrinë e Punëve të Jashtme.	Zyra e Integritimit Evropian (ZIE), nën vartësinë e Ministrisë së Integritimit: monitorim, koordinim, informim, planifikim. Mandat i gjerë.
Lituania	Komision Qeveritar mbi IE, kryesuar nga kryeministri, përfaqësim i kufizuar i ministrive, i thirrur nga Presidenti i Delegacionit për Përgatitjen e Negociatave të Antarësimit në BE; Takimet me kërkesë; Vendimmarrje me shumicë të kualifikuar.	Përgjegjësi e ndarë: Ministri i Punëve të Jashtme (koordinimi i përgjithshëm) dhe Ministri për Çështjet e Integritimit (përgatitje dhe koordinim i programit kombëtar për përafrimin e legjislacionit si dhe përgatitja e programit ekonomik për integrim).	Delegacioni mbi Përgatitjen e Negociatave për Antarësimin në BE, thërret takimet e Komisionit Qeveritar, zgjidh mosmarrëveshjet dhe koordinon politikat e koordinimit.	Drejtoria e Integritimit Evropian në Ministrinë e Punëve të Jashtme, vepron si sekretariati i Komisionit Qeveritar mbi Integritimin Evropian dhe Delegacionit mbi Përgatitjen e Antarësimit në BE.
Polonia	Komiteti mbi IE, i kryesuar e thirrur nga Kryeministri, përfaqësim i kufizuar nga ministrinë, përfshin dhe përfaqësues jo qeveritarë; Takime mesatarisht një herë në muaj; Vendimmarrje me shumicë.	Sekretar Shteti (Sekretari i Komitetit mbi Integritimin Evropian), i raporton Kryeministrin.	Takime të nën-sekretarëve të ministrive të Shtetit të përfshirë në Komitetin për Integritimin Evropian, vendos me konsensus, takohet përpara çdo mbledhje të Komitetit.	Zyra e Komitetit për Integritim Evropian, zyrë e pavarur në administratën qendrore polake, ka një rang të gjerë përgjegjësish.
Rumania	Komiteti ndër-ministor për IE, kryesuar nga Kryeministri, pjesëmarrje e ndryshme në mbledhje, përfshin ministra por mund të përfshijë dhe përfaqësues nga institucione të tjera, Zakonisht thirret nga Ministri i Integritimit, Përgjithësisht takohet një herë në tre muaj, vendos me konsensus.	Ministri i Integritimit Evropian (presidenti ekzekutiv i komitetit ndër-ministor), i raporton Kryeministrin; Rol i veçantë për Ministrinë e Punëve të Jashtme (bashkëpunim politik) dhe Ministrinë e Tregëtisë (dispozitat e tregëtisë në marrëveshjet e asociimit).	Drejtoria e Integritimit në Qeverinë Rumune thërret mbledhjet e përfaqësuesve të ministrive/institucioneve shtetërore atëherë kur kërkohet. Nuk ka komitet të qëndrueshëm zyrtarësh.	Drejtoria e Integritimit në qeverinë rumune, e varur nga Ministria e Integritimit, përgatit strategji, vepron si zyrë qendrore në procesin e përafrimit të legjislacionit, aprovon veprimet e propozuara nga institucionet e tjera shtetërore për çështje që lidhen me Integritimin.
Slovakia	Këshilli i Qeverisë Sllovaqe për Integritimin e Sllovakisë në BE, organ këshëllimor, antarësi e kufizuar, takohet një herë në muaj.	Zëvendëskryeministri me strukturën e vet mbështetëse.	Asnjë raportim për komitet permanent.	Zyra kryesore e koordinimit në Qeveri, Drejtoria e Integritimit Evropian, Drejtoria e Integritimit Evropian në Ministrinë e Punëve të Jashtme trajton strukturat e Marrëveshjes Evropiane.
Slovenia	Në shqyrtim e sipër.	Eshtë caktuar Ministër i ri për Çështjet e Integritimit, ndarja e detyrave në process rishikimi.	Në shqyrtim e sipër.	Sekretariati Evropian pranë Zyrës së Kryeministrin, struktura dhe kompetencat mbeten për t'u caktuar.

2. Organizimi i brendshëm i Ministrive, Grupet e Punës Ndër-Sektoriale dhe Përfaqësimi i Jashtëm

Strukturat Institucionale dhe Organizime Vendet:	Cështjet e Integritimit brenda Ministrive	Grupe Pune Sektoriale	Përfaqësimi në BE
Bullgaria	Pjesa më e madhe e ministrive kanë njësi të specializuara dhe ekspertë në secilin departament ose në shumicën e tyre.	Ekzistojnë 26 grupe pune, duke ndjekur strukturën e pyetësorit të Komisionit	Nën varësinë e Ministrisë së Punëve të Jashtme; Ministria e Tregtisë dhe Turizmit e përfaqësuar.
Republika Çeke	Ministritë kanë njësi të veçanta të Integritimit Evropian.	Ekzistojnë 22 grupe pune, Ministria e Punëve të Jashtme përfaqësohet në të gjitha grupet, ato kryesohen nga ministria që është përfshirë në ngushtësisht në çështjen përkatëse. Struktura e grupit të punës duhet të rishikohet.	Një mision i përhershëm nën Ministrinë e Punëve të Jashtme, ministri dhe institucione të tjera mund të përfaqësohen.
Estonia	Sistem i decentralizuar, varion nga një ministri në tjetrën.	Ekzistojnë politika të orientuara dhe grupe pune teknike; Të koordinuara nga ministritë e përcaktuara; Ministritë i dërgojnë rezultatet organit qëndror të koordinimit.	Nën Ministrinë e Punëve të Jashtme; Ministritë e Bujqësisë, Drejtësisë dhe Financës të përfaqësuara; Prezanton qëndrimet e Estonisë në BE.
Hungaria	Ekzistojnë njësi të veçanta.	27 grupe që ndjekin strukturën e pyetësorit dhe 4 grupe të tjerë, sekretariati i shtetit i përfaqësuar në secilin grup.	Nën Ministrinë e Punëve të Jashtme; Ministritë e Industrisë, Tregtisë dhe Turizmit të përfaqësuara për momentin.
Letonia	Varion sipas ministrive; detyrimi për të caktuar një zyrtar përgjegjës për çështjet e BE.	23 grupe pune për Zyrën e Integritimit Evropian, funksioni kryesor është i lidhur me përafrimin e ligjeve. Sistemi nën rishikim.	Nën Ministrinë e Punëve të Jashtme, Ministria e Bujqësisë e përfaqësuar, në të ardhmen gjithashtu Ministria e Arsimit dhe Kulturës.
Lituania	Secila ministri ka një njësi të veçantë për Integritimin Evropian.	10 grupe pune, që merren me përafrimin e legjislativitetit dhe strukturave institucionale të kërkuara për implementimin.	Nën Ministrinë e Punëve të Jashtme; akoma asnjë atashë, por është planifikuar për më vonë.
Polonia	Secila ministri ka një njësi të veçantë për Integritimin Evropian.	Grupe pune sektoriale veprojnë mbi baza ad hoc, jo në lidhje me strukturën e librit të bardhë.	Nën Ministrinë e Punëve të Jashtme; marrëdhënie shumëpalëshe të koordinuara.
Rumania	Secila ministri ka një njësi të veçantë për Integritimin Evropian, njësi janë krijuar gjithashtu në prefektura.	Ka 32 grupe pune, 23 të lidhur me Librin e Bardhë dhe 9 të lidhur me strukturat institucionale të krijuara nga Marrëveshja e Europiane.	Nën Ministrinë e Punëve të Jashtme, drejtorja e BE.
Slovakia	Departamente të veçanta për secilën ministri.	23 grupe pune për zbatimin e Librit të Bardhë.	Nën Ministrinë e Punëve të Jashtme, përfshihen përfaqësues për Ministritë e Financave, Ekonomisë dhe Bujqësisë.
Slovenia	Në shqyrtim	Në shqyrtim	Në shqyrtim

3. Menaxhimi i Procesit të Pranimit

Organizime Institucionale dhe Strategji Vendet:	Organizimet Institucionale për Procesin e Negocimit	Strategji dhe Prioritete për Pranim	Organizimi i Trajnimit mbi Cështjet e BE-së	Komunikimi me shoqërinë
Bullgaria	Strukturë e re koordinimi e orientuar drejt negociatave, rregullime të veçanta mbeten për t'u zyrtarizuar.	Projekt strategjia e përgatitur.	Jo një strategji të përgjithshme, Ministritë e Punëve të Jashtme dhe të Drejtësisë merren me çështje horizontale, specialistë trajnimi në ministri.	Projekt i veçantë i Phare në vend; Strategjia e komunikimit kombëtar për t'u zhvilluar; Këshilli ka një funksion konsultativ për IE.
Republika Çeke	Vendimet për grupet e negociatave dhe kreun e tyre drejt përfundimit.	Nuk është përgjigjur.	Koncepti i përgjithshëm për trajnimin mbi Integrimin Evropian ekziston, përgjegjësi e veçantë për Ministrinë e Punëve të Jashtme por trajnimi nga specialistë i organizuar nga ministritë.	Strategji për komunikimet e përcaktuara dhe për t'u zbatuar që nga viti 1998, disa informacione lidhur me aktivitetet që tashmë kanë filluar.
Estonia	Drejtohet nga strukturat ekzistuese; Ministria e Punëve të Jashtme do të caktojë kryenegociatorin.	Synimet dhe strategjitë e përgjithshme të përcaktuara, akoma të paspecifikuara dhe vëna në prioritet.	Ekziston strategjia kombëtare e trajnimit për IE, trajnim i përgjithshëm përmes zyrës së IE, trajnim i posaçëm përmes ministrive.	Ekziston strategjia e ndërgjësimit publik, veprimet konkrete në përgatitje e sipër.
Hungaria	S'është parashikuar asnjë strukturë e re, kryenegociatori nga Ministria e Punëve të Jashtme.	Strategjia duke u përgatitur, dolumenti i qëndrimit mbi <i>acquis</i> në përgatitje e sipër.	Strategjia e pranimit e adoptuar në Qershor 1997, programe të ndryshme trajnimi për aspekte të ndryshme të programit politik të BE.	Ekzistojnë strategji për komunikimin me publikun, në proces implementimi. Zhvilluar me mbështjetjen e Phare.
Letonia	Do të krijohet sekretariat i vecantë. Ministria e Punëve të Jashtme do të krijojë grupin negociator.	Është projektuar koncepti për përgatitjen e Letonisë për negociatat e pranimit.	Strategjia e trajnimit është zhvilluar nga ZIE dhe shkolla e Letonisë për Administratën Publike.	Strategjia e informacionit në zhvillim. Informim gradual i mas medias.
Lituania	Delegacion mbi për përgatitjen për negociatat e anëtarësimit në BE, Sekretariati i Ministrisë për Cështjet e Integrimit.	Strategjia e integrimit dhe qëndrimit në përgatitje.	Trajnimi për negociatorët ka filluar, strategjia e përgjithshme e trajnimit është në përgatitje e sipër.	Strategjia kombëtare për komunikimin mbi Integrimin Evropian në përgatitje e sipër.
Polonia	Asnjë vendim për struktura të veçanta ose grupe negociatash	Strategjia Kombëtare për Integrim.	Trajnimi i përgjithshëm mbi IE është pjesë e Strategjisë Kombëtare për Integrimin, koordinuar nga Zyra e Komiteti për Integrimin Evropian.	Pjesë e strategjisë kombëtare për integrimin, paketë e plotë e veprimeve që i drejtohen sektorëve të ndryshëm të shoqërisë.
	Asnjë parashikim për ndonjë	Referenca në programin e	Procesi vendimmarrës për përbërjen	"Strategjia e Imazit" për procesin e

Rumania	organizim të ri, kryenegociatori do të jetë ministër i Integritimit Evropian.	përgjithshëm qeveritar; Departamenti i IE po harton një projekt strategji të detajuar bazuar në Strategjinë Kombëtare për Pranimin në BE.	e grupeve negociatore ka filluar, strategjia për trajnim në zhvillim e sipër.	pranimin të Rumanisë në BE është përgatitur, është në proces azhormimi.
Slovakia	Janë caktuar kryenegociatori dhe grupe negociatore, strukturat mbështetëse në ministri dhe grupet e punës ndërministrare.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.

4. Përafrimi i legjislacionit

Organizime Institucionale dhe Strategji: Vendet	Organizimet Institucionale Ekzistuese për Përafrimin e Legjislacionit.	Strategjia Kombëtare e Përafrimit	Ndërveprimi me Parlamentin
Bullgaria	Struktura e organizimit gati, kontrolli i përputhshmërisë për të gjithë legjislacionin e ri (këshilli legjislativ), programi i trajnimit ka filluar.	Dokumenti strategjise ekziston, inventari sektor për sektor i përafrimit më të përshtatshëm është zhvilluar.	Asnjë procedurë formale për koordinimin e veprimtarisë ligjvënese të parlamentit me qeverinë.
Republika Çeke	Ministria e Drejtësisë së Republikës Çeke përgjegjëse, paragrafi për pajtueshmërinë për t'u përfshirë në çdo propozim, sistem teknologjik i informacionit për përafrimin e legjislacioni (ISAP) është vendosur.	Afati kohor për përthithjen miratuar në Korrik 1997, bazuar në Strategjinë Kombëtare për Përafrimin, raportet e progresit të shkruar çdo tre muaj.	Instituti parlamentar i lidhur me ISAP, takime formale dhe joformale ndërmjet kuvendit dhe qeverisë për përafrimin të organizuar mbi baza <i>ad hoc</i> .
Estonia	Struktura organizative gati, kontrolli i përputhshmërisë për të gjithë legjislacionin e ri, strukturat e trajnimit gati (gjyqtarë dhe nëpunës civilë).	Ekziston strategjia kombëtare, metoda kryesore është modifikimi i legjislacioni kombëtar.	Mbledhje të rregullta me komitetin e çështjeve të integritit dhe komitete të tjera lidhur me këtë.
Hungaria	Kërkesa që një justifikim i detajuar për përputhshmëri të paraqitet me çdo projektligj, programe trajnimi të posaçme në vend.	Ekziston programi kombëtar, metoda kryesore për modifikimin e legjislacionit ekzistues, por vendimi merret rast pas rasti.	Konsultime të rregullta ndërmjet Komitetit Qendror për Çështjet e Integritit dhe funksionarëve publikë.
Letonia	ZIB kontrollon përputhshmërinë e të gjithë legjislacionit të paraqitur Kancelari, trajnimi i gjyqtarëve dhe juristëve po bën progres.	Strategjia kombëtare ekziston, metoda kryesore është modifikimi i legjislacioni kombëtar.	Pjesë e detyrave të zëvendëskryeministrit, përgjegjës për marrëdhëniet me parlamentin.
Lituania	Zyrja Juridike në Ministrinë e Çështjeve të Integritit kontrollon përputhshmërinë, institucionet e trajnimit për gjyqtarët dhe juristët të ngritur.	Programi Kombëtar i Harmonizimit të së Drejtës ekziston, mënyra kryesore është modifikimi i legjislacionit kombëtar.	Anëtarët e parlamentit ftohen për mbledhje me Komisionin qeveritar të IE-së për të diskutuar çështjet e përafrimit.
Polonia	Zyra e Komitetit të IE kontrollon përputhshmërinë, përjashtim për iniciativat legjislative të parlamentit ose presidentit (paraqitje vullnetare vetëm).	Pjesë e strategjisë kombëtare për integrim.	Presidenti i Komisionit Ligjor të parlamentit qëndron në komitetin qeveritar për IE, mendim i zyrës së Komitetit për IE paraqitet në parlament.
Rumania	Këshilli legjislativ vepron si një shtepi pastrimi. Departamenti i Integritit Evropian koordinon procesin e harmonizimit, programi i trajnimit filluar.	Programi kombëtar për harmonizimin legjislativ ekziston, si amendimi i legjislacionit dhe hartimi i projektligjeve të reja përdoren për të siguruar përputhshmërinë.	Marrëveshja ndërmjet Komisionit të Përbashkët Parlamentar për IE, Departamenti i IE dhe Këshilli Legjislativ përbëjnë bazat e bashkëpunimit.
Slovakia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.
Slovenia	Pa përgjigje	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.

5. Menaxhimi i Asistencës

Strukturat për Menaxhimin e Asistencës	Ndarja e Përgjegjësi	Lidhja me Strukturat dhe Politikat Integruese
Bullgaria	E decentralizuar, çdo ministri merret me asistencën në fushën e saj.	Koordinatori i punëve të BE përgjegjës për koherencën e asistencës në secilën fushë
Republika Çeke	Politikisht, Ministria e Punëve të Jashtme; në praktikë, Ministria e Financës.	Asistenca dhe lidhja e saj me integrimin evropian diskutuar në Komitetin e Punëve për Implementimin e Marrëveshjes Evropiane.
Estonia	Ministria e Financës (në përgjithësi); Zyra për IE (asistencën e lidhur IE).	Komiteti i koordinimit të asistencës teknike të Këshillit të nëpunësve civilë përcakton nevojat dhe prioritetet.
Hungaria	Ministria e Punëve të Jashtme.	Të dyja në të njëjtën ministri.
Letonia	Ministria e Financës (në përgjithësi); Asistuar nga një grup koordinimi ndërministerial TA për asistencë në fushën e IE.	Grupi i koordinimit ndërministerial TA vepron si lidhës.
Lituania	Ministri i punëve të jashtme kryeson Këshillin e ndihmës së koordinimit, përgjegjësia ndahet ndërmjet ministrive të punëve të jashtme, financës, integritit dhe ekonomisë.	Departamenti i Integritit Evropian në Ministrinë e Punëve të Jashtme krijon sekretariatit e Këshillit të ndihmës së koordinimit, Këshilli formulon propozime për përdorimin e asistencës për nevojat e IE.
Polonia	Zyra e Komitetit për IE, departamenti vecantë për asistencën e jashtme.	Lidhje e ngushtë ndërmjet politikave të asistencës dhe integritit.
Rumania	Drejtoria për Bashkëpunimin financiar dhe Asistencën Ekonomike brenda Departamentit të Integritit Evropian.	Të dyja trajtohen brenda të njëjtës institucion, sigurohet që të ketë një marrëdhënie të qartë ndërmjet asistencës dhe integritit evropian.
Slovakia	Departamenti i Asistencës së Jashtme në Zyrën e Qeverisë.	Departamenti nën mbikqyrjen e Zëvendës ministrit përgjegjës për integrimin evropian.
Slovenia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.

6. Pikat e forta dhe të dobëta të sistemit të menaxhimit të çështjeve të BE-së

Cështja Vendi	Pikat e Forta Kryesore	Pikat e Dobëta Kryesore
Bullgaria	Mekanizmi mbulon të gjitha nivelet e admsitratës, mund të transformohet në një procedurë e formulimi/implementimi politikash me bashkimin në BE, rol qëndror i Ministrisë së Punëve të Jashtme.	Sistemi në vend shumë i shkurtër për të mundësuar një analizë të pikave të dobëta.
Republika Çeke	Nuk është përgjigjur.	Reformim i Komitetit të Punës për zbatimin e Marrëveshjes Evropiane duhet të eliminojë dobësitë aktuale në menaxhimin e punëve të BE, veçanërisht në lidhje me politika t e koordinimit.
Estonia	Mirëfunksionim i strukturave koordinative, personel i kualifikaur dhe nivel i lartë i ndërgjegjësimit për kompleksitetin e punëve.	Përmirësim në hartimin e ligjeve dhe kërkohet identifikim i problemeve, ngritja e institucioneve e papërfunduar
Hungaria	Pa përgjigje	Nuk është përgjigjur.
Letonia	Pjesa më e madhe e institucioneve është krijuar, koordinimi horizontal në rregull.	Këshilli i Nëpunësve Civil nuk është krijuar akoma, mekanizmi i koordinimit horizontal nuk është formalizuar mjaftueshmërisht, mungese e një sistemi të shkëmbimit të informacionit.
Lituania	Shumica e institucioneve është krijuar, struktura të duhura të krijuara në ministrinë e linjës.	Strategjia e integritit, strategjia e trajnimit dhe strategjia e informacionit duke u përgatitur
Polonia	Prezenca e njësisve të IE në të gjitha ministrinë, nivel i lartë qendror i funksionit koordinues (përfshirje direkte e Kryeministrit).	Mungesë e stafit të kualifikuar dhe pajisjeve themelore.
Rumania	Ekzistenca e një sistemi koherent institucional për menaxhimin e të gjithë aspekteve të punëve të BE, përfaqsim politik koherent, stabilitet i sistemit institucional.	Dobësi në bashkëpunim dhe komunikim ndërmjet institucioneve, personelit, mungesë në dialogun ndërinstitucional me Anëtarët e BE dhe anëtarët kandidatë, aftësi organizuese e pamjaftueshme dhe mungesë e fleksibilitetit në ministri për të adoptuar mënyrat e punës sipas kërkesave të BE.
Slovakia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.
Slovenia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.

7.1. Reforma administrative dhe integrimi evropian: Pjesa I

Cështja: Vendi	Ekzistenca e një Njësie të Vecantë për Reformën Administrative	Raporti mes Strukturave për Reformë Administrative dhe Integrim Evropian	Lidhje Materiale mes Reformës Administrative dhe Integritit Evropian
Bullgaria	Dy ministra ndajnë përgjegjësinë; Asnjë njësi reforme nuk është ngritur.	Ministria e Administratës shtetërore e përfaqësuar në Këshillin për IE dhe në Komitetin ndërministror.	Dy fusha duken të lidhura ngushtësisht, gjithësesi, asnjë mbivendosje institucionale deri tani.
Republika Çeke	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Në zbatim të <i>avis</i> , puna ka filluar me zhvillimin e procedurave të reja për krijimin e një administrate më efektive.
Estonia	Nuk ka sistem të decentralizuar; Aktivitete të koordinuara të Komitetit të Zhvillimit të Administratës Shtetërore.	Vetëm si pjesë e marrëdhënieve ndërmjet ministrive dhe zyrës për IE.	Fusha: Trajnimi i nëpunësve civilë, ngritja e institucioneve dhe përforcimi i legjisllacionit.
Hungaria	Komisioneri i qeverisë për modernizimin e AP në Zyren e Kryeministrit.	Zyra e Komisionerit të qeverisë ka marrë pjesë në zhvillimin e strategjisë së trajnimit.	Reforma e administratës publike shihet si një aspekt i përgatitjes së Hungarisë për anëtarësi në BE.
Letonia	Reforma e Byrosë së Administratës Publike në varësinë e një zëvendës kryeministri.	Koordinimi me ZIE-në, mekanizmat po ngrihen.	Në diskutim.
Lituania	Reforma e Ministrisë së Administratës Publike dhe Bashkive.	Dy zëvendës ministra të Ministrisë së RAP janë anëtarë të delegacionit për përgatitjen e negociatave për anëtarësi në BE.	Krijimi i strukturave të veçanta për integrimin evropian.
Polonia	Reforma e Departamentit të Administratës Publike në zyrën e Kryeministrit.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.
Rumania	Qeveria e Rumanisë, reforma e qeverisjes vendore e caktuar qartë, reforma e qeverisjes qendrore e menaxhuar nga një komitet drejtues.	Bashkëpunim dhe partneritet i qendrueshëm.	Përsa i përket reformës së qeverisjes vendore, përpjekje për përshtatur struktura të autoritetit lokal rumun sipas standarteve Evropiane.
Slovakia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.
Slovenia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.

7.2. Reforma administrative dhe integrimi evropian: Pjesa II

Cështja: Vendi	Probleme Potenciale për Procesin e Integritimit Evropian në lidhje me Reformën Administrative	Shkaqet e Problemit	Zhvillimet e Pritshme në Reformën Administrative
Bullgaria	Dobësia e përgjithshme e strukturave institucionale dhe administrative duhet parë.	Tipe të ndryshme problemesh, por problemi thelbësor qendron në mungesën e mjeteve financiare.	Masat e reformës administrative në zhvillim, është shënuar si një fushë prioritare.
Republika Çeke	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.
Estonia	Probleme jo domethënëse, problemet potenciale do të trajtohen si pjesë e procesit të ngritjes së institucioneve.	Kompleksitet në ngritjen e një sistemi të ri institucional.	Trajnimi i nëpunësve civilë, ngritja e institucioneve dhe zbatimin i legjislativitetit.
Hungaria	Mungesë e nivelit të përshtatshëm për trajnimin e nëpunësve civilë.	Përmirësim i cilësisë së burimeve njerëzore, përmirësim i proceseve të vendimmarrjes dhe zbatimit.	Faza tjetër e procesit të reformës administrative në linjë me kërkesat e BE, theksi vihet në zbatimin, koordinimin, trajnimin IE, përmirësimin e menaxhimit.
Letonia	Problemet në shërbimin civil janë komplekse dhe serioze, lidhen në aspektet kryesore me politikë bërjen dhe organizimin e brendshëm.	Kompleksitet në ngritjen e sistemit të ri institucional, vështirësi në përcaktimin e shkaqeve kryesore.	Strategjia për zbatimin e reformës së AP në rishikim, racionalizimi i strukturave duhet të çlirojë burimet që të sjellin përmirësime, Sistemi i analizës së ndikimit rregullator është planifikuar.
Lituania	Mungesë e një stafi ekspert IE në administratë dhe gjyqësor.	Burimet njerëzore dhe financiare.	Strategjia e pranimit dhe trajnimit duhet të sigurojnë bazën për të zgjidhur mungesën e burimeve njerëzore.
Polonia	E paqartë	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.
Rumania	Dobësi serioze në nivelin e qeverisjes qendrore dhe vendore, Qeveria rumune është në procesin e zgjidhjes së këtyre problemeve.	Shkaqe financiare dhe teknike, kryesisht për shkak të mungesës së eksperiencës dhe trajnimit. Nevoja për të krijuar një kulturë të re administrative.	Program ambicioz i reformës legjislativ, për momentin është me prioritet reforma e qeverisjes vendore.
Slovakia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.
Slovenia	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.	Nuk është përgjigjur.

Kapitulli 2: Plotësimi i Sfidave të Anëtarësimit

Nga Les Metcalfe ⁴

⁴ Les Metcalfe është Profesor i Administrimit Publik në Institutin Evropian të Administratës Publike (IEAP) në Mاستriht, Hollandë.

1. Hyrje. Të gatshëm dhe të aftë?

99. Përfundimi i Konferencës Ndërqeveritare të vitit 1996 (IGC Mastriht II) në Samitin e Amsterdimit në Korrik të 1997-s shënoi një kthesë në zhvillimin e Bashkimit Evropian, e cila lidhet në mënyrë të veçantë me vendet kandidate të Europës Qëndrore dhe Lindore. Traktati i Amsterdimit i miratuar në këtë Samit nuk përmban inisiativa radikalisht të reja – në të vërtetë ai është kritikuar për mungesën e vizionit dhe ambicjes. Pavarësisht nga kjo, ai ka rëndësi të madhe. Ishte rënë dakord që më parë se përfundimet e tij do të shërbenin si një shtysë për fillimin e fazës së ardhshme të negociatave të zgjerimit. Suksesi apo dështimi i negociatave të asociimit është një çështje me rëndësi madhore për vendet kandidate nga këndvështrimi i stabilitetit të tyre politik dhe arritjeve ekonomike në plan afat gjatë. Për këtë arsye, ka patur reagime të forta, kur Komisioni kohët e fundit është shprehur në Opinionin e tij se negociatat e aderimit duhet të fillojnë në radhë të parë me Republikën Çeke, Estoninë, Hungarinë, Poloninë dhe Slloveninë (plus Qipron), dhe vetëm në një fazë të mëvonshme me Bullgarinë, Letoninë, Lituanië, Rumaninë dhe Sllovakinë. Supozohet se negociatat fillojnë në fillim të vitit 1998.

100. Shqetësimi kryesor i këtij punimi është administrimi i kapaciteteve që duhet bërë nga vendet e Europës qëndrore dhe lindore për realizimin e sfidës së aderimit në Bashkimin Evropian. Në Maj 1997, Presidenca Gjermane e BE-së, theksoi rëndësinë e këtij dimensionit të zgjerimit të ardhshëm të BE-së me një konferencë mbi “Qeverisjen dhe Integrimin Evropian” e cila vuri në dukje pikëpyetje mbi efektivitetin dhe besueshmërinë e qeverisjes. Deri tani, kanë qenë dimensionet politike dhe administrative të aderimit ato që kanë tërhequr vëmendjen më të madhe. Por me publikimet e fundit të Opinioneve të Komisionit mbi vendet kandidate dhe prezantimin e Axhendës 2000, është bërë e pamundur t’i shpëtosh pyetjeve të vështira në praktikë mbi faktin se sa mirë janë pajisur vendet kandidate për t’ia dalë mbanë me kombinimin e administrimit të procesit të aderimit dhe plotësimin e kërkesave të anëtarësimit si rrjedhojë e këtij procesi. Çfarë kapacitetesh kanë ato tani? Çfarë kapacitetesh iu nevojiten? Cila është strategjia që duhet ndjekur për të rritur kapacitetet e kërkuara?

101. Në parim, antarësimi në Bashkimin Evropian është i hapur për të gjitha vendet evropiane që janë të gatshme dhe të afta për të përmbushur kriteret e anëtarësimit. Kombinimi i gadishmërisë me aftësinë është shumë i rëndësishëm. Nuk ka shumë dyshime mbi gadishmërinë e vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore për t’u bërë anëtare të Bashkimit Evropian. Ashtu si dhe Hans van den Broek, Komisioneri kryesor përgjegjës për zgjerimin, vuri në dukje në Botimin e Tezës – Një rishikim mbi Çështjet e Politikës së Jashtme, se “dhoma e pritjes është e mbushur” (Van den Broek, 1997, fq 8). Ka një padurim të dukshëm nga ana e vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore për të hyrë në BE. Kjo gjë nxitet nga pritshmëritë goxha të larta të shkallës së përfitimeve që antarësimi në BE do të sjellë, si dhe prezumime jorealiste mbi hapin me të cilën do të ecë përpara procesi i zgjerimit. Për momentin, pengesë kryesore mbetet aftësia e vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore për t’iu përmbajtur kërkesave serioze dhe komplekse të antarësimit.

102. Antarësimi në BE kushton po aq shumë sa edhe përfitimet e tij. Kostot kryesore të antarësimit rrjedhin nga detyrimi për të implementuar një rang të gjerë politikash si dhe për të marrë pjesë në hartimin e atyre të rejave, gjithashtu dhe rishikimin e atyre ekzistuese në bazë të ndryshimit të nevojave dhe rrethanave. Administratat e besueshme dhe efektive janë çelësi i arritjes së rezultateve. Nëqoftëse në zgjerimin e mëparshëm, ishte gadishmëria problemi kryesor (Zvicra dhe Norvegjia vendosën të mos bashkoheshin), këtë herë është aftësia – kapaciteti për të përmbushur detyrimet e anëtarësimit. Vendet kandidate duhet të provojnë se janë aq të aftë por sa edhe të gatshëm për të përmbushur kërkesat e anëtarësimit. Përgatitja e administratave kombëtare për të marrë përsipër këto detyra të reja dhe të vështira do të thotë një angazhim serioz në drejtim të reformës së administratës publike dhe një investim i konsiderueshëm në riorganizim.

Transformime të kësaj shkalle dhe kompleksiteti nuk mund të arrihen menjëherë apo lehtësisht. Vendet candidate duhet të investojnë kohë dhe përpjekje në kapacitetet ndërtuese.

103. Kriteret dhe kushtet për anëtarësim në BE për vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore u përcaktuan në Samitin e Kopenhagut në Qershor të vitit 1993.

- Stabiliteti i institucioneve që do të garantojnë demokraci, shtet ligjor dhe të drejtat e njeriut;
- Respekt dhe mbrojtje për minoritetet;
- Ekzistenca e një ekonomie tregu funksionale;
- Aftësi për të përballuar presionin konkurrues dhe forcat e tregut brenda Bashkimit Evropian;
- Aftësi aderuese në synimet e bashkimit politik, ekonomik dhe monetar;

104. Zbatimi i të gjitha këtyre kushteve shkon bashkë me supozimin se progresi politik dhe ekonomik do të harmonizohet me masa të përshtatshme për ndërtimin e kapaciteteve. Struktura dhe sisteme të reja duhet të krijohen si dhe stafi duhet të rritet në mënyrë që të funksionojë në mënyrë efektive dhe të besueshme. Ka rrezik që nënkuptimet e këtij deklarimi në dukje të pafajshëm të mos merren aq seriozisht sa duhet. Sfidat e menaxhimit të anëtarësimit në BE shpesh nënvlerësohen dhe keqkuptohen. Megjithë shqetësimet politike mbi sovranitetin dhe kërcënimet e identitetit kombëtar, anëtarësimi kërkon më shumë angazhim kombëtar. Kapacitetet e kufizuara të institucioneve të BE-së tregojnë që një pjesë e madhe e punës për administrimin e politikave të integritetit mbetet përgjegjësi e niveleve të tjera të qeverisjes. Procesi i integritetit e vë administratën e Shteteve Anëtare përpara kërkesave, vështirësia e të cilave sa vjen e rritet.

2. Sfida dhe Kapacitete – Menaxhimi i Brendshëm i Marrëdhënieve të BE- së

105. Trajtimi thelbësor i kësaj analize bëhet nëpërmjet gjyqimit të *sfidave të menaxhimit* me të cilat vendet candidate do të përballen dhe *kapacitetet* që nevojiten për t'i përmbushur ato. Megjithëse mungon një informacion i detajuar krahasues, sfidat janë të shumta. Ekziston një disproporcion i dukshëm mes kapaciteteve ekzistuese të administratës së vendeve candidate dhe kërkesave që do t'u ngarkohen atyre gjatë procesit të aderimit dhe periudhës post-anëtarësuese. Pyetja që lind është se cilat strategji duhen ndjekur që hendeku të mbyllet progresivisht në të ardhmen.

106. Nuk ka asnjë përgjigje standarte për këtë pyetje. Të gjitha vendet candidate janë të ndryshme në terma të fuqisë dhe dobësisë ekonomike dhe në terma të mundësive gjeopolitike dhe kërcënimeve me të cilat ato përballen. Këto vende kanë prioritete të ndryshme dhe kanë ngritur aparate jo të njëjta politike dhe administrative për caktimin e objektivave dhe drejtimin e negociatave me BE-në. Ndryshimet e brendshme politike, ekonomike dhe administrative reflektojnë diversitetin institucional në nivel kombëtar. Përgjigjet e pyetësorit të SIGMA-s (Shih Kapitullin 1, Aneksin 1) dëshmojnë mbi këtë diversitet. Pavarësisht nga ndryshimet kombëtare, të gjitha vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore duhet të përballen me të njëjtat sfida ndërsa i afrohen negociatave të aderimit. Të gjitha vendet duhet të prezantohen me të njëjtën tërësi të jashtme të procedurave dhe institucioneve evropiane. Gjithashtu, ata duhet të maten me të njëjtat kushte dhe kriteret nëse duan të jenë të sukseshëm në kërkesën e tyre për anëtarësim. Në këtë proces, ato duhet të punojnë me Komisionin dhe në të njëjtën kohë të zhvillojnë dhe mbajnë marrëdhënie me Shtetet Anëtare veç e veç dhe së bashku nëpërmjet Këshillit të Ministrave, si dhe me Parlamentin Evropian.

107. Kapacitetet e nevojshme për të siguruar aderimin dhe funksionimin e politikave të integritetit janë të llojeve të ndryshme. Disa janë kapacitete të menaxhimit operacional, specifike në fusha tepër teknike të politikave implementuese. Njohuri prej ekspertësh dhe aftësi specialistësh do të

nevojiten në degë të ndryshme të bujqësisë, transportit, polikave mjedisore etj. Të punosh në fusha të tilla do të thotë të bëhesh pjesë e një rrjeti politik apo regjimi si dhe të komunikosh me kolegë profesionalë të së njëjtës fushë në vende të tjera. Shpesh këto janë regjime për menaxhimin e politikave rregullatore (Majone, 1996). Ekzistojnë rrjete goxha të zhvilluara për marrëdhënie në fusha të ndryshme të politikave ekonomike, si dhe gjithnjë e më shumë, për fushat që i takojnë shtyllës së dytë dhe të tretë⁵.

108. Kapacitetet e tjera të nivelit të lartë janë të lidhura me performancën e qeverisë në tërësi dhe bërjen e zgjedhjeve politike vendimtare për anëtarësimin e vendit në BE. Është bërë i diskutueshëm fakti nëse trajtimi me efektivitet i këtyre problemeve të nivelit të lartë të qeverisjes kërkon një lloj të ri të shërbimit civil i cili nuk do të trajtohet brenda kuadrit të reformave aktuale të Administrimit të Ri Publik (Dror, 1995). Për përkufizimet konvencionale të administrimit, kjo është e vërtetë. Sidoqoftë, do të ishte e gabuar të arrihej në përfundimin që nuk kërkohet ekspertizë për administrimin në këtë nivel. *Administrimi zakonisht përkufizohet si përfundimi i punëve nëpërmjet njerëzve të tjerë; administrimi publik është përfundimi i punëve nëpërmjet organizatave të tjera.* Lloje të ndryshme aftësish dhe ekspertizash administruese janë të nevojshme për t'u marrë me detyrat e administrimit në nivel ndërkombëtar. Kjo kërkon koordinimin dhe shkrirjen e punëve të institucioneve të përfshira në politikat e administrimit publik. Gjithashtu, kjo përfshin aftësinë për të projektuar dhe zhvilluar institucione të reja dhe sisteme administrimi që punojnë efektivisht përtej kufijve të tyre apo atyre kombëtarë. Duke vepruar kështu, është e nevojshme të kuptosh rivalitetet dhe të ngrihesh mbi tendencat centrifugale të politikave burokratike, si edhe të kundërshtosh burimet e tjera të rezistencës për ndryshim brenda dhe ndërmjet organizatave. Në nivel ndërororganizativ, nuk ekziston ndonjë dallim i mprehtë mes qeverisjes dhe administrimit publik. Ato janë veç dy anët e së njëjtës medalje. Ndërtimi i sistemeve dhe strukturave të reja të qeverisjes, të tilla si ato që janë të përfshira në përshtatjen e administratave kombëtare për të arritur kriteret e BE-së, do të thotë menaxhim ndryshimi në një shkallë shumë të lartë.

109. Menaxhimi i çështjeve të BE-së, kërkon zhvillimin e një rrjeti kompleks të lidhjeve që shtrihen nga brenda jashtë drejt institucioneve të BE-së si nga jashtë brenda drejt administratës së brendshme. Pyetja thelbësore e menaxhimit me të cilat përballen vendet candidate është se si të rrisin kapacitetet për administrimin e ndërvarësisë mes niveleve kombëtare dhe evropiane. Nuk ekziston asnjë plan për zhvillimin e kapaciteteve që të jetë i aplikueshëm për të gjitha vendet. Për rrethant në të cilat ndodhet një vend mund të jetë çështje me rëndësi thelbësore zhvillimi i kapaciteteve për menaxhimin e politikave të veçanta, të tilla, që në vende të tjera ekzistojnë tashmë. Ashtu siç këmbëngul dhe Libri i Bardhë mbi Tregun e Brendshëm, çdo vend duhet të marrë përsipër përgjegjësitë për formulimin e një projekti individual. Pavarësisht nga ndryshimet, procesi i aderimit bën thirrje për zhvillimin e disa kompetencave bazë. Këtu, qëllimi është të identifikohen strategji të përbashkëta për të gjitha vendet candidate dhe të merren në konsideratë mundësitë e hapura për to ndërkohë që ato angazhohen në procesin e aderimit me perspektivën e mundshme të anëtarësimit.

110. Duke reflektuar në veçanti mbi mënyrat e sjelljes së vendeve të Europës Qëndore dhe Lindore ndaj procesit të aderimit, bëhet e qartë se është veçanërisht e rëndësishme të kihet paraysh lloji tjetër i kapacitetit që luan rol vendimtar dhe nuk është aq i përhapur: ndërtimi i kapaciteteve. Ashtu siç dihet se cilat janë llojet e kapaciteteve që nevojiten për të përgatitur administratat kombëtare për detyrat e procesit të aderimit dhe anëtarësimit, është thelbësore të dihet se si t'i ndërtohet dhe zhvillohet këto kapacitete. Në rastet më të shumta, zhvillimi i këtyre

⁵ Politikat e shtyllës së dytë lidhen me politikën e jashtme dhe të sigurisë së përbashkët, shtylla e tretë lidhet me çështjet e brendshme dhe të drejtësisë.

kapacitetve është çështje e mësimit nga eksperiencia. Por kjo nuk do të thotë se bëhet fjalë thjesht për prova dhe gabime. Eksperiencat e vendeve të tjera në valët aktuale dhe të mëparshme të anëtarësimit mund të merren parasysh dhe vihen në praktikë. Sigurisht, në fund, çdo vend duhet të marrë vendimet e tij mbi hapat e mëtejshëm që duhet të ndjekë. Por efektiviteti me të cilin ai zhvillon kapacitetet e duhura për t'u përballur me sfidat e aderimit, varet në një masë të madhe nga eficaenca me të cilën ai mëson të dallojë mes asaj që funksionon dhe jo, mbështetur në eksperiencën e tij dhe atë të të tjerëve. Ndërtimi i kapaciteteve kërkon një përjasje më të sofistikuar se sa refuzimi i plotë (“jo e shpikur këtu”) apo imitimi naiv i asaj çka është bërë diku tjetër. Ky punim përpiqet të paraqesë një strukturë mbi “marrjen e mësimit” dhe aplikimin më eficient të eksperiencave të mëparshme.

3. Vala e katërt

111. Në një perspektivë afatgjatë, futja e vendeve të Europës Qëndore dhe Lindore në Bashkimin Evropian është vala e katërt e zgjerimit. Zgjerimi i parë drejt perëndimit solli Danimarkën, Irlandën dhe Mbretërinë e Bashkuar. Zgjerimi i dytë drejt jugut shtoi Greqinë, Portugalinë dhe Spanjën. Vala e tretë ishte Marrëveshja Evropiane e Tregëtisë së Lirë (EFTA), apo zgjerimi verior që përfshiu Finlandën, Suedinë dhe Austrinë (nëqoftëse kjo e fundit mund të shihet simbolikisht si një vend nordik). Me secilën nga këto valë zgjerimi, vendeve kandidate iu është dashur t'ia dalin mbanë me një fluks më të madh detyrimesh politike dhe përgjegjësish administrative. Në thelb, kjo nuk është e negociueshme. Një kusht thelbësor për antarësim për çdo grup të ri të vendeve kandidate është pranimi dhe marrja parasysh e progresit të bërë nga vendet e antarësuarat me kohë. Kjo do të thotë që Shteteve Anëtare të ardhshme iu është dashur të bëjnë investime më të mëdha për të forcuar kapacitetet administrative dhe përshtatur infrastrukturën e tyre politike dhe administrative me nivelet e larta të integritimit evropian.

112. Vala e katërt, lindore e zgjerimit do të jetë detyra më e vështirë e marrë ndonjëherë përsipër si për vendet kandidate ashtu edhe për vetë Bashkimin. Ka tre burime kryesore ndërlikimesh. I pari ka të bëjë thjesht me numrin e vendeve të përfshira në proces. Megjithëse në parim, çdo vend negocion kushtet e hyrjes në mënyrë të pavarur, ekzistojnë probleme të dukshme në përballjen me kaq shumë kandidatë. Procedurat e hyrjes janë formuluar me të vërtetë gjatë negociatave të mëparshme për aderim, megjithatë ato janë dashur të përshtaten sipas rrethanave të reja. Hartimi i një kuadri kryesor të negociatave të aderimit dhe disa risi specifike në valën aktuale të zgjerimit janë bërë objekt diskutimi në Nicolasides dhe Raja Boean (1997). Burimi i dytë i ndërlikimeve janë vështirësitë me të vërtetë të shumta së plotësisht të kriterëve të Kopenhagenit dhe zhvillimi i kapaciteteve menaxhuese të nevojshme për të mbështetur rendimentin e qeverisë si një shtet anëtar. Vendet kandidate kanë goxha për të bërë me qëllim që t'i sjellin sistemet e tyre administrative dhe strukturat e qeverisjes në standartet e duhura. Vërshimi i kërkesave të antarësimit ka shkuar akoma më tej që nga aderimi i relativisht i lehtë në Bashkimin e Austrisë, Finlandës dhe Suedisë. Përpara se vende të tjera të aderojnë, çmimi i hyrjes do të ngrihet akoma më lart ndërkohë që angazhimet e tanishme për integrim të mëtejshëm të konfirmohen në vitet që do vijjnë.

113. Së treti, nga ana e BE-së, është tepër e qartë që reforma e institucionale është e domosdoshme në perspektivën e zgjerimit. Bashkimi e ka rritur së tepërmi kuadrin institucional që nevojitet fillimisht për nevojat e kufizuara të 6 vendeve anëtare. Por ka treguar kapacitete të vogla për reforma strukturore. Termi “kapacitete përthithëse” i cili është bërë shumë i përdorshëm, nuk arrin të pasqyrojë kompleksitetin e ndryshimeve strukturore që janë të nevojshme për një zgjerim afërsisht dyfish sa i tanishmi, pa pësuar humbje të efektivitetit. Megjithëse diskutimi i kësaj pike, nuk bën pjesë në qëllimin e këtij punimi, është me vend të vihet në dukje që Bashkimi ka një defiçit të dukshëm menaxhimi, i cili ka nevojë urgjente për t'u

ndrequr. Konferenca ndër-Qeveritare e vitit 1996 i anashkaloi këto probleme të rëndësishme të reformës institucionale pavarësisht nga fakti se u mblodh në mënyrë të veçantë për t'i zgjidhur ato. Detyra e zgjidhjes së këtyre defiçiteve të reformës institucionale dhe dobësive nuk mund të shtyhet më gjatë pa sjellë dëme serioze në funksionimin e sistemit ashtu siç është dhe pa trazuar procesin e zgjerimit. Nuk mund të mohohen vështirësitë politike që do të lindin ndërmjet vendeve anëtare dhe institucioneve të Bashkimit. Pavarësisht kësaj, nevoja për reformim themelor të shumë nga politikaave dhe institucioneve është e pashmangshme. Çuditërisht, për vendet kandidatë, kjo do të thotë që ata po negociojnë për t'u bashkuar me një sistem i cili do të ndryshojë në mënyrë thuaj krejt të paparashikueshme me futjen e tyre në të.

4. Strategjia (e Përforcuar) Para-Aderimit

114. Rrethanat e përshkruara më sipër bëjnë që procesi i ardhshëm i zgjerimit të ndryshojë dukshëm nga valët e mëparshme të zgjerimit. Vështirësië janë bërë të njohura me njoftimin e strategjisë para-aderuese në Samitin e Esenit (Dhjetor 1994). Katër elementët kryesorë të strategjisë para-aderimit janë marrëveshjet evropiane, marrëdhënia e strukturuar (dialogu strukturor) me institucionet e Bashkimit, Programi Phare dhe programi i bazuar në Librin e Bardhë të Komisionit për organizim të tregut të brendshëm. Ata janë të gjithë të ndryshëm në qëllim dhe objekt dhe kanë evoluar nga koha në kohë. Marrëveshjet Evropiane janë marrëveshje asociimi me qeveritë në mënyrë individuale. Marrëdhënia e strukturuar është një kuadër për dialog shumëpalësh mes vendeve të asociuara si një grup i vetëm dhe institucioneve të BE-së për ndërtimin e besimit të përbashkët dhe eksplorimin e fushave të përbashkëta të interesit. Phare, është burimi kryesor i asistencës financiare në strategjinë e para-aderimit. Programi i Libri Bardhë po drejtohet përtej përafrimit të legjislacionit tregut të brendshëm, për të shtyrë zhvillimin e kapaciteteve administrative të nevojshme për zbatimin e tij.

115. Këto katër elementë synojnë të përfshihen në një formë të modifikuar dhe më koherente në strategjinë e përforcuar para-aderuese të përmendur në Axhendën 2000 të Komisionit (shih veçanërisht Vol.II, faqet 3-12). Duket me vlerë citimi i paragrafit të fundit i cili krijon një ide mbi përmasat dhe ambiciet e detyrës së marrë përsipër:

“Zgjerimi i ardhshëm, ndryshe nga të mëparshmit, po e detyron Bashkimin Evropian, të lidhë, sipas një përjasje të përgjithshme të parashikuar nga strategjia e përforcuar para-aderuese, instrumentat e dhënies së ndihmës për vendet aplikante dhe drejtimin e negociatave, pavarësisht nga data e përfshirjes për vendet kandidatë, me qëllim krijimin e uniformitetit për të gjithë procesin. Një strategji e tillë e përforcuar, nëqoftëse çohet përpara me sukses, do t’iu garantojë palëve një aderim të mirëpërgatitur dhe do të lehtësojë zgjidhjen e problemeve pasojë e zgjerimit, duke shmangur kështu kthimin sistematik në periudha të gjata tranzicioni, gjë që mund të dëmtojë *acquis* e Komunitetit dhe kohezionin e Bashkimit.”

(Axhenda 2000, Vol. II, fq.12, Komisioni Evropian DOK/97/7).

116. Koherencë pritet nga çdonjeri prej vendeve anëtare. Secili duhet të marrë përsipër përgjegjësitë e përshtatjes apo ndërtimit të strukturave të sistemeve dhe strukturave vetjake, të tilla që plotësojnë kërkesat e negociatave të aderimit. Gjithashtu kërkohet koherencë ndërmjet vendeve kandidatë për t’u siguruar që procesi i aderimit në tërësi është i qartë, i organizuar dhe i tillë që shkon përpara në mënyrë të koordinuar. Një efekt i rëndësishëm anësor i menaxhimit të procesit të aderimit në mënyrë koherente është se përgatitja e kujdesshme përpara aderimit do të minimizojë nevojat për periudha të panumërta dhe të gjata tranzicioni që për rrjedhojë komplikojnë dhe trazojnë procesin e menaxhimit të politikave të integritit.

117. Një nga aspektet e strategjisë së përforcuar para-aderimit është bërë i ditur që mëparë; riorientimi i Programit Phare. Kjo është përshkruar në terma më të gjerë si një kalim nga një përfaqje të orientuar nga kërkesat në një përfaqje të orientuar nga aderimi. Përzgjedhja, menaxhimi dhe vlerësimi i projekteve do të orientohet drejt promovimit të gadishmërisë së vendeve kandidatë për aderim. Me qëllim arritjen e një koherence më të madhe në nivel kombëtar, do të synohet realizimi i pak projekteve por të mëdhaja në secilin vend. Projektet do të përzgjidhen mbi bazën e plotësimit të nevojave në Opinionin e Komisionit. Administrimi i projekteve do t'i delegohet qeverisë së vendit që lidhet me të sadopak, ndërkohë që Komisioni do të vendosë një sistem përgjegjshmërie dhe monitorimi. Ky ndryshim, nënkupton jo vetëm pranimin e përgjegjësive më të mëdha nga qeveritë kandidatë, por gjithashtu një përfaqje më të disiplinuar dhe koordinuar të menaxhimit nga ana e shërbimeve të Komisionit. Reformat e administrimit të brendshëm financiar të Komisionit synojnë mbështetjen e këtij drejtimi të ri.

118. Koherenca ndërmjet të gjithë vendeve kandidatë është parë dhe nga një këndvështrim tjetër. Duke pranuar ndryshimet në probleme dhe prioritetet nga vendi në vend, Axhenda 2000, identifikoi “ndërtimin e institucioneve” dhe “rreshtimin e ekonomive në një linjë me standartet e Komunitetit” si dy subjektet e përbashkëta të strategjisë së përforcuar të aderimit. E para, njeh faktin që përafrimi i legjisllacionit është vetëm hapi i parë në rrugën e implementimit të *acquis*. Implementimi kërkon një infrastrukturë të administratës publike me aftësitë, strukturat dhe sistemet e duhura për të siguruar pajtimin me standartet dhe kërkesat e BE-së. Vënia e aktivitetit ekonomik të vendeve në një linjë me standartet e Komunitetit do të kërkojë investime thelbësisht të reja. Pa investime të reja kapitali fizik, periudha të gjata tranzicioni dhe shumë përjashtime nga standartet ka mundësi që të ndeshen. Kjo, përsëri, sjell përfshirje të administratës publike sepse menaxhimi i politikave rregullatore kërkon nga autoritetet që të ndërtojnë marrëdhënie të reja me biznesin në fjalë.

119. Megjithëse negociatat fillojnë në krye të vitit 1998, datat më optimiste të synuara për hyrjen e Shteteve të reja Anëtare i takojnë vitit 2002. Por ka të ngjarë që negociatat e aderimit të zgjasin dhe më shumë. Në çdo rast, mund të thuhet që procesi ka zgjatur për disa vete, pavarësisht nga nënshkrimi i marrëveshjeve të asocimit me çdonjërin nga vendet dhe krijimi i marrëdhënieve të strukturuar për t'i sjellë vendet e asociuara brenda një kornize shumëpalëshe dialogu me institucionet e BE-së dhe Vendet Anëtare. Megjithëse të rëndësishme si në terma simbolikë dhe të përmbajtes, këto janë vetëm hapat paraprakë. Ka akoma shumë rrugë për të bërë. Asgjë nuk do të arrihet duke nënvlerësuar ato çka kërkon aderimi për vendet kandidatë ose duke krijuar pritshmëri jorealiste mbi faktin se sa shpejt mund të arrihet antarësimi. Një vendim i shpejtë për hyrje me periudha të zgjatura tranzicioni mund të ketë efekte afatgjata negative. Detyra e rëndësishme është jo caktimi i një date specifike për hyrje por sigurimi se vendet kandidatë janë përgatitur ashtu si duhet për antarësim.

120. Megjithëse zgjerimi i BE-së mund të kuptojt si një radhë valësh, negociatat zhvillohen në mënyrë të veçantë me secilin nga vendet aplikante. Kjo s'do të thotë që nuk ka koordinim dhe krahasim mes vendeve aplikante apo institucioneve të Bashkimit. Përkundrazi, tregohet ndjeshmëri e dukshme në drejtim të progresit që është bërë. Përgjigjet e fundit për Opinionin e Komisionit mbi vendet aktuale kandidatë, flasin qartë për këtë. Në fund, vendimet do të merren dhe marrëveshjet do të arrihen në mënyrë individuale me çdo vend. Por para se të vijë ajo ditë, një volum i madh me punë përgatitore duhet të bërë me Bashkimin për të vendosur procese paralele të trajtimit të aplikimeve të kandidatëve. Identifikimi i një grupi vendesh është një hap përpara drejt menaxhimit të rregullt të procesit të aderimit.

5. Menaxhimi i Negociatave të Aderimit: Ulja në tryezë

121. Përpara pranimit të strategjive për kapacitete ndërtuese si të tilla, është e nevojshme të bëhen disa komente të përgjithshme rreth tërë procesit të drejtimit të negociatave të aderimit. Ashtu si tregon dhe diskutimi më sipër, negociatat e aderimit qëndrojnë goxha larg stereotipit të përhapur të marrëveshjeve të arritura në një tavolinë ujdje nga individë që e mbërthejnë fitoren nga pragu i disfatës nëpërmjet aftësisë bindëse, arsyeshmërisë dhe forcës së personalitetit, ose, në të kundërt, duke ia dalë mbanë megjithë taktikat e ulëta, të mprehta dhe të pandershme të kundërshtarit. Në një kontekst të tillë, menaxhimi do të kishte të bënte pak me suksesin apo dështimin. Por rasti i negociatave të aderimit është krejt i ndryshëm. Suksesi i negociatave të aderimit varet kryesisht nga një drejtim i mirë.

122. Arsyeja është kompleksiteti i dukshëm i detyrës. Negociatorët kryesorë nuk janë individë që veprojnë vetëm; është e pamundur për një individ të vetëm të drejtojë si dhe të kontrollojë i vetëm tërë procesin. Drejtimi i negociatave të aderimit nuk është as një funksion i pastër diplomatik për t'u kryer nga një ministër i jashtëm. Negociatorët kryesorë janë udhëheqës të grupeve të negociimit. Suksesi varet nga përpjekje të vazhdueshme intensive dhe një punë e mirë-organizuar në grup. Kjo nuk e eliminon ndikimin e personalitetit individual, por e kufizon atë. Ministrinë e jashtme zakonisht marrin një rol udhëheqës, por efektet e gjera të antarësimit në Bashkim, nënkuptojnë se shumë ministri të tjera kanë një interes legjitim dhe kërkojnë të luajnë rolin e tyre. Kjo çon në një proces të tërë të riorganizimit të ministrive dhe marrëdhënieve midis tyre. Nëqoftëse ministrinë e jashtme kanë vështirësi në përshtatjen me kërkesat e reja nga mjedisi i Bashkimit, kjo gjë mund të sjellë efekte shqetësuese për të gjithë qeverinë. (Christensen, 1996). Zbehja e kufijve mes politikave të jashtme dhe të brendshme është një nga veçoritë dalluese të procesit të aderimit. Të duhet të negociosh për kaq shumë çështje të ndërlidhura, të cilat më parë mund të jenë dukur si të pavarura nga njëra tjetra, rrit dukshëm nevojën për një përgatitje të kujdesshme dhe koordinim më nga afër. Çdo dobësi administrative apo dallim i pazgjidhur politik është gati për të dalë në sipërfaqe në momentin e marrjes përsipër të angazhimeve për qëndrime të pakthyeshme kombëtare. Integrimi Evropian duhet të çojë në një përfshirje aktive dhe bashkëpunim efektiv të individëve nga pjesë të ndryshme të qeverisë. Për t'u siguruar se kjo do të ndodhë në realitet, kërkohen rritje e madhe e kapaciteteve brenda qeverive të vendeve kandidate. Vëllimi i pamasë i kohës dhe përpjekjeve që shkon për negociata nënkupton pikërisht procesin “e uljes në tryezë” (Stein, 1989). Një përgatitje e kujdesshme është vendimtare dhe kjo do të thotë që në kundërshtim me stereotipin e njohur, negociatorët e shpenzojnë kohën më të madhe duhe negociuar me palën e tyre. Faza përfundimtare rreth tryezës së ujdjës, është vetëm maja e ajsbergut.

123. Është e dobishme të bëhet dallimi mes proceseve të brendshme të përgatitjes dhe proceseve të jashtme të para-negocimit. Përgatitja ndërqeveritare bëhet për t'u siguruar që negociatorët të jenë konçizë ashtu si dihet dhe të aftë për të përfaqësuar interesat kombëtare me efektivitet kur të ulen në tryezën e negociimit. Përgatitja përfshin të gjitha analizat e detajuara teknike të nevojshme për të kuptuar çështje dhe probleme. Ajo gjithashtu nënkupton gjykimin e opsioneve të ndryshme politike përpara përcaktimit të objektivave kombëtare negociuese, taktikave dhe strategjive. Pjesa më e madhe e punëve që i takon negociatave të aderimit, në këtë sens, ka të bëjë me “detyrat e shtëpisë”. Dhe me të vërtetë, negociatorët e vjetër të përfshirë në valët e mëparshme të zgjerimit kanë komentuar se ata kanë kaluar shumë më shumë kohë duke negociuar brenda qeverisë së tyre për të reduktuar fushat e pasigurisë dhe për të zgjidhur konfliktet e brendshme, sesa duke përfaqësuar realisht qeverinë në negociata.

124. Paralel me përgatitjen ndërqeveritare, ekziston dhe një proces i jashtëm para-negociator me homologët e procesin e negociimit për të caktuar kuadrin dhe axhendën kryesore të vetë

negociatave. Negociatat paraprake përcaktojnë mjedisin në të cilin do të zhvillohen negociatat pa programuar rezultatin e tyre. Vendosja e dialogut të strukturuar dhe Konferenca e ardhshme Evropiane më 12 Mars 1998 duket se do të sigurojnë elementët e kuadrit të negociatave paraprake; të njëjtën gjë bëjnë dhe Partneritetet e Aderimit që do të trajtohen më poshtë në seksionin 6. Përgatitja dhe negociatat paraprake ndërveprojnë me njëra tjetrën. Negociatorët duhet të jenë gjithnjë të vetëdijshëm për mënyrat me të cilat zhvillimet në mjedisin e negociimit mund të ndikojnë në përgatitjet e brendshme dhe anasjelltas. Megjithëse Axhenda 2000 ka përcaktuar disa parametra të përgjithshëm, ka akoma shumë pyetje pa përgjigje mbi axhendën e negociatave paraprake. Përshembull, si do të strukturohen dhe organizohen Partneritetet e Aderimit?

125. Negociatorët duhet të kenë parasysh dy veçori të dukshme të negociatave të aderimit. Së pari, shkalla e çështjeve dhe interesave të përfshira është e gjerë dhe gjithmonë në rritje. Negociatat e suksesshme kërkojnë punë grupi për të siguruar mbulimin e të gjithë fushave përkatëse dhe pajtimin e besueshëm të konflikteve që negociatorët të prezantojnë një këndvështrim të qëndrueshëm të interesave kombëtare. Në këtë drejtim, tanimë ekziston edhe një eksperiencë e mëparshme. Të gjitha vendeve të Europës qëndore dhe lindore iu është dashur ta përballojnë këtë problem duke vendosur se si të ndajnë përgjegjësitë mbi aspekte të veçanta të Librit të Bardhë. Për sa kohë, ekzistojnë fusha të rëndësishme ndërvarësie, me vendosjen mbi ndarjen e punëve mes ministrive dhe organizatave të tjera, ato janë përballur me problemin e koordinimit. Çfarë është mësuar nga kjo eksperiencë? Së dyti, për shkak të prirjeve të theksuara për kuptimin e negociatave si strategji konkurruese dhe dinamika fito apo humb, fakti që negociatat e aderimit bëhen në radhë të parë për integrimin mund edhe dalë nga mendja. Ndërkohë që është gjithmonë e mundur të shihen elementë konkurrence dhe konflikti në negociata, veçoria dalluese e negociatave të asocimit ka të bëjë me qëllimet e tyre kryesore – shpënia e vendeve kandidate në standartet e kërkuara për të qënë anëtarë efektivë të Bashkimit dhe përcaktimi i kushteve mbi bazë të të cilave ata mund të bashkohen. Në disa aspekte, kjo bën që negociatat të ngjajnë më tepër me një menaxhim të kontrolluar se sa me një negociim konvencional ndërkombëtar. Megjithatë, duhet të shtohet në të njëjtën kohë, se gjithashtu ka pak të ngjarë që ato t'i afrohen imazhit konvencional të një menaxhimi të kontrolluar.

126. Mënyra se si u organizuan negociatat tregon për rrethanat specifike të vendeve të Europës qëndrore dhe lindore si vende që po pësojnë tranzicion të madh politiko-ekonomik, përcaktojnë kuadre të reja kushtetuese, sisteme të reja qeverisje dhe që janë në fazë transformimi ekonomik. Kjo valë, nuk është më e madhja vetëm në kuadër të numrit të vendeve që kërkojnë aderim, por gjithashtu në hendekun e madh që ekziston mes aftësive të kufizuara qeverisëse dhe administrative të vendeve të Europës qëndore dhe lindore dhe kërkesave në rritje që procesi i shpejtë i integritit ka vënë mbi kapacitetet administrative të Shteteve Anëtare në dekadën e fundit. Shtrëngimet e ngurta buxhetore dhe financiare ndalojnë një rritje të madhe të burimeve. Situata komplikohet akoma më shumë nga fakti që vala e katërt e zgjerimit nuk mund të pritët brenda strukturës ekzistuese institucionale të BE-së. Duhet bërë një reformë e rëndësishme strukturore. Konferenca ndër-Qeveritare e vitit 1996 nuk e zgjidhi këtë çështje megjithëse u mblodh për këtë qëllim.

6. Hartimi i Partneriteteve të Aderimit

127. Axhenda 2000 e ka prezantuar konceptin e “Partneriteteve të Aderimit” si elementi kyç në procesin e përforcuar të para-aderimit. Duket e dobishme të shihet më nga afër se çfarë kuptohet me to në praktikë, si nga ana e rëndësisë së tyre të brendshme, por edhe si një shembull i forcimit të kapaciteteve për ndërtimin e kapaciteteve. Kapacitetet në fjalë janë kapacitetet planifikuese për

ripërcaktimin e rolit të vendeve të Europës qendrore dhe lindore dhe BE-së në procesin e negocimit.

128. Një Partneritetet Aderimi synon bashkimin e të gjithave formave të mundshme të ndihmës për secilin nga vendet kandidatë në një mënyrë koherente dhe fokusimin e përdorimit të tyre në plotësimin e prioriteteve të implementimit të *acquis communautaire*. Në të ardhmen, zgjedhja e projekteve dhe zhvillimi i programeve duhet të pasqyrojë nevojat specifike dhe rrethanat e çdonjërit nga vendet kandidatë. Synimi është zhvillimi i programeve vendase gjatë 1997-ës dhe 1998-ës brenda kuadrit të Partneritetit të Aderimit, gjë që do t'i krijojë mundësinë vendeve të ecin më shpejt dhe efektivisht drejt ndërtimit të kapaciteteve për t'u marrë me detyrimet e antarësimit në BE.

129. Pra, Partneritetet e Aderimit synojnë dhënien e një kontributi afatgjatë në “evropianizimin” e qeverisjes në vendet kandidatë. Qëllimi i tyre është të organizojnë dhe shpejtojnë procesin e përgatitjes së vendeve kandidatë për të plotësuar kushtet e antarësimit dhe aftësimin e tyre për të vepruar si Shtete Anëtare pas këtij momenti. Evropianizimi nuk është diçka e cila përfundon me aderim. Bën pjesë në një proces të vazhdueshëm në funksionimin e Shteteve Anëtare. Antarësimi nuk i ul kërkesat mbi qeveritë komëbtare, por i rrit ato. Në të kundërt nga keq perceptimet e zakonshme, procesi i integritimit evropian kërkon më shumë nga qeveritë kombëtare dhe jo më pak. Në sistemet shumë-nivelëshe të qeverisjes që po zhvillohen në Europë, Shtetet Anëtare duhet të merren me angazhimet dhe ngarkesën e punëve të politikave evropiane shitesë. Vendet në procesin e aderimit duhet të përgatiten për marrjen përsipër të disa angazhimeve të reja, si dhe për të tjera në të ardhmen.

130. Në mënyrë simbolike, Partneritetet e Aderimit përfaqësojnë fillimin e një faze të re në marrëdhëniet e vendeve të Europës qendrore dhe lindore me BE-në ndërkohë që ecin drejt arritjes së antarësimit në vitet e ardhshme. Por përtej simbolikës politike, është e rëndësishme të kihet parasysh se Partneritetet e Aderimit do të sjellin një ndryshim pozitiv në praktikë në mënyrën e menaxhimit të aderimit. Përndryshe, ka rrezik që koncepti të mbetet thjesht një retorikë boshe politike. Më keq akoma, mund të shndërrohet në burim konfuzioni sepse dyshimet dhe keqkuptimet pengojnë ndërtimin e marrëdhënieve efektive të punës. Interpretime të ndryshme mbi kuptimin e “partneritetet-it” mund të shkaktojnë turbullira dhe konflikte joproduktive. Qartësia dhe qëndrueshmëria janë më të rëndësishmet sepse ky formulim i ri është një përgjigje ndaj zhgënjimit. Praktikata e menaxhimit në të kaluarën kanë s'kanë arritur të administrojnë në mënyrë të kënaqshme kompleksitetin natyral të detyrës së drejtimit të procesit të aderimit dhe koordinimit të përpjekjeve të aktorëve të ndryshëm në nivel institucionesh të përfshirë në proces.

131. Të paktën, ekzistojnë shanset për progres. Parimet e përgjithshme që synojnë drejtimin e Partneriteteteve të Aderimit duket të qarta. Një prezumim i përgjegjësishë së përbashkët dhe angazhimit të ndarë për zhvillimin e kapaciteteve nga ana e çdo vendi kandidat dhe Komisionit është i përfshirë në mënyrë të kuptueshme në vetë konceptin e partneritetit. Organizim më i mirë i të dy partnerëve është një parakusht i partneritetit konstruktiv. As Komisioni dhe as çdonjë nga qeveritë kandidatë nuk është një entitet i madh i vetëm. Për t'u siguruar që ato do të punojnë së bashku, çdonjëri ka nevojë të forcojë organizimin e vet të brendshëm. Komisioni, nga ana e tij, ka nevojë të ndërgjegjësohet më tepër mbi nevojën e një përqasje më koherente ndaj marrëdhënieve me vendet kandidatë se në të kaluarën. Administrimi i brendshëm i Komisionit duhet ndryshuar për të forcuar koordinimin e përbashkët të veprimtarive të ndryshme të Drejtorive të Përgjithshme në lidhje me çdo vend kandidat. Kjo gjë nuk e përjashton mundësinë e decentralizimit dhe zhvillimin e lidhjeve të veçanta me vendet kandidatë nga Drejtoritë e Përgjithshme të ndryshme. Çka nevojitet është një angazhim më i madh për koordinimin brenda Komisionit për t'u siguruar që iniciativat e ndryshme të jenë pjesë e një përqasje të njohur të

përbashkët e cila nuk do të degjenerojë në konfuzion dhe konflikt për shkak të mbivendosjes, duplikimit apo hendeqeve dhe mosveprimeve të panjohura.

132. Ashtu siç është e rëndësishme që Komisioni të flasë me një zë të vetëm në marrëdhëniet me një vend të vetëm, po aq e rëndësishme është nga ana e tjetër për një qeveri kombëtare që të flasë me një zë të vetëm në marrëdhëniet e saj me Komisionin dhe partnerët e tjerë të procesit të aderimit. Koordinimi ndërqeveritar është thelbësisht i rëndësishëm për t'u siguruar që interesat kombëtare të jenë përcaktuar mirë dhe përfaqësuar në mënyrë efektive. Nga çdo gjë tjetër, koordinimi i brendshëm është detyrë më e vështirë për vendet se për Komisionin për shkak të numrit dhe shkallës së ndryshimit të interesave të brendshme të përfshira në proces. (Megjithëse duhet vënë në dukje se Komisioni duhet të ndërtojë aq shumë nënsisteme koordinimi ndërmjet Drejtorive të përgjithshme sa janë edhe vende kandidatë!) Për më tepër, kompleksiteti rritet për sa kohë koordinimi kërkohet si për qëllime të hartimit të politikave të integritit, ashtu dhe për zbatimin e programeve dhe projekteve të pranuar. Si përfundim, Partneritetet e Aderimit kërkojnë një përfaqje më koherente nga ana e vetë vendeve kandidatë. Qëllimi kryesor është që gradualisht vendeve të Europës qendrore dhe lindore t'u transferohen më shumë përgjegjësi në drejtim të hartimit të programeve që do të sigurojnë kuadrin për përzgjedhjen dhe administrimin e projekteve të asistencës.

133. Organizimi i brendshëm i Komisionit për qëllim të marrëdhënieve me secilin vend dhe organizimi i brendshëm i vetë qeverive kombëtare për qëllim të marrëdhënieve me Komisionin janë parakushtet e efektivitetit të Partneriteteteve të Aderimit. Por funksioni *per se* i Partneriteteteve të Aderimit është të asistojnë vendet kandidatë në rregullimin e kufirit mes niveleve të brendshme dhe atyre të Bashkimit si dhe t'i asistojë ato në zhvillimin e kapaciteteve për kryerjen e detyrave të administrimit që lindin në këto kufij. Kjo shtron çështje të organizimit dhe menaxhimit në një nivel tjetër.

7. Modelet e Partneritetit

134. Burokracitë kanë prirje drejt standartizimit. Për shkak të numrit të madh të vendeve kandidatë, ka mundësi që të ushtrohet presion mbi Komisionin për t'i trajtuar të gjithë në të njëjtën mënyrë. Megjithëse nga pikëpamja administrative, kjo do të ishte e përshtatshme, dhe, në dukje e drejtë, nuk do të ishte domosdoshmërisht efektive. Shtetet kanë nevojë të ndryshme – siç tregohet pjesërisht dhe në Opinionet e Komisionit. Dhe, hartimi i Partneriteteteve të Aderimit duhet përshtatur në mënyrë të tillë që të marrë parasysh këto ndryshime. Kjo nuk do të thotë që ato duhet të trajtohen në mënyrë jo sistematike dhe mbi baza *ad hoc*. Një Partneritet Aderimi është një aleancë strategjike në të cilën ndodh një zhvendosje graduale e përgjegjësive tek qeveritë kandidatë. Sigurimi i efektivitetit të saj si mënyrë administrimi nënkupton qartësimin e roleve përkatëse të Komisionit dhe qeverive kandidatë. Për sa kohë Partneritetet e Aderimit janë akoma në një fazë të hershme të zhvillimit, mund të jetë me vlerë përcaktimi i disa opsioneve për t'u marrë parasysh dhe trajtimi i mënyrave se si mund të plotësohen këto kërkesa. Vetën idetë në vija të gjera do të paraqiten në punim. Struktura e saktë e rasteve aktuale konsiston në dhjetëra rrjete institucionesh.

135. Pa pretenduar të qenit shterues apo origjinal, bëhet e nevojshme të merren parasysh tre modele partneriteti: seli qendrore – agjent, blerës – furnizues, profesionist – klient. Së pari, partneritetet bazohen disa herë në modelin seli qendrore – agjent. Në thelb, kjo është një marrëdhënie hierarkie në të cilën politikën dhe objektivat caktohen nga selia qendrore dhe implementimi i tyre nga agjenti mbikëqyret dhe monitorohet nga afër. Modelet dhe metodat standarte të menaxhimit sipas objektivave sigurojnë mjetet për ta bërë këtë marrëdhënie funksionale. Për sa kohë, përputhshmëria me vëllimet e mëdha të legjislacionit të Bashkimit,

përbën një pjesë thelbësore të procesit të aderimit, partneritetet e bazuara në këtë lloj modeli janë të rëndësishme. Por, ruajtja e marrëdhënies së hierarkisë në të cilat vendet candidate janë partnerë fillestarë bën pjesë – dhe ka të ngjarë pjesë në zhdukje – e Partneriteteve të Aderimit.

