



Për përdorim të gjërë

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

DREJTORIA E QEVERISJES PUBLIKE E ZHVILLIMIT TE TERRITORIT

Përkthimi nga teksti anglisht

GOV/SIGMA(2007)7

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

ORGANIZIMI I ADMINISTRATËS QENDRORE SHETETËRORE
POLITIKAT DHE INSTRUMENTAT

BOTIMI SIGMA:Nr.43

Qëllimi kryesor i dokumentit është të sigurojë orientime bazuar mbi një qasje krabasuese ndaj politikë-bërësve mbi hartimin e legjislacionit mbi organizatën dhe funksionimin e administratës së shtetit. Si rrjedhim ai është shkruar në një mënyrë praktike, ndonëse ai synon pak a shumë të hartojë disa përgjithësime.

Originali
Anglisht

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



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

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

OECD nuk mban përgjegjësi për cilësinë e përkthimit.

Dizajni dhe printimi:



Përktheu:

Redaktoi: Ledi Bianku



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

**ORGANIZIMI I ADMINISTRATËS QENDRORE:
Politikat dhe Instrumentat**

DOKUMENT I SIGMA-S NR. 43

Pregatitur për Sigma-n nga Michal Ben Gera

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

PROGRAMI SIGMA

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

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

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

Gjatë vitit 2007 Sigma ka punuar me këto vende partnere:

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

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

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

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

<http://www.sigmaxweb.org>

E drejta e autorit OECD, 2007

Aplikimi për lejen e riprodhimit ose të përkthimit të materialit të plotë apo të pjesëshëm duhet të dërgohet në adresën e mëposhtme: Drejtorisë së Shërbimeve të Botimit, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

PARATHËNIE

Ky dokument është përgatitur nga Programi Sigma me kërkesën e Zyrës së Qeverisë së Republikës Çeke. OECD-ja ka punuar së tepërmi gjatë viteve të fundit mbi çështje që kanë lidhje me dimensionin organizativ të administratës kombëtare dhe veçanërisht mbi fenomenin e “agjencifikimit” dhe ndikimin e tij mbi strukturat e qeverisë. Ajo ka botuar tashmë një sërë analizash , duke përfshirë një botim të detajuar krahasues mbi Qeverisjen Publike të Shpërndarë (2002) . Sigma gjithashtu ka nxjerrë botime mbi këtë temë në kuadrin e menaxhimit të shpenzimeve publike dhe duke iu referuar vendeve në tranzicion .

Ky botim i OECD-së u nxit nga problemet e shkaktuara prej decentralizimit administrativo-funksional në rritje në vendet e saj anëtare. Pyetjet kryesore të ngritura kanë qenë në linjën e: A garanton departamentalizimi (mbajtja e të gjithë përgjegjësisë brenda ministrisë) kontroll më të mirë dhe menaxhim më të efektshëm të shërbimeve administrative dhe të shërbimeve të tjera publike apo, përkundrazi, agjencifikimi (në kuptimin e krijimit të organeve të shkëputura) rezulton në menaxhim më të mirë dhe në depolitizim?

Ky dokument është përgatitur kryesisht nga Profesor Jacques Ziller i Departamentit të Ligjit të Institutit European në Firenze, Itali. Ai bën një inventar të punëve të botuara nga Drejtoria OECD GOV, duke riprodhuar disa nga pjesët më të mira përshkruese dhe normative të këtij botimi në Aneksat 1 dhe 2. Nga autori janë përdorur gjithashtu burime të tjera , i cili gjithashtu e bazon analizën e tij në njohurinë që ai ka rreth administratave të Shteteve Anëtare të BE-së, njohuri kjo e përfutur në kuadrin e konsulencave dhe të trajnimit si edhe të kërkimit akademik.

Ky botim shfrytëzon punime të tjera të OECD-së, por e thëllon dhe e zgjeron fushën e punimeve të bëra deri tani duke përshkruar modelet ekzistuese Europiane për organizimin e administratës shtetërore qendrore, si edhe kuadrot e tyre ligjore dhe duke e vënë në diskutim idenë se zakonisht ekziston një model i shpërhapur i shërbimeve publike të cilat u besohen zakonisht organeve autonome të cilat ndodhen “në gjatësinë e krahut” të qeverive. Shembujt janë marrë kryesisht nga Shtetet Anëtare të BE-së dhe nga institucionet e BE-së, pasi këto të fundit janë veçanërisht të përshtatshëm duke patur parasysh parimin e besnikërisë dhe të detyrimeve të një Shteti Anëtar të BE-së.

Shpërqendrimi i sipërpërmendur administrativo-funksional në vendet e OECD-së është motivuar nga kërkimi për efektshmëri, kursime shtesë dhe përmirësim në ofrimin e shërbimeve, nga

1. Ndërmjet të tjerave, “Vendosja e tabelave në kopshtin zoologjik — nga agjencifikimi në një zgjedhje më parimore të formave organizative të qeverisë”, artikull i shkruar nga Derek Gill veçmas nga OECD-ja dhe botuar në Fletoren e Buxhetit të OECD-së, vol. 2, nr. 1 dhe në Përmbledhjen mbi Politikat të OECD-së, Modernizimi i Sektorit Publik: Të ndryshosh organizatat, 2004.

2. OECD (2002), Qeverisja Publike e Shpërndarë: Agjencitë, Autoritetet dhe organet e tjera të Qeverisë, OECD, Paris.

3. Sigma (2001), Menaxhimi i Shpenzimeve Publike: Një Libër Referencë për Vendet në Tranzicion, OECD, Paris dhe SIGMA (2001), Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli i Agjencive Publike, Botim i Sigmës nr. 32, OECD, Paris.

4. Për një përmbledhje të detajuar të literaturës dhe të burimeve në Internet mbi modernizimin e administratës publike në 29 vende Europiane, shih Hermann Hill (2006), Quellen zur Veräaltungsmoernisierung in den Staaten Europas — Bücher, Aufsätze, Internet”, Deutsche Hochschule für Veräaltungswissenschaften, Speyer (Speyerer Arbeitsheft Nr. 183, 266 fq.). Ndër botimet më të fundit, shih Annie Chemla Lafay dhe Céline Cholf (2006), 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l’OCDE : Convergence et systémique, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, Paris (i disponueshëm në internet në adresën:

http://www.comite_histoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/etudes/bi-

lan_de_25_ans_de_r/view?igpde_lang_redirect=1) dhe Office parlementaire d'évaluation de la législation (2006), Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié (i disponueshëm në:

http://www.senat.fr/rap/r05_404_1/r05_404_11.pdf).

nevoja për më tepër transparencë dhe neutralitet në organet që rregullojnë tregjet dhe nga vullneti i mirë për të tërhequr ekspertë “të pavarur”, si edhe qytetarët e ndikuar, në procesin vendimmarrës në fusha të caktuara. Në disa vende, vëzhguesit kanë identifikuar gjithashtu arsye të tjera për krijimin e organeve autonome, domethënë për shmangien nga ligji administrativ dhe për uljen e pengesave ligjore në rekrutim dhe në skemat e pagesës për stafin në këto agjenci.

Që prej fillimit të këtij shpërqendrimi, kanë lindur shqetësime për një humbje të mundshme të kontrollit politik, dobësim të përgjegjshmërisë publike (mungesë transparence, kontrollin e vështirë prej degës legjislative), koordinim të dobët i politikave për shkak të fragmentimit të hartimit të politikave, si edhe për shkak të sjelljes jo-etike në sektorin publik dhe një sistem të dobësuar të garancive për të drejtat e qytetarëve. Si rrjedhojë, ky dokument është gjithashtu vlerësues dhe kritik ndaj përvojave të vendeve të ndryshme, pasi një prej objektivave të tij kryesorë është t'u ofrojë këshillim mbi politikën hartuesve të politikave në Republikën Çeke mbi hartimin e legjislacionin mbi organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore.

Vlerësimi kritik i ndikimit të agjencifikimit, i cili përbën edhe bazën e këtij dokumenti, në mënyrë logjike e bëjnë autorin të këmbëngulë mbi pyetjet dhe përgjigjet që duhen bërë nga hartuesit e politikave dhe jo të japë vetëm një përshkrim të detajuar të strukturave ekzistuese, në mënyrë të veçantë në përmbledhjen e hollësishme krahasuese, Qeverisja Publike e Shpërndarë — Agjencitë, Autoritetet dhe Organet e tjera Qeveritare, dhe në botimin për politikën, “Organizimi i Ministrive dhe i Agjencive: Tendencat më të fundit në Vendet Anëtare të OECD-së”. Fragmentet më të dobishme të këtyre dy botimeve janë përfshirë si shtojca në këtë dokument.

Një nga qëllimet kryesore të këtij dokumenti është t'u ofrojë këshillim mbi politikën, hartuesve të politikave në Republikën Çeke mbi hartimin e legjislacionin mbi organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore. Prandaj ai është shkruar me një orientim praktik dhe devijon nga standardet akademike përsa i përket zhvillimeve teorike dhe referencave ndaj botimeve dhe materialeve të tjera. Pavarësisht kësaj, ai përpiqet të arrijë në përgjithësi.

Dokumenti mundet gjithashtu të jetë i dobishëm për çdo vend të Europës Qendrore dhe Lindore, duke përfshirë Shtetet e Reja Anëtare të BE-së dhe shtetet e tjera të cilat kanë qenë më parë pjesë e sistemit komunist, ku “agjencifikimi” përbënte një situatë më se të zakonshme shumë kohë përpara se të fillonte tranzicioni drejt demokracisë. Kjo përshkruhet (Beblavý, 2001) si “paradoksi i autonomisë komuniste” :

“Meqenëse komunizmi (apo realizmi socialist siç quhej zyrtarisht dhe deri diku në mënyrë të përshtatshme në vetë këto vende) nënkuptonte një sistem totalitar të bazuar në pronësinë e përbashkët të të gjitha mjeteve prodhuese dhe një sistem politik shtypës dhe ndërhyrës, si personat e huaj dhe ata të brendshëm shpesh kanë tendencën ta shikojnë atë si një mjedis me një nivel shumë të ulët të autonomisë të aktorëve individualë në çdo fushë. Një pikëpamje e tillë çon drejt perceptimit të të gjithë shoqërisë komuniste si një hierarki e centralizuar dhe e integruar vertikalisht dhe horizontalisht, ku qendra (p.sh. komiteti qendror i partisë komuniste dhe aparati i tij qeveritar) drejtonte burimet dhe aktivitetet e sektorëve, e organizatave dhe të individualëve. Në mënyrë specifike në rastin e aparatit shtetëror, kjo çon në identifikimin e strukturave të tilla me ministri të integruara vertikalisht në vendet e OECD-së përpara se të fillonte fushata e agjencive. Për rrjedhojë, është e lehtë të perceptosh ngjashmëri ndërmjet rënies së komunizmit dhe fillimit të reformave në vendet e OECD-së, për të ofruar më tepër atutonomi për disa pjesë të makinerisë qeveritare.

Një përjasje e tillë nuk merr parasysh disa fakte tepër të rëndësishme. Hierarkia zyrtare e ndërthurur fort, përbante mijëra organizata me autonomi ligjore dhe miliona individë. Ndërkohë që sistemi mund të mbështetej deri në një farë mase në aftësinë e tij për të përdorur arbitrarisht pushtetin për zgjidhjen e konflikteve ndërmjet interesave në këtë hierarki, përdorimi arbitrar i pushtetit në vetvete ishte një përgjigje e pamjaftueshme ndaj rutinave të përditshme të administratës në një shoqëri komplekse. Sistemi komunist zgjati nga 40 deri në 70 vjet në vendet e Europës Qendrore dhe

1. Miroslav Beblavý (2001), "Të kuptuarit e Valëve të Agjencifikimit dhe të Problemeve Qeverisëse që ato kanë ngritur në Vendet e Europës Qendrore dhe Lindore", prezantim në konferencën e organizuar nga OECD-ja në Bratislavë më 22 deri 23 Nëntor 2001 dhe e pritur nga Qeveria Sllovaqe.

Lindore si një ekonomi e industrializuar ku qytetarëve u ofrohej një supershtet social nga-djepi në varr (pavarësisht çështjeve në cilësi, reagueshmëri dhe aftësinë për të krijuar pasuri). Asnjë sistem ekonomik, politik dhe social nuk do të ishte në gjendje të mbijetonte kaq gjatë në këto kushte komplekse nëse nuk do të kishte zhvilluar një sistem relativisht të parashikueshëm për zgjidhjen e konflikteve si ndërmjet interesave individuale dhe atyre të organizatave.

Meqenëse hierarkia përfshinte jo vetëm sektorin publik siç kuptohet në vendet e OECD-së, por gjithashtu të gjithë sektorin e korporatave (kompanive), problemet e mirënjohura të rrjedhës së informacionit dhe asimetritë e informacionit ishin edhe më të mprehta sesa në sektorët publikë të vendeve të OECD-së për shkak të problemeve të rrezes së kontrollit dhe mungesës së sistemeve të përgjegjshmërisë. Menaxherët e organizatave ishin zotërit e vërtetë të sistemit për shkak të pozicionit të tyre unik në rrjedhën e informacionit dhe në vendimmarrje. Meqenëse sektorët "publikë" dhe "korporatë" trajtoheshin në mënyrë të barabartë nën sistemin komunist — të dy kontrolloheshin nga ministritë sektorale dhe i nënshtroheshin një mjedisi të ngjashëm rregullator — ky turbullim çoi jo vetëm në atë që kompanitë filluan të silleshin si "shërbim publik", por gjithashtu "nëpunësit civilë" filluan të silleshin si menaxherë korporatash.

Rezultati ishte se sistemi komunist i dhuroi trashëgimtarëve të tij demokratikë një sistem me një numër të madh organizatash individuale si në sektorin "publik" ashtu edhe në atë "korporatë" me funksione të dedikuara. Këto organizata shpeshërë bazoheshin në parimin e agjencisë për një qëllim të vetëm dhe sistemi komunist kishte rregulla të sakta për përgatitjen e buxhetit, menaxhimin dhe për procedurat e burimeve të tyre njerëzore.

Pavarësisht kësaj, këto organizata zakonisht nuk kishin sisteme përgjegjshmërie, përveç mbikqyrjes që u bëhej atyre nga ministritë. Nga ana tjetër, ato kishin një numër marrëdhëniesh ligjore ndonjëherë të vëna në zbatim nga gjykatat me elementë të tjerë të qeverisjes. Meqenëse vetë organizatat e "sektorit publik" dhe ministritë e tyre i shikonin ato në mënyrë të barabartë me "korporatat" (meqenëse ishte gjithsesi e paqartë se çfarë i takonte kujt) dhe meqenëse kuadri rregullator ishte i ngjashëm, kjo çoi në një nivel të lartë qoftë të autonomisë de juro ashtu edhe të asaj de facto.

Gjatë tranzicionit, kjo filozofi u përforcua nga një mentalitet "nevojë për të-mbijetuar" i shkurtërmeve dramatike në shpërndarjen e buxhetit, ku organizatat publike inkurajoheshin dhe detyroheshin të nxirrnin të ardhura, pavarësisht misionit dhe përshtatshmërisë së kësaj përjasjeje.

E gjitha kjo ka çuar në një situatë ku trashëgimia e vërtetë e komunizmit nuk është një sektor publik i disiplinuar dhe hierarkik, por një situatë kaotike "liri-për-të-gjithë", ku organizatat shpesh kanë një autonomi, të drejta dhe përgjegjësi të përcaktuar me ligj dhe stafi i tyre, sidomos menaxherët ndiejnë disa të drejta joformale pronësie dhe dallimi ndërmjet mentalitetit të sektorit publik dhe atij privat është i turbullt ose jo eksistues në sytë e shumicës prej aktorëve. Sigurisht që një situatë e tillë influençoi edhe proceset e agjencifikimit gjatë periudhës së tranzicionit".

Pikërisht përballë këtij realiteti Zyra e Qeverisë Çeke i kërkoi Sigma-s analiza krahasuese dhe njohuri mbi Shtetet Anëtare të BE-së dhe institucioneve të BE-së. Si rrjedhojë, ky dokument përqëndrohet fillimisht në dimensionin organizativ të administratave kombëtare dhe mbështetet në një vlerësim kritik të ndikimit që “agjencifikimi” ka mbi strukturat e qeverisjes. Ai i referohet veçanërisht mekanizmave të përgjegjshmërisë të cilat janë vënë (ose jo) në zbatim nga vendet e BE-së për të garantuar koherencë politikash në të gjithë administratën shtetërore, kontrollin e fondeve publike dhe shkallën e reagimit të qeverisë si e tërë ndaj pritshmërive të qytetarëve. Këto mekanizma duhen ekzaminuar duke patur parasysh detyrimet e të bërit një Shtet Anëtar i BE-së, që do të thotë respektimi i parimeve dhe i rregullave të përcaktuara në traktatet e BE-së dhe të KE-së si edhe në legjislacionin e BE/KE-së dhe në përputhje me parimin e besnikërisë, siç është formuluar në nenin 10 të Traktatit të krijimit të Komunitetit Europian:

Shtetet Anëtare do të marrin të gjitha masat e nevojshme, qofshin këto të përgjithshme apo të veçanta, për të garantuar përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga ky Traktat apo që vijnë si rezultat i veprimeve të ndërmarra nga institucionet e Komunitetit. Ato do të lehtësojnë kryerjen e detyrave të Komunitetit... Ato nuk do të ndërmarrin asnjë masë e cila mund të rrezikonte arritjen e objektivave të këtij Traktati.