136. Një model i dytë, tepër i njohur nga shumë reforma të fundit të administratës publike ngado në botë, është partneriteti blerës – furnizues. Kjo është një marrëdhënie gati tregëtare në të cilën partnerët pranojnë kryerjen e pagesave në bazë të shërbimeve. Kjo nuk është direkt e zbatueshme në marrëdhëniet mes Komisionit dhe vendeve të Europës qendrore dhe lindore. Nuk ekzistojnë marrëdhëniet klient-furnizues midis tyre mbi të cilën mund të bazohet një kontratë për përmbushjen e detyrimeve. Megjithatë, ekziston një rrjet më kompleks i shkëmbimit të partneritetit në të cilin shërbimet shpërndahen për vendet e Europës qendrore dhe lindore (mbi baza ku më shumë e ku më pak tregëtare nga palët e treta), me anë të Komisionit i cili luan rolin e sponsorit. Një nga dizavantazhet e modelit blerës-furnizues për t'u ndjekur nga Partneritetet e Aderimit është që përfaqësja kontraktuale priret drejt mbivlerësimit të sigurisë që buron nga kontratat e shkruara, dhe si pasojë, çon në nënvlerësim të shkallës me të cilën përmbushja e kontratës duhet të kontrollohet dhe administrohet në mënyrë të vazhdueshme. Megjithëse ka rezerva të justifikueshme mbi faktin nëse marrëdhëniet blerës-furnizues janë, apo duhet të jenë, baza kryesore për Partneritetet e Aderimit, ato përbëjnë sigurisht vetëm një komponent të gjithë procesit të ndërtimit të kapaciteteve

137. Një model i tretë i dallueshëm nga ai seli qendrore-agjent dhe blerës-furnizues, është modeli profesionist-klient. Këtu, marrëdhënia bazohet në diagnozën e nevojave të klientit dhe zbatimin e ekspertizës profesionale për të zgjidhur problemet dhe rritur kapacitetet. Një marrëdhënie profesionist-klient nënkupton menaxhimin e një kombinimi të sikletshëm të autonomisë profesionale me angazhimin e klientit. Ky është veçanërisht rasti kur zhvillimi i kapaciteteve për sistemin e klientit përbën një objektivat kyçe të partneritetit. Modeli profesionist-klient është i përshtatshëm në dy drejtime: Njëri i takon shumë shembujve në të cilët një diagnozë paraprake e pavarur e nevojave përbën një hap të pazëvendësueshëm për të vendosur se çfarë duhet bërë, ndërkohë që efektiviteti i asaj çka është bërë varet nga angazhimi i klientit. Modelet seli qendrore-agjent dhe blerës-furnizues nuk janë të përshtatshme në këtë rast. Drejtimi tjetër bazohet në supozimin që Partneritetet e Aderimit kanë një dinamikë zhvilluese. Ato synojnë ndërtimin e kapaciteteve dhe promovimin e pavarësisë, jo ruajtjen e varësisë. Ndërsa partneritetet seliqendrore-agjent dhe blerës-furnizues mund të jenë të përshtatshme në mënyrë të përsosur për administrimin e detyrave specifike, një partneritetet profesionist-klient siguron një kuadër për forcimin e kapaciteteve ndërtuese. Synimi është, që me kalimin e kohës, të kalohet në delegimin më të madh të përgjegjësisë tek vendet candidate për menaxhimin e programeve të veta. Një marrëdhënie profesionist-klient ofron një strukturë më fleksibël për rritjen e autonomisë duke i mundësuar vendet e Europës qendrore dhe lindore të marrin përsipër më shumë përgjegjësi në pritje të antarësimit.

138. Këto modele partneritetet nuk janë përjashtuese të njëra tjetrës. Nuk ka asnjë arsye pse ato mos të kombinohen për të hartuar Partneritetet e Aderimit. Kombinime të ndryshme mund të përshtaten për vende të ndryshme. Kombinime të ndryshme mund të jenë të përshtatshme në faza të ndryshme të procesit të aderimit edhe brenda një vendi të vetëm. Nga këndvështrimi i performancës efektive, ndoshta vërejtja e përgjithshme më e përshtatshme është që në të gjitha rastet partneri duhet të kuptojë dhe pranojë llojin e marrëdhënies në të cilën po futet. Linjat bazë të Partneriteteve të Aderimit duhet të rishikohen me kalimin e kohës ndërkohë që kapacitetet zhvillohen.

8. Të Ngadalësosh Ngutin

139. Disa vende të Europës qëndrore dhe lindore kanë qënë shënjestra e terapive shok dhe programeve eksplozive me synim arritjen e rezultateve të habitshme për një kohë fare të shkurtër. Pavarësisht meritave të kësaj përjasje në arritjen e ndryshimeve ekonomike, mbetet i dyshueshëm fakti nëse kjo është mënyra më e mirë për të realizuar reforma afatgjata të administrimit publik apo ndërtuar kapacitetet e nevojshme për të siguruar dhe përfituar antarësinë në BE. Ekziston gjithmonë dyshimi i arritjes së një progresi sipërfaqësor. Vonesat mund të dëmtojnë politikën dhe demoralizojnë administratën.

140. Një ndërtim i qetë i kapaciteteve redukton mundësitë e vonesave të tilla dhe ofron një perspektivë produktive më afatgjatë. Çelësi i suksesit afatgjatë është një strategji e hartuar në mënyrë të kujdesshme për të ruajtur një ekuilibër të përgjithshëm mes shkallës me të cilën zhvillohen kapacitetet dhe shkallës me të cilën delegohen përgjegjësi Evropiane shtesë. Përpjekjet për të shpejtuar procesin e aderimit duke marrë përsipër më shumë përgjegjësi se kapacitetet ekzistuese mund të sjellin rritje të rrezikut të mbingarkesës dhe përmbysjes së performancës gjë që sjell pasoja negative mbi imazhin e jashtëm të një vendi duke e bërë atë të shfaqet si një partner jo i besueshëm. Veçanërisht atëherë kur është nevoja për një zhvendosje në nivele më të larta të përformancës – si ndodh me vendet e Europës qendrore dhe lindore që kërkojnë të aderojnë në Bashkim – progreset fillestare mund të duken të parëndësishme. Parulla e “ngadalësimit të ngutit” sigurisht që është më pak tërheqëse politikisht se premtimi i rezultateve të shpejta, por ka të ngjarë të sigurojë themele më të qëndrueshme për efektivitet afatgjatë.

141. Diagrama shoqëruese këshillon se pse një përjasje për “ngadalësim të ngutit” është më e përshtatshme për hartimin e strategjisë për ndërtimin e kapaciteteve. Prezumohet se që në nivele të ulta kapacitetesh, rrejetet qeverisëse mbingarkohen me lehtësi. Një strategji reforme duhet hartuar me kujdes për të ruajtur një ekuilibër të përgjithshëm mes shkallës me të cilën zhvillohen kapacitetet dhe shkallës me të cilën delegohen përgjegjësi të reja Evropiane. Veçanërisht atëherë kur shpejtësia e ndryshimit është e menjëhershme, mbingarkimi i sistemit qeveritar mund të shkaktojë përmbysje të rezultateve të performancës dhe mund të shërbejë si një vonesë e rëndë në procesin e ndërtimit të kapaciteteve.

Strategjitë e Ndërtimit të Kapaciteteve

(GRAFIKU)

142. Një strategji afatshkurtër (a-b) çon në pranimin naiv të detyrave shitesë mbi politikat integruese pa ndonjë përpjekje domethënëse për të ndërtuar kapacitetet që do të merren me to. Kjo nuk sjell asnjë plus për efektivitetin. Një strategji konkurruese (a-d-e), e bazuar në filozofinë e terapisë shok, sjell rezultate të shpejta fillestare përpara se të krijojë mbingarkesë apo përplasje. Një strategji e mundshme afatgjatë (a-c) arrin të ruajë ekuilibrin mes zhvillimit të kapaciteteve administruese dhe marrjes përsipër të përgjegjësiave mbi politikat integruese. Progresi fillestar ka të ngjarë të duket i ngadalshëm, por si një atlet nën regjimin e trajnimit progresiv, një varg ciklesh “sfidë – rezultat” çon në rritjen e performancës pa shkaktuar stres apo mbingarkesë shkatërruese.

9. Pesë Kushtet e një Reforme të Sukseshme

143. Reforma në qeveri shpesh fillon me pritshmëri të larta dhe përfundon në rrëmujë dhe zhgënjim. Një nga arsytet më të përmendura është rezistenca burokratike ndaj ndryshimit. Për sa kohë pritet pak rezistencë, strategjitë e reformave duhen hartuar në mënyrë të tillë që ta parashikojnë atë, ose nëpërmjet kapërcimit ose nëpërmjet shmangies. Ne i njohim mirë burimet kryesore të rezistencës për të qënë aq të aftë sa jo vetëm t'i parashikojmë ato por edhe të formulojmë rrugë për t'i zbrapsur.

144. Në përgjithësi, rezultatet e dobëta i atribuohen mungesës së vullnetit politik. Pandehet se presioni politik i ushtruar rreptë, është gjithçka nevojitet për të siguruar zbatimin e reformave. Me të vërtetë, është e qartë se në qoftë se mungon angazhimi politik, reformave shpejt do t'iu bjerë vrulli. Mungesa e mbështetjes që në fillim apo pikëpamje të ndara politike mbi rrugën që duhet të ndjekë reforma do t'i lëkundin përpjekjet për ndryshim. Sidoqoftë, është gabim të mendohet se angazhimi politik është gjithçka që ka rëndësi.

145. Çfarë tjetër kërkohet? Cilat janë kushtet që qëndrojnë në themel të një reforme të suksesshme? Reformat efektive duket se varen nga një kombinim i pesë elementëve të cilat pjesërisht janë karakteristike e situatës dhe pjesërisht rezultate të veprimit të matur të reformuesve dhe liderave të tyre politikë. Në mënyrë të përmbledhur ata janë:

- Presioni i Jashtëm;
- Pakënaqësia e Brendshme;
- Një Strategji Reforme;
- Një Mekanizëm për Administrimin e Reformës;
- Kritikën dhe Vlerësimet.

146. Është pak të thuhet që është e pazakontë për çdo lloj forme organizimi që i hyn rrugës së ndryshimeve të mëdha apo reformës se e bën këtë për shkak të një lloji *presioni të jashtëm*. Në rastin e vendeve të Europës qëndrore dhe lindore, nuk ka dyshim që të gjitha qeveritë janë nën presion të madh prej burimesh të brendshme apo ndërkombëtare që prezantojnë reforma të cilat zgjasin edhe më procesin e tranzicionit. Presioni i jashtëm i tepruar, më shumë se sa mungesa e tij, është problemi për të gjitha vendet candidate.

147. Presioni i jashtëm më vete ka të bëjë pak në qoftë se nuk shoqërohet me një ndjenjë të *pakënaqësisë së brendshme*. Pakënaqësia e brendshme – ndjenja se gjërat mund të bëhen ndryshe dhe më mirë – është thelbësore për të ruajtur motivimin e reformës. Vullneti politik mund të jetë i mjaftueshëm për të nisur reformën. Por një ndjenjë e përhapur pakënaqësie me *status quo-n*, ndihmon që reformat të shkojnë më tej. Nëqoftëse ka pak ndjenjë pakënaqësie, rezistenca pasive mjafton për t'i ndaluar reformat në vend numëro.

148. Një kombinim i presionit të jashtëm dhe pakënaqësisë së brendshme siguron motivimin dhe energjinë për ndryshim pa i dhënë këtij një qëllim koherent. Një *strategji reforme* është e nevojshme për t'i dhënë reformës një drejtim të qartë dhe të përgjithshëm. Anëtarësimi në BE dhe zhvillimi i kapaciteteve për implementimin e *acquis communautaire* e sigurojnë një drejtim të tillë. Ato tregojnë një rrugë të caktuar përpara. Pavarësisht kësaj, ato nuk prekin një pjesë të madhe të punës që ka të bëjë me përpunimin e detajeve dhe caktimin e prioriteteve të një strategjie reforme, për të mos përmendur këtu çështjet që ato ngrenë për ngritjen e kapaciteteve për menaxhimin dhe vënien në jetë të strategjisë.

149. Kjo gjë çon në kushtin tjetër për një reformë të suksesshme: një mekanizëm për të orientuar dhe menaxhuar procesin e reformës. Në qeveritë moderne, reforma ka të bëjë me menaxhimin e ndryshimit – ndryshim në organizim dhe ndryshim në marrëdhëniet e punëve ndërmjet rrjeteve të institucioneve. Këto janë ndryshime tepër komplekse dhe të vështira për të ndodhur. Miratimi i ligjeve është shumë pak nëqoftëse nuk ekzistojnë kapacitetet për të realizuar punën e detajuar dhe zhvilluar programet që hap pas hapi do të çojnë drejt objektivave strategjikë. Kapacitetet e kërkuara nuk është nevoja që të jenë në formën e një institucioni të madh ku është centralizuar kontrolli. Në vend të kësaj, një grup i vogël me mbështetjen e duhur politike mund të punojë në mënyrë edhe krejt të decentralizuar. Në fund të fundit, suksesi i reformës varet nga ata të cilët duhet ta vënë atë në jetë.

150. Së fundi, kushti i pestë i një reforme të suksesshme është procesi i *kritikave dhe vlerësimit*. Këto kanë si rëndësi politike ashtu dhe administrative. Ato mund të përdoren për t'iu dhënë reformave vizibilitet politik si dhe për të pajisuar ata që janë përgjegjës nga pikëpamja administrative me mjetet e gjykimit të progresit. Reformave shpesh iu bie vrulli sepse me kalimin e kohës ato e humbasin mbështetjen dhe vizibilitetin politik. Kritikat dhe vlerësimi sigurojnë rrjedhën e treguesve dhe informacionit që mund të përdoret për të ruajtur mbështetjen e brendshme dhe të jashtme. Megjithë vështirësitë, një nga avantazhet e aderimit është se ai vendos disa kriteret kuptimplote politike dhe specifike për të vlerësuar dhe përforcuar progresin e një procesi reformues të vetë organizimit.

10. Përcaktimi i një Strategjie për ndërtimin e kapaciteteve

151. Për përcaktimin e një strategjie kapacitet ndërtuese është e rëndësishme të përcaktohet një axhendë në të cilën vendosen çështjet kyçe që janë të përbashkëta për të gjitha vendet. Në këtë pikë, pyetja që ngrihet është “Kush është objektivi strategjik?” Veçanërisht në situatën që ndjek deklarimin e Opinioneve të Komisionit, prezumimi është që në shumë raste përgjigjja do të jetë: “Për të arritur antarësimin” ose edhe “Për të arritur antarësimin sa më shpejt që të jetë e mundur”. Për qëllimin e analizës në fjalë, duket sikur një koncept i tillë është tepër i ngushtë dhe ndoshta edhe dëmtues si objektivi primar. Në çka vijon më poshtë, do të supozohet se objektivi strategjik i përshtatshëm është *të krijohen kapacitetet e përfitimit nga antarësimi*. Negociimi i aderimit është më tepër hap thelbësor i procesit se sa një fund i tij (Metcalf, 1996).

152. Nga këndvështrimi i një vendi kandidat, një strategji e mundshme varet nga zhvillimi i strukturave dhe sistemeve që do t'i mundësojnë ata të negociojnë aderimin dhe menaxhojnë antarësimin si dhe përgatisin administratat e tyre për implementimin e politikave të tashme dhe të ardhshme të integritimit. Për të siguruar një perspektivë të gjatë e të qëndrueshme në administrimin e aderimit, është e nevojshme të dallohen tre linja të një strategjie kapacitet ndërtuese e cila synon përfitime afatgjata nga antarësimi në BE:

1. Aderimi si Proces i Menaxhimit të Projekteve.
2. Aderimi si Përgatitje e Antarësimi.
3. Aderimi si një Menaxhim i Reformës së Brendshme Publike.

10.1. Aderimi si Proces i Menaxhimit të Projekteve

153. Duket me vend që procesin e negociimit të aderimit, të fillojmë ta shohim si një ushtrim në drejtim të menaxhimit të projekteve. Negocimi i aderimit në Bashkim mund të shihet si një detyrë e pavarur që i caktohet një grupi të caktuar brenda qeverisë së një vendi kandidat. Të gjitha vendet aplikante, si të kaluarat ashtu dhe të tashmet, kanë ngritur njësi dhe iu kanë kaluar atyre përgjegjësitë e drejtimit të procesit të aderimit. Grupe të tilla duhet të përshtaten brenda një strukture qeverisjeje dhe modeli të përgjegjësisë politike. Të marrësh një rol përsipër do të thotë të zgjidhësh probleme të besueshmërisë dhe legjitimitetit me ministrinë ekzistuese dhe institucionet e qeverisjes qëndrore. Përfshirja e vazhdueshme në procesin e aderimit i kthen ato në qëndrën për akumulimin e eksperiencës dhe zhvillimin e ekspertizës në trajtimin e çështjeve të integritetit. Nëqoftëse grupi apo njësia funksionon ashtu si duhet, ai do të shndërrohet gradualisht në memorien e qeverisë dhe burim kryesor të njohurive mbi çka është bërë dhe çfarë po bëhet në fushën e integritetit evropian. Një grup i këtij lloji përbën bazën për një grup efektiv negociimi.

154. Një këndvështrim projekt menaxhuese është një përafrim i parë më i dobishëm se sa e gjithë panorama. Aderimi ndan disa aspekte të rëndësishme të përbashkëta me një përfaqje konvencionale të menaxhimit të projekteve. Ajo kryesorja, e treguar më sipër ka të bëjë me krijimin e një grupi me të njëjtën mendësi apo një task force përgjegjësie kryesore e së cilës është përfundimi i projektit. Idealisht, grupi ngrihet për të kryer një detyrë nga fillimi deri në fund duke ju dhënë pika të qarta referimi. Në negociatat e aderimit, këto pika përbëjnë një përshkrim më të detajuar mbi atë çka nevojitet për fazat përfundimtare se sa mbi atë çka pritet më herhëm. Realiteti është i tillë që në përgjithësi, brenda një qeverie ekziston më shumë se një fokus. Përfshirja e ministrisë së jashtme është esenciale; po kështu, nga një kënd tjetër është edhe përfshirja e ministrisë së financave. Është bërë zakon të krijohet një drejtori e specializuar apo një zyrë e integritetit Evropian; dhe për shkak të prioritetit të lartë politik të procesit të ketë në përgjithësi edhe lidhje të afërt me kryeministrin dhe/ose presidentin. Është e pamundur të thuhet se cili është konfigurimi më i mirë. S'është fjalë as për zgjidhjen më të mirë. Sidoqoftë, është e mundur të thuhet se me secilin konfigurim, është e rëndësishme të ekzistojë një kuptim i shprehur mbi ndarjen e përgjegjësisë mes organeve të ndryshme, p.sh. kush është kryesisht përgjegjës për të siguruar koherencën me botën e jashtme dhe kush për koordinimin e brendshëm. Qeveritë e koalicionit dhe politikën e koalicionit i ndërlikojnë këto detyra, por një nga arsytet e këmbënguljes mbi rëndësinë e një këndvështrimi të menaxhimit të projekteve, është për të krijuar idenë e rëndësishme që ka zhvillimi i kapaciteteve për të pajtuar ndryshimet dhe zgjidhur konfliktet mbi baza të interesit afatgjatë kombëtar.

155. Zbatimi i një këndvështrimi të menaxhimit të projekteve ndihmon për të lëvizur në këtë drejtim duke siguruar një kuadër të përbashkët për vlerësimin e efektivitetit dhe identifikimit sistematik të pengesave dhe problemeve që duhen trajtuar në menaxhimin e një projekti me sukses. Në terma të gjerë, menaxhimi i projektit shfrytëzon tre sete kriteresh të performancës: objektiva, kosto dhe kohë. Një projekt i mirë menaxhuar ka një objektiv të përcaktuar qartë, një buxhet dhe një axhendë kohore. Detyra e menaxhimit qëndron në përfundimin e projektit: “sipas standarteve, në kohë dhe brenda buxhetit”. Në negociatat e aderimit, detyrat e menaxhimit përcaktohen në bazë të objektivit – arritja e antarësimit në BE; një axhendë e përshtatshme kohore në dritën e burimeve të mundshme. Detyra e menaxhimit është gjetja e shtegut që do të sjellë përdorimin më të mirë të burimeve për të arritur objektivat brenda limiteve kohore. Këto kriteret janë të ndërvarura. Në një botë ideale, angaxhimet ndaj buxhetit, datat e përfundimit dhe garancitë që standartet nuk do të shkelen mun të jepen të gjitha paraprakisht. Në botën reale, asnjë nga ato nuk mund të garantohet. Çështjet kryesore rrotullohen rreth prioriteteve ndërmjet tyre. Çfarë do të ndodhë me afatet kohore nëse problemet shfaqen më të vështira se sa pritëshin? Po

nëqoftëse kostot ngrihen apo standartet janë të vështira për t'u arritur? Menaxhimi i projekteve nuk siguron përgjigje të gatshme për këto pyetje, por ama siguron mjete dhe teknika për të parashikuar dhe zgjedhur atë shteg i cili do të parandalojë që krizat të shkaktojnë dëme afatgjata. Dhe çka më shumë rëndësi, është që ai siguron një strukturë të përbashkët për diskutim brenda qeverisë e cila mund të ndihmojë që burokracia apo politikat e koalicionit të mos bëhen pengesa për një vlerësim serioz të progresit.

156. Një pjesë e mirë e debatit mbi progresin e negociatave të aderimit mund të futet në këtë diskutim. Politikisht, pyetja më e ndjeshme është axhenda e aderimit. Kur do të fillojnë negociatat e aderimit? Cila është data e pritshme për përfundimin e tyre? Ekzistojnë presione të forta politike për të shpejtuar procesin dhe shkurtuar axhendën. Cilado qofshin përfitimet afatshkurtra politike në të vepruarit në këtë mënyrë, të injorosh dimensionet e tjera të efektivitetit, ka të ngjarë që të shkaktojë efekte dëmtoese afatgjata. Kostove dhe standarteve iu është kushtuar shumë më pak rëndësi se sa meritojnë në të vërtetë. Nxitimi i procesit ka të ngjarë të shtojë kostot dhe kompromentojë standartet. Cilado qofshin tentacionet e kërkimit të një vendimi të shpejtuar mbi bazën e prezumimit se problemet mund të zgjidhen më vonë, ka rrezik që konsiderat sipërfaqësore do të rezultojnë në probleme akoma më madhore dhe standarte më të ulta performance, të cilat mund të jenë tej mase të vështira për t'u korrigjuar më vonë. (Megjithëse bëhet fjalë për një kontekst tjetër, kjo është ajo që po ndodh me Bashkimin Evropian Monetar. Dëshira e vendeve për t'u përfshirë në raundin e parë të antarësimit dhe përpjekjet për t'iu përmbajtur axhendës fillestare bëri që vendet të pësojnë kostot e rënda të papunësisë nëpërmjet adoptimit të politikave ekonomike kufizuese dhe më pas kërkuan të ulin standartet që bashkimi monetar synonte të garantonte. Ciladoqofshin meritat e Bashkimit Monetar në terma ekonomikë, mund të thuhet se ai, si një projekt, po keq menaxhohet.)

157. Pyetja e parë e rëndësishme për menaxhimin e aderimit është nëqoftëse mund të mblidhet një ekip i qëndrueshëm projektësh. Për shkak të burimeve të kufizuara njerëzore dhe nevojave tepër të specializuara të procesit të aderimit, nuk është e thjeshtë as të rekrutosh dhe as të mbash njerëzit e kalibrit të duhur. Pyetja vijuese është se ku duhet të lokalizohet një ekip i tillë në makinerinë e qeverisë. Përgjigjet më të zakonshme për këto përgjigje janë drejtuar drejt formimit të një ekipi të vogël projektësh brenda apo të lidhur ngushtësisht me ministrinë e jashtme. Logjika e kësaj është që janë ministrinë e jashtme ato që kanë aftësitë diplomatike dhe rrjetin e ngritur të marrëdhënieve me jashtë të nevojshme për t'u marrë me negociatat e aderimit. Por kjo është vetëm njëra anë e medaljes. Procesi i aderimit ka ndërlikime që zakonisht nuk figurojnë në menaxhimin e projekteve, në veçanti ato që lidhen me sigurimin e bashkëpunimit të plotë mes ministrive përkatëse. Një nga aspektet më të vështira dhe të rëndësishme të procesit të aderimit është shkalla në të cilën ai i zbeh kufijë mes asaj çka konvencionalisht shihet si politikë e jashtme dhe asaj çka shikohet si politikë e brendshme. Suksesi i një strategjie aderimi varet në një masë të madhe nga shfytëzimi i njohurive dhe ekspertizës nëpër qeveri. Një ekip i frutshëm për projektet e aderimit duhet të sigurohet për vendosjen e lidhjeve mes të gjitha ministrive dhe organizatave të tjera që duhet të kontribuojnë në formulimin e politikave apo që do të luajnë një rol në implementim.

158. Një ekip projektësh, sado energjik dhe pavarësisht nga lokalizimi i tij në qeveri, nuk mund ta mbajë mbi kurriz të gjithë detyrën e përgatitjes dhe negocimit. Ajo është vetëm truri rreth së cilit kapacitetet për menaxhimin e aderimit sistemohen dhe pozicionohen. Një ekip projektësh është qendra nervore e cila siguron vazhdueshmërinë e drejtimit dhe koordinimit të procesit. Por ajo nuk i posedon të gjitha njohuritë dhe ekspertizën e nevojshme për të drejtuar negociatën të suksesshme aderimi. Që nga fazat më të hershme, negociatat e aderimit kërkojnë akoma më tepër përfshirje të gjerë nga ministrinë e linjës. Barra e rëndë e punës së detajuar teknike kërkon kontribut specialistësh dhe ekspertësh në të gjitha fushat përkatëse të politikës. Nëqoftëse nuk ka

akoma ekspertizë, një nga përgjegjësitë e ekipit të projektit të aderimit është të nxisë zhvillimin e një të tille. Në terma afatshkurtër, ai mund të marrë hua apo blejë këtë ekspertizë, por në terma afatgjatë, nuk ka zëvendësues për ngritjen e kapaciteteve të brendshme. Kjo do të thotë veçanërisht, që ekipi i projekteve ë radhë të parë duhet të luajë një rol aktiv në zhvillimin e rrjetit të brendshëm kombëtar që do të marrë përsipër përfundimisht detyrat e menaxhimit të antarësimit.

159. Përgjigjet e pyetësorit të SIGMA-s tregojnë që në vendet e Europës qendrore dhe lindore, tashmë janë ndërmarrë hapat për zhvillimin e këtyre rrjeteve. Disa herë, kjo është arritur nëpërmjet caktimit të individëve të veçantë si persona kontakti apo ngritjes së njësive të specializuara për çështjet e integritetit në ministrinë e linjës. Ndërkohë që vëllimi i punëve në lidhje me çështjet e integritetit rritet, rëndësia e këtyre roleve bëhet më e madhe. Është gjithashtu e rëndësishme që rrjeti i brendshëm kombëtar të zhvillohet si një rrjet horizontal në të cilin prioritet i jepet një rrjedhe dykalimëshe e të besueshme informacioni ndërmjet ministrive. Pjesa më e madhe e kësaj mund të arrihet mbi baza të dyanshme. Një strukturë hierarkike e marrëdhënieve ka të ngjarë të kufizojë komunikimin dhe të çojë në varësi të tepruar ndaj burimeve hierarkike të informacionit. Në politikat burokratike, informacioni është pushtet por një ekip projektësh që përpiqet të sillet si një portier në kontaktet evropiane apo vendosë monopol mbi informacionin, ka të ngjarë që më tepër ta dëmtojë se sa forcojë kredibilitetin e saj. Ndoshta, pika më e rëndësishme për t'u theksuar është që një përjasje për menaxhimin e projekteve duhet të synojë të zhvillojë një sistem pune të decentralizuar se sa të përpiqet që të rrisë kontrollin qendror.

10.2. Aderimi si një Përgatitje për Anëtarësim

160. Me pranimin e ndërlkimeve shitesë të mësipërme, duket me vlerë që procesi i aderimit të shihet si një ushtrim në menaxhimin e projekteve. Negociatat paraprake dhe përgatitja përfitojnë nga prania e një ekipi të dedikuar e të bashkuar me lidhje të mira në administratën publike, marrëdhëniet e jashtme si dhe përjasje ndaj udhëheqësve politikë. Përjasja e menaxhimit të projekteve mund të sigurojë theleme të forta për ngritjen e një ekipi negocimi i cili mund të shmangë gabimet serioze edhe brenda atmosferës stresuese, hiperaktive të negociatave të aderimit.

161. Është tepër e rëndësishme të pranohet se krijimi i një ekipi të menaxhimit të projekteve nuk është gjithçka çka nevojitet të bëhet. Në të njëjtën kohë që bëhen përgatitjet për negociimin e aderimit, duhet të fillojnë dhe përgatitjet për menaxhimin e antarësimit. Mund të ketë kundërshtime që kjo nuk është as e nevojshme dhe as e arsyeshme. Nga këndvështimi i menaxhimit, mund të duket se do të ishte më mirë që të gjithë burimet të përqëndroheshin në sigurimin e antarësisë sa më shpejt që të jetë e mundur dhe më pas të zhvendoset menjëherë vëmendja në problemin e antarësimit. Për shkak të burimeve të kufizuara të burimeve njerëzore në qeveritë e vendeve kandidatë, përjasja “çdo gjë në kohën e vet” mund të duket e arsyeshme. Nga këndvështrimi politik, ajo shpesh është mbështetur në argumentin se të përgatitesh për antarësim është diçka e pamatur nga ana taktike sepse kjo gjë dobëson pozicionin negociues të një vendi kandidat. Kjo gjë mund të tregojë zell të tepruar dhe mund të ngjasojë me një konçesion. Cilado të jetë prishmëria e argumentave të mësipërm në valët e mëparshme të zgjerimit, ata janë më pak të aplikueshëm në këtë të tanishmen. Fokusi kryesor i negociatave nuk është gadishmëria për t'u bashkuar, por aftësia për të plotësuar kërkesat e rënda të antarësimit.

162. Vënia e tepërt në dukje e strategjisë “çdo gjë në kohën e vet”, mund të krijojë idenë se sfida me të vërtetë e vështirë që do hasin vendet kandidatë është sigurimi i antarësimit. Sigurimi i antarësimit shndërrohet në qëllim politik në vetvete në vend që të nënkuptojë objektivin strategjik e të qënit në pozitë e përfitimit nga antarësimi. Me arritjen e antarësimit, supozohet sikur jeta do

të bëhet më e lehtë. Por në të vërtetë është e kundërta. Sigurimi i antarësimit, me fjalë të tjera, nuk është fundi i historisë. Ai shënon vetëm fillimin e një faze të re – një ngjarje të rëndësishme në një proces të vazhdueshëm. Një strategji e plotë për ndërtimin e kapaciteteve që do përballen me antarësimin duhet të marrë parasysh kërkesat e përhershme të antarësimit dhe problemet e përkohshme të tranzicionit deri në antarësim. Fokusimi vetëm në sigurimin e antarësimit sjell rezikun e nënvlerësimit dhe dobësimit më shumë se sa forcimit të kapaciteteve në terma afatgjatë.

163. Menaxhimi i periudhës tranzitore nga vende kandidatë në vende anëtare paraqet sfida të veçanta. Në terma më të gjërë, ndodh një zhvendosje nga negocimi i dyanshëm me BE-në, në negocim të shumëanshëm *në* BE. Kjo e ndërlikon detyrën e përfaqësuesve të vendeve. Në vend që të kenë një objektiv të vetëm – antarësimin – për të siguruar një pikë të përbashkët referimi, janë të shumta objektivat dhe shqetësimet konkurruese pa ndonjë prioritet të qartë ndërmjet tyre. Mbi çdo gjë tjetër, antarësimi prodhon ngarkesa më të rënda se sa vetë procesi i aderimit sepse përfaqësuesit kombëtarë duhet të përfshihen në të gjitha sferat e politikave të integritit dhe jo vetëm ato që janë pjesë e interesave të drejtpërdrejta kombëtare.

164. Shtyrja në kohë e shqyrtimit të nevojave të antarësimit deri në periudhën e post-aderimit mund të krijojë pritshmëri të rreme që rrisin reagimet negative mbi shokun kulturor të antarësimit. Është si të ngjisës një ekip në një mal të vështirë për t'u ngjitur ku të gjitha përpjekjet dhe pritshmëritë të jenë fokusuar në majën e lartë, për të bërë zbulimin demoralizues se maja për t'u ngjitur në të vërtetë është akoma më e lartë. Një problem specifik i menaxhimit të tranzicionit është se përgjegjësitë më të rënda do të merren përsipër në një periudhë riorganizimi dhe, ka shumë të ngjarë në një periudhë të humbjes së personelit kryesor. Rreziqet e dështimit rriten nga fakti se në këtë pikë kritike kthimi, të gjitha Shtetet e reja Anëtare duhet të përballen me humbjen e një numri të konsiderueshëm të pjesës më të madhe të personelit të tyre të vjetër dhe ekspert; dhe veçanërisht të atyre që kanë aftësitë dhe njohuritë e duhura për të punuar në një mjedis evropian. Disa do të marrin detyra të reja në institucionet e BE-së. Disa mund të largohen në një Përfaqësim të Përhershëm më të fuqizuar në Bruksel. Disa të tjerë mund të punësohen në organizatat që kanë lidhje me BE-në. Pothuaj me siguri, disa do të jenë të humbur tërësisht për qeverinë. Megjithatë vendet e Europës qendrore dhe lindore nuk janë në një pozicion të tillë që të kenë edhe “burime zëvendësuese”, ata duhet të jenë të vetëdijshëm mbi mundësinë e këtij problemi tranzitor.

165. Përgatitjet komplekse për menaxhimin e antarësimit nënkuptojnë investime thelbësore në burimet njerëzore dhe një zhvillim organizativ me ministritë e linjës që kanë përgjegjësi të lidhura me integrimin për bujqësinë, transportin, mjedisin, industrinë, doganat etj. Meqënëse duhet shumë kohë për të trajnuar dhe zhvilluar stafin dhe për të ndërtuar apo përshtatur organizatat që duhet të marrin përsipër përgjegjësi evropiane dhe të brendshme, ekziston nevoja e një planifikimi të kujdesshëm të programeve të nevojshme kapacitet ndërtuese brenda këtyre ministrive dhe ministrive të tjera.

166. Zhvillimi i kapaciteteve ndërorganizative ka po aq rëndësi sa edhe zhvillimi i kapaciteteve organizative. Politikat evropiane shpesh janë të ndërvarura. Ato nuk janë thjesht linja paralele politikash që mund të trajtohen në mënyrë të pavarur prej ministrive të veçanta. Marrja parasysh e ndërvarësinë së politikave kërkon koordinim. Ministritë duhet të punojnë bashkë në procesin e formulimit të interesave kombëtare në mënyrë të vazhdueshme. Për të qënë efektive në menaxhimin e antarësimit, ministritë duhet të koordinohen me njëra tjetrën regullisht si dhe të zhvillojnë kapacitetet për menaxhimin e problemeve të koordinimit që dalin jashtë koordinimit të rregullt.

167. Ngritja e një njësie të veçantë koordinimi nuk është zgjidhja e problemit, megjithëse njësitet e specializuara koordinuese shpesh luajnë një rol të dobishëm. Detyra më e rëndësishme është të ndërtohen kapacitetet për menaxhimin e ndërvarësisë në vetë ministrinë e linjës. Në vend të shoqërimit të koordinimit me kontroll të jashtëm apo mbikëqyrje hierarkike, vëllimi i madh i punës koordinuese duhet të bëhet pjesë e përgjegjësisë së ministrive që ushtrojnë përgjegjësitë politike. Për vendet që ndodhen në mes të ndryshimeve ekonomike turbullirave politike, mund të duket se po kërkohet shumë, por është me të vërtetë e rëndësishme që të bëhen përpjekjet për ndërtimin e kapaciteteve që do të menaxhojnë konfliktet nga brenda. Mosvperimi në një mënyrë të tillë, me siguri do të dobësojë pozicionin e jashtëm negociues.

168. Kjo nuk e përjashton mundësinë që ministrinë e jashtme, ministrinë e financave, drejtoritë kryeministore, kabinetet ministore apo kancelaritë të luajnë një rol të rëndësishëm në koordinimin e qëndrimeve kombëtare. Kjo nënkupton faktin që në mënyrë që njësitet koordinuese të nivelit të lartë të punojnë mirë, kapacitetet për menaxhimin e funksioneve koordinuese të nivelit të ulët, duhet të ndërtohen ashtu si duhet. Nëqoftëse nuk është ky rasti, institucionet e larta koordinuese do të mbi ngarkohen me një numër të madh propozimesh të keq përgatitura dhe probleme specifike që interferojnë me përpjekjet për t'u marrë me probleme më të gjera. Ministrat dhe zyrtarët e lartë do ta kenë axhendën e tyre të bllokuar nga një numër i madh çështjesh të detajuara të cilat mund të trajtohen më së miri në nivele më të ulëta koordinuese nëse kapacitetet do të ishin zhvilluar më mirë.

169. Shkalla e politikave koordinuese e përcaktuar në ilustrimin më poshtë, paraqet një mënyrë sistematike të identifikimit të dobësive në koordinimin qeveritar dhe çelësat e riparimit të tyre. (Metcalf,1994). Për shkak të rëndësisë së koordinimit në menaxhimin efektiv si për aderimin, ashtu edhe për antarësimin, është thelbësore që mangësitë, le të themi, në komunikim dhe konsultim ndërmjet ministrive, apo nivele të tjera të funksioneve koordinuese, të identifikohen dhe eliminohen. Por shpesh, politikanët janë të prirur të adoptojnë një perspektivë nga lart-poshtë dhe thjesht të pretendojnë se të gjitha nivelet e koordinimit të përshkruara në këtë ilustrim janë ndërtuar ashtu si duhet. Meqënëse, nuk është ky rasti në pjesën më të madhe të vendeve anëtare, do të jetë tepër e papëlqyeshme nëqoftëse do të jetë rasti i vendeve kandidate. Ilustrimi mund të shihet si një seri hapash që duhet të ndërtohen nga fundi deri në majë. Efektiviteti i niveleve të larta të koordinimit varet në organizimin e qëndrueshëm të atyre poshtë. Për shembull, është e rëndësishme që në negociatë, përfaqësuesit e ministrive të ndryshme të flasin me një zë të vetëm. Komunikimi i mirë dhe proceset e konsultimit ndërmjet ministrive sigurojnë themelet e një veprimi të tillë.

KAPACITETET PER KOORDINIMIN E POLITIKAVE (SHIH Metcalfe, 1994) (SKEME)

9. PERCAKTIMI I PRIORITETEVE QEVERTARE

8. VENDOSJA E KUFIZIMEVE KRYESORE

7. ARBITRIMI I KONFLIKTEVE

6. PAJTIMI (NDERMJETESIMI)

5. MUNDESIA PER MARREVESHJE (KONSENSUSI)

4. TE FLASESH ME NJE ZE

3. KONSULTIMET

2. SHKEMBIMI I INFORMACIONIT (KOMUNIKIMI)

1. BERJE E PAVARUR POLITIKASH NGA MINISTRITE

170. Sigurisht, që nuk ekziston asnjë konflikt mes zhvillimit të kapaciteteve koordinuese si pjesë e një përjasje për menaxhimin e projekteve në menaxhimin e aderimit dhe zhvillimin e tyre për të mbështetur menaxhimin efektiv të antarësimit. Presioni i lartë i punës në negocimin e aderimit ka të ngjarë të krijojë reagime me arritjen e objektivit. Humbja e një fokusi specific dhe një qëllimi të qartë të përbashkët ka të ngjarë të rezultojë në humbje të koherencës.

10.3. Menaxhimi i Aderimit dhe Reforma e Brendshme e Administrimit

171. Menaxhimi i procesit të aderimit dhe përgatitja për tranzicionin e antarësimit, të dyja bashkë sjellin pasojat të mëdha për qeveritë dhe administratat e vendeve kandidatë të Europës qëndrore dhe lindore. Disa nga pasojat e tyre direkte janë shqyrtuar në dy seksionet e mëparshme. Por impakti i tyre nuk është i lidhur posaçërisht me ato fusha të qeverisjes që tradicionalisht janë marrë me çështjet dhe mjedisin e jashtëm. Kushtet kryesore të antarësimit përfshijnë aftësinë për t'u marrë me detyra të gjera në rritje që integrimi Evropian ngarkon mbi administratat kombëtare. Për shkak se Bashkimi po evoluon si një sistem pluralist shumë nivelësh i qeverisjes, më tepër se sa një shtet federal, shumë nga puna administrative, si dhe pjesa më e madhe e zhvillimit të politikave, mbetet në nivel kombëtar (dhe nënkombëtar).

172. Çdo vend kandidat mëson sipas një grafiku të pjerrët ndërkohë që përballet me kërkesat që antarësimi në Bashkim sjell dhe përfshin në detyrat e hartimit dhe zhvillimit të sistemeve dhe strukturave të përshtatshme organizative dhe administrative. Për sa kjo mund të duket si një ankim më tepër ndërkohë që administratat janë goxha të mbingarkuara me detyrat e tranzicionit ekonomik dhe rindërtimit politik, nga ana tjetër sjell dy avantazhe të rëndësishme potenciale. Së pari, për sa kohë Evropianizimi është në linjë me objektivat e reformave të tjera, i jep administratave një orientim specific që në të kundërt mund të mungonte. Ekzitojnë disa qëllime relativisht konkrete drejt të cilave duhet të punohet. Së dyti, ekziston një strukturë motivimesh dhe asistence për fuqizimin e procesit. Është në varësi të çdo vendi kandidat që të punojë strategjinë e tij vetjake dhe zhvillojë strukturën e vet mbështetëse. Secili duhet të tregojë se është i aftë në realizimin e përgjegjësi të antarësimit. Por, në proces, të gjithë janë në gjendje që të mbështeten në burime dhe asistencë për të ndihmuar zhvillimin e kapaciteteve të kërkuara.

173. Ministrinë dhe organizatat të tjera publike të përfshira në një rang të gjerë dhe të hapur politikash duhet të marrin parasysh dhe të përshtaten ndaj normave të vendosura prej Bashkimit. Administratorët në shumë fusha të specializuara pritet që të zbatojnë standartet evropiane të parashikuara në direktiva dhe rregullore. Një masë e madhe legjislacioni duhet vënë në praktikë. Nuk kemi të bëjmë thjesht me një çështje të implementimit të politikave të ndryshme nëpërmjet sistemeve kombëtare. Gjithnjë e më shumë, zyrtarët e vendeve, duhet të mësojnë që të shndërrohen në partnerë të besueshëm në strukturat shumëkombëshe të qeverisjes të cilat po ndërtohen për të siguruar implementimin e vazhdueshëm të politikave integruese në të gjitha vendet anëtare. Evropianizimi, në këtë kuptim të menaxhimit të integruar të politikave, ripërcakton kufijtë e sistemeve administrative dhe kërkon riformulimin e menjëhershëm të marrëdhënieve ekzistuese ndërmjet institucioneve të tyre përbërëse si dhe zhvillimin e marrëdhënieve të reja. Është e pamundur që të grupohen dhe ndahen përgjegjësitë për menaxhimin e punëve të jashtme dhe të brendshme. Në shumë raste, diferencimi mes politikave të jashtme dhe të brendshme, është pa vend. Politikat që tradicionalisht janë menduar si tërësisht kombëtare, fitojnë një dimension evropian. Nga ana tjetër, politikat integruese, për t'u implementuar, shpesh varen nga bashkëpunimi me, dhe ndërmjet qeverive kombëtare. Kompetencat (në kuptimin ligjor) të pushteteve vendimmarrëse mund t'iu kalohen institucioneve evropiane, por kapacitetet menaxhuese të nevojshme për t'i bërë ato që të funksionojnë në praktikë, janë të përqëndruara më tepër në nivel kombëtar dhe nënkombëtar.

174. Kjo do të thotë që në punët e përditshme kombëtare të menaxhimit të politikave, punonjësit e administratës dhe politikanët e brendshëm të zgjedhur në qeveri, janë të detyruar që të punojnë brenda kuadrit të një sistemi më të gjerë të Bashkimit. Kjo është e aplikueshme si për hartimin e politikave, periudhën post-hyrëse, si dhe implementimin e politikave në fazën para-aderimit. Vëllimi i punës me të cilin ata duhet të merren është në rritje nga të dyja anët. Si nëpunësit dhe politikanët që luajnë role në front të parë, duhet të tregohen të aftë që të zhvendosen sa para dhe mbrapa në një kontekst kombëtar dhe Evropian.

175. Sigurisht, disa ministri do të kenë vetëm interesa anësore dhe specifike në disa aspekte të politikave integruese. Të tjerë ka të ngjarë që të përfshihen shumë më tepër. Por pika kyçe është që evropianizimi gëzon një impakt shtrirës jo vetëm mbi politikat por dhe në organizimin administrative dhe mënyrën se si punët e qeverisë drejtohen në nivel kombëtar. Ajo që mund të jetë dukur si një shqetësim i ndarë dhe i veçuar i ndonjë ministrie të jashtme apo tregëtie, shndërrohet në një pjesë integrale e punës së përditshme në ministrinë që merret me bujqësi, industri, arsim, mjedis, dogana, migracion, etj.

176. Kjo nuk nënkupton se qeveritë kombëtare thjesht shënërrohen në agjentët administrativë të Bashkimit. Ato nuk janë rripa transmisioni për politikat evropiane. Është një pjesë e rëndësishme e detyrave dhe përgjegjësisë së nëpunësve dhe politikanëve kombëtarë që të përfaqësojnë interesat kombëtare në arenën evropiane. Kjo kërkon përgatitje të kujdesshme si dhe koordinim të mirë menaxhuar brenda administrave kombëtare. Për më tepër, kjo kërkon zhvillimin e lidhjeve me organizata ekonomike dhe shoqërore si dhe grupe interesi jashtë qeverisë. Qeverisja e besueshme nuk është vetëm një detyrë e qeverisë. Nëqoftëse qeveritë duhet të prezantojnë interesat e brendshme ekonomike vetëm mbi baza të larta teknike, për shembull, është e rëndësishme që interesat industrialë që mund të preken, të konsultohen. Ashtu si komentoni dhe raporti i fundit për pasojat e antarësimit në BE në administratën suedeze, të kuptuarit e interesave të prekura sociale dhe politike duhet të shihen si një çështje rutinë. “Me implementimin e direktivave të BE-së, për shembull, Agjensia për Zhvillim Administrativ, e sheh shumë të rëndësishëm faktin që organizatat me interesa specifike, të kenë mundësi që të paraqesin komentet e tyre” (Statskontoret, 1996, faqe 33. shih gjithashtu, faqen 35).

177. Pyetja se sa shumë konsultimet dhe format e tjera të koordinimit janë të përshtatshme dhe të arritshme, mbetet e hapur për debat. Ajo çka mbetet me rëndësi thelbësore është njohja e përhapur e nevojave për menaxhim efektiv të ndërvarësisë brenda dhe ndërmjet njësive dhe niveleve të ndryshme të qeverisjes, si edhe me interesat e jashtëm.

178. Çfarë implikimesh sjell kjo për programet e reformave të administrimit publik në vendet e Europës qendrore dhe lindore. Duhet bërë tre vërejtje të përgjithshme. Së pari, ajo që sapo u tha është tërësisht konsistente me pikat kryesore të strategjisë së përforcuar të aderimit të përfshirë në Axhendën 2000. Ky punim shkon pak më tutje në sugjerimin e faktit se ka nevojë për përcaktim të reformave të administrimit publik rreth strategjive kombëtare të aderimit. Qëllimi final i antarësimit në BE, siguron një pikë kyçe referimi në drejtimin e procesit të tranzicionit. Rrethanat e brendshme, prioritetet dhe nevojat duhet të merren parasysh për hartimin e një strategjie kapacitet ndërtuese.

179. Së dyti, ndërtimi i kapaciteteve, ngre probleme të ndryshme nga ato që ishin qendra e vëmendjes në drejtim të reformave të administrimit publik në Europën Perëndimore dhe gjatë, në dekadat e kaluara a më përpara. Udhëzimet e reformave të Administrimit të Ri Publik që kanë mbështetur shumë (por asnjëherë të gjitha) nga reformat, nuk janë më të përshtatshmet për vendet e Europës qendrore dhe lindore (Verheijen,1996). Ato shqetësohen më shumë për zvogëlimin e sistemeve të ndërtuara sesa në ndërtimin e sistemeve të reja; ato paraqesin tendenca të forta drejt

krijimit të organizimeve më të specializuara dhe diferencuara në nivele shumë të vogla. Në kontekstin e para-aderimit, nevojat më urgjente prisen dhe jo me habi, drejt një integrimi dhe koordinimi më të mirë në nivele shumë më të mëdha. Reformat e Administrimit të Ri Publik do të shërbenin vetëm për të rritur dizintegrimin nëqoftëse atyre do t'u jepej përparësia më e lartë.

180. Kjo çon në vërejtjen e tretë. Reformat e kërkuara në periudhën e para-aderimit nuk janë thjesht reforma që i takojnë menaxhimit të nivelit të ulët operacional. Ato janë reformat e sistemeve më të mëdha ku qeverisja dhe menaxhimi ndërveprojnë. Në vend të ngritjes së kapaciteteve të reja, struktura të reja institucionale duhet të ngrihen dhe zhvillohen për t'u siguruar se ato do të përdoren në mënyrën e duhur. Në lidhje me këtë, procesi i aderimit ka të bëjë me menaxhimin e procesit në një shkallë shumë të gjerë.

11. Përfundime

181. Përfundimi i Konferencës Ndër-Qeveritare 1996/97, marrëveshja mbi traktatin e Amsterdimit, prezantimi i Axhendës 2000 dhe lançimi i Strategjisë së Përforcuar të Para-Aderimit, shënon një hap të vendosur drejt valës së arshme të zgjerimit të Bashkimit Evropian. Qëllimi i këtij punimi ka qënë analiza e faktit se si vendet e Europës qendrore dhe lindore mund të përgatiten për t'u përballur me sfidat e aderimit. Në kundërshtim me valën e mëparshme të zgjerimit, problemi qendror i vendeve candidate është *aftësia* për të marrë përsipër përgjegjësitë e antarësimit, se sa gadishmëria e tyre për ta bërë një gjë të tillë. Prioriteti kryesor është hartimi i një strategjie për zhvillimin e kapaciteteve të nevojshme për të negociuar aderimin dhe që do të funksionojnë si Antarë efektivë dhe të besueshëm të Bashkimit Evropian.

182. Për shkak të përmasave dhe kompleksitetit të detyrës, është veçanërisht e rëndësishme të merret një pozicion afatgjatë, të shkohet përtej menaxhimit të aderimit, për të përfshirë edhe menaxhimin e antarësisë. Në fakt, kriteret e Kopenhagenit dhe mënyra se si ato janë konceptuar më tej, këtë koncept e shndërrojnë në kushtin kyç të antarësimit. Ky është një qëllim final ambicioz, por i cili ka kuptim si nga një këndvështrim nacional, ashtu edhe evropian. Objektivi strategjik për një vend kandidat, nuk është thjesht antarësimi në BE, por edhe krijimi i kapaciteteve për të përfituar nga antarësimi. Për vendet e Europës qendrore dhe lindore, të plotësosh kërkesat e aderimit, kërkon një ndryshim të menjëhershëm në efektivitetin e tyre. Kjo nuk mund të arrihet me një terapi shok, apo program eksploziv sepse në të përfshihet menaxhimi i ndryshimit në një shkallë tepër të gjerë. Në mënyrë paradokse, një ndryshim i menjëhershëm në efektivitet mund të arrihet me anë të një përqsasjeje graduale të ndërtimit të kapaciteteve për të shmangur mbingarkesën.

183. Një strategji e zhvillimit të kapaciteteve është propozuar. E para ka të bëjë me krijimin e një sistemi, në linjat e menaxhimit të projekteve, për menaxhimin e procesit të aderimit. Së dyti, çka sjell mbivendosje tek e para, është zhvillimi i kapaciteteve organizative dhe koordinimi ndërorganizativ për menaxhimin e antarësimit pas aderimit. E treta ka të bëjë me prezantimin e më shumë reformave të përgjithshme të administrimit publik për mbështetjen e evropianizimit.

184. Në mënyrë të ndarë dhe së bashku, këto tre komponentë të strategjisë kapacitet ndërtuese, përbëjnë një ngarkesë të madhe pune. Arritja e antarësimit në BE, dhe përfitimi si pasojë prej saj, kërkojnë vëmendje të posaçme në secilin prej tyre, megjithëse kjo mund të kushtojë më shumë kohë se sa do të donin politikanët apo publiku vendas. Suksesi varet nga ndërtimi i reputacionit si partner i besueshëm në procesin e integritimit. Procesin në tërësi duhet të mbështetet nga një kuptim i qartë i kushteve për një reformë të sukseshme dhe një përpjekje e planifikuar për t'i krijuar dhe mbajtur ato, si dhe një kujdes i ndërgjegjshëm mbi nevojat e ngritjes së kapaciteteve ndërtuese.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

185. Në secilin vend kandidat, një program kërkues i zhvillimit institucional dhe menaxhues është thelbësor për transformimin e kapaciteteve qeverisëse. Edhe në rrethanat më të favorshme, kjo gjë do të kërkojë një numër të caktuar vitesh. Fabula e lepurit dhe breshkës është domethënëse; bëji hapat më të vogla.

REFERENCA

CHRISTENSEN, Tom. “Përshtatja ndaj Proceseve të Evropianizimit”, studim i Ministrisë së Jashtme të Norvegjisë, *ARENA Report*, Nr. 2, Qershor 1996.

DROR, Yehezkel. “Tipi-Delta i Shërbimit të Nëpunësve të Lartë Civilë në Shekullin e 21-të”, *Revista Ndërkombëtare e Shkencave Administrative*, Vëll. 63/1, fq. 7-2, Mars 1995

MAJONE, Giandomenico. *Duke rregulluar Europën*, Routledge, Londër, 1996.

METCALFE, Les. “Koordinimi Ndërkombëtar i Politikave dhe Reforma e Administrimit Publik”, *Revista Ndërkombëtare e Shkencave Administrative*, Vëll 60, fq. 271-290, Sage, Londër, 1994.

METCALFE, Les. “Përgatitja Kombëtare për Kapacitetet Politikë-Bërëse për Menaxhimin e Koordinimit Kombëtar të Politikave në kontekstin e Integritimit Evropian”. *Ndërkombëtarizimi i Politik-Bërjes – Opsionet Institucionale dhe Organizative për Integritimin e Aspekteve Vendas dhe Ndërkombëtarë të Politikë-Bërjes*, SIGMA: Nr. 6, OCDE/GD(96)45, fq. 29-55, Paris, 1996.

NICOLAIDES, Phedon and Sylvia RAJA BOEAN. *Një Guidë drejt Zgjerimit të Bashkimit Evropian: Faktorët, Procesi, Axhenda, Negociatat* (Versioni i Ripunuar), Instituti Evropian i Administratës Publike, Mاستriht, Korrik 1997.

STATSKONTORET. *Efektet e Antaresimit në BE mbi Administratën Qeverisëse të BE-së*, raport i përgatitur mbi bazë të udhëzimeve të Qeverisë Suedeze, Statskontoret, 1996:7A.

STEIN, Janice Gross. *Ulja në Tryezë: Proceset Ndërkombëtare Para-Negociatore, Zyra e Shtypit të Universitetit Johns Hopkins*, Baltimore and Londër, 1989.

VAN DEN BROEK, Hans. “Dhoma e Pritjes”, *Teza — Një Ditar i Çështjeve të Politikës së Jashtme*, Vëll. 1, Nr. 1, Pranverë 1997.

VERHEIJEN, Tony. “Rëndësia e Reformave “Perëndimore” të Administrimit Publik” për vendet e Europës qendrore dhe lindore”, *Forumi i Administrimit Publik*, Vëll. II, Nr. 4, fq. 8-9, 1996.

**Kapitulli 3: Transpozimi i Direktivave të Komunitetit në Legjislacionin dhe Rregulloret e
Vendeve Anëtare**

Nga Jean-Louis Quermonne⁶

⁶ Jean-Louis Quermonne është Profesor i Shkencave Politike, Universiteti i Grenoble, Francë

1. Hyrje

186. Problemet me transpozimin e direktivave të Komunitetit në legjislacionin e Shteteve Anëtare të BE-së burojnë nga shkrirja graduale e sistemeve politike dhe ligjore të Shteteve Anëtare dhe ndoshta dhe Anëtarëve aspirues me ato të Bashkimit Evropian. Aty ku bëhet fjalë për Bashkimin, procesi kryesisht, për të mos thënë ekskluzivisht, prek shtyllën e parë të njohur si Komunitetit Evropian i Qymyrit dhe Çelikut (KEQÇ), Komuniteti Ekonomik Evropian (KEE), Komuniteti EuroAtomit (KEA), të krijuar përkatësisht sipas traktateve të Parisit (1951) dhe Romës (1957). Nëqoftëse faza e tretë e Bashkimit Monetar Evropian, hyn në fuqi në 1 Janar të vitit 1999, Komuniteti do të përfshijë gjithashtu dhe një Sistem Evropian Qendror Bankash (SEQB) dhe me atë rast, me kusht që Traktati i Amsterdimit të nënshkruhet dhe ratifikohet, do të përfshijë edhe dispozitat e shtyllës së tretë të Komunitetit.

187. Njëra anë e këtij procesi është ndërlidhja mes institucioneve ligjore dhe rendit ligjor të Shteteve Anëtare dhe atyre të Bashkimit evropian. Megjithatë, lidhjet mes të dyjave nuk janë si lloji i zakonshëm i lidhjeve të rregullta mes shteteve sovraane dhe organizatave ndërkombëtare, apo mes rrethave ligjore të brendshme dhe ndërkombëtare. Në fakt, është me rëndësi të dihet nëse Shtetet Anëtare ndjekin traditat ligjore dualiste apo moniste. Aspekti dallues i së drejtës komunitare qëndron në tre karakteristika kryesore të njohura nga Gjykata e Drejtësisë së Komuniteteve Evropiane (GJDK), zbatimi i drejtpërdrejtë dhe i menjëhershëm i tyre, përparësia mbi legjislacionin e brendshëm dhe uniformiteti në interpretim. Tre rregullat janë të aplikueshme për të gjithë të drejtën komunitare, qoftë ajo legjislacion kryesor (traktatet themeluese apo të aderimit), qoftë legjislacion dytësor (rregullore, direktiva, vendime)⁷.

188. Përderisa e drejta komunitare ndërfitet drejtpërdrejt në sistemet ligjore të çdo vendi anëtar, ajo nuk duhet të bëhet pjesë e legjislacionit të brendshëm për të krijuar efekte juridike në atë vend, megjithëse rasti i direktivave është i ndryshëm (shih më poshtë).

189. Masat ma zbatim të përgjithshëm në formën e legjislacionit dytësor, duhet vetëm të botohen në Fletoren Zyrtare të Komunitetit Evropian (FZKE) për t'u shndërruar në ligj në datën e hyrjes në fuqi, ose ndryshe, në ditën e 20-të pas botimit në Fletoren Zyrtare, ndërkohë që masat individualisht të aplikueshme, hyjnë në fuqi me njoftimin e tyre. Që nga ajo datë e më tutje, institucionet e vendeve anëtare, dhe qytetarët e tyre, sipas rastit, janë të detyruar t'i nënshtrohen fuqisë ligjore së tyre, fuqi e cila është objekt rishikimi nga gjykatat kombëtare.

190. Direktivat, nga ana tjetër, ndryshojnë në disa mënyra nga aktet e tjera të legjislacionit dytësor. Jo për çudi, ato ngrenë një sërë problemesh në kufirin mes sistemeve ligjore të brendshme dhe komunitare – probleme të cilave Shtetet Anëtare dhe institucionet evropiane iu kanë dhënë përgjigje të ndryshme të cilat Gjykata e Luksemburgut është përpjekur t'i harmonizojë në praktikën e saj.

191. Ky punim sigurisht që nuk mund të bëjë një analizë të plotë të praktikave të përdorura nga të 15 shtetet anëtare të Bashkimit për zbatimin e direktivave të Komunitetit. Ai vetëm do të përpiket të vërë në dukje, shumëllojshmërinë duke përshkruar praktikat më të shpeshta dhe origjinale. Do të marrë gjithashtu parasysh dhe rrethanat specifike mbizotëruese në vendet e Europës qëndrore dhe lindore dhe do të përpiket të përzgjedhë shembuj përdorimi për to. Por përpara, së ta bëjë këtë, sidoqoftë, duhet shpjeguar natyra e veçantë e direktivave të Komunitetit. Më pas raporti do

⁷ QUERMONNE, Jean-Louis. *Sistemet politike të Bashkimit Evropian - Clefs*, Ed. Montchrestien, botimi i 2-të, fq. 59-71, Paris, 1994.

të përqëndrohet në prezantimin e disa ideve mbi problemet specifike të transpozimit të direktivave në legjislacionin e shteteve të reja aplikante për antarësim.

192. Për këto arsye, punimi do të ndahet në tre pjesë. Pjesa e parë do të përqëndrohet në veçantinë e direktivave për sistemet ligjore që duhet t'i implementojnë ato. E dyta, që përbën pjesën kryesore të raportit, do të përqëndrohet në metodat e ndryshme të implementimit të përdorura në Shtetet Anëtare të BE-së. Pjesa e tretë, do të hedhë një vështrim në rrethanat konkrete të vendeve që kanë aplikuar aktualisht për antarësim dhe do shqyrtojë ndryshimet që aderimi i tyre mund të sjellë në institucionet evropiane si rezultat i zgjerimit.

2. Veçoria e Direktivave në Kufirin mes Sistemeve Ligjore Komunitare dhe të Shteteve Anëtare.

193. Ashtu si dhe akte të tjera normative të institucioneve komunitare, direktivat kanë karakteristika të legjislacionit dytësor komunitar, por kanë dhe aspektet specifike të tyre. Kjo duhet kuptuar drejt.

194. Ashtu si rregulloret dhe vendimet – dhe në të kundërt me rregullat që zakonisht qeverisin marrëdhëniet mes së drejtës së brendshme dhe asaj ndërkombëtare – direktivat kanë efekte të drejtpërdrejta dhe të menjëhershme në sistemet ligjore të vendeve anëtare; në fakt, ato kanë përparësi mbi legjislacionin e brendshëm dhe interpretohen në mënyrë uniforme nga GJDK e rastet e referuara tek ajo nga gjykatat kombëtare.

195. Këto tre aspekte nuk janë të përmendura haptazi në traktate, por janë shfaqur gradualisht nga praktika e Gjykatës së Drejtësisë. Në njohjen e “një rendi të ri të së drejtës ndërkombëtare (...), subjekt i së cilës janë jo vetëm Shtetet Anëtare por njëkohësisht edhe qytetarët e tyre” (Rasti 26/62 Van Gend en Loos, 5 Shkurt 1963), dhe në kuptimin e integritit si qëllimi final i një Tregu Unik, Gjykata ka vërejtur se “Traktati (i KEE-së) ka krijuar sistemin e vet juridik i cili (...) është shndërruar në një pjesë integrale të sistemeve ligjore të Shteteve Anëtare” (Rasti 6/64 Costa v. ENEL, 15 Prill 1964). Detyrimi për të siguruar se rregullat e Komunitetit janë tërësisht të zbatueshme e ka çuar Gjykatën në njohjen e përparësisë të së drejtës komunitare mbi rendin ligjor të çdo Shteti Anëtar (Simmenthal, 9 Mars 1978).

196. Kështu, direktivat e Komunitetit, ashtu si rregulloret dhe vendimet, janë pjesë integrale e një rendi të caktuar ligjor. Ato hyjnë në fuqi në përputhje me Nenin 191 të Traktateve të KE-së, përkatësisht në datën e njoftimit, ose në rastin e botimit në Gazetën Zyrtare, në datën e specifikuar në direktivë, ose përndryshe, në ditën e 20-të pas datës so botimit; sidoqoftë, dispozitat përfundimtare të një directive mundet që edhe ta shtyjnë për më vonë datën e dyrjes në fuqi⁸. Veç kësaj, në mungesë të një hierarkie normash bazuar në ndonjë test organik apo formale, një direktivë mund të nxirret nga Këshilli me propozim të Komisionit Evropian në konsultim, bashkëpunim apo bashkëvendimmarrje me Parlamentin Evropian, ose vetëm nga Komisioni. Në rastin e fundit, sidoqoftë, direktiva nxirret në përputhje me dispozitat e shprehura të traktateve, ose në rastet më të shumta, në varësi të rregullave të nxjerra nga Këshilli, i cili e ka udhëzuar Komisionin ta zbatojë.

197. Në çdo rast, direktivat e Komunitetit janë akte normative. Si pasojë, ato nuk kanë asgjë të përbashkët me direktivat administrative të para në Francë apo Gjermani. Sidoqoftë, ato janë të krahasueshme me “rekomandimet” nën Traktatin KEQC, të cilat gjithashtu kanë fuqi normative.

⁸ SIMON, Denys. *Direktiva Evropiane — Njohja e së Drejtës*, Dalloz, Paris, 1997.

198. Nërkojë që direktivat janë të ngjashme me rregulloret dhe vendimet, megjithatë ato përbëjnë një lloj të veçantë të instrumentave ligjorë të Komunitetit. Kjo gjë, njihet në Nenin 189, paragrafi 3, të Traktatit të KE-së i cili thotë se “një direktivë është e detyrueshme, në drejtim të rezultatit i cili duhet arritur për secilin Shtet Anëtar të cilit i drejtohet, por mbetet në dorë të organeve kombëtare të zgjedhin format dhe metodat e vënies në jetë”.

199. Direktiva komunitare, si një zgjerim i konceptit të rekomandimit, parë së hershmi në Traktatin e KEQK, është instrumenti i vetëm i legjislacionit evropian që ka të bëjë me “një proces dy-fazësh apo dualist, gjë që nënkupton me përkufizim, ndërhyrjen e njëpasnjëshme të organeve komunitare dhe atyre kombëtare”⁹. Kjo ngre dy çështje, përkatësisht problemin ligjor të transpozimit të direktivës dhe problemin politik të vënies në jetë të saj, kjo e fundit përbën qëllimin kryesor të këtij punimi.

200. Por veçantia e direktivave nuk mbaron këtu. Megjithëse “detyruese” në të njëjtën mënyrë si rregullore dhe vendimet, ato detyrojnë vetëm subjektet e përcaktuara në to, përkatësisht shtetet apo ndërmarrjet e njoftura. Sidoqoftë, për sa kohë, pjesa më e madhe e direktivave iu drejtohen të gjitha Shteteve Anëtare, është bërë e zakonshme që ato të botohen në Fletoren Zyrtare, që pas përshkrimit të tyre nga Gjykata e Drejtësisë si masa “të zbatimit të përgjithshëm” (22 Shkurt 1984, Kloppenburg, 70/83, Rec. 1075). Kështu që, fakti i implementimit të tyre të njëkohshëm dhe uniform, i shndërron ato në instrumenta jo të drejtpërdrejtë të legjislacionit komunitar. Përdorimi i direktivave për institucionalizimin e tregut të brendshëm, në përputhje me Aktin Unik Evropian të vitit 1986, i vendosi ato shumë lart në rendin ligjor, dhe shqetësimi i Shteteve Anëtare për të sqaruar masat mbi implementimin e tyre, i zhvilloi ato akoma më tej.

201. Sidoqoftë direktivat, ndryshe nga rregulloret, kanë vetëm fuqi ligjore të kufizuar. Ato janë detyruese mbi Shtetet Anëtare vetëm në kuptim të rezultatit që duhet arritur, por jo për sa i takon “formave dhe metodave”. Kjo gjë i jep Shteteve Anëtare liri të konsiderueshme veprimi, për shkak të parimit të subsidiaritetit. Në krahasim me autoritetin që i është dhënë *Länder-it* gjerman në implementimin e legjislacionit federal, traktatet themeluese lejojnë liri të konsiderueshme veprimi për Shtetet Anëtare në implementimin e direktivave.

202. Rrjedhoja logjike e kësaj do të kishte qënë bërja detyruese e një direktive, në terma ligjorë, vetëm vë Shtetet Anëtare dhe nënndarjet territoriale përgjegjëse për implementim. Por ky interpretim, bazuar pjesërisht në marrëdhëniet mes sistemeve ligjore vendase dhe atyre ndërkombëtare, mund të ketë dëmtuar zbatimin uniform dhe suprem të së drejtës komunitare, dhe si pasojë dhe politikat e përbashkëta të Bashkimit në Shtetet e ndryshme Anëtare. Prandaj, gjykatat kombëtare dhe Gjykata e Drejtësisë janë prirur drejt pranimi të vlefshmërisë së zgjeruar së direktivave të Komunitetit në disa raste, veçanërisht për të ndëshkuar ato vende të cilat nuk i kanë implementuar ato, apo nuk e kanë bërë këtë në mënyrën e duhur¹⁰. Për më tepër, Traktati i Romës, sipas interpretimit të shpeshtë nga Gjykata e Luksemburgut, ka përcaktuar sanksione për mosveprimin nga ana e Shteteve Anëtare duke vendosur procedura për mos-përmbushje të cilat mund të vihen në lëvizje nga Komisioni me inisiativën e tij ose nga Shtetet Anëtare. Traktati i Mاستrihit parashikon gjoba të mëdha apo sanksione me pagesë për mosp zbatim të vendimeve të Gjykatës¹¹.

⁹ SIMON, Denys. *Direktiva Evropiane*, vp. cit, fq. 23.

¹⁰ MANIN, Philippe. “Pakthyeshmëria e direktivave: disa pyetje”, *Revista Tremujore e së Drejtës Europiane*, fq. 669, 1990.

¹¹ BERTRAND, Christine. “Përgjegjësia e Shteteve Anëtare në rastin e mos zbatimit së direktivave komunitare”, *Revista e së Drejtës Publike*, fq. 1507, 5-1995.

203. Për pasojë, implementimi efektiv dhe interpretimi i direktivave nuk mbeten në dëshirën e Shteteve Anëtare. Metodot e përdorura nga to duhet të mbeten brenda një kuadri të caktuar. Pas një periudhe të gjatë në të cilën Shtetet Anëtare nuk i implementonin direktivat (më pak për shkak të keqbesimit nga ana e qeverive të tyre se sa për shkak të pamjaftueshmërisë së administratave të tyre apo procedurave të ngadalta parlamentare), implementimi i përgjithshëm u rrit nga 89.3 për qind në Dhjetor të vitit 1991, në një 93.6% të arsyeshëm në Mars të vitit 1992.

204. Më tej akoma, paralajmërimi i nenit 171 të Traktatit të KE-së, i përcjellë nga Traktati i Mاستrihtit, po ndihmon që Shtetet Antarë me prirje për mospërmbushje të vijnë në rrugën e duhur. Kohët e fundit, Republika Federale e Gjermanisë, nën kërcënimin e një gjobe pas një thirrje për herë të dytë të Gjykatës së Drejtësisë nga Komisioni, më në fund ndërmori hapa për zbatimin e direktivës mbi cilësinë e ujit dhe shangu një penaltit prej 265.000 ECU në ditë. Italia, nën kërcënimin e një pagese ditore prej 123.000 ECU, gjithashtu u bind. Të gjithë këto aspekte të regjimit juridik qeverisës të direktivave do të shqyrtohen më thellë në pjesën e dytë të këtij raporti, në lidhje me sanksionet që mund të aplikohen mbi Shtetet Anëtare për t'i detyruar ato që t'i vënë në jetë direktivat ashtu si duhet dhe përpara ndonjë afati të caktuar.

206. Për ta përfunduar shkurt pjesën e parë të këtij raporti, është me rëndësi të veçantë të vihet në dukje që ndërsa direktiva është pjesë integrale e së drejtës sekondare komunitare (Neni 189 i KE, paragrafi i parë), ajo gjithashtu karakterizohet nga dy veçori dalluese. Së pari, në sistemet e brendshme ligjore ajo ka efekt më pak të drejtpërdrejtë, për shkak të kufizimeve të rrepta të pasojave të saj nga individë privat (doktrina bën dallim mes mosekzistencës së efektit horizontal dhe efektit të kufizuar vertikal). Së dyti, brenda të njëjtit sistem ligjor, direktiva kërkon që Shtetet Anëtare të procedojnë me implementimin përpara afatit të përcaktuar në të, dhe megjithëse ata janë të lirë të përdorin ato forma dhe metoda që përmbahen në Kushtetutat e tyre, kjo gjë do të bëhet nën mbikëqyrjen e dyanshme të gjykatave kombëtare dhe Gjykatës së Drejtësisë në Luksemburg, e cila do të dëgjojë rastet e sjella para saj nga gjykatat kombëtare, si dhe procedimet për mospërmbushje.

207. Për të hedhur pak dritë mbi aspektin e dytë të këtyre veçorive, ka prirje për t'i krahasuar direktivat në rendin juridik evropian me "ligjet kuadër" të gjetura në disa vende. Sidoqoftë, më shumë se krahasim, ky do të ishte një imazh, për sa kohë ligjet kuadër ndryshojnë nga njëri vend në tjetrin.

3. Mënyrat e Ndryshme të Implementimit të Direktivave në Shtetet Kryesore Anëtare të BE-së

208. Cilido qoftë sistemi i vendosur nga praktika e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, metodat e përdorura nga Shtetet Anëtare për zbatimin e Direktivave të Komunitetit kanë qënë gjithmonë të ndryshme në disa aspekte. Ky fakt parashikohet në Nenin F të Traktatit të Mاستrihtit, i cili parashikon "Bashkimi do të respektojë identitetet kombëtare të Shteteve Anëtare, sistemet e qeverisjes të së cilëve mbështeten në parimet e demokracisë", dhe ndoshta dhe në nenin 3 B të Traktatit të KE-së dhe parimin e subsidiarititetit.