Së dyti, dokumenti fokusohet gjithashtu mbi këtë temë nga një perspektivë institucionale e BE-së. Është veçanërisht interesante të shqyrtohet rastin e agjencive ekzekutive të Komunitetit Europian, i cili përbën një prej përpjekjeve të rralla për të formuluar në mënyra të ndryshme elementët që nevojiten në përgjithësi për krijimin dhe drejtimin e agjencive, kuadrin e shkruar rregullator i cili është lehtësisht i arritshëm (si p.sh Rregullorja e Këshillit (EC) Nr. 58/2003 e 19 Dhjetorit 2002 e cila formulon statutin për agjencitë ekzekutive të cilave u duhen besuar detyra të caktuara në menaxhimin e programeve të Komunitetit - shih Aneks 4) . Ndërkohë që kjo nuk duhet të konsiderohet si një model që duhet ndjekur domosdoshmërisht, rregullorja ka avantazhin që është tepër e detajuar, përsa i përket trajtimit të problemeve që kanë nevojë të rregullohen. Për më tepër, ka shumë mundësi që ajo do të përdoret si një referencë në Vendet Anëtare të BE-së në tërësi. Për këtë arsye teksti i rregullores është përfshirë si një shtojcë e këtij botimi.

Përgjegjshmëria demokratike bën të mundur kapërcimin e paradoksit të autonomisë komuniste në organizatë dhe në funksionimin e administratës, por në të njëjtën kohë sjell edhe probleme të tjera, të cilat dokumenti i trajton së bashku me zgjidhjet, qofshin këto realiste ose jo, të cilat janë të parashikuara në disa prej Shteteve që kanë qenë Anëtare të BE-së përpara vitit 2004. Në këto vende mbetet ende një sfidë thelbësore, ajo e hartimit të kuadrove ligjore organizacionale të përgjithshme për administratën, të cilët vendosin një ekuilibër të qëndrueshëm ndërmjet autonomisë menaxheriale dhe përgjegjshmërisë politike dhe administrative. Një skemë e tillë duhet të përfshijë kuadro të qartë për të evituar arbitraritetin, ndërkohë që në të njëjtën kohë lejon liri veprimi legjitime në vendimmarrjen menaxheriale.

Për informacion të mëtejshëm mbi këtë botim, ju lutem kontaktoni Z. Francisco Cardona, Këshilltar i Lartë pranë **Sigma-s (francisco.cardona@oecd.org)**.

2. Rregullorja është botuar në Fletoren Zyrtare të Komunitetit Europian (Official Journal of the European Communities), n° L 11 e datës 16 Janar 2003, f. 1 8. Për fat të keq, nuk ekzistojnë versione në gjuhët e Vendeve të reja Anëtare të BE-së, pasi ajo është botuar përpara zgjerimit të muajit Maj 2004.

TABELA E PËRMBAJTJES

PROGRAMI SIGMA.....	3
PARATHËNIE.....	4
1. PRAKTIKAT MË TË MIRA, MODELET, REFORMA DHE ETIKETAT.....	9
Modelet Europiane të Qeverisjes.....	9
Përdorimi i modeleve dhe i praktikave të huaja për reformë.....	10
Agjencitë, qeveria “në gjatësinë e krahut” dhe keqkuptimet linguistike.....	12
2. LLOJET E STRUKTURAVE ORGANIZATIVE QË VIJNË SI REZULTAT I SPECIALIZIMIT BRENDA QEVERISË.....	13
a) Sfondi konceptual i Organizimit dhe i Funksionimit të Administratës Shtetërore Qendrore.....	14
b) Arsyet për specializimin organizativ dhe agjencifikimin.....	16
c) Llojet e njësive, agjencive dhe të autoriteteve të specializuara organizative.....	25
d) Delegimi administrativ si një alternativë ndaj agjencifikimit?.....	26
3. KRIJIMI I STRUKTURAVE TË SPECIALIZUARA ORGANIZATIVE.....	28
a) Kufizimet kushtetuese dhe politike.....	28
b) Kuadri ligjor për krijimin e strukturave të specializuara organizative.....	29
c) Hartimi i kuadrove institucionalë dhe i mjeteve të qeverisjes të strukturave të specializuara organizative.....	31
d) Garantimi i koordinimit të strukturave të specializuara organizative.....	34
e) Kapaciteti për reformim ose për të eliminuar strukturat e specializuara organizative si kushte për ndryshim.....	36
SHTOJCA 1.....	38
SHTOJCA 2.....	41
SHTOJCA 3.....	52
SHTOJCA 4.....	66

1. PRAKTIKAT MË TË MIRA, MODELET, REFORMA DHE ETIKETAT

Modelet Europiane të Qeverisjes

Përsa i përket organizimit administrativ, pasoja është se shpeshherë të kuptuarit e përbashkët të modeleve, të institucioneve dhe të koncepteve merret i mirëqenë, ndërkohë që në realitet klishtë dhe keqkuptimet dominojnë sapo shkëmbimet ndërmjet zyrtarëve dhe politikanëve shkojnë përtej fushës së një politike të mirëpërcaktuar dhe të kufizuar. Konsulentët e menaxhimit dhe gjithashtu shumë akademikë, nuk janë më të mirë përse i përket përdorimit të analizës krahasuese dhe për këtë arsye është e nevojshme të tërhiqet vëmendja e hartuesve të politikave për të përvetësuar konceptet kyçe dhe fenomenet që duhen patur parasysh për reformën në administratën publike.

Profesionistët shpesh i referohen “modeleve”, ndërkohë që shkencëtarët socialë të familjarizuar me kategoritë e Max Ueberit i referohen “llojeve ideale”. Ajo çka këto dy formulime, të cilat i referohen një përshkrimi të thjeshtuar të realitetit për qëllime analizimi dhe vlerësimi, kanë të përbashkët është se ato lehtësisht i keq-orientojnë dëgjuesit dhe lexuesit të besojnë se një përshkrim apo një analizë duhet marrë si një recetë (një model që do të duhet të zbatohet dhe të referohet si ideali, në kuptimin e formës më të mirë). Për të shmangur këtë rrezik, të tjerët (akademikët, si edhe politikanët, nëpunësit publikë dhe gazetarët) përdorin fjalën “paradigmë”, e cila është e qartë vetëm për ata që njohin etimologjinë e saj, ndërkohë që është “një fjalë e përdorur së tepërmi nga ata të cilëve do t’u pëlqente të kishin një ide të re, por që nuk mund të mendojnë për një të tillë.”

Termi “paradigmë” përdoret shumë shpesh kur trajtojmë atë çka referohet si “ndryshimi i paradigmes”, që është një ndryshim në konceptin ose modelin dominues dhe për këtë arsye është veçanërisht i pëlqyeshëm në literaturën mbi reformën dhe menaxhimin e ndryshimit. Shumica e literaturës mbi agjencifikimin i referohet një “ndryshimi të paradigmes” në organizimin e qeverisë. Megjithatë kjo mund të jetë e vërtetë për vende të veçanta (kryesisht në Mbretërinë e Bashkuar në vitet ‘80), nuk ekzistojnë prova empirike se kjo është e vërtetë për të gjitha apo shumicën e vendeve të OECD-së, pasi shumica e formave organizative të ekzaminuara mbi temën “qeverisje e shpërndarë” kanë ekzistuar që prej 50 vitesh, apo që prej një shekulli ose më tepër.

Pavarësisht kësaj, është e rëndësishme të kuptohet se shumica e sistemeve Europiano-perëndimore të qeverisë u ngritën në fakt në shekujt 19 dhe 20, bazuar në modele që ishin mjaftueshmërisht të ngjashme për t’u konsideruar si një “model standard European i Administratës”, i cili është krejtësisht i ndryshëm nga modeli qeverisës Suedez dhe ai i SHBA-

1. Fjala paradigmë vjen nga fjala në gjuhën Greke παράδειγμα e cila do të thotë “model” ose “shembull”, nga fjala παραδεικνύωai që do të thotë “demonstroj”.
2. Mervyn Allister King, ish-Zëvendës Guvernator, Banka e Anglisë (burimi Wikipedia, the Free Encyclopaedia, <http://en.ëikipedia.org>).
3. Zbulimi i Thomas Khun-it mbi “Ndryshimin e Paradigmes” si një motor që çon në evolucionin shkencor është abuzuar. “Fraza është abuzuar në “të folurit e tipit marketing” dhe konsiderohet shpesh një fjalë në modë, por pa kuptim në këtë kontekst. Kjo është tashmë aq e përhapur saqë Larry Trask e rradhit atë në librin e tij Kujdes nga Gafat (Mind The Gaffe) si një frazë që nuk duhet përdorur kurrë si edhe këshillon të bëhet kujdes kur lexohet çfarëdo materiali që e përmban këtë fjalë” (burimi Wikipedia, the Free Encyclopaediae, <http://en.ëikipedia.org>).