209. Ndryshimet që rrjedhin, në mënyrë të natyrshme lidhen – për të cituar sërish Nenin 189 të KE-së – me "format dhe metodat" të cilat lihen në vlerësimin e organeve të secilit Shtet Anëtar, se sa me "rezultatet që duhen arritur", të cilat duhet të jenë së bashku të frytshme dhe uniforme. Por metodat dhe format ngrenë tepër probleme që përlligjin ndryshimet. Ky punim nuk mund të bëjë një studim të plotë rreth praktikave të përdorura nga të gjitha Shtetet Anëtare të Bashkimit

Evropian¹². Megjithatë, ai sjell disa shembuj domethënës, të zgjidhur ose për shkak të rolit të veçantë të Shtetit Anëtar brenda Bashkimit, ose sepse ky Shtet ka gjetur një rrugë veçanërisht origjinale për të vënë në jetë Direktivat e Komunitetit. Regjimi politik i ndryshëm gjithashtu duhet marrë parasysh, megjithëse pjesa më e madhe e vendeve kanë regjime parlamentare të cilat ndryshojnë nga shkalla e racionalizimit, disa duke qënë gjysëm presidenciale (Franca në veçanti), dhe ajo që ka më shumë rëndësi në terma të traditës dhe kulturës së tyre politike dhe jetës parlamentare si dhe strukturave të sistemeve juridike të tyre.

210. Në këto kontekste të ndryshme, katër tipe të ndryshëm organesh kombëtare përballen me problemin e implementimit të direktivave, përkatësisht qeveritë si organ diplomatik dhe administratat e tyre; parlamentet si organe ligjvënëse; gjykatat e zakonshme dhe administrative; dhe në disa raste gjykatat kushtetuese.

211. Fakti që qeveritë vendeve ndihmojnë jo vetëm në hartimin e draft direktivave brenda Këshillit të Ministrave të BE-së, por gjithashtu dhe i implementojnë ato, sigurisht që i vendos ato në pararojë. Por efënca e administratave të tyre është gjithashtu një faktor vendimtar në përcaktimin e faktit se sa mirë do të realizohet një gjë e tillë. Për një kohë të gjatë, arsyeja më e shpeshtë e vënë re nga Komisioni dhe Gjykata e Drejtësisë, nuk është keq besimi nga ana e qeverisë se sa paaftësia nga ana e drejtorive të administratës për të përballuar ritmet dhe aspektet teknike të implementimit. Ka pasur gjithashtu raste ku qeverisja qëndore, me transferimin e përgjegjësisë tek organet federale apo rajone të decentralizuara, në fakt e ka komplikuar procesin dhe e ka vonuar atë akoma më shumë. Sidoqoftë, nga ana e Bashkimit Evropian dhe Gjykatës së Drejtësisë, është Shteti Anëtar ai që mban i vetëm përgjegjësitë.

212. Për t'i kapërcyer këto vështirësi, disa qeveri e kanë parë të nevojshme ta pajisin administratën e tyre me udhëzime të detajuara mbi zbatimin e së drejtës komunitare. Franca ka përdorur qarkore (sodimos ato të 22 Shtatorit 1988 dhe 25 Janarit 1990), dhe Spanja vendimin e 10 Shtatorit 1990.

213. Qeveritë qëndrore kanë zgjedhur një ose dy përfaqje për të siguruar koordinim me s gjithë drejtorive të qeverisë për të harmonizuar marrëdhëniet e tyre me Brukselin, nëpërmjet përfaqësuesve të përhershëm të caktuar në institucionet komunitare. Franca dhe Mbretëria e Bashkuar, të dyja si shtete të centralizuara kanë ngritur njësi ndërministrrore të cilat raportojnë tek kreu i qeverisë¹³. Në Francë, ky quhet *Sekretariati i përgjithshëm i Komitetit ndërministror për Bashkëpunimin ekonomik Ndërkombëtar* (SPBN), dhe u ngrit me krijimin e Organizatës Ekonomike Evropiane për Bashkëpunim e vitit 1948 për t'u përdorur dhe në integrimin e mëtejshëm evropian¹⁴. Në Mbretërinë e Bashkuar, Sekretariati Evropian është përfshirë në Zyrën e Kabinetit dhe, megjithëse drejtoritë ministrore gëzojnë autonomi më të madhe, ai luan pak a shumë të njëjtin rol. Në Itali gjithashtu, Dekreti i 10 Marsit 1994 krijoi një sekretariat për çështjet e komunitetit, që raporton tek Kryeministri, por i cili bashkëpunon më ngushtë me drejtoritë ministrore të krijuara për të njëjtin qëllim.

214. Në pjesën më të madhe të vendeve të tjera, që nuk kanë njësi të tilla, liderat e vërtetë janë ministria e punëve të jashtme dhe ministria e ekonomisë dhe financave, megjithëse objekti i çdo

¹² Për detaje të mëtejshme, shih RIDEAU, Jowl. *Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian – përshatjet, ndryshimet, rezistenat*, LGD, Paris, 1997.

¹³ QUERMONNE, Jean-Louis. *Aparati administrativ i Shtetit*, fq 37e tutje, Collection Points, Seuil, Paris, 1991.

¹⁴ LEQUESNE, Christian. *Paris-Bruksel — komente që bëjnë politikën evropiane të Francës*, Shtypi i Shkencave-Pô., Paris, 1993.

directive kërkon ndërhyrjen nga drejtoritë e ministrive përkatëse me njohuritë e nevojshme teknike për kërkua për implementim.

215. Në shtetet federale, detyra e zbatimit të së drejtës komunitare mund të ndërhyjë në kompetencat ekskluzive të shteteve të federuara. Në Gjermani, Lander kanë kompetenca akoma më të mëdha implementuese. Në raste të tilla, merren masa për ndërhyrje nga nënndarjet, ose drejtpërdrejt ose nëpërmjet dhomave të parlamentit që i përfaqësojnë ato, p.sh. Bundesrati në Gjermani dhe Austri. Një sistem më fleksibël shihet në Spanjë, në favor të Komuniteteve Autonome. Nëqoftëse projektligji skocez i decentralizimit shndërrohet në ligj, masa specifike duhet të merren për ta sjellë Skocinë në procesin vendimmarrës të komunitetit.

216. Nga ana tjetër, antarësimi në BE nuk ka pasur akoma ndonjë impakt aq të madh në strukturat e qeverive të Shteteve Anëtare. Në Francë, dhe akoma më pak në Finlandë, ai sigurisht ka theksuar pozitën e presidentit, i cili tani ka një detyrë në Këshillin Evropian. Në vende të tjera, janë kryetarët e qeverive ata që kanë përfitur. Por rezistenca nga ministrinë e punëve të jashtme, deri tani ja ka dalë që të kufizojë rolin e ministrave të çështjeve të integritit – nqs ka ndonjë të tillë – i cili mund të jetë zakonisht ministri i shtetit, delegat ministror apo një sekretar shteti. Vetëm ministrin italian (për dijeninë e autorit) i është dhënë disi një departament i vërtetë. Sidoqoftë, fakti që ministrat e çështjeve të integritit shpesh zënë vend në Këshill kur është puna për të rregulluar tregun e brendshëm, i bën ata që të pajisen me ekspertizë që ata si rrjedhojë kanë tendencë ta përdorin për të ushtruar kontroll politik mbi implementimin e direktivave të shumta.

217. Roli i tyre sigurisht do të rritej, nëqoftëse ashtu siç është sugjeruar, ministrat e punëve të jashtme të shndërrohen në ministra me rezidencë në Bruksel, për t'u ulur në Komitetin e Përfaqësuesve të Përhershëm (COREPER). Por ky nuk është akoma rasti.

218. Në përgjithësi, pavarësisht shpërndarjes së roleve brenda qeverive kombëtare, mbetet kryesisht në dorë të qeverisë që të sigurojë se implementimi po ecën ashtu si duhet. Pavarësisht nëse kjo bëhet me anë ligjesh apo rregulloresh, inisiative gjithmonë i mbetet qeverisë. Ja përse, qeveritë duhet të gjejnë metoda efçente të sinkronizimit dhe monitorimit të procesit të dyfishtë të transpozimit në ligje dhe rregullore.

219. Parlamentet luajnë rol shumë të madh në zbatimin e direktivave komunitare, në varësi të secilit vend. Kjo sepse, procesi ngre dy probleme të mprehta politike dhe kushtetuese, njëri ligjor dhe tjetri politik.

220. Problemi ligjor buron kryesisht nga mënyra se si ligjet dhe rregulloret lidhen me njëra tjetrin në secilin prej vendeve.

221. Në Francë, Kushtetuta e Republikës së V-të, cakton në mënyrë strikte territorin e legjislacionit për fushat e listuara në Nenin 34, ndërkohë që të tjerat bien automatikisht në territorin rregullator siç specifikohet më tej në Nenin 37. Ky inovacion, i pasqyruar me shkrim më Kushtetutën e vitit 1958 për të zvogëluar numrin e ligjeve të kaluara në parlament, ka krijuar pasojën “e mbrapshtë” të kufizimit të rolit të Parlamentit në transpozimin e direktivave të Komunitetit. Përshebull, në vitin 1992, doli se nga 1000 instrumentat e transpozimit, vetëm 75 kishin natyrë legjislative¹⁵. Në mënyrë paradoksale, vendimi se cila nga direktivat kërkon ndërhyrje të detyrueshme nga Parlamenti, në përgjigje të projektligjeve të paraqitura nga qeveria, është një detyrë që bie – me kërkesën e qeverisë – mbi *Këshilli i Shtetit*, për shkak të një

¹⁵ *Rapport public*, Conseil d'Etat, 1992.

qarkoreje të thjeshtë të Kryeministrit të datës 25 Janar 1990. Në çdo rast, atëherë kur paralementarëve iu kërkohet të luajnë ndonjë rol, ata shpesh ankohen se direktivat janë aq të detajuara sa gjithçka që mund të bëjnë, është vetëm t'i "aprovojnë" ato.

222. Në Danimarkë nga ana tjetër, *Folketing-u* (Parlamenti), i cili i ruan me fanatizëm prerogativat e tij, e ka kufizuar rreptësisht pushtetin e qeverisë për të miratuar rregullore, dhe vetëm në raste të rralla, miraton ligje që e delegojnë tek qeveria detyrën e implementimit të direktivave komunitare. Këtu, më shumë se kudo tjetër, sovraniteti parlamentar kundërshton fushën rregullatore që është e gjerë dhe autonome. Si pasojë, Parlamenti ose ushtron prerogativat e tij, ose i delegon ato tek qeveria mbi baza *ad hoc* por duke ushtruar një kontroll të rreptë *a posteriori*.

223. Në Spanjë, nga ana tjetër, megjithëse Gjykatat e Përgjithshme janë kompetente për të gjitha çështjet mbi të cilat Parlamenti ka vendosur një herë me ligj, Neni 82 i Kushtetutës i autorizon ato me përjashtim të disa fushave të caktuara, që të delegojnë tek qeveria pushtetin e nxjerrjes së vendimeve me fuqinë e ligjit në fusha të caktuara, përfshi këtu dhe implementimin e direktivave të Komunitetit.

Në Greqi, implementimi shfaqet praktikisht në të gjitha rastet e përshtatjes së ligjeve të miratuara nga Parlamenti Grek. Madje edhe në Mbretërinë e Bashkuar, pavarësisht prestigjit të *Westminster Parliament*, Akti i Komunitetit Evropian të vitit 1972 "parashikon se zbatimi i së drejtës komunitare, edhe atëherë kur kjo synon zëvendësimin e ndonjë dispozite të së drejtës së brendshme apo një Ligj të Parlamentit, duhet bërë nga Këshilli i Ministrave ose nëpërmjet rregulloreve se sa me ndonjë Ligj të Parlamentit si të tillë"¹⁶.

224. Një praktikë origjinale ka mbizotëruar në Itali që në vitin 1989 me Aktin La Pergola. Në fillim ishte qeveria ajo që zbatonte direktivat komunitare rast pas rasti me anë të një legjislacioni të miratuar menjëherë pas kësaj date, më pas Parlamenti Italian e racionalizoi punën administrative dhe legjislative të Shtetit, si më poshtë: çdo vit përpara datës 31 Janar, qeveria duhet të përgatisë një projektligj në të cilin caktohen "masat për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga antarësimi i Italisë në Komunitetin Evropian". Ky Akt Komunitar i përvitshëm, përfshin në veçanti të gjitha masat e nevojshme për implementimin e direktivave, ose në formën e ligjeve, ose nëpërmjet delegimit të pushteteve. Një shtojcë e këtij Akti përcakton një listë direktivash të cilat qeveria duhet t'i implementojë nëpërmjet rregulloreve të saj, çka duhet të ndodhë brenda 4 muajsh nga hyrja në fuqi e Aktit.

225. Praktika e ndjekur që nga viti 1990 në Itali, padyshim tregon që delegimi i pushteteve ligjvënëse mbetet mjeti kryesor për zbatimin e direktivave¹⁷. Rishikimi i përvitshëm nga Parlamenti në çdo rast është rritur. Rajoneve me status të veçantë, gjithashtu iu është dhënë pushtet i drejtpërdrejtë për të zbatuar direktivat në fushat që bien brenda përgjegjësisë së tyre, ndërkohë që rajonet e zakonshme duhet të presin për Aktin e Përvitshëm të Komunitetit përpara se ta bëjnë një gjë të tillë.

226. Në shtetet federale, nënndarjet e Shtetit sigurisht që kanë një rol më të rëndësishëm për të luajtur. Kështu është për Austrinë dhe Belgjikën, por në veçanti për Gjermaninë. Neni i ri 23, i Ligjit Themelor, në vijim të rishikimit kushtetues të vitit 1992, i jep *Landeve* në mënyrë individuale ose nëpërmjet *Bundesratit*, pushtete të vërteta në lidhje me direktivat, zbatimi i të

¹⁶ DUTHEIUL DE LA ROCHERE, Jacqueline and Malcom JARVIS in RIDEAU, Joël, *Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian*, vp. cit., p. 409.

¹⁷ ASTENGO, François, fq. 328.

cilave prek kompetencat e tyre të njohura kushtetuese. Kjo tendencë është përhapur akoma më shumë me kalimin e kohës. Kohët e fundit është vënë re se ndjeshmëria e Landeve ndaj prerogativave të tyre është e tillë sa të shpjegojë edhe qëndrimin e Kancelarit Kohl në negociatat e Traktatit të Amsterdimit, në lidhje me zgjerimin e votimit me shumicë të cilësuar në Këshillin e Bashkimit Evropian.

227. Landet përgjegjëse në Gjermani për implementimin e legjislacionit federal, kanë insistuar për këtë arsye që të jenë më afër me përgatitjen e direktivave të Komunitetit që nga fillimi. Ky është, nga ana tjetër, edhe aspekti tjetër i problemit, përkatësisht pjesëmarrja e parlamenteve kombëtare, vetë, në legjislacionin evropian, i natyrës më shumë politike.

228. Meqënëse ky problem e prek vetëm në mënyrë indirekte implementimin e direktivave, do të trajtohet vetëm shkurtimisht në këtë punim. Por, për sa kohë, parlamentet kombëtarë janë bërë dalëngadalë të ndërgjegjshme si për rolin e tyre të kufizuar për manovra në lidhje me implementimin e direktivave, ashtu edhe për shtrirjen e legjislacionit komunitar në fusha akoma më të gjerë, ky aspekt i problemit është shndërruar në vetvete në një problem me rëndësi politike gjithnjë e më rritje.

229. Është e vërtetë që për arsye të prerogativave të tyre diplomatike, qeveritë kombëtare kanë qenë në gjendje të fitojnë, nëpërmjet ushtrimit të tyre brenda Këshillit të Bashkimit dhe COREPER në Bruksel, shumë nga pushtetet legjislative që deri tani kanë përjashtuar Parlamentin Evropian. Ky dhunim i ndarjes së pushteteve është parë gjithnjë e më shumë si një “deficit demokratik”. Përpjekja e qeverive për ta shndërruar Komisionin Evropian në “dashin e kurbanit” të këtij procesi, është bërë gjithnjë e më pak e bindshme.

230. Duke u bazuar në sa më sipër, pa përmendur dhe kërkesën e Parlamentit Evropian tek partnerët e tij dhe në Konferencën Ndërqeveritare të vitit 1997 për ri-krijimin e një dhome të dytë në Parlamentin Evropian të përbërë nga (ashtu si para dhe vitit 1997) nga anëtarë të parlamenteve kombëtare, ose në mungesë të saj, për krijimin e një trupi ndërparlamentar për të rishikuar zbatimin e parimit të subsidiaritetit, parlamentet kombëtare e kanë treguar në një numër të madh rastesh vendosmërinë e tyre për të mos e humbur autoritetin. Në shumicën e rasteve, praktikat e brendshme kushtetuese herët a vonë, janë zgjeruar. Sidoqoftë, kohët e fundit janë bërë edhe disa hapa drejt bashkëpunimit ndërparlamentar.

231. *Folketing-u* danez ka shkuar më larg se qeveria e tij në lidhje me këtë çështje. Kjo e fundit duhet t’i përcjellë komisionit parlamentar evropian të gjitha propozimet për rregullore, direktiva dhe vendime të paraqitura nga Komisioni Evropian tek Këshilli i Bashkimit. Ministri danez duhet të dalë përpara këtij komisioni, i cili e udhëzon atë mbi qëndrimin që duhet të mbajë në Bruksel. Nëqoftëse ai duhet të mbajë një pozicion tjetër për qëllimin e negociatave, ai duhet të ridalë përpara komisionit përpara marrjes së ndonjë vendimi final.

232. Sigurisht që nëqoftëse të 15 parlamentet kombëtarë të Bashkimit Evropian do të mbanin të njëjtin qëndrim, procedura vendimmarrëse tashmë komplekse e Komisionit do të mbetej padyshim në vend numëro. Parlamente të tjera, për këtë arsye kanë zgjedhur një mënyrë më fleksibël rishikimi të përshkruar si “objekt i rrahjes nga parlamenti”. Kjo procedurë e brendshme thjesht i detyron qeveritë për t’i informuar parlamentet kombëtarë në kohë reale, nëpërmjet komisioneve të përshtatshëm apo delegacioneve, dhe për t’i shfaqur qëndrimet e tyre në Bruksel në varësi të konsultimeve ose skadimit të një afati të caktuar. Sidoqoftë, përgjegjësia politike e qeverive me sistemet paramentare nuk do të thotë që ministriat janë duar lidhur, dhe ata janë akoma të lirë të negociojnë. Pra, nga ana e tyre ka akoma vend për manovra.

233. Sisteme të këtij lloji, tani veprojnë në pjesën më të madhe të vendeve Anëtare të Bashkimit, me shkallë të ndryshme fleksibiliteti dhe në varësi të dhomave të parlamentit. Ato gjenden veçanërisht në Mbretërinë e Bashkuar, Gjermani, Hollandë dhe Spanjë. Në Francë, një procedurë e tillë është trupëzuar në Nenin 88(4) të Kushtetutës, në vijim të rishikimit kushtetues të vitit 1992 i cili i dha parlamentit të drejtën e miratimit të rezolutave ku të shpallnin qëndrimet e tyre në lidhje me projekt rregulloret apo direktivat komunitare me implikime ligjore.

234. Në vitin 1997, përdorimi i gjerë i kësaj praktike bëri që Konferenca Ndërqeveritare të shtojë një protokoll në Projekt Traktatin e Amsterdimit mbi rolin e parlamenteve kombëtarë në Bashkimin Evropian, me qëllimin e njohjes së kësaj praktike. Përveç institucionalizimit të Konferencës mbi Organet e Specializuara në Çështjet e Komunitetit (COSAC), të krijuar në Paris, në vitin 1989, protolloli parashikon që parlamentet kombëtarë të informohen në tre mënyrat e mëposhtme:

- të gjithë dokumentet konsultative të Komisionit (libra jeshilë, të bardhë dhe njoftime) duhet t'i përcillen menjëherë parlamenteve kombëtarë të Shteteve Anëtare;
- propozimet ligjore të Komisionit, të shqyrtuara nga Këshilli në përputhje me nenin 151 të Traktatit krijues të KE-së, duhet t'i njoftohen brenda një kohe të mjaftueshme qeverive të shteteve anëtare për t'u siguruar se ato do t'i përcillen në mënyrën e duhur parlamenteve kombëtare;
- një afat 6 javor duhet të skadojë që nga data kur një propozim ligjor apo masë e propozuar për aprovim sipas Titullit VI të Traktatit të Bashkimit Evropian vihen në dispozicion të Parlamentit Evropian dhe Këshillit në të gjitha gjuhët dhe data kur ky propozim është përfshirë në axhendën e Këshillit për vendim, si me qëllimin e aprovimit të një instrumenti ose me qëllimin e marrjes së një qëndrimi të përbashkët në përputhje me Nenin 189B ose 189C, me përjashtime të mundshme në raste urgjente arsyet e të cilave (rasteve) duhet të paraqiten në instrumentin apo qëndrimin e përbashkët.

235. Përpara se të implementojnë një direktivë apo delegojnë një funksion tek qeveritë e tyre, parlamentet kombëtare, duhet për këtë arsye të informohen ashtu si duhet mbi negociatat dhe diskutimet paraprake. Pa i shndërruar domosdoshmërisht parlamentet në aktorë, këto masa duhet t'i lejojnë ato që të ushtrojnë përgjegjësitë e tyre specifike në kushte më të mirë.

236. Gjykatat kombëtare vihen gjithashtu në lëvizje për të ndërhyrë në zbatimin e direktivave komunitare. Një ndërhyrje e tillë, e cila i jep atyre mundësinë të dënojnë mospërputhshmërinë apo parregullësitë e pushteteve të tjera, nuk ndryshon në përmbajtje nga mbikëqyrja që ato ushtrojnë mbi zbatimin e së drejtës evropiane nga Shtetet Anëtare në tërësinë e saj¹⁸.

237. Gjykata e Drejtësisë në Luksemburg, për më tepër, ka vënë në dukje në një vendim të 10 Prillit 1984 (Von Colson v. Kaman, 14/83, fq. 1891) se detyrimin të "Shteteve Anëtare" të rrjedhur nga direktivat mbi arritjen e rezultatit të parashikuar në to si dhe detyrimin të tyre, sipas nenit 5 të Traktatit, për të marrë të gjitha masat e duhura, qofshin ato të përgjithshme apo të veçanta, për të siguruar realizimin e tij, duhet t'i binden të gjitha organet e Shteteve Anëtare përfshi këtu, për çështje brenda juridiksionit të tyre, edhe gjykatat.

238. Për më tepër, për sa kohë e drejta komunitare duhet të interpretohet në mënyrë uniforme, gjykatat kombëtare janë të ftuara, atëherë kur teksti nuk është i qartë, t'i kërkojnë GJDK-së interpretimin e direktivës, dhe kjo gjë, e ka çuar Gjykatën e Luksemburgut që gradualisht të krijojë një kuadër interpretimi për gjykatat kombëtare. Së fundmi, shpeshësia krahasuese e

¹⁸ SIMON, Denys, vp. cit., fq. 80 e në vazhdim.

veprimeve për shkelje (1043 raste nga 1 Janari 1973 deri në 1 Janar 1994), i ka krijuar mundësinë Gjykatës që të sqarojë objektin pjesës më të madhe të direktivave komunitare rast pas rasti.

239. Nuk ka shumë vend në këtë punim për të analizuar rolet përkatëse të gjykatave kombëtare dhe Gjykatës së Drejtësisë. Me pak fjalë mund të thuhet që kjo e fundit siguron bindjen e të parave (gjykatave kombëtare) me tre parimet e përkufizuara nga Denys Simon si më poshtë¹⁹:

- mundësi për rishikim ligjor, me anë të të cilit “korrigjimet sipas së drejtës kombëtare procedurale nuk do të jenë më pak të favorshme në rastin e zbatimit të së drejtës komunitare sesa për procedime të ngjashme për të drejtën e brendshme”.
- mbrojtje e sanksionuar e palëve ndërgjyqëse të drejtat e të cilëve janë dhunuar nga organet kombëtare;
- aplikim *ex officio* i së drejtës komunitare nga gjykatat kombëtare, edhe atëherë kur kjo gjë nuk kërkohet nga vetë palët.

240. Përtej këtyre dispozitave procedurale, pyetja që ngrihet më shpesh lidhet me shkallën e efektit të drejtpërdrejtë të direktivave në rendin e brendshëm juridik.

241. Duhet pranuar, siç u vu në dukje edhe në pjesën e parë të këtij raporti, se direktivat, ashtu si rregulloret dhe vendimet janë pjesë integrale e legjislacionit dytësor të komunitetit. Si të tilla, ato ndajnë të njëjtat karakteristika. Por, siç u theksua dhe më parë, ato janë të veçanta sepse rezultati i tyre i drejtpërdrejtë mund të ndryshojë për sa kohë, për implementimin e tyre nevojiten masa të brendshme. Për këtë arsye, në mënyrë logjike, vetëm këto masa implementuese janë ato që duhet të thirren për zbatim.

242. Një zgjidhje e tillë ka të ngjarë të bëhet gjithmonë në mosmarrëveshjet mes individëve privatë, për shkak të karkterit horizontal të konfliktit (GJDKE, 14 Qershor 1994, Faccini Dori. C-91-92, Vol. I-3349). Nga ana tjetër, në konfliktin “vertikal” mes një individi privat dhe një Shteti Anëtar, një linjë e re e vendimeve të Gjykatës së Drejtësisë, pranoi, vetëm në rastin e plotësimit të disa kushteve të veçanta, mund të ketë një efekt të drejtpërdrejtë. Kushtet janë që direktivave në fjalë të jenë të qarta, të pakushtëzuara dhe të plota nga ana juridike. Sidoqoftë, akuzat e ngritura nga vendimet Ratti (GJDKE 5 Prill 1979, 148/78, fq. 1629) dhe Becker (19 Janar 1982, 8/81, fq. 53), në lidhje me dënimin e atyre Shteteve Anëtare të cilat kishin dështuar në implementimin e direktivave, bënë që Gjykata e Luksemburgut të marrë një qëndrim të bazuar më tepër mbi parimin e precedentit të së drejtës komunitare, për të penalizuar shtetet të cilat nuk përmbushnin detyrimet e tyre.

243. Një përjasje e tillë më e matur, e përzierë me rezistencën e gjykatave kombëtare, nga të cilat vendimi Cohn Bendit i Këshillit të Shtetit francez mbetet shembulli më i spikatur (GJDKE-së, 22 Dhjetor 1978, Dalloz, 1979, fq. 155), tani lejon që gjykatat kombëtare dhe vetë Gjykata e Drejtësisë të penalizojnë Shtetet Anëtare me sjellje të gabuar duke u mbështetur në përgjegjësinë e tyre civile. Në lidhje me gjykatat kombëtare, mund t'i referohemi, kësaj here në një kuptim pozitiv, shembullit të Këshillit të Shtetit francez në çështjen Rothmans, Philip Morris and Arizona Tobacco (28 Shkurt 1992, ADJA 1992, fq. 210). Për sa i takon gjykatës së Luksemburgut, vendimi mbi parimin që ka të ngjarë të mbizotërojë, mund të gjendet në çështjen Francovich dhe Bonifaci (19 Nëntor 1991 C-6/90 dhe C-9/909, I-5357).

244. Në fund të pjesës së parë të këtij raporti është përmendur impakti i frazës së re të krijuar nga Traktati i Mastrihtit përmes Nenit 171, i cili penalizon mospërmbushjen e vendimeve të Gjykatës

¹⁹ SIMON, Denys, vp. cit., fq. 80 e në vazhdim.

së Luksemburgut, nëpërmjet detyrimit të shtetit mospërbushës për të paguar një shumë gjigande apo gjobë të caktuar.

245. Përveç kësaj, duhet përmendur dhe kujtuar fakti se asnjë Shtet Anëtar nuk mund të shmanget nga detyrimet e tij për shkak të strukturave të tij të brendshme, pavarësisht nëse ato kanë të bëjnë me ndarjen e pushteteve legjislative dhe ekzekutive apo autonominë e organeve të decentralizuara apo të federuara (GJDKE, 22 Shkurt 1979, Komisioni kundër Italisë, 163/78, fq. 771).

246. Problem i diskutueshëm mbetet fakti nëse zbatueshmëria e drejtpërdrejtë, e menjëhershme dhe prioritare e së drejtës komunitare mbi të drejtën e brendshme janë të detyrueshme për gjykatat kombëtare nëse bëhet fjalë për ato direktiva të komunitetit të cilat dalin jashtë parashikimeve të së drejtës kushtetuese. Përgjigjia e kësaj pyetje është akoma larg të qenit uniforme për sa i takon legjislacionit dytësor të komunitetit.

247. Nga ana tjetër, disa vendime të Gjykatës së Drejtësisë, duket sikur e nënkuptojnë përparësinë e së drejtës komunitare si të tërë, mbi aktet ligjore të shteteve Anëtare, përfshi këtu edhe kushtetutat e tyre. Ky ishte, pa asnjë dyshim, interpretimi i bërë në vendimet e çështjeve *Costa v. ENEL* dhe *Simmenthal*, çka nënkupton në një analizë të fundit se vendimet e Gjykatës së Drejtësisë e konsiderojnë një akt ligjor komunitar, ndryshe nga e drejta ndërkombëtare, si të tillë që krijon një shtet federal evropian “virtual”.

248. Nga ana tjetër, pozitat e gjykatave kombëtare, dhe kur iu jepet mundësia, edhe gjykatave kushtetuese, duken shumë më të kualifikuara. Këshilli Kushtetues Francez dhe Këshilli i Shtetit, e shohin përparësinë e së drejtës komunitare si të bazuar më tepër në legjislacionin e brendshëm se sa në ndonjë akt ligjor komunitar të pavarur e të trupëzuar në një akt ligjor kombëtar, p.sh. kjo gjë rezulton edhe nga Neni 55 i Kushtetutës së Republikës së Pestë e cila i jep “traktateve apo marrëveshjeve të miratuara apo ratifikuara ashtu si duhet...që nga botimi i tyre, autoritet më të lartë se sa e drejta e brendshme me kusht që marrëveshja ose traktati të zbatohet nga pala tjetër” lidhje me të drejtën primare komunitare, mos pajtueshmëria e saj me Kushtetutën franceze, sipas nenin 54, kërkon një rishikim të Kushtetutës përpara çdo ratifikimi²⁰.

249. Vendimet e gjykatave gjermane dhe italiane shfaqen më pak të qarta. Sidoqoftë, në mungesë të ndonjë shteti federal evropian që plotëson kërkesat e shtetit ligjor dhe demokracisë, ato nuk duan të pranojnë që e drejta evropiane ka përparësi mbi dispozitat kushtetuese kombëtare. Për sa i takon Gjermanisë, vendimi i gjykatës Karlsruhe në lidhje me përputhshmërinë e Ligjit Themelor, shpreh një pikëpamje të kufizuar të parimit të përparësisë së rendit juridik komunitar²¹. Ndikimi i Landeve, të shqetësuara për ruajtjen e autonomisë së tyre, ka bërë gjithashtu që Republika Federale të adoptojë një qëndrim të matur mbi këtë pikë.

250. Kjo shënon kufizimin e përparësisë të së drejtës komunitare për sa ka treguar praktika e Gjykatës së Drejtësisë. Në një klimë euro-skeptike, disa politikanë kanë kërkuar ta përmbysin këtë prirje për të mundësuar gjykatat kushtetuese që të rishikojnë përputhshmërinë e direktivave evropiane me kushtetutat kombëtare sa herë që ngrihen çështje që pretendojnë antikushtetueshmërinë e masave implementuese. Ky është veçanërisht rasti i Francës në vijim të ligjit kushtetues të propozuar nga ish-kryetari i komisionit të ligjeve të Asamblesë Kombëtare, avokati Pierre Mazeaud.

²⁰ CHAGNOLLAUD, Dominique dhe Jean-Louis QUERMONNE. *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, p. 465 et seq. dhe p. 714 et seq., redaktim i ri, Fayard, Paris, 1996.

²¹ GERKRATH, Jörg. “La critique de la légitimité démocratique de l’Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe”, in DUPRAT, Gérard, *L’Union européenne, droit, politique, démocratie, politique aujourd’hui*, p. 209 et seq., PUF, Paris, 1996.

251. Pasiguria e vazhdueshme në lidhje me natyrën politike dhe juridike të Komunitetit dhe Bashkimit Evropian nuk po ndihmon në qartësimin e çështjes. Vetëm zhvillimi i këtyre “objekteve politike të paidentifikuara” në një shtet federal me rendin e tij të kuptueshëm juridik, do të mund të vendoste një hierarki të qartë dhe të sigurtë ndërmjet rendeve juridikë kombëtarë dhe atij komunitar.

252. Ndërkohë, ashtu si ka shkruar dhe Jowl Rideau “nuk ka kushtetutë që ta përcjellë mendimin e Monet në pasojën e tij logjike”. Përparësia e së drejtës komunitare mbi atë kombëtare përfundon në një territor pa zot mes legjislativit dhe kushtetutës. Përsëri, ashtu si ka shkruar dhe Louis Favreau “kohët e fundit është më mirë që problemi i hierarkisë mes së drejtës kushtetuese dhe asaj ndërkombëtare të shihet si jo-ekzistues, madje edhe në rastin e Francës ku edhe procedura e parashikuar në Nenin 54, nuk parashtron asnjë hierarki. Dy sisteme juridike duket se ekzistojnë në mënyrë paralele, pa ndërhyrje, të paktën në terma kushtetuese”²².

4. Problemet e Hasura nga Vendet Kandidate dhe Bashkimi Evropian në Zgjerimin e Komunitetit në Lidhje me Direktivat

253. Në 1992-shin janë implementuar 1675 direktiva dhe 22454 rregullore komuniteti²³. Këto shifra shërbejnë vetëm për të treguar përpjekjet integruese dhe implementuese të kërkuara nga vendet e reja anëtare të Bashkimit në vitet e parë të Shekullit të 21-të. Këto shtete janë hasur me dy probleme: atë të prezantimit të së drejtës komunitare të transpozuar pas aderimit, por çka është më e rëndësishme, atë të asimilimit të “kopicës” së direktivave (dhe rekomandime të KEQC) të akumuluar që nga Traktati i Romës i vitit 1957 dhe Traktati i Parisit i vitit 1951.

254. Urgjenca e problemit të dytë, do të ngrejë probleme të cilat sigurisht nuk janë hasur nga vendet themeluese, madje as nga ato të cilat u bashkuan në vitin 1970. Anëtarët e rinj nga Europa qëndore dhe lindore, duhet t’i drejtohen më parë Spanjës, Portugalisë, Finlandës dhe Suedisë për të marrë mësim dhe këshilla mbi hapat që duhet të ndjekin.

255. Por shkalla e pengesave që duhet të kapërcehen, këtë herë duket shumë disproporcionale në krahasim me atë të rasteve të mëparshme. Për këtë arsye, duket se do të ketë pasoja edhe tek vendet, institucionet dhe strukturat e vetë Bashkimit, të cilat duhet të tregojnë më shumë fleksibilitet në lidhje me Anëtarët e rinj. Ky është aspekti tjetër i problemit për të cilin do flitet këtu.

256. Deri tani, vendet e reja Anëtare dhe institucionet e Komunitetit janë përpjekur të trajtojnë problemin e përthithjes së masës së rregulloreve dhe direktivave në fuqi me anë të shumë mënyrave. Por, të gjithëve iu është dashur t’i binden parimit të shenjtë të respektit për *acquis communautaire*, parim i vendosur qartë në vijim të negociatave të gjata që i paraprinë futjes së Mbretërisë së Bashkuar në Tregun e Përbashkët. Sot, ky parim është i pasfidueshëm dhe është riafirmuar në vitin 1994 në Nenin 2 të Aktit në lidhje me kushtet e aderimit të Republikës së Austrisë, Republikës së Finlandës dhe Mbretërisë së Suedisë si dhe në rregullimet e traktateve mbi të cilat bazohet krijimi i Bashkimit Evropian. Ky nen parashikon se që nga momenti i aderimit, dispozitat e traktateve fillestare dhe akteve të miratuara përpara aderimit nga institucionet e Komunitetit, janë të detyrueshme mbi Shtetet e reja Anëtare dhe të zbatueshme në

²² FAVREU, Louis and LOÏC PHILIP. *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, p. 803, 8th edition, Sirey, Paris, 1995.

²³ Nga viti 1996, numri i direktivave në fuqi është rritur në 2084.

to në përputhje me këto traktatate dhe Aktin në fjalë²⁴. Kur Këshilli Evropian në Edinburg i lejoi Danimarkës në vijim të rezultateve të një referendumit negativ, disa përjashtime nga Traktati i Mاستrihtit, e bëri të qartë që këto përjashtime nuk do të vendosin në asnjë rast, precedent per vendet e reja Anëtare.

257. Sidoqoftë, për sa kohë e drejta komunitare nuk mund të përvetësohet e tëra përnjëherë, përjasje të ndryshme janë provuar nga vendet të cilat i janë bashkuar komunitetit dhe Bashkimit që nga fundi i viteve 80. Le të hedhim një vështrim tek një pjesë e tyre.

258. Shembulli i parë është ai i Spanjës, qeveria e së cilës, që nga Korriku i vitit 1978 filloi ta sjellë legjislacionin e saj në një linjë me atë Komunitar. Që nga ajo kohë, Këshilli i Ministrave i nxiti ministritë e ndryshme “të analizojnë rregulloret e Komunitetit në fuqi për të shmangur sa të ishte e mundur ndonjë konflikt mes rregullimeve ligjore të Spanjës dhe të drejtës komunitare”²⁵. Puna paraprake, vijoi pas aderimit të datës 1 Janar 1986 me delegim legjislacioni për shpejtimin e zbatimit aktual të direktivave.

259. Një precedent i dytë, me objekt më të gjerë, rezultoi nga inisiativa e Jacques Delors për të asociuar më afër me Komunitetin Evropian, por pa çuar në antarësim të plotë, vendet e Shoqatës së Tregtisë të Lirë Evropiane (EFTA). Kjo përpjekje, e nisur në vitin 1986, çoi në krijimin e Zonës Ekonomike Evropiane (ZEE), themelet e së cilës u vendosën nga Traktati i Portos, që hyri në fuqi në 1 Janar të vitit 1992, pas refuzimit të tij nga referendumi i Zvicrës. Ky traktat synonte krijimin e një zote të tregtisë së lirë, me përjashtim të bujqësisë mes vendeve të ZEE-së dhe EFTA-s, duke nënkuptuar integrimin në rendet e tyre juridike të një pjese të mirë të legjislacionit komunitar. Në fakt, me përjashtim të Norvegjisë, Islandës, dhe Lishtenshtanit, ZEE shërbeu si një marrëveshje para-antarësimi për vendet e tjera të EFTAS të cilat menjëherë më pas u bënë anëtarë të plotë: Austria, Finlanda dhe Suedia. Në çdo rast, kjo gjë me siguri e shpejtoi procesin.

260. Përjasja e tretë, kësaj here në lidhje me vendet e Europës qendrore dhe lindore mori formën e Marrëveshjeve Evropiane të Asocimit të lidhura, me rënien e murit të Berlinit dhe përfundimin e Bashkimit Sovjetik, mes Komuniteteve Evropiane dhe një numri të caktuar vendesh në përputhje me Nenin 238 EC. Këto marrëveshje, të paraprirra nga Programi Phare, shërbyen në hedhjen e hapit të parë në procesin e para-antarësimi. Të nënshkruara për herë të parë në 16 Dhjetor 1991 me Poloninë, Hungarinë dhe Çekosllovakinë, ato u hapën për Rumaninë dhe Bullgarinë, dhe pas ndarjes së Çekosllovakisë u hapën dhe për Çekinë dhe Sllovakinë, dhe në fund, në vitin 1995 për vendet Balltike dhe Slloveninë. Këto marrëveshje parashikojnë krijimin e një zone të tregëtisë së lirë për një periudhë 10 vjeçare pas hyrjes së tyre në fuqi, me disa kufizime të caktuara, dhe pohojnë se objektivi përfundimtar për shtetet nënshkruese është antarësimi në Komunitetin Evropian, pa ndonjë angazhim formal nga ky i fundit. Sidoqoftë, që nga Këshilli Evropian i Kopenhagenit i Qershorit të vitit 1993, Bashkimi Evropian e ka pranuar gradualisht parimin e një antarësimi të tillë dhe për këtë masa të shumta para-antarësimi janë miratuar. Në vijim të Opinioneve të Komisionit, Këshilli Evropian i Luksemburgut i Dhjetorit të vitit 1997 dha miratimin e tij për zhvillimin e negociatave.

261. Sidoqoftë, nëqoftë se antarësimi nuk do vonohet për disa vite, ose në disa raste për një apo dy dekada, do të ishte një iluzion të mendohej se masat para-aderuese në vetvete janë të vlefshme për tërësinë e direktivave në fuqi në të githa vendet në fjalë. Nga burime jo zyrtar në Bruksel, duket se që nga 1 Janari i vitit 1997, vendi më i avancuar ka transpozuar jo më shumë se 15 për

²⁴ Gazeta Zyrtare e Komuniteteve Evropiane (OJEC), 29 Gusht 1994.

²⁵ BURGOGUE LARSON, Laurence in RIDEAU, Joël, *Shtetet e Bashkimit Evropian*, vp. cit, fq. 171.

qind të legjislacionit komunitar. Pra, mbetet akoma një rrugë e gjatë për të bërë. Duke qënë kështu, një përjasje e katërt duhet të përdoret ashtu si dhe në rastet e mëparshme, si p.sh. përfshirja në traktatet e ardhshme të aderimit e dispozitave në lidhje me masat tranzitore të shteteve të reja Anëtare për shtrijen e zbatimit të së drejtës komunitare, dhe në veçanti të direktivave, herët a vonë.

262. Mbetet për t'u thënë se nëqoftëse një politikë e tillë miratohet nga Komisioni Evropian dhe Këshilli i Bashkimit, vendet e Europës qendrore dhe lindore nuk mund të kenë më një periudhë të pakufizuar qetësie. Megjithëse "koha bën punën e saj", do të ishte e dëmshme, jo vetëm për kohezionin e Bashkimit, por edhe atë të vendeve të reja anëtare që atyre t'u lejohet një "kohe ekstra". Ndryshimet në hapin e integritimit, të pranueshme në një Europë që ecën me shpejtësi të ndryshme, do të bëhen shpejt të papranueshme nëqoftëse do ta shpinin Europën "à la carte" (me përzgjedhje). Në lidhje me këtë, u pranua që përjashtimet e lejuara për Mbretërinë e Bashkuar dhe Danimarkës në kohën e Mastrihtit, nuk përbëjnë një precedent. Në samitin e Amsterdimit, Kryeministri Britanik, Tony Blair, si pasojë e kësaj, e braktisi përjashtimin në lidhje me kapitullin social. Sigurisht, monedha e vetme është akoma për t'u bërë.

263. Eshte e qartë se tranzicioni nga një Europë me 15 vende në një me 25 apo edhe 30, mund të çojë nëqoftëse nuk tregohet kujdes, një humbje të kohezionit dhe koherencës për Bashkimin, me rrezikun eventual të shkrirjes. T'i ofrosh vendeve kandidate antarësim në një Bashkim ku gjërat nuk janë në vendin e tyre, mund të çojë në "keqinterpretime", mbi të gjitha në lidhje me sigurinë e jashtme.

264. Si pasojë, pajtueshmëria e plotë me *acquis communautaire*, megjithëse me një axhendë fleksibël, nuk është e negociueshme në terma afatgjatë. Problemi i implementimit të direktivave komunitare duhet të shihet në këtë prizëm dhe në sfondin e kësaj kërkesë. Pa dyshim që një shtrëngim i tillë mund të shihet si diktat. Por me të hyrë në Bashkim, Shtetet e reja Anëtare do të kenë të drejta të barabarta me të tjerët për ndryshimin e legjislacionit ekzistues. Për më tepër, në një Bashkim me një numër kaq të madh vendesh, të marrësh vendime me unanimitet në Këshill do të jetë praktikisht e pamundur dhe prandaj duhen bërë disa hapa drejt futjes së votimit me shumicë në Këshill si procedurë e përgjithshme. Kjo është pikërisht ajo që nuk arriti të bënte Këshilli Evropian në Amsterdam (Qershor 1997), duke mospërfshirë në projekttraktatin e ri masa të duhura për të kompesuar zgjerimin e ardhshëm të Bashkimit me ndryshime të përshtatshme në mënyrën e tij të qeverisjes.

265. Fleksibiliteti është një koncept me të vërtetë i rëndësishëm për t'u dhënë mundësinë vendeve të Europës qendrore dhe lindore që të futen në Bashkim në kohë të favorshme. Por nëqoftëse realitetit të gjendjes së vendeve të ndryshme në faza të ndryshme nuk do t'i vijë fundi për shkak të itinerarit të ndryshëm të ndjekur nga secili vend, atëherë disa organizime strukturore dhe qeverisje në nivel evropian duhen forcuar. Nëqoftëse kjo nuk ndodh, si bashkimi monetar ashtu dhe ai ekonomik, bashkë me politikën e përbashkët të jashtme dhe asaj të sigurisë, do të mbeten një iluzion. Ato vende të cilat duan të shkojnë më tej në rrugën drejt integritimit duhet të përdorin dispozitat e reja në projekt Traktatin e Amsterdimit për të fuqizuar bashkëpunim ndërmjet tyre, gjë që do të çojë në mënyrë të paevitueshme në një Bashkim me një sferë veprimi të brendshme dhe të jashtme: e brendshmeja që përbëhet nga ato vende të vendosura për krijimin e një federate të aftë për t'u shndërruar në një fuqi politike dhe ekonomike si ajo e konceptuar nga Jacques Delors²⁶, dhe një e jashtme e përbërë nga vendet e ekspozuara ndaj nënshtrimit prej së parës dhe me tendencën për t'u parë si Anëtare të rangut të dytë

²⁶ DELORS, Jacques. *Lufta për Europë*, Economica, Paris, 1996; CROISAT, Maurice and Jean-Louis QUERMONNE, *Europa dhe federalizmi*, Clefs, Ed. Montclustière, Paris, 1996.

266. Kjo sfidë e dyzuar del si përpara Bashkimit Evropian dhe Shtetet e tij Anëtare nga njëra anë dhe kandidatët për aderim, pa përmendur këtu vendet akoma hezituese si Norvegjia dhe Zvicra, nga ana tjetër. Implementimi i direktivave të Komunitetit është padyshim vetëm një aspekt i problemit, por që pa dyshim është pjesë e kontekstit institucional dhe gjeopolitik.

PJESA II: NEGOCIIMET E ANËTARËSIMIT DHE PËRGATITJA PËR ADERIMIN

**Kapitulli 4: Përgatitja e Institucioneve të BE dhe Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore për Negociatat e Aderimit
Nga Alan Mayhew²⁷**

²⁷ Alan Mayhew është Profesor në Universitetin e Leuven, Belgjikë dhe ish-drejtor i Programit PHARE të BE.

1. Hyrje

267. Përgatitja e negociimeve ndërmjet Bashkimit Evropian (BE) dhe vendeve të asociuara të Europës Qëndrore dhe Lindore (VEQL) që kanë aplikuar për anëtarësim do të ketë pasoja institucionale madhore për të dyja palët. Qëllimi i këtij shkrimi është të eksplorojë rolet e institucioneve në përgatitjen dhe zhvillimin e negociatave nga të dyja anët, rolet e institucioneve tek palët e treta në nivel bilateral ose multilateral, dhe ndryshimet institucionale që negociatat do të sjellin për të gjitha palët.

268. Sfondi i negociatave është i ditur. Dhjetë vende në Europën Qëndrore dhe Lindore kanë negociuar marrëveshjet e aderimit me BE, të gjitha kanë aplikuar për aderim në BE dhe të gjitha po përgatitjen për hyrjen e tyre. Nga ana e BE, aderimi i VEQL është rënë dakort në parim në Këshillin Evropian të Kopenhagenit në Qershor 1993 sipas kritereve që vijojnë:

- egzistenca e demokracisë, shtetit të së drejtës, respektit të të drejtave të njeriut dhe të minoriteteve;
- egzistenca e një ekonomie tregu funksionale;
- kapaciteti për t'i rezistuar presioneve konkurruese të BE;
- kapaciteti për të pranuar përgjegjësitë e anëtarësisë (aftësia për të marrë përsipër politikat dhe rregullat e Komunitetit, duke përfshirë eventualisht bashkimin ekonomik dhe monetar – të njohura në përgjithësi si “*acquis*” të Komunitetit);
- kapaciteti i BE për të thithur Anëtarë të rinj pa humbur efikasitet dhe pa reduktuar nivelin e integritimit.

269. Këshilli Evropian i Essen në Dhjetor 1994 përcaktoi një strategji para-aderimi për të ndihmuar vendet e asociuara për përgatitjen e anëtarësimin, duke përfshirë edhe Librin e Bardhë mbi tregun e brendshëm, që u aprovua në Qershor 1995. Këshilli i Madridit në Dhjetor 1995 i kërkoi Komisionit të përgatiste Opinione mbi aplikimet e anëtarësisë dhe të raportonte (mbas konkluzionit në Konferencën Ndër-Qeveritare) për ndikimin e zgjerimit mbi politikat e Komunitetit dhe mbi buxhetin. Si përgjigje, Komisioni prezantoi propozimet e “Axhendës 2000” tek Këshilli dhe Parlamenti Evropian në mes të Korrikut 1997. Takimi i Këshillit Evropian në Luksemburg në Dhjetor 1997 morri vendimin përfundimtar mbi hapjen e negociatave.

2. Axhenda 2000

270. Gjëja e parë që duhet thënë mbi Axhendën 2000 është se ajo përmban propozime dhe jo vendime. Këshilli do të vendosë në Dhjetor dhe mund të ndryshojë këto propozime në mënyrë radikale.

271. Axhenda 2000 përbëhet nga shtatë pjesë:

- një skelet i parë i buxhetit të Bashkimit Evropian (Korniza e Re Financiare) për periudhën 2000-2006 gjatë zgjerimit;
- një analizë e Politikës së Përbashkët Bujqësore mbas zgjerimit dhe propozime për ta reformuar atë;
- një analizë të reformave të nevojshme në fondet strukturore të Komunitetit;
- një vlerësim i ndikimit të zgjerimit mbi fusha të tjera të politikave të Bashkimit Evropian;
- Opinione mbi aplikimet për anëtarësim të 10 vendeve të asociuara;
- një vlerësim të përgjithshëm se kush vende duhet të ftohen për negociata me BE;
- një strategji para-aderimi e përforcuar.

272. Diskutimet në vjeshtë 1997 në Këshillin e Ministrave u përqëndruan në dy pikat e fundit, për të përgatitur vendimin e Këshillit Evropian mbi hapjen e negociatave. Reforma e politikave të BE është kaq komplekse sa është shumë e vështirë të arrihet marrëveshje ndërmjet 15 Vendeve Anëtare përpara 1999. Kjo do t'i bëjë negociimet jashtëzakonisht komplekse.

3. Skenari i Negociatave

273. Nuk është marrë asnjë vendim mbi mënyrën në të cilën do të zhvillohen negociatat; këto vendime, të cilat efektivisht do të merren nga Këshilli në Bruksel, do të mund të vendosen vetëm pasi Këshilli të ketë zgjidhur çështjen e fushës së veprimit të negociatave.

274. Nuk ka asnjë garanci që negociatat do të zhvillohen në të njëjtën mënyrë si negociatat e mëparshme të zgjerimit; megjithatë disa elemente janë të përbashkëta për të gjitha negociatat. Mbas një hapjeje ceremoniale, konferencat e negociatave të aderimit, një për secilin aplikant, do të krijojnë programet e tyre të punës. Hapi i parë do të jetë analiza e *acquis* në tërësi, i ndarë në kapituj, për të përcaktuar se ku mund të dalin probleme në negociata. Ky proces mund të ndodhë ndërmjet Komisionit dhe të gjitha VEQL së bashku. Do të dojë më shumë kohë sesa gjatë zgjerimit të EFTA, ku shumica e *acquis* të tregut të brendshëm ishte parashikuar në kontekstin e marrëveshjes të Zonës Evropiane Ekonomike. Do të zgjasë më shumë edhe sepse procesi i të mësuarit mbi njëri-tjetrin do të hajë më shumë kohë sesa me vendet e EFTA.

275. Deri në fund të leximit të parë të *acquis* VEQL duhet të dinë saktësisht se cilat pjesë të *acquis* mund të pranojnë dhe cilat janë problematike për to. VEQL mund të kërkojnë qartësime, të shkruara ose gojore, gjatë fazës eksploruese, për tu aftësuar të vendosin nëse *acquis* do të shkaktojnë probleme ose jo. Normalisht në fund të fazës së parë të negociatave, ato pjesë të *acquis* që nuk krijojnë probleme do të mbyllën dhe nuk do të rishikohen gjatë negociimeve.

276. Për fushat që mbeten, BE pret të marrë qëndrimet që shpjegojnë qartë natyrën e problemit dhe si propozon aplikanti ta zgjidhë atë. Do të jetë vitale për VEQL të kenë pozicione të qarta në negociata. Atëherë BE do të përgatisë një pozicion të përbashkët për të prezantuar si ofertën e tij mbi secilën nga zonat problematike (sigurisht që BE mund të mos bjerë dakort të lëvizë nga pozicioni i tij fillestar). Shpesh do të jetë më e vështirë të gjendet një marrëveshje mbi një pozicion të përbashkët ndërmjet 15 shteteve me VEQL.

277. Është e vështirë të parashikohet koha e fazave të ndryshme. Normalisht, kjo fazë e dytë, me dorëzimin e pozicioneve mund të arrihet në gjysmën e dytë të 1998; kjo sidoqoftë do të varet nga dëshira e mirë si e BE-së ashtu edhe e VEQL për të përparuar me shpejtësi. BE prodhoi relativisht herët një tabelë kohore për negociatat me vendet e EFTA, duke përfshirë edhe datën pikërisht për aderimin që do të ndodhë. Mund të jetë më pak i prirur për të bërë këtë në negociatat e tanishme, për shkak të kompleksitetit dhe numrit të madh të vendeve të përfshira. Megjithatë do të ishte një avantazh në shumë mënyra pasja e një tabelë kohore të përcaktuar përpara, edhe nëse është vetëm treguese.

4. Roli i Aktorëve Institucionalë në BE

278. Nga ana e BE-së, tre institucione do të jenë kryesisht të përfshirë në procesin e aderimit: Këshilli i Ministrave, Parlamenti Evropian dhe Komisioni Evropian. Institucione të tjera si Komiteti Ekonomik dhe Social ose Komiteti i Rajoneve do të japin opinione por këto nuk janë të detyrueshme, megjithëse do të merren në konsideratë.

4.1. Këshilli i Ministrave

279. Këshilli i Ministrave do të vendosë mbi hapjen e negociatave, do të paraprijë negociatat dhe do të marrë të gjitha vendimet kryesore mbi procesin e zgjerimit. Nga ana e BE-së, është rrjedhimisht institucioni vendimtar në procesin e zgjerimit.

280. Presidenca e Këshillit do të paraprijë negociatat. Duke qënë se Presidenca e Këshillit ndërrohet çdo gjashtë muaj, është e mundur që tani procesi deri në aderim do të jetë në duart e dymbëdhjetë ose më shumë Shtetsh Anëtare. Secila nga Presidencat do të ketë prioritetet dhe pozicionet e saj mbi zgjerimin. Kjo do të thotë që do të ketë periudha me progres të pakët ose të shumtë, megjithëse negociatat do të avancojnë vazhdimisht drejt konkluzionit. Ndyrshimet e Presidencës theksojnë nevojën që VEQL të mbajnë kontakte të mira bilaterale me Shtetet Anëtare.

281. Sekretariati i Këshillit, nën autoritetin e Presidencës, është përgjegjës për organizimin e diskutimit të paketës së Axhendës 2000 si dhe për vetë negociatat. Sekretariat i Këshillit do të luajë rë rol më vendimtar në negociatat e ardhshme të zgjerimit se sa në të kaluarën. Fuqia dhe influenca e tij po rritet në vite dhe në fakt në Traktatin e Amsterdimit Sekretari i Përgjithshëm mori fuqi të reja në fushën e Politikës së Jashtme dhe të Sigurisë së Përbashkët të BE-së. Sekretariati i Këshillit do të luaj një rol të rëndësishëm në organizimin dhe kohën e të gjitha takimeve në procesin e negociimit, në hartimin e informacionit të takimeve, në kompromise dhe në zgjidhjet e mundëshme të problemeve në negociime. Është jetësore që të ketë një marrëdhënie të mirë punë ndërmjet Sekretariatit të Këshillit dhe anëtarëve të grupeve negociuese të VEQL.

282. Këshilli ka krijuar tashmë procedurat për t'u përdorur për Axhendën 2000 dhe për të përgatitur Këshillin e Luksemburgut të Dhjetorit. Organizimi i punës në Këshill është gjithmonë i njëjtë në thelb, megjithëse i jepen emra të ndryshëm komiteteve që merren me zgjerimin ose negociatat.

283. Puna kryesore bëhet në grupet e punës së Këshillit, që përbëhen nga përfaqësues të Shteteve Anëtare, Sekretariati i Këshillit dhe Komisioni. Përfaqësuesit e Shteteve Anëtare janë zakonisht diplomatë nga Përfaqësitë e Përherëshme në Bruksel, por për tema speciale me ta bashkohen edhe kolegë nga "Kryeqytetet". Këto grupe bien dakort mbi shumicën e çështjeve të çdo subjekti, duke lënë për grupet e niveleve më të larta vetëm ato çështje mbi të cilat nuk është rënë dakort.

284. Këto çështje problematike dërgohen tek Komiteti i Përfaqësuesve të Përhershëm (COREPER). COREPER është padyshim komiteti më kyç në Këshill, i cili merr shumicën e vendimeve të rëndësishme duke lënë sa më pak vend të jetë e mundur për vendim-marrje nga Ministrat. Atmosfera në COREPER është zakonisht shumë kolegjiale dhe me humor të mirë, megjithëse negociatat janë shpesh të forta. Përfaqësuesit e Përhershëm shihen si nga njerëzit më të rëndësishëm në Bruksel.

285. Çfarë nuk mund të vendoset në COREPER shkon tek takimi i Ministrave në Këshille të ndryshme të posaçme. Këshilli i Punëve të Përgjithshme është padyshim më i fuqishmi. Anëtarët e tij janë Ministrat e Jashtëm të Shteteve Anëtare dhe ata vendosin, në njëfarë mënyrë, axhendën për Këshillin. Problemet më të patrajtueshme shpesh përfundojnë në Këshillin Evropian, në të cilin marrin pjesë kryetarët e shteteve dhe qeverive dhe mbahet të paktën një herë për çdo Presidencë.

286. Sigurisht që mund të formohen edhe grupe *ad hoc* për të trajtuar gjëra specifike. Këto vendosen nga Presidenca. Një “grup i nivelit të lartë” u morr me kriteret e Kopenhagenit për diskutimet e aderimit nën Presidencën Daneze në 1993 dhe një “*Groupe des Amis*” (Grup Miqsh) do të egzaminon aspektet e rregullimeve financiare dhe të politikave të “Axhendës 2000”. Këto janë në thelb grupe pune të nivelit të lartë *ad hoc*, që raportojnë si grupe pune normale tek COREPER.

287. Ky mekanizëm i zgjidhjes së problemeve ndërmjet Shteteve Anëtare është me shumë rëndësi për t’u kuptuar nga VEQL. Shumë nga problemet më të vështira në negociime do të jenë ndërmjet vetë Shteteve Anëtare, në kërkim të pozicioneve të përbashkëta për t’i paraqitur në negociime vendeve aplikante.

288. Puna themelore për përgatitjen e Këshillit Evropian të Luksemburgut në Dhjetor 1997 u bë nga Grupi i Punës i Zgjerimit. Ky grup u përqëndrua tek Opinionet e Komisionit mbi vende të ndryshme, tek vendet me të cilat do të hapeshin negociimet dhe tek strategjia e para-aderimit. Ai raportoi tek COREPER II i cili do të përgatisë punën e Këshillit të Punëve të Përgjithshme.

289. Rezultatet e studimit të parë të dokumentave të Komisionit u shqyrtuan në një takim informal të ministrave të punëve të jashtme në fund të Tetorit 1997. Pastaj, Këshilli i Punëve të Përgjithshme u mbledh në fillim të Nëntorit për të shqyrtuar një projekt raport për Këshillin Evropian. Raporti u përfundua në fillim të Dhjetorit dhe u morr parasysht nga Këshilli Evropian në Luksemburg në 12 – 13 Dhjetor 1997.

290. Ndërsa procedurat për marrjen e vendimeve në Këshill mbi hapjen e negociatave për zgjerimin janë relativisht të qarta, procedurat që do të përdoren për vetë negociatat nuk janë të qarta. Kësaj çështjeje nuk i është dhënë konsideratë serioze, por duhet të supozohet se do të përdoren procedura të ngjashme si në negociatat e mëparshme.

291. Strukturat e Këshillit në BE që u përshkruan më sipër do të mbetën baza për vendimet e BE. Sipas negociatave të mëparshme, do të zhvillohen konferenca për negociimet e aderimit për secilin nga VEQL të pranuar në negociata. Ato do të mbledhen herë pas here në nivel ministror (në hapjen e negociatave ose kur të mbyllen kapituj të caktuar të negociatave), por zakonisht do të mbledhen për sesione pune në nivel zëvendës-ministror. Sigurisht do të ketë shumë diskutime *ad hoc* në Këshill për të trajtuar probleme specifike

292. Për VEQL, është e rëndësishme të vlerësohet masa e pavarësisë të zyrtarëve kombëtarë që punojnë në Bruksel dhe roli i tyre lidhur me ministrinë në kryeqytete. Diplomatët në grupet e punës zakonisht punojnë mbi bazën e informacioneve dhe pozicioneve të marra nga kryeqytetet. Megjithatë, gjatë takimeve ata bëjnë sugjerime edhe vetë të cilat mund të konfirmohen nga kryeqytetet e tyre. Shpesh krijohen mosmarrëveshje ndërmjet nëpunësve civilë në kryeqytete dhe atyre në Bruksel, sepse ata i shohin problemet nga këndvështrime të ndryshme. Ata në Bruksel, shpesh kanë një vështrim më të mirë sesa ata në kryeqytete mbi mundësinë për të siguruar pjesërisht respektimin e interesave të vendit të tyre në negociata. Nga ana tjetër, këta të fundit shpesh kanë përshtypjen se nëpunësit civilë në Bruksel nuk luftojnë mjaftueshëm për interesat e vendit të tyre.

293. Në nivele më të larta, pavarësia e përfaqësuesve të Shteteve Anëtare në përgjithësi rritet. Përfaqësuesit e përhershëm janë të gjithë figura shumë të respektuara në qeveritë e tyre dhe shpesh mund të bindin kryeqytetin për të ndërruar mendim mbi çështje të ndryshme.

294. Për VEQL, kontaktet me stafin e përfaqësive të përhershme në Bruksel janë thelbësore. Të gjitha misionet e VEQL në Bruksel tashmë e dinë këtë. Megjithatë, duhet theksuar se kontakti nuk duhet mbajtur vetëm në nivelin më të lartë por edhe në nivelin e diplomatëve që bëjnë pjesë e grupeve të punës së Këshillit.

4.2. Komisioni

295. Roli i Komisionit në përgatitjen për Këshillin Evropian në Luksemburg dhe për negociatat pasuese është thelbësor edhe pse të gjitha vendimet do merren nga Këshilli.

296. Komisioni i prezantoi fillimisht Këshillit paketën e “Axfordës 2000” në Shtator dhe Tetor 1997. Në prezantimin e tij dhe në përgjigjet e pyetjeve të anëtarëve të Këshillit, ai ka mundësi të influencojë në mënyrë të konsiderueshme, dhe ndoshta edhe vendimtare, vendimet që do të marrë Këshilli.

297. Roli i Komisionit në negociata do të jetë të asistojë Këshillin në punën e tij dhe të mbajë rrjedhën e informacionit me Parlamentin. Në fakt, ai do të bëjë shumë më shumë se kaq.

298. Komisioni gati padyshim do të krijojë një task force të fuqishëm për zgjerimin, të drejtuar nga një drejtor i përgjithshëm me një staf të konsiderueshëm të marrë nga të gjitha shërbimet relevante të Komisionit. Kjo task force do të ketë në disponim disa qindra zyrtarë, që kanë eksperiencë në çështjet që do të negociohen. Gjithashtu do të ketë në disponim shumë eksperiencë jashtë Komisionit sipas dëshirës dhe nevojës.

299. Gjatë zgjerimit të mëparshëm, Komisioni ndërmori fazën përgatitore të shqyrtimit të të tërë *acquis* me aplikantët. I njëjti proces mund të ndiqet përsëri, megjithëse kjo fazë mund të zgjasë shumë më shumë sesa në zgjerimet e mëparshme.

300. Në negociatat e tanishme, Komisioni do të ketë përgjegjësinë e përgatitjes së materialeve mbi të gjitha aspektet më të vështira të negociatave, të cilat do t'i paraqesë në Këshill. Do të propozojë zgjidhje për problemet e ndryshme që dalin dhe do të kërkojë marrëveshje me Shtetet Anëtare. Ai do të ketë kontaktin më të afërt me Shtetet Anëtare individuale dhe do të konsultohet nga Shtetet Anëtare mbi çështjet më të rëndësishme. Ai gjithashtu do të mbajë kontakte me VEQL aplikante për t'i shpjeguar atyre çfarë po ndodh dhe për t'i pyetur mbi mendimet e tyre të fundit.

301. Me fjalë të tjera, roli i Komisionit do të jetë të lehtësojë negociimet nga ana e BE dhe të hartojë zgjidhje për problemet më të vështira. Komisioni nuk mund të bëjë shumë për të kundërshtuar vendimet kyçe të Këshillit (për shembull nëse Këshilli vendos që negociatat duhet të jenë më të ngadalta), por në një ecure normale të negociatave, Komisioni mund të ketë një rol vendimtar.

302. Vetë Kolegjit të Komisionerëve mund të mos i kërkohej të marrë shumë vendime në procesin e zgjerimit, pjesërisht sepse vendimet do të merren nga Këshilli i Ministrave dhe pjesërisht sepse për çështje të vogla, Komisioneri përgjegjës për negociatat mund të arrijë të marrë delegimin e fuqive që e lejojnë të vendosë pa ia kërkuar Kolegjit. Megjithatë, çështje madhore si ofrimi ose kërkesa për periudha tranzicionale në negociata do të diskutohen në Komision, i cili do t'i bëjë propozime Këshillit. Është e rëndësishme të mbahet mend këtu se secili Komisioner është përgjegjës për të gjitha vendimet e marra dhe prandaj është i rëndësishëm influencimi i të gjithë Komisionerëve, jo vetëm i atij përgjegjës për negociatat.

303. Në Komision dhe në COREPER, Sekretari i Përgjithshëm i Komisionit, si përfaqësuesi i tij, do të luajë një rol të rëndësishëm. Brenda Komisionit, task force e zgjerimit, e cila do të krijohet, do të jetë organi kryesor me të cilin do të merren VEQL. Megjithatë, duhet mbajtur mend se në fushat teknike të negociatave, influencën më të madhe do ta kenë drejtoritë e përgjithshme teknike. Nëse ka një problem me trajtimin e monopoleve kombëtare, për shembull, rolin kryesor do ta luajë Drejtoria e Përgjithshme mbi Politikën e Konkurrencës.

304. Delegacionet e Komisionit në VEQL në përgjithësi nuk do të kenë ndonjë rol madhor në negociatë, megjithëse ato do të përfshihen dhe do të jenë burim i rëndësishëm i informacionit. Fakti që të gjitha VEQL do të kenë misionet të mëdha në Bruksel gjatë negociatave dhe që ministrave dhe zyrtarëve të VEQL do t'i duhet të udhëtojnë vazhdimisht për në Bruksel dhe do të krijojnë marrëdhënie të ngushta me negociatorët e BE, do të thotë që delegacionet janë më pak domethënëse. Megjithatë ato do të përfshihen thellësisht në implementimin e Strategjisë së Para-Aderimit dhe Partneritetit e Aderimit (të përshkruar në "Axforden 2000"). Kjo do të thotë që do të ketë pak ndryshime në gjendjen e tanishme: delegacionet janë të rëndësishme në implementimin e Programit PHARE por kanë një rol të kufizuar "politik". Kjo situatë është në kontrast me ambasadat bilaterale të Shteteve Anëtare.

305. VEQL padyshim do të duan të mbajnë marrëdhënie të ngushta me Komisionin gjatë të gjithë kohës së negociatave; dhe kjo vlen jo vetëm për task force të zgjerimit dhe Komisionerin e saj por edhe për të gjitha shërbimet e Komisionit që janë të përfshira në procesin e negociimit. E përsërisim, kontaktet janë të nevojshme në të gjitha nivelet jo vetëm në majë të hierarkisë. Këto kontakte duhet të mbahen si nëpërmjet misioneve të VEQL në Bruksel por edhe drejtpërdrejt ndërmjet zyrtarëve të kryeqyteteve të VEQL me Komisionin. Është shumë e rëndësishme që këto marrëdhënie të jenë në një nivel fleksibel dhe miqësor ndërmjet njerëzve që e respektojnë profesionalizmin e njëri-tjetrit.

4.3. Parlamenti Evropian

306. Në teori, Parlamenti Evropian (PE) nuk ka rol të rëndësishëm gjatë negociatave. Traktati i BE kërkon vetëm që Parlamenti të bjerë dakort me secilin aderim me një shumicë të thjeshtë.

307. Megjithatë, kjo ndodh edhe për të nënvlerësuar rëndësinë në rritje të Parlamentit. PE ishte fituesi i madh në Traktatin zhgënjyes (draft) të Amsterdami, fuqitë e tij u shtuan nëpërmjet zgjerimit në fusha të reja të të ashtu-quajturës procedura e bashkëpunimit. Komisioni ka frikë të konsiderueshme ndaj opinioneve të Parlamentit, i cili efektivisht kontrollon shumicën e shpenzimit diskrecionar në buxhet.

308. Fuqia në rritje e Parlamentit do të ndihet gjatë negociatave ndërsa shpreh opinionet e tij mbi shqetësime të ndryshme. Megjithëse këto opinione mund të mos merren parasysh nga Këshilli, Këshilli megjithatë do mundohet të mos e mërzisë aq shumë Parlamentin, sepse aderimi kërkon një shumicë të thjeshtë në fund të procesit.

309. Për VEQL, Parlamenti është ndoshta një institucion më i vështirë për tu influencuar sesa Këshilli apo edhe Komisioni. Parlamentarët e parë që mund të influencohen janë ata që marrin pjesë në Komitetet Parlamentare të Asociimit me çdo VEQL sipas marrëveshjes së asociimit. Por këta Anëtarë të Parlamentit në çdo rast janë të gatshëm për të qënë në favor të vendeve anëtare. Grupet e tjera që do të mbajnë pozicione të përbashkëta mbi negociatat e aderimit janë grupimet politike si Partia e Socialistëve Evropianë ose Partia e Popujve Evropianë. VEQL duhet të konsiderojnë që t'i mbajnë të informuar si drejtuesit ashtu edhe deputetët e partive por duhet gjithashtu të mbajnë disa kontakte me nëpunësit që u shërbejnë partive të ndryshme. Së fundi janë

Komitetet e Parlamentit të cilat gjithashtu do të kenë kontribute të konsiderueshme në diskutimet mbi zgjerimin, në mënyrë të veçantë Komiteti i Punëve të Jashtme dhe Komiteti i Marrëdhënieve të Jashtme Ekonomike.

310. Sigurisht që ndërsa negociatat i afrohen përfundimi të tyre në Këshill, do të jetë e rëndësishme për VEQL të rrisin lobimin e tyre në Parlament.

5. Roli i Institucioneve të VEQL në Negociimet e Aderimit

311. Negociatat e aderimit sjellin një ndryshim madhor për shumë nga institucionet e VEQL, si për ato në vend ashtu edhe për ato në Bruksel, në Shtetet Anëtare dhe në vendet e treta. Përpjekjet e nevojshme do të jenë të mëdha dhe shumë të ndryshme.

5.1. Mekanizmi i Koordinimit

312. Kërkesa e parë nga VEQL është të kenë një mekanizëm funksional e të fortë koordinimi shumë përpara fillimit të negociatave. Përgatitja për negociata dhe vetë negociatat do të bëhen jashtëzakonisht komplekse. Në fakt, negociatat do të kthehen eventualisht në një numër shumë të madh mini-negociatash ndërmjet zyrtarëve të të dyja palëve të cilat do të jenë shumë të vështira për t'u kontrolluar nëse nuk ka një mekanizëm të saktë koordinimi.

313. Funksionet e mekanizmit të koordinimit përfshijnë:

- koordinimin e analizës së ndikimit të acqis të Komunitetit mbi ekonominë dhe shoqërinë e VEQL – pa këtë analizë, hapa të mëtejshëm në përcaktimin e një pozicioni negociues bëhen shumë komplekse;
- vendosjen e prioriteteve të kërkesave të VEQL për periudha tranzicioni ose derogime të përkohëshme;
- sekuencimi i prezantimit dhe implementimit të *acqis*;
- ndërtimi i një mandati negociues për t'u aprovuar nga qeveria; kjo duhet të mbështetet nga skenarë të ndryshëm për negociatat;
- koordinimi i përgjithshëm i negociatave, duke siguruar që objektivat e përgjithshme të qeverisë të arrihen në një mënyrë sa më efikente.

314. Nuk ka një format të vetëm institucional për mekanizmin e koordinimit, por ka disa indikatorë të cilësive që ai duhet të ketë:

315. Ai duhet të ketë mbështetjen totale të qeverisë dhe të kryeministrit, për të mbajtur në minimum të ashtuquajturat “*turf battles*” dhe për të siguruar që ministri të tjera nuk bëjnë marrëveshje në mënyrë të pavarur nga negociatori kryesor dhe qendra e koordinimit. Pa mbështetjen politike më të lartë të mundshme, ai nuk do të ketë sukses dhe do të mbizotërojë konfuzioni dhe zgjidhjet më pak të mira. Institucioni koordinues mund të jetë ministria e jashtme por negociatat e aderimit janë një çështje e politikës së brendshme, jo të jashtme. Politika e jashtme do të luajë një rol absolutisht të parëndësishëm në negociata. Institucionet koordinues duhet të kenë staf me kompetenca teknike. Nuk është e mjaftueshme që të ketë një staf të përgjithshëm. Juristët, ekonomistët dhe stafi i trajnuar në çështje teknike të tregut të brendshëm janë shumë të rëndësishëm. Stafi duhet të flasë sigurisht disa gjuhë të huaja dhe nëse mundet të ketë eksperiencë brenda Komunitetit, megjithëse kjo nuk është thelbësore.

316. Avantazhi i ministrisë së jashtme në këtë rol koordinues është që stafi është mësuar të merret me Komunitetin dhe Shtetet e tij Anëtare, që ka zakonisht eksperiencë të konsiderueshme dhe që

në përgjithësi ka autoritet të konsiderueshëm brenda qeverisë. Një disavantazh është që ministria e jashtme shpesh ka staf të trajnuar në diplomaci por jo në detajet teknike, ligjore ose ekonomike të tregut të brendshëm. Një ministri specifike për integrimin Evropian është një tjetër zgjidhje të mundshme institucionale. Megjithatë, suksesi i saj varet nga qënia e saj në qëndër të qeverisë me mbështetje të plotë nga lart.

317. Ndoshta, më e rëndësishme sesa vendndodhja e institucionit është masa e stabilitetit që ai ka gjatë negociatave. Një institucion i vetëm duhet të jetë përgjegjës për koordinimin gjatë procesit të negociimit dhe stafi i institucionit duhet të ndërrohet sa më pak të jetë e mundur. Sigurisht që gjithmonë do të ketë ndryshime në procesin politik. Megjithatë, nuk duhet nënvlerësuar rëndësia e ndërtimit të urave informale të besimit ndërmjet negociatorëve në VEQL dhe atyre në Bruksel.

318. Në të gjitha VEQL, ky mekanizëm koordinimi egziston në një formë ose në një tjetër. Gjithashtu egzistojnë dhe rrjetet e nevojshme ndërmjet njësive të integritit Evropian në ministrinë dhe agjensitë e ndryshme të qeverisë. Detyra kryesore nga tani deri në hapjen e negociatave është të sigurohet që mekanizmi punon saktë dhe në mënyrë eficiente.

319. BE padyshim që do të negociojë nga pozicioni që Shtetet e reja Anëtare duhet të pranojnë të gjithë *acquis* menjëherë mbas aderimit, megjithëse ky pozicion do të modifikohet paksa gjatë procesit të negociatave. Nga tani e deri në hapjen e negociatave, VEQL duhet pra të përcaktojë pozicionet e tyre negociuese. Institucioni koordinues deri atëherë duhet të ketë një ide të qartë të fushave të negociimit që do të krijojnë vështirësi dhe duhet të këshillojë qeverinë mbi zgjedhjet që do të bëhen. Institucioni koordinues nuk mund të ndërmarrë vetë punën teknike të përcaktimit të fushave individuale problematike dhe zgjidhjeve të mundshme, por ai duhet të jetë në një pozicion të tillë që t'i propozojë qeverisë zgjidhje të përgjithshme negociuese që janë të arritshme dhe që marrin parasysh interesat kryesorë të vendit.

5.2. Grupet e Integritit në Ministri

320. Është e qartë për të gjithë nevoja për të pasur grupe të rëndësishme në secilën ministri të qeverisë që të punojnë për negociatat. Stafi i përfshirë në negociata duhet të jetë i aftë të punojë në Anglisht ose në një tjetër gjuhë të Komunitetit dhe ata duhet të njohin mirë politikën dhe ligjet e Komunitetit në sektorin e tyre.

321. Një nga funksionet kryesore të këtyre grupeve do të jetë të shkruajë raporte pozicionimi për institucionin koordinues dhe të japë një negociator në ato fusha të *acquis* që do të krijojnë probleme për vendin. Këto raporte do të kërkohen nga negociatorët e BE-së për të shpjeguar problemin specifik të VEQL aplikante në secilën fushë.

5.3. Misionet e VEQL në Bruksel

322. Kompleksiteti i procesit të negociimit bën jashtëzakonisht thelbësore që VEQL të vendosën misione më të mëdha dhe më të fuqishme në Bruksel gjatë zhvillimit të negociatave.

323. Në shumë raste, takime informale të cilat kanë rëndësi për negociatat do të mbahen me lajmërim të shkurtër dhe misionet e VEQL do të kërkohen që të marrin pjesë, ndoshta edhe vetëm me 30 minuta njoftim. Misionet kanë nevojë për një nivel stafi që t'i mundësojë atyre të kenë gjithmonë specialistë në shumicën e fushave të negociimit; që do të thotë t'i ketë pjesë të misionit. Nuk mund të jetë gjithmonë e mundshme të merren udhëzime nga kryeqytetet e VEQL për takime të tilla dhe do të jetë i nevojshëm koordinimi *ex-post* jo *ex-ante*. Gjatë zgjerimit të mëparshëm, kandidatët e EFTA kishin misione të madha gjatë negociatave në Bruksel me 50 ose

më shumë zyrtarë; dhe për shkak të Marrëveshjes mbi Zonën Ekonomike Evropiane këto vende kishin më pak për të negociuar sesa do të kenë VEQL!

324. Misionet do të kenë gjithashtu detyrën të mbajnë kontakte dhe marrëdhënie miqësore me zyrtarët e Komisionit, negociatorët e Këshillit dhe zyrtarë nga Përfaqësitë e Përherëshme të Shteteve Anëtare të BE. Ky rol është shumë i rëndësishëm nëse VEQL duan të shmangin mosmarrëveshjet që ndodhin në negociata. Shumë pak gjëra janë më të rëndësishme se marrëdhëniet e mira personale dhe informale me palën tjetër. Megjithatë, këto marrëdhënie do të ndërtohen mbi respektin e ndërsjelltë për intelektin dhe sinjeritetin e palëve sesa mbi mikpritjen e tyre!

325. Misionet në Bruksel duhet t'i jepet më shumë liri dhe vend për manovrim sesa kryeqytetet instiktivisht duan t'i japin. Eksperienca e shumicës së vendeve që kanë negociuar me BE është se *ex post* ata nuk i kanë lejuar misionet liri të mjaftueshme për të vendosur. Zyrtarët që punojnë në këto misione do të kenë një vlerësim shumë më të mirë të mundësive të negociimit në detaje sesa zyrtarët në kryeqytete. Në përgjithësi, nëse konsiderohen Shtetet Anëtare egzistuese, janë ata që u japin më shumë vend për manovra përfaqësuesve të tyre të përhershëm në Bruksel, që janë më të suksesshëm në negociata.

5.4. Funkzioni i Marrëdhënieve me Publikun/ Informacionit

326. Negociatat do të vazhdojnë për të paktën dy vjet dhe ndoshta për më shumë. Ato do të bëhen jashtëzakonisht komplekse dhe shumë të vështira për t'u kuptuar, edhe për vetë njerëzit e përfshirë në proces. Në një situatë të tillë është e rëndësishme të ketë një grup të dedikuar për marrëdhëniet me publikun që të merret me:

- konsumatorët vendas, që duan të dinë ndryshimet që mund t'i ndikojnë ata si dhe si po ecin negociatat;
- kërkesat e ambasadave dhe të përfaqësive të tjera zyrtare të VEQL jashtë vendit;
- Shtetet Anëtare të BE-së dhe palët e treta, për të shpjeguar qartë pozitatat e VEQL mbi probleme te veçanta.

327. Funkzioni i marrëdhënieve me publikun / informacionit nuk është një "shtesë opsionale" në procesin e negociatave; ai mund të jetë në qendër të këtij procesi. Do të jetë e rëndësishme të ruhet mbështetja e publikut për aderimin gjatë një periudhe kur shumica e lajmeve nga Brukseli do të jenë mbi mosmarrëveshjet ndërmjet VEQL dhe BE. Një periudhë kaq e gjatë me rekomandime negative mund të ketë ndikim katastrofik mbi popullaritetin e aderimit dhe mund të rezultojë në një votë "jo" në referendumin mbas përfundimit të negociatave (p.sh. Norvegjia).

328. Shpërndarja e informacionit të fundit tek ambasadat e VEQL në Shtetet Anëtare të BE por edhe në vende të treta është një funksion shumë i rëndësishëm. Përgjegjësia i takon ministrisë së jashtme, por mekanizmi i marrëdhënieve me publikun/informacionit duhet të ketë gjithmonë parasysh nevojat e ambasadave, veçanërisht në fushën e materialit të printuar për shpërndarje të gjerë.

329. Për një audiencë të jashtme, është themelore që argumentat e VEQL të transmetohen efektivisht për të ruajtur mbështetjen e procesit të zgjerimit në BE. Ndonëse ky funksion i informacionit duhet të përqëndrohet tek Shtetet Anëtare të BE (dhe të paktën pjesërisht të jetë i organizuar nga ambasadat e VEQL në ato Vende Anëtare), është gjithashtu e rëndësishme të mbahet një rrjedhë informacioni tek vendet e treta të rëndësishme. Shtetet e Bashkuara, është e para që vjen në mendje, por edhe vende të tjera të OECD do të jenë mbështetës të rëndësishëm. E

njëta gjë vlen edhe për organizatat shumëpalëshe, si vetë OECD, Banka Botërore, FMN, OBT e kështu me rradhë.

330. Funksioni i marrëdhënieve me publikun duhet të krijohet menjëherë në mënyrë që të luajë një rol që nga fillimi i negociatave. Ai duhet të mbushet nga profesionalisët dhe stafi i tij i lartë duhet të ketë akses të drejtëpërdrejtë tek ministrat e përfshirë në negociata, për të udhëhequr institucionin koordinues dhe negociatorin kryesor.

5.5. Kontaktet jashtë Qeverisë

331. Një rrezik serioz është që negociimi i disa pjesëve të *acquis* mund të kryhet nga nëpunës civilë pa kontakte me ata në ekonomi dhe shoqëri që ndikohen nga marrëveshjet që rezultojnë. Për t'u mbrojtur kundër kësaj, është e rëndësishme të krijohen lidhje fleksibël për t'u konsultuar me bizneset, sindikatat, profesionistët si dhe të tjera.

332. Mund të krijohen struktura të lehta që lidhin këto interesa me përgatitjen e pozicionit të negociimit. Përveç kësaj, strukturat duhet të hartohen edhe që t'i japin negociatorëve opinione mbi çështje të ndryshme të negociatave gjatë kohëzgjatjes së tyre. Fleksibiliteti i strukturave është shumë i rëndësishëm. Negociatorët që kërkojnë përgjigje të menjëherëshme për pyetjet gjatë negociatave. Nuk mund të përdoret një organizatë biznesi, e cila për t'iu përgjigjur një pyetjeje duhet të mbledhë një mbledhje të përgjithshme me të gjitha anëtarët! Sa më shpejt të sillen këto pozicione në brendësi të përgatitjes së negociatave, aq më e lehtë është për ata të përgatisin pozicionet e tyre mbi çështjet e ndryshme dhe aq më të vlefshëm ata do të jenë për negociatorët.

333. Pozicioni përfundimtar i negociimit është sigurisht një çështje për qeverinë. Shtetet nuk duhet të "kapen" nga interesa specifike të një agjensie, sidomos kur këto interesa kanë fuqi ekonomike ose prestigj në shoqëri (për shembull ndërmarrjet shtetërore ose lëvizje punëtorë të përfshira në politikë).

6. Marrëdhëniet e VEQL me Institucionet Bilaterale dhe Multilaterale

334. Është e qartë që nuk është e mjaftueshme që VEQL të zhvillojnë kontakte thjesht me institucionet e ndryshme në Bruksel dhe në qendrat e tjera të BE. Vendimet që merren në Bruksel janë zakonisht rezultati i pozicioneve të mbajtura në kryeqytetet e Shteteve Anëtare, dhe është pikërisht këtu që VEQL duhet të kërkojnë të kenë influencë.

6.1. Marrëdhëniet Bilaterale me Shtetet Anëtare

335. Ka ndoshta katër nivele të rëndësishme kontakti për VEQL në Shtetet Anëtare: ato me qeverinë, me parlamentin, me presione domethënëse ose grupet përfaqësuese dhe me bizneset e mëdha.

336. Kontaktet me qeverinë janë më të dukshmet dhe në shumë mënyra më të thjeshtat. Këto kontakte egzistojnë dhe duhet të promovohen nëpërmjet negociatave. Megjithëse shumë politikanë të Shteteve Anëtare të BE do të vizitojnë VEQL, është e qartë që barra e udhëtimit do të bierë kryesisht mbi vetë VEQL. Këto vizita në një mënyrë ideale duhet të ishin të koordinuara nga institucion i koordinimit në kryeqytetet e VEQL, por në shumë raste vizitat do të kenë natyrë *ad hoc*. Ndonëse barra kryesore do të bierë mbi ministrin përgjegjës për negociatat, ministri i jashtëm, kryeministri dhe anëtarë të tjerë të qeverisë duhet të përfshihen gjithashtu në programin e vizitave, sidomos tek personalitetet respektivë në Shtetet Anëtare. Viziat do të përqendrohen tek ministrat e Shteteve Anëtare dhe zyrtarë që janë drejtpërdrejtë të lidhur me negociatat, ministria e

jashtme dhe nëse është prezente edhe ministria e çështjeve Evropiane (ose organi koordinues – SGC²⁸ në Paris ose Zyra e Kabinetit në Londër).

337. Duke qënë se zgjerimi i BE vendoset me unanimitet, është me rrezik të sugjerohet që VEQL t'i japin prioritet kontakteve me disa Shtete Anëtarë më shumë se sa të tjerëve; secili nga Shtetet Anëtare mund të bllokohet aderimin. Është ndoshta më e rëndësishme të punohet për të ndryshuar mendjen e oponentëve potencialë të aderimit sesa për të inkurajuar ato vende që mendojnë pozitivisht për zgjerimin. Megjithatë, shpesh Shtetet Anëtare nuk janë thjesht pro apo kundër aderimit; ata të gjithë kanë probleme me pjesë të ndryshme të negociatave dhe prandaj do të jetë e nevojshme mbajtja e kontakteve me të gjithë Shtetet Anëtare.

338. Megjithëse nuk do të jetë e mundur të përdoren shumë burime për kontaktet me parlamentet kombëtare, nuk duhet harruar se edhe ata do të duhen të bien dakort me aderimin në fund, ashtu si edhe Parlamenti Evropian. Prandaj ata nuk mund të injorohen. Në një situatë ideale kjo marrëdhënie do të mbahej nëpërmjet vizitave nga qeveritë e VEQL ose deputetët e VEQL. Bindja e deputetëve kombëtarë është gjithashtu një mënyrë efektive për mbajtjen e mbështetjes së përgjithshme popullore për zgjerimin e BE.

339. Kontaktet duhet të ushqehen edhe me grupet kombëtare të mëdha të presionit dhe me sipërmarrje të mëdha kombëtare dhe ndërkombëtare në Shtetet Anëtare. Në shumë Shtete Anëtare këto organizata kanë ndikim madhor mbi opinionin e qeverisë; në Gjermani për shembul DIHT (përfaqësisë e Dhomës së Tregtisë), ose BDI (përfaqësia e kompanive private), ose DGB (sindikatat) kanë fuqi dhe autoritet të madh dhe shpesh konsultohen nga qeveria.

340. Është e qartë që shumicën e peshës së këtyre kontakteve duhet ta mbajnë ambasadat e VEQL në Shtetet Anëtare. Ambasadat duhet të ndërliken në rrjetin e institucionit koordinues në kryeqytetin e VEQL; nëse kjo nuk është ministria e jashtëme, kjo e fundit duhet të jetë gjithashtu shumë e përfshirë në rrjetin e ambasadave.

6.2. Kontaktet Bilaterale me Vendet e Treta

341. Kontaktet me vendet e treta mund të jenë jashtëzakonisht të rëndësishme, kjo ndodh veçanërisht me kontaktet me Shtetet e Bashkuara të Amerikës. Ky nuk është detyrimisht një mesazh me popullaritet në disa pjesë të BE dhe është diçka që duhet bërë në mënyrë relativisht të kujdesshme. Megjithatë, zgjerimi është një pjesë e rëndësishme e zhvillimit të sistemit të sigurisë pas Luftës së Ftohtë, në të cilin Shtetet e Bashkuara po luajnë një rol shumë domethënës. Është pra një proces në të cilin Amerikanët kanë interes të konsiderueshëm dhe do të mundohen të ushtrojnë interes diplomatik në marrëdhëniet me BE. Shtetet e Bashkuara dhe shumë vende të tjera të treta kanë gjithashtu interesa të rëndësishme ekonomike në lidhje me vendet që do të aderojnë dhe prandaj janë të interesuar për një proces aderimi pa probleme.

6.3. Kontaktet ndërmjet VEQL Negociuese

342. Një pyetje e rëndësishme është nëse VEQL duhet të institucionalizojnë kontaktet ndërmjet tyre përpara dhe gjatë negociatave. Eksperienca e kaluar ka treguar që një koordinim i tillë është i vështirë. Kjo nuk funksionoi gjatë negociatave për marrëveshjet e para të asociimit në 1991, dhe as gjatë negociatave të fundit të aderimit me vendet e EFTAs nuk pati shumë koordinim.

²⁸ Sekretariati i Komitetit Ndërministerial për Çështje Evropiane (*Secrétariat général du Comité interministériel pour la co-opération économique internationale*) merret me shumicën e aspekteve të çështjeve Evropiane, përveç politikave të jashtëme dhe të sigurisë.

343. Megjithë vështirësitë, duhen bërë përpjekje për të mbajtur kontakte mbi probleme të përbashkëta në negociata; këto mund të jenë për shembull në formën e asistencës nëpërmjet fondeve strukturore mbas aderimit ose negociimi i lëvizjes së lirë të punëtorëve ose ndoshta periudha e tranzicionit për disa direktiva të kushteshme mjedisore. Këto kontakte mund të mbahen si midis misionëve në Bruksel ashtu edhe midis kryeqyteteve.

344. Interesat e VEQL janë shpesh shumë divergjente ose duken sikur janë divergjente saqë ky koordinim nuk do të jetë efektiv; por potenciali i përfitimit nga koordinimi mbi probleme të caktuara është aq i madh saqë vlen të bëhet përpjekje.

6.4. Kontaktet me Organizatat Multilaterale

345. Kontaktet e VEQL me organizatat multilaterale janë mënyra të fuqishme për të arritur tek organet që do të mbështesin çështjen e aderimit. Kjo është e vërtetë edhe kur VEQL nuk janë Anëtarë të organizatës, për shembull në rastin e OECD, ku vetëm tre VEQL janë Anëtare, por të cilët si një pjesë e rëndësishme e rrjetit të vendeve të industrializuara mund të kenë influencë të rëndësishme mbi komunitetin ndërkombëtar dhe veçanërisht mbi Shtetet Anëtare të BE. Për të influencuar këtë proces mund të përdoret gjithashtu edhe Banka Botërore, e cila ka përqëndruar veprimtarinë e saj kohët e fundit në mbështetjen e procesit të integritimit Evropian, FMN, OKB dhe agjensitë e saj.

6.5. Kontaktet me Grupet e Presionit në Nivelin e BE

346. Grupet e presionit në nivelin e BE variojnë në mënyrë të konsiderueshme në ndikimin e tyre në proceset e Komunitetit. Tradicionalisht, lobi i fermerëve ka qënë grupi i lobimit më i suksesshëm (COPA), dhe ende është i fuqishëm, megjithëse ndoshta më pak sesa gjatë '70 dhe '80. Përfaqësuesit e sektorëve industrialë si EUROFER (hekuri dhe çeliku) ose CEFIC (lëndët kimike) mund të jenë jashtëzakonisht influencues, siç e kanë treguar në rastet anti-dumping. Fuqia e këtyre lobeve, duke përfshirë edhe lobet e konsumatorëve, është duke u rritur dhe do të vazhdojë kështu.

347. Meqënëse disa pjesë të industrisë së BE-së ose edhe të bujqësisë mund të kthehen kundër zgjerimit, duhet kushtuar vëmendje ndaj këtyre organizatave të cilat kanë influencë si mbi Komisionin ashtu edhe mbi Parlamentin Evropian.

7. Përdorimi i Burimeve të VEQL

348. Për të përmbushur ashtu siç duhet të gjitha detyrat e përshkruara në këtë shkrim do të tejkaloheshin kapacitetet e burimeve njerëzore të të gjitha VEQL. Negociatat janë të rëndësishme por ato nuk mund të thithin të gjitha burimet e qeverisë.

349. VEQL duhet t'i dedikojnë më shumë burime negociatave; për këtë nuk ka alternativë. Është gjithashtu e qartë që kjo do të jetë kosto shtesë mbi buxhete të mbingarkuara. Pyetja është si të merren më shumë burime ekonomikisht dhe si të përdoren ato në mënyrë efektive.

350. Në përdorimin e burimeve direkte të qeverisë, i duhet dhënë prioritet vetë negociatave. Kjo sugjeron që prioritet duhet të kenë institucioni i koordinimit, zyra e negociatorit kryesor, grupet e negociatave në ministri dhe misioni në Bruksel. Për të pasur efikasitet maksimalë është e nevojshme që ky grup i madh njerëzish të punojë ngushtë si një skuadër. Duhet menduar seriozisht për të strukturuar këtë grup kryesor dhe për ta lidhur atë me pjesë të tjera të kompleksit

të negociatave për të pasur efikasitet maksimale. Mbi të gjitha, duhet menduar për komunikimin ndërmjet anëtarëve të ndryshëm të grupit; për shembull nëse duhet të ketë lidhje të posaçme dhe konfidenciale e postës elektronike (e-mail) dhe lidhje telekomunikacioni ndërmjet tyre.

351. Qeveria duhet gjithashtu që të përdorë gjerësisht ekspertizën vendase nga jashtë qeverisë. Kjo ekspertizë mund të merret nga universitetet por edhe nga bizneset dhe pjesë të tjera të ekonomisë dhe shoqërisë kombëtare dhe është veçanërisht e vlefshme për të plotësuar informacionin që vjen nga ministrinë.

352. Ekspertiza e huaj do të jetë e nevojshme në disa fusha kyçe dhe në përgjithësi të financohet nëpërmjet PHARE ose ndonjë programi asistence bilaterale. Problemi në përdorim të asistencës së huaj qëndron në identifikimin e ekspertëve cilësorë mbi subjekte specifike të cilët mund të kalojnë aq kohë sa duhet në VEQL. Për këtë mund të ndihmojnë Shtetet Anëtare të BE dhe vetë BE duke furnizuar emrat e zyrtarëve që mund të kontaktohen në administratat e tyre për të identifikuar burime të përshtashme.

353. Ndoshta detyra më e rëndësishme dhe e menjëherëshme për VEQL është të përshpejtojnë organizimin e të tërë rrjetit të negociimit, duke parashikuar nevojat për burime dhe disponibilitet gjatë vitit të ardhshëm. Në detyra të tilla, Programi SIGMA padyshim që mund të mbështesë në mënyrë të konsiderueshme VEQL negociatore.

Kapitulli 5: Komisioni Evropian dhe Procesi i Negociimit në Raundet e Mëparshme të Aderimit në Bashkimin Evropian

Nga Francisco Grannell²⁹

²⁹ Francisco Grannell është Drejtor, DG VIII, Komisioni Evropian, Bruksel.

354. Sipas vendimit të marrë nga ministrat e jashtëm të BE në Dhjetor 1997 për të pranuar rekomandimin e Komisionit Evropian të fillojë negociimet e zgjerimit me gjashtë shtete, duke lënë për më vonë bisedimet formale me pesë aplikantë të tjerë, në 31 Mars 1998 Bashkimi Evropian do të fillojë negociimet për anëtarësi me pesë vende të të Europës Qëndrore dhe Lindore (Polonia, Hungaria, Republika Çeke, Estonia dhe Sllovenia). Qipro është përfshirë gjithashtu në këtë grup sipas vendimeve të marra më parë.

355. Sipas vendimit të Traktatit të Maastrichtit Bashkimi Evropian është një zonë e hapur në sensin që çdo vend Evropian që të bashkojë burimet e tij për idealin e përbashkët të ruajtjes dhe forcimit të paqes dhe lirisë mund të bëhet pjesë e Bashkimit Evropian. Vendet që aplikojnë për anëtarësim duhet të adoptojnë të tërë *Acquis Communautaire*.

356. Bazuar në këtë parim dhe parimet e mëparshme të vendosur nga traktatet e Parisit, që krijuan Komunitetin Evropian të Qymyrit dhe Çelikut, të Romës, që krijuan Komunitetin Ekonomik Evropian dhe EURATOM, disa vende janë bërë Anëtarë të plotë të Komunitetit Evropian gjatë periudhës 1973/1986. Disa vende të tjera u bënë Anëtarë të plotë nën Traktatin e Maastrichtit (1992), që krijoi Bashkimin Evropian.

357. Gjashtë Anëtarët themelues të KE ishin Belgjika, Franca, Gjermania, Italia, Luksmburgu dhe Holanda. Tre shtete të tjera, Mbretëria e Bashkuar, Danimarka dhe Irlanda u pranuan që nga 1 Janari 1973 në grupin e parë të zgjerimit të KE. Grupi i dytë i zgjerimit përfshinte Greqinë, që hyri në 1 Janar 1981, Spanjën dhe Portugalinë, që të dyja hynë në 1 Janar 1986. Dhe në fund Austria, Suedia dhe Finlanda hynë në BE në 1 Janar 1995. Gjermania Lindore ishte bërë pjesë e Bashkimit Evropian më parë, mbas bashkimit të dy Gjermanive dhe mbas rënies së murit të Berlinit.

358. Mbasi u zgjerua nga gjashtë në pesëmbëdhjetë Anëtarë, BE po përballlet përsëri me sfidën e zgjerimit. Pesëmbëdhjetë vende kanë aplikuar për anëtarësim (Tabela 1) dhe megjithëse disa nga këto vende nuk janë gati për anëtarësi, ato nuk i kanë tërhequr aplikimet e tyre. Në lidhje me Maltën, të dyja palët vendosë ta ndalonin aplikimin për anëtarësi dhe për të kërkuar përforsim të bashkëpunimit ekonomik. Në të shkuarën vetëm aplikimi i prezantuar nga Maroku nuk është pranuar për arsye gjeografike. Në rastin e Zvicrës dhe Norvegjisë, qeveritë e tyre kanë shprehur dëshirën që marrëdhëniet e ardhshme me BE të vazhdojnë sa më mirë që të jetë e mundur mbi bazën e eksplorimit të mëtejshëm të marrëveshjeve egzistuese, duke marrë parasysh referendumet që thanë “Jo” për EEA në Zvicër dhe anëtarësinë në BE në Norvegji. Me Turqinë ka filluar një proces special që do të përfshijë takime specifike për të diskutuar problemet e ndryshme, por nuk është marrë ende një vendim mbi kërkesën e Turqisë për të hyrë në BE.

Tabela 1³⁰. Shtete që kanë bërë kërkesë për Aderim në BE.

	Kërkesa për Aderim	Popullsia	Të ardhurat për person (në US\$)	Opinionet e Komisionit
Turqia	14 Prill 1987	58.8	2 000	18 Dhjetor 1989
Qipro	4 Korrik 1990	0.7	10 000	30 Qershor 1993
Malta	16 Korrik 1990	0.3	8 000	30 Qershor 1993
Zvicra	26 Maj 1992	6.8	36 000	
Norvegjia	25 Nëntor 1992	4.3	25 000	24 Mars 1993
Hungaria	1 Prill 1994	10.2	3 000	17 Korrik 1997
Polonia	8 Prill 1994	38.5	2 000	17 Korrik 1997
Rumania	22 Qershor 1995	22.8	1 100	17 Korrik 1997
Slovakia	27 Qershor 1995	5.5	2 000	17 Korrik 1997
Letonia	27 Tetor 1995	2.6	2 000	17 Korrik 1997
Estonia	28 Nëntor 1995	1.5	3 000	17 Korrik 1997
Lituania	8 Dhjetor 1995	3.7	1 500	17 Korrik 1997
Bullgaria	16 Dhjetor 1995	8.9	1 500	17 Korrik 1997
Republika Çeke	23 Janar 1996	10.4	2 500	17 Korrik 1997
Slllovenia	10 Qershor 1996	1.9	6 300	17 Korrik 1997

359. Situata e secilit nga këto vende është e ndryshme. Për shembull, negociatat për anëtarësi me Zvicrën, të cilat ishin planifikuar të fillonin bashkë me negociatat me Austrinë, Suedinë, Finlandën dhe Norvegjinë, nuk filluan për shkak të votës “Jo” të referendumit Zviceran mbi Zonën Ekonomike Evropiane (EEA) në 12 Dhjetor 1992. Me Norvegjinë u negociua një marrëveshje aderimi që nuk u pranua nga populli Norvegjez në një referendum në 28 Nëntor 1994. Populli Norvegjez nuk e kishte pranuar anëtarësinë edhe një herë më parë, në një referendum të mbajtur në 24 Shtator 1972.

360. Komisioni Evropian ka prezantuar Opinionet mbi aplikimet për anëtarësi të 15 vendeve të aplikuar të rreshtuara më sipër, përveç për Zvicrën. Në këto Opinione shqyrtohen pasojat e aderimit për secilin nga vendet individuale dhe çështjet që duhet të adresohen për këtë vend për t’u bërë pjesë e BE. Komisioni Evropian ka publikuar gjithashtu, në secilin rast, një panoramë të përgjithshme të ndikimit global të zgjerimit të ardhshëm. Ky vlerësim shërben për të ruajtur aftësinë e BE për të funksionuar në mënyrë efektive (1)(2)(3).

361. Tradicionalisht ka pasur një shqetësim në BE për ndikimin e zgjerimit mbi thellimin e Integritit Evropian ose “cilësinë” e Bashkimit. Deri tani, zgjerimi nuk e ka ndikuar aftësinë e BE për të ruajtur “cilësinë” e procesit të Integritit Evropian. Komuniteti u zgjerua nga gjashtë në pesëmbëdhjetë duke përmirësuar në të njëjtën kohë cilësinë e integritit me një mënyrë të re funksionimi, të iniciuar me Tregun e Përbashkët të Qymyrit dhe Çelikut dhe duke kulmuar me përfaqësimin e tanishme të Tre Kollonave të prezantuar nga Traktati i Maastricht për Bashkimin Evropian. Shtetet e reja Anëtare zakonisht nuk kanë pasur probleme të pakalueshme përshtatjeje.

362. Sot mbetet pyetja, si mund të thellohet integrimi kur komuniteti të përfshijë 20 ose më shumë Anëtarë. Kjo çështje është edhe më thelbësore në prag të Bashkimit Monetar.

363. Në lidhje me këtë Komisioni Evropian duhet të jetë i kujdesshëm për funksionet e të tërë sistemit. Çfarë do të ndodhë me institucionet, përfaqësinë e Shteteve Anëtare në institucione dhe

³⁰ Burimi: F. Granell: “Catalunya i l’ampliació e la Unó Europea”, *Nota d’Economia*, Maj-Gusht 1996.

cili do të jetë ndikimi i zgjerimit mbi procesin e vendim-marrjes? Si do të zgjidhen çështjet buxhetore të një komuniteti të zgjeruar? Si mund të ruhet *Acquis Communautaire*?

364. *Acquis Communautaire* është termi që përdoret për të përshkruar të drejtën Komunitare primare – Traktatin e Romës e traktate të till të tjera – dhe të drejtën komunitare dytësore të adoptuar nën këto traktate që nga themelimi i Bashkimit Evropian (Rregullat, Direktivat dhe vendimet). *Acquis* gjithashtu përmban të gjithë praktikën gjyqësore relevante të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe udhëzimet relevante të Shtyllës së Dytë dhe të Tretë.

365. Si organi më i lartë egzekutiv i Bashkimit Evropian, Komisioni Evropian inicion politika dhe harton masa të detajuara për implementimin e tyre. Komisioni ka gjithashtu detyrën të sigurojë që rregullat e BE-së të ndiqen. Komisioni ka të drejtën të iniciojë procedura në Gjykatën Evropiane të Drejtësisë nëse Shtetet Anëtare, individët ose kompanitë shkelin ndonjë pjesë të *Acquis Communautaire*. Procedura për fillimin e një çështjeje të tillë përshkruhet në Nenin 169 të Traktatit.

366. Lidhur me këtë, pranimi i plotë i *Acquis Communautaire* është elementi kryesor i “rregullave të lojës” të cilat duhet t’i ndjekin si Shtetet Anëtare ashtu edhe kandidatët. Ky parim përbën kushtin bazë për pjesëmarrje efektive në institucionet Evropiane tështeteve candidate.

367. Në zgjerimet e mëparshme parimi i pranimi të *Acquis Communautaire* gjithmonë ishte baza për negociatat. Ky parim nuk është i negociueshëm për BE-në në kuadrin e zgjerimeve të mëtejshme. Skenari për fillimin e negociatave në aderimet e shkuara ishte gjithmonë i njëjtë. Në takimin e parë ministerial të të gjitha konferencave të mëparshme të aderimit, shteti kandidat binte dakort mbi parimin bazë që e gjithë *Acquis* duhet të adoptohet nga Shtetet e reja Anëtare. Negociatat pasuese fokusoheshin në periudhat e tranzicionit që do t’i jepeshin shteteve candidate për t’i lejuar atyre përshtatjen me kërkesat e anëtarësimit në BE. Metodot e tranzicionit ishin metoda e vetme për trajtimin e problemeve të përshtatjes, ndryshimet në rregulloret e Komunitetit ose derogimet e përhershme nuk ishin të pranueshme. Kjo do të thotë që Anëtarët e rinj duhet të pranenin – gjithmonë në aderimet e mëparshme – *Acquis*-në e BE në tërësi, në momentin e aderimit.

368. *Acquis* është zgjeruar jashtëzakonisht që nga fillimi i procesit të Integritimit Evropian. Në zgjerimin e vitit 1995 vendet candidate pranuan rregulloret tradicionale të BE-së dhe shtyllat e reja të prezantuara nga Traktati i Mاستrihtit mbi Bashkimin Evropian (4):

- masat institucionale: që qeverisin organet ndërqeveritare dhe mbikombëtare të BE-së, përbërjen e tyre dhe ndërlidhjet me përshtatjet logjike numerike;
- korniza ligjore: llojet e ndryshme të traktateve të Komunitetit, rregulloret, nenet dhe tekste të tjera;
- rregullat financiare për burimet buxhetore dhe shpenzimet e Bashkimit Evropian, Fondin Evropian të Zhvillimit (EDF) dhe Bankën Evropiane të Investimeve;
- normat që vendosin lëvizjen e lirë të mallrave, njerëzve dhe kapitalit brenda BE-së, lirinë për të ofruar shërbime dhe lirinë e vendosjes;
- rregullat dhe standartet e përbashkëta të Komunitetit mbi përafrimin e legjislacionit, konkurrencën e pastër dhe monopolet, tatimin indirekt, shëndetin veterinar dhe bimor, të drejtën tregtare, etj.
- politikat e përbashkëta: Politika e Përbashkët Bujqësore (CAP); Tarifa e Përbashkët e Jashtme; Politika e Zhvillimit; Politika Rajonale Sociale dhe e Kohezionit; Politika e Transportit dhe rjetet Trans-Evropiane; Mbrojtja e Konsumatorit dhe Shëndetit, politika e

Kërkimit dhe Informacionit, Arsimi, Statistikat, Politika e Energjisë; Politika e Peshkimit; Politika Industriale;

- Bashkimi Ekonomik dhe Monetar (EMU) si një fazë e mëtejshme e Sistemit Monetar Evropian;
- të ashtuquajturat “shtyllat” e reja të Traktatit mbi Bashkimin Evropian;
- Politika e Brendshme dhe e Sigurisë së Përbashkët (CFSP);
- bashkëpunimi në fushën e Drejtësisë dhe Çështjeve të Brendshme;
- të drejtat dhe detyrimet që rrjedhin nga koncepti i “Qytetarisë së Bashkimit” përfshirë në shtyllën e parë të Traktatit të Mastrihtit”.

369. Për më tepër, përveç detyrimeve të tanishme (të cilat mund të përfshijnë edhe pjesëmarrjen në marrëveshjet Shengen), vendet kandidatë duhet të jenë të afta të pranojnë detyrimet e ardhshme që gjenerohen nga anëtarësimi në trupin dinamik që është Bashkimi Evropian.

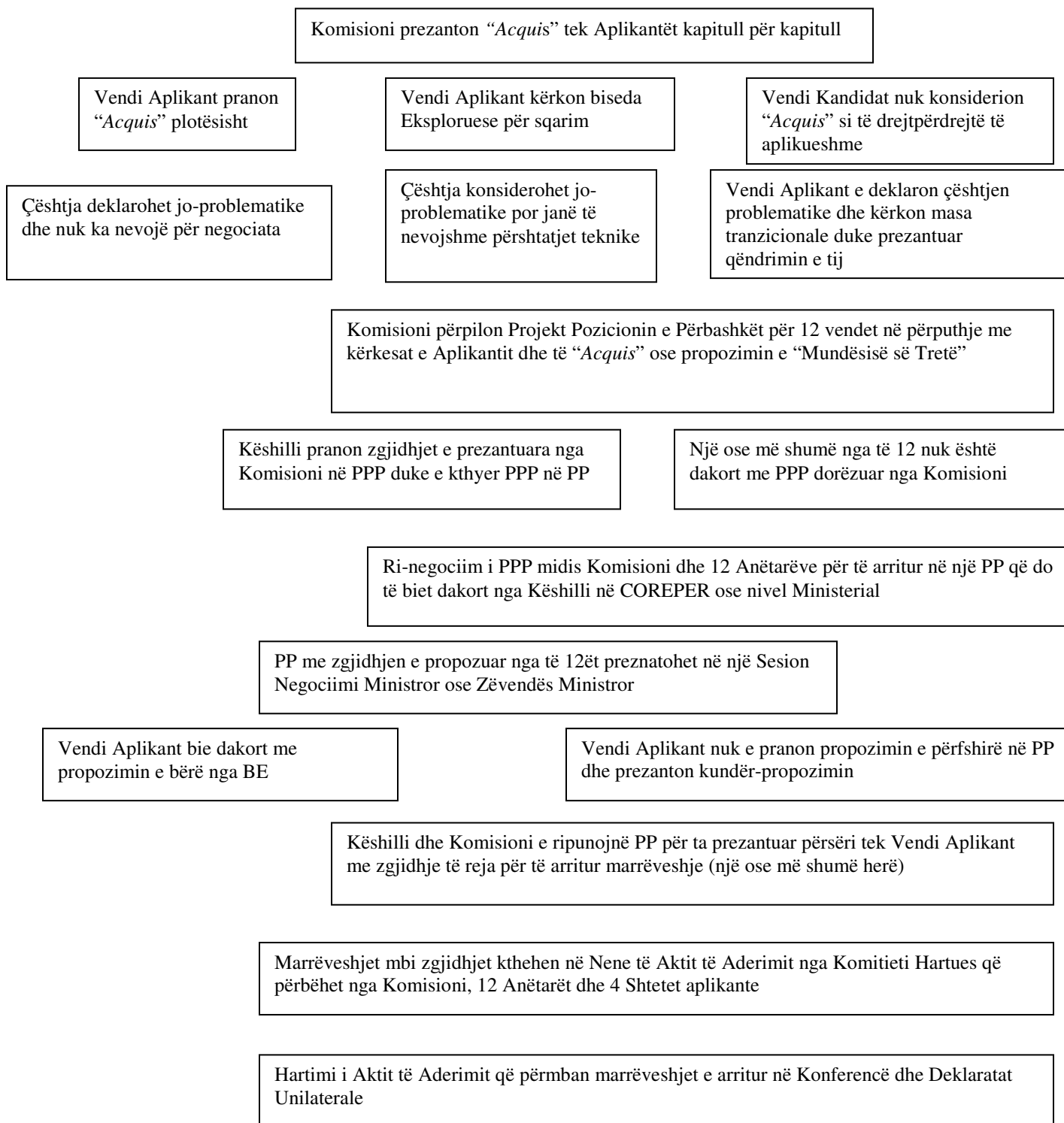
370. Traktati i ri i Amsterdimit po konsideron mundësinë e një Komuniteti më fleksibël nën “Masat mbi bashkëpunim më të ngushtë” dhe Komisioni Evropian ka shprehur dëshirën e mirë për të pranuar një farë mase fleksibiliteti, megjithëse kjo nuk vlen në lidhje me çështjet e *Acquis Communautaire*. Arësyeja për këtë është se nëse fleksibiliteti lejohet deri në masën ku Shtetet Anëtare të tanishme apo të ardhshme mund të aplikojnë vetëm për një pjesë të sistemit të BE-së, do të dalin probleme të tmerrshme për menaxhimin e sistemit të përgjithshëm ligjor dhe administrativ. Meqënëse parimi i pranimit të *Acquis Communautaire* në tërësi nuk është i negociueshëm, negociatat e mëparshme të zgjerimit kishin dy objektiva kryesore; krijimin e periudhave të tranzicionit për të lejuar përfshirjen e *Acquis Communautaire* në legjislativ dhe Shtetit të ri Anëtar dhe autorizimin e disa derogimeve të përkohshme kur është e nevojshme. Nuk janë lejuar asnjëherë derogime të përhershme, edhe se në disa raste janë dashur zgjidhje “imagjinare” për të trajtuar disa probleme. Kjo do të thotë që Traktati i Aderimit përmban vetëm përfshirjet e përkohshme dhe përshtatjet teknike për rregullën e përgjithshme të pranimit të plotë të *Acquis*.

Sipas eksperiencës së kaluar, procesi që përfundon me anëtarësimin ka qënë si më poshtë:

- ⇒ Shteti ka aplikuar;
- ⇒ Komisioni ka bërë pyetje mbi ekonominë dhe kuadrin ligjor të vendit kandidat, për të përgatitur një Opinion mbi mënyrën si mund të adresohen problemet potenciale që do të krijohen nga aderimi. Në aderimet e kaluara kjo ka përfunduar në pyetje lidhur me kriteret politike;
- ⇒ Komisioni ka publikuar një Opinion për secilin vend kandidat individual;
- ⇒ Këshilli ka vendosur të hapë ose të mos hapë negociatat me secilin vend aplikant;
- ⇒ Kanë filluar negociatat në formën e konferencave ndërqeveritare midis Shteteve Anëtare të BE-së dhe secilit prej kandidatëve;
- ⇒ Komisioni ka krijuar një Grup pune ose Task Force për zgjerimin, për të ndihmuar procesin e negociimit dhe për të luajtur një rol në lidhjen e kërkesave të derogimeve të përkohshme nga vendet kandidatë me pozicionin e Shteteve Anëtare mbas egzaminimit të përputhjes ose jo të rregulloreve të vendit aplikant me ato të BE;
- ⇒ Shtetet Anëtare kanë rënë dakort midis tyre mbi pozicionin negociues të BE dhe pastaj bien dakort me aplikantët mbi formulimin e derogimeve të përkohshme që do të përfshihen në Traktatin e Aderimit;
- ⇒ Përgatiten nenet e Traktatit të Aderimit. Nëse nuk ka një nen lidhur me një pjesë të caktuar të *Acquis Communautaire* atëherë kjo do të thotë që ka pranimit të plotë të *Acquis* pa nevojë për periudha tranzicioni;
- ⇒ Parlamenti Evropian aprovon tekstin e Traktatit të Aderimit;

- ⇒ Traktati i Aderimit firmoset nga Shtetet Anëtare të BE dhe nga vendi aderues;
- ⇒ Procesi i ratifikimit në Shtetet Anëtare të BE dhe në shtetin aplikant sipas kërkesave dhe procedurave kushtetuese respektive.

371. Tabela 2.³¹ më poshtë tregon procesion e negociimit në formë skematike:



PPP: Projekt Procedurë e Përbashkët

PP: Pozicioni i Përbashkët.

³¹ Burimi: F. Granell: "Negociatat e Zgjerimit të Bashkimit European me Austrinë, Finlandën, Norvegjinë dhe Suedinë", *Revista e Studimeve të Tregut të Përbashkët*, Vol 22, Nr. 1, Mars 1995, faqe 117-141.

372. Ndikimi ligjor i anëtarësisë nuk është i kufizuar tek teksti i Traktatit të Aderimit. Anëtarësimi në BE ka sjellë rreth 40 000 faqe më shumë legjislacion komunitar në sistemin Finlandez ligjor që është mjaft i zhvilluar. Kjo kishte të bënte vetëm me rregullore komunitare drejtpërdrejtë të zbatueshme të aplikueshme direkt. Në rastin e zgjerimeve të mëparshme ndikimi i anëtarësisë në Komunitet në sistemin vendas ishte edhe më i rëndësishëm; vende si Greqia, Spanja, Portugalia nuk e kishin përshatur më parë legjislacionin e tyre me normat e KE, ndryshe nga Finlanda, Suedia dhe Austria të cilat kishin përshtatur sistemin e tyre ligjor me legjislacionin e BE-së në shumë fusha nën Marrëveshjen e Zonës Ekonomike Evropiane.

373. Duke pasur parasysh sa më sipër, është ndoshta më e matur të bëhet një krahasim i zgjerimeve të reja me eksperiencën Greke, Portugeze dhe Spanjolle të anëtarësimin në BE, sesa të bëhen parashikime rreth zgjerimit të tanishëm bazuar në krahasimin me rastet e Finlandës, Austrisë apo Suedisë të cilat ishin më të përparuara në shumë fusha politikash që mbuloheh nga *Acquis Communautaire*.

374. Finlanda, Austria dhe Suedia kishin procese relativisht të shkurtra të negociimit për anëtarësim: Finlanda, për shembull, aplikoi për anëtarësim në Mars 1992 dhe u bë anëtare e plotë e BE në Janar 1995. Spanja dhe Portugalia morën trajtim tërësisht të ndryshëm nga ai që morën Finlanda, Suedia dhe Austria. Ato aplikuan për anëtarësi në 1977 dhe u bënë anëtarë të plotë vetëm në 1986 dhe madje iu dhanë periudha shumë të gjata tranzicioni me derogime të përkoshme sepse këto vende kandidatë nuk ishin plotësisht të përgatitura nga dita e parë e anëtarësimin për angazhimin e marrjes përsipër të *Acquis Communautaire* në legjislacionet e tyre kombëtare. Spanja dhe Portugalia duhet të ndryshonin madje duhet të krijonin disa ligje dhe organe administrative për të plotësuar kërkesat e BE dhe kjo ndonjëherë detyronte një proces të brendshëm të vështirë legjislativ me përfshirjen e parlamenteve kombëtare.

375. Në shumë raste, përshtatja me legjislacionin e KE mund të përbëjë një detyrim më të rëndë për shtetet e tanishme kandidatë sesa për ato shtete që negociuan Traktatet e Aderimit në vitet '70 dhe '80, sepse volumi i legjislacionit të KE që kërkon implementim kombëtar, dhe shpesh miratim parlamentar, është rritur shumë gjatë procesit të Tregut Unik dhe procesit të Bashkimit Ekonomik dhe Monetar. Në çdo rast, në fund të periudhës së tranzicionit, *Acquis Communautaire* do të zbatohet tek Shtetet e reja Anëtare në të njëjtën mënyrë si tek Shtetet e tanishme Anëtare.

376. Një shtet që aderohet në BE duhet të organizojë një makineri efçente kombëtare për përgatitjen dhe vendim-marrjen e çështjeve Evropiane për të mbrojtur interesat kombëtare në perspektivën e pranimit të plotë të *Acquis Communautaire*.

377. Shqetësimet kryesore të vendeve aplikante janë shpesh pasoja të rregulloreve kombëtare dhe traditave ligjore dhe ekonomike. Dallimet në standartet minimale të shëndetit, sigurisë dhe mjedisit do të kërkojnë diskutime eksperte të detajuara. Lëvizja e lirë e produkteve bujqësore dhe industriale në kontekstin e Tregut Unik duhet të ndërthuret me një tabelë kohore të përshtatshme për adoptimin e Tarifës së Jashtme të Përbashkët dhe politikës tregtare të BE vis-à-vis vendeve të zhvilluara dhe atyre në zhvillim. Rregulloret e konkurrencës dhe anti-monopol si dhe Ndihma e Shtetit duhet të përshtaten sipas rregulloreve të Komunitetit deri në kohën e Aderimit.

378. Ruajtja e habitateve natyrore, fauna dhe flora e egër dhe disa masa të tjera mbrojtëse duhet të krijohen në vendet që po aderojnë kur nuk egzistojnë më parë. Politikat e energjisë, duke përfshirë politikat lidhur me energjinë nukleare – duhet të përshtaten me *Acquis-në* e Komunitetit.

379. Çështjet kryesore nga të cilat ngrihen probleme zakonisht gjatë negociatave të zgjerimit janë Bujqësia, Tatimet dhe Politikat Rajonale dhe Strukturore. Politika e Përbashkët e Bujqësisë shpesh kërkon adoptimin e një modeli të ndryshëm nga ai që njohin fermerët e shteteve aplikante, përsa i përket çmimeve dhe kërkesave administrative. Nevoja për përshtatje varet nga modeli kombëtar. Në fushën e Taksës së Vlerës së Shtuar, aksizës dhe reduktimevealloëences për udhëtarët, vendeve kandidatë mund t'ju japin periudha tranzicionale për harmonizimin dhe përjashtimet por asgjë më tepër. Politikat rajonale dhe strukturore janë shumë të rëndësishme për shtetet relativisht më pak të pasura në BE, dhe është e nevojshme të kujtohet se të gjithë aplikantët e Europës lindore dhe Mesdheut duhet të klasifikohen nën këtë kategori.

380. Përveç këtyre çështjeve të përgjithshme, çdo negociim për zhvillim duhet të trajtojë çështje të tjera që kanë rëndësi të veçantë politike dhe ekonomike për vendet aplikante specifike. Në rastin e Negociatave të Zgjerimit me Austrinë, Finlandën, Norvegjinë dhe Suedinë, disa nga çështjet specifike që mund të përmenden janë:

- Marrëveshja e rrugës tranzit kërkuar nga Austria për të mbajtur të drejtën e bllokimit të tranzitit transalpin të automjeteve të rënda nëpër Austri dhe për dhe nga Austria (mbuluar nga Marrëveshja e Tranzitit në 1992 që zgjat deri në 2004). Ishte zgjidhja e vetme e kësaj çështje në raundin final të negociatave në 1 Mars 1994 i cili lejoi përfundimin e negociatave ndërmjet BE dhe Austrisë.
- Protokollet mbi të drejta të veçanta për popullin Sami në Suedi, Finlandë dhe Norvegji.
- Ishujt Aland do të përfitojnë për marrëveshje speciale (aprovuar nga 73.7 përqind e popullit të Aland në një referendum të veçantë mbajtur në 20 Nëntor 1994).
- Kompanitë Finlandeze të sigurimit do të detyrohen të ndajnë skemat e tyre të pensionit nga aktivitete të tjera sigurimi, dhe tregu do të hapet për kompani nga vende të tjera.
- Anëtarëve të rinj iu është dhënë një periudhë pesë-vjeçare për përshtatje përpara aplikimit të plotë të së drejtës së të huajve për të blerë rezidenca dytësore në tokën e tyre.
- Për shkak të pozitës gjeografike dhe përjashtimit të transportit me det nga projekti i rrjeteve Evropiane, Finlanda morri një deklaratë që shprehte se vemendje e duhur duhet të tregohet ndaj transportit Finlandez me det në iniciativat relevante të BE.

381. Bazuar mbi konsideratat e ndërthurura që kam diskutuar, do të doja të thoja që situata dhe sfondi i vendeve të tanishme aplikante është shumë e ndryshme nga ajo e aderimeve të mëparshme, siç u pranua nga Komisioni Evropian në Opinionet e tij mbi aplikantët e tanishëm (5).

382. Pavarësisht nga marrëveshja e para-aderimit, operacionet e Phare dhe masave të tjera, vendet aplikante janë edhe larg nga të qëniti afër rregulloreve dhe realiteteve konkurruese të tregut të brendshëm të BE. Sektori privat është ende i dobët dhe duhet të forcojë pozicionin e tij të deritanishëm. Sjellja e politikës ekonomike është ende në fazë tranzicioni.

383. Më lejoni të përfundoj me disa rekomandime për shtetet e zgjerimit të rinj, bazuar në eksperiencën time në ushtrimet në zgjerimet e kaluara, gjatë së cilave unë isha krye negociator nga ana e KE për negociatat me Finlandën.

384. E para: koha, arsimim mbi çështjet e BE-së, kujdes dhe përfshirje në sektorin privat dhe qytetarët nëse është e nevojshme, gjatë të gjithë procesit.

385. E dyta: realizëm. Ashtu sikurse dhe Komisioneri Hans van den Broek — përgjegjës për Marrëdhëniet me Jashtë me Europën Qëndrore dhe Lindore, tha:

386. “Një gjë është e vërtetë për të gjithë aplikantët, pavarësisht nga progresi që kanë bërë deri tani, është detyra e Komisionit të mbështesë me gjithë zemër përgatitjet e tyre për anëtarësim deri ditën që ata bëhen pjesë e Bashkimit Evropian (BE). Kur flasim për procesin e aderimit, nuk bëjmë dallime midis “anëtarëve dhe jo-anëtarëve” por midis “anëtarëve dhe para-anëtarëve”. Të gjithë kandidatët do të përfshihen në mënyrë progresive në aktivitetet e BE. Të gjithë do të bëhen Anëtarë të BE. Asgjë nuk është më larg mendimeve të Komisionit sesa krijimi i vijave të reja ndarës në Europë. Dallimi nuk do të thotë aspak diskriminim. Zgjerimi është në interesin e aplikantëve ashtu edhe të vetë BE-së. Përfitimet e BE do të jenë të mëdha, jo vetëm përsa i përket qëndrueshmërisë dhe sigurisë, megjithëse kjo është thelbësore, por edhe përsa i përket prosperitetit. Vendet aplikante janë partnerë të rëndësishëm, për tregtinë dhe investimin. Njëqind milion konsumatorë me të ardhura në rritje po i japin tashmë një shtytje madhore rritjes dhe zhvillimit ekonomik në Europë.

387. Mua më duket se është tërësisht e nevojshme të mbahet “momenti” drejt anëtarësimit gjatë të gjitha proceseve nëse një anëtarësim i tillë mund të mos përfundojë shpejt.

388. Për këtë qëllim BE krijoi në 1997 udhëzime të reja për operacionet e PHARE për përfitimin e dhjetë vendeve të Europës qendrore dhe lindore që trokasën në derën e BE dhe për të krijuar një partneritet për integrim të ardhshëm. Si i tillë, është një ushtrim drejt aderimit, në të cilin BE po mundohet të përmirësojë lidhjet me aplikantët në sektorë si transporti, telekomunikimi, krijimi i standarteve që theksojnë përshtatjen e ekonomisë.

389. Nuk mendoj se përgjigjet korresponduese të zgjerimeve të kaluara janë shumë relevante për pozicionin e aplikantëve të rij por mund t’ju siguroj që Komisioni Evropian do të jetë gjithashtu i angazhuar të ruajë dhe përmirësojë sistemin e BE dhe do të vazhdojë të shmangë që rritja në numrin e pjesëmarrësve ta bëjë të vështirë për ata që të punojnë bashkë. Komisioni Evropian po punon për të përgatitur rrugën për zgjerim, veçanërisht drejt vendeve të Europës lindore, por gjithashtu po punon në favor të një mbrojtjeje të njëhershme dhe përmirësimit të thellimit dhe cilësisë së Integritimit Evropian.

390. Në këtë kontekst, vetëm vendet që janë të afta për të respektuar tërësisht Acquis Communautaire të tanishme apo të ardhshme, mund të pranohen si anëtarë të një Bashkimi Evropian më “të mirë” dhe më “të sigurtë”. Duhet shpresuar që Shtetet që aplikojnë për anëtarësim në BE do të bëjnë presion mbi BE për tu thelluar në të njëjtën kohë që po zgjerohet.

REFERENCA

- (1) Zgjerimi i Komunitetit: Konsideratë e Përgjithshme, periudha Tranzicionale dhe Pasojat për Institucionet si dhe Pasojat Ekonomike dhe Sektoriale, BULETIN i KE 3-78 (Suplementi 1-3). Komisioni i Komuniteteve Evropiane, 1978.
- (2) Europa dhe Sfida e Zgjerimit, BULETIN i KE, Suplementi 1/1992. Komisioni i Komuniteteve Evropiane, 1992.
- (3) Axhenda 2000: 1. Për një Bashkim më të fortë dhe më të Gjerë dhe 2. Sfida e Zgjerimit; Dok. COM(97)2000 final, Volumet. I dhe II, 15 Korrik 1997. Komisioni i Komuniteteve Evropiane, 1997.
- (4) F. Granell. “Negociatat e Para të Zgjerimit të BE”, faqet 35-63 të J. Redmond (Editor), Zgjerim i 1995 i Bashkimit Evropian, Aldershot, Ashgate, Mbretëria e Bashkuar, 1997.
- (5) Publikuar nga Komisioni Evropian në Suplementet e Buletinit të Bashkimit Europain: Qipro (5/1993), Hungaria (6/1997), Polonia (7/1997), Rumania (8/1997), Sllovakia (9/1997), Letonia (10/1997), Estonia (11/1997), Lituania (12/1997), Bullgaria (13/1997), Republika Çeke (14/1997) dhe Sllovenia (15/1997).

Kapitulli 6: Paneli i Negociatorëve të Lartë: Konkluzionet Kryesore

Nga Tony Verheijen³²

³² Tony Verheijen është tani Administrator, Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Rregullimi tek SIGMA në Paris. Ai është me pushime nga pozicioni i tij si Lektor i Administratës Publike dhe Integritimit Evropian në Universitetin e Limerick, Irlandë.

1. Hyrje

391. Një nga qëllimet kryesore të takimit shumë-kombësh të Athinës mbi Integrimin Evropian dhe Reformën në Administratën Publike mbajtur në Tetor 1997 ishte shkëmbimi i eksperiencës. Paneli i negociatorëve të lartë (në të cilin u diskutua eksperiencia e Shteteve të përfshira në raundet e mëparshme të zgjerimit me zyrtarë të përfshirë në menaxhimin e çështjeve të BE-së në vendet e Europës qendrore dhe lindore) ishte një nga elementët më të rëndësishëm të takimit në Athinë. Tre ish-negociatorë të lartë, Byron Theodoropoulos, negociatori kryesor për Greqinë, Hans Brunmayr, negociatori kryesor me Austrinë dhe Vitor Martins, anëtar i grupit negociator të Portugalisë, diskutuan eksperiencat e tyre me pjesëmarrësit. Ky raport përmbledh rekomandimet e tyre kryesore për negociatorët e ardhshëm të vendeve të Europës qendrore dhe lindore.

2. Greqia

392. Rekomandimet kryesore të Z. Byron Theodoropoulos jepen në tabelën më poshtë. Në hyrjen e tij Mr. Theodoropoulos shpjegoi sfondin në fillimin e negociatave me Greqinë. Greqia vendosi të aplikojë për anëtarësim në KE mbas një debati të gjatë në vitet 60 mbi faktin nëse Greqia duhet të përpiqej të bëhej pjesë e KE apo pjesë e EFTA. Ndjesia e Greqisë ishte se KE ishte një organizatë më premtuese sesa EFTA dhe në 1974 u morr vendimi për të dorëzuar aplikimin formal për anëtarësim. Një nga motivet kryesore për aplikimin në atë kohë ishte përpjekja për të konsoliduar sistemin demokratik të qeverisjes në Greqi, duke e ankoruar atë fort me sistemin e KE. Megjithatë, ndryshimi në zhvillimin ekonomik të Greqisë dhe KE paraqiste një problem madhor. Komisioni Evropian propozoi në Opinionin e tij një periudhë pesë vjecare para-aderimi përpara se Greqia të mund të ishte pjesë e KE. Megjithatë, Këshilli e hodhi poshtë Opinionin e Komisionit dhe vendosi të hapë negociatat me Greqinë. Negociatat zgjatën rreth katër vjet. Struktura e krijuar për këto negociata përbëhej nga Ministri i Çështjeve të Komunitetit, i cili asistojë nga një sekretariat ndër-ministor në Ministrinë e Punëve të Jashtme. Sekretariati ndër-ministor u krijua për qëllimin specifik të koordinimit të procesit të negociimit. Skuadra e negociimit u emërua nga kabineti, por i përgjigjet Ministrin të Çështjeve të Komunitetit. Mandati për negociatat u aprovua nga Parlamenti Grek. Nën Kushtetutën Greke është e mundur të transferohen të drejtat sovrane tek organizatat ndërkombëtare nëse 3/5 e Anëtarëve të Parlamentit votojnë në favor.

393. Byron Theodoropoulos, Ambasador i Greqisë (në pension), ishte Kryetari i Grupit Negociues Grek gjatë negociatave që çuan në aderimin e Greqisë tek Komuniteti Ekonomik Evropian (KEE) i atëhershëm. Ai ofron, nga eksperiencia e tij, këshillat e mëposhtme për ata që do t'ju duhet të negociojnë për kandidatët për Anëtarësim.

DHJETË PIKAT E THEODOROPOULOS

1. Kuptoni që në fillim me kë po negocioni.

Kandidatët negociojnë me BE-në si një e tërë, jo me Shtetet Anëtare individuale. Shtetet Anëtare negociojnë ndërmjet njëri-tjetrit përpara se të arrijnë në një pozicion të përbashkët për ta prezantuar tek kandidati, por pasi ata e arrijnë një pozicion të tillë, ai përfaqëson qëndrimin e BE-së si një e tërë. Megjithatë, kontaktet informale me Shtete Anëtare individuale kanë qëllim promovimin e kuptimit më të mirë të pikëpamjeve të kandidatëve.

2. Jeni të qartë se për çfarë po negocioni.

Ju po negocioni për të ndryshuar traktatet egzistuese ose pjesë të tjera të të ashtu-quajturit *acquis communautaire*. Ju po negocioni mbi tabelën kohore të zbatimit të *acquis* nga vendi juaj, d.m.th. në thelb mbi kohëzgjatjen e periudhave tranzicionale përpara se ligjet e BE-së të aplikohen plotësisht nga kandidati ose mbi kandidatin.

3. Rradhitini prioritetet tuaja.

Ju duhet te negocioni mbi një sërë çështjesh, disa nga të cilat do të jenë më të rëndësishme se të tjerat. Rregulloni rradhën e prioritetit dhe rëndësinë relative në mendjen tuaj që të mos humbisni kohë dhe fuqi negociimi mbi çështjet dytësore.

4. Mbani kontakte me kandidatët e tjerë.

Ata nuk janë rivalët tuaj për të siguruar favore nga BE. Secili mund të ketë problemet e tij, por ju të gjithë këni të njëjtën objektivë. Ju mund të mësoni nga ata dhe ata mund të mësojnë nga ju. Kanalet e mira të komunikimit janë thelbësore për të tërë.

5. Kini kujdes për frontin në shtëpi.

Ky mund të jetë problemi më i madh. Si negociatorë ju vareni nga informacioni që ju jepet nga shërbimet në vend. Nëse ky është i pamjaftueshëm ose i pasaktë, forca juaj negociuese dobësohet. Por, ju gjithashtu vareni nga udhëzimet që merrni nga vendi. Qeveria juaj mund të bazojë këto udhëzime mbi konsideratat e brendëshme politike ose mbi keq-konceptimet rreth BE-së. Disa herë mund të jetë më e vështirë të negocioni me qeverinë tuaj mbi udhëzimet që ju sjell sesa me BE-në.

6. Mos ushqeni shpresa të mëdha nga aderimi; mund të dalë më i kushtueshëm sesa mendoni.

Ndikimi i aderimit mund të jetë pozitiv në tërësi. Megjithatë, në disa raste ju mund të zbuloni që ka efekte të padëshirueshme mbi një ose një tjetër sektor të ekonomisë suaj që mund të kërkojë më shumë kosto dhe përpjekje për të arritur standartet e aderimit.

7. Kujtoni se ristrukturimi i ekonomisë suaj duhet të bëhet sidoqoftë, jo vetëm për shkak të aderimit.

Kufizimet, përpjekjet dhe sakrificat e nevojitura për këtë ristrukturim do të duhet të bëheshin nën të gjitha rrethanat për ta sjellë ekonominë në formë. Aderimi në BE nuk duhet të përdoret si justifikim për të zbutur pakënaqësinë e mundëshme që shkaktohet nga përpjekjet e shtuara.

8. Llogarisni rëndësinë relative të aderimit simultan në BE dhe NATO.

Dy aderimet mund të kenë kërkesa divergjente mbi ekonominë tuaj. Aderimi në NATO mund të kërkojë shpenzime të reja të konsiderueshme për infrastrukturën ushtarake për të përmbushur standartet e NATO-s, ndërsa aderimi në BE, në të njëjtën kohë, mund të kërkojë më shumë shpenzime për sektorë të tjerë të infrastrukturës ekonomike. As NATO dhe as BE nuk do të jenë në gjende ta mbulojnë këtë shpenzim shtesë plotësisht. Ju do ta keni të vështirë të vendosni se ku do t'i shpenzoni paratë tuaja.

9. Duhet të njihni pikat e dobëta të mundshme të ndërtesës Evropiane.

Ka të paktën tre “linja gabimi” në këtë ndërtesë, të cilat nëse lihen pa kujdes, mund të shkaktojnë probleme:

- a) ndryshimi midis Anëtarëve “të mëdhenj” dhe “të vegjël”, ku disa janë më të barabartë se disa të tjerë;
- b) hendeku midis fuqisë ekonomike të BE-së dhe dobësia e manifestuar e angazhimit të tij politik; dhe
- c) rritja e mundshme e hendekut ndërmjet klasave sociale brenda shoqërive, nëse aplikohet një politikë monetare strikte.

10. Nuk kemi alternative tjetër të besueshme përveç pjesëmarrjes pozitive, kreative në BE.

Rritja e përpjekjeve të brendshme, pikat e dobëta në strukturën Evropiane, një rrugë e pjerrët, janë të gjitha realitetet që duhen përballur. Mos u dëshpëroni, mos u dekurajoni. Kjo është një rrugë me një kalim. Ne duhet të gjithë të japim kontributin tonë në ecjen përpara.

3. Austria.

394. Eksperienca austriake u prezantua nga Z. Hans Brunmayr, ish Krye Negociatori për Austrinë. Procesi i ardhshëm i negociatave do të fillojë me egzaminimin e *acquis*. Në kohën e konferencës së Athinës, në Tetor 1997, nuk ishte ende e qartë nëse procesi i egzaminimit do të bëhej për secilin vend apo në grupe. Egzaminimi do ndahet në kapituj. Numri i saktë i kapitujve dhe subjektet e tyre mund të ndryshojnë për çdo raund të ri të negociatave të zgjerimit. Masa në të cilën bëhen ndryshime në ndarjen e *acquis* në kapituj varet kryesisht nga zhvillimi i BE-së, veçanërisht nga fakti nëse kompetenca të reja domethënëse janë transferuar në nivelin e BE-së apo jo. Procesi i egzaminimit kërkon përfshirjen e një grupi të madh ekspertësh. Mr. Brunmayr theksoi rëndësinë e një koordinatori të mirë të procesit të egzaminimit si “në shtëpi” ashtu edhe “në Bruksel”. Është e rëndësishme për shtetet candidate që të fillojnë procesin e egzaminimit sa më parë të jetë e mundur, edhe më parë fillimit formal të negociatave dhe të kërkojnë sqarime nga Komisioni kur është e nevojshme. Kontaktet me Komisionin janë të rëndësishme në përgjithësi; Komisioni mund të ndihmojë shtetet candidate për të gjetur zgjidhje për problemet dhe mund të veprojë si ndërmjetës me Këshillin. Megjithatë, bindja e Komisionit nuk do të thotë që argumenti ka fituar. Puna me Shtetet Anëtare individuale është gjithashtu e rëndësishme, veçanërisht nëse Komisioni nuk mundet të arrijë në kompromis në COREPER.

395. Raundet finale të negociatave do të jenë në përgjithësi shumë politike. Në këto raunde të fundit, do të adresohen ato çështje të cilat nuk mund të zgjidhen në nivel ekspertësh dhe që kërkojnë vendime nga ministrat. Në këtë fazë, vendit kandidat do t’i duhet një grup i madh në Bruksel për të mbështetur negociatorët. Në rastin e Austrisë, eksperienca e ndërtuar në negociimin e marrëveshjes së ZEE ishte shumë e vlefshme për menaxhimin e kësaj faze të negociatave.

396. “Menaxhimi” i frontit në vend shpesh mund të jetë më i vështirë sesa vetë negociatat. Qeveria e koalicionit i kishte bërë të komplikuar proceset e brendshme të vendim-marrjes; mbi çdo çështje duhej gjetur një formë balance midis interesave të ndryshme politike. Megjithatë, në fund, raundet finale të negociatave u kryen nga një grup i vogël politikanësh të nivelit të lartë.

4. Portugalia

397. Eksperienca Portugeze u prezantua nga Z. Vitor Martins, i cili ishte përgjegjës për industrinë, energjitikën dhe marrëdhëniet me jashtë në grupin negociues Portugez. Mbas aderimit të Greqisë, grupi Portugez kërkoi një takim me negociatorët Grekë. Greqia sapo përfundoi negociatat e saj të aderimit kur Portugalia ishte në fillimin e negociatave të saj. Shkëmbimi i eksperiencës me Greqinë ishte shumë i vlefshëm.

398. Fakti që Portugalia mund të fillonte negociatat kishtë një rëndësi të madhe psikologjike. Kjo e lejoi qeverinë të kryente reformat e nevojshme ekonomike dhe administrative. Pa perspektivën e anëtarësisë së ardhshme të BE, do të kishte qënë shumë më e vështirë të bindeshin qytetarët dhe administrata për t'i pranuar këto reforma. Sipas Z. Martins, është pra shumë e rëndësishme të fillohen negociatat, edhe nëse është e qartë që në fillim që procesi do të zgjasë shumë.

399. Pikat më të rëndësishme për t'u marrë parasysh bazuar në eksperiencën e Portugalisë janë:

1. Fjala kryesore është koordinimi. Pa një sistem koordinimi që funksionon mirë, asgjë nuk do të punojë. Pjesa kryesore e sistemit të koordinimit duhet të përbëhet nga krye negociatori dhe grupi i tij negociues. Krye negociatori duhet të sigurojë ndërthurjen e interesave të brendshëm dhe kërkesave të jashtëme. Në rastin e Portugalisë, si në dy rastet e tjera, interesat e brendshme ishin më të vështira për t'i përmbushur sesa kërkesat e jashtme (KE). Prandaj mbajtja hapur e një rrjedhe të brendshme komunikimi është jashtëzakonisht e rëndësishme.

2. Krye negociatori duhet të jetë një person me profil të lartë që gëzon mbështetje të gjerë politike. Do të ishte e preferueshme që emërimi i tij/saj të aprovohej nga parlamenti. Parlamenti Portugez nuk i dha kryenegociatorit të tij një mandat formal negociimi. Grupi negociator ishte totalisht i pavarur nga parlamenti. Një nga pikat e dobëta të sistemit Portugez ishte rrjedha e dobët e komunikimit me Parlamentin.

3. Grupi kryesor negociator duhet të përfshijë si njerëz të përgjithshëm, si juristë, ekonomistë dhe ekspertë të përgjithshëm që mund të gjykojnë cilat çështje janë me rëndësi madhore për interesat e vendit, ashtu edhe specialistë të fushave të ndryshme. Të gjithë anëtarët e grupit duhet të jenë të kualifikuar në çështjet e BE-së, si në teori ashtu edhe në praktikë; veçanërisht për shkak se një pjesë e madhe e negociatave do të bëhen në "korridoret e pasme". Grupi kryesor negociator duhet të jetë sa më i vogël, preferohet jo më shumë se 15 njerëz. Është gjithashtu e rëndësishme që grupi negociator të jetë një skuadër në sensin e vërtetë të fjalës, jo një konglomerat i interesave të ndryshme.

4. Është e rëndësishme që të sigurohet vazhdimësi, edhe nëse negociatat do të zgjasin 5-6 vjet. Në rastin Portugez, grupi mbeti gati i njëjtë, me vetëm një ose dy përjashtime.

5. Është e rëndësishme të investohet në furnizimin e Komisionit me informacion. Nuk mund të supozohet që Komisioni ka informacion të mjaftueshëm për një vend. Për shembull, iu desh negociatorëve Portugezë shumë kohë dhe përpjekje për ta bërë Drejtorinë e Përgjithshme - DG VI të njohur me ndryshimet thelbësore në strukturat bujqësore të Spanjës dhe Portugalisë. Reagimi fillestar i DG ishte trajtimi i Spanjës dhe Portugalisë si të kishin të njëjtin tip strukture bujqësore.

6. Është e rëndësishme të bëhet një analizë e saktë e ndikimit të adoptimit *acquis* dhe mbi bazën e kësaj analize të përcaktohet një kalendar kohor real për të zvogëluar hendekun midis situatës që zotëron në vend dhe kërkesave të anëtarësimit në BE. Pasi të caktohet një pozicion kombëtar mbi këto çështje, është e rëndësishme të sigurohet angazhim i fortë i përgjithshëm politik për këtë pozicion.