Sistemi Amerikan është i strukturuar si në nivel federal ashtu edhe në nivel shtetesh në varësi të shpërndarjes së pushteteve ndërmjet degëve ekzekutive dhe legjislative të qeverisë (modeli presidencial/kongresional) dhe pasqyron rolin e rëndësishëm të gjykatave në sistemin e SHBA-së, i cili nuk është përsëritur në vendet Europiane.

Franca, Gjermania dhe Mbretëria e Bashkuar referohen shpesh si ofruesit e modeleve Europianë për administratat, megjithëse ato në asnjë mënyrë nuk janë të vetmet vende që mund të identifikohen si prototipe të sistemeve Europiano-Perëndimore të qeverisjes. Sistemi Austriak, i cili ka patur goxha ndikim në Europën Qendrore dhe në Italinë e Veriut në shekullin e 19-të, reflekton disa karakteristika thelbësore specifike të cilat janë të ndryshme krahasuar me përvojën Gjermane. Për më tepër, shumë karakteristika të sistemeve administrative të të tre vendeve të përmendura më sipër kanë lidhje me madhësinë e tyre relativisht të rëndësishme — përsa i përket territorit dhe çka është akoma më e rëndësishme përsa i përket popullatës — dhe për këtë arsye nuk janë shumë domethënëse për vende relativisht më të vegjël. Pavarësisht kësaj, megjithëse secili prej vendeve më të vogla ka një administratë publike me një numër karakteristikash tepër të dallueshme (veçanërisht Holanda), si grup ato janë ndikuar në një shkallë të madhe nga sistemet e fqinjëve të tyre më të mëdhenj.

Vendet nordike përbëjnë përjashtim. Ndërkohë që Finlanda dhe Suedia kanë ruajtur sisteme shumë specifike, Danimarka dhe Norvegjia kanë ndjekur disa karakteristika të modelit Suedeze dhe disa të modelit standard European. Zvicra ka një sistem unik qeverisjeje, për shkak të formës së saj federale dhe po aq për shkak të regjimit të saj kushtetues — i cili nuk është as një sistem parlamentar, si në pjesën tjetër të Evropës, as një sistem presidencial/kongresional, si në SHBA — dhe gjithëpranisë së demokracisë gjysëm-të drejtpërdrejtë. Këto karakteristika unike e bëjnë shumë të vështirë referimin ndaj Zvicrës si një burim frymëzimi për reformën në organizimin e qeverisë.

Italia është një rast veçanërisht interesant, pasi strukturat administrative të Mbretërisë së Italisë pas bashkimit në vitin 1864 ishin ato të Mbretërisë së Piedmont Sardenjës, të cilat në fakt ishin modeluar sipas sistemit administrativ francez, që prej dekadave të para të shekullit 19. Këto struktura ishin të zbatuara në një mënyrë tepër uniforme pas bashkimit të Italisë, por në kontekste shumë të ndryshme përsa i përket kulturës së qeverisë dhe strukturave të saj. Në Veri, Lombardia dhe Veneto patën përvojën e Administratës së efektshme – por të huaj dhe autokratike – asaj Austriake. Në Jug, ekzistonte një strukturë mjaft e vogël dhe jo e efektshme qeverisëse nën regjimin reaksionar, autokratik dhe të korruptuar të Burbonëve të Mbretërisë së Dy Siçilive. Pjesa qendrore e Italisë gjithashtu kishte struktura qeverisëse tepër të larmishme, që kombinonin traditën e qeverisjes së qytetit me trashëgiminë e opozitës së vjetër ndërmjet Guelfëve dhe Gibelinëve (që do të thotë ndërmjet aleatëve të Perandorit dhe aleatëve të Papës), e cila shpjegon edhe sot në një farë mase dobësinë e vazhdueshme të administratës së shtetit Italian.

Përdorimi i modeleve dhe i praktikave të huaja për reformë

Shkëmbimi i “praktikave më të mira” ndërmjet hartuesve të politikave dhe nëpunësve publikë të vendeve të ndryshme është një burim i madh frymëzimi për reformë në fushën e politikave, së bashku me planet endogjene të reformës të agjencive të qeverisë të ngarkuara për ofrimin e shërbimit publik, konsulencën për menaxhimin dhe botimet akademike në fushën e administratës publike dhe atë të menaxhimit publik.

Larmia dhe numri i madh i këtyre burimeve të frymëzimit kanë avantazhin e shumëfishimit të shembujve dhe të pikëpamjeve, të cilat mund të ndihmojnë në arritjen e një organizimi më të mirë

Shih Jacques Ziller (2001), “Modelet Europiane të Qeverisjes: Drejt një Mozaiku me Pjesë që Mungojnë” në Çështjet Parlamentare, f. 102-119.

të shërbimeve të qeverisë. Pavarësisht kësaj, ato kontribuojnë gjithashtu në rritjen e mjegullimit të koncepteve si edhe në pasigurinë rreth realitetit të strukturave, të rregullave dhe të funksioneve organizative. Kjo nga ana tjetër kthehet lehtë në një pretekst si për reforma të nxituara ashtu edhe për një rezistencë pasive ndaj ndryshimit.

Në kuadër të anëtarësisë në BE, shkëmbimi i “praktikave më të mira” promovohet si një mjet kryesor i “Koordinimit me Metodë të Hapur”, i cili luan një rol qendror në “Strategjinë e Lisbonës”, të adoptuar në vitin 2000 me objektivin për ta bërë BE-në “ekonominë më konkurruese dhe më të bazuar tek dijet dinamike në botë, deri në vitin 2010, të aftë për një rritje të qëndrueshme ekonomike, me më shumë vende pune dhe përmirësim të tyre dhe me koherencën sociale më të madhe.”

Pa u zgjatur me meritat e Strategjisë dhe të Metodës së Hapur së Koordinimit, duhet theksuar se kjo ka forcuar presionin ndaj nëpunësve publikë dhe ndaj politikanëve të Shteteve Anëtare të BE-së, për të paraqitur arritjet dhe organizimin e tyre në mënyrën më të favorshme të mundshme (sidomos në rastin e shteteve “të vjetra” anëtare) dhe për të demonstruar një qëndrim pozitiv ndaj metodave dhe mënyrave të organizimit të vendeve të tjera anëtare – që konsiderohen si më të efektshme. Pavarësisht kësaj, kjo gjë më së shpeshti ndodh pa shpenzuar kohë për të përdorur mjetet e analizave krahasuese.

Nëse një analizë krahasuese e shëndetshme do të çojë drejt reformës institucionale, është e nevojshme, siç shprehet edhe Beblavy (2001), që të ekzistojë një preokupim i sinqertë për të garantuar njëtrajtësi në vend në krijimin e institucioneve dhe të agjencive. Njëtrajtësi në vend do të thotë që rregullat aktuale që qeverisin aktivitetet e agjencisë dhe stimujt e sjelljes janë reciprokisht mbështetës në kërkim të një funksionimi eficient, efikas dhe të përgjegjshëm të një organizate. Me fjalë të tjera, ajo çka është e rëndësishme nuk është një transplant i plotë ndër-kufitar i një institucioni, por mënyra se si çdo dispozitë institucionale zë vend brenda një sistemi të caktuar ligjor kombëtar, si edhe me rregullat jozyrtare në vendin ku do të zërë rrënjë kjo zhvendosje.

Përsa i përket ndërtimit të institucioneve, reformës dhe menaxhimit të ndryshimit në administratën publike, është e nevojshme që praktikatat nga vendet e huaja të vendosen në kontekstet e tyre ligjore, politike dhe sociale, jo vetëm për t'i bërë ato më të kuptueshme, por gjithashtu për të përcaktuar nëse ia vlen të përpiqesh t'i importosh apo t'i imitosh ato. Është e vërtetë se modelet apo praktikatat e huaja mund të përdoren si një iniciativë në mënyrë që të përfshihet modernizuesit në politikë, në shërbimin publik dhe në segmentet e ekonomisë dhe të shoqërisë civile të cilët kanë një interes të përgjithshëm dhe/ose interesa të veçanta qartësisht të identifikueshme në funksionimin më të mirë të administratës publike, por përdorimi i modeleve dhe i praktikave të huaja duhet të përfshihet në strategjinë e përgjithshme për reformë dhe menaxhimin e ndryshimit dhe të garantojnë njëtrajtësi vendore, siç e pamë edhe më lart.