5. Diskutim

400. Gjatë diskutimit u adresuan një sërë çështjesh. Dy çështjet që u diskutuan më gjerë ishin problemet kryesore që u hasën gjatë negociatave dhe përcaktimi i procedurave për emërimin e negociatorëve dhe i marrëdhënieve të tyre me qeverinë dhe parlamentin.

401. Diskutimi mbi problemet kryesore gjatë negociatave u adresua si nga ana e BE edhe nga ajo e shteteve candidate. Sipas Francisco Grannell, që ishte anëtar i Task Force të Zgjerimit të Komisionit për negociatat me Austrinë, Suedinë, Finlandën dhe Norvegjinë, çështjet industriale ishin përfundimisht më të vështirat për t'u zgjidhur. Kjo do të jetë përsëri një bllok pengese në raundin tjetër të zgjerimit. As kompromisi i Janinës³³, as Konferenca Ndërqeveritare nuk dhanë një zgjidhje për problemet institucionale të gjeneruara nga zgjerimi i numrit të Shteteve Anëtare. Për anën e ish vendeve anëtare, dy çështjet kryesore që u ngritën ishin vështirësia e shpjegimit të problemeve specifike kombëtare tek Komisioni dhe Shtetet Anëtare (si struktura bujqësore, e përmendur si për rastin e Portugalisë edhe për Austrinë). dhe problemi i shprehjes së rezultateve finale të negociatave me shkrim. Lidhur me këtë, është shumë e rëndësishme të kesh juristë të mirë në grup për të siguruar që ajo që shkruhet në Traktatin e Aderimit është me të vërtetë ajo për të cilën është rënë dakort. Teksti final hartohet në mënyrë të përbashkët nga ekspertë ligjorë nga Këshilli, Komisioni dhe shteti kandidat.

402. Çështja kryesore që u diskutua gjatë ishte procedura për emërimin e grupit negociator dhe strategjia e negociimit. Në Portugali dhe Austri, emërimi i krye negociatorit u hodh për votim në parlament. Grupi negociator u emërua pas kësaj nga krye negociatori. Megjithatë, kishte ndryshim të madh midis këtyre dy vendeve lidhur me masën në të cilën parlamenti u informua dhe u konsultua gjatë procesit të negociimit. Ndërsa në Austri, Parlamenti u informua dhe konsultua rregullisht gjatë gjithë procesit të negociimit, grupet e negociimit në Portugali dhe Greqi punuan në një mënyrë më të pavarur, duke raportuar kryesisht tek qeveria.

403. Shkëmbimi i eksperiencës ndërmjet ish-negociatorëve dhe zyrtarëve të përfshirë në menaxhimin e çështjeve të BE në shtetet candidate u vlerësua përgjithësisht si një nga aspektet më të vlefshëm të takimit të Athinës. Diskutimet e hapura dhe të sinqerta mbi çështjet kryesore që dolën nga raundet e mëparshme të negociatave i dhanë pjesëmarrësve një pamje të brendëshme të funksionimit të procesit të negociimit. Megjithatë, diskutimi i tejkaloj procedurat dhe strategjitë e negociimit. Mësimi më i rëndësishëm nga ky debat mund të ishte sa vijon: *forca e mekanizmave të brendshëm të kontrollit dhe strukturave të koordinimit në vendet candidate, dhe aftësia e vendit kandidat për të "arsimuar" BE-në mbi specifikat kombëtare, janë në fund, më të rëndësishme në përcaktimin e rezultateve të negociatave sesa taktikat e zgjuara të negociimit.*

³³ Ky është një kompromis kompleks mbi votimin e peshuar në Këshill që u arrit ndërmjet vendeve anëtare të BE-së në Janinë në Qershor 1994 për zgjerimin e 1995.

**PJESA III: PËRGATITJA PËR HYRJEN NË HAPËSIRËN ADMINISTRATIVE
EVROPIANE**

**Kapitulli 7: Reforma Administrative në Opinionet e Komisionit lidhur me Aderimin e
Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore në Bashkimin Evropian
Nga Jacques Fournier³⁴**

³⁴ Jacques Fournier është Këshilltar i Lartë, Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Legjislacioni, SIGMA. Ai është gjithashtu edhe Këshilltar Shteti në Francë dhe ish-Sekretar i Përgjithshëm i Shtetit Francez.

1. Hyrje

404. Mendimet e mëposhtëme janë bazuar mbi një analizë nga Pjesa B.1. “Kriteret Politike”, Pjesa B.4. “Kapaciteti administrativ për aplikimin e *acquis*” dhe Pjesa C, “Përmbledhje dhe konkluzion”, e Opinioneve të Komisionit të 15 Korrikut 1997. Këto Opinione tregojnë qartë rëndësinë që Komisioni vë mbi reformën administrative, të cilën e konsideron thelbësore për zhvillimin e kapaciteteve për aplikimin afat-mesëm të *acquis* të Komunitetit në këto vende. (Seksioni 7.1). Ato gjithashtu paraqesin edhe një sërë elementësh që ndihmojnë të përshkruajnë “modelin” e administratës publike që Komisioni ka në mendje (Seksioni 7.2). Në përfundim, vlerësimet e bëra në Opinionet tregojnë vijat e gjera të reformës administrative që këto vende duhet të ndjekin për të lehtësuar aderimin e tyre (Seksioni 7.3).

2. Rëndësia e Çështjeve të Administratës Publike në Opinionet e Komisionit

405. Për herë të parë, Opinionet i kushtojnë një vëmendje të konsiderueshme çështjeve të administratës publike. Kjo është e evidente nga:

406. kapaciteti administrativ për të aplikuar *acquis*-në, bashkë me kriteret ekonomike dhe politike si dhe me aftësinë për të marrë përsipër detyrimet e anëtarësimit në BE, është një nga katër dimensionet e shqyrtimit që kryhet nga Komisioni në pjesën kryesore të raportit të tij. Në të gjitha Opinionet, një kapitull i veçantë (B4), që është gjithmonë thelbësor, i kushtohet këtij subjekti;

407. çështjet e administratës publike ngrihen në një sërë vendesh të tjera në këto Opinione, në veçanti:

- në pjesën mbi kriteret politike, e cila përshkruan funksionimin e institucioneve dhe veçanërisht të ekzekutivit dhe diskuton sistemin gjyqësor, pushtetin vendor dhe shërbimin civil;
- në pjesën mbi detyrimet e anëtarësimit, diskutohen çështje financiare dhe mekanizmat e kontrollit;

408. nevoja për të vazhduar dhe përforcuar reformën administrative përmendet gjithmonë edhe në rekomandimet e bëra në konkluzion.

3. Çfarë Modeli Sugjerohet nga Opinionet për Institucionet Publike?

409. Komisioni i bazon analizat e tij mbi konkluzionet e Këshillit Evropian të Kopenhagenit (Qershor 1993) dhe Madridit (Dhjetor 1995). Këto konkluzione janë shumë të përgjithshme. Përsa i përket kriterëve politike, konkluzioni i Kopenhagenit parashikon se shtetet duhet të kenë “institucione të qëndrueshme që garantojnë demokracinë, shtetin e së drejtës, të drejtat e njeriut si dhe respekt dhe mbrojtje për minoritetet”. Përsa i përket administratës publike, konkluzioni i Madridit thjesht përmendi se integrimi harmonik i Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore në Bashkimin Evropian do të kërkonte “rregullimin e strukturave të tyre administrative”. Por ka një sërë masash specifike në *acquis* të Komunitetit lidhur me sektorë të ndryshëm të shtetit që specifikojnë strukturat administrative që duhet të implementohen në fusha të caktuara.

410. Mbi këtë bazë, Komisioni shtron në Opinionet e tij një sërë rregullash pozitive të cilat beson se shtetet duhet të ndjekin. Edhe kur nuk rekomandon rregulla, kritikën e tij shpesh bëjnë të mundur të deduktohen ndryshimet që ai i konsideron të kënaqshme. Pra del në pah një model i përgjithshëm i cili mund të mos zhvillohet në mënyrë të barabartë në të gjitha fushat, por është shumë më specifik se udhëzimet e përgjithshme të Këshillave Evropianë.

3.1. Institucionet Politike

411. Kjo është fusha në të cilën Komisioni shkon më thellë. Sipas mendimit të tij, demokracia, shteti i së drejtës dhe respekti për të drejtat e njeriut presupozojnë që një seri e gjerë kushtesh të përmbushen, dhe Komisioni kontrollon me kujdes që secili shtet të zbatojë kërkesat në vijim:

- zgjedhje të lira, që lejojnë alternimin e pushtetit dhe respekt për të drejtat e opozitës;
- ndarja e pushteteve, sipas së cilës degët e ndryshme të shtetit nuk e kapërcejnë autoritetin dhe bashkëpunojnë me njëri-tjetrin;
- një pushtet gjyqësor të pavarur, i cili ka autoritetin e nevojshëm dhe mjetet për të ushtruar misionin e tij;
- një farë mase të autonomisë lokale;
- të gjitha të drejtat politike dhe civile (e drejta e apelit, mbrojtje kundër ndalimit arbitrar, të drejtat e votimit, liria e shoqërizimit, liria e shprehjes, të drejtat e pronësisë, e drejta për jetën private, etj) si dhe të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore (pagat minimale, liria e sindikatave, e drejta e grevës, e drejta e arsimit dhe fesë, etj);
- një sistem efektiv për mbrojtjen e minoriteteve; kjo çështje finale u diskutua gjatë në Opinione, duke pasur parasysh madhësinë e minoriteteve në disa nga shtetet.

412. Të gjitha këto elemente vlerësohen në mënyrë gjithpërfshirëse, pa favorizur një përfaqje specifike për çdonjërin nga to. Veçanërisht, duhet të përmendet që Komisioni nuk mban një pozicion të caktuar mbi faktin nëse duhet të ketë një sistem dy-dhomësh në parlament ose sesa nivele decentralizimi do të ishin të kënaqshme.

413. Mbi këtë të fundit, Opinione vënë re se në disa nga shtetet autonomia lokale nuk është vendosur ende në nivel rajonal, megjithëse ajo është shpesh në programin e politikave. Komisioni nuk bën rekomandim specifik mbi këtë dhe vetëm inkurajon shtetet të organizojnë nivelet e shtetit ashtu siç e shohin të arsyeshme për të siguruar aplikimin e politikave rajonale Europiane dhe për të vendosur kontroll efektiv mbi përdorimin e fondeve të dhëna për këtë qëllim.

414. Së fundi, duke pasur parasysh abuzimet gjatë regjimeve të kaluara, Opinione i vendosin rëndësi të konsiderueshme egzistencës, në ligj dhe në praktikë, të kontrollit mbi policinë dhe shërbimet sekrete, si dhe kushteve në burgje dhe jetimore.

3.2. Administrata Publike

415. Opinione nuk japin një model specifik për organizimin dhe funksionimin e administratave publike. Megjithatë, ato marrin pozicione më të përcaktuara mbi disa aspekte, dhe në veçanti mbi shërbimin civil.

416. Strukturat e shteteve dhe të administratave përshkruhen, por Komisioni nuk merr një pozicion mbi mënyrën më të përshtatshme të tyre, për shembull lidhur me numrin dhe organizimin e ministrive. Gjithashtu ai nuk adreson specifikisht rolin e qendrës së shtetit, megjithëse kjo përmendet për disa nga vendet. Megjithatë, egzistenca e një organi përgjegjës për koordinimin ndër-ministerial të çështjeve Evropiane dhe njësisve speciale të BE brenda ministrive, përmendet në disa nga Opinione dhe konsiderohet si një hap pozitiv.

417. Procesi i vendim-marrjes, në lidhje me përgatitjen e legjislacionit dhe rregulloreve ose më gjerë me organizimin e debateve të shtetit, nuk përmendet, përveç referencave mbi kënaqshmërinë e koordinimit efektiv ndërmjet ministrive në disa nga Opinione.

418. As metoda e funksionimit të administratës nuk përmendet. Në veçanti, nuk ka fare referencë mbi debatin e vazhdueshëm ndërmjet “modelit të Weberit” dhe “menaxhimit të ri publik”³⁵ në fushën e shkencës administrative. Më e shumta që mund të thuhet është që Komisioni i referohet në mënyrë të nënkuptuar “modelit klasik” që mbizotëron në shumicën e vendeve të BE.

419. Kjo është sidomos e qartë në lidhje me shërbimin civil. Kjo çështje përmendet në të gjitha Opinionet dhe mund të nxirren një sërë pozicionesh të përcaktuara nga komentet e bëra mbi këtë subjekt:

- Komisioni u kërkon shteteve që të aprovojnë një ligj specifikisht për shërbimin civil;
- ai është në mënyrë të nënkuptuar por padyshim në favor të një shërbimi civil me sistemin e karrierës;
- ai thekson nevojën për të siguruar që administrata publike është e pavarur nga autoritetet politike;
- ai thekson rëndësinë e trajnimit, veçanërisht në fushat e mbuluara nga legjislacioni i Komunitetit;
- ai favorizon në mënyrë të nënkuptuar vendosjen e pagesës së sektorit publik në të njëjtin nivel me atë të sektorit privat.

3.3. Politikat Sektoriale

420. Nën titullin “sektorët kyç për aplikimin e *acquis*”, Komisioni, në të gjitha Opinionet e tij, rishikon situatën në disa fusha të cilat mendon se janë thelbësore nëse vendet Anëtare do të aplikojnë legjislacionin e Komunitetit në mënyrë efektive. Në secilën nga këto fusha, Komisioni përmend kërkesa specifike që japin një ide të qartë mbi modelin e administratës publike që ai ka ndërmend për disa nga departamentet e shtetit.

421. Kërkesa e parë është shumë e përgjithshme. Ajo ka të bëjë me sistemin gjyqësor, i cili duhet të jetë mjaftueshmërisht efektiv për të siguruar zbatimin uniform të ligjeve të Komunitetit në vendin përkatës.

422. Diskutimet që vijnë janë shumë më specifike. Komisioni përcakton karakteristikat që disa organe administrative duhet të kenë. Ne nuk do t'i përshkruajmë këto në detaje këtu, por thjesht do të vëmë në dukje që organet në vijim janë përmendur:

- organet përgjegjëse për sigurimin e qarkullimit të lirë të mallrave (rregulloret, standartet dhe çertifikimi) dhe shërbimeve (veçanërisht bankat, sigurimet dhe transaksionet e sigurisë);
- organet përgjegjëse për monitorimin e konkurrencës;
- organet rregullatore të telekomunikacionit;
- drejtoritë që merren me taksat indirekte;
- strukturat përgjegjëse për inspektimin e shëndetit veterinar dhe bimor dhe ata që implementojnë Politikën e Përbashkët të Bujqësisë (CAP);
- autoritetet e transportit;
- drejtoritë përgjegjëse për shëndetin dhe sigurinë në punë dhe çështjet sociale;

³⁵ Shënim i redaktorit: për një diskutim të shkurtër të këtyre modeleve, shikoni për shembull *Risi në Menaxhimin Publik: Perspektiva nga Europa Lindore dhe Perëndimore*, redaktuar nga Tony Verheijen dhe David Coombes, 1998. Ky libër përcakton problemet kryesore me të cilat administratat publike përballen në vendet e Europës qendrore dhe Lindore dhe jep një vlerësim krahasues mbi relevancën që kanë për këto vende masat e reformave të ndërmarra në vendet Anëtare të OECD. Ky publikim është pjesë e serisë *Horizonte të reja në politikat publike*, publikuar nga Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Mbretëria e Bashkuar.

- organet përgjegjëse për mjedisin;
- organet për mbrojtjen e konsumatorëve;
- administratat përgjegjëse për çështjet e brendëshme dhe drejtësinë, nëse ato janë përgjegjëse për zbatimin e ligjeve të emigracionit, kontrollit të kufijve, policisë ndërkombëtare dhe bashkëpunimit juridik;
- doganat;
- kontrolli financiar, veçanërisht për të siguruar luftë kundër mashtrimit dhe për të monitoruar përdorimin e fondeve të Komunitetit. Lidhur me këtë, Komisioni thekson nevojën për të qartësuar ndryshimin midis kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm dhe për të forcuar mjetet për të luftuar krimin financiar ndërkombëtar.

423. Rrjedhimisht, modeli i Komunitetit për institucionet publike mund të përshkruhet si një model me “gjeometri të ndryshueshme” përderisa i adreson relativisht plotësisht kushtet e demokracisë, por është paksa i paqartë mbi organizimin e administratës publike në tërësi, megjithëse është më specifik mbi shërbimin civil dhe disa nga administratat sektoriale që konsiderohen si thelbësorë për funksionimin e Bashkimit Evropian.

424. Pjesa që vijon në këtë botim adreson se si Komisioni vlerëson situatën aktuale sipas këtij modeli.

4. Si i Vlerësojnë Opinionet e Komisionit Administratat Publike të Vendeve Kandidate?

425. Përgjigjia për këtë pyetje ka padyshim rëndësi të madhe përderisa të gjitha mangësitë e vëzhguara nga Komisioni do të kërkojnë veprime gjatë periudhës së para-aderimit. Siç do ta shohim më poshtë, vlerësimi i Komisionit mbi administratën publike luhet në mënyrë të konsiderueshme nga një fushë në tjetrën.

4.1. Institucione Politike

426. Vlerësimi i Komisionit është në përgjithësi pozitiv përderisa shtatë nga dhjetë shtete konsiderohen se i kanë plotësuar kushtet e vendosura në Kopenhagen. Dy të tjerë (Bullgaria dhe Rumania) janë “rrugës” për t’i plotësuar këto kushte. Vetëm në një vend, Sllovakia, situata konsiderohet si e pakënaqshme.

427. Në të njëjtën kohë, Komisioni bën disa rekomandime mbi çështje ku mendon se janë të nevojshme përmirësime, si liria e fjalës, kontrolli mbi policinë dhe shërbimet sekrete ose kushtet në burgje.

428. Situata e minoriteteve konsiderohet si e kënaqshme në përgjithësi, megjithëse përmenden raste ku nevojiten përmirësime, sidomos në lidhje me popullsinë që flet Rusisht në Shtetet Balltike, minoritetin Hungarez në Sllovakia dhe popullsitë cigane në Europën qendrore dhe jugore.

4.2. Drejtësia

429. Komisioni nuk arrin në konkluzione specifike në këtë fushë. Pasi përshkruan si është organizuar sistemi i drejtësisë në secilin shtet, ai vëren të njëjtat mangësi në gati të gjitha rastet, në veçanti faktin që gjykatat janë të mbi-ngarkuara dhe duhet një kohë e gjatë për gjykimet. Ai ia ngarkon këto mangësi trajnimit të pamjaftueshëm të gjykatësve, të cilët shpesh janë pa eksperiencë, si dhe sasisë dhe kompleksitetit të legjislacionit të ri që ata duhet të zbatojnë.

430. Për situatën në disa nga shtetet ka komente specifike, për shembull lidhur me pavarësinë e gjykatësve në Sllovaki, procedurën penale në Bullgari, përcaktimin e fuqive të prokurorit të përgjithshëm në Lituani dhe kontrollin juridik të aktiviteteve të prokurorëve në Rumani.

431. Për disa nga shtetet (Bullgaria, Polonia, Sllovakia dhe Sllovenia), vlerësohet pozitivisht roli i luajtur nga gjykata kushtetuese..

432. Në tërësi, Komisioni mbetet mjaft i matur në vlerësimin e tij mbi aftësitë e sistemeve gjyqësore të këtyre shteteve për të aplikuar *acquis-në* e Komunitetit në periudhën afat-mesme. Ky vlerësim mund të ndahet në pjesët e mëposhtëme:

- nuk mund të vlerësojë fare situatën (“një vlerësim i saktë në këtë fazë është i vështirë”) për Bullgarinë, Rumaninë dhe Sllovakinë;
- vë në pyetje ritmin e progresit që mbetet të bëhet (“nuk është ende e mundur të gjykohet se kur sistemi gjyqësor do të ketë kapacitetin për të luajtur rolin e tij me efektivitet”) për Republikën Çeke, Estoninë dhe Lituani;
- shprehet se ka nevojë për një “përpjekje madhore, të përforcuar për reformë” për të mundësuar aplikimin e *acquis* (Letonia);
- thotë se ka një pamje pozitive për arritjen e këtij kapaciteti, nëse vazhdojnë përpjekjet aktuale (Hungaria, Polonia dhe Sllovenia).

4.3. Pushteti Vendor

433. Situata aktuale në këtë fushë – (të gjitha shtetet kanë autonomi lokale në nivelin e bashkive, por vetëm disa kanë një nivel të mesëm ndërmjet nivelit të bashkive dhe nivelit qendror) – përshkruhet por nuk kritikohet.

434. Megjithatë, Komisioni thekson nevojën e autoriteteve të decentralizuara për autonomi financiare dhe përmend varësinë e tepruar financiare mbi pushtetin qendror në disa nga shtetet (si Bullgaria, Republika Çeke, Polonia dhe Rumania).

4.4. Reforma Administrative

435. Komisioni thekson se të gjitha shtetet kanë nevojë të hartojnë dhe implementojnë një plan të përgjithshëm koherent të reformave administrative. Ai rekomandon që qeveria e njërës nga vendet të fillojë punën në këtë fushë (Bullgaria), aprovon faktin që disa shtete kanë krijuar një organ përgjegjës për hartimin dhe monitorimin e implementimit të reformës (Hungaria dhe Sllovenia) dhe mendon se është fatkeqësi që nuk ka një organ të këtij lloji në Republikën Çeke.

436. Në secilin rast, Komisioni vëren nëse shteti e ka një plan të tillë dhe aktualisht po e implementon atë (Hungaria, Lituania dhe Sllovenia), ose nëse duhet ende të krijojë këtë plan (Bullgaria, Republika Çeke, Rumania). Ai thekson përpjekjet e konsiderueshme që janë bërë në Poloni, me reformën e administrimit ekonomik të pushtetit qendror, në Estoni ku do të implementohet një plan koherent për aplikimin e *acquis* të Komunitetit, dhe në Letoni ku, mbas reformave të 1993, zyra e re përgjegjëse për administratën publike do të ketë një rol të rëndësishëm.

4.5. Administrata Qëndrore

437. Lidhur me strukturat administrative, Komisioni përmend rolin e qendrës së qeverisë vetëm dy herë, duke vëzhguar që është zhvilluar në Estoni dhe është shumë e dobët në Sllovaki, gjë e cila ngadalëson vendim-marrjen strategjike. Komisioni shprehet se në Bullgari shumica e ministrive kanë nevojë për reformë bazë, ndërsa në Letoni efektiviteti dhe kohezioni i ministrive

të ndryshme nuk janë të njëjtë, dhe në Estoni ministrinë konsiderohen të jenë shumë të vogla dhe të mbi-ngarkuara.

438. Strukturat administrative që merren me koordinimin e çështjeve Evropiane shihen në tërësi nën një dritë favorizuese (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungaria, Rumania dhe Sllovenia). Komisioni dëshiron të shohë këtë lloj strukture të implementuar edhe në Bullgari dhe më të forcuar në Letoni.

439. Përsa i përket procedurave, rekomandohet që Sllovenia të përmirësojë procedurat e koordinimit ndërmjet ministrive. Në Rumani nëpunësit civilë tregojnë një mos-dëshirë për të marrë përgjegjësi, që do të thotë që vendimet mbi shumë çështje duhet të merren në nivele tepër të larta. Në Bullgari ka nevojë për më shumë transparencë në trajtimin e çështjeve publike.

4.6. Shërbimi Civil

440. Komisioni vëren se pak shtete kanë legjislacion specifik që qeveris shërbimin civil (Estonia, Hungaria, Letonia, Polonia). Sllovenia ka pak legjislacion, por nuk egziston një bazë ligjore gjithëpërfshirëse për shërbimin civil dhe po përgatitet një ligj i ri. Kështu është edhe në Sllovaki. Në Lituani, një ligj u miratua në 1995 por aktualisht po amendohet. Në vende të tjera (Bullgaria, Republika Çeke dhe Rumania) nuk ka ende një ligj për shërbimin civil, megjithëse qeveritë e reja të Rumanisë dhe Bullgarisë planifikojnë ta adresojnë këtë çështje. Opinione të Komisionit theksojnë prioritetin që duhet t'i jepet këtij problemi dhe nënvizojnë se sa i dobishëm do të ishte një ligj për të vendosur të drejtat dhe detyrimet e zyrtarëve dhe për të siguruar pavarësinë e tyre nga autoritetet politike.

441. Lidhur me këtë të fundit, Komisioni vëzhgon që, përveç disa pozicioneve relativisht të lartë të shërbimit civil për të cilat zyrtarët mund të zgjidhen në bazë të kriterëve politike, pavarësia e shërbimit civil është të paktën pjesërisht e ruajtur në shumë nga shtetet. Por, ka ende probleme serioze në lidhje me këtë në Sllovaki, Rumani dhe Bullgari.

442. Vlerësimi i Komisionit mbi çështjen e masës së shërbimit civil është i balancuar. Ai nxjerr në pah raste të mbi-personelit, veçanërisht në punët rutinë (Poloni dhe Rumani), por tregon se numrat e përgjithshëm të stafit janë të përshtatshëm në Slloveni dhe Bullgari. Gjithashtu ai vëzhgon shpesh që ka një mungesë të përhapur stafi, sidomos nga stafi i aftë në drejtori të caktuara që janë thelbësorë për të aplikuar *acquis* të Komunitetit (Republika Çeke, Estonia, Letonia, Polonia dhe Sllovenia). Për më tepër, Komisioni thekson rreziqet e reduktimeve të stafit i cili nuk e merr parasysh situatën praktike të drejtorive përkatëse (Hungaria).

443. Komisioni thekson veçanërisht nevojën e përgjithshme për të përmirësuar aftësitë e punës së nëpunësve civilë dhe për të filluar inisiativa të përshtatshme trajnimi. Ky *leitmotif* gjendet përgjatë vlerësimeve të tij, si në nivel të përgjithshëm ashtu edhe në sektorë specifikë në të cilat *acquis* duhet të aplikohet.

444. Në mënyrë që trajnimi të jetë efektiv, duhet të shmanget ndryshimi i personelit e tepruar, veçanërisht në pozicionet më të larta. Përsa i përket kësaj çështje, Komisioni vëren që gati në të gjitha vendet egziston një hendek i konsiderueshëm ndërmjet pagave në sektorët publikë dhe privat, megjithëse ai nuk rekomandon një zgjidhje specifike për këtë problem. Slloveni është përjashtimi i vetëm lidhur me këtë, sepse megjithëse ka një hendek në paga, duket se është i vogël.

4.7. Lufta kundër Korrupsionit

445. Komisioni e adreson shpesh problemin e korrupsionit. Këtë e bën në diskutimet mbi shërbimin civil dhe arrin në konkluzionin se korrupsioni është i përhapur, gjë që pason me sjellje mjaft kritike nga ana e popullatës. Komisioni gjithashtu e përmend këtë problem në diskutimet mbi policinë dhe sistemin gjyqësor, të cilët shpesh janë të pafuqishëm për të luftuar krimin, mashtrimin dhe korrupsionin.

446. Kjo situatë vërehet në të gjitha shtetet përveç Sllovenisë, ku nuk ka të dhëna domethënëse mbi korrupsionin në shërbimin civil.

447. Komisioni bën rekomandim në dy nga fushat e përmendura më sipër, përmirësimin e efektivitetit të sistemit gjyqësor dhe policisë dhe çrënjosjen e korrupsionit nga shërbimi civil.

4.8. Administratat Sektoriale

448. Është e pamundur të rreshtohen të gjitha vlerësimet e bëra për dhjetë shtetet në secilin nga të dymbëdhjetë sektorët e egzaminuar nga Komisioni. Vetëm disa vëzhgime të përgjithshme mund të bëhen këtu:

449. Komisioni natyrisht u mundua të kryejë një vlerësim praktik të situatës në secilin sektor në secilin shtete, por jo gjithmonë kishte informacion të mjaftueshëm. Si rezultat disa vlerësime të përgjithshme në disa nga fushat janë gati të njëjta për shtete të ndryshme. Për shembull, kështu është rasti për:

- mbrojtjen e konsumatorit, një fushë në të cilën të gjitha shtetet kritikohen me të njëjtat terma sepse ka konfuzion të vazhdueshëm mbi fushën e veprimit dhe synimet e politikave, mungesë të ekspertëve të kualifikuar, organizim të dobët dhe dështim të gjykatave për t'i zgjidhur seriozisht këto çështje;
- taksat indirekte, një fushë në të cilën Komisioni vëren se vlerësimi i efikasitetit të drejtorive në vende të ndryshme është i vështirë për shkak të numrit të lartë ndërrimeve të stafit; Komisioni rekomandon gjithashtu përmirësimin e rregullave mbi stafin, trajnimin dhe pagat.

450. Kriteri i punësimit të stafit konsiderohet si i rëndësishëm nga Komisioni dhe sa herë që ka mundësi ai jep numrat e atyre që punojnë në çdo drejtori që përmend dhe gjithmonë vlerëson nëse ato janë të përshtatshëm ose jo. Në këto raste, Komisioni shpesh rekomandon rritjen e stafit, si për drejtoritë financiare (shërbimin e të ardhurave të brendshme, doganat, kontrollin financiar) ose për drejtoritë përgjegjëse për zbatimin e rregulloreve të tregut unik dhe konkurrencës (mbikqyrja e bankave dhe sigurimeve, monitorimi i konkurrencës, rregullimi i komunikimeve dhe transportit, etj) ose për ato që janë përgjegjëse për aplikimin e mbrojtjes sociale, të mjedisit dhe të konsumatorëve. Në përgjithësi, ai thekson nevojën për zhvillimin e ekspertizës së nëpunësve civilë që punojnë në këto drejtori ose agjensi.

451. Komisioni gjithashtu vëren se në disa fusha, përveç problemeve të stafit dhe aftësive të punës, qeveritë thjesht nuk kanë kornizën e nevojshme institucionale për të implementuar politikat e Komunitetit, veçanërisht në sferat administrative dhe financiare. Rrjedhimisht, ai rekomandon adoptimin e masave të nevojshme rregullatore dhe administrative. Kjo ndodh shpesh lidhur me aplikimin e Politikës së Përbashkët Bujqësore (CAP) dhe politikave rajonale. Por Komisioni gjithashtu rekomandon rregullime ose përmirësime në kornizën rregullatore të fushave të tjera, si telekomunikimin, transportin dhe mjedisin.

452. Në tërësi, në shqyrtimin e Komisionit të situatave sektoriale ka më shumë kritika se komplimente dhe konkluzioni që arrihet në të shumtën e kohës është që duhen bërë përpjekje të mëtejshme. Megjithatë, ka disa përjashtime:

- për drejtoritë përgjegjëse për qarkullimin e lirë të mallrave dhe shërbimeve dhe konkurrencën, situata konsiderohet e kënaqëshme në Republikën Çeke, Hungari dhe Poloni, dhe më pak e tillë në Slloveni;
- siguria e transportit është një çështje shqetësuese për të gjitha shtetet, me përjashtim të Sllovenisë;
- përgjithësisht rekomandohet që shëndeti dhe siguria në punë të përforcohen, por situata në Hungari dhe më pak në Poloni konsiderohet të jetë e kënaqshme;
- për punët e brendëshme dhe drejtësinë, Republika Çeke, Estonia dhe Sllovenia u vlerësuan pozitivisht.

4.9. Vlerësimi i Përgjithshëm i Kapacitetit Administrativ

453. Në përmbledhje, vlerësimi i kapacitetit administrativ të shteteve të ndryshme për të aplikuar *acquis-në* e Komunitetit në periudhën afat-mesme, i dhënë në fund të Opinioneve, Komisioni duhet të përfshijë vëzhgimet e shqyrtimeve të tij në një fjali të vetme. Është me interes që të krahasohen këto vlerësime të shkurtra sepse ato tregojnë dallimet e lehta të vëna re nga Komisioni. Për shembull, megjithëse Komisioni rekomandon që të gjitha vendet të vazhdojnë procesin e reformës administrative, duhet dalluar se:

- ai konsideron që katër shtete mund të kenë kapacitet për të aplikuar *acquis-në* e Komunitetit në periudhën afat-mesme. Por për ta bërë këtë ato duhet të vazhdojnë përpjekjet e tyre për reformë, e cila duhet të jetë “gjithpërfshirëse” në Slloveni dhe Poloni dhe “thelbësore” në Sllovakia (për Hungarinë nuk është përdorur asnjë mbiemër për të përshkruar situatën);
- Komisioni prezanton kapacitetin e gjashtë shteteve të tjera për të aplikuar *acquis* vetëm si një mundësi. Do të duhet një përpjekje për reformë që përshkruhet si “domethënëse dhe e qëndrueshme” (Republika Çeke), “madhore” (Estonia), “madhore dhe e qëndrueshme” (Bullgaria dhe Rumania) dhe (madhore dhe e përforcuar” (Letonia dhe Lituania).

**Kapitulli 8: Qeverisja dhe Integrimi Evropian – Administrata Publike e Besueshme
Nga Jacques Fournier³⁶**

³⁶ Jacques Fournier është Këshilltar i Lartë, Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Legjislacioni, SIGMA. Ai është gjithashtu edhe Këshilltar i Shtetit, Francë dhe ish-Sekretar i Përgjithshëm i Shtetit Francez.

1. Hyrje

454. Cilësia e administratës publike, besueshmëria dhe reforma e saj, janë në frontin e proceseve të tranzicionit dhe integritit që kanë filluar Shtetet e Europës qendrore dhe lindore. Qeveria e Hollandës ka vënë në shënjestër qeverisjen si një çështje qendrore për Presidencën e saj, çështje e cila ka përparësi mbi hapjen e negociatave (nën Presidencën e Mbretërisë së Bashkuar parashikuar në fund të Marsit 1998) me shtetet candidate.

455. Si duhen konsideruar problemet e administratës publike në kontekstin e ligjeve dhe praktikave të Bashkimit Evropian? Cilat janë nevojat specifike të vendeve të Europës qendrore dhe lindore? Si mund të ndihmojë Bashkimi Evropian për të gjetur zgjidhje? Si mund të bëhet qeverisja pjesë e negociatave të aderimit?

456. Ky botim bazohet në eksperiencën e Programit SIGMA që ka punuar me reformën administrative me vendet candidate të BE që nga viti 1992.

2. Europa dhe Qeverisja: Hapësira Administrative Evropiane

457. Çështja e qeverisjes është thelbësore për ndërtimin e Europës, e cila është fillimisht dhe kryesisht një strukturë institucionale. Institucionet e krijuara për Bashkimin Evropian – Parlamenti i tij, Këshilli i Ministrave, Komisioni, Gjykata e Drejtësisë dhe Tribunali i Shkallës së Parë – nuk zëvendësojnë institucionet kombëtare. Përkundrazi, institucionet kombëtare dhe ato të BE punojnë së bashku dhe varen nga njeri tjetri.

458. Në këtë sistem, administratat publike kombëtare luajnë një rol të rëndësishëm. Ato janë përgjegjëse për implementimin dhe kontrollin e egzekutimit të politikave të Komunitetit Evropian në të gjitha Shtetet e Bashkimit Evropian në këmbë të qeverive të tyre përkatëse. Ndonëse BE ka një administratë qendrore, ai nuk ka agjensi të jashtme. BE varet nga qeveritë kombëtare për implementimin e direktivave dhe rregulloreve të tij. Dhe për shkak të rregullave të tilla si njohja e ndërsjellë, për të pëmbushur përgjegjësitë vendase secili nga qeveritë Anëtare varet nga cilësia e egzekutimit të politikave të komunitetit nga partnerët e tij.

459. Gjithnjë e më shumë, politikat e brendshme dhe të jashtme të Anëtarëve vendosen në një kontekst Evropian. Pavarësisht nga rregullat e vendim-marrjes që vendosen gjatë Konferencave Ndërqeveritare, aftësia e BE për të krijuar politika do vazhdojë të varet nga aftësia e secilit prej Anëtarëve të tij për të marrë pjesë efektivisht në diskutimet e politikave.

460. Qeverisja në Europë karakterizohet nga varësia e ndërsjellë e cila ndihet më fort në nivelin administrativ. Prandaj mund të mendohet që Bashkimi Evropian do t'ju kërkonte Shteteve Anëtare t'i përmbaheshin disa rregullave bazë lidhur me organizimin dhe funksionimin e administratave të tyre publike. Por nuk është kështu. Traktati i Romës nuk përmban asnjë masë për aplikim të përgjithshëm në administratën publike. Nuk është adoptuar asnjë Direktivë e Përgjithshme. Me fjalë të tjera, përveç disa rasteve të rralla kur masat e Komunitetit u kërkojnë Shteteve Anëtare të kenë forma të caktuara organizimi (p.sh. lidhur me promovimin e konkurrencës në shërbimet me interes të përgjithshëm ekonomik, sipas Artikullit 90 të Traktatit), nuk ka rregullore të Komunitetit lidhur me menaxhimin publik. Duke iu përmbajtur parimit të subsidiaritetit, administrata kombëtare është përgjegjësia e qeverive kombëtare.

461. Pavarësisht nga mungesa relative e pushtetit direkt, Bashkimi Evropian e influencon mënyrën sesi Shtetet Anëtare vetë-qeverisen.

462. Si fillim, BE imponon mbi Anëtarët e tij detyrimet e shprehura sipas rezultateve që duhen arritur (ajo që ligjërisht referohet si një “*obligation de résultat*”). Shtetet janë të lira të formojnë administratën e tyre publike si të duan, por ajo duhet të funksionojë në mënyrë të tillë që të sigurojë që detyrat e Komunitetit përmbushen efektivisht dhe ashtu siç duhet për të arritur rezultatet e politikave që vendosen nga BE.

463. Mbi këtë bazë, Bashkimi Evropian ka të drejtë të kërkojë që Shtetet Anëtare aktuale apo të ardhshme të kenë një sistem qeverisjeje të besueshëm, ndër të tjera të aftë të përfshijë korrektësisht standartet dhe vendimet e Komunitetit në sistemet e tyre ligjore, të implementojë efektivisht standarte dhe vendime të tilla brenda kufijve të tyre, dhe të sigurojë zbatimin e tyre nëpërmjet mjeteve të përshtatshme të kontrollit dhe procedurave për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve.

464. Gjithashtu BE ka të drejtë të kërkojë që Anëtarët të jenë të aftë të mbajnë qëndrueshmëri ndërmjet politikave të brendshme dhe politikave të Bashkimit Evropian gjatë ndryshimit të tyre me kohën. Thjesht respektimi i ligjeve të Komunitetit në një kohë të caktuar, nuk është i mjaftueshëm. Vendet në fjalë duhet që gjithashtu të jenë të afta të ecin së bashku me pjesën tjetër të Europës, duke përfshire edhe fushat e rritjes ekonomike dhe ndikimet e saj sociale.

465. Objektivi i integritimit ekonomik dominon Bashkimin Evropian. Kompanitë Evropiane gjithnjë e më shumë po veprojnë në një skenë Evropiane, ose botërore, sesa në një skenë kombëtare. Nëse eficientia ekonomike dhe ulja e kostove të transaksioneve çojnë në konsiderimin e një monedhe të përbashkët, në mënyrë po aq të pashmangëshme ato drejtojnë agjentët ekonomikë të bëjnë presion për standarte të përbashkëta në kornizën rregullatore në të cilën ato funksionojnë. Dhe kompanitë janë po aq të varura sa qeveritë mbi mbarëvajtjen efektive të procesit të njohjes së ndërsjelltë, për të shitur prodhimet e tyre jashtë shtetit si dhe mbështeten në sigurimin e cilësisë të produkteve që ato importojnë.

466. Gradualisht po merr formë ajo që mund të quhet një “Hapësirë Administrative Evropiane”. Për të implementuar vendimet e Komunitetit, nëpunësit publikë të Shteteve Anëtare takohen shpesh. Ata njihen me njëri-tjetrin dhe shkëmbejnë mendime dhe eksperiencë. Në këtë mënyrë zhvillohen linja komunikimi të cilat kanë pasojë mbi vendim-marrjen dhe kështu shpesh gjeihen zgjidhje të përbashkëta. Zyrtarë dhe ekspertë nga Shtetet Evropiane po mësohen të egzaminojnë çështjet së bashku, duke përfshirë edhe ato që kanë të bëjnë me administratën publike. Hapësira administrative Evropiane po formohet me traditat e veta të cilat bazohen por i tejkalojnë traditat dalluese administrative të Bashkimit Evropian. Besueshmëria administrative, e cila është e nevojshme për sundimin e ligjit, implementimi efektiv i politikave dhe zhvillimi ekonomik, është një nga karakteristikat kryesore të kësaj hapësire.

467. Të gjitha këto të dhëna presupozojnë një administratë publike që funksionon mirë. Aftësitë administrative dhe sesi këto do të vlerësohen janë çështje që kanë gjasa të jenë prapa proceseve formale të negociimit dhe aderimit.

3. Nevojat e Posaçme të Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore lidhur me Administratën Publike: Drejtimi i Tranzicionit, Përmbushja e Detyrimeve të Anëtarësisë

468. Që nga viti 1989, vendet e Europës qëndrore dhe lindore kanë qënë përfshirë në një tranzicion thelbësor që përbëhet nga tre pjesë:

- hyrja e demokracisë dhe institucionet Shtetërore demokratike;
- kalimi në një sistem tregu; dhe
- lëvizja drejt integritimit në Bashkimin Evropian.

469. Secila nga këto ndryshim ka pasoja domethënëse për administratën publike që janë reflektuar në një diskutim të shkurtër të sektorëve dhe sistemeve.

3.1. Demokracia

470. Fillimisht, demokratizimi donte të thoshte krijimi i masave të reja kushtetuese që transferonin pushtetin tek përfaqësuesit e zgjedhur, ligje për mbrojtjen e lirisë së opinionit dhe shprehjes, krijimi i një sistemi shumë-partiak dhe mundësia për elektoratin të zëvendësonte ata që ishin në pushtet. Këto hapa përgjithësisht janë kompletuar tashmë në vendet candidate.

471. Megjithatë, demokracia kërkon gjithashtu krijimin e një shteti të ri të formuar ligjërisht, që vepron nën sundimin e ligjit dhe me eliminimin e përdorimit arbitrar të pushtetit publik. Pra ajo presupozon një transformim të thellë të sistemit të qeverisjes; qeveria nuk është më në shërbim të një partie apo klase. Administrata publike duhet të përfaqësojë performancën, vazhdimësinë dhe rregullaritetin e Shtetit, si dhe të implementojnë politikat e qeverisë në pushtet. Administrata nuk është vetëm egzekutuesi neutral i politikave; është gjithashtu edhe një ruajtës kushtetues. Nëpunësit civilë duhen mbrojtur nga influencat partizane. Duhet të prezantohen procedura të kontrollit të pjesshëm. Duhet të hapen kanale për ndërveprim me publikun e gjerë. Autoriteti duhet të decentralizohet.

3.2. Tregu

472. Një ekonomi tregu kërkon që t'i jepet përparësi inisiativës individuale, por kjo duhet të jetë brenda një kornize ligjore dhe administrative. Përveç krijimit spontan të sipërmarrjeve të reja, ajo përfshin privatizimin e shumë firmave dhe miratimin e rregulloreve të reja që qeverisin lidhjet e biznesit dhe industrisë. Ky proces ka filluar në shumicën e vendeve, por do ende kohë të përfundojë. Pjesa e sektorit privat në ekonominë e të gjitha vendeve candidate po rritet vazhdimisht nëpërmjet privatizimit dhe rritjes së aktivitetit sipërmarrës spontan. Kjo ka domethënie të konsiderueshme për administratën publike.

473. Së pari, roli i qeverisë duhet të ndryshojë. Ajo nuk duhet të merret më me prodhimin e drejtpërdrejtë të mallrave dhe shërbimeve. Kjo kërkon transformimin e detyrave, strukturave dhe personelit të administratave publike kombëtare dhe agjensive të tyre rajonale. Roli ekonomik i qeverisë është ende jetësor. Konkurrenca në sektorin privat (parakusht thelbësor për integrimin Evropian), varet nga besueshmëria, efënca dhe efektiviteti i sektorit publik. Por Shteti ka nevojë për mallrat dhe shërbimet për qëllimet e tij. Nevojitet një investim i madh për të krijuar ligje të reja, struktura administrative, aftësi dhe kapital njerëzor që të kryejë prokurimin publik sipas standarteve ndërkombëtare dhe Evropiane.

474. Së dyti, tranzicioni në një ekonomi tregu kërkon çmontimin e institucioneve të vjetra dhe pasoja fillestare është reduktimi në prodhim. Kjo çon në rritjen e papunësisë dhe ndryshime të të ardhurave, gjë që vendos tipe të reja detyrash për administratat dhe i vendos ato në marrëdhënie të ndryshme me qytetarët. Qytetarët dhe sipërmarrjet kanë nevojë, dhe kanë të drejtën juridike për shërbime administrative, por kultura e shërbimit civil, qartësia e detyrës të tij, egzekutimi i akteve administrative sipas ligjit, dhe sistemet e kontrollit dhe ankesave nuk janë gjithmonë prezente. Nëpunësve civilë iu është dhënë pushtet por kornizat për kontrollimin e tij janë të dobëta.

475. Së treti, duhet të mbahen balancat makro-ekonomike dhe duhet të shpërndahen burimet buxhetore tek synimet prioritare. Kjo është në vetvete një detyrë administrative për të cilën eksperiencia e kaluar nuk i ka përgatitur sistemet e buxhetit. Për më tepër, balanca dhe barra taksore varen nga efënca me të cilën përdoren burimet publike.

476. Për të menaxhuar këto procese, qeveritë duhet të kenë informacion të besueshëm, të jenë të gatshme të kenë vëmendje mbi nevojat e popullsisë dhe të kenë aftësinë të negociojnë me institucionet ndërkombëtare madhore financiare. Për të kryer detyra të tilla, ato duhet të mbështeten mbi administrata publike të afta, profesionale dhe kompetente.

3.3. Integrimi

477. Integrimi në Bashkimin Evropian mund të ndodhë vetëm nëse funksionojnë sistemet demokratike të qeverisjes dhe ekonomitë e tregut. Integrimi i plotëson dhe i përforçon këto nëpërmjet një projekti madhor politik që përfshin si qeveritë ashtu edhe të gjitha forcat drejtuese politike dhe sociale. Ky proces tashmë ka filluar dhe mund të konsiderohet si i pakthyeshëm, por edhe ai shton kufizime dhe detyra mbi administrata publike tashmë të mbi-ngarkuara.

478. Natyra e politikë-bërjes në Europë dhe për të, është e tillë që Anëtarët e ardhshëm duhet të jenë në gjendje të merren me çështjet Evropiane duke përfshirë të gjithë qeverinë e tyre. Ata duhet të kenë institucione koordinimi eficientë. Ata duhet të integrojnë, brenda një periudhe relativisht të shkurtër, të gjithë *acquis communautaire*. Dhe ata duhet të jenë të aftë të implementojnë efektivisht direktivat dhe politikat e Komunitetit në kontekstet e tyre kombëtare. Vendet kandidatë kanë krijuar njësi qendrore koordinuese për përmbushjen e këtyre objektivave.

479. Situata e tyre e veçantë e tranzicionit, do të thotë që barra e aderimit mbi vendet kandidatë të Europës qendrore dhe lindore është shumë më e madhe sesa ajo e kandidatëve të tjerë ose atyre që kanë hyrë përpara. Duke u krahasur me Austrinë, Finlandën ose Suedinë, ato kanë një rrugë më të gjatë për të bërë nga pozicioni i tyre fillestar për të përmbushur kushtet që do bëjnë të mundur anëtarësimin. Në krahasim me situatën kur Greqia, Portugalia dhe Spanja hynë në BE, *acquis* është tashmë shumë më i gjerë dhe vazhdon të zgjerohet.

480. Në Shtetet Anëtare të BE-së, si sistemet administrative kombëtare ashtu edhe *acquis communautaire* kanë evoluuar në dekada me të njëjtin hap me rritjen e sofistikimit dhe kompleksitetit të ekonomive të Europës Perëndimore, integrimin e tyre në sistemet Evropiane dhe botërore të tregtisë dhe sistemet me shumë shtresa të tregut dhe infrastrukturës. Ekonomitë e Europës qendrore dhe lindore, të cilat për shumë kohë u mbajtën prapa në thjeshtësi të forcuar dhe relative si dhe të shtrëmbëruara nga ana gjeografike, do të duan kohë të zhvillohen.

481. Nëse nuk sfidohen objektivat e politikave të *acquis* ose të integritit, është e sigurtë që kostot e implementimit të *acquis* në Europën qendrore dhe lindore do të jenë të larta. Megjithëse ato mbase duhet sidoqoftë të shlyhen meqënëse çmimi i tranzicionit ekonomik, koha, shtrirja dhe shpërndarja e kostove do të ndikohen nga procesi i integritit. Kostot do të varen pjesërisht mbi aftësinë e sistemeve të qeverisjes për të hartuar instrumenta kombëtarë politikash për të përmbushur nevojat aktuale dhe të adhsme, duke mos lejuar ligjet të ecin shumë përpara kapaciteteve që ka administrata për t'i implementuar ato si dhe kapaciteteve që kanë aktorët publikë për t'i respektuar ato.

3.4. Sektorët dhe Sistemet

482. Çështja e administratës për integrimin zakonisht shprehet tek kapacitetet e përputhjes dhe zbatimit në fusha individuale sektoriale – për shembull, rregullat dhe inspektoriatet për të zbatuar standartet Evropiane të shëndetit dhe sigurisë në punë. Këto janë pjesë e *acquis* dhe bindja ndaj tyre do të monitorohet nga afër jo vetëm nga burokratët por edhe nga kompanitë Perëndimore që janë të gatshme të shmangin konkurrencën “e padrejtë”. Megjithatë, “Hapësira Administrative

Evropiane” është më shumë se kaq; ajo ka të bëjë me mënyrën si funksionojnë sistemet administrative, d.m.th. cilësitë e tyre të përgjithshme të besueshmërisë, parashikueshmërisë, sigurisë, efikasitetit, procesit të drejtë, transparencës, aftësisë për të sfiduar etj. Një përfaqëse sektoriale kundrejt reformës administrative – duke krijuar një inspektoriat për shëndetin dhe sigurinë – është e nevojshme por jo e mjaftueshme. Sisteme të përgjithshme ndër-qeveritare administrative, si menaxhimi i personelit, politikë-bërja, standartet e përgjithshme procedurale, mekanizmat e kontrollit dhe ankesave, duhet të riformulohen. Por, siç u përmend më sipër, përveç kritereve të përgjithshme të demokracisë dhe shtetit të së drejtës (“kriteret e Kopenhagenit”) dhe “*obligation de résultat*,” çështje të tilla nuk trajtohen në *acquis communautaire*.

483. Administrata publike ka një rol kyç për të luajtur në të gjitha këto ndryshime. Është në të njëjtën kohë si aktor kryesor ashtu edhe objekti i ndryshimit. Reformës së saj i duhet dhënë prioritet. Por çfarë lloj reforme dhe me çfarë objektivash? Si mund të ndihmojë Bashkimi Evropian?

4. Një Kontribut i Mundshëm nga Europa për Reformën Administrative në Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore: Stimuj dhe Modele dhe jo Forcë

484. Për shkak të pavarësisë së qeverive të Shteteve Anëtare, është në interesin e të gjithë Anëtarëve aktualë që Anëtarët e ardhshëm të jenë “kompetentë nga ana administrative”. Në Europën qendrore dhe lindore, kapaciteti për të përmbushur “*obligation de résultat*”, të referuar më sipër, nuk mund të konsiderohet si i plotësuar. Duhet të bëhet më shumë progres për të siguruar aderimin. Por reformës administrative, e cila lëkund në thelb marrëdhëniet egzistuese, tipikisht i bëhet rezistencë. Reforma administrative në kontekstin e tranzicionit është thellësisht e vështirë – edhe më shumë sesa në vendet e Europës Perëndimore. Burimet dhe aftësitë janë të rralla. Ambicia Evropiane është edhe si levë edhe si stimul i fuqishëm për të sjellë ndryshim për qeveritë kombëtare në Europën qendrore dhe lindore.

485. Pozita e Komisionit në pragun e hapjes së negociatave për aderim e përforcon këtë mesazh. Në një informacion para pak kohësh mbi “Udhëzime të Reja për Politikën për Programin PHARE në Kontekstin e Ndihmës Para-Aderimit” (24 Mars 1997), ai insistoi mbi rëndësinë e kësaj çështjeje: “*Kapaciteti institucional dhe administrativ i vendeve candidate është një problem kyç në përgatitjet për zgjerim,*” shkruan teksti. Kjo do të thotë që vetëm adoptimi i *acquis* nuk do të mjaftojë. Kandidatët duhet të “*zhvillojnë shërbimet publike që kërkohen për implementimin e rregulloreve të Komunitetit me të njëjtën garanci dhe efektivitet si në Shtetet Anëtare*”.

486. Bazuar mbi këtë vëzhgim, Komisioni tregon se ndërtimi i institucioneve që këtej e tutje do të jetë një nga dy prioritet kryesorë të Programit Phare. Për më tepër, masat e ndërmarra si pjesë e programit të tij mbështetës nuk do të shtyhen më nga “kërkesa” por nga “aderimi” dhe do të reflektojnë nevojën për të implementuar *acquis* të Komunitetit. Kështu është krijuar një lidhje shumë e qartë ndërmjet procesit të aderimit në Europë dhe reformës administrative. Reforma administrative padyshim nuk është e kufizuar tek institucionet dhe procedurat sektoriale, por mbulon sistemet e qeverisjes.

487. Por si mund të shndërrohet kjo lidhje në masa praktike? Cilat objektiva të reformës administrative duhet të ndjekin vendet e Europës qendrore dhe lindore për të siguruar aderim në Bashkimin Evropian sa më shpejt? Si mund të bëhen zgjedhje ndërmjet këtyre objektivave? Çfarë sekuence duhet të kenë ato?

488. Këto janë pyetje të rëndësishme në një kohë kur megociatat për anëtarësi janë duke filluar. Megjithatë, mungesa e *acquis communautaire* për administratën publike e bën të vështirë t'i jepen përgjigje direkte atyre.

489. Bashkimi Evropian nuk mund të detyrojë zgjidhjet e veta mbi Anëtarët kandidatë më shumë seç mund t'i detyrojë ato mbi Vendet e veta Anëtare, përveç në disa fusha të posaçme të qeverisura nga disa rregullore specifike të Komunitetit. Për më tepër, edhe nëse do të mund t'i impononte idetë e veta rreth përmbajtjes së reformës administrative, do të përballej me tre vështirësi:

- reforma administrative është në thelb një vendim politik i Shteteve të pavarura;
- ajo mund të hartohet dhe implementohet vetëm duke pasur njohuri dhe kuptim të plotë mbi rrethanat lokale;
- duhet të mbështetet ose “të jetë në pronësi” e njerëzve të cilët do ta implementojnë atë.

490. Komisioni i kupton këto dhe në Njoftimin e tij shpreh se “nëpërmjet projekteve të ndërtimit të institucioneve, Phare do të ndihmojë vendet kandidatë të përforcojnë institucionet demokratike, shtetine së drejtës, dhe organet e tyre të administratës publike dhe të kontrollit”. Shënimi vazhdon “Për të qenë efektiv ndërtimi i institucioneve, do të jetë e nevojshme të rritet përfshirja e Shteteve Anëtare...[dhe të zhvillohen]...marrëdhënie ndërmjet Shteteve Anëtare aktuale dhe të ardhshme”.

491. A duhet ndaluar aty? Nuk do të ishte as në interesin e BE as në atë të kandidatëve për aderim. Të dy kanë nevojë për standarte bazë më të detajuara dhe më praktike sesa nocioni i përgjithshëm i aftësisë për të përmbushur angazhimet e Komunitetit. Vendet kandidate duhet të jenë në pozicionin për të vendosur synime dhe prioritet konkrete.

492. Këtu bëhet i vlefshëm koncepti i hapësirës administrative Evropiane. Europa nuk ka të drejtë të vendosë kushte për Anëtarët e ardhshëm të cilat nuk janë të detyrueshme për Anëtarët aktualë dhe të cilat ata i quajnë të papranueshme. Por Europa është plotësisht e justifikuar në sugjerimin e modeleve alternative për të shërbyer si objektiva të mundshme për reformën.

493. Me fjalë të tjera, institucionet dhe praktikat e demokracive kryesore moderne, në veçanti ato midis Anëtarëve aktualë të Bashkimit Evropian, mund të jepnin relativisht lehtësisht standartet bazë për të cilat vendet kandidate mund të aspironin dhe BE mund të binte dakort. Këto institucione dhe praktika mund të udhëzonin kuptimin e përbashkët të reformave të cilat duhen implementuar.

494. Është e vërtetë që sistemet kushtetuese dhe administrative të Shteteve Anëtare dallojnë në mënyrë të konsiderueshme. Ka të paktën dy ose tre modele organizimi dhe funksionimi mbi çështje si ndarja e pushteteve, strukturat qeveritare, decentralizimi rajonal ose federalizmi, sistemi i shërbimit civil, gjyqësori, etj. Por këto sisteme kanë edhe elementë të përbashkët. Disa parime bazë të qeverisjes janë vërtetuar të jenë efektive dhe janë pranuar gjerësisht. Ato formojnë diçka analoge me një bazë të përbashkët institucionale të cilën shtetet mund ta përdorin ligjërisht si pikë reference për reformën administrative, kur kërkojnë të konsolidojnë demokracinë, sundimin e ligjit dhe sistemin e tregut.

495. Kështu në fakt bëhen gjërat në praktikë. Që nga 1989, vendet e Europës qëndrore dhe lindore gjejnë frymëzim tek Bashkimi Evropian dhe Shtetet Anëtare të OECD për shembuj dhe modele të institucioneve të reja që i nevojiten. Ky proces nuk vendos detyrime mbi Shtetet kandidate por i jep atyre shembuj dhe stimuj.

496. Eksperienca ka treguar se Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian kanë krijuar institucione dhe kanë adoptuar rregullore operative për të implementuar politikat e përbashkëta në mënyrë demokratike dhe eficiente. Këto mbështeten në një bazë të përbashkët parimesh administrative dhe sistemesh ndër-qeveritare (ose “horizontale”). Hapat praktikë të hedhur nga vende të ndryshme nuk janë egzaktësisht të njëjtë, por të gjithë kanë disa elemente të përbashkët. Mund të bëhet një përpjekje për t’i rreshtuar këta elementë që duken më të rëndësishëm, në kontekstin e aderimit, për reformat e ndërmarra nga vendet candidate.

497. Lista që vijon është përpjekja e parë. Është vetëm një listë treguese dhe nuk është zyrtare. Ajo përfshin një sërë faktorësh kryesorë të përbashkët për sistemet e qeverisjes së Shteteve Anëtare të BE dhe që janë të vlefshme për t’u konsideruar në situatën aktuale të administratës publike në vendet e Europës qendrore dhe lindore.

498. Disa komente lidhur me listën:

- Ajo i referohet objektivave të cilat nuk janë përmbushur detyrimisht në mënyrë uniforme në vendet që janë tashmë Anëtarë të BE.
- Ajo përfshin vetëm elementë “horizontale”, duke lënë mënjanë aspektet sektoriale të cilat janë gjithashtu të rëndësishme.
- Parimet organizative dhe funksionale të cituara janë përshkruar në mënyrë të tillë që janë si mjaftueshmërisht specifike ashtu edhe mjaftueshmërisht të gjera: mjaftueshmërisht specifike për të bërë të mundur të përcaktohen masa konkrete për arritjen e tyre; mjaftueshmërisht të gjera për të mbuluar të tëra zgjidhjet e mundëshme nga të cilat çdo vend mund të zgjedhë ato që janë më të përshtatshme për situatën, kulturën dhe nevojat e tij të posaçme.

Listë Treguese e Faktorëve Kryesorë të Përbashkët në Sistemet e Administratës Publike të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian

1. Organizimi dhe Vendim-marrja Qëndrore

1.1 një kushtetutë që garanton të drejtën e popullit për të ndërruar ata që janë në pushtet, ndarjen e pushteteve dhe sundimin e ligjit;

1.2 organizim të qeverisë që të kryejë koordinim efektiv ndërmjet ministrive dhe një lidhje të saktë me buxhetin, duke i dhënë Kryeministrit autoritet të mjaftueshëm për të marrë përsipër udhëheqjen politike të vendit;

1.3 procedura që sigurojnë procese të koordinuara të politikë-bërjes dhe implementimit duke përfshirë procedurat për miratimin e ligjeve dhe rregulloreve, duke u siguruar që ata janë të përshtatshëm nga ana ligjore dhe teknike dhe duke bërë të mundur vlerësimin e ndikimit të tyre financiar, ekonomik dhe social;

1.4 organizim të ministrive ku Ministrat dhe stafet e politikave janë të lirë nga implementimi i përditshëm i politikave dhe mund të përqendrohen në hartimin e politikave, projektimin e statuteve dhe mbikqyrjen e implementimit të tyre;

1.5 një sektor publik të cilit, në fushat ku operon, i jepen detyra specifike për të kryer me një farë autonomie menaxhuese, brenda kornizës së strukturave të qarta ligjore.

2. Administrimi Territorial dhe Marrëdhëniet me Qytetarët dhe Aktorët Ekonomikë

2.1 një farë mase të decentralizimit i cili, në varësi të vendit, mund të aplikohet tek një ose më shumë nivele me përgjegjësi dhe fuqi të ndryshme;

2.2 ndërveprim midis institucioneve të shërbimeve territoriale të shtetit dhe autoritetet lokale/rajonale, duke bërë të mundur implementimin efektiv të politikave publike në gjithë vendin;

2.3 një sërë rregullash, ndonjëherë të shprehura në një kod të procedurave administrative, të cilat rregullojnë marrëdhëniet ndërmjet qytetarëve dhe qeverisë së tyre, duke përfshirë detyrimet për sigurimin e aksesit të barabartë të shërbimeve publike, justifikimin e vendimeve dhe respektimin e kërkesave kohore, zhvillimin e proceseve në të cilat të gjitha palët kanë të drejtën të lajmërohen dhe mundësinë të dëgjohen, zgjidhjen e shlyerjeve dhe apeleve, etj (për shembull nëpërmjet një institucioni si Avokati i Popullit);

2.4 një sërë rregullash dhe udhëzimesh që përmbajnë komunikimin e vazhdueshëm ndërmjet qeverisë dhe shoqërisë civile dhe përbërësve të saj, duke përfshirë OJQ-të dhe sindikatat.

3. Mjetet e Veprimit dhe Kontrollit

3.1 një shërbim civil profesional, të qeverisur nga ligje, ku punësimi dhe promovimi bazohen mbi politika të menaxhimit të burimeve njerëzore (duke përfshirë meritat, aftësitë, motivimin, forcë pune të qëndrueshme), duke zbatuar saktë politikat e qeverisë;

3.2 një sërë rregullash dhe udhëzimesh etike, që garantojnë përgjegjshmërinë e institucioneve publike dhe besueshmërinë e akteve administrative, duke përfshirë prioritetet që rregullojnë sjelljen etike të nëpunësve publike;

3.3 autoritetet të buxhetit dhe taksave që sigurojnë që taksat të mblihen dhe fondet publike të menaxhohen në menyrë korrekte dhe të shenzohen efektivisht;

3.4 institucione të brendëshme dhe të jashtëme përgjegjëse për monitorimin e vendim-marrjes administrative, që respektohen nga nëpunësit civilë dhe ruajnë kundër korrupsionit;

3.5 akses të gatshëm për qytetarët dhe bizneset tek një sistem gjyqësor me procedura për zgjidhjen e shpejtë dhe finale të mosmarrëveshjeve, duke përfshirë sipas nevojës zhvillimin e kapaciteteve mbi fusha speciale si atë ekonomike, administrative etj.

499. Duke marrë parasysh pikat e mësipërme si referencë dhe duke egzaminuar mirë secilën nga to, do të mundësohej vlerësimi i situatës egzistuese dhe vendosja e synimeve sipas prioriteteve për masat që duhen marrë përpara aderimit.

500. Megjithatë, natyra e këtyre pikave të referencës ka një ndikim të rëndësishëm në mënyrën sesi lista duhet përdorur. Negociatat mbi këto çështje nuk duhet të bazohen mbi kufizime, por mbi kuptime dhe synime të përbashkëta.

501. Këtu mund të bëhet përsëri referencë mbi njoftimin e Komisionit. “Partneriteti i Aderimit”, që ai propozon të krijojë ndërmjet BE dhe Shteteve kandidate, padyshim që korrespondon me idenë e marrëdhënies së përshtatëshme për angazhimin e përbashkët në reformë administrative.

5. Veprime dhe Probleme: Disa Shembuj

502. Sa kanë ecur gjërat në rrugën e përshkruar më sipër? Është përtej fushës së verpimit të këtij botimi të shqyrtojë të gjitha reformat që kanë filluar në të dhjetë vendet e përfshira.

503. Në vend të kësaj, ne do t'i kufizojmë shënimet tona në disa vëzhgime të përgjithshme mbi çështjet “horizontale” të qeverisjes të cilat janë veçanërisht relevante për nocionin e besueshmërisë administrative.

504. Shënimet tona kanë të bëjnë fillimisht me procesin e reformës administrative në tërësi, pastaj me organizmin qëndror dhe venim-marrjen në qeveri dhe së fundmi me mjetet e veprimit dhe kontrollit.

5.1. Procesi i Reformës Administrative në Tërësi

505. Duhet theksuar që procesi tashmë ka filluar. Shumica e vendeve kandidate kanë krijuar institucione përgjegjëse për planifikimin dhe implementimin e reformës administrative, dhe janë marrë masa praktike në disa fusha. Për shembull, janë miratuar shumë ligje dhe janë hartuar rregulla, duke përfshirë edhe ato mbi organizimin e punës në nivelin qeveritar, statusin e nëpunësve civilë, praktikat e blerjeve të shtetit, etj. Në të njëjtën kohë, të gjitha vendet kanë krijuar një organ përgjegjës për çështje Evropiane që, ndërmjet gjërave të tjera, përgatit implementimin e *acquis communautaire* dhe është rrjedhimisht i përfshirë në reformën administrative.

506. Është krijuar ndërveprim i konsiderueshëm midis Shteteve Anëtarë të Bashkimit Evropian dhe OECD, në mënyrë bilaterale ose multilaterale. Janë zhvilluar ose kanë filluar shumë projekte bashkëpunimi, veçanërisht si pjesë e Programit Phare, i cili është padyshim mjeti kryesor për dhënie e asistencës dhe është krijuar për të vepruar si katalizator për iniciativat ndihmuese.

507. Megjithatë, padyshim duhet të bëhet ende shumë progres, sidomos lidhur me implementim dhe monitorimin efektiv të vendimeve.

508. Ndërmjet çështjeve që kërkojnë përgjigje janë si të gjenerohen të ardhura nga taksat, si të zbatohen ligjet mbi shëndetin publik ose mjedisin, si të lëshohen liçencat administrative të nevojshme për bizneset, dhe si të gjenen mënyra që qytetarët të marrin informacion dhe të ankohen për vendime. Gjetja e përgjigjeve së këtyre dhe pyetjeve të tjera praktike, është ende shumë larg.

509. Eksperienca nga shume vende tregon se reforma administrative është një proces që kërkon kohë. Kërkon gjithashtu edhe materiale dhe burime njerëzore të cilat shpesh mungojnë. Ky proces presupozon ndryshime në sjellje dhe transformime kulturore të cilat mund të arrihen vetëm gradualisht. Megjithëse reforma administrative është shumë teknike, ka pasoja të rëndësishme politike. Çfarë mund të bëhet për të lehtësuar këtë proces? Tre parakushte duken se janë kryesore.

510. E para është egzistenca e angazhimit politik. Reforma administrative është një detyrë nga e cila nuk merr falenderime. Ajo ka shumë pengesa dhe përfitimet e saj bëhen të dukshme vetëm me kalimin e kohës. Për të përfunduar, ajo duhet të ketë mbështetjen e fortë dhe të vazhdueshme të politikanëve. Kjo do të thotë që autoriteti përgjegjës për planifikimin dhe mbikqyrjen e reformës është më mirë të jetë sa më afër qendrës së qeverisë (Kryeministri ose Këshilli i Ministrave), dhe se duhet të kërkohet një konsensus mbi këtë pikë i cili të paktën të mbështesë pjesërisht reformat nga ndryshimet e politikave si pasojë e ndryshimeve në qeveri. Letonia është një shembull i mirë ku reforma administrative eci për shkak të angazhimit të fortë politik. Por eliminimi i ministrisë së reformës administrative e ka ngadalësuar këtë përpjekje, të cilën qeveria po mundohet ta rirforcojë.

511. Parakushti i dytë është që planifikimi dhe implementimi i reformës administrative të jetë gjithëpërfshirës. Dhjetë reforma të ndryshme, sado mirë që të planifikohen, nuk kanë efektin e një reforme të përgjithshme nëse nuk janë bazuar në të njëjtat parime dhe nuk janë kryer në mënyrë të koordinuar. Duhet të ketë një strategji të përgjithshme. Pavarësisht nga cilësia e asistencës së ofruar ndërkombëtare, një vizion gjithëpërfshirës mund të krijohet vetëm nga vendi përkatës. Çdo vend duhet të krijojë organizata dhe procese që ta aftësojë atë të gjenerojë dhe të ndjekë vizionin e tij. Vetëm me atë vizion mund të merren masat si pjesë e programeve të ndryshme në mënyrë të koordinuar dhe plotësuese dhe jo të papërshtatshme siç ndodh shpesh. Disa vende kanë krijuar strategji gjithëpërfshirëse për reformën në administratën publike (p.sh. Bullgaria, Hungaria, Lituania dhe Sllovenia) të cilat disa herë pengohen nga ciklet politike.

512. Parakushti i tretë, ndoshta ai më i diskutueshmi, por gjithashtu ai që, nga eksperienca, ne e konsiderojmë të nevojshëm, është që i duhet dhënë konsideratë e kujdesshme rreziqeve që vijnë nga kapërcimi i hapave. Disa Shtete Anëtare të Bashkimit Evropian, si dhe Anëtarë të tjerë të OECD, aktualisht po eksperimentojnë me kontraktimin e menaxhimit publik ose prezantimit të mekanizmave të tipit të tregut të cilët i japin fleksibilitet rregullave tradicionale funksionale të administratës së tyre publike. Risi të tilla duhet të egzaminohen dhe diskutohen dhe mund të jenë produktive në vende të cilat kanë tashmë një sistem të saktë administrativ. Kur kjo apikohet në vende ku sistemi i qeverisjes është ende duke u finalizuar, ato mund të kenë pasoja dëmtoese ose kushtet e nevojshme mund të mos plotësohen (p.sh. informacioni).

5.2. Qeveria, Administrata Publike Kombëtare, Vendim-marrja Qëndrore

513. Një strukturë e mirë e vendim-marrjes qëndrore është padyshim thelbësore për të drejtuar tranzicionin. Kjo strukturë merret me një seri të gjerë çështjesh dhe funksionon në kufirin ndërmjet fushave kushtetuese, politike dhe administrative. Në këtë zonë po ndodh një transformim madhor.

514. Nën sistemin e mëparshëm, qeveria nuk funksiononte si një trup kolegjal dhe vetëm zbatonte vendime. Komiteti qëndror i partisë së vetme vendoste për politikën. Ministrat ishin përgjegjës për të implementuar këto politika brenda fushave të tyre të juridiksionit.

515. Fillimi dhe fundi i kësaj shkalle vendim-marrëse janë zhdukur ose po zhduken. Komiteti qëndror nuk egziston më. Shumica e firmave të shtetit po privatizohen. Midis fillimit dhe fundit,

duhet të krijohet një lloj tjetër qeverie, në të cilën politikat kombëtare debatoohen ndërmjet të barabartëve, ministrat nuk janë më menaxherë të thjeshtë dhe drejtojnë efektivisht anijen e Shtetit.

516. Poloni ka dhënë shembull në këtë fushë, sepse ka filluar një ristrukturim të thelluar të sektorit shtetëror të administratës së tij. Në 1996, një hap i rëndësishëm u bë me miratimin e dymbëdhjetë ligjeve të reja. Ato lidhen kryesisht me riorganizimin e administratës shtetërore qendrore, forcimin e rolit të kryeministrit, ripërcaktimin e detyrave të ministrave, konsolidimin e pronës së shtetit në firmat e sektorit publik dhe transferimin e autoritetit tek autoritetet rajonale (*voivodat*). Shumë institucione janë zhdukur ose janë transformuar ose janë krijuar si pjesë e këtyre masave.

517. Problemet që ngrihen lidhur me këtë janë ose të një natyre politike ose kushtetuese ose të një tipi administrativ dhe teknik.

518. Të parat lidhen me ndarjen e pushteteve. Disa vende të Europës qendrore dhe lindore kanë krijuar sisteme parlamentare në të cilat dhomat e deputetëve kanë autoritet të konsiderueshëm dhe e përdorin shpesh atë për të ushtruar pushtetin legjislativ më thellë dhe më gjerë sesa deputetët në Shtetet Anëtare Evropiane. Për më tepër, adoptimi i përhapur i përfaqësimit proporcional shpesh ka çuar në një farë fragmentimi të forcave politike dhe qeverisë së koalicionit duke i inkurajuar më tej parlamentet për të marrë inisiativa legjislative. Nën këto rrethana, pyetja që ngrihet në shume vende është nëse do të ishte e këshillueshme, në emër të vendim-marrjes më efçente dhe të implementimit të reformave, të ndërrohej disi balanca e pushtetit ndërmjet legjislativit dhe egzekutivit dhe brenda egzekutivit t'i jepej Kryeministrit më shumë autoritet. Shtetet Anëtare të BE kanë eksperiencat e tyre të ndyshme në mënyrat e trajtimit të këtyre çështjeve, të cilat mund të ishin të vlefshme për t'u egzaminuar.