Pavarësisht kësaj, edhe e kundërta e kësaj është gjithashtu e vërtetë. Përdorimi i modeleve dhe i praktikave të huaja mund të nxisë reagimin e elementëve më konservativë në shoqëri dhe në shërbimin publik, të cilët mund t'i instrumentalizojnë ndjenjat nacionaliste në mënyrë që të refuzojnë reformat, të cilat mund të dobësojnë statusin e tyre. Veç kësaj, përdorimi i modeleve dhe i praktikave të huaja mundet gjithashtu të lërë mënjanë profesionistët më të mirë në shërbimin publik dhe ekspertët më të mirë të administratës publike së një vendi, në politikë, në ekonomi dhe në shoqërinë civile. Reagimi i parë mund të vijë nëse modelet dhe praktikatat e referuara duket se janë tepër të huaja për sistemin në fuqi të vendit dhe kulturën e tij dhe kjo mund të sjellë largimin e talentit kombëtar nëse përdorimi i praktikave të huaja dhe jo i atyre kombëtare, krijon përshtypjen se politikanët kombëtarë të cilët duan të reformojnë sistemin nuk e njohin atë sa duhet. Ky aspekt dy-kahësh i përdorimit të modeleve dhe i praktikave të huaja është qartësisht edhe më i pranishëm kur ekspertiza e huaj përdoret për hartimin dhe/ose zbatimin e reformave organizative.

Nëse hartuesit e politikave e konsiderojnë të dobishëm dhe të përshtatshëm përdorimin e një procesi “big bang” për menaxhimin e tyre të ndryshimit, përdorimi i modeleve dhe i praktikave të huaja mund të jetë i përshtatshëm në fillim në mënyrë që të hartohen plane dhe projekte reformash. Megjithatë, ekziston akoma një rrezik i madh se disa nga faktorët thelbësorë ku bazohet funksionimi i mirë i një sistemi të huaj janë anashkaluar ose thjesht nuk mund të riprodhohen në vendin ku duhen kryer reformat.

Në qoftë se, përkundrazi, procesi i reformave bazohet në përfshirjen e të gjithë, ose të paktën shumicës së nëpunësve publikë dhe të aktorëve të tjerë, modelet dhe praktikat e huaja mund të përbëjnë akoma një vlerë. Duhet bërë një përzgjedhje tepër e kujdesshme e modeleve dhe e praktikave; përzgjedhje mbi meritat e tyre përkatëse dhe çka është akoma më e rëndësishme mbi kapacitetin që ato kanë për t’u zhvendosur, si edhe mbi ngjashmëritë në kulturën dhe zakonet organizative si të vendeve “eksportues” ashtu edhe të atyre “importues”. Një nga problemet e rëndësishme është se ato çka perceptohen si ngjashmëri, mund të jenë fare mirë të bazuara në klishe apo elementë historikë që kanë evoluar aq shumë saqë kjo ngjashmëri thjesht nuk mund të mbijetojë.

Agjencitë, qeveria “në gjatësinë e krahut” dhe keqkuptimet linguistike

Një pjesë e literaturës që ka lidhje me çështjen kryesore të këtij botimi pasqyron një ndërgjegjësim mbi vështirësitë linguistike gjatë analizimit dhe krahasimit të aspekteve organizative dhe operacionale të sistemeve të qeverisë. Botimet ndonjëherë përpiqen të ofrojnë një analizë të etiketave të përdorura në vendet e ndryshme ose edhe një komplet përkufizimesh. Pavarësisht kësaj, nuk ekziston një fjalor i pranuar gjerësisht i koncepteve dhe i termave që kanë lidhje me organizimin e administratës publike, as për vendet e OECD-së as për Shtetet Anëtare të BE-së — qoftë edhe për qëllime statistikore. Për këtë arsye është tepër e rëndësishme që të tregohet kujdes i veçantë kur përdoret çdo lloj literature mbi organizimin qeveritar për qëllim të reformave politike dhe i njëjti paralajmërim është i vlefshëm edhe për këtë botim.

Për më tepër, përdorimi i modeleve dhe i praktikave të huaja çon shumë lehtë në përdorimin e parrullave dhe të etiketave që janë në modë. Kjo është veçanërisht e vërtetë për shkak të përdorimit të Anglishtes jo si gjuhë të nënës në shumicën e literaturës akademike dhe të raporteve politike. Duhet të theksohet se edhe ndërmjet folësve autoktonë të Anglishtes të cilët janë specialistë në çështjet që kanë të bëjnë me administratën publike, të njëjtat fjalë kanë një kuptim shumë të ndryshëm nga njëri vend në tjetrin.

Një nga shembujt më të mirë është përdorimi i fjalës “agjenci”, që qëndron në thelb të interesimit të këtij dokumenti me fenomenin e “agjencifikimit”. Në Mbretërinë e Bashkuar dhe në një shkallë të madhe në vendet Anglisht-folëse të Komonuelthit, përdorimi i termit “agjenci” ka hyrë në modë në dy dekadat e fundit si një koncept i përgjithshëm që përdoret për strukturat organizative të administratës shtetërore të cilat supozohet se kanë një shkallë autonomie menaxheriale. Fjala parrullë këtu është “të qënurit në gjatësinë e krahut të ministrit”. Mund të jetë me vlerë të vërehet se të jesh fizikisht në gjatësinë e krahut do të thotë të jesh aq pranë me dikë tjetër sa të mund të kapesh, të arrihesh, të goditesh, që në fakt nuk është ndoshta kualifikimi më i mirë për pavarësinë. Në fakt, disa drejtorë ekzekutivë të agjencive Britanike përpiqen fort të theksojnë sesi ata e ndiejnë që janë në gjatësinë e krahut të Thesarit, kur ky i fundit ndërpret kreditë e tyre. Megjithë sa thamë, përdorimi i fjalës agjenci në kontekstin Britanik nënkupton një strukturë organizative, e cila ndryshon nga hierarkia “tradicionale” e departamentit ministror. Vetëm kohët e fundit është bërë një dallim ndërmjet “agjencive ekzekutive” nga njëra anë dhe të organeve

10. *Shih veçanërisht Qeverisja Publike e Shpërndarë, e OECD-së ..., shih shënimin në fund të faqes nr. 2.*

11. *p.sh. Sigma (2001), Organizimi i Administratës Publike, OECD, Paris.*

publikë jo dikasteriale” nga ana tjetër, të cilët fituan terren dhe e zvogëluan në një farë mase fushën e termit “agjenci”.

Pavarësisht kësaj në Shtetet e Bashkuara, sidomos në nivelin e qeverisjes federale, termi “agjenci” përdoret për të gjitha llojet e administratave. Ai përdoret për departamentet që janë të organizuar në hierarki, me një politikan që i përket stafit ekzekutiv të Presidentit (zakonisht me titullin e Sekretarit) dhe janë kështu të ngjashme me departamentin ministror tradicional European (në Mbretërinë e Bashkuar dhe në kontinent). Ai përdoret gjithashtu për organe autonome me një funksion rregullator ose ekzekutiv, qofshin ato të krijuara nga Kongresi ose nga Presidenti. Në Shtetet e Bashkuara, termi “agjenci” pra nuk tregon asgjë rreth shkallës së autonomisë të një strukture administrative — e cila nga ana tjetër shpjegon se pse një pjesë e literaturës politike dhe ligjore e mbivlerësojnë së tepërmi ekzistencën e agjencive autonome në Qeverinë e SHBA-ve. Lloji i strukturave organizative që shpesh quhen agjenci rregullatore ose të pavarura (ose ndonjëherë autoritete) në literaturën jo-Amerikane mbi qeverinë dhe administratën publike zakonisht mban titullin “Komision Federal” (ose “Komision Shtetëror”) në Shtetet e Bashkuara, ndërkohë që një numër institucionesh ekuivalente quhen “grykata administrative” në Kanada, gjë që e shton përshtjellimin rreth këtyre koncepteve.

Një shembull tjetër i rëndësishëm është dallimi i zakonshëm ndërmjet, delegimit, i përcaktuar si transferimi i autoritetit tek entet që ligjërisht mbeten pjesë e shtetit qendror dhe dorëzimit të kompetencave, i përcaktuar si transferimi i pushtetit tek entet të cilat janë ligjërisht të ndara nga shteti. Ky dallim është plotësisht i pranueshëm, por ai nuk bazohet në një kuptim të përbashkët të fjalëve transferim (devolution) dhe delegim (delegation) — në gjuhën Angleze, si edhe në gjuhë të tjera — dhe mundet gjithashtu të kritikohet për theksin e tij të fortë mbi kriteret ligjore, siç është personaliteti ligjor i organizatës ose statusi ligjor i instrumentit, një akt i parlamentit për transferimin e kompetencave përkundrejt një akti administrativ për delegimin). Ai ka avantazhin, hoëever, i të qënurit i qartë për përkufizimin dhe zbatimin e tij dhe ka lidhje të drejtpërdrejtë me zgjedhjt operacionale për reformën organizative.