519. Në një nivel më teknik, në të gjitha vendet janë zhvilluar procedura për koordinim qeveritar dhe për hartimin e ligjeve dhe rregullave. Megjithatë, jo të gjitha problemet janë zgjidhur, duke përfshirë edhe ato që kanë të bëjnë me mbledhjen dhe shpërndarjen e informacionit, përbërjet ligjore të statuteve dhe ndikimi i tyre, ose lidhjet ndërmjet politikave publike dhe buxheteve. Shkëmbimet e eksperiencave, që bashkojnë zyrtarë nga vendet kandidatë dhe nga Shtetet Anëtare të BE, mund të jenë shumë të frytshme. Programi SIGMA promovon shkëmbime të tilla, p.sh. mbi lidhjet ndërmjet buxheteve dhe politikave publike, vlerësimi i ndikimit rregullator, ndikimi i aderimit në institucionet kombëtare të auditit. Gjithashtu, një organizatë si Rrjeti i Instituteve dhe Shkollave të Administratës Publike në Europën qendrore dhe lindore (NISPAcee) afron akademikët dhe nëpunësit publikë për të shkëmbyer informacion mbi zhvillimet e administratës publike në rajon.

5.3. Mjetet e Veprimit dhe Kontrollit

520. Kjo pjesë ka të bëjë pikërisht me shërbimin civil, menaxhimin e fondeve publike dhe kontrollin – tre fusha që adresohen nga Programi SIGMA. Megjithatë, duhet nënvizuar që reformat e ndërmarra në këto tre fusha kërkojnë të adresojnë të njëjtat shqetësime, pikërisht:

- kthimi i shtetit të së drejtës në realitet nëpërmjet adoptimit të rregullave të qarta mbi ushtrimin e autoritetit, përdorimin e fondeve publike dhe kontrollit të tyre;
- bërja efçente e masave administrative për të aftësuar qeverinë të përmbushë ashtu siç duhet detyrat e saj gjatë periudhës së tranzicionit.

Statusi, Roli dhe Sjellja e Nëpunësve Civilë

521. Kjo është në mënyrë të dukshme një çështje kyçe. Politikat e reja të adoptuara nga vendet e rajonit do të kenë rezultate vetëm nëse egziston një grup nëpunësish civilë me eksperiencë dhe të motivuar për t'i planifikuar dhe zbatuar ato. Fatmirësisht, në çdo shtet, këto kritere i përmbushin një numër i madh punonjësish publikë. Megjithatë, është evidente që ata shpesh vihen në pozita veçanërisht të vështira dhe të pasigurta.

522. Nën sistemin e mëparshëm, nuk kishte rregulla specifike për punësimin e punonjësve të shtetit, të cilët mbuloreshin nga legjislati i përgjithshëm i punës. Situata mbetet e pandryshuar në disa vende (p.sh. Republika Çeke, Sllovakia). Në rajon, sido të jetë statusi ligjor, shpesh nëpunësit civilë nuk gëzojnë siguri në punë, nuk mbrohen nga vendimet e motivuara nga politika dhe meqënëse burimet financiare të qeverisë janë të limituara, zakonisht fitojnë më pak sesa punonjësit e sektorit privat. Si rezultat, atyre u mungon motivimi, sasia e ndërrimeve të tyre është shumë e lartë dhe kanë një tendencë për të kërkuar të ardhura të jashtëme dhe për të qënë më të prekshëm nga korrupsioni.

523. Në këto kushte, krijimi i një shërbimi civil profesional do të ishte një objektiv kryesor, për disa arsye.

524. Nëpunësit civilë janë të veshur me autoritetin e qeverisë dhe shpenzojnë fondet publike. Autoriteti i tyre dhe mjetet që disponojnë përcaktohen dhe jepen nga parlamenti. Duhet të përcaktohen përgjegjësi të qarta për ata që janë të veshur me atë autoritet dhe që përdorin ato fonde dhe duhet të egzistojnë mekanizma për të monitoruar performancën e tyre.

525. Një arsye kryesore për krijimin e sistemit të shërbimit civil është për të përcaktuar statusin e atyre që iu delegohet autoriteti i shtetit, për të përcaktuar detyrat dhe përgjegjshmërinë e tyre si dhe të drejtat dhe mbrojtjen kundër presionit të pasigurtë. Ky është një element kyç për reformat demokratike.

526. Në të njëjtën kohë, reformat ekonomike dhe institucionale dhe përgatitjet për aderim kërkojnë që administrata e shtetit të disponojë ekspertizë të konsiderueshme ligjore dhe teknike. Një shërbim civil kompetent nuk është vetëm një instrument për hartimin e politikave dhe ligjeve por edhe për zbatimin e tyre.

527. Një tjetër arsye e rëndësishme për të pasur një shërbim civil është për të bërë të mundur marrjen e kualifikimeve dhe eksperiencë dhe për të mbajtur të punësuar nëpunës civilë në karrierë në të gjitha fusha ku zhvillohen reforma. Ky është një investim afat-gjatë shumë produktiv.

528. Një shërbim civil i ndërtuar mirë dhe i menazhuar me zotësi është një garanci për besueshmërinë, profesionalizmin, paanësinë dhe vazhdimësinë e qeverisjes. Kjo bën të mundur arritjen e standarteve të cilësisë dhe monitorimin e rezultateve në të gjithë sektorët dhe nivelet administrative. Ndryshe nga sistemet ku punësimi rregullohet nga kodet e punës, një shërbim civil promovon bashkëpunim dhe komunikim brenda pushtetit qëndror dhe ndërmjet tij dhe agjensive të ndryshme publike. Ai gjithashtu kontribon në kontrollet dhe balancat cilësore të Shtetit.

529. Në 1992, Hungaria u bë vendi i parë pas revolucioneve që filloi këtë rrugë. Që atëherë, vende të tjera e kanë ndjekur këtë shembull, si Estonia dhe Letonia. Polonia miratoi një ligj të ri të shërbimit civil në 1996 për të modernizuar ligjin e vitit 1982 dhe është duke filluar ta vërë atë në praktikë progresivisht. Qeveria e re e Rumanisë e konsideron këtë si prioritet. Megjithatë, në përgjithësi, kufizimet në buxhet bllokojnë zbatimin e legjislati të ri, ndërsa traditat kulturore dhe praktike mbeten të vështira për t'u tejkaluar.

530. Shumë çështje mbeten për t'u zgjidhur. Ato kanë të bëjnë, ndër të tjera, me:

- zgjedhjen e statusit ligjor për punonjësit e shtetit dhe rolin përkatës të nocionit të punës dhe karrierave; kush gëzon këtë status (nëse mbulon vetëm shërbimin e lartë civil apo të gjithë punonjësit shtetërorë);
- politikat që do të adoptohen lidhur me marrëdhënien ndërmjet nëpunësve civilë dhe politikës, duke përfshirë edhe përcaktimin e pozicioneve për të cilat emërimet mund të bazohen në konsiderata politike;
- politikat për të siguruar përputhshmërinë e stafit të degëve dhe niveleve të ndryshme të shtetit;
- politikat dhe mjetet financiare për të bërë karrierën në shërbimin civil më tërheqëse;
- përqaşjet që do të përdoren lidhur me kodet e sjelljes për të parandaluar korrupsionin;
- çështje teknike lidhur me sisteme dhe metoda administrative.

Menaxhimi i Fondeve Publike

531. Edhe këtu, tranzicioni në demokraci dhe sistemi i tregut ka krijuar probleme madhore për vendet e Europës qendrore dhe lindore, duke i shkaktuar ato të bëjnë ndryshime të ndjeshme në mënyrën e bërjes së gjërave.

532. Duhet të krijohet një sistemi i ri shtetëror për kontabilitetin dhe menaxhimin financiar, që reflekton natyrën e re të marrëdhënies që tashmë egziston ndërmjet shtetit dhe enteve ekonomikë ose individëve. Sistemi duhet:

- të korrespondojë me parimet thelbësore demokratike si ato të mbikqyrjes parlamentare të hartimit të buxhetit dhe procesit të implementimit, vlerësimit të barabartë të taksave dhe shpërndarjes së ndihmës shtetërore dhe kontroll mbi përdorimin e drejtë të fondeve publike;
- të përcaktojë një marrëdhënie të qartë ndërmjet shtetit dhe sipërmarrjeve të sektorit privat ku sektori privat ka të bëjë me lëvrimin e shërbimeve publike;
- t'i bëjë të mundur shtetit kontroll efektiv mbi financat publike, veçanërisht mbledhjen e taksave, nivelin e shpenzimeve dhe balancimin e buxheteve;
- të krijojë një mekanizëm për bërjen e zgjedhjeve ndërmjet prioriteteve konkurruese për shpenzimet publike në mënyrë që të arrihet efikasitet dhe efektivitet më i lartë në lëvrimin e shërbimeve publike.

533. Këto objektiva mund të arrihen duke forcuar organizimin e ministrisë së financave. Në sistemin e kaluar, roli i ministrisë ishte në thelb ai i llogarive. Ajo kishte një rol gati dytësor në sistemet qeveritare dhe administrative. Pa kaluar nga një ekstrem në tjetrin, mund të themi se nga perspektiva e përmbushjes së rolit të ri të ekonomisë së tregut që ka Shteti, ai duhet të forcojë jo vetëm atributet e tij, por edhe cilësinë e burimeve të veta njerëzore.

534. Në këtë mënyrë mund të arrihet një objektiv i rëndësishëm kur të vijë koha për të hapur negociatat e anëtarësimit, d.m.th. vendosja e besimit ndërmjet administratave financiare të vendeve të ndryshme dhe drejtorive të Komisionit.

535. Në disa vende, është bërë progres i konsiderueshëm në këtë fushë. Është hartuar një kornizë ligjore e re. Janë miratuar ligje mbi buxhetet dhe shpenzimet publike. Janë forcuar praktikatat e kontrollit financiar nëpërmjet auditeve të brendshme dhe të pavarura.

536. Kërkesat nga shtetet për bashkëpunim në këtë fushë po bëhen më specifike dhe teknike, që është një shënjë progresi. Megjithatë, ata janë larg nga gjetja e zgjidhjeve për të gjitha problemet.

Krizat serioze financiare me të cilat u përballën disa vende kohët e fundit jep konfirmim të mëtejshëm. Çështjet shqetësuese përfshijnë:

- marrëdhënia financiare e qeverisë me firmat shtetërore dhe mbikqyrja financiare e këtyre firmave;
- kontrolli mbi rritjen e sektorit informal;
- menaxhimi i lidhjes ndërmjet buxheteve qendrore dhe atyre lokale;
- menaxhimi i mbikqyrjes së shpenzimeve sociale;
- menaxhimi i investimeve kapitaleve të shtetit.

Mekanizmat e Kontrollit dhe Apelit

537. Aderimi po i afrohet gjithnjë e më shumë realitetit dhe çështja e kontrolleve mbi administrimin publik dhe procedurave e apelit të vendimeve të tij po bëhet gjithnjë e më e rëndësishme. Që të tregu i brendshëm të funksionojë mirë, nuk është e mjaftueshme të adoptohen masa në nivel qendror. Vendimet e marra duhet të vihen në praktikë për ditë, rregullat e reja duhet të zbatohen në gjithë vendin dhe duhet të egzistojë një mundësi për të kërkuar mekanizmat e kontrollit.

538. Ligji i Komunitetit shpesh i referohet nocionit të ekuivalencës ndërmjet standarteve dhe procedurave që përdoren në vende të ndryshme. Që të zbatohet ky parim, organet e qeverisë dhe të kontrollit duhet të funksionojnë në një mënyrë relativisht të njëjtë në gjithë Europën.

539. Në lidhje me këtë, gjithçka që ka të bëjë me kontrollet e brendëshme administrative, avokatin e popullit dhe funksionet e ndërmjetësimit, auditin dhe mbikqyrjen e shpenzimeve të qeverisë ose zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative, do t'i jepet prioritet në reforma gjatë viteve që vijnë. Fakti që fondet e komunitetit do të shkojnë në projekte infrastrukture, që do të administrohen dhe kontrollohen kryesisht nga vetë vendet, do t'i japë urgjencë reformave në këtë fushë.

540. Koncepti themelor këtu është ai i shtetit të themeluar ligjërisht. Kjo do të thotë që e drejta për të krijuar ministri, drejtori dhe agjensi duhet të përcakohet me ligj, që fuqitë dhe detyrimet e institucioneve shtetërore duhet të vendosen qartësisht nga ligji dhe që ato duhet të përgjigjen para ligjit, nëse veprimet e tyre vihen në dyshim. Kjo gjithashtu do të thotë që marrëdhënie ndërmjet qytetarit dhe administratës nuk duhet të varet nga dëshira e mirë e nëpunësve të saj civilë por duhet të qeveriset nga ligji. Së fundmi, do të thotë që çdo ministri apo agjensi duhet t'i nënshtrohet egzaminimeve dhe kontrolleve nga institucione ose autoritete të tjera me natyrë ligjore ose jo-ligjore.

541. Vendet e rajonit janë në faza shumë të ndryshme të zhvillimit të procedurave administrative dhe ligjore. Por ato të gjitha kanë shumë rrugë përpara, edhe në vende si Hungaria dhe Polonia të cilat kanë një traditë të gjatë në këtë zonë që mbeni në funksionim gjatë periudhës komuniste. Por vendet e tjera sa po fillojnë. Për më tepër, ka një farë kontradikte ndërmjet procedurat gjatë periudhës komuniste dhe ato që janë të përshtatshme për një shtet demokratik dhe të themeluar me ligj. Kjo kontradiktë ishte e dukshme në vendet të cilat adoptuan kode procedurash gjatë periudhës komuniste dhe të cilat thjesht i kanë modifikuar ato me qëllim përshtatjen e tyre me kërkesat e reja. Ky amendim siguron vazhdimësi dhe përmirësim progresiv por mundet dhe që parimet e dy periudhave janë kaq të ndryshme sa që çdo gjë duhet të hartohet nga fillimi.

542. Sa për procedurat, masat e zhvillimit të kontrolleve ligjore dhe jo-ligjore të administratës variojnë në mënyrë të konsiderueshme nga një shtet në tjetrin. Metoda më e përshtatshme e

kontrollit të përmbajtjes dhe meritave të veprimeve administrative është bërë objekt bisedash dhe mendime të ndryshme janë shprehur mbi këtë. Sistemi i avokatit të popullit është adoptuar në disa vende dhe duket se po punon mirë. Megjithatë, kapaciteti i tij është i kufizuar dhe nuk është zbatuar në çdo vend.

543. Në shumë vende janë krijuar institucione qëndrore auditit apo gjykata llogarish. Por normat thelbësore të auditit të jashtëm lidhur me pavarësinë dhe kontrollin, si ato të krijuar nga INTOSAI³⁷ dhe të adoptuar nga vendet e Bashkimit Evropian, nuk përfshihen gjithmonë dhe aplikohen edhe më pak në praktikë.

544. Theksi është vendosur mbi rolin e inspektiveve dhe komisioneve speciale dhe është krijuar një rrjet i gjerë i komiteteve speciale parlamentare. Në përgjithësi, këto organizata po fillojnë të funksionojnë si një formë e kontrollit të administratës. Një problem i përgjithshëm është që roli, përgjegjësitë dhe burimet e këtyre organeve kontrollore shpesh janë të përcaktuara keq, që rezultojnë në kontroll të ndërsjelltë ose kufizime të tepruara. Së fundi, megjithëse shumica e vendeve i kanë besuar prokurorit publik detyrat e veprimit publik, roli i tij nuk është gjithmonë i përcaktuar qartë, sidomos në një kohë kur po shohim kërkesë në rritje të qytetarëve për kontrolle ligjore.

545. Për të përdorur më efektivisht burimet publike, duhet një kontroll financiar i rreptë që redukton mundësinë e mashtrimit, harxhimit dhe korrupsionit. Një kontroll i tillë është gjithashtu i nevojshëm për të krijuar marrëdhënie besimi ndërmjet taksapaguesve dhe administratës dhe ndërmjet Bashkimit Evropian dhe qeverisë. Cilësia e kontrolleve të menaxhimit dhe administrimit të brendshëm financiar ndryshon, jo vetëm ndërmjet vendeve, por edhe ndërmjet ministrive dhe organizatave të tjera. Është padyshim një lloj e vërtetë për vendet në BE por në një masë më të vogël. Artikulli 209 a i Traktatit të Mastroit dhe konkluzionet e Këshillit Evropian në Madrid, Dhjetor 1995 parashtruan një iniciativë mbi këtë çështje, rëndësia e së cilës është shumë e madhe.

546. Një kontroll financiar i fortë nuk mund të krijohet në një Shtet modern vetëm nga kontrollet e jashtme, edhe nëse këto kanë rëndësi të madhe. Struktura bazë ende përbëhet nga norma procedurale dhe etike të vetë administratës.

547. Është e dukshme se mbeten ende shumë pyetje mbi çështjet e ngritura më sipër dhe në veçanti, këto që vijojnë:

- Si të sigurohet balanca ndërmjet konceptit të një shteti eficient me një masë të lartë decentralizimi dhe nevojës për të pasur kontrolle të rrepta financiare dhe të performancës;
- Si të krijohen institucionet dhe mekanizmat e kontrollit dhe si të bëhen ato që të funksionojnë efektivisht në praktikë;
- Si të sigurohet pavarësia efektive e institucioneve të kontrollit;
- Si të zhvillohen dhe mbahen aftësitë dhe kualifikimet e kërkuara;
- Si të krijohet më shumë besim ndërmjet qytetarëve dhe sistemit politik.

6. Konkluzione

548. Meqënëse Konferenca Ndër-Qeveritare në Hollandë po i afrohet mbylljes dhe në një kohë kur po fillohen negociimet për anëtarësim, duhet të theksohen çështjet e mëposhtme;

³⁷ Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve të Larta të Auditit

549. Ndjekja e reformës në administratën publike është e nevojshme për të konsoliduar tranzicionin. Por ndjekja e objektivës së integritimit Evropian ndryshon përmbajtjen, kohën, sekuencën dhe domethënien e reformave administrative.

550. Aderimin në Bashkimin Evropian drejtohet nga kriteret e Kopenhagenit të cilat përfshijnë demokraci, shtet ligjor dhe ekonomi konkurruese. Administrata publike është themelore për secilën nga këto, por baza ligjore nuk është e drejtpërdrejtë dhe ka pak mundësi praktike për të ushtruar këto norma veçanërisht për qeverisjen “horizontale”.

551. Sisteme kombëtare qeverisje efektive janë të nevojshme për funksionimin e duhur të BE. Është në interesin e të gjitha palëve – vendet kandidatë, Anëtarët aktualë dhe Institucionet Evropiane – që administrata publike në Europën qendrore dhe lindore të përmirësohet, të paktën të afrohet me standartet e besueshmërisë së Shteteve aktualisht Anëtare. Mbi bazën e këtij interesi të përbashkët, mund të fillojnë negociimet dhe të zhvillohen programet e ndihmës.

552. Për përfundimin e suksesshëm të negociatave, Komisioni ka nevojë për institucione homologe të besueshme dhe kompetente, për pika referimi dhe objektiva. Shtetet duhet të kuptojnë qartë atë që pritet nga to.

553. Por nuk ka zgjidhje të gatshme dhe gjëra të përcaktuara. Si Europa ashtu edhe sistemet kombëtare të administratës po evoluojnë vazhdimisht. Secili nga vendet e Europës qendrore dhe lindore duhet të gjejë rrugën e tij përpara dhe të ndjekë një synim të standarteve të performancës që lëviz shpejt.

554. E vetmja rrugë praktike përpara është të arrihet një kuptim i përbashkët i synimeve bazuar në parime të përbashkëta të administratës publike dhe praktika të vendeve moderne e demokratike. Këto duhet të shërbejnë si referencë për të bërë vlerësime dhe për të marrë vendime në këtë fushë. Ndihma duhet të përdoret për t'i bërë të mundur vendeve të përdorin eksperiencë e pasur dhe të shumëllojshme të Shteteve Anëtare.

Kapitulli 9: Integrimi në BE dhe Reforma në Shërbimin Civil
Nga Jacques Ziller³⁸

³⁸ Jacques Ziller është Profesor i së Drejtës Publike në Universitetin e Parisit I (Sorbonne).

1. Hyrje

555. Ky shkrim synon të qartësojë logjikën për zhvillimin e cilësisë së një shërbimi civil profesional në perspektivën e integritit në Bashkimin Evropian. Ai mundohet të shpjegojë pse Komisioni Evropian mund të konsiderojë pasjen e së drejtës së vlerësimit të cilësisë së një administrate dhe gjithashtu përpiket të prezantojë elemente të përbashkëta të shërbimeve civile aktuale në BE të cilat mund të përdoren nga Komisioni si standarte për vlerësimin e shërbimeve civilë në vendet kandidatë.

556. Që nga 1957 dhe nënshkrimi i Traktateve të Romës, parimi udhëzues i integritit Evropian ka qënë, siç shprehet edhe në Preambulën e traktatit të KEE, dhe më vonë në Artikullin A të Traktatit të Mاستrihitit mbi Bashkimin Evropian, krijimi i një “bashkimi gjithnjë e më të afërt ndërmjet popujve të Europës”. Ashtu siç tregon praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED), kjo është më shumë sesa një shprehje e sofistikuar. Është parimi udhëzues i një procesi përafrimi të sistemeve ekonomike, sociale, madje dhe politike të Anëtarëve të BE. Përafrim nuk do të thotë harmonizim: nuk është planifikuar dhe nuk është e nevojshme të ketë sisteme dhe institucione identike në të gjithë BE. Përafrim do të thotë që Anëtarët e BE-së shikojnë gjithmonë e më shumë drejt njërit-tjetrit dhe gjejnë një burim frymëzimi për reforma në sukseset dhe dështimet e fqinjëve të tyre. Siç është treguar edhe në sferën ligjore me konceptin e “parimeve të përgjithshme ligjore të përbashkëta për Shtetet Anëtare”, i cili është kthyer në një burim të rëndësishëm të praktikës gjyqësore të GJED, egziston një grup standartesh të përbashkëta për Anëtarët e BE dhe po zhvillohen të tilla në fushat e legjislacionit, institucioneve dhe ekonomisë. Anëtarësimi në Bashkimin Evropian nënkupton pranimin e këtyre standarteve të përgjithshme si elementë të lidhur me *acquis communautaire* i cili është krijuar jo vetëm nga Traktatet por kryesisht nga legjislacioni egzistues, praktikat ligjore dhe politikat e Komunitetit Evropian (KE).

557. Ja përse standartet e Anëtarëve të BE-së në fushat e demokracisë, shtetit ligjor dhe ekonomisë së tregut detyrimisht do të kenë ndikim mbi shërbimet civile të Anëtarëve të rinj të BE. Kjo do të thotë gjithashtu që ata do të jenë në sfondin e një vlerësimi të mundshëm të shërbimeve të tyre civile nga Komisioni, që do t'i krahasojë deri në njëfarë mase me shërbimet civile të Anëtarëve të tanishëm të BE. Edhe nëse shërbimet civile nuk do të ishin në programin zyrtar të negociimeve, një vlerësim i sistemeve egzistuese dhe reformave që duhen ndërmarrë mund të lidhej me negociatat për aderim. Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore do të shihen si Shtete të ardhshme Anëtare, që duhet të zbatojnë të gjitha detyrimet që merr përsipër çdo anëtar i BE-së dhe dështimet në sistemin administrativ mund të ngadalësonin procesin e negociimit.

558. Pasi shpjegon përse BE-ja do të vlerësonte sistemin e shërbimit civil të kandidatëve për integrim, ky shkrim egzaminon ndikimin mbi shërbimet civilë të Anëtarëve të BE-së dhe standarteve të përgjithshme të vendeve kandidatë dhe prezanton karakteristikat e përgjithshme të sistemeve të shërbimit civil të Anëtarëve aktualë të BE.

2. Përse do të Vlerësonte BE Sistemin e Shërbimit Civil të një Kandidati për Integrim?

559. Që në 1995, është bërë e qartë që cilësia e punës së bërë nga administrata publike është një çështje me interes për BE në kontekstin e një aderimi të mundshëm të Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore në Bashkimin Evropian. Për më tepër, megjithëse organizimi i shërbimeve civile mbetet padyshim përgjegjësia e Shteteve Anëtare, një numër gjithmonë e më i madh i masave ligjore dhe parimeve të legjislacionit komunitar kanë ndikim mbi shërbimet civile. Kjo mund të justifikojë institucionet e BE-së në përpjekjet e tyre për monitorim ose deri dhe për

vlerësimin e organizimit dhe funksionimit të sistemeve të shërbimit civil të Anëtarëve të BE-së dhe kandidatëve për anëtarësim.

2.1. Integrimi i Vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore (VEQL) në BE

560. Libri i Bardhë mbi “Përgatitjen e vendeve të asociuara të Europës Qëndrore dhe Lindore për integrim në tregun e brendshëm të BE”, në Maj 1995 tregon që Komisioni nuk do të shikojë vetëm “punën në letra” mbi përshtatjen e legjislacionit, por edhe aftësitë për implementim të politikave të përbashkëta dhe zbatimin e *acquis communautaire* në shtetet candidate. Ky dokument insistonte veçanërisht mbi “Kushtet e nevojshme për të implementuar dhe zbatuar legjislacionin”:

561. “3.25. Sfida kryesore për vendet e asociuara në marrjen përsipër të legjislacionit të tregut të brendshëm nuk është përafrimi i teksteve të tyre ligjore, por është përshtatja e makinerisë së tyre administrative dhe shoqërive të tyre në kushtet e nevojshme për ta bërë legjislacionin funksional. Ky është një proces i ndërlikuar që kërkon krijimin ose përshtatjen e institucioneve dhe strukturave të nevojshme, përfshin ndryshime themelore në përgjegjësi si për sistemet kombëtare administrative dhe gjyqësore ashtu edhe për sektorin privat që po zhvillohet...”

562. “3.26 Prania e autoriteteve zbatuese të nevojshme është thelbësore për të dhënë siguri tek Anëtarë të tjerë të Komunitetit që legjislacioni është implementuar ashtu siç duhet. Funksionimi i saktë i këtyre strukturave administrative, gjyqësore ose të sektorit privat varet nga trajnimi dhe arsimimi i personelit përkatës....”

563. Opinione të Komisionit në Korrik 1997 mbi kandidaturat e VEQL në BE në përgjithësi theksojnë dobësitë e administratave publike të këtyre vendeve dhe shpesh mungesën e një ligji mbi shërbimin civil. Kjo padyshim duhet të lexohet sipas përqasjes së zhvilluar në Librin e Bardhë.

564. Duke ndjekur këtë përjasje, duket logjike që Komisioni mund të përpiqet të vlerësojë strukturat administrative dhe shërbimet civile të vendeve candidate, megjithatë, kjo do të ishte një ushtrim paprecedent krahasuar me negociatat paraprëse për aderim ose asociim. Nga njëra anë, eksperiencia e VEQL, përgatitja e marrëveshjeve të asociimit ose dialogu i strukturar, janë vetëm pjesërisht relevante për negociatat për aderim. Duhet theksuar që Komisioni ka vetëm fuqinë për të bërë rekomandime për shtetet pjesëmarrëse dhe influenca e tij është pasojë e aftësive për të menduar për interesin e përgjithshëm të Bashkimit Evropian dhe kapacitetet për të vlerësuar zhvillimin e negociave. Kjo do të thotë që vetë Komisioni do të ketë më shumë liri shprehje dhe më pak influencë në rezultatet e negociatave sesa është provuar deri tani në marrëdhëniet ndërmjet BE dhe VEQL.

565. Roli i Komisionit është padyshim theksimi i objektivave të integritetit, bërja e qartë e implikimeve, jo vetëm të tregut të brendshëm, por edhe të të gjithë *acquis communautaire*. Mbi këtë bazë, ai mund të përpiqet të zbulonte objektivat e qeverive candidate në çështjet e reformave që ata duan të arrijnë në kuadër të aderimit. Përmbajtja dhe periudha kohore mund të prodhoheshin nga sistemet egzistuese të shërbimit civil në qeveritë candidate, në mënyrë që të përcaktohet kapaciteti i saj për përshtatje. Në këto vlerësime, Komisioni duhet të shikojë për koherencë në mënyrën se si përqasen problemet dhe të identifikojë pengesa për reformën (të brendshme si dhe të jashtme), për të marrë një opinion mbi mundësitë e reformës duke “u zvarritur” dhe nevojat për ndërhyrje pozitive dhe asistencë teknike. Prioritetet dhe strategjitë alternative duhet të jenë fokusi kryesor i projekteve të reformave, si dhe përpjekja për të ushqyer interesin e popullit dhe biznesëve në reformën administrative.

566. Është e rëndësishme që të mos merren si modele shërbime civile egzistuese të shteteve anëtare të BE-së (ose diku tjetër në botë), të mos mbështetet mbi prodhimin e instrumentave rregullatore, që janë ligjërish të detyrueshëm ose që japin rekomandime. Theksi duhet të jetë mbi studimin e praktikave egzistuese dhe atyre që po zhvillohen brenda shërbimit civil dhe mbi krahasimin e rezultateve të administratës publike në fusha sektoriale me nivele të ndryshme produktiviteti dhe bindje ndaj parimeve ligjore në vende të ndryshme Anëtare të BE. Qëllimi i një vlerësimi të shërbimeve civile do të ishte të kontrollonte nëse strukturat dhe funksionimet e tyre janë të përshtatshme për të arritur objektivat e Bashkimit Evropian.

2.2. Themelet Ligjore të Traktateve të BE

567. Si institucionet e BE (Këshilli, Komisioni, Parlamenti, Gjykata e Drejtësisë, apo Gjykata e Llogarive) ashtu edhe Anëtarë të tjerë të BE mund të shqetësohen me të drejtë mbi organizimin dhe funksionimin e shërbimit civil të një Shteti Anëtar nëse ata ndikojnë funksionimin e duhur të Komunitetit, të BE-së dhe politikave të tyre.

568. Baza më e qartë mbi këtë është Neni 5 i Traktatit të KE, ku “Shtetet anëtare do të marrin masat e duhura, të përgjithshme apo të posaçme, për të siguruar përmbushjen e detyrimeve që dalin nga ky Traktat ose që rezultojnë nga veprimet e ndërmarra nga institucionet e Komunitetit...”. GJED ka bërë të qartë se ky nen ishte baza e kontrollit nga Komuniteti mbi metodat e implementimit të direktivave të KE. Ajo ka theksuar në mënyrë të veçantë se masat e brendshme administrative nuk janë të mjaftueshme për këtë qëllim dhe se Anëtarët e BE duhet të adoptojnë instrumenta ligjorë.

569. Neni 209A – i shtuar në traktatin e KE nga Traktati i Mاستriht – sqaron veprimet kundër mashtrimit që dëmton interesat financiarë të Komunitetit. Ai shpreh se Anëtarët e BE duhet të marrin masa të njëjta kundër mashtrimit si në rastet kur ai ndikon interesat e veta financiare ashtu edhe kur ndikon ato të Komunitetit. Ky nen sqaron edhe koordinimin për të mbrojtur interesat financiare të Komunitetit, nëpërmjet bashkëpunimit të ngushtë e të rregullt ndërmjet shërbimeve kompetente të administratave të tyre. Megjithëse fusha e veprimit të kësaj mase është më e ngushtë se ajo e Nenit 5, është veçanërisht i rëndësishëm, edhe vetëm për faktin se është materializimi i parë nga traktatet Evropiane i konceptit të bashkëpunimit administrativ. Siç tregon shembulli Gjerman, ky parim mund të bëhet bazë për shumë detyrime që kanë ndikim të drejtpërdrejtë mbi funksionimin e shërbimeve civile kombëtare si shkëmbimi i informacionit dhe personelit ose koordinimi i procedurave administrative.

570. Deklarata Nr. 19 mbi zbatimin e legjislacionit komunitar, e aneksuar tek Traktati i Mاستrihtit, duke pranuar se çdo Anëtar i BE është përgjegjës për të vendosur mënyrat dhe mjetet që i duken më të përshtatshme për zbatimin e legjislacionit të komunitetit, ai gjithashtu instiston mbi faktin që legjislacioni komunitar duhet të zbatohet nga Shtetet Anëtare të paktën po aq mirë sa ligji kombëtar.

571. Një tjetër dispozitë e traktateve mund të justifikojë vlerësimin e shërbimeve civile për të kontrolluar përputhjen e tyre me parimet e demokracisë dhe shtetit ligjor: Neni Fi traktatit të Mاستrihtit shpreh se sistemet e qeverisjes të Shteteve Anëtare janë bazuar mbi parimet demokratike dhe se BE respekton të drejtat themelore siç garantohet nga konventa Evropiane e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore dhe ashtu siç rezultojnë nga traditat kushtetuese të përbashkëta për Shtetet Anëtare.

2.3. Themelet e së Drejtës Komunitare dhe Politikave

572. Implementimi i shumicës së direktivave dhe rregulloreve të KE bazohet mbi zbatimin e mirë të masave të tyre nga administratat e Anëtarëve të BE. Sipas traktateve, kjo duhet të kontrollohet nga Komisioni dhe eventualisht nga GJED mbi bazën e Nenit 169 të traktatit të Komunitetit Evropian (TKE) i cili shpjegon një procedurë specifike që thekson rolin e Komisionit si “roje e traktateve”. Për më tepër neni 177 i TKE shpjegon një sistem të çështjeve paragjykimore mbi interpretimin e së drejtës Komunitare dhe gjykim mbi vlefshmërinë e direktivave, rregulloreve dhe vendimeve të KE, të cilat në praktikë duan të thonë mundësi nga çdo person i interesuar për të sjellë një çështje para GJED. Kjo përdoret shpesh nga bizneset ose individët për të luftuar legjislacionin dhe burokracitë e tyre dhe mund të çojë në nevojën për të reformuar legjislacionin kombëtar ose për të riorganizuar administratën publike, siç tregohet nga çështjet lidhur me aksesin e të huajve ndaj shërbimeve publike kombëtare.

573. Fusha e ndikimit të legjislacionit komunitar mbi shërbimet civile kombëtare nëpërmjet këtyre mekanizmave po rritet vazhdimisht. Tre fusha rëndësie duhet të përmenden në mënyrë të veçantë:

- të gjitha aspektet e kontrollit të diskriminimeve të pretenduara në kontekstin e lirisë së qarkullimit të personave, mallrave, shërbimeve dhe kapitalit;
- direktivat mbi prokurimet publike;
- ligji i konkurrencës që lejon kontroll mbi subvencionet direkte ose indirekte për sektorin privat.

574. Ndërsa dy fushat e fundit kanë ndikim mbi metodat e punës të shërbimit civil dhe organizimin e funksionimit të drejtorive të ministrive, agjensive, shërbimeve në terren dhe autoriteteve lokale, fusha e parë ka një ndikim të drejtpërdrejtë të thellë dhe të vazhdueshëm mbi organizimin e ligjit mbi shërbimet civile kombëtare. Rastet relevante janë një ilustrim perfekt i mënyrave me të cilat ligji dhe institucionet e KE zgjerojnë influencën e tyre mbi çështje që fillimisht duken sikur janë jashtë sferës së tyre.

575. Ndonëse Neni 48(4) i Traktatit të KE sqaron që liria e lëvizjes së punëtorëve nuk duhet të aplikohet tek “punësimi në administratën publike”, një problem shumë i vështirë interpretimi i Traktatit të KE doli në pah në fund të viteve '70: a ishte një Shtet Anëtar i lirë të përcaktonte sferën e “punësimit në shërbimin [e tij] civil” – zakonisht nëpërmjet legjislacionit mbi shërbimin civil – dhe kështu të reduktonte fushën e aplikimit të parimit të lëvizjes së lirë të punëtorëve, në mënyrë që për shembull të mundahej të luftonte papunësinë duke rezervuar disa sektorë për shtetasit e vet? Gjykata iu përgjigj kësaj pyetje me një vendim në 17 Dhjetor 1980 (çështja 149/79, Komisioni kundër Belgjikës). Ai shprehte që, për qëllimin e rezervimit të vendit për shtetasit e vet, “punësimi në sektorin publik” duhet të përkufizohej si punësim “karakteristik për aktivitetet specifike të administratës publike” duke nënkuptuar “ushtrimin e autoritetit publik dhe mbrojtjen e interesit të përgjithshëm të shtetit” ose autoriteteve lokale.

576. Ky vendim i Gjykatës ishte pika fillestare e një serie reformash në ligjet e shërbimit civil të Anëtarëve të BE: shumica e tyre vendosën të hapnin për shtetasit e huaj vendet e punës dhe karrierës të cilat nuk përmbanin ushtrimin e fuqive specifike të ligjit publik ose mbrojtjen e interesit publik, dhe vetëm një pakicë e Anëtarëve të BE-së menduan se legjislacioni i tyre egzistues përputhej me kriteret e vendosura nga Gjykata. Në përgjithësi, 60 – 90% e punëve të shërbimit publik në Shtetet Anëtare sot janë të hapura për qytetarët e të gjitha Shteteve Anëtare të BE. Kjo ndodhi kryesisht si pasojë e insistimeve të Komisionit nëpërmjet negociimeve me Shtetet Anëtare dhe ndonjëherë vendimeve të gjykatave.

577. Ky ndyshim që ka lidhje me kushtin e shtetësisë për aksesin në disa punë në shërbimin publik, po përfshin një seri pasojash të tjera për shërbimin civil të cilat në përgjithësi nuk ishin parashikuar. Pasoja e parë është detyrimi për të kryer një klasifikim të punëve dhe karrierave për të përcaktuar nëse duhet të hapen apo jo. Pastaj duhet të ndërmeren një sërë hapash për të siguruar pranimin e ndërsjelltë të kualifikimeve dhe eksperiencës profesionale në shërbimet publike, gjë që mund të çojë në rivlerësimin e sistemeve egzistuese të trajnimit dhe lëvizjen e lirë. Për më tepër, duhet të krijohen mundësi për lëvizjen e lirë ndërkombëtare të nëpunësve civilë brenda Bashkimit Evropian: kjo ka ndikim mbi organizimin e punësimit, sigurimeve shoqërore dhe skemave të pensionit.

578. Nuk ka masa të përgjithshme për të gjithë BE mbi shërbimin civil në formë direktivash, rregullash ose instrumentash jo-ligjorë si “libra të bardha (ose me ngjyrë tjetër)”, e megjithatë ndikimi i legjislacionit komunitar mbi shërbimin civil po rritet.

3. Ndikimi i Standarteve të Përgjithshme të BE mbi Shërbimet Civile

579. Në përgjithësi standartet mbi demokracinë, mbi Shtetin e së Drejtës dhe mbi ekonominë e tregut kanë ndikim mbi shërbimet civile të Shteteve Anëtare.

3.1. Demokracia dhe Paanshmëria e Shërbimit Civil

580. Ndikimi i demokracisë mbi shërbimin civil është mjaft i rëndësishëm: duke filluar me parimin e aksesit të barabartë sipas meritës e duke vazhduar me masat mbi kombësinë si kusht për pjesëmarrje në shërbim, masat e posaçme për minoritetet etnike dhe kulturore në ato vende ku këto njihen, por edhe në transparencë e menaxhimit të personelit, cilësinë e procedurave të apelit dhe institucioneve si dhe, e fundit por jo më pak e vlefshme, paanshmëria e shërbimit civil.

581. Paanshmëria është një vlerë thelbësore e shërbimeve civile moderne dhe veçanërisht e shërbimeve civile të Shteteve Anëtare të BE. Kjo është ndoshta pasojë e faktit që standartet e sotme mbi paanshmërinë janë zhvilluar mbas përpjekjeve shekullore për ndërtimin e shërbimeve civile demokratike. Ajo nënkupton një sërë standartesh në sjelljen ndaj publikut, të cilat duan të thonë se as marrëdhëniet personale dhe as opinionet politike, fetare ose filozofike, dhe padyshim as ato etnike, gjinore ose ndryshime të tjera, nuk mund të merren parasysh nga nëpunësit civilë në detyrë.

582. Në kontekstin e BE-së, paanshmëria e shërbimit civil është veçanërisht e rëndësishme. Është plotësisht e nevojshme të zbatohet ndalimi i diskriminimeve mbi bazën e shtetësisë, i cili është formuluar në Nenin 6 të Traktatit të KE. Në mënyrë më pak direkte, është gjithashtu e domosdoshme që nëpunësit civilë kombëtarë të lënë mënjanë opinionet e tyre personale – ose opinionet e partisë së tyre politike të preferuar – lidhur me integrimin Evropian kur zbatojnë të drejtën Komunitare.

583. Paanshmëria do të thotë që edhe nëse rastet e favorizimit në veprimin e nëpunësve civilë individualë zbulohen në praktikë, ato dënohen në mënyrë unanime. Kjo është në qëndër të etikës së shërbimit civil. Ilustrimi më i mirë i rëndësisë së standarteve të paanshmërisë do të ishte fakti që edhe nëse egziston një farë politizimi i karrierave dhe rekrutimeve në disa Anëtarë të BE si Austria, Belgjika apo Gjermani – ku kjo gjë kritikohet rëndë nga opinionet publik – ky tip politizimi nuk ka rrjedhojë politizimin e sjelljeve ndaj publikut.

584. Megjithatë, është e vështirë të specifikohen standartet e paanshmërisë në terma abstrakte sepse paanshmëria shpesh duhet të kombinohet me përgjegjshmërinë ndaj politikanëve të

zgjedhur. Në tipe demokracish si ajo e Westminster-it si në Ishujt Britanikë, në Francë që nga fundi i viteve pesëdhjetë ose në Spanjë, politikanët dhe nëpunësit civilë kanë zhvilluar kuptimin e rëndësisë së paanshmërisë nëpërmjet ndërrimit të partive politike në qeveri dhe opozitë. Në demokracitë e përbëra si Austria, Belgjika apo Holanda, paanshmëria është më shumë rezultat i mbikqyrjes së ndërsjellë të partive politike, gjë që ndonjëherë kalon nëpër kanalin e politizimit të karrierave ose rekrutimit për të siguruar përfaqësinë e shërbimit civil. Për këtë arsye është shumë e rëndësishme që në vlerësimin e paanshmërisë të bëhet dallimi ndërmjet politizimit i brendshëm i shërbimit civil me politizimin ndaj publikut.

585. Thyerjet në paanshmërinë ndaj publikut në ditët e sotme janë kryesisht rezultat i korrupsionit, i cili duhet të luftohet me forcë. Zhvillimet e viteve të fundit tregojnë një rritje të rasteve të zbuluara të korrupsionit në shumë vende të BE. Është e vështirë të përcaktohet nëse kjo do të thotë që korrupsioni po shtohet apo që po shtohet mospranimi i korrupsionit nga opinioni publik. Sidoqoftë do të thotë që paanshmëria e shërbimit civil duhet të jetë më shumë se kurrë në qëndër të sistemeve, rregullave dhe procedurave që kanë lidhje me shërbimin civil.

3.2. Shteti i së Drejtës si Themeli i Administratës Moderne

586. KE është quajtur shpesh “komunitet ligjor” (*Communauté de droit — Rechtsgemeinschaft*) duke iu referuar “shtetit ligjor” (*Etat de droit — Rechtsstaat*) që është përkthimi kontinental i “Shteti i së Drejtës”. Në shoqëritë moderne të bazuara mbi Shtetin e së Drejtës ka një nevojë në rritje për parashikueshmëri dhe drejtësi në mënyrën sesi shërbimi civil trajton njerëzit dhe bizneset. Kjo është një nga arësyet kryesore për profesionalizimin e shërbimit civil, një nga karakteristikat e administratave veberiane dhe post-veberiane.

587. Në kontekstin e KE, duhet theksuar se integrimi ligjor ka ecur shumë më tepër sesa format e tjera të integritit, si pasojë e veprimeve rregullatore të Komisionit dhe Këshillit si dhe si pasojë e presionit të praktikës gjyqësore të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë. Ky aspekt është zhvilluar edhe më shumë nga përparimet e reja në kontekstin e bashkëpunimit në çështjet e drejtësisë dhe punëve të brendshme. Kjo është arsyeja pse duhet të tregohet kujdes i posaçëm ndaj të gjitha aspekteve që lidhin shërbimin civil me shtetin e së drejtës. Do të thotë që shërbimi civil nuk duhet të funksionojë si një rrjet marrëdhëniesh personale, sociale, politiko-partiake apo edhe marrëdhëniesh sipas kombësisë, por si një sistem i implementimit të procedurave që lidhen me objektiva të shprehura qartë dhe i zbatimit të rregullave ligjore. Kjo është një nga arësyet kryesore për të pasur një sërë rregullash të posaçme për shërbimin civil.

588. Së bashku me profesionalizimin e shërbimit civil, Shteti i së Drejtës nënkupton egzistencën, funksionimin dhe zhvillimin e disa tipeve të ndryshme kontrolli mbi shërbimin civil. Në të gjitha Shtetet Anëtare të BE kontrolli i brendshëm i shërbimit civil është ndoshta më i rëndësishmi – megjithëse shpesh neglizhohet në literaturë. Instrumenti kryesor i kontrollit të brendshëm është hierarkia tradicionale, por në kontekstin e modernizimit të administratës publike po bëhen përpjekje të rëndësishme për të reduktuar distancën ndërmjet zyrtarëve që merren me publikun ose me dosje dhe atyre në krye të hierarkisë, dhe për të zëvendësuar ndërhyrjet e përhershme *ex-ante* të hierarkisë me vlerësime okazionale *ex-post* bazuar mbi objektiva dhe rezultate.

589. Një formë specifike e kontrollit të brendshëm, e përgjithësuar vetëm në Francë dhe Spanjë, që merr formën e karrierave të specializuara të shërbimit civil – “*organizata*” inspektimi – mund të inkurajohet në kontekstin e politikave të përbashkëta. Ka gjithashtu një tendencë të zhvillimit të auditit – jo vetëm në sferën financiare – ose nga institucione të specializuara publike si Gjykatat e Auditit të cilat bashkëpunojnë gjithmonë e më shumë me njëri-tjetrin ose nga firma private auditimi.

590. Kontrolli gjyqësor i shërbimit civil po zhvillohet në të gjithë Anëtarët e BE. Shqyrtimi gjyqësor i veprimit administrativ nga gjykata të specializuara administrative (sipas një tradite të zakonshme për Francën, Gjermaninë dhe vende të tjera si për shembull Suedia) ose nga gjykata të zakonshme (sipas një tradite tjetër të Ishujve Britanikë dhe Danimarkës) po zhvillohet gjithmonë e më shumë dhe ka një lëvizje drejt përafrimit të së drejtës administrative të Anëtarëve të BE, duke u bazuar kryesisht në shkëmbime informacioni ndërmjet gjykatësve, profesionit ligjor dhe akademikëve. Influenca e së drejtës Komunitare mbi të drejtën kombëtare administrative po rritet gradualisht. Kjo lëvizje kontribuon shumë në zhvillimin e aspekteve që lidhen me Shtetin e së Drejtës në organizimin dhe funksionimin e shërbimeve civile. Ka gjithashtu një tendencë në rritje për të kontrolluar shërbimin civil nëpërmjet të drejtës kriminale dhe përgjegjësisë personale të nëpunësve civilë; ky instrument kontrolli që është prezent në Suedi vetëm që nga fillimi i shekullit të 19 për shumë dekada po përdoret gjithmonë e më shumë dhe përforcon prioritetin e ligjshmërisë mbi hierarkinë në administratë.

591. Në fund por jo më pak e vlefshme, po zhvillohet kontrolli jashtë-gjyqësor i shërbimit civil: shumica e Shteteve Anëtare të BE kanë instaluar një institucion të tipit të avokatit të popullit, kryesisht për të ndërhyrë shpejt dhe në mënyrë fleksibel në rastet e keq-administritmit kur nuk ka thyerje ligji ose kur veprimi gjyqësor është i papërshtatshëm.

3.3. Menaxhimi Publik në Ekonominë e Tregut

592. Edhe pse shtylla e tretë dhe e katërt³⁹ e BE po zhvillohen dhe *acquis communautaire* nuk është i kufizuar në tregun e brendshëm por përfshin gjithashtu një numër në rritje të politikave të përbashkëta, tregu i brendshëm me siguri do të mbetet për një kohë të gjatë bërthama e integritimit Evropian. Prandaj ndikimi i ekonomisë së tregut mbi punën, organizimin dhe funksionimin e shërbimit civil nuk është vetëm pasojë e rritjes së saj por edhe e rritjes në një mënyrë të tillë që do të bëhet gjithmonë e më e përbashkët për Anëtarë të ndryshëm të BE. Shkëmbimi i informacionit dhe eksperiencës ndërmjet shërbimeve civile po rritet vazhdimisht dhe po zhvillohen gjithmonë e më shumë procedura dhe mënyra të njëjta për trajtimin e politikave nga nëpunësit civilë vendas dhe Evropianë.

593. Rëndësia e një shërbimi të mirë civil në konkurrencën ndërkombëtare në ditët tona vlerësohet nga qeveritë dhe organizatat ndërkombëtare dhe veçanërisht nga institucionet Evropiane. Ndërsa shumë ekonomistë ende kanë tendencë të krahasojnë kryesisht peshën e shpenzimit publik, një përjasje më gjithëpërfshirëse merr gjithashtu parasysh edhe cilësinë e shërbimit civil. Përmirësimi i kësaj cilësie duke shmangur keq-menaxhimin dhe duke rritur orientimin ndaj shërbimit dhe efikasitetit, shihet si një mënyrë për krijimin e avantazheve konkurruese për vendet Evropiane për të tërhequr investime të huaja dhe për të ndihmuar bizneset kombëtare. Në kontekstin e KE, me kalimin e viteve kjo do të bëhet një nga instrumentët kryesorë të qeverisë kombëtare për të ndihmuar biznesin, sepse është një nga veprimet e rralla, të ndaluar nga Neni 92 dhe pasuesit e Traktatit të KE, që nuk mund të konsiderohet si një “ndihmë e dhënë nga Shteti”.

3.4. Ndikimi i Aderimit dhe Pjesëmarrjes në BE mbi Shërbimet Civile të Shteteve Anëtare

594. Aderimi në BE do të ketë ndikim mbi shërbimet civile të kandidatëve dhe Anëtarëve të rinj të BE jo vetëm për shkak të pasojave që rrjedhin nga përfshirja në një grup të shteteve të BE me

³⁹ Politikat e shtyllës së dytë kanë të bëjnë me politikën e jashtme dhe sigurinë e përbashkët; politikat e shtyllës së tretë kanë të bëjnë me drejtësinë dhe çështjet e brendshme.

një përjasje të përbashkët ndaj vlerave si demokracia, Shteti i së Drejtës dhe ekonomia e tregut. Ai do të ketë një ndikim më direkt në të paktën tre fusha për të cilat nevojitet para-përgatitje e kujdesshme.

595. Shërbimet civile të shteteve kandidatë duhet të përgatiten për të gjitha aspektet e lëvizjes së lirë të forcës së punës brenda shërbimit civil, me përjashtimin e mundshëm të një numri të kufizuar funksionesh. Ato duhet të vendosin kritere të sakta dhe të qarta për të përcaktuar qartë se kë pozicione ose karrira në shërbimin civil duan t'i mbajnë për shtetasit e vet. Ato duhet të krijojnë sisteme për njohjen e ndërsjelltë të kualifikimeve profesionale – edhe për pozicione dhe karriera të rezervuara për shtetasit sepse këta të fundit do të kenë të drejtën për të studiuar në shtete të tjera. Për ato pozicione që janë hapur për jo-shtetasit, ato duhet të vendosin nëse duhet apo jo të aplikohen procedura speciale për të huajt – për të shmangur mundësinë e diskriminimit - dhe duhet të sigurohen që një sistem kontrolli gjyqësor do të jetë i hapur për kandidatë për shërbimin civil.

596. Shërbimet civile duhet gjithashtu të përshtasin sistemin e tyre të lëvizjes paralele, të ngritjeve në detyrë, të mbrojtjes sociale dhe të daljes në pension me shërbimet civile të Anëtarëve të tjerë të BE dhe të institucioneve Evropiane. Meqënëse këto janë aspekte ku *acquis communautaire* është ende shumë i kufizuar, ato duhet të insistojnë në pjesëmarrjen në proceset e ndërsjellta të informacionit midis shërbimeve civile – përveç të tjerave në takime të ministrave përgjegjës për shërbimin civil – sapo të fillojnë negociatat për zgjerimin. Kjo do të thotë që përgjegjësia për trajtimin e këtyre aspekteve duhet të caktohet sa më shpejt brenda shërbimit civil.

597. Së fundi por jo me më pak vlerë, trajnimi për pjesëmarrje në proceset e vendim-marrjes dhe implementimin e direktivave, rregulloreve dhe programeve të KE duhet të inkurajohet dhe përshpejtohet sidomos në kuadrin e asistencës teknike.

3.5. Ndikimi i Traditave dhe Reforma në Shërbimin Civil

598. Megjithëse ka një tendencë për përafrim ndërmjet shërbimeve civile të Anëtarëve të BE me të cilët shtetet kandidatë duhet të përputhen, mbeten ende ndryshime të rëndësishme ndërmjet shërbimeve civile të Anëtarëve të ndryshëm të BE – edhe ata më të vjetrit si vendet e Beneluksit, Franca, Gjermania dhe Italia – kryesisht për shkak të ndikimit të traditave të ndryshme kombëtare dhe ndryshimeve në ritmin dhe prioritetet e reformës së vazhdueshme të shërbimit civil. Kjo padyshim që do të jetë e njëjtë edhe për shtetet kandidatë.

599. Në kuadrin e një vlerësimi, standartet për krahasim do të jenë të larta: nuk do të jetë e mundur të përdoren dështimet egzistuese të Shteteve të BE për të argumentuar që BE mund të merret me shërbimet civile të organizuara dobët; përkundrazi, eksperiencat e negociatave të mëparshme të aderimit do të mund të bëjnë që disa Anëtarë të BE të kenë një sjellje shumë më të rreptë sesa ajo që kishin në disa nga rastet e mëparshme. Nga ana tjetër një sjellje tepër e rreptë mund të shihet si një mënyrë e fshehtë për të penguar negociatat.

600. Zgjidhja e kësaj dileme duhet të ndjekë tre drejtime:

- Për disa aspekte, kryesisht ato që lidhen me lëvizjen e lirë të forcës së punës në sektorin publik, mund të vendosen periudha tranzicioni në traktatet e aderimit. Ato duhet të lidhen me një sërë kriteresh të cilat mund të përdoren si objektiva reforme me tabela kohore;
- Për aspekte të tjera duhet vendosur theksi mbi asistencën teknike gjatë periudhës së negociimit dhe më pas. Në këtë kontekst mund të përdoren eksperiencat e suksesshme të viteve '80 dhe '90 me, ndërmjet të tjerave, fondet strukturore;

- Në përgjithësi duhet të vendoset një vijë më e gjerë në diskutimet ndërmjet Komisionit, shteteve Anëtare të BE dhe shteteve candidate për të përcaktuar objektivat e integritit Evropian dhe në veçanti objektivat që BE dhe KE kërkojnë mbi standartet shërbimit civil.

4.Karakteristikat e Sistemeve të Shërbimit Civil në Shtetet Anëtare të BE

601. Ky seksion kërkon të përcaktojë aspektet të cilat duhet të trajtohen në përjasjen e reformës në shërbimin civil në kontekstin e integritit në BE. Ai jep ilustrime konkrete nga Shtete të ndryshme Anëtare të BE. Ato nuk duhen parë si receta por si shembuj për krahasim dhe si burime të mundshme frymëzimi.

4.1. Përkufizimi i Shërbimit Civil

602. Nuk ka një përkufizim të përbashkët për shërbimin civil për të gjithë Anëtarët e BE. Ka qëllime të njëjta por me zgjidhje të ndryshme. Çështjet kryesore janë nëse punonjësit e shtetit duhet të qeverisen nga legjislacioni i së drejtës civile dhe të punës apo nga disa rregulla specifike mundësisht nën kontrollin e gjykatave specifike – gjykata “administrative” ose “të shërbimit civil” – , dhe nëse rregullat që aplikohen mbi këtë personel duhet të jenë homogjene apo të ndryshme. Arësyet e këtyre pyetjeve gjenden në masat kushtetuese që lidhen me shërbimin civil, të cilat zakonisht pasqyrojnë koncepte më të gjera mbi një qeveri të përgjegjshme demokratike. Këto koncepte mund të lidhen me nevojën për të kontrolluar cilësinë e personelit, vazhdimësinë dhe qëndrueshmërinë e punonjësve të shtetit dhe detyrimet specifike lidhur me ushtrimin e autoritetit publik, shpenzimin e parave publike e kështu me rradhë.

603. Në të gjithë Anëtarët e BE disa nga punonjësit e shtetit janë nën një sërë rregullash specifike, të ndryshme nga marrëdhënia e zakonshme kontraktuale e punës: ata zakonisht përkufizohen si nëpunës civilë, (*fonctionnaires*”, *Beamte*,) nëpunës publik (në Irlandë) etj. E përcaktuar kështu, fusha e veprimtimit të shërbimit civil dallon shumë nga njëri vend në tjetrin.

604. Në shumicën e Anëtarëve të BE, duke përfshirë vende kaq të ndryshme si Greqia, Franca, Irlanda dhe Holanda apo Suedia, punonjësit e shtetit – të punësuar nga pushteti qendror apo autoritetet lokale – zakonisht janë nëpunës civilë, me përjashtime të mundshme për punësimin e përkohshëm, i cili shpesh është nën rregulla speciale të së drejtës publike. Në një numër më të kufizuar vendesh, vetëm një pjesë e punonjësve shtetërorë të përhershëm janë nëpunës civilë. Në Gjermani, ka një dallim tradicional ndërmjet pozicioneve të lidhur me autoritetin publik, të cilët rezervohen për nëpunësit civilë nga parimet kushtetuese (rreth 40 përqind e punonjësve të shtetit), dhe funksioneve të tjera të cilat mund të mbushen nga personel nën të drejtën private dhe atë të punës. Në Britaninë e Madhe, dallimi tradicional është ndërmjet punonjësve të pushtetit vendor, nën të drejtën e zakonshme të punës, dhe nëpunjësve civilë, d.m.th. punonjës të pushtetit qendror nën rregullat e adoptuara nga egzekutivi sipas “prerogativës mbretërore”. Disa vende po ndërrojnë nga një model në tjetrin si Danimarka gjatë tridhjetë vjetëve të fundit ose Italia me një reformën radikale të 1993: sot në Itali vetëm disa mijëra zyrtarë të lartë janë nën një legjislacion specifik për shërbimin civil, të gjithë të tjerët punësohen nga shteti mbi bazën e kontratave të së drejtës civile.

605. Cilado të jetë zgjidhja, ka vend për më shumë rregullim të posaçëm të grupeve të nëpunësve civilë ose aspekteve të punësimit shtetëror. Në Francë bëhet një dallim ndërmjet nëpunësve civilë shtetërorë, të punësuar nga pushteti qendror, “nëpunësve civilë territorialë” të punësuar nga autoritetet vendore dhe rajonale dhe “nëpunësve civilë të spitaleve”. Në Gjermani, federat dhe secili nga të 16 *Länder* të gjithë kanë ligjet e tyre të shërbimit civil, por këto të fundit zbatojnë një kornizë ligjore të përgjithshme federale mbi shërbimin civil. Në Itali shumica e aspekteve të

punësimit në personelin shtetëror rregullohen nga e drejta civile dhe marrveshjeve kolektive, por rekrutimi me anë të egzaminimit konkurrues (*concorso*) duke qënë një parim kushtetues rregullohet me ligj.

606. Vëmendje e veçantë duhet treguar ndaj ndryshimit ndërmjet shërbimit civil dhe funksioneve politike. Zyrtarët e zgjedhur dhe zyrtarët përgjegjës direkt ndaj parlamentit nuk konsiderohen nëpunës civilë: ata janë ose anëtarë të parlamentit dhe qeverisë ose kryetarë të autoriteteve administrative autonome. Rasti i punonjësve të zgjedhur dhe të emëruar nga ministrat është disi më i vështirë. Zgjidhja më e përdorshme është që pozicionet e përhershme zihen nga nëpunës civilë edhe nëse ata kanë një pozicion specifik ligjor që e mundëson shtetin t'i punësojë dhe shkarkojë ata me diskrecion: kështu është për punët e larta ministeriale në Francë (*emplois à discrétion du gouvernement*) dhe në Gjermani (*politische Beamte*), ndryshe nga Britania e Madhe ku tradicionalisht paanshëmëria e shërbimit civil do të thotë që edhe sekretarët e përgjithshëm konsiderohen si nëpunës civilë plotësisht neutralë. Pozicionet jo të përhershme si këshilltarët specialë të ministrave ose anëtarët e “kabineteve” – siç egzistojnë në Belgjikë, Francë apo në Komisionin Evropian – konsiderohen zakonisht si emëime politike për të cilat nuk vlejnë rregullat e shërbimit civil. Në Francë për shembull kjo nuk i pengon nëpunësit civilë të vendosen në punë të tilla politike.

607. E drejta Komunitare nuk ka ndikim të drejtëpërdrejtë mbi përkufizimin e shërbimeve civile të Anëtarëve të BE. Jurisprudenca e GJED mbi Nenin 48(4) vlen vetëm për çështjen e shtetësisë si kusht për hyrje në shërbimin civil. Megjithëse komunikata e Komisionit në 1988 e konsideron arsimin si një nga sektorët që do të hapet për të huajt, ai nuk i kërkoi asnjëherë Shteteve Anëtare që të ndërronin natyrën e punësimit të tyre: në shumicën e vendeve si Belgjika, Franca, Gjermania, Irlanda ose Spanja, mësuesit e institucioneve publike (shkolla dhe universitete) konsiderohen si nëpunës civilë, megjithëse shpesh përfaqësojnë më shumë se gjysmën e numrit të përgjithshëm të nëpunësve civilë. Megjithatë, ata padyshim kanë kushte të posaçme punësi brenda kornizës së shërbimit civil në përgjithësi, edhe sikur vetëm për çështje të orëve të punës dhe pushimeve. Për më tepër në të gjitha vendet në të cilat gjykatësit konsiderohen si nëpunës civilë, ata vihen nën rregulla specifike ligjore që garantojnë pavarësinë e tyre.

4.2. Burimet Ligjore

608. Burimet ligjore të kushteve të punësimit për shërbimin civil janë padyshim kompetencë e Anëtarëve të BE. Sipas masave të ndryshme kushtetuese, ka një mundësi zgjedhjeje ndërmjet një ligji për shërbimin civil (e detyrueshme në Francë, Gjermani dhe Irlandë), instrumentave të tjerë statutorë (në rregulloret e Mbretërisë së Bashkuar që aplikohen për shërbimin civil – nëse ka – merren në formën e “urdhërave në këshill”) ose rregullave të brendëshme të gradave të ndryshme me forcë ligjore.

609. Përsa i përket lëvizjes së lirë të punëtorëve, e drejta Komunitare e bën të detyrueshme vendosjen e instrumentave ligjore, por për pjesën tjetër janë relevante vetëm parimet e brendëshme ligjore. Në shumicën e rasteve (me përjashtim të Mbretërisë së Bashkuar) të gjitha çështjet që lidhen me statusin politik të nëpunësve civilë si qytetarë vendosen me akte të Parlamentit, ndërsa çështjet që lidhen me menaxhimin e shërbimit civil mund të vendosen nga instrumenta statutorë shtetërorë në një sërë shtetesh. Kriteri kryesor për zgjedhjen – përveç traditat specifike kushtetuese – është qartësia dhe transparencja e procesit të vendim-marrjes. Në shumë vende ka një ndryshim ndërmjet parimeve të përgjithshme të aplikueshme për të gjithë shërbimin civil, të vendosura me akte të parlamentit, dhe rregullave specifike të vendosura nga instrumente statutorë dhe të aplikueshme vetëm për grupe të veçanta të nëpunësve civilë.

610. Egziston një tendecë për kodifikim në shumicën e vendeve, por duhet përmendur se kodifikimi nuk do të thotë detyrimisht force ligjore: “Estacode” tradicional i shërbimit civil Britanik përmbante kryesisht përshkrimin e të drejtave, detyrimeve, procedurave që kishin forcën e një kodi moral të sjelljes. Një tjetër tendencë e përgjithshme është vendosja e kushteve të punësimit nëpërmjet marrëveshjes kolektive; në varësi të parimeve kushtetuese dhe ligjore rezultati është i detyrueshëm nga forca e marrëveshjes kolektive si në Itali ose duhet të vendoset me ligj ose legjislacion të deleguar.

611. Në rastin e shteteve kandidate, në kuadrin e një vlerësimi i duhet dhënë padyshim vëmendje të posaçme masave tranzicionale, sepse shumica e qeverive do të kryejnë në të njëjtën kohë negociatat për aderim dhe reformën e shërbimit civil.

4.3. Detyrimet dhe të Drejtat

612. Një pjesë e rëndësishme e ligjeve të shërbimit civil i kushtohet zakonisht detyrimeve dhe të drejtave të nëpunësve civilë. Nuk ka një listë gjithpërfshirëse dhe homogjene për to, të përbashkët për të gjithë Anëtarët e BE. Vëmendje e veçantë i duhet kushtuar jo vetëm formulimit të këtyre të drejtave dhe detyrimeve – veçanërisht për hir të qartësisë, që do të thotë që instrumentet statutorë duhet të preferohen mbi praktikën e brendshme dhe praktikën gjyqësore të gjykatave – por specifikisht mjeteve të zbatimit, të cilat variojnë shumë nga një parim në tjetrin. Një mënyrë shumë e dobishme e procedimit për këtë qëllim është jo vetëm të dallohet ndërmjet të drejtave dhe detyrimeve por sidomos ndërmjet detyrimeve ndaj publikut dhe detyrimeve ndaj shërbimit.

4.3.1. Detyrimet ndaj Publikut

613. Në një shërbim civil modern, detyrimet ndaj publikut duhet të jenë të parat, edhe nëse kjo nuk ndodh në formulimin e ligjeve të shërbimit civil. Detyrimet më të rëndësishme në këtë kontekst janë detyrimi për të qënë i paanshëm, detyrimi për t’iu përgjigjur pyetjeve dhe për të dhënë informacion, i cili ndërthuret me detyrimin për diskrecion profesional përse i përket informacionit në lidhje me individë dhe detyrimi për të mos iu bindur urdhërave të paligjshëm.

614. Kësaj të fundit i është dhënë vëmendje e veçantë jo vetëm në ligjet e shërbimit civil por shumë shpesh edhe në kodet penale mbas eksperiencës së regjimeve fashiste dhe Naziste dhe gjyqeve të Nurnbergut. Garancitë për zbatimin kryesisht jepen në disponibilitetin e gjykatave juridike dhe administrative për publikun dhe për vetë nëpunësit civilë, me ndihmën e opinionit publik nëse është e nevojshme.

615. Detyrimet e para, shumë të përdorura në traditën Suedeze, kanë marrë vëmendje kryesore në shërbimin civil vetëm në dhjetë apo njëzet vitet e fundit. Ato ende ndonjëherë ndeshen me legjislacionin mbi sekretet zyrtare (si në Mbretërinë e Bashkuar) ose më në përgjithësi me traditat e sekreteve që ndahen nga shumica e Anëtarëve të BE përveç vendeve Nordike. Zbatimi bëhet përmes sistemeve efikente të aksesit ndaj dokumentave zyrtarë dhe përgjithësisht përmes përfshirjes së medias në punën e qeverisë. Nën presionin e vendeve Nordike, BE po i jep gjithmonë e më shumë vëmendje këtij aspekti.

4.3.2. Detyrimet ndaj Shërbimit

616. Detyrimet ndaj shërbimit janë më klasiket në shumicën e Shteteve Anëtare të BE.

617. Në shumicën e vendeve detyra e parë e një nëpunësi civil është t’ia përkushtojë shërbimit civil të tërë kohëve e tij të punës dhe kapacitetin e tij. Kjo mund të ndërthuret me një mundësi të

kufizuar për punë jashtë shërbimit si puna si trajner ose shkrimtar, por këto mundësi duhet të jenë të parashikura shumë ngushtë dhe qartë. Anëtarët e BE, si disa vende Mesdhetare, të cilët e kanë pranuar mundësinë për të pasur aktivitete jashtë orarit të punës – zakonisht për të kompensuar për pagat e ulta – kanë arritur në konkluzionin se kjo ishte një shkak i rëndësishëm i cilësisë së dobët të administratës publike. Rekomandohet të shmanget një mundësi e tillë, edhe për punonjësit shtetërorë me orar të përgjysmuar. Zbatimi i këtyre parimeve, i cili mund të jetë i lehtë dhe mjaft automatik mbasi ato të jenë të mirë-vendosura, kërkon një përpjekje të posaçme dhe zakonisht kërkon procedura auditi dhe kontrolli të jashtëm për t'u bërë efektive, duke shmangur fenomene të marrëveshjeve të brendshme në shërbim.

618. Detyrime të tjera ndaj shërbimit janë kryesisht të lidhura me nevojën e garantimit të besnikërisë ndaj atdheut, institucioneve publike dhe qeverisë së asaj kohe si dhe bindje ndaj hierarkisë. Ato zakonisht zbatohen nëpërmjet procedurave disiplinare dhe kanë kufizime në të drejtat demokratike dhe në vetë procedurat disiplinare.

619. Midis detyrimeve më të reja të nëpunësit civil disa vende theksojnë detyrimin për t'iu nënshtruar trajnimit profesional për t'u përshtatur ndaj kushteve të reja të punës. Kjo duhet mbajtur në mendje veçanërisht në kontekstin e aderimit në BE.

620. Përsa i përket detyrimeve ndaj shërbimit, qartësia në formulim është një parakusht, por mund të funksionojnë në kontekstin e një menaxhimi eficient të burimeve njerëzore, në mënyrë që të shmangen fenomene të inercisë organizative shumë të zakonshme në shumicën e burokracive të mëdha, në organizata publike ose private.

4.3.3. Të Drejtat

621. Të drejtat e nëpunësve civilë kanë një pjesë të rëndësishme në ligjet e shërbimit civil gjë që ishte pasoja e një përpjekjeje për të demokratizuar funksionimin e administratës publike. Ato duhet të konsiderohen si stimuj por edhe si pjesë e demokracisë dhe Shtetit të së Drejtës. Mund të dallohen disa kategori të drejtash.

622. Nëpunësit civilë gëzojnë të drejta si qytetarë. Megjithëse ka një tendencë të përgjithshme për t'i lënë nëpunësit civilë të gëzojnë të njëjtat të drejta si të gjithë qytetarët, një sërë kufizimesh konsiderohen si normale nga disa vende. Nuk pranohet asnjë kufizim ndaj barazisë së trajtimit, që do të thotë ose që ligji i shërbimit civil duhet të ndalojë specifikisht diskriminimin dhe të zbatojë sisteme, ose që legjislacioni i përgjithshëm kundër diskriminimit duhet të aplikohet edhe për punësimin në shërbimin civil.

623. Në përgjithësi, shprehja e opinioneve politike është e lirë por duhet të jetë e moderuar në formë dhe në ton. Disa vende e kufizojnë të drejtën e grevës, si Gjermani ku është plotësisht e ndaluar për nëpunësit civilë – por mund të ushtrohet nga punonjësit e shërbimit publik. Disa vende kufizojnë të drejtën e pjesëmarrjes në aktivitete politike, si Britania e Madhe ku nëpunësit e lartë civilë janë të ndaluar të jenë anëtarë të partive politike dhe ku një nëpunës civil duhet të japë dorëheqjen përpara se të marrin pjesë në zgjedhje. Megjithatë në vende të tjera, nëpunësit civilë jo vetëm që janë plotësisht të lirë të marrin pjesë në jetën politike, por ata gjithashtu gëzojnë një situatë veçanërisht të rehatshme sepse kthehen automatikisht në shërbimin civil pasi të kenë mbajtur një pozitë politike, si në Francë, Gjermani dhe Spanjë ku një numër i madh i anëtarëve të parlamentit dhe të politikanëve të rëndësishëm janë nëpunës civilë në largim të përkohshëm.

624. Nëpunësit civilë gjithashtu gëzojnë të drejta si punonjës: kushtet e punës, pagat, lejet, pushimet etj duhet të jenë të organizuara ashtu si edhe pjesëmarrje në sindikata dhe institucione

bashkë-menaxhimi. Në shumë raste kjo vendoset me referencë të së drejtë së punës ose marrëveshjeve kolektive, megjithëse shpesh është specifikisht e formuluar në ligjin e shërbimit civil. Megjithëse është e vështirë të bëhet që paraqitje e aplikueshme përgjithësisht mbi këtë çështje, ndryshimet në paga ndërmjet shërbimit civil dhe biznesit janë disi të vogla dhe zakonisht në ulje në Shtetet Anëtare të BE. Disa nivele hierarkike marrin paga më të mira sesa homologët e tyre në sektorin privat në disa vende, por jo në disa të tjera.

625. Një çështje e përhershme është nëse punonjësit publikë duhet të gëzojnë të drejta specifike, ndryshe nga ato të punonjësve të sektorit privat, p.sh. specifikisht të drejtën e një pune të përhershme. Përveç rregulloreve të posaçme që aplikohen për periudhat e provës ose për vende të përkohshme, shumica e qeverive të BE emërojnë nëpunësit civilë pa ndonjë kufizim kohor përveç daljes në pension, që do të thotë një formë mbajtjeje. Megjithatë duhet theksuar se të gjitha ligjet e shërbimit civil përfshijnë mundësinë për të shkarkuar nëpunësit civilë sepse nuk janë përshtatur ndaj punës së tyre ose për shkak të egzistencës në terma ligjore të ndryshimeve strukturore në administratën publike. Megjithatë, praktika në shumicën e vendeve është përpjekja për shmangien e shkarkimeve të tilla – për arsye të mira dhe të këqija.