2. LLOJET E STRUKTURAVE ORGANIZATIVE QË VIJNË SI REZULTAT I SPECIALIZIMIT BRENDA QEVERISË

Kjo pjesë e dokumentit ekzaminon tipologjitë e këtyre strukturave organizative me qëllimin që të ndihmojë hartuesit e politikave të përdorin sa më mirë modelet dhe praktikën e huaja më të mira. Strukturat organizative brenda qeverisë janë zhvilluar në mënyra të ndryshme nga njëri vend në tjetrin dhe nga njëra periudhë në tjetrën, si rezultat i rritjes së administratave në madhësi – që do të thotë në numrin në rritje të personave që duhet të merren me funksione administrative dhe qeveritare — dhe i rritjes së gamës së funksioneve publike administrative. Nga ana tjetër, një numër strukturash organizative ishin dhe ndonjëherë akoma janë rezultat i preferencave personale të atyre që ushtrojnë pushtetin, qofshin këta politikanë ose nëpunës civilë. Në mënyrë tipike, monarkitë Europeanë u bazuan për një kohë të gjatë tek qeveritë ku specializimi bazohej kryesisht mbi interesat gjeografike dhe në një shkallë më të vogël në ato funksionale — ku financa ishte fusha e parë e specializimit funksional. Në disa vende njësitë

13. p.sh. PUMA (2001), *Qeverisja e Sektorit më të Gjerë të Shtetit: Parimet për Kontrollin dhe Përgjegjshmërinë e Organeve të Deleguara dhe të Transferuara*, OECD, Paris (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

organizative (departamentet ministrorë ose të tjera) bazohen akoma në një fushë veprimi gjeografike sesa në një fushë veprimi funksionale.

Këto rrethana, së bashku me mungesën e një fjalori të përbashkët mbi qeverinë dhe administratën publike, e bëjnë të vështirë paraqitjen e një panorame të thjeshtë dhe të plotë të strukturave organizative të qeverisë qendrore, pa përmendur këtu vetëqeverisjet lokale dhe rajonale. Sidoqoftë, një sfond konceptual i përbashkët mund të jetë i dobishëm.

a) Sfondi konceptual i Organizimit dhe i Funksionimit të Administratës Shtetërore Qendrore

Sfondi konceptual që qeveris organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore qendrore është zakonisht vetëm një rikonstrukcion ex post — përse i përket modeleve, llojeve ideale, apo paradigmave —, jo një koncept i paramenduar. Në disa raste, strukturat dhe procedurat mund të konsiderohen si rezultat i një plani specifik të reformuesit — siç është rasti i administratave Franceze dhe Prusiane, të cilat u riorganizuan në fillim të shekullit 19 përkatësisht nga Baron Vom Stein dhe Napoléon Bonaparti, ose rasti më pak i dukshëm i riorganizimit të shërbimit civil Anglez nën ndikimin e Macaulay-isit në mes të të njëjtit shekull. Do të ishte gabim të kërkohej të gjendej një koncept i përgjithshëm dhe i detajuar, pasi këta reformatorë ishin të suksesshëm kryesisht pasi ata ishin në gjendje të ngulitnin ndryshimet, që ndonjëherë ishin revolucionare për kohën e tyre, në strukturat dhe kulturën ekzistuese shoqërore.

Së fundmi, disa nga reformat e propozuara në organizimin administrativ u paraqitën si të bazuara në një koncept deri diku të ndërlikuar (siç janë p.sh agjencitë ekzekutive që pasuan reformën Hapat e Mëtejshëm (Next Steps) në vitin 1987 në Mbretërinë e Bashkuar). Megjithatë, në ato raste, nuk ekzistonte një koncept i përgjithshëm i organizimit dhe i funksionimit të administratës shtetërore qendrore, por në rastin më të mirë një koncept për një lloj të veçantë strukture. Një shembull i kohëve të fundit i një konceptualizimi të tillë të pjesshëm mund të gjendet në tekstin e rregullores së KE-së mbi agjencitë ekzekutive (shih Shtojcën 4). Megjithatë, ia vlen të shkohet më në detaj përse i përket sfondit konceptual të të dy modeleve

Europiane të qeverisjes, të cilët kanë më tepër lidhje me çështjen e agjencifikimit.

Modeli European standard i administratës — ofruar kryesisht nga sistemet Britanike, Franceze dhe Gjermane të administratës publike, por gjithashtu i vëzhgueshëm në vende të tjera të Europës Perëndimore, me përjashtim të vendeve Nordike dhe të Zvicrës — bazohet në integrimin hierarkik brenda organizimit të një ministrie (ose të një departamenti). Ky lloj sistemi etiketohet shpesh si “Modeli Ueberian i administratës”. Kjo është një shprehje keqinformuese, në atë se nënkupton një qëllim normativ, ndërkohë që shkrimet përkatëse të Maks Ueber-it — një shekull më përpara — ishin të një natyre analitike dhe bazoheshin në përvojat e vendeve të sipërpërmendura dhe të Shteteve të Bashkuara në kohën kur ato ishin shtetet e mëdha moderne. Sipas këtij modeli, linja hierarkike fillon me politikanin në majë dhe shkon poshtë deri në nivelin e nëpunësit në rrugë. Koncepti i përgjithshëm bazohet në një ndarje vertikale sipas fushave të politikave — ndërmjet ministrive dhe brenda ministrive. Funksionimi i një strukture të tillë hierarkike mbështetet mbi linja të qarta hierarkike, përse i përket pushtetit vendim-marrës dhe përgjegjshmërisë, mbi ekzistencën e një sistemi pushtetesh dhe sanksionesh disiplinore dhe mbi vëzhgimin e hollësishëm parlamentar të veprimeve të politikanëve. Përbërësit e tij të natyrshëm kanë qenë parimi i përgjegjësisë parlamentare të qeverisë dhe të ministrave, anonimati i personave përgjegjës në pjesën e poshtme dhe një sistem hermetik që e mban informacionin brenda administratës për të garantuar kështu përgjegjësinë ndaj ministrit për veprimet e nëpunësve të caktuar nën autoritetin e tij/e saj. Duhet shtuar gjithashtu se ndërsa modeli zbatohet për sistemin administrativ në përgjithësi, ai kurrë nuk ka penguar ekzistencën e organeve publike autonome (për shembull, établissements publics në Francë dhe öffentliche Anstalten në Gjermani) të pajisur me funksione specifike. Pavarësisht kësaj, logjika e sistemit bazohet tek kjo hierarki dhe kjo pasqyrohet edhe në përbërjen standarde të

bordeve të këtyre organeve, llojin e nëpunësve të përzgjedhur si drejtorë ekzekutivë, dhe në mjedisin e përgjithshëm rregullator.

Modeli Suedez i qeverisjes, i cili u ngrit kryesisht në fillim të shekullit të 19, reflekton një model shumë të ndryshëm. Ai bazohet në ndarjen horizontale ndërmjet dy botëve. Nga njëra anë, qeveria dhe ministrat janë në mënyrë kolektive përgjegjës për përcaktimin e orientimit të politikave, shpërndarjen e burimeve buxhetore, monitorimin e zbatimit të politikave dhe vendimet mbi apelimet e qytetarëve kundër vendimeve administrative. Nga ana tjetër, zyrat ose agjencitë administrative autonome janë përgjegjëse për zbatimin e legjislacionit dhe kështu për zbatimin ditë pas dite të politikave të qeverisë në fuqi dhe këto zyra administrative mbrohen nga Kushtetuta ndaj ndërhyrjeve të çdo autoriteti publik në vendim-marrjen e tyre (shih Shtojcën 3 për më tepër detaje të rregullave kushtetuese). Përgjegjshmëria e këtyre agjencive garantohej jo nëpërmjet pushteteve hierarkike apo disiplinore, por veçanërisht nëpërmjet përgjegjshmërisë të drejtpërdrejtë të menaxhimit të tyre përballë parlamentit dhe publikut. Kjo skemë nga ana tjetër bazohet mbi një sistem transparence në aksesin ndaj dokumentave dhe në lirinë e shtypit dhe mbështetet në garancinë institucionale që Avokati i Popullit ofron si një delegat i pavarur i parlamentit, i cili mund të hapë gjyqe civile dhe kriminale ndaj nëpunësve publikë.

Gjatë dy dekadave të fundit të shekullit 20, një numër në rritje vendesh, administrata e të cilëve ishte sipas linjave që ne i kemi quajtur modeli standard European, ishin duke zbatuar në një farë mase reforma të cilat ishin hartuar përgjatë linjave të një ndarjeje të qartë ndërmjet hartimit të politikave në njërin anë dhe ekzekutimit ose menaxhimit të tyre në anën tjetër. Hartimi i politikave supozohej të ishte detyra kryesore e ministrisë/departamentit, ndërsa zbatimi i politikave ose menaxhimi ishte përgjegjësi e një numri “agjensish”. Ky lloj sistemi është referuar shpesh edhe si “ndryshimi i paradigmes” të cilën e kritikua pak më lart. Ndërkohë që mund të jetë e dobishme të krijojmë lidhjen ndërmjet sistemeve ekzistuese të qeverisë qoftë me modelin European standard qoftë me modelin Suedez, në mënyrë që të kuptojmë llogjikat përkatësisht të ndryshme të modeleve organizative për zbatimin e politikave. Ekzistonte një rrezik i madh, gjatë riorganizimit të administratës publike, për ta thjeshtëzuar realitetin duke lënë kështu jashtë disa elementë thelbësorë. Duke marrë vetëm tre shembujt historikë kryesorë të modelit standard European të qeverisjes, mjafton të përqendrohemi tek disa karakteristika që diferencojnë Francën, Gjermaninë dhe Mbretërinë e Bashkuar nga njëri-tjetri për të treguar se nevojiten një sërë kushtesh, nëse kërkohet që shkëmbimi ndërmjet praktikave të tyre dhe atyre të vendeve të treta, si dhe ndërmjet vetë treshes të jetë i suksesshëm.