626. Një vëmendje të veçantë i duhet dhënë mbrojtjes së shërbimit civil nga publiku. Në disa situata, egërsia kundër qeverisë kthehet menjëherë ndaj nëpunësve civilë të cilët bëhen kështu shënjestra të betejave politike. Këtu duket qartë nevoja për mbrojtje. Por meqenëse është shpesh e vështirë të vendoset kufiri midis rasteve të keq-administrimit pavarësisht nga puna e mirë e nëpunësve civilë dhe rasteve kur vetë punëonjësi është një nga shkaqet e keq-administrimit, një sistem duhet të zhvillohet duke i mundësuar detyrimin e heqjes së gabimit nga institucioni pa hequr përgjegjësinë nga nëpunësit civilë. Ligjet e shërbimit civil mund të përcaktojnë vetëm të drejtën e mbrojtjes dhe detyrimin për të përmbushur punën në mënyrën më të mirë të mundëshme. Pjesa tjetër duhet të vendoset nëpërmjet të drejtës administrative të përshtatur për detyrimin publik nga njëra anë dhe për menaxhimin modern – më afër klientit – nga ana tjetër.

4.4. Rekrutimi

627. Të gjithë Anëtarët e BE-së e njohin aksesin e barabartë në bazë të meritës si parimin qeverisës për rekrutimin në shërbimin civil. Në disa vende fokusi është tek meritat dhe teknikat e rekrutimit shihen kryesisht si një mënyrë për të marrë kandidatë më të mirë për vendet bosh, në të tjerë fokusi vihet më shumë mbi barazinë pasi aksesin në shërbimin civil konsiderohet si një e drejtë e rëndësishme e qytetarit. Në gati të gjitha vendet – përveç Hollandës dhe disa vendeve Nordike – sistemet e rekrutimit janë ndërtuar si kundërveprim ndaj patronazhit politik ose social ose nepotizimit dhe prandaj ato përfshijnë procedura që garantojnë cilësi të cilat shpesh perceptohen si procedura të vështira dhe të rrepta burokratike.

628. Vetëm në një vend – në Hollandë – rekrutimi për shërbimin civil, në sensin e ngushtë të përkufizimit të përmendur më lart, bazohet mbi zgjedhjen e lirë të drejtorit të drejtorisë ku ka vende për t'u mbushur. Nga ana tjetër, rekrutimin në shumicën e vendeve bazohet në zgjedhjen e lirë për punonjës shtetërorë që nuk janë nëpunës civilë, por për shembull në Itali, parimi kushtetues është që të gjithë punonjësit shtetërorë pavarësisht nga statusi i tyre ligjor duhet të rekrutohen me egzaminim konkurrues.

629. Gjermani është vendi i vetëm, bashkë me Hollandën, që nuk e praktikon egzaminimin konkurrues, por zgjedhja nuk është plotësisht e lirë pasi kandidatët për shërbimin civil duhet të kalojnë provime shtetërore shumë të vështira (*Staatsexamen*) të cilat ndryshojnë nga egzaminimet konkurruese vetëm nga fakti që nuk kanë një numër të paracaktuar njerëzish të cilët do pranohen. Të gjitha vendet e tjera praktikojnë egzaminimin konkurrues – megjithëse në forma të ndryshme.

Në Spanjë, bëhet një dallim shumë i vlefshëm ndërmjet "*competicion*" dhe "*concurso*". Në rastin e "*competicion*", kandidatët zgjidhen nga një juri e pavarur përmes konkursit, një pjesë e të cilit shkruhet për të kryer një përzgjedhje të parë të kandidatëve anonimë mbi bazën e dosjes së dorëzuar dhe intervistave – duke lënë kështu vend për favorizime por duke dhënë mundësinë për zgjedhje të përshtatur më mirë. Në shumicën e vendeve të tjera pjesa më e madhe e konkurseve – edhe nëse quhen "*concours*" ose "*concorso*" etj. ndjekin modelin e "*competicion*" ndërsa ka zakonisht vënd edhe për rekrutimet e tipit "*concurso*" që kanë të njëjtat karakteristika si "*concours*". Kategoria e parë është shumë më e vështirë për t'u menaxhuar sesa e dyta, por është mënyra më efektive për të ndaluar patronazhin.

630. Në shumicën e Anëtarëve të BE, egzistojnë sisteme të zhvilluara apeli ndaj vendimit të rekrutimit dhe nga ana statistike ato përbëjnë një pjesë shumë të rëndësishme të praktikës gjyqësore të shërbimit civil. KE ka ndikim këtu. Për atë që rekrutimi përdoret për punët ose karierrat e hapura për jo-vendasit, parimet e vendosura nga GJED i detyrojnë Anëtarët e BE të kenë sisteme të shqyrtimit gjyqësor të hapura për kandidatët dhe t'i mundësojnë kandidatëve të njohin motivet e një refuzimi të mundshëm të kandidaturës së tyre. Edhe nëse e drejta Komunitare nuk aplikohet për të tërë shërbimin civil është gati e pa-arritshme që jo-vendasit të kenë garanci më të mira sesa vendasit mbi aksesin në shërbimin civil. Prandaj vendet në të cilat rekrutimi nuk vihet nën kontroll të detajuar juridik mund t'ju duhet të përshtasin sistemet e tyre për shkak të ndikimit të së drejtës Komunitare.

631. Disa vende bëjnë dallim midis rekrutimit të jashtëm – i hapur për të gjithë vetëm me kushtin e gradave akademike – dhe rekrutimit të brendshëm – rezervuar për punonjësit e shtetit. Këtu ndikimi i së drejtës Komunitare është përsëri gradualisht gjithmonë e më i rëndësishëm: sipas GJED, punësimi i shërbimit civil në Shtete të tjera Anëtare të BE duhet të konsiderohet si i njëjtë me punësimin në shtetin ku po ndodh rekrutimi (23/2/1994 Scholtz v./Opera universitaria di Cagliari, çështja 419/92). Nëse shtetet duan të mbajnë këtë instrument ngritje në detyrë në shërbimin civil, ata duhet të tregohen shumë të kujdesshëm në përcaktimin e kushteve të aksesit të rekrutimit të brendshëm për të shmangur bërjen e sistemeve të tyre më inefektive duke e hapur tepër dhe nga ana tjetër për të shmangur kufizimin e tij në një mënyrë që do të binte ndesh me të drejtën Komunitare.

632. Sistemi i punësimit në shërbimin civil – sistemi i karrierës ose sistemi i punësimit – padyshim që ka pasoja në natyrën dhe përmbajtjes së procedurave të rekrutimit. Në kuadrin e një sistemi karriere, rekrutimi për shërbimin – në fillim të karrierës – është shumë i ndryshëm nga zgjedhja e një pozicioni ta caktuar por ato nuk ndryshojnë në kontekstin e sistemeve të punësimit.

4.5. Lëvizshmëria

633. Lëvizshmëria është një çështje e rëndësishme në të gjitha shërbimet civile, cilido sistem zgjidhet – karriere ose punësim. Ndryshimi kryesor ndërmjet dy sistemeve mund të përkufizohet si i tillë: në një sistem karriere, lëvizshmëria konsiderohet si problemi i organizatës dhe prandaj në rregulloret dhe ligjet e shërbimit civil përfshihen masa të detajuar për lëvizshmëriën, ndërsa në një sistem punësimi lëvizshmëria konsiderohet si problemi i punëmarrësit dhe ndodh sipas mundësive. Tradicionalisht në Anëtarët e BE, përveç Hollandës, shtetet kanë zgjedhur në përgjithësi sistemin e karrierës për nëpunësit e tyre civilë, duke i rezervuar sistemet e punësimit për punonjësit shtetërorë që nuk janë nëpunës civilë. Është mbase e vlefshme që të përmendet që edhe shteti Hollandez po eksploron tashmë mënyrën e lëvizshmërisë të organizuar – d.m.th. një sistem karriere – për menaxherët e lartë të shërbimit civil.

634. Lëvizja zakonisht konsiderohet si një stimul për anëtarët e shërbimit civil, një mënyrë për të rinovuar burimet njerëzore duke rritur kështu dinamizmin e shërbimit civil, dhe një nga përbërësit e koordinimit të brendshëm që inkurajon kulturën në shtet. Një çështje shumë e rëndësishme në këtë kontekst është madhësia e njësisë së menaxhimit të shërbimit civil: nëse shërbimi civil është shumë i fragmenetuar – si rezultat i kufijve tradicionalë ndërmjet drejtorive ose krijimit të agjensive autonome – lëvizja është shumë më e vështirë organizohet sesa në një sistem të shërbimit civil të shtrirë në të gjithë shtetin.

4.5.1. Lëvizja Vertikale

635. Lëvizja vertikale konsiderohet zakonisht si një nga stimujt kryesorë për nëpunësit civilë së bashku me pagat e mira, perspektivat e pensionit dhe punën interesante. Është shqetësimi kryesor i sistemeve të karrierës por nuk mund të neglizohet në sistemet e punësimit. Në kontekstin e sistemeve të karrierës duhet gjetur një balancë ndërmjet kriterëve formale dhe performancës. Midis kriterëve formale, kohëzgjatja e shërbimit është më e lehta për t'u përcaktuar dhe për t'u përdorur por të tjerat, si teste ose periudha trajnimi mund të përdoren për të evituar kthimin e vjetërsisë në një stimul negativ.

636. Në shumë vende, kriteret për lëvizjen vertikale janë formuluar në ligjin e përgjithshëm për shërbimin civil. Kjo zakonisht shkon bashkë me përkufizimin e grupeve ose kategorive të ndryshme të nëpunësve civilë, në varësi të nivelit të rekrutimit – shkollë e mesme, nivel A (*baccalauréat* — *Abitur*), gradë akademike. Një nga problemet kryesore atëherë është lëvizja nga një kategori në tjetrën, që mund të zgjidhet nëpërmjet rekrutimit të brendshëm.

637. Në Francë dhe Spanjë, karrierat menaxhohen në kornizën e të ashtu-quajturave organizata (*corps* ose *cueros*) të nëpunësve civilë – ka më shumë se një mijë *corps* të ndryshëm në çdo vend për shërbimin civil kombëtar. Kriteret e lëvizjes – vertikale dhe paralele – janë të formuluar në rregullore të veçanta specivike për secilin *corps* bashkë me detyrat dhe kushtet e punës. Kjo mund të jetë burim fragmentimi dhe ngurtësie në shërbimin publik, por nga ana tjetër lejon që në Francë të ketë një ndryshim të qartë midis gradës në *corps* – që kushtëzon shumë perspektivat e karrierës dhe një pjesë të madhe të pagës – dhe pozicionit (*emploi*) në punësimin e shtetit – që kushtëzon përgjegjësitë, punën dhe një pjesë të vogël të pagës. Është e mundur që të përfitohet nga lëvizja vertikale në trup *corps* në mungesë të vendeve bosh.

638. E drejta Komunitare ka përsëri ndikim: GJED konsideron që pasi të jetë rekrutuar një punonjës i një shteti të huaj nuk mund të vuajë nga diskriminimi në krahasim me punonjësit shtetas (12/2/1974, Sotgiu, çështja 152/73) përveç për pozicionet që mbulohe nga përjashtimi i Nenit 48(4). Në sistemet e karrirës, kjo do të thotë që rregulloret mbi lëvizjen vertikale duhet të marrin parasysh pozicionet e kufizuara dhe se duhet të bëhet një përshkrim i saktë i punës, i cili duhet të mbulojë jo vetëm punët e rezervuara për fillimin e karrierës. Në sistemet e punësimit do të thotë që mekanizmat e apelit duhet të organizohen për të siguruar që lëvizja ndodh vetëm nga merita dhe jo nga diskriminimet praktike në informacion mbi vendet bosh ose në zgjedhjet e bëra nga zyrtarët përgjegjës për menaxhimin e burimeve njerëzore.

4.5.2. Lëvizja Paralele

639. Lëvizja paralele e përkufizuar si lëvizje ndërmjet departamenteve dhe agjensive shtetërore, shpesh konsiderohet si një stimul i rëndësishëm por edhe si një mjet për menaxhimin publik. Ajo mundëson shkartsjen e strukturave administrative pa detyrimin për të shkarkuar punonjësit dhe është një përbërës i koordinimit qeveritar dhe ndër-qeveritar sepse lehtëson informacionin e

ndërsjelltë dhe njohuri mbi problemet, interesat dhe metodat e punës të njëri-tjetërit. Si e tillë lëvizja paralele po bëhet gjithmonë e më e rëndësishme në kontekstin e politikë-bërjes Evropiane.

640. Historiku i shumicës së shërbimeve civile të BE në çështjet e lëvizjes paralele është mjaft i varfër dhe ka një tendencë shqetësuese për uljen e lëvizjes paralele për shkak të krijimit të agjensive të egzekutimit. Lëvizja paralele është kryesisht një çështje e menaxhimit të shërbimit civil (shin 3.7) por varet gjithashtu edhe nga rregulloret mbi shërbimin civil.

641. Një mjet kryesor për lëvizjen paralele është organizimi i lejeve (*congés*) dhe zëvendësimeve (*détachement*). Ato po bëhen përbërësit kryesorë të bashkëpunimit ndërmjet qeverive kombëtare dhe Komisionit Evropian. Sistemet e karrierës i integrojnë këto më me lehtësi sesa sistemet e punësimit. Duhet të jepet një përkufizim i saktë për largimet dhe zëvendësimet – inisiativa e punëmarrësit, arësyet për lejen dhe organizatat që do të marrin zëvendësimet, numri maksimal i të punësuarve në leje ose të zëvendësuarve në të njëjtën kohë, etj – duke marrë parasysh faktin që kryetarët e shërbimeve janë zakonisht hezitues të shohin punonjësit e tyre të mirë duke e lënë edhe përkohësisht shërbimin. Duhet të jetë gjithashtu e qartë se si mbahet lidhje me shërbimin civil në çështje të të drejtave të pensioneve dhe ngritjes së ardhshme në detyrë dhe – më e vështirë në praktikë – se si do të ri-integrohen nëpunësit civilë në shërbim në fund të periudhës së tyre të largimit ose secondments. Duhet të trajtohen edhe punësimet nga dhe për në institucionet Evropiane dhe administrata të tjera të Anëtarëve të BE.

642. Një problem i lëvizjes paralele që po shfaqet është ai i personave që duan të ndjekin rrugën e karrierës duke përfshirë periudhat në Anëtarë të ndryshëm të BE dhe institucionet Evropiane. Masat e zëvendësimit janë zgjidhja e vetme. Tashmë po ndërmerret një përpjekje nga Komisioni dhe drejtoritë e Anëtarëve të BE përgjegjëse për menaxhimin e shërbimeve civile për të mundësuar transferimin e të drejtave të pensioneve dhe të drejtat e vjetërsisë nga një shërbim civil në tjetrin.

4.6. Trajnimi

643. Trajnimi i nëpunësve civilë po bëhet gjithmonë e më i rëndësishëm për të gjithë Anëtarët e BE si dhe në institucionet Evropiane, veçanërisht në formën e trajnimit në shërbim (in-service), i cili është ndonjëherë i lidhur me zhvillimin e karrierës. Në BE egzistojnë disa modele të ndryshme për trajnim.

644. Franca dhe Spanja janë të vetmet vende me një traditë të gjatë të shkollave të shërbimit civil, që janë të lidhura ngushtë me sistemin e organizatave. Në Francë ka disa qindra të tilla. Ato janë përgjegjëse për rekrutimin e kandidatëve të arsimuar ose me grada akademike por edhe nëpërmjet rekrutimit të brendshëm dhe duke i përgatitur ata për punët e ardhshme. Ndikimi i anëtarësisë në BE kryesisht gjendet në nevojën për trajnim Evropian, por gradualisht po shfaqet problemi i njohjes së ndërsjelltë të trajnimit për shërbimin civil dhe të eksperiencës në të, veçanërisht në fushat e shëndetit dhe arsimit. Këtu është ndërmarrë përsëri një përpjekje nga Komisioni dhe drejtoritë e Anëtarëve të BE përgjegjëse për menaxhimin e shërbimeve civile për të lejuar karriera Evropiane.

4.7. Menaxhimi i Shërbimit Civil

645. Diversiteti i organizimit dhe teknikave në menaxhimin e shërbimit civil është shumë i madh ndërmjet Shteteve Anëtare të BE dhe ka një sërë eksperiencash për krahasim.

646. Në nivel qeveritar çështja kryesore është centralizimi ose decentralizimi i menaxhimit të shërbimit civil. Në disa vende si Franca, Portugalia, Spanja dhe më parë edhe në Irlandë dhe herë pas here në Britaninë e Madhe, një ministri e posaçme për administratën publike ose shërbimin civil është përgjegjëse për aspektet e përgjithshme të menaxhimit të shërbimit civil si përgatitja e ligjeve dhe rregulloreve mbi shërbimin civil, organizimi dhe monitorimi i rekrutimit, koordinimi i menaxhimit të burimeve njerëzore dhe negociimi me sindikatat. Në vende të tjera si Belgjika, Gjermani apo Holanda, ky është roli i Ministrisë së Brendshme ose i Ministrisë së Financës (tashmë në Irlandë). Në Itali është krijuar një agjensi speciale egzekutive për të negociuar me sindikatat në emër të pushtetit qendror dhe vendor dhe agjensive të tjera. Pasja e një departamenti të posaçëm përgjegjës për shërbimin civil nuk do të thotë detyrimisht centralizim të menaxhimit të burimeve njerëzore, i cili mund të jetë pavarësisht i dekoncentruar në nivel drejtorie apo agjensie. Dy seri çështjesh konfliktuale duhet të balancohen: nga njëra anë nevoja për autonomi dhe efikasitet për menaxherët e linjës që shtyn drejt decentralizimit maksimal dhe nga ana tjetër çështjet e lidhura me trajtimin e barabartë dhe lëvizshmërinë të cilat kërkojnë një farë mase centralizimi.

647. Nuk është e mundur të prezantohet një situatë gjithëpërfshirëse e praktikave në të gjithë BE në nivel drejtorie apo agjensie. Një element i përbashkët është ai i përfaqësimit të nëpunësve civilë në procesin e vendim-marrjes lidhur me çështje të shërbimit civil. Kjo zakonisht shihet edhe si kërkesë e demokracisë edhe si një burim i mundshëm i ngurtësimit të menaxhimit të burimeve njerëzore. “Dialogu social” në sektorin publik është një fokusim i rëndësishëm i vëmendjes së Komisionit për gati një dekadë dhe i disa qeverive kombëtare në kontekstin e takimeve të ministrave përgjegjës për shërbimin civil.

648. Përsa i përket sistemeve të pagave shumica e Anëtarëve të BE përdorin një skemë të përgjithshme të përbashkët për pagat shtetërore. Kjo do të thotë që një aspekt madhor i klasifikimit të punës është të lidhet secili pozicion në punësimin e shtetit me një pikë në serinë e pikave të grafikut të përgjithshëm të pagave. Megjithatë kjo nuk përjashton një numër mundësish për luhatje përmes shpërblimeve e mënyrave të tjera, të cilat shpesh janë krijuar për të lejuar pagën e lidhur me performancën, por të cilat kanë tendencë të unifikohen në praktikë në nivel drejtorie apo agjensie.

649. Ndërsa pjesëmarrja në BE nuk ka pasoja direkte mbi këto çështje, krahasimi i eksperiencave të Anëtarëve të BE në çështjet e menaxhimit të shërbimit civil çon në konkluzionin se sistemet e krijuara duhet të rishikohen kohë pas kohe sepse ka një tendencë të vazhdueshme që burokracitë – publike apo private – të zhvillojnë antidota për rregulloret, strukturat dhe procedurat që janë krijuar me qëllimet më të mira të mundshme.

LEXIM I MËTEJSHËM

AUER, A., DEMKE, C. dhe POLET, R., eds. *Shërbimi Civil në Europën e Pësëmbëdhjetshes — Situata e Tanishme dhe Perspektivat*, Instituti Evropian i Administratës Publike, Mاستriht, Hollandë, 1996. (Gjithashtu i disponueshëm në Frëngjisht dhe Gjermanisht).

BODIGUEL, J-L. *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, Paris, Francë, 1994.

CLAISSE, A. and MEININGER, M-C.. *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, Francë, 1994.

“L'accès des ressortissants CE et des étrangers ordinaires aux fonctions publiques”. *Administration publique — Revue du droit public et des sciences administratives*, Institut français des sciences administratives, Bruksel, Belgjikë, T 1/1997.

MAGIERA, S. and SIEDENTOPF, H. *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, Gjermani, 1994.

ZILLER, J. *Administrations comparées — Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, Francë, 1993.

ZILLER, J. *Égalité et mérite — l'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne*, Bruylant/ Instituti Evropian i Administratës Publike, Bruksel, Belgjikë, 1988.

ZILLER, J. *Shërbimi i Menaxhimit të Lartë në Pushtetin Qëndror — prezantimi i një Sistemi për Shërbimin e Lartë Civil në Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore*, Botimi SIGMA: Nr. 1, SIGMA/OECD, Paris, Francë, 1995.

Kapitulli 10: Impakti i Aderimit në Bashkim mbi Buxhetin, Kontrollin dhe Auditin

Nga Kjell Larsson dhe Richard Allen⁴⁰

⁴⁰ Kjell Larsson nga Suedia është Këshilltar i Lartë për Mbikëqyrjen e Administratës, Kontrollin Financiar dhe Auditin tek SIGMA, Richard Allen nga Mbretëria e Bashkuar është Këshilltar I Lartë për Buxheti dhe Shpërndarjen e Burimeve, SIGMA.

1. Hyrje

650. Opinioni i Komisionit i botuar në vitin 1997 tregon qartë se në përgjithësi sistemet buxhetore dhe të kontrollit të vendeve aplikante të Europës Qëndrore dhe Lindore janë tepër larg standarteve të caktuara nga Komisioni dhe ato të Shteteve Anëtare. Opinioni përfshin shumë referenca mbi nevojën e vendeve kandidatë drejt zhvillimit të kornizës së tyre institucionale dhe administrative në mënyrë të tillë që të sigurojnë një administrim efektiv të *acquis communautaire* në fushën buxhetore; si dhe mbi nevojën e konsolidimit dhe përmirësimit të standarteve të përgjithshme të stafit nëpërmjet trajnimeve dhe përmirësimeve në paga. Këto rekomandime të Komisionit i takojnë jo vetëm ministrisë së financave për të gjitha ministrive dhe agjensive (si p.sh. organet tatimore dhe doganore, ministrinë e zhvillimit rajonal) të përfshira në administrimin e fondeve komunitare. P.sh Komisioni ka argumentar në Opinion se:

“mbrojtja e interesave financiare të Komunitetit kërkon zhvillimin e shërbimeve kundër mashtrimit, trajnimin e një stafit të specializuar (hetues, gjyqtarë) si dhe përforsimin e sistemeve të veçanta të bashkëpunimit. Implementimi i politikave komunitare, sidomos për bujqësinë dhe fondet strukturale, kërkon një menaxhim të frytshëm dhe sistemi kontrolli për shpenzimet publike, me parashikimi në luftën kundër mashtrimit. Nga pikëpamja administrative është tepër e rëndësishme të bëhet një ndarje e qartë mes auditin të jashtëm dhe të brendshëm. Organet policore dhe gjyqësore duhet të jenë të efektivisht të aftë për t’u përballur me krime komplekse transnacionale financiare (përfshi këtu mashtrimin, korrupsionin, pastrimin e parave) të cilat mund të ndikojnë në interesat financiare të Komunitetit”.

651. SIGMA kohët e fundit ka botuar një studim — në dy vëllime — që përshkruan eksperiencën e ministrive kombëtare të financave dhe insitucioneve të larta të auditit të shtatë Shteteve Anëtare (përsi dhe tre vendet – Austri, Finlandë dhe Suedi – që janë bashkuar së fundmi) mbi integrimin e kërkesave dhe procedurave të caktuara buxhetore⁴¹. Sigma beson se një grumbullim i përgjigjeve të Shteteve të ndryshme Anëtare mbi kërkesat buxhetore, të auditit dhe kontrollit financiar të antarësimiti, mund të shërbejë si udhëzimit për vendet aplikante të vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore po aq sa mund të shërbejë edhe si tregues i çështjeve që mund t’i nënshtrohen një analize të ardhshme në kontekstin e programit të vazhdueshëm të Bashkimit mbi menaxhimin e reformës financiare

652. *Seksioni 1* i këtij punimi përpiket që t’i vendosë çështjet e shqyrtuara në studimin e SIGMA-s në një kontekst më të gjerë. Si do të ndikojë antarësimi eventual në BE mbi buxhetet kombëtare dhe sistemet buxhetore të vendeve aplikante. Kush janë implikimet më të gjera të reformimit të institucioneve buxhetore në këto vende? *Seksioni 2* i këtij punimi vë ë dukje disa nga mësimet kryesore të mësuara nga studimi i SIGMA-s. Kemi të bëjmë me një filtrim të disa eksperiencave të përjetuara nga Shtetet Anëtare, filtrim i cili është bërë njëkohësisht mbi baza selektive dhe të thjeshtëzuara. *Seksioni 3* i këtij punimi paraqet disa përfundime.

2. Impakti Fiskal i Zgjerimit të BE-së

653. Deklarata e fundit e Komisionit “Akhenda 2000” – e cila mbulon periudhën nga viti 1999 deri në vitin 2006 – përcakton një kornizë të përgjithshme që ka për qëllim parashikimin e impaktit buxhetor për çdo zgjerim të ardhshëm të BE gjatë medium. Në rast se pesë vendet (Republika Çeke, Estoni, Hungari, Poloni dhe Slloveni) e rekomanduara nga Komisioni janë gati

⁴¹ *Efektet e Aderimi Evropian, Pjesa 1: Kontrolli Buxhetor dhe Financiar; dhe Pjesa 2: Audi i Jashtëm*, SIGMA Papers Nr. 19 dhe 20, SIGMA/OECD, Paris, 1997. Botuar edhe në frëngjisht.

të fillojnë negociatat e aderimit me Këshill, shpërndarjet buxhetore të propozura nga Komisioni për shpenzime në bujqësi, rregullime strukturore dhe politika të tjera, janë më shumë të shtrënguara sesa ato për Shtetet Anëtare ekzistuese. Pavarësisht nga kjo, ndikimi i pastër i antarësimit mbi buxhetet kombëtare të pesë vendeve do të jetë kryesisht pozitiv. Kjo sepse Produkti i Brendshëm Neto (GNP-ja) e tyre për frymë dhe potenciali fiskal është goxha poshtë mesatares së Shteteve Anëtare, kështu që përfitimet e tyre nga programet për shpenzime të Komunitetit janë shumë më të mëdha se sa kontributi i tyre total në buxhetin e Bashkimit.

654. Shkalla e fitimit fiskal neto për Anëtarët e rinj do të ndryshojë nga vendi në vend në varësi të:

- datës në të cilën vendi do t'i bashkohet Komunitetit;
- zhvillimet në drejtim të politikave integruese deri në këtë datë, në veçanti vendimet mbi me reformën e ardhshme të Politikës së Përbashkët Bujqësore (CAP) dhe udhëzimet e reja për Fondet Strukturore;
- progresin e bërë nga vendet kandidatë në drejtim të rritjes ekonomike, konkurrencës dhe produktivitetit si dhe aftësisë së tyre në lidhje me zbatimin e *acquis*;
- çdo masë tjetër tranzitore që do të jetë produkt i negociatave.

655. Përfitimi neto buxhetor i antarësimit në BE ka të ngjarë që të ulet me çdo valë tjetër të mëtejshme të zgjerimit për sa kohë potenciali mesatar fiskal i një Komunitetit prej 20 Shtetesh Anëtare do të jetë më e vogël sesa për 15 Anëtarët ekzistues të Bashkimit.

656. Nga ana e shpenzimeve, shumica e vendeve aplikante duhet të përfitojnë kryesisht nga Fondet Strukturore – sipas shifrave të “Axhendës 2000” deri në katër për qind të GNP-së së tyre pas phasing in period — dhe, përgjithësisht në një shkallë më të vogël, nga Politika e Përbashkët Bujqësore dhe programe të tjera shpenzimesh të Komunitetit.

657. Për sa i takon të ardhurave, kontributi i Antarëve të rinj në buxhetin e Komunitetit, në terma të GNP-së totale dhe burimeve të TVSH-së, duhet të jetë afër përqindjes së GNP-së së Bashkimit për të cilën ata përgjigjen. Kjo varion nga më pak se 0.1 për qind në rastin e Estonisë deri në rreth 1.8 për qind në rastin e Polonisë. Kjo pjesëmarrje e vendeve me “burimet vetjake tradicionale” (p.sh detyrimet doganore dhe tatimet bujqësore) do të varen nga struktura e tregjeve të tyre në kohën e aderimit dhe të ardhmen.

2.1. Antarësimi në BE dhe Autonomia Buxhetore

658. Antarësimi në Komunitet do të zvogëlojë autonominë buxhetore të Antarëve të rinj për disa arsye:

- Në mënyrë që të menaxhojë fondet buxhetore të Bashkimit (si të ardhurat ashtu dhe shpenzimet) në përputhje me rregulloret e BE-së, çdo Shtet i ri Anëtar duhet të zhvillojë sisteme të reja për mbledhjen, monitorimin dhe vlerësimin e informacionit financiar; dhe të ndryshojë radikalisht procedurat e auditit dhe kontrollit financiar, siç do të përshkruhet më poshtë në këtë punim;
- Rregulloret e Komunitetit kufizojnë kryesisht kapacitetet e Shteteve Anëtare për të përcaktuar strukturat dhe tarifave të TVSH-së si dhe detyrimet doganore. Me kalimin e kohës, konkurrenca fiskale, si rezultat i operimit nëpërmjet një tregu të vetëm dhe tregëtisë ndërkombëtare, ka të ngjarë që të rrisë presionin e sjelljes së tarifave dhe strukturave të taksave të tjera drejt nivelit “mesatar” ose të “përgjithshëm” në Komunitetin si një i tërë;
- Zhvillimi i një monedhe të përbashkët Evropiane dhe implementimi, në përputhje me Marrëveshjen e Mastroiit, i të ashtuquajturit “paktit të stabilitetit” makro-ekonomik, do të

mprehtësojë gradualisht nevojën për disiplinë fiskale në Shtetet Anëtare dhe kështu të reduktojë me kalimin e kohës pavarësinë e tyre buxhetore;

- Për arsye të ngjashme makro-ekonomike, Shtetet Anëtare duhet të ushtrojnë një kontroll më të madh mbi sjelljen financiare të organeve lokale në drejtim të buxhetit dhe fondeve të tyre, si përshembull sigurimet shoqërore, të cilat në shumë vende, nuk llogariten si pjesë e buxhetit shtetëror por në fakt ndikojnë në nivelin e përgjithshëm të shpenzimeve publike dhe huamarrjes. Kjo mund të krijojë tensione me politikën decentralizuese dhe “federalizmin fiskal” si koncepte të cilat po inkurajohen në Europë (përshembull, nga Këshilli i Evropës).

659. Duke folur më gjerë, Shtetet e reja Anëtare ka të ngjarë që të përjetojnë:

- një impakt ekonomik pozitiv për sa kohë që zgjerimi do të rrisë kapacitetet e tyre neto buxhetore;
- një impakt negative mbi sovranitetin kombëtar buxhetor të Antarëve të rinj;
- një përqëndrim më të madh të pushtetit fiskal në qendrën e qeverisë, dhe veçanërisht brenda Ministrisë së Financave.

3. Studimi i SIGMA-s: Eksperienca dhe Mësimet e Përvetësuara

660. Ashtu siç është theksuar dhe në studimin e SIGMA-s, përbushja me kërkesat buxhetore dhe të kontrollit financiar të Komisionit Evropian, është një nga objektivat kryesore të anëtarësimit në Bashkim. Parimi i subsidiaritetit është i zbatueshëm në këtë fushë, sidoqoftë, dhe deri kohët e fundit, kërkesat buxhetore nuk ishin përshkruar në ndonjë mekanizëm specifik. Prandaj, Shtetet Anëtare janë të lira të vendosin mbi mënyrat e integritit të rrjedhjeve buxhetore të Bashkimit – marrjet dhe shpenzimet – me buxhetet vetjake kombëtare.

661. Mekanizmat e menaxhimit të financave të Komunitetit Evropian kanë qenë fokusi i një debati të vazhdueshëm ndërmjet institucioneve dhe brenda Shteteve Anëtare në dekadën e kaluar. Janë prezantuar reforma të reja me qëllimin e rritjes së përgjegjshmërisë dhe vlerës së parasë. Zgjerimi dhe negociatat paraprake ka të ngjarë që të shtojnë vullmin e procesit të reformimit si për rregullat buxhetore të KE-së dhe disa nga politikën kryesore buxhetore të shpenzimeve të pranuar nga buxheti, veçanërisht Politikën e Përbashkët Bujqësore dhe Fondet Strukturore. Studimi i SIGMA-s tregon se veçanërisht për Shtetet më të reja Anëtare, aderimi mund të jetë vetëm në një proces reformimi rrënjësor të strukturave politike kombëtare dhe sistemeve financiarë. Në raste të tilla, proceset reformuese në Bashkim dhe nivel kombëtar mund të jenë njësoj mbështetëse.

3.1. Buxheti i KE-së

662. Komisioni, Këshilli dhe Parlamenti, të gjithë kontribuojnë në procesin e miratimit vjetor të buxhetit, ku Parlamenti është ai që thotë fjalën e fundit në pjesën më të madhe të fushave. Procesi është i gjatë dhe i komplikuar – fillon që në Shkurt dhe zakonisht mbaron në Dhjetor. Secili Shtet Anëtar, jo vetëm që pritet të japë opinionin e tij mbi pikat e përgjithshme (kuadri makro-ekonomik, projeksionet fiskale etj.) por gjithashtu dhe mbi propozimet e detajuara të shpenzimeve në Projekt Aktin Financiar. Familiarizimi me procesin buxhetor dhe procedurat është një nga prioritetet kryesore për çdo Shtet të ri Anëtar.

663. Shtetet Anëtare kontribuojnë për gjithë të ardhurat e buxhetit të KE-së dhe shpenzojnë më shumë se 80 për qind të tij, megjithëse Komisioni mban përgjegjësinë e fundit për implementimin e buxhetit. Nga pikëpamja e një Shteti Anëtar, ndonjë shpenzim buxhetor i KE-së zëvendëson ndonjë shpenzim ekuivalent kombëtar. Kjo ka qenë e vërtetë për pjesën më të madhe të zërit mbështetës për bujqësinë në BE, dhe është akoma e vërtetë për një pjesë të tij. Ekzistojnë

shpenzime të tjera të cilat janë dukshëm dhe qëllimisht shtesë për programet ekuivalente kombëtare. Fondet Strukturore janë rasti më i pastër në këtë pikë.

664. Ashtu siç e tregon dhe studimi i SIGMA-s, një Shtet Anëtar duhet të përgatitet në mënyrë të tillë që të kryejë tre lloj rolesh kryesor në lidhje me Buxhetin e Bashkimit:

1. Rolin e *informatorit*: Një Shtet Anëtar ka nevojë për informacion të besueshëm për të monitoruar dhe parashikuar impaktin e buxhetit të KE-së mbi buxhetin kombëtar; është gjithashtu një burim esencial për të dhënat buxhetore të Komisionit, veçanërisht parashikimet e burimeve vetjake, lëvizjet e tepricave bujqësore dhe nivelin e progresit të programeve të Fondeve Strukturore. Shtetet Anëtare kanë një detyrë të përgjithshme sipas nenit 5 të Traktatit (të përforcuar nga Traktati i Amsterdimit) për asistimin e Komisionit në përgjegjësinë e tij për menaxhimin e buxhetit.

2. Rol *negociues*: është në interesin e Shtetit Anëtar që të negociojë (a) si një anëtar i Këshillit mbi madhësinë dhe përbërjen e buxhetit; dhe (b) si një anëtar i Këshillit dhe në mënyrë të dyanshme me Komisionin me qëllim maksimizimin e përfitimit nga Fondet Strukturore.

3. Rol *përmbushës* : Shteti Anëtar duhet t'i përmbahet të gjitha rregullave përkatëse të KE-së në lidhje me grumbullimin dhe transferimin e të ardhurave buxhetore të BE-së si dhe menaxhimin e fondeve të marra nga Buxheti i KE-së. Ai duhet të tregohet vigjilent në parashikimin, identifikimin dhe raportimin e mashtremeve dhe parregullësive në kurriz të fondeve të Bashkimit. Komisioni kërkon prej një Shteti Anëtar jo vetëm që t'i përmbahet rregullave, por njëkohësisht që të jetë i aftë të tregojë, mbi bazën e dokumenteve të ruajtura apo evidencave të tjera, se ka vepruar në këtë mënyrë.

665. Për Shtetet e reja Anëtare, ato shatë vende të përfshira në studimin e SIGMA-s, një përmbushje efektive e këtyre roleve ka të ngjarë që të shkaktojë disa ndryshime në aparatën qeverisëse dhe shpenzime për burime shtesë. Ekspertizë kontabiliteti dhe auditi, dhe burimet llogaritëse do kenë një rëndësi të veçantë. Rrallë se ndodh në ndonjë stinë të vitit, që çështjet buxhetore të një lloji apo tjetër të mos jenë në axhendën e Këshillit, në nivel ministror apo zyrtar në Bruksel. Shkalla e interesave që preken nga Buxheti i Bashkimit, dhe shpejtësia e përgjegjes së kërkuar nga përfaqësuesit kombëtarë në Bruksel, e bën të detyrueshme për një Shtet Anëtar që të ketë procedura efektive për koordinimin e shërbimeve të ndryshme qeveritare.

666. Buxheti kombëtar është instrumenti kryesor i përdorur nga Shtetet Anëtare ekzistuese në mënyrë që të përgjigjen për rrjedhjet e fondeve drejt dhe prej buxhetit të KE-së. Marrjet nga Bashkimi bëjnë pjesë në anën e të ardhurave të buxhetit kombëtar (ose rrallë të referuara si shpenzime negative) ndërkohë që ana e shpenzimeve tregon disbursimin e fondeve të njëjta për përfituesit dhe një pjesë (ose të gjithë) të kontributit kombëtar në buxhetin e Komunitetit. Ky lloj trajtimi nuk përbën ndonjë kërkesë të së drejtës komunitare, dhe nuk ndonjë ndryshim specifik në praktikën e Shteteve të ndryshme Anëtare. Për shembull, Mbretëria e Bashkuar i përfshin të gjitha transaksionet me buxhetin e KE-së në anën e shpenzimeve të buxhetit kombëtar. Autoritetet finlandeze përgjigjen për çmimin e ndihmës së mbështetjes financiare të Fondit (së Garancisë) Bujqësor me anë të një fondi të veçantë ndërhyrjeje i cili qëndron jashtë buxhetit dhe i mbajtur nëpërmjet fuqisë së vetë huamarrëse. (Sidoqoftë, ekzistojnë disa rregulla mbi mënyrën se si rrjedhjet e fondeve që kanë të bëjnë me buxhetin e BE-së duhet të trajtohen për qëllimin e statistikave kombëtare të kontabilitetit).

667. Për sa kohë pjesa më e madhe e Shteteve Anëtare përdorin llogaritjet bruto në buxhetet e tyre, ky lloj trajtimi bën që të mblidhen në buxhet totali si i të ardhurave ashtu edhe shpenzimeve. Shifrat në fjalë mendohet se nuk mund shërbejnë si një zëvendësues i vlevshëm për një analizë të plotë të impaktit buxhetor të Bashkimit, për sa kohë, në rastet më të shumta, ato nuk përfshijnë një pjesë të rëndësishme të kontributit kombëtar dhe disa marrje.

668. Nga ana tjetër, kjo praktikë gëzon avantazhin e konfortit, dhe kjo është arsyeja kryesore se pse Shtetet Anëtare e kanë adoptuar. Rrjedhjet më të madha të fondeve mund të akomodohen pa vështirësi në zërat ekzistues të buxhetit. Dhe çka është më shumë e rëndësishme, si nga pikëpamja e Bashkimit dhe ajo kombëtare, kjo praktikë siguron që të njëjtat masa sigurie dhe kontrolli të jenë *ipso facto* të zbatueshme për fondet buxhetore të Komunitetit dhe kombëtare në të njëjtën kohë. Kjo përjasje duket se ka avantazhe si praktike ashtu dhe në kosto. Ajo duhet të lehtësojë gjithashtu pajtimin me Traktatin e Maastrichtit i cili kërkon nga vendet anëtare të tregohen njësoj të ndërgjegjshme në mbrojtjen e interesave financiare kombëtare dhe të Bashkimit. Ky është një shembull i mirë i tipit të pyetjeve të cilat Shtetet aplikante Anëtare mund të diskutojnë përpara aderimit me Komisionin dhe vendet e përzgjedhura anëtare.

3.2. Roli i Ministrisë së Financave

669. Në qoftë se një Shtet Anëtar duhet të menaxhojë në mënyrë efektive procesin buxhetor të Bashkimit, dhe duhet ta integrojë atë në procedurat kombëtare buxhetore, eksperiencia e vendeve të trajtura në studimin e Sigmas tregon se është Ministria e Financave ajo që në këtë proces luan një rol qendror. Në vendet perëndimore, ministrinë e financave janë në të njëjtën kohë pjesë e një grupit të vogël të ministrive politikë-bërëse dhe zyra “në qendër të qeverisë” dhe, në shumë raste, bëjnë këshillim direkt për kryeministrin mbi çështje ekonomike dhe financiare. Ato luajnë një rol kryesor në planifikimin dhe zbatimin e buxhetit kombëtar (dhe kjo lidhet me buxhetin e Komunitetit) dhe në vetë procesin politikë bërës. Për shembull, ministrinë e linjës dhe agjensi të tjera shpenzimesh, zakonisht do të kërkohen që të marrin opinionin e ministrisë së financave përpara se ndonjë propozim politik me implikime financiare dhe shpenzimesh publike t’i çohet Këshillit të Ministrave. Për më tepër, ministria e financave zakonisht siguron mbështetjen teknike për agjensitë e shpenzimeve në analizën e implikimeve ekonomike dhe financiare të opsioneve politike dhe kundërshton këto agjensi nëqoftëse se informacioni apo analiza e siguruar prej tyre është e pamjaftueshme; vendos një kornizë të përbashkët – nëpërmjet nxjerrjes së rregulloreve dhe udhëzimeve për ministrinë e linjës – mbi menaxhimin financiar dhe teknikat e sistemet kontrolluese; dhe verifikon që këto sisteme janë implementuar dhe po funksionojnë ashtu si duhet.

670. Funksione të tilla – të cilat kërkojnë pushtetet e nevojshme legjislative dhe kushtetuese, një nivel të lartë të aftësive teknike dhe një akses mjaft të mirë të informacionit financiar – mund të jenë përtej kapaciteteve të ministrive të financave të shumë prej vendeve të Europës qendrore dhe lindore, përgjegjësitë e të cilave në fushën buxhetore dhe atë e kontrollit, shpesh nuk shkojnë përtej kërkesës ligjore për të vepruar si “arkëtar” i agjensive qeveritare të shpenzimeve. Kështu që, në këto vende, zakonisht nuk ka ndonjë detyrim për ministrinë e financave që të sigurojë që shpenzimet publike të arrijnë vlerën e parasë (ekonomi, efikasitet dhe efektivitet) apo që sistemet dhe procedurat e menaxhimit financiar (staf, IT, trajnime, etj.) të agjensive të shpenzimit të organizohen sipas një kornize të përbashkët dhe të plotësojnë standarte të caktuara të efikasitetit dhe rregullshmërisë. Një nga sfidat kryesore të vendeve të Europës qendrore dhe lindore është që t’i pajisin ministrinë e tyre të financave me autoritetin ligjor e përmbushjes së këtyre funksioneve, dhe me aftësitë e duhura teknike dhe burime të tjera. Për të arritur atë nivel të disiplinës fiskale, të nevojshme për t’iu përmbajtur traktatit të Maastrichtit, vendeve mund t’iu nevojitet gjithashtu që të konsolidojnë proceset pëkatëse buxhetore⁴².

⁴² Një studim i kohëve të fundit arrin në përfundim se “një proces buxhetor që i jep Ministrinë të Financave (apo thesarit) ose Kryeministrin një pozitë strategjike dominuese mbi ministrinë shpenzuese, dhe që kë pak vend për ndryshime në buxhet gjatë procesit të zbatimit është një orientues i fortë drejt disiplinës fiskale, p.sh. deficite dhe borxhe të vogla publike. Një pozitë e fortë e Kryeministrin apo Ministrinë të Financave (thesarit) dhe një pushtet i kufizuar parlamentar, i japin mundësi qeverisë që të zbatojë strategji fiskale që kufizojnë shpenzimet dhe deficitet si

671. Ndryshimi i pushteteve të Ministrisë së Finanave në lidhje me ministritë e tjera, është me siguri, një çështje tepër e ndjeshme për pjesën më të madhe të vendeve e cila kërkon përgatitje dhe një menaxhim të kujdesshëm.

3.3. Doganat dhe Administrata Tatimore

672. Një nga përshtypjet e forta të studimit të SIGMA-s është se adoptimi i kërkesave mbi një sistem vetjak burimesh ka qënë një eksperienvë e vështirë për pjesën më të madhe të Shteteve Anëtare.

673. Një Shtet Anëtar i ardhshëm do ketë nevojë për përshtatjen e rregullimeve tatimore kufitare dhe të brendshme në mënyrë të tillë që t'i dërgojë Bashkimit shumën e mjaftueshme të “burimeve të veta” (detyrime doganore dhe tatime bujqësore) si dhe pjesën e kërkuar të të ardhurave nga TVSH-ja. Në rastin e Portugalisë, për shembull, një nga problemet më madhore është aderimi ka qënë nevoja e përmirësimit të aftësive të nëpunësve në të gjitha nivelet e administratës doganore. Zgjidhja e pranuar ishte një kurs i plotë trajnimit në Komision për nëpunësit e doganave. Aderimi në Bashkim do të shjellë pranimin e tarifave të BE-së për detyrimet doganore dhe tatimet (objekt i ndonjë rregullimi tranzitor), përfshi këtu dhe çdo ndryshim në legjislacionin kombëtar që mund të kërkohej. Kjo gjë do të sjellë gjithashtu futjen e një sistemi TVSH-të të tatimit indirekt në ato vende ku një sistem i tillë akoma nuk ekziston.

674. Kushti i të dhënave të GNP në përputhje me BE gjithashtu mund të shkaktojë vështirësi për shtetet e reja anëtare. Organet suedeze kanë komentuar: “Në lidhje me llojet e ndryshme të pagesave që përbëjnë burimet tona në buxhetin e BE-së, pagesa e TVSH-së është më e komplikuar dhe kërkon përlllogaritje të reja dhe dokumentim të mirë statistikor. Është detyrë parësore gjithashtu përshtatja e sistemit të kontabilitetit kombëtar në mënyrë të tillë që të sigurojë informacionin e kërkuar për llogaritjen e pagesave me bazë GNP-në.” Kjo gjë kërkon rritjen e aftësive dhe kapaciteteve të Zyrës Kombëtare të Statistikave. Një fillim i shpejtë duhet bërë në drejtim të planifikimit dhe implementimi të ndryshimeve të nevojshme.

675. Ndërsa rritja e përgjithshme e kontributit të një Shteti Anëtar në buxhet është problem i Ministrisë kombëtare të Financave, menaxhimi i pjesëve të tij përbërëse ka të ngjarë të përfshijë agjensi dhe nivele të ndryshme qeveritare. Polika a bujësisë, doganat, tatimet indirekte dhe statistikatat përbëjnë fushat kryesore në fjalë. Pjesa më e madhe e Shteteve Anëtare e kanë parë të nevojshme ngritjen e një njesie specialishtësh brenda sektorit të buxhetit të ministrisë së financave për koordinimin e veprimeve në lidhje me llogaritjen, raportimin dhe pagimin e kontributeve të tyre. Në këtë mënyrë, shpërndarja e pushteteve ndërmjet ministrive është alternuar. Sot, ministira e financave gëzon një pozitë shumë më të fuqishme.

676. Ekzistojnë edhe disa implikime të tjera të rëndësishme të procesit të integritimit evropian në drejtim të administrimit të doganave dhe tatimeve në Shtetet e reja Anëtare.

dhe të mbrojnë këto strategji nga presioni politik për politika më të lira drejt të cilit ministritë shpenzuese apo parlamenti janë të ekspozuar gjatë procesit të përditshëm politik. Reformat e duhura institucionale mund të ndihmojnë qeveritë dhe parlamentet në materializimin e një konsensusi të ri të arritur për një disiplinë më të madhe fiskale. Shih: See J. von Hagen, “Procedurat buxhetore dhe Performanca Fiskale në Komunitetet Evropiane”, *European Commission Economic Papers*, Nr. 96, Tetor 1992.

677. Së pari, prirja e mbledhjes së tatimeve në zonat doganore është së tepërmi në rënie. Detyrimet e brendshme do të zhduken së bashku me përfundimin e krijimit të tregut unik, ndërkohë që detyrimet e jashtme po fashiten si pasojë e presionit të “raundeve GATT” të njëpasnjëshëm. Një nga implikimet e rëndësishme të antarësimit në BE është përshtatja e sistemeve të administratës së shërbimeve doganore ndaj këtyre presioneve dhe rrethanaave ndryshuese. Për shembull, aplikimi i parimeve Shengen, aty ku është i zbatueshëm, do të çojë në tërheqjen e gjithë nëpunësve të doganave nga pikat doganore. Në mënyrë të ngjashme, kontrollet e kufijve për qëllimin e mbledhjes së TVSH, janë hequr, megjithëse parimi i “destinacionit” të mbledhjes së TVSH-së është ruajtur deri në këtë kohë.⁴³ Disa administrata tatimore po i përgjigjen këtyre zhvillimeve nëpërmjet zvogëlimit të aktiviteteve të tyre tradicionale dhe rishpërndarjes së burimeve në fusha të tilla si kontrolli ndaj drogave dhe pastrimit të parave. Kjo gjë shtron nevojën gjithmonë në rritje për bashkëpunim mes shërbimeve doganore, policore dhe autoriteteve gjyqësore në Shtetet Anëtare.

678. Së dyti, impakti i pritshëm (në fakt objektivi i pritshëm) i tregut unik është krijimi i një tregu shumë më të hapur, konkurses dhe fleksibël, jo vetëm për mallrat dhe shërbimet por gjithashtu për punën dhe kapitalin. Si u vu më sipër në dukje, kjo mund të çojë në konkurrencë në rritje tatimore dhe shtrëngime të mëtejshme mbi lirinë e Shteteve Anëtare për të bërë ndryshime në strukturën dhe tarifatat tatimore për qëllime të politikave marko dhe mikro ekonomike. Për më tepër, parë nga një këndvështrim komunitar, baza tatimore do të bëhet progresivisht më e lëvishme, fluide dhe e paqëndrueshme dhe si rrjedhojë më e vështirë për monitorim dhe “përvetësim” nga autoritetet tatimore. Si pasojë, do të ushtrohet presion për një koordinim më të fuqishëm ndër-evropian mes autoriteteve tatimore, për shembull nëpërmjet shkëmbimit të informacionit, dosjeve dhe personelit.

3.4.Menaxhimi i Programeve të Fondeve Strukturore dhe Bujqësisë

679. Fondi (Garancisë) i Bujqësisë llogaritet sa rreth një e dyta e shpenzimeve totale të Buxhetit të KE-së. Administrimi i përditshëm i shpenzimeve është në duart e Shteteve Anëtare, të cilat rimbursohen në mënyrë të plotë nga Komisioni. Ka një vonesë prej të paktën 2 muajsh e gjysëm mes disbursimit të fondeve drejt përfituesve dhe rimbursimit nga Komisioni. Një Shtet i ri Anëtar, për këtë arsye, duhet të përgatitet për të siguruar financimin e hovit fillestar.

680. Secila nga masat e financuara prej Fondit është e përkufizuar në legjislacion të qëndrueshëm specifik (rregullore të Këshillit dhe/ose të Komisionit). Buxheti vjetor lejon fonde të mjaftueshme për të bërë të mundur që Shtetet Anëtare të përmbushin detyrimet e tyre ndaj përfituesve në përputhje me masat e ndryshme. Shpenzimi mbi disa lloje masash, veçanërisht të atyre që drejtohen ndaj mbështetjes së çmimeve, është i paqëndrueshëm dhe i vështirë për t’u parashikuar. Grupe të mëdha pune në Bruksel mundohen që të ndjekin shpenzimet nga muaji në muaj, ndërkohë që grupe të tjera pune shqyrtojnë propozimet e Komisionit për ligje të reja apo ndryshime – zakonisht me qëllimin e forcimit të kontrollit financiar dhe kontabël në Shtetet Anëtare, dhe reduktimin e rrezikut të mashtrimit. Ky lloj aktiviteti shtron kërkesa të rëndësishme mbi kohën (dhe aftësitë negociuese) të ekspertëve bujqësorë dhe buxhetorë të Shteteve Anëtare.

681. Shteti Anëtar është i detyruar të ngrëjë një ose më shumë agjensi paguese si makinë për disbursimin e marrjeve të Fondit drejt përfituesve. Statusi i Agjensive Paguese (nga Shteti Anëtar) do t’u jepet vetëm atyre organeve të cilat dëshmojnë aftësi për mbajtjen e standarteve të

⁴³ Me prezantimin e parimit të origjinës së TVSH-së, do të ketë implikime të mëtejshme mbi mbledhjen e taksave në Shtetet Anëtare.

larta të kontabilitetit, menaxhimit dhe kontrollit financiar. Kriteri që duhet zbatuar nga Shteti Anëtar në drejtim të dhënies së statusit të agjensisë paguese apo jo, është shpjeguar në detaje në Rregulloren e vitit 1995 (Rregullorja 1663-95). Shtetet Anëtare duhet që të zgjedhin gjithashtu një autoritet verifikues (i cili duhet t'i ushtrojë funksionet në mënyrë të pavarur nga agjensia paguese dhe nuk duhet të jetë pjesë e sektorit public) për të bërë auditin e llogarive vjetore për seciël agjensi paguese.

682. Në përputhje me të ashtuquajturat procedura të “kontrollit të llogarive”, Komisioni rishikon llogaritë vjetore të agjensisë paguese në dritën e auditit të autoritetit verifikues. Përveç kësaj, dhe në mënyrë të ndarë nga llogaritë vjetore, Komisioni mund ta bëjë administrimin e fondeve të KE-së nga agjensia paguese, objekt të një kontrolli kërkues të pajtimit me rregullat e KE-së. Ky lloj auditit, shpesh mbulon më shumë se një Shtet Anëtar.

Nëqoftëse Komisioni ka prova se agjensia paguese nuk ka vepruar në pajtim me rregullat e KE-së, ai redukton financimin e agjensisë për atë vit me në shumë të tillë që pasqyron vlerësimin e Komisionit mbi humbjen e fondeve të KE-së.

683. Agjensia paguese është gjithashtu objekt i auditit të Gjykatës Evropiane të Llogarive, si organ i jashtëm auditit i Bashkimit. Gjykata nuk ka pushtet të drejtpërdrejtë për të penalizuar Shtetet Anëtare, por zbulimet e saj, të cilat prezantohen para Këshillit dhe në Parlament, mund të bëjnë që Komisioni të rekuperojë ndonjë pagesë të parrgullt dhe, në raste të caktuara, të presë pagesat e mëtejshme të një vendi në fjalë. Shtetet Anëtare, gjithnjë e më tepër, priten që t'i përgjigjen kritikave mbi administrimin e fondeve komunitare nga GJELL dhe të japin shpjegime mbi masat që kanë marrë për t'i vënë gjërat në vendin e tyre.

684. Rregullorja 1663/95 përfaqson një largim të ri të rëndësishëm nga praktika e mëparshme e Bashkimit e lejimit të Shteteve Anëtare për t'i interpretuar kërkesat e kontrollit financiar të Bashkimit sipas këndvështrimit të traditave dhe praktikave kombëtare administrative. Ajo tregon gjithashtu se nuk duhet të ketë mospajtime mes doktrinës së subsidiaritetit dhe përgjegjësisë së Komisionit për mbikëqyrjen e aseteve të Komunitetit.

685. Një agjensi paguese ka nevojë për personel të familjarizuar si me legjislacionin bujqësor dhe buxhetor të Komunitetit, dhe për një vend brenda strukturës qeverisëse për t'i mundësuar dhe inkurajuar ata në koordinimin e punës me kolegët e tyre në Ministrinë e Financave. Mbi të gjitha, agjensia paguese ka nevojë për një personel kompetent në menaxhimin financiar dhe një strukturë e cila i kushton rëndësinë e duhur kërkesave të kontrollit financiar.

686. *Fondet Strukturore* bashkë-financojnë programe të shumëpërvitshme në Shtetet Anëtare. Në kundërshtim me zërin e Fondit (Garanci) të Buqësisë, i cili karakterizohet nga një shkallë e lartë automatizimit, ekzistojnë elementë të mjaftueshëm të lirisë së veprimit në drejtim të shpenzimit të Fondeve Strukturore. Shfrytësimi optimal përfitimeve potenciale nga Fondet Strukturore përbën një ushtrim intensiv pune për Shtetet Anëtare, si për këtë arsye ashtu edhe për shkak të koordinimit të gjerë të kërkuar në përmbushje të parimit të partnership-it, i cili është kryesor për të gjitha operacionet me Fondet Strukturore.

687. Për autoritetet kombëtare, përgatitja e ofertave për ndihmë do të thotë koordinim të pikëpamjeve të niveleve dhe agjensive të ndryshme qeveritare, si dhe të organeve jo-qeveritare. Monitorimi i programeve ekzistuese është një operacion tjetër i përbashkët, në të cilin marrin pjesë të gjithë përfaqësuesit e qeverisjes kombëtare, rajonale dhe locale si dhe të Komisionit. Për shkaqe historike, ekziston një mbivendosje mes objektivave të mbështetur nga fonde të ndryshme. Për gjithë këto arsye, bashkëpunimi me Fondet Strukturore ka çuar në rritje të ngarkesës së

punëve dhe ndryshime në procedurat e disa agjensive qeveritare në pjesën më të madhe të Shteteve Anëtare, dhe në disa raste, ka çuar në krijimin e strukturave të reja, si përshembull njësitë e specializuara të krijuara në Mbretërinë e Bashkuar dhe organet portugeze, në rastin e dytë, pas aderimit.

3.5. Kontrolli Financiar

688. Për sa i takon kontrollit financiar, Shtetet Anëtare janë të detyruara që të bëjnë verifikimin e efikasitetit dhe rregullshmërisë për të gjitha operacionet e mbështetura nga Fondet Strukturore, si dhe t'i tregojnë Komisionit propozimet e tyre mbi përmbushjen e këtij detyrimi. Ata kanë gjithashtu detyrimin specifik e verifikimit të vërtetësisë së pretendimeve për pagesa, dhe në rastin pagesës finale të marrin masa për një dëshmi të pavarur. Këto detyrime janë më pak të plotë dhe të detajuara se sa kriteret e përcaktuara nga Rregullorja 1663/95 për agjensitë paguese. Sidoqoftë, të paktën në një rast, ato kanë qënë një faktor kontribues në vendimin e Qeverisë për të ngritur njësi të brendshme auditit në agjensitë kryesore qeveritare përgjegjëse për administrimin e Fondeve Strukturore.

689. Shërbimet e Komisionit kanë mundësi dhe bëjnë një audit të menjëhershëm të shpenzimeve të Fondeve Strukturore në Shtetet Anëtare, si dhe mund të kërkojnë nga ndonjë Shtet Anëtar zhvillimin e hetimeve të veçanta. Veprimet me Fondet Strukturore janë gjithashtu subjekt auditit nga Gjykata Evropiane e Auditorëve. Cdo evidencë parregullësie ka të ngjarë të bëjë që Komisioni të insistojë në rimbursimin prej përfituesve dhe të çojë në një kosto neto financiare për Shtetet Anëtare. Në disa raste – dhe gjithnjë e më tepër në rritje – sistemi i rimbursimit është tepër i automatizuar.

690. Veprimtaritë e shërbimeve të ndryshme të kontrollit financiar dhe auditit në nivel kombëtar dhe komunitar nuk kanë qënë gjithmonë të koordinuara në maksimum. Është e qartë se vendet duhet të gjejnë metoda të reja dhe më efikente koordinimi.. Kjo është pjesërisht çështje e institucioneve të përfshira për të angazhuar kohë dhe burime në detyrë, dhe pjesërisht çështje e marrjesh vesh midis tyre për një përjasje dhe metodologji të përbashkët.

691. Nuk ka qënë ndihmesë në drejtim të koordinimit, mungesa e qartësisë në ndarjen e përgjegjësisë ndërmjet morisë së shërbimeve të kontrollit financiar dhe auditit në GJELL, Komisionin dhe Shtetet Anëtare. Sidoqoftë, duket koordinimi është përmirësuar vitet e fundit, dhe se në të njëjtën kohë ka pasur një përfshirje në rritje e shërbimeve kombëtare të kontrollit financiar dhe auditit në mbikëqyrjen e aseteve të KE-së.

692. Qëndrimi ndaj Fondeve Strukturore mbetet më fleksibël. Me synimin e një përdorimi më të mirë të shërbimeve të kontrollit financiar dhe auditit të BE-së, Kontrollori Financiar i Komisionit i ka ftuar Shtetet Anëtare që të nënshkruajnë protokolle që do të shërbejnë për koordinimin e axhendës dhe metodologjisë së punës nga Komisioni dhe shërbimet e kontrollit financiar/të auditit të Shteteve Anëtare. Ky propozim ka shkaktuar disa vështirësi me Shtetet Anëtare me kushtetuta federale dhe/ose sisteme të decentralizuara të kontrollit financiar, por rreth gjysma e Shteteve të tanishme Anëtare kanë nënshkruar tashmë protokolle dhe negociatat mbi këtë çështje janë në një fazë të avancuar edhe me vendet e tjera. Një negociatë e hershëm për një protokoll mund t'i pajisë vendet anëtare më kuptime të dobishme mbi qëllimin dhe shpeshësinë e punës së kontrollit financiar që ai pritet të kryejë pas aderimit, standartet minimale të pritshme për këtë punë nga Komisioni dhe si pasojë shkallën me të cilën shërbimet ekzistuese të kontrollit financiar dhe auditit mund të duhet të konsolidohen përpara aderimit.

3.6. Auditi i Jashtëm

693. Amendamentet e Traktatit të cilat krijuan Gjykatën Evropiane të Llogarive (GJELL) prezantuan adresimin e parë në legjislacionin komunitar tek Institucionet e Larta të Auditit (ILA) kombëtare. Puna audituese e GJELL në Shtetet Anëtare duhet të kryhet në koordinim me ILA-t; ILA-t janë të detyruara që të informojnë GJELL nëse kanë ndërmend që të marrin pjesë në auditim; dhe gjithashtu janë të detyruara që t'i përcjellin GJELL, me kërkesën e kësaj të fundit, çdo dokument apo informacion të nevojshëm për kryerjen e detyrës.

694. Në dekadën e kaluar, Komisioni si një Institucion përgjegjës për implementimin e buxhetit të Komisionit, ka treguar një interes aktiv në rritje mbi efektivitetin masave të kontrollit të zbatuara nga Shtetet Anëtare mbi fondet e Komunitetit. Ai ka ndërmarrë inisiativa të rëndësishme të projektuara për përfshirjen e shërbimeve kombëtare të kontrollit në auditin dhe kontrollin e suportit financiar për bujqësinë dhe fondet strukturore, si dhe për të siguruar që standartet e tyre të punës të plotësojnë disa kriteret minimale të caktuara. Reagimet e ILA-ve ndaj këtyre inisiativave kanë ndryshuar nga vendi në vend. Ndërkohë që Komuniteti ka nxjerrë akte në lidhje me marrëdhëniet ILA/GJELL, ai nuk është përpjekur asnjëherë që të rregullojë marrëdhëniet ILA/Komision me ligj.

695. Duket se ka të ngjarë që Komisioni do të vazhdojë politikën e tij rekomanduese të procedurave të kontrollit dhe auditit për t'u ndjekur nga Shtetet Anëtare dhe të kërkimit prej tyre që të respektojnë disa standarde minimale gjatë këtij procesi. Zgjerimi, me kërkesat shtesë që do të vendosë mbi kontrollin vetjak të Komisionit dhe shërbimet inspektuese, do t'i japë procesit një hov të ri.

696. Pjesa më e madhe e ILA-ve mendojnë se aderimi ka çuar në një rritje të dukshme por jo aq të madhe në vëllimin e punës së tyre audituese. ILA i Mbretërisë së Bashkuar vlerëson se puna në lidhje me BE-në zë afërsisht vetëm dy përqind të kohës së tij, çka, “në vija të përgjithshme është në përpjestim të njëjtë me pjesën e shpenzimeve të Mbretërisë së Bashkuar të siguruar nga Buxheti i KE-së”. Kjo mënyrë llogaritje nuk vendos drejtësi në ndryshimet të shumta në përjasje dhe organizim që aderimi ka sjellë mbas tij për disa ILA. Auditi i pajtimit me rregullat e Komunitetit kërkon një përpjekje madhore fillestare për familiarizim me to. Edhe implementimi i rregullave të reja mund të prodhojë rreziqe të reja auditit.

697. Shkalla e spostimit kulturor që mund të nevojitet, pasqyrohet në konstatimin e mëposhtëm të ILA-s suedez: “Ne nuk mund ta përjashtojmë mundësinë se, deri në njëfarë mase, arsyet për keqmenaxhim, parregullësi, mashtrim dhe korrupsion në sistemin e pagesave komunitare, qëndrojnë në mënyrën e ndërtimit të sistemit. Nëqoftëse fondet kombëtare dhe “evropiane” buxhetore do të përdoren për të njëjtin qëllim, mund të ketë një rrezik më të madh për gabim në lidhje me një strukturë rregullatore relativisht më komplekse...Përjasja dhe strukturat themelore të përmbajtura në sistemet e kontrollit të administratës të cilat aplikohen tani në Suedi si rezultat i antarësimit në BE, ndryshojnë në disa pika të rëndësishme nga praktika jonë kombëtare. Kjo do të thotë se nuk është githmonë e lehtë për nëpunësit suedezë që të kuptojnë dhe implementojnë këto sisteme kontrolli”. Auditori, në planifikimin e prioriteteve të tij, duhet të marrë parasysh riskun se sistemet kombëtare të administratës mund të mos i kushtojnë të njëjtin kujdes dhe vëmendje menaxhimit të fondeve komunitare, ashtu si do të vepronin për fondet kombëtare.

698. Tashmë ekziston një rutinë e palëkundur koordinimi e cila mbulon planifikimin , implementimin dhe punëst vijuese të auditit të GJELL në Shtetet Anëtare. Kushtet *a priori* janë që, kryesisht, çdo organ duhet të vendosë vetë nëse bashkëpunimi do t'i shtojë atij ndonjë vlerë më tepër. Brenda Komunitetit, ekzistojnë disa ndryshime mes përjasjeve kombëtare të

bashkëpunimit me GJELL. Opsioni i Traktatit se ILA-t mund të marrin pjesë apo jo në auditet e GJELL, interpretohet në mënyra të ndryshme.

699. Pjesëmarrja zakonisht është zhvilluar në formën e caktimit të një përfaqësuesi të ILA-s në grupin e auditit të GJELL në rolin e vëzhguesit. ILA-s austriak beson në një formë më aktive pjesëmarrjeje, e cila ngre pyetjen nëse pavarësia e tij do të kompromentohet me një pjesëmarrje aktive të nisur dhe përfunduar nga GJELL.

700. ILA dhe GJELL kanë bashkëpunuar që nga fillimi i vitit 1990, për kryerjen e një numri të kufizuar auditesh të përbashkëta. Këto janë audite në të cilat GJELL dhe një apo më shumë përfaqësues i ILA-s bashkojnë burimet e tyre në një hetim të vetëm auditit. Po mbi këtë ide, ka pasur dhe disa eksperimente me audite paralele apo të koordinuara në të cilin dy apo më shumë organe auditit zhvillojnë hetime të ndara për të njëjtën fushë objekti.

701. Jo pak prej ILA-ve vlerësojnë vlerën edukative (për të dyja palët) të auditëve të përbashkëta. ILA-t gjithashtu tërheqin vëmendjen ndaj kërkesave relativisht të rënda që vendosin mbi burimet e tyre të gatshme të gjitha format e bashkëpunimit me GJELL.

702. Një formë tjetër bashkëpunimi me ILA- dhe GJELL lidhet me detyrimin e GJELL sipas traktatit për ta pajisur Parlamentin Evropian dhe Këshillin me një Deklaratë Garancie (DG) për sa i takon vërtetësisë së llogarive e ligjshmërisë dhe rregullshmërisë së veprimeve kryesore. Kjo është një përgjegjësi shumë specifike e cila vendos një barrë të madhe mbi auditorin i cili duhet të sigurojë, dhe nëse është e nevojshme dhe të provojë se përfundimi i tij është i mbështetur nga evidenca e auditit.

703. GJELL është përpjekur të negociojë marrëveshje bilaterale me ILA-t mbi baza vullnetare për të bërë të mundur që ajo të përdorë përfundimet e punës audituese të ILA-s si një input për DG-në të cilën GJELL duhet ta paraqesë në fund të vitit për buxhetin e përgjithshëm të KE-së. Objekti i negociatave është reduktimi i ngarkesës së punës së GJELL në lidhje me DG-në dhe/ose të forcojë themelet mbi të cilat mbështetet kjo Deklaratë Garancie. Një pyetje kyç është se sa e kënaqur është GJELL në drejtim të besueshmërisë së rezultateve të ILA-ve. Këtu ka një ngjashmëri me inisiativat e fundit të Komisionit për të cilat u fol më sipër. Në të dyja rëstatet, organet kombëtare qëndrore të kontrollit veprojnë sipas standartave të vendosura nga Institucioneve Kombëtare ose të pranuar në marrëveshje me to. Negociatat nuk janë mbyllur akoma, por nëqoftëse ato janë të sukseshme, kjo do të thotë se ky lloj organizimi, në të cilin rolet e dy palëve janë më shumë komplementare se sa shtuese, përfaqëson një model bashkëpunim më kosto-efektiv për auditet e përbashkëta të ardhshme.

704. Nuk ka asnjë dispozitë në të drejtën komunitare e cila flet në mënyrë të drejtpërdrejtë për kontaktet mes ILA-ve dhe Komisionit, dhe deri kohët e fundit, kontakte të tilla kanë qënë jo të shpeshta. Sot, sidoqoftë, nevoja e vendosjes dhe ruajtjes së kontakteve të tilla është shumë më e dukshme.

705. Punimet mbi vendet të përfshira në studimin e SIGMA-s tregojnë reagime divergjente ndaj inisiativave të Komisionit të referuara më sipër. Në Francë, Suedi dhe Mbretërsi e Bashkuar, organet kombëtare i kanë caktuar ILA-t e tyre si organe verifikuese sipas rregullores 1663/95. Me pranimin e natyrës jo të zakonit të rolit të tyre në këtë çështje, ILA francez ka krijuar një komision auditit për të administruar punën verifikuese, dhe ILA e Mbretërisë së Bashkuar ka hyrë në një marrëdhënie kontraktuale me agjensinë e saj paguese. Nga ana tjetër, propozime të ngjashme të organeve kombëtare daneze dhe finlandeze janë refuzuar në parim nga ILA-t e këtyre vendeve. Këto ILA, kanë theksuar se nuk ëshë e përshtatshme për ILA-t që të përfshihen qoftë

direkt apo indirekt në negociatat mes kontrollorit financiar të Komisionit dhe organeve kombëtare të kontrollit në lidhje me protokollin e fondeve strukturore.

4. Përfundime

706. Studimi i SIGMA-s thekson rëndësinë e një fillimi të shpejtë të vendeve në bërjen e përgatitjeve për antarësim në BE. Do të duhen disa vite punë përgatitore ndërkohë që shumë pyetje praktike kërkojnë analizë të thellë dhe të kujdesshme. Vendet të cilat e kanë mbështetur këtë punë përgatitore në vendime të hershme politike, duke vendosur parimet që do të udhëheqin procesin implementues, mendojnë se kjo ka qënë diçka me vlerë shumë të madhe.

707. Trajnimi i stafit është një element thelbësor në këto përgatitje. Studimet e vendeve nënvizojnë rëndësinë e trajnimit gjuhësor. Trajnimi në aftësitë menaxhuese financiare, si dhe ai mbi standartet dhe metodat e kontrollit të brendshëm dhe auditit, janë njësoj të rëndësishme.

708. Për Shtetet e reja Anëtare, një integrim efektiv në komunitet ka të ngjarë që të sjellë një sërë ndryshimesh në aparatit e qeverisë dhe shpenzimin e disa burimeve shtesë. Kontrolli financiar dhe sistemet e auditit të administratave qeverisëse duhet të ndryshohen, dhe shpesh në mënyrë radikale. Kjo mund të jetë burim kërkues – për shembull mund të duhen sisteme të reja të informacionit financiar. Eksperiencia e shteteve më të fundit anëtare sugjeron se aderimi në BE mund të jetë pjesë dhe mund të ndihmojë, procesin e reformës themelore të strukturave kombëtare politike, dhe të sistemeve administrative dhe financiare.

709. Kërkesat e pajtimit me rregulloret dhe procedurat e detajuara mbi buxhetin e Bashkimit – dhe, në vija akoma më të gjera, me nevjat e disiplinës fiskale të nënkuptuara nga Akordi i Mاستrihtit – ushtrojnë presion shumë të fortë mbi Shtetet e reja Anëtare në drejtim të konsolidimit të sistemeve të tyre administrative dhe proceseve në një radhë institucionesh përfshi këtu Zyrën Kombëtare të Statistikave, organet tatimore dhe doganore dhe Ministrinë e Financave. Sistemet e kontrollit të brendshëm dhe auditit të brendshëm kërkojnë më shumë vëmendje dhe një zgjidhje organizative të mirë planifikuar. Do të nevojiten masa të forta dhe të hapura për reagim, ndërkohë që Ministria e Financave është ajo që do të luajë rolin udhëheqës në koordinimin e pikëpamjeve dhe veprimeve të ministrive të ndryshme me interes në buxhetin e BE-së.