Sistemi Francez i administratës është bazuar gjatë një shekulli e gjysëm të fundit në përdorimin e strukturave organizative të “decentralizimit funksional” (établissements publics), të cilat kanë një personalitet ligjor të ndryshëm nga ai i qeverive qendrore ose rajonale. Ndërkohë që établissement public e Francës e ka ekuivalentin e tij në öffentliche Anstalt të Gjermanisë, për një kohë shumë të gjatë ekuivalenti i tyre në Mbretërinë e Bashkuar ishte i rrallë dhe i vështirë për t’u identifikuar.

Shkalla e autonomisë menaxheriale luhetet së tepërmi nga një établissement public në një tjetër, për shkak të detajeve të shumta të ligjeve dhe të rregulloreve mbi të cilat janë krijuar këto organe dhe sipas të cilave ato duhet të funksionojnë. Autonomia e tij gjithashtu varet nga pushtetet kontrolluese që kanë nëpunësit përgjegjës për sektorin e politikave në ministratë përkatëse. Për këtë arsye, administrata shtetërore Franceze në tërësi nuk mund të thjeshtëzohet në një model të thjeshtë hierarkik ministrish.

Sistemi Britanik i administratës është bazuar për më tepër se një shekull në delegimin e zbatimit të politikave të qeverisë tek pushteti lokal. Ky sistem bazohet në një përgjegjshmëri dyfishe të nëpunësve të pushtetit lokal: ndaj këshillave të zgjedhur në njërin anë dhe ndaj pushtetit qendror në Londër, në anën tjetër (me përjashtim të Skocisë dhe të Uellsit që prej Akteve të transferimit të vitit 1998). Një numër i madh funksionesh që ushtrohen në Francë nga

établissements publics të pushtetit qendror (ose vendor) kryhen në Mbretërinë e Bashkuar nga nëpunësit e pushtetit lokal. Pavarësisht kësaj, duhet theksuar se shumica e funksioneve të shtetit social për sigurimin shoqëror nuk janë ushtruar kurrë nga administrata ministrore në Francë, siç ndodh në Mbretërinë e Bashkuar, por nga organe publike të veçanta.

Në rastin e Gjermanisë, mjafton të nënvizohet se është vendi i federalizmit ekzekutiv. Në parim, ekzekutimi i ligjit federal dhe i politikave federale kryhet nga Länder. Ashtu si në Francë, shumica e funksioneve të shtetit social për sigurimin shoqëror, tradicionalisht nuk janë kryer nga administrata publike. Megjithatë është e dobishme të kujtojmë se ndërkohë që, qoftë administrata Britanike apo ajo franceze kanë treguar një vazhdimësi të madhe përgjatë dy shekujve, administrata shtetërore e Gjermanisë pësoi një ndryshim rrënjësor në vitin 1945 me shkrirjen e Prusisë, një Land që përfaqësoonte dy të tretat e territorit dhe të popullsisë të të gjithë vendit. Kështu, përsa i përket administratës publike, federalizmi Gjerman nga viti 1870 deri në vitin 1933 ishte shumë i ndryshëm nga federalizmi Gjerman që prej vitit 1949 e prapa.

Gjithashtu, për të kuptuar pse këto sisteme i kanë kryer funksionet e tyre në mënyrë të kënaqshme për një kohë kaq të gjatë, duhet të kihet parasysh fakti se sistemi Francez i administratës publike është bazuar së tepërmi — që prej fundit të shekullit të 18-të — tek një prani e fuqishme e inxhinierëve, ndërtuesve të rrugëve dhe të urave dhe e administratorëve të pyjeve dhe të tokës, të cilët janë organizuar tradicionalisht në korporata profesionale (corps) dhe të cilët kanë pasur sistemet e tyre përkatëse të shkollimit dhe të karrierës. Sistemi Gjerman, me origjinë Prusiane, tradicionalisht është bazuar së tepërmi tek juristët (është folur madje edhe për një “juristenmonopol” në shërbimin civil të Gjermanisë). Sistemi Britanik është bazuar tradicionalisht tek një shërbim civil tepër cilësor i përbërë më së shumti nga “njerëz me njohuri të përgjithshme”, të diplomuar në universitetet më të mira, të cilët ofronin këshillim mbi politikën dhe menaxhonin departamentet ministrore dhe në një shkallë më të vogël i përbërë nga “specialistë”, të cilët kishin një arsim teknik specifik, duke përfshirë juristët dhe të cilët i ekzekutonin këto politika në hierarkinë e departamentit ose si nëpunës të pushtetit lokal.

Këto karakteristika shpjegojnë për shembull, faktin pse nën-kontraktimi (outsourcing) dhe partneritetet publike private (PPP-të) janë përdorur gjerësisht që prej gjysmës së shekullit të 19-të në Francë (concession de service public, concession de travaux publics, etj.) dhe më pak në dy vendet e tjera. Shpjegimi për këtë është se sistemi Francez i shërbimit civil përbëhej në një pjesë të madhe të tij nga inxhinierë, të cilët mund të hartonin dhe të monitoronin ekzekutimin e pjesëve shumë teknike të kontratave ndërmjet administratës së shtetit dhe partnerëve privatë, të cilët ekzekutoheshin më pas nga kolegët e tyre në sipërmarrjet private. Për të njëjtën arsye, pas një rezistence për shkak të origjinës “Anglo-Saksone” të supozuar të saj, modeli i rregullatorëve të pavarur për industri dhe shërbime të lidhura në rrjet, është ndjekur lehtësisht që nga mesi i viteve ’90-të në strukturën Franceze të qeverisjes, pasi inxhinierët zbuluan se modeli ofronte një mbrojtje akoma më të mirë të aftësive profesionale, etikës dhe interesave të tyre sesa mbizotërimi i tyre tradicional në menaxhimin e linjës në departamentet ministrore apo si drejtorë ekzekutivë të “établissements publics”. Përkundrazi, në Gjermani, pengesat kushtetuese – në pjesën më të madhe të një natyre teoriko-ligjore, — kanë penguar përgjithësimin e këtyre rregullatorëve të pavarur.

b) Arsyet për specializimin organizativ dhe agjencifikimin

Specializimi i funksioneve të qeverisë ndodh në një shkallë të gjerë — si në çdo organizatë publike ose private — duke i ndarë detyrat dhe pushtetet vendimmarrëse ndërmjet një numri personash të ndryshëm. Këta persona, nga ana tjetër grupohen brenda njësave organizative, të cilave u jepen grupe detyrash dhe funksionesh mbi baza relativisht të përhershme. Detyrat dhe pushtetet mund t’i atribuohen një personi të vetëm — anëtar i qeverisë të zgjedhur drejt-përsëdrejti nga parlamenti apo një nëpunësi të emëruar — por puna e tyre e përditshme, me përjashtim ndoshta të ndonjë autoriteti vendor tepër të vogël, kërkon një lloj delegimi tek persona të tjerë në mënyrë që të funksionojë.

Ekzistojnë forma të ndryshme strukturash organizative, si edhe mënyra të ndryshme për t'i drejtuar ato, që nënkupton më shumë ose më pak autonomi për aspekte të ndryshme. Duke hedhur një vështrim mbi eksperiencën e Shteteve Anëtare të BE-së dhe më tej të strukturave qeverisëse të vendeve të OECD-së, mund të bëhet një përmbledhje e arsyeve pse përzgjidhet një lloj organizimi dhe jo një tjetër. Nevoja për një shkallë të autonomisë organizative në push-tetin qendror mund të vijë nga një numër arsyesh :

I. Kërkimi për eficiencë:

Ndonjëherë eficienta kuptohet si një përkthim i shpejtë, i saktë, thuhet mekanik në praktikë i vullnetit të politikanëve të cilët janë përgjegjës për qeverisjen, dhe për këtë arsye edhe japin llogari përpara parlamentit. Kjo mund të çojë në përkufizimin e linjave të përgjegjshmërisë tepër të sakta nga ana hierarkie, p.sh.: transmetim i shpejtë dhe i qartë i udhëzimeve; sistem i thjeshtë dhe i qartë feedback-u nga nëpunësit përgjegjës për zbatimin e këtyre udhëzimeve; mekanizma apelimi për t'i risjellë sërish vendimet në majë nëse është e nevojshme; dhe një sistem iniciativash private dhe sanksionesh disiplinore për të nxitur pajtueshmërinë.