710. Për Shtetet Anëtare është e detyrueshme të kenë gati procedura efektive për koordinimin e pikëpamjeve të ministrive të ndryshme dhe agjensive të ndryshme qeveritare. Studimet e vendeve tregojnë se sa e rëndësishme është për vendet aplikante që t'i plotësojnë kontaktet e tyre formale me Komisionin dhe Shtetet Anëtare me kontakte të ngushta dhe informale në të gjitha nivelet teknike si dhe në nivel politik dhe zyrtarësh të lartë. Negocimi i një protokollit mbi kontrollin financiar dhe auditin është mjet të cilin një vend aplikant mund ta përdorë për të ndërtuar marrëdhënie më të ngushta pune me Komisionin dhe, në të njëjtën kohë, për të thelluar kuptimin e tij mbi sistemin e kontrollit financiar të BE-së.

711. Eksperiencia e Shteteve Anëtare gjatë konsolidimit të kontrollit të tyre financiar dhe sistemeve të auditit të jashtëm, thekson rëndësinë e zhvillimit të një përqsaje të integruar dhe koordinuar në të cilën organet përkatëse në qeveri, veçanërisht Ministria e Financave dhe ILA duhet të punojnë më ngushtë së bashku. Kjo gjë kërkon një analizë të kujdesshme edhe për shkak të çështjes së pavarësisë së ILA-s. Një përqsaje e përshtatshme dhe fleksibël do të kërkohej për trajtimin e ndryshimeve thelbësore në sistemet buxhetore dhe kontrolluese të Bashkimit të cilat ka të ngjarë që të ndodhin në vitet e arshme si rezultat i modifikimeve në fondet komunitare të

shpenzimeve (bujqësi, rregullim strukturor etj) dhe, në vetë sistemet e kontrollit nëpërmjet vënies në jetë të MPE 2000⁴⁴

⁴⁴ Menaxhimi i Plotë dhe Efiçient 2000.

Kapitulli 11: Rindërtimi i Shtetit: Reforma Administrative në Europën Qëndrore dhe Lindore

Nga Joachim Jens Hesse⁴⁵

⁴⁵ Joachim Jens Hesse është Profesor, Qendra Evropiane për Krahasimin e Qeverive dhe Politikave Publike, Berlin, Gjermani.

1. Hyrje

712. Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindrore po ndërmarrin ende *ndryshime thelbësore, në mos refolucionare* që prekin themelet e jetës së tyre politike ekonomike dhe sociale. Megjithëse si shtrirja e këtyre proceseve transformuese që kanë ndodhur deri tani ashtu edhe ritmi ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme nga një vend në tjetrin, është padyshim e mundshme të shqyhen një sërë *karakteristikash të përbashkëta* që sugjerojnë një model të përbashkët ndryshimi. Elementet e dukshme përfshijnë: tranzicionin e atyre që efektivisht ishin, mbase jo në emërim, sisteme të regjimit një-partiak, në të cilat ishte i ndërthurur roli drejtues i Partisë Komuniste në të gjithë sektorët e shoqërisë, në sisteme pluraliste parlamentare me qeveri të zgjedhura në mënyrë demokratike dhe të përgjegjshme; abandonimi i parimit të “centralizimit demokratik” në favor të një dekoncentrimi dhe decentralizimi të gjerë të pushtetit politik që ushtrohet nën shtetin e së drejtës; refuzimi i parimit të unitetit ndërmjet politikës dhe ekonomisë, që përfshinte shfaqjen e sferave të caktuara në jetën politike dhe ekonomike; dhe reforma të gjera ekonomike parimet e të cilave synojnë të forcojnë sipërmarrjen private, deshtetëzimin (ose privatizimin) e një pjese të madhe të kapitalit prodhues, më parë nën pronësinë e shtetit, dhe një mos-rregullim dhe liberalizim të ekonomisë kombëtare.

713. *Idetë* mbështetëse që nxitin përpjekjet ambicioze për reformë për të *zëvendësuar një sistem ekonomik shtetëror, të centralizuar dhe të planifikuar* me një ekonomi tregu *po aplikohen gjithashtu*, në parim, edhe kundrejt detyrës së riorganizimit ose, ndoshta më mirë, *ri-themelimit të administratës publike*. Prandaj ka lëvizje për të forcuar kontrollin demokratik mbi administratimin shtetëror për të rritur përgjegjshmërinë e organeve të zgjedhura në mënyrë demokratike; janë ndërmarrë përpjekje të cilat synojnë të dekoncentrojnë dhe decentralizojnë aparatën burokratike; po theksohet nevoja për të vendosur institucionet publike rreptësisht nën shtetin e së drejtës dhe për të garantuar ligjshmërinë e akteve publike; dhe është pranuar botërisht që efienca, efektiviteti dhe fleksibiliteti publik duhet të rriten. Të gjitha këto nënkuptojnë që organizimi i qeverisjes i nënshtrohet të njëjtave presione për ndryshim të cilat kanë sjellë reformat radikale politike, të cilat kanë transformuar thellësisht ekonominë dhe, pjesërisht për shkak të shtrirjes, kanë revolucionarizuar përmbajtjen e shoqërisë.

714. Megjithatë ia vlen të përsëritet, që detyra e *modernizimit të administratës publike* ose sektorit publik në përgjithësi shtrihet *përtej nënshtrimit të saj ndaj normave ligjore kryesore* të sjelljes që qeverisin egzekutimin e përgjegjësive publike në shumicën e vendeve të industrializuara të Europës Perëndimore. Sfidat me të cilën përballen institucionet publike në Europën Qëndrore dhe Lindore, është të *ri-përkufizojnë* deri edhe rolin e tyre në shoqëri, ose më konkretisht, *marrëdhëniet e tyre me politikën, ekonominë dhe komunitetin civil*. Rrjedhimisht është këshillë e mirë që të rikujtohet që dinamikën e transformimit institucional janë të lidhura ngushtë me ndryshimet në mjediset politike, ligjore, sociale dhe ekonomike në të cilat operojnë institucionet publike dhe mbi *inputet materiale dhe jo-materiale* të të cilave ato varen. Megjithëse *administrata publike është si objekti i reformës ashtu edhe agjenti i saj kryesor*, procesi i reformës është një proces interaktiv.

715. Duke pranuar këto kushte kontekstuale, *reformat kanë bërë progres të konsiderueshëm* në tejkalimin e sjelljeve të kuptueshme por të dëmshme anti-shtetërore duke theksuar kontributin pozitiv të një administrate publike të modernizuar për funksionimin e një ekonomie tregu. Në një mjedis të tillë, përgjithësisht pranohet nevoja për një *përfaqëse përfshirëse* ndaj reformës. Kjo do të thotë që detyrat, strukturat organizative, procedurat administrative dhe çështjet e personelit nuk duhen konsideruar të izoluar. Do të thotë gjithashtu që të merren parasysh lidhjet horizontale dhe veçanërisht ato vertikale si dhe ndërvarësitë ndërmjet niveleve të ndryshme të shtetit. Duke bërë këtë, bëhet e qartë që kushtet kontekstuale nën të cilat operon sektori publik i Europës qëndrore

dhe lindore janë subjekt i një farë ndryshimi i cili i ka bërë të paevitueshme *ndryshimet madhore*. Megjithëse organizatat burokratike janë padyshim të afta për të thithur “shoke” të jashtme të konsiderueshme pa pasur nevojë për reforma themelore, karakteri i paprecedent i procesi të transformimit të Europës qendrore dhe lindore vë në pikëpyetje disa nga parimet më themelore mbi të cilat është ndërtuar aparati administrativ. Rrjedhimisht, administrata publik është nën presion të tmerrshëm për t’u përshtatur. Ndërsa përpjekjet për reforma synojnë të fusin qëndrueshmëri, besueshmëri dhe vazhdimësi në sistemin administrativ, ato duhet që në të njëjtën kohë të mos dëmtojnë ndryshime dhe modifikime të mëvonshme, të cilat do të kërkojnë përdorimin mjedisi vazhdon të transformohet. Prandaj, *qëndrueshmëria duhet të ndërthuret me fleksibilitetin, besueshmëria me transparencën, vazhdimësia me përshtatshmërinë*. Në këto kushte duhet të jemi të kujdesshëm në dhënien e recetave për mënyra të caktuara të funksionimit institucional, procedural dhe të personelit madje edhe për në dhënien e një përqasje të detajuar të menaxhimit publik.

2. Tendanca të Përbashkëta në Reformë

716. Duke parë *fazat e ndryshme të zhvillimit*, mund të jetë e mundur të identifikohen disa tendenca që bien në sy në procesin e reformës në Europën qendrore dhe lindore:

- Gjatë fazës fillestare të *transformimit*, regjimet e vjetra ligjore, politike, sociale dhe ekonomike u rrëzuan në mënyrë të pakthyeshme dhe filluan të formohen struktura të reja. Karakteristikat e kësaj faze transformimi përfshijnë: shfaqjen e sistemeve shumë-partiake; zgjedhje të rregullta në nivel kombëtar, rajonal dhe lokal; rinovimi i institucioneve të sektorit publik, në disa raste edhe përpjekje për të rikrijuar të tërë makinerinë e shtetit; formulimi dhe implementimi i pjesshëm i atyre që shpesh ishin programe reformash ekonomike radikale; si dhe debate kushtetuese të thella dhe ndonjëherë edhe të nxehta. Pasojat ishin të ndryshme dhe shpesh të fragmentuara. Sjelljet e paqëndrueshme të votimit, koalicionet e paqëndrueshme dhe betejat e pazgjidhura për pushtet ndërmjet institucioneve shtetërore ishin po aq të zakonshme sa ç’ishin pa konkluzione debatet kushtetuese, të papërfunduara programet e privatizimit dhe të shkrutra strukturimet dhe ri-strukturimet institucionale.
- Faza fillestare e transformimit u pasua ngadalë nga ajo që mund të quhet procesi i *konsolidimit*, gjatë së cilit qëndrueshmëria e rritur politike dhe mundësi për një përqasje më sistematike ndaj *dé-étatisation*, privatizimit dhe liberalizimit të tregut. Ndërsa dallimi ndërmjet egzekutivit dhe legjislativit si dhe ajo ndërmjet sferave politike dhe administrative ka mbetur paksa e mjegullt, dhe ndërsa çështjet kushtetuese mbetë të pazgjidhura, programet e transformimit ekonomik filluan të tregojnë rezultatet e para inkurajuese. Votimi më pak i paparashikueshëm mbështeti pritshmërinë e vazhdimësisë e cila ishte e nevojshme për të stimuluar dhe mbështetur investimin në sektorin privat, dhe kjo çoi në një përqasje më racionale ndaj vlerësimit dhe reformimit të sektorit publik. Përqasjet “me një goditje” e humbën interesin e tyre dhe rregulla kryesore e lojës u bë hartimi dhe implementimi i politikave më specifike dhe thelbësore.
- Kjo qëndrueshmëri krijoi mundësinë për një përqasje të paktën afat-mesëm, e cila – ndërthurur me njohje të spikatur të problemeve – çoi në fazën e tretë të *modernizimit*. Kjo fazë u karakterizua nga nevoja për të rinovuar aranzhimet institucionale dhe për të kërkuar “praktikën më të mirë”, e cila filloi nga nevoja për të siguruar politika të ndryshme. Problemet e pazgjidhur dhe mungesat e shfaqura rishtazi sugjeruar më në fund një ripërkufizim të sektorit publik, shtrirjen e tij, rolin dhe përbërjen e tij institucionale. U bë gjithmonë e më e qartë se liberalizimi i tregut dhe privatizimi do të prodhonin rezultate të duhura në periudhën afat gjatë vetëm nëse do të bazoheshin mbi një kornizë gjithpërfshirëse ligjore të shoqëruar nga masat e duhura të sigurisë, kontrollet dhe balancat dhe nëse do të mbështeteshin, rregulloheshin dhe kontrolloheshin nga një administratë publike efiçente dhe e besueshme. Megjithatë, riorganizimi i makinerisë së pushtetit qendror si dhe dallimi

funksional dhe territorial i kompetencave ishin sipërmarrje jashtëzakonisht të vështira. Kësaj iu shtua dhe një problem i përhapur i mos-vazhdimësisë në personel që rezultoi nga njëra anë nga rritja e tërheqjes nga punësimi në sektorin privat dhe nga ana tjetër nga praktika e qeverive të reja për të zëvendësuar pjesë të mëdha të udhëheqjes administrative. Në disa raste, çështjet e përmendura të pazgjidhura kushtetuese vazhduan të pengonin procesin e modernizimit.

- Një fazë e katërt dhe pjesërisht e mbivendosur që mund të dallohet në procesin e reformimit të administratës publike është ajo e *përshtatjes* ndaj praktikës më të mirë të performacës në sektorin publik, siç shihet në mjediset Perëndimore, si dhe ndaj presioneve të sjella nga përgatitjet për anëtarësinë në Bashkimin Evropian. Dhjetë nga trembëdhjetë vendet që punojnë me Programin SIGMA (Bullgaria, Republika Çeke, Estonia, Hungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumani, Sllovakia, Sllovenia) kanë dorëzuar aplikimet e tyre për anëtarësi pranë Komisionit dhe kanë mbyllur tashmë marrëveshjet e asociimit. Pjesa tjetër gjithashtu po punon për anëtarësimin. Kapacitetet administrative si dhe instrumentet rregullatore (përafrimi i legjislacionit) që duhen për të trajtuar *acquis communautaire* do të kërkojnë ndryshime të jashtëzakonshme legjislative, institucionale dhe procedurale nga vendet aplikante. Meqënëse masa në të cilën këto përgatitje janë kryer do të jetë një nga faktorët përcaktues në vendimin e Bashkimit Europian mbi hapjen e negociatave formale, këtij procesi përshtatjeje i është dhënë prioritet i lartë në këto vende.

717. Në dallimin e këtyre fazave të transformimit, konsolidimit, modernizimit dhe përshtatjes duhet pasur parasysh contingency e tyre kur aplikohen në trembëdhjetë kontekste kaq të ndryshme. Rradha e këtyre fazave, për më tepër, nuk duhet marrë si sugjerim i një “logjike”, një vazhdim kohor, dhe as një eksperience uniforme në vendet që punojnë me Programin SIGMA. Fazat e ndryshme nuk duhen dalluar as në varësi të procesit zhvillimor përkatës; në secilin rast ato përfaqësojnë rezultatin e mjediseve të ndryshme si historikë dhe tradita shtetërore specifike ose edhe kultura administrative të ndryshme. Në vend të këtyre sa u thanë, fazat mund të shërbejnë si *kategori të gjerë brenda të cilave të gjithë trembëdhjetë vendet mund të ndodhen*. Nëse më të avancuarat e kanaë kaluar këtë zhvillim tipik, katër fazat mund të ndihmojnë në identifikimin e tipit të “praktikës më të mirë” për sa i përket procesit të reformës dhe pjesët e tij përbërëse. Megjithatë kjo nuk duhet *ngatërruar me konvergjençën e sistemeve të administratës publike* të trembëdhjetë vendeve, aq më tepër me konvergjençën globale. Por duke pasur parasysh që ka një sërë ngjashëmërisht të rëndësishme të sfidave të jashtme dhe të brendshme me të cilat përballet administrata publike në Europën Qendrore dhe Lindore – dhe në fakt në mjediset Perëndimore gjithashtu – është më se e përshtatshme që organizatat ndërkombëtare të përfshihen në mbështetjen e procesit të reformës.

3. Çështjet Institucionale në Qëndër të Shtetit

718. Për sa i përket *kushteve kontekstuale të reformës administrative*, ka shënja të një konsolidimi në rritje. Në *sferën politike*, procesi i institucionalizimit të një kornize të qeverisjes demokratike ka përfunduar pak a shumë, dhe përcaktimet kryesore të regjimit të ardhshëm politik janë bërë gjithmonë e më evidente. Paparashikueshmëria dhe pasiguria e jetës politike që karakterizonte vitet e tranzicionit po reduktohet gradualisht ndërsa zhvillohen modele më të qëndrueshme të sjelljes politike. Për sa i përket *rindërtimit ekonomik*, është padyshim shumë larg nga kompletimi; tranzicioni nga planifikimi socialist tek ekonomia e tregut nëpërmjet privatizimit dhe liberalizimit të tregut është një proces shumë më kompleks dhe i vështirë sesa parashikohej fillimisht. Për më tepër, efektet ndërprerëse të këtij procesi rindërtimi si rënia e prodhimit, rritja e inflacionin dhe e papunësisë ose ulja e standarteve të jetesës, kanë qënë shumë më të rënda sesa propozuesit e reformës ishin gati të pranonin fillimisht. Megjithatë, ndërsa politika ekonomike përballet me probleme të mëdha, funksionet kryesore strukturore të ekonomive të ndryshme kombëtare

gjithashtu po fillojnë të shfaqen më qartë. Deklarata të përgjithshme në favor të krijimit të ekonomisë bazuar në treg po zëvendësohen nga politika gjithmonë e më të posaçme. Kjo ka të bëjë për shembull me: rolin e ndërmarreve publike; përzjerjen midis firmave dhe korporatave të vogla, mesatare dhe të mëdha; ose përbërja sektoriale e ekonomisë. Këtu, një analizë krahasimore tregon ndryshime domethënëse në politika ndërmjet vendeve që punojnë me Programin SIGMA, megjithëse ata ndajnë të njëjtat angazhime. Në të njëjtën kohë, po progreson krijimi i institucioneve ligjore të një sistemi të pjekur tregu ndërsa objektivat drejtuese të ekonomisë së rindërtimit po bëhen më specifike dhe politikat rrjedhimisht më të dallueshme. Për *zhvillimin administrativ*, stabilizimi i faktorëve të rëndësishëm të reformës politike dhe ekonomike nënkupton një masë të rritur të besueshmërisë dhe parashikueshmërisë. Ndërsa konteksti i administratës publike po stabilizohet, pritshmëritë politike dhe kërkesat funksionale në periudhën afat mesme dhe afat-gjatë bëhen më të dukshme. Rrjedhimisht, ka një mundësi më realiste për reformë pozitive dhe të qëllimshme, e cila shkon shumë më tej ndryshimeve *via negationis*, d.m.th refuzimi i trashigimisë administrative të “centralizmit demokratik”.

719. Përsa i përket *çështjeve institucionale*, ia vlen të përmendet që në kontrast me nivelet ndërmjetëse/rajonale dhe lokale të pushtetit vendor, riorganizimi në *qëndër të shtetit* mbeti e kufizuar tek rregullimet strukturore që ishin lidhur menjëherë me demokratizimin dhe liberalizimin ekonomik. Në pjesën më të madhe, këto rregullime të hershme u fokusuan në dy fusha: siguria e brendshme dhe administrimi ekonomik. Mund të jetë surprizë që i gjithë grupi i shtrirë e drejtorive të shtetit dhe zyrave kombëtare, të cilat formojnë bërthamën e makinerisë qëndrore të shtetit, nuk kanë qënë ende pjesë e një reforme gjithpërfshirëse. Kjo nuk do të thotë që nuk kanë ndodhur ndryshime domethënëse; dhe as që nevoja për një ri-egzaminim të institucioneve qëndrore të qeverisjes ka mbetur e papranuar. Megjithatë paqëndrueshmëria politike që nga vjeshta 1989 dhe pasiguria mbi rolin e ardhshëm të administratës qëndrore dhe marrëdhëniet e saj me nivelet sub-qëndrore të shtetit kanë penguar reforma të gjera. Megjithëse kjo ka ndryshuar thellësisht në disa raste gjatë dy viteve të fundit, mbetet ende punë domethënëse për të bërë. Në përgjithësi, mund të vëzhgohet një marrëveshje e gjerë ndërmjet politikë-bërësve që një ristrukturim gjithpërfshirës i kompetencave të drejtorive në nivel qëndror do të jetë e mundur vetëm kur detyrat e ardhshme të administratës qëndrore të jenë përcaktuar më qartë. Me fjalë të tjera, vendimet duhen marrë mbi fushën e veprimit të fuqive dhe përgjegjësive të ardhshme të administratës kombëtare dhe jo qeverisjes rajonale dhe lokale.

720. Por sado me zgjuarsi të përgatitet dhe sado me kujdes të monitorohet, sukcesi i çdo programi modernizimi varet kryesisht nga aftësia e reformatorëve të tejkalojnë rezistencën ndër-organizative ndaj ndryshimit. Mbi këtë, analistët e reformës administrative do të ishin dakort gati unanimisht që strategjitë e forcuara, që mbështeten në ushtrimin e fuqisë për të shtyrë reformat, zakonisht nuk prodhojnë rezultatet e dëshiruara. Në vënd të tyre, ato theksojnë nevojën për të adoptuar një përfaqje bindëse, që synon mobilizimin e atyre që punojnë në organizatë që do reformohet. Megjithëse do të duhen disa vjet derisa të gjykohet sukcesi i procesit administrativ, rëndësia e madhe që i është kushtuar organizimit administrativ është inkurajuese.

4. Niveli Ndërmjetës/Rajonal i Shtetit

721. Duke u kthyer tek niveli ndërmjetës/rajonali i shtetit, mund të vërehen përsëri një sërë karakteristikash të përbashkëta tek vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore. Kjo i referohet fillimisht pasigurisë së të ardhmes së nivelit ndërmjetës dhe në përgjithësi të marrëdhënieve brenda shtetit. Ndërsa zyrat e mëparshme të qarqeve u prishën gati në çdo vend, meqënëse shërbenin si organe të qeverisë, e ardhmja e nivelit rajonal është ende e hapur. Megjithëse ka konsensus mbi nevojën për ndryshim të mëtejshëm strukturor, sepse organizimi i tanishëm territorial i administratës shtetërore shihet si jo-efektiv, ka vetëm disa reforma të suksesshme; disa

eksperimente kanë dështuar. Ne ende shohim mjaft paqëndrueshmëri dhe konfuzion në lidhje me nivelin e nevojshëm ndërmjetës të në vendet e Europës qendrore dhe lindore. Autoritetet e vjetra ndërmjetëse janë diskredituar dhe dobësuar, ndërsa mënyrat e reja që promovohen kanë çuar në krijimin e njësisive të specializuara dhe dekoncentruara të administratën shtetërore. Ajo që po shfaqet është një përpjekje për të zbrërthyer nivelet e shtetit, megjithëse po shtohet ndërgjegjësimi që problemet e *koordinimit dhe kontrollit* mund të jenë në krye të procesit të reformës administrative gjatë viteve që vijnë. Për shkak të numrit të madh të institucioneve me kompetenca pjesërisht të mbivendosura, nuk duhet të jetë surprizë që deficiet në performancë i shqetësojnë reformat administrativë. Më në fund, mënyra e funksionimit të shtetit dhe niveli ndërmjetës janë zhvilluar në një *pengesë serioze* të procesit të vazhdueshëm të reformës. Meqënëse ata shërbejnë si çelës në implementimin e politikave administrative, institucionet ndërmjetëse padyshim meritojnë konsideratë të veçantë.

5. Pushteti Vendor

722. Në diskutimin e përpjekjeve për të rindërtuar pushtetin vendor në Europën Qendrore dhe Lindore, është e rëndësishme të dallohet ndërmjet ndryshimeve në kornizën normative nga njëra anë dhe praktikës aktuale të pushtit dhe administratës vendore nga ana tjetër. Megjithëse legjislacioni i reformës i adoptuar në 1990/91 nuk është pa kontradikta dhe paqartësi të brendshme dhe pjesërisht ka nevojë për klarifikim dhe specifikim, ai jep një bazë ligjore solide për ndarjen e administratës shtetërore nga pushteti vendor. Koncepti i një autoriteti shtetëror “të unifikuar” ose “homogjen” (në të cilin autoritetet vendore veprojnë si përfaqësues të pushtetit qëndror dhe janë më mënyrë të padiskutueshme në varësi të direktivave dhe kontrollit qëndror) u refuzua dhe u ndërrua me një sistem dysh, në të cilin shteti dhe pushtetet vendore veprojnë brenda sferave të veta të influencës. Duke pasur parasysh shumë raste me mjedis ende të paqëndrueshëm kushtetues, politik, ekonomik dhe social në të cilat reforma duhet të implementohet, nuk duhet të jetë surprizë që realiteti i pushtetit vendor pjesërisht është mbrapa idealit normativ: vetëm duke parë kornizën ligjore do të krijonte një panoramë të paplotësuar dhe të shtrëmbër të shtetit.

723. Legjislacioni i reformës në pushtetin vendor ka forcuar padyshim rolin e nivelit vendor dhe ka arritur të krijonte një sferë qeverisjeje me të vërtetë autonome, por shumë njerëz thonë se reformat e kanë vlerësuar shumë pak nevojën për koordinim dhe bashkëpunim inter-qeveritar dhe politikë-bërje të integruar. Kritika të tilla janë pjesërisht të justifikuara për shkak të kapaciteteve të munguara organizative dhe procedurale dhe bashkëpunimit të pazhvilluar dhe shumë të sektorializuar inter-qeveritar. Problemet e *sektorializimit* vështirësohen nga natyra e fragmentuar e hartës së pushtetit vendor. Institucione ndërmjetëse të dobëta duan të thonë që organet qendrore duhet të mundohen të ndërtojnë lidhje direkte me pushtetet vendore, një detyrë që bëhet më e vështirë nga numri i madh i njësisive vendore, veçanërisht në rastin e shumë lokalitetetve të vogla, dhe nga *mungesa e kapacitetit profesional*. Nga ana tjetër, pushtetet vendore nuk mund të mbështeten tek këshillet e konteve për të përfaqësuar interesat e tyre në nivelin e pushtetit qëndror, por iu duhet të gjejnë kanale alternative aksesit. Si rezultat, krijohet vazhdimësi e natyrës të sektorializuar dhe fragmentuar të marrëdhënieve inter-qeveritare.

724. Megjithatë, fragmentimi i nivelit vendor të shtetit jo vetëm që ka efekte të këqija mbi koordinimin dhe bashkëpunimin inter-qeveritar, ai gjithashtu dëmton aftësitë administrative të vetë pushtetit vendor. Vështirësitë që rezultojnë nga shtimi i detyrave, mungesa e eksperinecës me kornizën e ndryshuar politike, ligjore dhe financiar dhe mungesa e një drejtimi qëndror, shumëfishohen nga dekoncentrimi ekstrem i burimeve qeveritare dhe administrative në nivel vendor. Një kundërshtim i zakonshëm i reformës në pushtetin vendor është që ajo ka rezultuar në *një shtresë vendore të atomizuar* të paafte për të kryer funksionet e saj të reja në mënyrë eficiente dhe efektive. Ka shumë pak dyshime që shumë nga lokalitetet shumë të vogla me pak ose me

asnjë staf profesional dhe burime financiare shumë të kufizuara, përballen me vështirësi të mëdha në kryerjen e detyrimeve të tyre dhe nuk mund të përfitojnë nga fusha e gjerë e veprimit mbi pushtetin vendor që përfshin korniza e re ligjore.

725. Prandaj duket se reformatorët kanë pasur shpresa tepër të mëdha tek reforma e pushtetit vendor. Theksimi i kuptueshëm mbi atë që mund të quhet përqsasje “nga lart-poshtë” ka sjellë shumë mungesa: Kapacitetet e niveleve vendore ishin mbi-vlerësuar pjesërisht; nevoja për drejtim dhe kontroll qëndror ishte nën-vlerësuar; eventualisht, parimi i mbi-theksuar i autonomisë lokale ka sjellë probleme domethënëse për koordinim inter-qeveritar. Si rezultat po rritjen thirrjet për një “reformë të reformës” pjesore, duke kërkuar adoptimin e një përqsajeje më pragmatike ndaj pushtetit vendor.

6. Shërbimi Civil

726. Duke kaluar tek *çështjet e personelit*, administrata publike në vendet post-komuniste të Europës Qëndrore dhe Lindore është përshkruar konvencionalisht si e shtrirë tepër dhe me tepër personel. Rrjedhimisht, reduktimi i shërbimit civil nëpërmjet privatizimit, konsiderohet shpesh si pasojë e paevituehme e tranzicionit drejt një shërbimi publik modern, që mund të krahasohet në detyra, struktura dhe procedura me administratën publike Perëndimore. Megjithatë, një vlerësim i tillë mund të vihet në pikëpyetje në të paktën dy çështje. E para, duket se nënvlerësohen ndryshimet e mëdha në sasinë e punësimit shtetëror që egziston ndërmjet vetë vendeve Perëndimore të industrializuara. Kundërshtimi i dytë ndaj një argumenti për shkurtim të thjeshtë, bazohet në faktin që ai mundohet të mbivlerësojë madhësinë aktuale të administratës publike. Sektori i socializuar i ekonomisë kishte pjesën më të madhe të punësimit civil, por proporcioni më i madh i kësaj përbëhej nga sipërmarrje në prona shtetërore dhe kooperativa. Në kontrast, vetë administrata publike ishte relativisht e vogël. Pra, *sfida sasiore* nuk ndodhet në administratën publike por në *sektorët e socializuar të ekonomisë*.

727. Sfida më e madhe në reformimin e sektorit të personelit është adresimi i mungesave cilësore. Kjo kërkon zhvillimin e një politike personeli koherente dhe të qëndrueshme, e cila merr parasysh ndërvarësinë midis elementëve të saj qëndrore, si rekrutimi i personelit, utilizimi dhe motivimi i personelit, përfaqësimi i stafit, dhe trajnimi e kualifikimi i stafit. Deri vonë, vetë pak vende kishin mundur të formulonin dhe implementonin politika që mund të priteshin të rezultonin në përmirësime madhore të sektorit të personelit. Hapat që duhet të merren janë drejtuar për të lehtësuar disa nga vështirësitë afat-shkurtra, por shpesh kanë dështuar në trajtimin e problemeve të thella strukturore. Për më tepër, gjatë adoptimit të masave lidhur me probleme të caktuara të politikës së personelit nuk i është kushtuar vëmendje e mjaftueshme ndër-lidhjeve të tyre. Me fjalë të tjera, kanë mbizotëruar hapat e izoluar, pa referencë ndaj një reforme gjithpërfshirëse.

728. Mund të identifikohen disa faktorë që kanë ndaluar krijimin e një politike gjithpërfshirëse për personelin deri tani. Më i rëndësishmi ndoshta është, që shërbimi civil i unifikuar nuk egziston në shumë raste; në fakt, ideja e një shërbimi civil të tillë nuk ka baza në ligj. Deri tani, ka vetëm disa kode të shërbimit civil që synojnë të rregullojnë të drejtat dhe detyrimet e shërbimit publik; shumica e punonjësve të administratës publike janë në ligjin e përgjithshëm të punës. Vetëm për disa pjesë të administratës publike egzistojnë rregullore të posaçme lidhur me marrëdhëniet e punës (në forcat e sigurisë së brendshme, forcat e armatosura, policia dhe rojet e burgjeve); për pjesën më të madhe mbizotëron ideja e marrëdhënieve uniforme të punës. Efektet negative të kësaj mungese të kornizës gjithpërfshirëse ligjore për të rregulluar punësimin në sektornin publik vështirësohen nga fakti që *shpesh nuk ka një punëdhënës të vetëm*. Në vend që të punësohet nga shteti, kontratat e punës së punonjësit janë me departamente të veçanta të shtetit. Kjo sjell shumë variacion në marrëveshjet kontraktuale. Mungesa e një kornize të përbashkët

ligjire për shërbimin civil dhe pavarësia e ministrive të veçanta në çështjet e personelit e pengojnë shumë zhvillimin e një politike koherente të personelit. Për më tepër, deri vonë, nuk pranohej nevoja e një fokusi organizativ shtetëror mbi çështjet e personelit dhe për përgatitjen e legjislacionit të reformës.

729. Aprovimi i një legjislacioni për shërbimin civil është pra një përbërës jetësor i procesit të reformës. Një shërbim civil i qëndrueshëm, konkurrues, i përgjegjshëm dhe besueshëm është para-kusht për suksesin e reformës administrative por edhe për stabilitetin politik dhe zhvillimin ekonomik. Marrja përsipër e *acquis communautaire* të BE duhet të shërbejë si një stimul më shumë për reformë.

730. Rrijta e stabilitetit politik, përmirësimi i performacës dhe perspektivave ekonomike si dhe shtimi i eksperiencës së personelit të sektorit publik kanë filluar të ndërthuren për të krijuar një modernizim të thellë të administratës publike. Duke bërë këtë, kanë dalë përsëri në pah *problemet e implementimit*. Është e rëndësishme të theksohet këtu që gjatë fazave të para të procesit të transformimit, janë nënvlerësuar në mënyrë të rrezikshme strategjitë e mundshme të implementimit për të krijuar një administratë publike të përgjegjshme dhe një sistem efektiv të shtetit të së drejtës. Në reformimi e të drejtës kushtetuese dhe legjislacionit dytësor, për shembull, theksi është vënë mbi çështjet materiale; përbërja normative e akteve legjislative ka qënë në qëndër të debateve politike dhe ligjore. Në kontrast, *aspektet procedurale* janë *neglizhuar*. Në veçanti, pyetjet vendimtare mbi si të bëhen efektive e drejta kushtetuese dhe legjislacioni dytësor, çfarë vështirësish mund të dalin gjatë procesit të implementimit dhe si mund minimizohen ato, nuk janë adresuar në mënyrë sistematike. Transferimi i njohurive Perëndim-Lindje dhe ndihmë shumë të vogël në lidhje me këtë, pasi përpjekjet ishin fokusuar gati ekskluzivisht mbi asistencën ndaj aktivitetit ligjor (në veçanti përshtatja ligjore për ekonominë e tregut). Në fakt, mund të diskutohet që *ligj-bërja* për një kohë të gjatë ishte *shkëputur nga implementimi i saj*; shpesh përshtatjet legjislacioni i ri megjithëse dihej që mungonin parakushtet administrative për t'i dhënë efekte këtyre ligjeve dhe nuk mund të krijoheshin brenda një periudhe të shkurtër. Pra, legjislacioni kishte degjeneruar (dhe pjesërisht degjeron ende) në *politikë simbolike*. Rreziqet që rezultojnë duhet të jenë të dukshme: Përshtatja e ligjeve që nuk mund të zbatohen (ose që legjisluesit nuk duan t'i shohin të zbatuara) jo vetëm që diskrediton procesin legjislativ, por në periudhën afat-gjatë, diskrediton edhe vetë idenë e politikës së bazuar në shtetin e së drejtës.

731. Në rastet e rralla kur problemeve të implementimit iu është dhënë konsideratë e qartë në procesin e reformës, duket se potenciali për *aplikimin direkt të eksperiencave Perëndimore shihej në mënyrë shumë optimiste*. Eksperiencat Perëndimore gjatë dy viteve të fundit padyshim që kanë ndihmuar në caktimin e parakushteve komplekse për t'i dhënë efekt rregullave ligjore dhe vendimeve politike; deri në njëfarë mase ato kanë rritur edhe kapacitetin për hartimin e proceseve më efektive të implementimit duke identifikuar aktorët dhe burimet kryesore. Megjithatë, mësimet e nxjerra nga eksperiencia Perëndimore duken se janë pak të përdorshme në përpjekjet për të përmirësuar implementimin në Europën Qëndrore dhe Lindore. Analizat Perëndimore janë fokusuar kryesisht mbi implementimin në mjedise krahasimisht të qëndrueshme, ndërsa kornizat normative në Europën Qëndrore dhe Lindore padyshim që ende janë në një proces dinamik ndryshimi. Në përgjithësi, konteksti turbulent në të cilin ndodh (ose nuk ndodh) implementimi, do të thotë që vetëm shumë pak nga supozimet fillestare që përdoren nga politikë-bërësit dhe administratorët Perëndimore mund të aplikohen direkt në situatat e Europës qëndrore dhe lindore. Prandaj reformatorët tani theksojnë me të drejtë *ndërtimin e potencialit vendor* për të implementuar politikat thelbësore: këtu është, përsëri, i rëndësishëm procesi i *njohjes së potencialit vetjak*.

732. Në lidhje me çështjet procedurale, më sipër është bërë referencë ndaj paqartësisë së “konvergjencës globale” dhe të “modelit” të ri në reformën e administratës publike. Megjithatë, kjo nuk i ka ndaluar “gurutë e menaxhimit” apo “turistët akademikë” të promovojnë “produktet” e tyre. Vetëm tani po pranohet që në mjediset e Europës Qëndrore dhe Lindore duhet edhe “lëvizja e lopatave” edhe “drejtimi” për të mbajtur varkën mbi ujë, sepse edhe drejtimi më i kujdesshëm varet nga sukcesi i përditshëm i atyre që implementojnë politikën publike. Për më tepër, prezantimi i përfaqësive të biznesit ndaj administratës publike, siç promovohet nga konceptet e Menaxhimit të Ri Publik, mund të jetë katastrofik në sistemet e bazuar mbi tradita Evropiane në të cilat parakushtet mund të mos jenë plotësuar ose mund të refuzohen për shkak të logjikës së tyre natyrale. Në kontekstin e transformimit do të jetë veçanërisht problematike aftësia e kufizuar e sistemeve të Menaxhimit të Ri Publik për të zbutur impaktin e sjelljes së pakontrolluar të tregut të lirë. Në rastin më të mirë, mund të jetë i përshtatshëm drejtimi ndaj metodave të menaxhimit të përmirësuar, por duket e pamundur thjesht të aplikohen kulturat administrative Anglo-Saksone. Pra është e përshtatshme një thirrje për kujdes: Lidhur me çështjet procedurale, “njohja e potencialit vetjak” duhet lexuar si një rekomandim dhe jo si identifikim i një tendence mbizotëruese.

733. Krijimi i një *shërbimi civil* eficient, të përgjegjshëm dhe të besueshëm varet nga një numër parakushtesh, të cilat, nëse nuk plotësohen, mund t’i bëjnë inefektiva reformat:

- Kushti më kryesor dhe padyshim më i rëndësishmi është ai që mund të quhet *minimumi ligjor*. Pa një kornizë ligjore, të krijuar nga një ligj gjithpërfshirës për shërbimin civil për shembull, do të jetë e pamundur të tërhiqet një *élite* në shërbimin civil. Konfidenca – veçanërisht e rëndësishme për zgjedhjet individuale të karrierës gjatë proceseve të transformimit dhe modernizimit – do të sigurohet vetëm nëse detyrimet dhe të drejtat e punësimit garantojnë dhe bëhen të zbatueshme. Fleksibiliteti, që mund të ketë qenë i përshtatshëm gjatë fazave të mëparshme të reformimit të makinerisë së shtetit, tani e pengon zhvillimin e besueshmërisë dhe ekspertizës që kërkohet nga modernizimi dhe përshtatja.
- Përveç konfidencës bazuar në minimumin ligjor, duhet të ketë *mbështetje të gjerë politike* për reformën e administratës publik, si dhe *angazhim politik* për ta çuar këtë përpjekje në një përfundim të suksesshëm. Pramimi zyrtar dhe publik i rëndësisë së një shërbimi civil të solid, eficient dhe të përgjegjshëm për të siguruar një shtet demokratik, është thelbësor jo vetëm për krijimin e legjitimitetit por edhe për të rritur prestigjin social të punësimit në sektorin publik. Edhe një herë, eksperiencia historike e një aparati shtetëror të diskredituar sugjeron që duhen bërë më shumë përpjekje për të tërhequr personel të kualifikuar.
- Motivimi dhe angazhimi afat-gjatë i individëve për të punuar në sektorin publik duhet të sigurohet nëpërmjet *krijimit të një sistemi karriere*. Vetëm përshkrimet e detajuara të punës, kërkesa kualifikimi të institucionalizuara dhe prespektiva ngritjesh në detyrë që mund të llogariten nga trajtimi i barabartë dhe vlerësimet e performancës, do të mund të krijojnë një karrierë të planifikuar të nevojshme për të rritur tërheqjen e vazhdueshme të shërbimit civil. Një strukturë pagash transparente dhe mundësia e shpërblimeve lidhur me performancën plotësojnë listën e stimujve, ndërthurja e të cilëve do të kontribuojë mjaft në arritjen e cilësisë dhe vazhdimësisë së detyruar të shërbimit civil. Në këtë kontekst mund të nxirren mësim nga modelet Perëndimore, por duke i refuzuar ato jo duke i imituar. Një implementim i suksesshëm i një sistemi të tillë karriere mund t’i bënte këto shtete udhëheqës dhe jo ndjekës në krahasimin ndërkombëtar.
- Një parakusht i katërt dhe më i gjerë për krijimin e një shërbimi civil eficient dhe të suksesshëm është ndërthurja e inisiativave individuale të reformave brenda një strategjie të përgjithshme reforme. Sigurisht që nuk është e mundur – ndosha as e këshillueshme për shkak të ndryshimeve dhe përshtatjeve të vazhdueshme – që të synohet për një përcaktim “një herë e përgjithmonë” të madhësisë, formës, detyrave dhe përbërjes institucionale të sektorit publik. Por në vend që të pranohet konfuzioni dhe kaosi si shoqërues “të paevitueshëm” të

proceseve të transformimit, duhen bërë përpjekje për të përcaktuar në vija të përgjithshme objektivat afat-gjata, për të mundësuar që iniciativat e reformave të formulohen dhe implementohen si pjesë e një procesi zhvillues dhe koherent.

7. Konkluzione

734. Duke përfunduar, duhen bërë vëzhgimet e mëposhtëme që janë me interes për perspektivën krahasimore:

- Duke pasur parasysh evidencën në dispozicion, përpjekjet për të përgjithësuar gjetjet mbi reformën administrativ bëhen të vëshira nga fakti i thjeshtë që *vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore* janë ende në faza shumë të ndryshme të zhvillimit të tyre administrativ. Ato që dallojnë janë karakteristikat e ngjashme, por kontekstet kombëtare, traditat shtetërore, kulturat administrative janë shpesh shumë të ndryshme për të mundësuar përgjigje të krahasueshme. Duke pasur parasysh presionet kohore nën të cilat duhet të bëhen plotësisht funksionale marrëveshjet e asociimit përpara negociatave të BE, egziston rreziku i mbi-përgjithësimi të kërkesave të asistencës për vende të ndryshme.
- Duke egzaminuar *përpjekjet e ndryshme për reformë*, modeli mbizotërues është ende ai i “reformë me lajmërim”, “reformë me legjislacion” dhe/ose “reformë me program”. Pra ka një *mospërputhje të madhe të qëllimeve dhe rezultateve faktike/ndryshimeve reale*. Duke parë më nga afër ndikimin e reformave të veçanta në vende të ndryshme është konfirmuar karakteri i vlerësimeve të bazuara vetëm në hartimin e teksteve legjislative, zhvillimin e programeve specifike të reformave dhe numrin e shumë të deklaratave zyrtare.
- *Tendenca për të pasur përqsasje “nga lart-poshtë”* ndaj reformës shoqërohet nga një *perceptim asimetric i nevojave*. Theximi i tepërt i çështjeve të pushtetit qëndror plotësohet nga nën-vlerësimi i nevojës për të ndërtuar kapacitetet rajonale dhe për të shqyrtuar eksperimentet e bëra me ligjislacionin shumë liberal të pushtetit vendor që nga 1989. Kjo mungesë pranimi ka çuar në inbalanca rajonale dhe një numër pabarazish të rënda sociale. Tashmë kjo është pranuar por nuk është dhënë vemendja e duhur për çështjet e komplikuar të marrëdhënieve inter-qeveritare që janaë të lidhura me to. Siç u përmend në shumë vende të Europës qëndrore dhe lindore marrëdhëniet ndërmjet pushtetit qëndror, rajonal dhe vendor janë ende një pengesë e madhe në implementuar politikat e reformave. Këto rrethena po rëndohen edhe nga fakti që rrallë përputhen përpjekjet për reforma territoriale me ato sektoriale.
- Përmëtepër duket se ka një nevojë *urgjente për proceset e përmirësuar të koordinimit dhe bashkëpunimit*. Një karakteristikë specifike e këtyre vendeve është jo vetëm që koordinimi, bashkëpunim dhe madje edhe kanalet e komunikimit ndërmjet ministrive mbeten të pazhvilluara, por edhe që mungon një kuptim themelor i nevojës për të krijuar dhe mbajtur procese të tilla me nivele të tjera të shtetit. Inefiçenca e shumë programeve ambicioze të reformave në administratën publike mund ta ketë shkakun në historikët e të kaluarës komuniste: Zyrtarët shtetërorë nuk e kuptojnë mjaftueshëm nevojën për bashkëpunim horizontal dhe vertikal.
- *Programet e përgjithshme të asistencës* për administratën publike padyshim që *nuk e kanë humbur ende justifikimin e tyre*. Që ato janë ende shumë të rëndësishëm mund të ilustron duke iu referuar situatës në vendet ku qeveritë e reja përballen me detyrën e ri-egzaminimit të stukturave qeveritare nga e para. Iniciativat e kushtueshme dhe të vlefshme sektoriale ose specifike kanë rrezik të mos jenë efektive nëse kapacitet kryesorë administrative dhe/ose të ekspertizës mungojnë ende.
- Në lidhje me *çështjet e personelit*, duhen *vlerësuar përpjekjet* për të përmirësuar trajnimin përpara shërbimit dhe në shërbim. Duket se politikat që u ndoqën gjatë fazave të para të procesit të transformimit nuk i kanë përmbushur qëllimet e tyre. Tani është e nevojshme të

bëhet një *vlerësim* i saktë *i nevojave* për secilin vend për të përdorur fondet në mënyrë më efektive. Skemat e “trajnimin masiv” mund të bëhen kundër-produktive nëse përfaqësuesit e firmave konsultative (që shpesh janë shumë të rinj) nuk japin informacionin e duhur specifik për problemet. Kjo nuk do të thotë që aftësitë e përgjithshme administrative janë të sigurtatashmë. Megjithatë rezultatet e analizave të nevojshme duhet të përdoren për të drejtuar trajnimin në fushat e mbetura problematike. Për më tepër, analiza të tilla priten të zbulojnë kërkesa për probleme shumë specifike. Këtu duhet eksploruar nëse i duhet dhënë prioritet një politike të “binjakëzimit të ministrive” apo më mirë të “binjakëzimit të profesionalistëve”.

- Është e dukshme që *implementimi* i politikave të ndryshme është bërë *pengesë kryesore për procesin e reformës*. Po rritet sensibilizimi mbi faktin që për të pasur reforma me rezultate të suksesshme ka nevojë për institucione, për knoë-hoë proceduriale si dhe personel të kualifikuar. Kjo duhet të inkurajojë jo vetëm përfundimin e reformave horizontale dhe theksimin e mëtejshëm mbi politikat sektoriale, por edhe për të përforcuar përpjekjet për *përmirësimin e sistemeve të qeverisjes* të vendeve në ndërtim. Në lidhje më këtë, do të ishte mirë të krijoheshin “pika kontakti” për të shkëmbyer informacion mbi reformën administrative dhe çështje të ngjashme, veçanërisht në ato vende të cilat ende nuk kanë një përjasje pozitive ndaj zhvillimit institucional dhe stabilizimit administrativ.
- Në këtë kontekst, është përsëri e nevojshme që të pranohet që administrata publike është si subjekt ashtu edhe objekt i reformës. Çështjet e *monitorimit të performacës administrative* dhe të *rritjes së kontrollit dhe përgjegjshmërisë* nuk duhet të konsiderohen si të një rëndësie të neglizhueshme. Duhet dreguar kujdes i veçantë në formulimin e termave të referencës për trajnimet dhe projektet e tjera të reformës në një nivel të detajuar që është i nevojshëm për të mundësuar vlerësim kuptimplotë cilësor mbas përfundimit. Kjo padyshim që do të kërkojë edhe përforsimin në të njëjtën kohë të *kapaciteteve të auditimit* në vendet që po ndërtohen.
- “*Mësimi nga praktika*” nuk mjafton më për nevojat e reformës për vendet në zhvillim; duhet shtuar edhe “*mësimi nga eksperiencia*”. Kjo i referohet jo vetëm ndihmës dhe asistencës nga mjediset “Perëndimore” por edhe mundësisë së përdorimit të eksperiencave të realizuara në vendet fqinje. *Programet shumë-kombëshe, bashkëpunimi ndër-rajonal dhe projektet ndërkufitare* duhet të kenë më shumë rëndësi. Mundësia e përfitimit nga eksperiencia e të tjerëve mund të shtojë një *përjasje më të fortë multilaterale ndaj reformës administrative* sesa është parë deri sot. Duhet theksuar edhe efektiviteti i kostove të projekteve të tilla; politikat përkatëse pra duhet të inkurajohen nga organizatat ndërkombëtare dhe donatorët bilateralë.
- *Kapacitetet për të thithur programe specifike* janë të shpërndara në mënyrë të pabarabartë nëpër vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore. Pra, mund të merren parasysh që duhet më shumë aftësi implementimi në fusha specifike politikash. Kjo kërkon që të aplikohet një perspektivë më e gjerë në reformën administrative, d.m.th të pranojë ndryshimin e ndërsjelltë të strukturave organizative, kërkesave proceduriale, burimeve dhe personelit.
- Përsa i përket *asistencës së jashtme*, ka një tendencë për të “*rishpikur rrotën*”. Kjo është e kuptueshme në rastet kur disa nga programet e para të asistencës kanë dështuar (d.m.th. në fushat e legjislacionit të shërbimit civil ose zhvillimit rajonal), por mund të sinjalizojë drejtim të gabuar të burimeve duke konsideruar mundësinë e të mësuarit nga ekseperiencia në kontakte të tjera. Ka rrezik që rutinat e pëditshme të degjenerohen në modelin e përdorur të “hedhjes së parave drejt problemeve”.
- Pavarësisht nga përpjekjet e ndryshme për reformë dhe prioritetet e ndryshueshme të asistencës, *nuk ka një kornizë koherente politike* që të mundësojë programe asistence afatgjata, të ndërlidhura dhe mbështetëse në mënyrë të ndërsjelltë. Për të shmangur dyfishimin e kushtueshëm, përpjekjet për *iniciativat e decentralizimit* për të marrë parasysh rrethanat specifike, duhet të *plotësohen* me një kornizë të përgjithshme të prioritetëve të politikave që do të ndiqen, efekte synergetic për t’u përdorur dhe procese të ndërsjellta mësimi. Divergjenca e problemeve administrative, rrethanave politike dhe ekonomike si dhe

potenciali i zhvillimit kanë nevojë për një farë decentralizimi, por do të ishte katastrofike nëse do të neglizhohej në të njëjtën kohë edhe udhëzimi strategjik.

- Deri tani donatorët kanë treguar një përzjerje të përqsasjeve fillimisht “të orientuara nga supply”, pastaj “të orientuara nga kërkesa”, “të orientuara nga nevoja” dhe tashmë “të orientuara nga aderimi”. Kjo ka çuar në *konfuzion* dhe kundër-produktivitet në procesin e reformës.
- Mungesa e koordinimit ndërmjet donatorëve bilateralë, organizatat ndërkombëtare dhe projekte specifike ka sjellë ndonjëherë një *duplikim të përpjekjeve* dhe një perceptim konfuz nga ana e vendeve që marrin ndihmën. Duhet përmendur këtu që intervistat me administratorët e Europës qendrore dhe lindore kanë treguar një farë zemërimi për faktin që shpesh i është dashur të diskutonin të njëjtat çështje me delagatë të ndryshëm të huaj, dhe duke marrë pjesërisht këshilla konfliktuale në raste të ndryshme. Duket së duhet të ketë profile më të qarta dhe një ndarje më të saktë të punës. Përqsasjet e ndryshme të institucioneve donatore mund të kthehen në një avantazh, nëse ndahen sa më larg rolet e udhëzimit strategjik dhe të këshillave për zgjidhjen e problemeve.
- Lidhur me aderimin në BE duhet *pranuar lidhja ndërmjet përafritit ligjor dhe reformës së administratës publike* shumë më shumë sesa është pranuar deri tani. Procesi i menaxhimit duhet të sigurojë që programet individuale të këtyre dy fushave të jenë të lidhura. Kjo i referohet nevojës për të përdorur mbivendosjet institucionale dhe proceduriale si dhe për të synuar trajnimin ashtu siç duhet.
- *Për ta çuar më tej asistencën ndërkombëtare* – përveç përfundimit të programeve të përgjithshme të asistencës për administratën publike në fushat kryesore horizontale dhe sektoriale – duhet *përqëndruar mbi elementët kryesore të strategjisë së para-aderimit*, si plotësimin, kushtëzimin si dhe mbi zhvillimin nga programet mbi probleme specifike. Sigurisht është e thjeshtë të flitet për këto çështje dhe është ndryshe të trajtohen ato në procesin e menaxhimit.
- Së fundi, duhet përmendur se *programet shumë-kombëshe* e kanë treguar vlerën e tyre si *instrumente fleksibël* që kanë disa avantazhe mbi përqsasjet një-kombëshe. Ato lehtësojnë transferimin e informacionit, eksperiencën dhe “praktikat më të mira” përtej kufijve. Kjo mundëson *përqsasje krahasimore* për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta për të gjithë vendet pjesëmarrëse. Për të kundëdr-peshuar tendencat e decentralizimit të programeve të posaçme për vende të ndryshme, pozicioni i programeve shumë-kombëshe mund të përforcohej.

LISTA E PJESËMARRËSVE

(Vetëm në Anglisht)

Athinë, 8-10 Tetor 1997

(në rradhë alfabetike sipas shtetit, pastaj sipas individëve)

SHQIPËRIA

Z. Bujar Bala
Shef i Sektorit të BE
Ministria e Punëve të Jashtëme
Drejtoria e Bashkëpunimit Euro-Atlantik
Bulevardi "Xhan D'Ark" Nr 6
Tirana

tel: (355 42) 62065
fax: (355 42) 62084/2085

Z. Krenar Loloçi
Këshilltar Ligjor i Kryeministrit
Zyra e Kryeministrit
Bulevardi "Dëshmoret E Kombit"
Tirana

tel: (355 42) 35398
fax: (355 42) 28498

Z. Rustan Petrela
Drejtor, Zyra e Kryeministrit
Departamenti i Administratës Publike
Bulevardi "Dëshmoret et Kombit"
Tirana

tel: (355 42) 30846
fax: (355 42) 28498

BULLGARIA

Z. Ivo Draganov
Këshilltar i Zëvendës Kryeministrit
dhe Ministër i Arsimit
Këshilli i Ministrave
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia

tel: (359 2) 887 2068
fax: (359 2) 981 1736

Znj. Zlatina Nikolova
Kryetare e Departamentit të Kancelarisë
Këshilli i Ministrave
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia

tel: (359 2) 981 4964
fax: (359 2) 882 726

Znj. Jasmine Popova
Drejtoare e Drejtorisë së Integritimit Evropian
Ministria e Punëve të Jashtëme
2 Ul. al. Zhendov
BG-1113 Sofia

tel: (359 2) 737 412
fax: (359 2) 707 589

REPUBLIKA ÇEKE

Znj. Petra Bartáková
Drejtorja e Koordinimit të

tel: (420 2) 241 82513
fax: (420 2) 241 82046

Marrëdhënieve me BE
Ministria e Punëve të Jashtme
Loretánské námestí 5
118 00 Pragë

Z. Petr Kubernát
Drejtor, Drejtoria e Koordinimit
të Marrëdhënieve me BE
Ministria e Punëve të Jashtme
Loretánské námestí 5
118 00 Pragë

tel: (420 2) 241 82175
fax: (420 2) 241 82046
e-mail: s_okeu@mzv.cz

Znj. Eva Pauknerová
Këshilltare e Kryeministrit
Zyra e Kryeministrit
Nabrezi Edvarda Benese 4
118 00 Pragë 1

tel: (420 2) 290 0563
fax: (420 2) 240 02317
e-mail: pauknero@vlada.cz

ESTONIA

Z. Henrik Hololei
Drejtor i Zyrës së Integritimit Evropian
Kancelaria Shtetërore
Lossi Plats 1A
EE 0100 Talin

tel: (372) 631 6721
fax: (372) 631 6724
e-mail: henrik@ep.rk.ee

Znj. Mari Pedak
Drejtoreshë Drejtorie
Pushteti Vendor dhe Zhvillimi Rajonal
Ministria e Punëve të Brendshme
Pikk 57
EE-0001 Talin

tel: (372) 612 5100
fax: (372) 612 5101
e-mail: mari@sisemin.gov.ee

Z. Aivar Rahno
Asistent i Sekretarit të Shtetit
State Chancellery
Lossi Plats 1A
EE 0100 Talin

tel: (372) 631 6749
fax: (372) 631 6994
e-mail: aivar@ep.rk.ee

“ISH REPUBLIKA JUGOSLLAVE E MAQEDONISË”

Z. Plamen Georgievski
Asistent i Ministrit të Drejtësisë
Ministria e Drejtësisë
"Veljko Vlahovic" bb
91 000 Shkup

tel: (389 91) 230-723
fax: (389 91) 226-975

Z. Idjet Memeti
Zv. Sekretar i Shtetit
Shërbimi Ekspert i Shtetit
bul. "Ilenden" bb

tel: (389 91) 115-239
fax: (389 91) 113-710

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

91 000 Shkup

Z. Dragan Tilev
Drejtor i Njësisë së Koordinimit të Ndhmës
bul Ilinden bb
91 000 Shkup

tel: (389 91) 239 165
fax: (389 91) 113 710

HUNGARIA

Z. Zsolt Becsey
Drejtor
Sekretariati i Shtetit për Integrim
Ministria e Punëve të Jashtme
Bem Rakpart 47
H-1027 Budapest

tel: (36 1) 458 1075
fax: (36 1) 214 6884

Z. Endre Kovács
Këshilltar i Lartë
Drejtorja Ndërkombëtare
Ministria e Brendëshme
XII Németvölgyi út 41
H-1903 Budapest

tel: (36 1) 266 2645
fax: (36 1) 266 3048

Z. Imre Verebelyi
Komisioner i Shtetit për
Modernizimin e Administratës Publike
Kossuth Ter 4
H-1055 Budapest

tel: (36 1) 268 3200
fax: (36 1) 268 3202

LETONIA

Z. Edvins Andersons
Drejtor
Drejtorja e Menaxhimit të Projekteve
Kanceleria Shtetërore
36 Brivibas Blvd
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 4447
fax: (371) 721 3505

Znj. Solvita Harbacevica
Nën Drejtore
Byroja e Integritimit Evropian
Elizabetes 57
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 6672
fax: (371) 728 7904
e-mail: eib@eib.gov.lv

Znj. Svetlana Proskurovska
Drejtore
Byroja e Reformës në Administratën Publike
Raina Bulv. 4
LV-1050 Riga

tel: (371) 722 3109
fax: (371) 722 3148
e-mail: bpar@com.latnet.lv

LITUANIA

Znj. Teresélé Kazlauskiené
Zëvendës Ministre
Ministria e Reformave në Administratën Publike
dhe Autoriteteve Lokale
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 620 110
fax: (370 2) 226 935

Z. Adolfas Savicius
Sekretar Shtetëror
Zyra e Kryeministrit
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 626 595
fax: (370 2) 221 088

Z. Virgilijus Savickas
Këshilltar i Kryeministrit
Zyra e Kryeministrit
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 627 041
fax: (370 2) 619 953
e-mail: v.savickas@ervk.lt

HOLLANDA

Z. Jos van der Steen
Këshilltar i Lartë
Punët Ndërkombëtare
Ministria e Brendëshme
Schedeldoekshaven 200
2500 EA Hagë

tel: (31 70) 302 7078
fax: (31 70) 302 7634

POLONIA

Z. Viktor Marek Anselm
Drejtor i Departamentit për Negociatat e Aderimit
Zyra e Komitetit për Integrimin Evropian
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Varshavë

tel: (48 22) 694 6719
fax: (48 22) 694 6988

Znj. Izabella Dudzin
Drejtoreshë e Përgjithshme e Kancelarisë
së Kryeministrit
1/3 Al. Ujazdowskie
00-583 Varshavë

tel: (48 22) 628 7870
fax: (48 22) 694 7296

Znj. Elëira Kucharska
Drejtoreshë e Përgjithshme e Zyrës së
Komitetit për Integrimin Evropian
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Varshavë

tel: (48 22) 694 9327
fax: (48 22) 694 6988

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

RUMANIA

Z. Grigore Lapusanu
Sekretar Shtetëror, Shef i Departamentit për
Administratën Publike Lokale
Piata Victoriei 1
71 201 Bukuresht

tel: (40 1) 659 5090
fax: (40 1) 311 3641

Z. Florin Lupescu
Drejtor
Departamenti i Integritit Evropian
Drejtoria e Bashkëpunimit Institucional
Victoria Palace, Victoria Square 1
Bukuresht

tel: (40 1) 222 3692, 222 5470
fax: (40 1) 222 5470
e-mail: uca@mail.kappa.ro

Z. Laurentiu Tachiciu
Sekretar i Shtetit për Reformën
Këshilli i Reformës
Drejtoria e Reformës Ekonomike
Piata Victoriei 1
71 201 Bukuresht

tel: (40 1) 222 5973
fax: (40 1) 222 3691

SLLOVAKIA

Z. Stanislav Becica
Shef i Zyrës së Ministrisë
Ministria e Brendëshme
Pribinova 2
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 321 166
fax: (421 7) 362 222

Z. Frantisek Pauliny
Drejtor
Drejtoria e Bashkëpunimit Ndërkombëtar
Ministria e Brendëshme
Drienova 22
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 23 41 42
fax: (421 7) 23 58 57

Z. Jaromir Turanec
Asistent Egzekutiv
Drejtoria e Integritit Evropian
Zyra e Shtetit e Republikës së Sllovakisë
Namestie Slobody 1
813 70 Bratislava

tel: (421 7) 531 44 61, 533 3689
fax: (421 7) 533 38 38

SLLOVENIA

Z. Zarko Bogunovic
Nën Sekretar i Shtetit
Shef i Kabinetit të Ministrisë të Brendshme
Ministria e Brendëshme
Stefanova 2

tel: (386 61) 21 77 35
fax: (386 61) 30 23 08

61 000 Ljubljana

Z. Peter Jeglic
Nën Sekretar i Shtetit
Ministria e Brendëshme
Beethovna 3
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 172 4273
fax: (386 61) 125 14 86
fax: (386 61) 172 4253

Znj. Tatjana Koselj
Këshilltare
Zyra e Çështjeve Evropiane
Slovenska 27
61 000 Ljubljana
(nga 13/10/97: Kabinet i KM Këshilltare për Çështjet Evropiane)

tel: (386 61) 178 1101
fax: (386 61) 178 1101

GREQIA (Vendi organizues)

Z. Vassilis Andronopoulos
Drejtor i Përgjithshëm
Drejtoria e Përgjithshme për Çështjet e Personelit
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendëshme,
Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 3311
fax: (30 1) 339 3300

Z. Stavros Benos
Zëvendës Ministër
Ministria e Brendëshme,
Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Av.
106 74 Athinë

Z. Christos Boursanidis
Këshilltar për Arsimin dhe Kërkimet
Qendra Kombëtare e Administratës Publike
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athinë

tel: (30 1) 349 6244
fax: (30 1) 342 8049

Znj. Irimi Bovoli
Qendra Kombëtare e Administratës Publike
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athinë

tel: (30 1) 349 6273
fax: (30 1) 342 8049

Znj. Alexandros Denezakos
Juriste, Këshilltare Speciale Shkencore
Drejtoria e Përgjithshme e Modernizimit Administrativ
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendëshme,
Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Ave

tel: (30 1) 333 3337
fax: (30 1) 339 3300

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

106 74 Athinë

Znj. Maria Diamantopoulou
Sekretare e Parë e Ambasadës
Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm për Çështjet
Evropiane, Ministria e Punëve të Jashtme
1 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 4017
fax: (30 1) 339 4201

Znj. Anna Giobre
Juriste
Njësia e Çështjeve Ligjore të Komunitetit
Ministria e Ekonomisë Kombëtare
Platia Syntagmatos, Athinë

tel: (30 1) 333 2341
fax: (30 1) 333 2130

Znj. Vissaria Griva, Drejtore
Drejtoria e Çështjeve Ndërkombëtare
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendëshme,
Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 3478
fax: (30 1) 339 3427

Z. Antonis Kaltsounis
Këshilltar për Arsimin dhe Kërkimet
Qendra Kombëtare e Administratës Publike
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athinë

tel: (30 1) 349 6211
fax: (30 1) 342 8049

Z. Themistoklis Kouroussopoulos
President Honorar i Këshillit të Shtetit
President i Qendrës Kombëtare e Administratës Publike
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athinë

tel: (30 1) 349 6201
fax: (30 1) 342 8015

Znj. Maria Lekka
Sekretariat i Përgjithshëm i Punëve Publike
182 Charilaou Trikoupi Str
101 78 Athinë

tel: (30 1) 644 2090
fax: (30 1) 644 2090

Z. Nikiphoros Manolas
Këshilli i Këshilltarëve Ekonomikë
Ministria e Ekonomisë Kombëtare
Platia Syntagmatos, Athinë

tel: (30 1) 333 2545
fax: (30 1) 333 2527
e-mail: soe1@athena.compulink.gr

Znj. Vassiliki Mesthaneos
Këshilltare për Arsimin dhe Kërkimet
Qendra Kombëtare e Administratës Publike
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athinë

- Znj. Georgia Michalakakou-Rokana
Kërkuese
Qendra për Planifikimin dhe Kërkimin Ekonomik
22, Ippocratous Street
106 80 Athinë
tel: (30 1) 362 7810
fax: (30 1) 361 1136
- Z. Sarantis Pantelias
Këshilltar i Ministrisë të Mjedisit, Zhvillimit Urban
dhe Çështjeve Publike
182 Charilaou Trikoupi Str
101 78 Athinë
tel: (30 1) 644 9502
fax: (30 1) 644 9502
- Znj. Anastassia Papastilianou
Shefe e Drejtorisë së Informatikës
Qendra Kombëtare e Administratës Publike
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athinë
tel: (30 1) 349 6279
fax: (30 1) 342 8049
e-mail: ideplhol.gr
- Znj. Maria Politopoulou
Drejtoreshë
Drejtorja e Administrimit dhe Financës
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendëshme,
Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athinë
tel: (30 1) 339 3341
fax: (30 1) 339 3390
- Znj. Aikaterini Polychronaki
Këshilltare për Arsimin dhe Kërkimet
Qendra Kombëtare e Administratës Publike
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athinë
tel: (30 1) 349 6270
fax: (30 1) 342 8049
- Znj. Nelli Sakellariadou
Këshilltare Speciale Shkencore
Koordinuese e Ministrisë për Programin SIGMA
Drejtorja e Përgjithshme e Modernizimit Administrativ
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendëshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athinë
tel: (30 1) 339 3378
fax: (30 1) 339 3427
- Znj. Vassiliki Sakellariou
Drejtoreshë
Drejtorja e Koordinimit dhe Implementimit
të Rregullore të Llogarive Publike
Zyra e Përgjithshme e Llogarive
Ministria e Financës
23, Lekka Street, Athinë
tel: (30 1) 331 3648
fax: (30 1) 331 3650
- Znj. Alkaterini Samoni
tel: (30 1) 339 4097

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

Këshilltare Ligjore
Shefe e Shërbimit Special Ligjor të Çështjeve Evropiane
Ministria e Punëve të Jashtme
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athinë

fax: (30 1) 339 4202

Znj. Vassiliki Sarantopoulou
Drejtoreshë e Përgjithshme
Drejtoreshë e Përgjithshme e Modernizimit Administrativ
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendshme,
Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 3496

fax: (30 1) 339 3300

Z. Vincenzo Scordamaglia
DG Honorar i Këshillit të
Bashkimit Evropian
61 Keas Street
112 55 Athinë

tel: (30 1) 228 1016

Z. Dimitrios Sfikas
Drejtor
Drejtoreshë e Zhvillimit Organizativ
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 3131

fax: (30 1) 339 3100

Z. George Siolavos
Drejtor i Përgjithshëm
Ministria e Zhvillimit
Platia Kanigos, Athinë

tel: (30 1) 381 7159

fax: (30 1) 382 1707

Znj. Calliope Spanou
Asistent Professore, Universiteti i Athinës
Këshilltare e Ministrit të Brendshëm,
Administratës Publike dhe Decentralizimit
77 Mavromichali Street
106 80 Athinë

tel: (30 1) 360 2560

fax: (30 1) 360 2560

Z. Photis Spathopoulos
Jurist, Shef i Njësisë të Çështjeve Ligjore të Komunitetit
Ministria e Ekonomisë Kombëtare
Platia Syntagmatos, Athinë

tel: (30 1) 333 2341

fax: (30 1) 333 2130

Znj. Ermioni Tavernari
Shefe sektori
Drejtoreshë e Përgjithshme e Politikës Ekonomike
Drejtoreshë e Marrëdhënieve me BE
Ministria e Ekonomisë Kombëtare

tel: (30 1) 333 2638

fax: (30 1) 333 2760

Platia Syntagmatos, Athinë

Znj. Vassiliki Tselenti
Drejtoare
Drejtoria e Reformës Administrative
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendëshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 3499
fax: (30 1) 339 3427

Znj. Helen Verikaki
Drejtoare e Çështjeve Ndërkombëtare
Sekretariati i Përgjithshëm për Administratën Publike
Ministria e Brendëshme, Administratës Publike dhe Decentralizimit
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 3568
fax: (30 1) 339 3427

Znj. Stamatina Vodina
Jurist, Këshilltar Special Shkencor
Shërbimi Ligjor i Çështjeve Evropiane
Ministria e Punëve të Jashtme
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athinë

tel: (30 1) 339 4100
fax: (30 1) 339 4202

Znj. Maria Zaoussi
Njësia e Programeve Phare/TACIS
Drejtoare e Marrëdhënieve me Vendet e Europës
Lindore dhe të Ballkanit
Ministria e Ekonomisë Kombëtare
Kornarou 1 and Ermou
105 63 Athinë

tel: (30 1) 328 6236
fax: (30 1) 328 6234

KOMISIONI EVROPIAN

Znj. Carolyn Leffler-Roth
Menaxhere e Detyrave (DG1A/B5)
Komisioni Evropian SC27 2/5
200 rue de la Loi
B-1049 Bruksel, Belgjikë

tel: (32 2) 296 74 70
fax: (32 2) 296 80 40

Z. G. Zavvos
Këshilltar
Drejtoare e Përgjithshme 1A
Komisioni Evropian 200 rue de la Loi
B-1049 Bruksel, Belgjikë

tel: (32 2) 299 56 59
fax: (32 2) 299 38 61

EKSPERTËT

Z. Hans Brunmayr
Nën Drejtor i Përgjithshëm
DGF

tel: (32 2) 285 9197
fax: (32 2) 285 79 34

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

Këshilli i Bashkimit Evropian
175 rue de la loi
1048 Bruksel, Belgjikë

Z. Francisco Granell
Drejtor, DG8
Komisioni Evropian
200 rue de la Loi
1000 Bruksel, Belgjikë

tel: (32 2) 299 98 54/53
fax: (32 2) 299 29 05

Profesor Joachim Jens Hesse
Qendra Evropiane për Krahasimin e
Qeverive dhe Politikave Publike
Rheinbabenallee 49
D-14199 Berlin, Gjermani

tel: (49 30) 841 7510
fax: (49 30) 841 75111

Dr. Vitor Martins
Ish Sekretar i Shtetit për Çështjet Evropiane
ave Sidónio Pais 24 — 3E
1050 Lisbon, Protugali

tel: (351 1) 352 8511
fax: (351 1) 353 3812

Profesor Les Metcalfe
EIPA, O.L. Vrouëplein 22
NL-6201 BE Maastricht, Hollandë

tel: (43 3) 29 62 22
fax: (43 3) 21 42 37

Profesor Anargyros Passas
Sekretar i Përgjithshëm i
Qendrës Kombëtare për Administratën Publike
17 konstantinopoleos str
151 2L Athinë, Greqi

tel: (30 1) 612 2021
fax: (30 1) 612 2021

Profesor Jean-Louis Quermonne
Professeur émérité des Universités
6 allée de la Roseraie
38240 Meylan, Francë

tel: (33 4) 76 41 01 23
fax: (33 4) 76 82 60 70

Ambasador Byron Theodoropoulos
Ish Sekretar i Përgjithshëm i Ministrisë së Jashtme
dhe Kryetar i Grupit Negociues për
Aderimin e Greqisë në BE
Athinë, Greqi

tel: (30 1) 360 5392

STAFI I SIGMA-s

Z. Richard Allen
Këshilltar i Lartë
Buxhetimi dhe Shpërndarja e Burimeve

tel: (33 1) 45 24 1300
fax: (33 1) 45 24 1301

Z. Michal Ben-Gera
Administrator Kryesor
Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Rregullimi

tel: (33 1) 45 24 1398
fax: (33 1) 45 24 1305

Z. Bob Bonwitt
Drejtor i Programit SIGMA

tel: (33 1) 45 24 1310
fax: (33 1) 45 24 1300

Z. Linda Duboscq
Koordinatore Projekti
Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Rregullimi

tel: (33 1) 45 24 1317
fax: (33 1) 45 24 1305

Z. Jacques Fournier
Këshilltar i Lartë
Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Rregullimi

tel: (33 1) 45 24 1308
fax: (33 1) 45 24 1305

Z. Kjell Larsson
Këshilltar i Lartë
Mbikqyrja Administrative, Kontrolli Financiar dhe Auditi

tel: (33 1) 45 24 1373
fax: (33 1) 45 24 1300

Znj. Winnie Marshall
Asistente Projekti
Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Rregullimi

tel: (33 1) 45 24 1308
fax: (33 1) 45 24 1305

Z. Staffan Synnerström
Këshilltar i Lartë
Menaxhimi i Shërbimit Publik

tel: (33 1) 45 24 1315
fax: (33 1) 45 24 1305

Z. Tony Verheijen
Administrator
Politikë-Bërja, Koordinimi dhe Rregullimi

tel: (33 1) 45 24 1313
fax: (33 1) 45 24 1305