Kërkimi për eficientë mund të çojë gjithashtu në krijimin e organeve të veçanta. Në këtë rast eficienta kuptohet si një vlerë e mirëfilltë menaxheriale, arritja e së cilës kërkon shkëputjen e menaxhimit nga politika. “Veçueshmëria së bashku me një strukturë qeverisjeje të diferencuar mundëson specializimin e funksioneve dhe një fokus më të mirë ndaj nevojave të klientit. Autonomia menaxheriale, e kombinuar në disa raste me një strukturë të diferencuar qeverisjeje, lejon zhvillimin e një kulture më menaxheriale dhe një fokus më të mirë ndaj produkteve (outputs) dhe rezultateve (outcomes). Një mjedis kontrolli i diferencuar e ndihmon entin t'i shpëtojë disa rregullave të pavolitshme administrative dhe financiare.”

II. Nevoja për një specializim teknik/funksional:

Diferencimi i funksioneve mbi bazën e specializimit teknik ka bërë që shumë organizata publike dhe private të shkojnë drejt asaj çka Maks Ueberi e quante “burokraci”, kur përshkruante një sistem organizativ i cili ishte — dhe akoma është — mënyra më racionale e specializimit. Ai bazohet jo vetëm në integrimin vertikal të njërive sipas specializimit dhe ekspertizës profesionale të punonjësve, që punojnë në secilën njësi, por gjithashtu edhe në ekzistencën e grupeve të rregullave, të standardeve dhe të direktivave të përgjithshme për zbatimin e politikave, si edhe të mekanizmave që mundësojnë devijimin nga këto rregulla, standarde dhe direktiva të përgjithshme, nëse kjo është e nevojshme. Dy lloje diferencimi funksional të aktivitetit të qeverisë janë veçanërisht të dobishme për identifikimin e nevojave të diferencuara teknike/funksionale.

Së pari, një diferencim ndërmjet hartimit të politikave dhe zbatimit të tyre. Sa më shumë të perceptohet ndryshimi ndërmjet këtyre dy funksioneve, aq më shumë autonomi do të ishte e dëshirueshme për njësitë organizative përgjegjëse për zbatimin e politikave. Ky arsyetim përbën themelin e modelit Suedez të qeverisjes, si edhe të shumë ndryshimeve organizative, të cilat u

14. Ky është rasti, për shembull, për afërsisht 20,000 komuna Franceze me më pak se 500 banorë, ku pushtetet ekzekutive ushtrohen në fakt nga kryebashkiaku i zgjedhur, me ndihmën e një “secrétaire de mairie”, zakonisht mësuesi i shkollës fillore që pregatit një pjesë të dokumentave.

15. Për autorët e Qeverisjes së Shpërndarë Publike (shih shënimin në fund të faqes nr. 2 më sipër), pas “motiveve organizative [për t'i pajisur] organet me: i) një strukturë qeverisjeje të diferencuar; dhe/ose ii) një mjedis të kontrolluar; dhe/ose iii) një masë autonomie menaxheriale, tre grupe arsyesh për krijimin e agjencive”, ekzistojnë tre seri motivesh p.sh. 1. “përmirësimi i eficientës dhe efektivitetit të enteve të qeverisë me funksione të specializuara,” 2. “përmirësimi i legjitimitetit dhe ekspertizës në vendim-marrje,” dhe 3. “grupi i fshehur i arsyeve për krijimin e tyre” (shih f. 14 15).

16. Qeverisja Publike e Shpërndarë, f. 14.

zbatuan në mesin e viteve '80-të, me idenë se hartimi i politikave është një çështje që u përket politikanëve të zgjedhur apo të emëruar dhe këshilltarëve të tyre, ndërkohë që ekzekutimi është çështje që u përket specialistëve dhe menaxherëve. Një shembull i kësaj përjasjeje mund të vërehet në rregulloren e KE-së mbi agjencitë ekzekutive (shih Shtojcën 4).

Dallimi ndërmjet hartimit të politikave dhe zbatimit të tyre mund të kritikohet se është shumë i thjeshtëzuar dhe se e anashkalon faktin se kufiri ndërmjet hartimit të politikave dhe zbatimit të tyre jo vetëm që është shumë i vështirë për t'u kufizuar, por është edhe i ndryshueshëm me kalimin e kohës. Për më tepër, mund të nënvizohet se hartimi i politikave mbështetet në përfshirjen e atyre që e njohin më mirë fushën e politikave, pasi ata janë të përfshirë çdo ditë në zbatimin e politikave dhe se gjykimi administrativ — i nevojshëm për veprim administrativ — nënkupton zgjedhje të cilat ndikojnë mbi hartimin e politikave.

Sidoqoftë, dallimi ndërmjet hartimit të politikave dhe zbatimit të tyre është i dobishëm për shkak të faktit se qëndron konceptualisht në themel të ndryshimit ndërmjet institucioneve politike nga njëra anë, duke përfshirë parlamentin dhe qeverinë, dhe të institucioneve administrative dhe gjyqësore nga ana tjetër. Shkalla e autonomisë luhetet sipas fushës së politikës në varësi të rëndësisë relative të komponentë të saj politikë dhe teknikë.

Në mënyrë që të shmanget krijimi i strukturave të papërshtatshme, është e rëndësishme të mbahet mend se nuk është forma e strukturave organizative ajo që ka më tepër rëndësi, por lidhja e këtyre strukturave me një mjedis rregullator dhe me një tërësi rutinash funksionale të hartuara me qëllimin për të garantuar si autonominë në punën e përditshme ashtu edhe koordinimin e përgjithshëm të hartimit dhe të zbatimit të politikave (shih pjesën 3 më poshtë).

Së dyti, një diferencim ndërmjet aktiviteteve rregullatore dhe ofrimit të shërbimit apo të produktit po fiton sa vjen e më shumë terren me valën e “mos-rregullimit” dhe të privatizimeve të cilat janë kryer që prej mesit të viteve '80-të, veçanërisht në vendet e Europës Perëndimore, ku u krijuan sektorë publikë të madhenj si nga zhvillimi i shtetit social, ashtu edhe nga shtetëzimet pas Luftës së Dytë Botërore. Ideologjia e bazuar mbi “uljen e rolit të shtetit” propozon pikërisht këtë, një rol të zvogëluar të shtetit. Përveç roleve të tij të hartimit dhe të zbatimit të politikave, shteti konsiderohet natyrshëm të jetë kryesisht përgjegjës për rregullimin e tregut dhe të shoqërisë, ndërsa përfshirja e tij në ofrimin e shërbimeve ose të produkteve duhet të jetë vetëm për raste të veçanta dhe i bazuar mbi arsye të paparashikuara, të cilat mund të përfshihen në konceptin e dështimit të tregut.

Aty ku shteti është i përfshirë në ofrimin e shërbimeve ose të produkteve të marketueshme, ai duhet të respektojë rregullat e konkurrencës si edhe duhet ta kryejë këtë sipas të njëjtave rregullave që zbatojnë edhe firmat e sektorit privat. Kështu forma organizative e cila gjykohej të jetë më e përshtatshme është ajo e modelit njëloj-si-bizneset, e cila mund të ndryshojë sipas aktiviteteve që duhen kryer. Në përgjithësi, kjo konsiderohet si një argument në favor të dhënies së një autonomie të konsiderueshme strukturave organizative në fjalë. Sipas programeve të partive politike me orientim më liberal, këto njësi organizative duhet të shtyhen drejt sektorit privat sa më shpejt që të jetë e mundur, gjë që nënkupton sërish zgjedhjen e një modeli organizativ që gjendet në sektorin privat.

Atëhere kur shteti ushtron një aktivitet rregullator, ai përdor mjete të cilat zakonisht konsiderohen se kanë një natyrë të vërtetë publike, si për shembull vendosja e rregullave, dhënia e gjykimeve

17. Kjo nuk është një risi e fundit të shekullit të 20-të, siç demonstron nga fakti se që në vitin 1921 Gjykata e Lartë e Francës vendosi që “services publics industriels et commerciaux” duhet të administroheshin duke u bazuar në ligjin civil dhe tregtar të praktikës private të biznesit (Tribunal des Conflits, 22 Janar 1921: Société commerciale de l'Ouest africain, e njohur si rasti Bac d'Eloka).

(adjudications) dhe monitorimi, si edhe iniciativat dhe sanksionet në mënyrë që të garantohet respektimi i rregullave. Struktura organizative përgjegjëse për rregulloret mund të jetë e ndryshme në varësi të specifikave sektorale. Kjo është më e dukshme në fushën e industrive dhe të shërbimeve të rrjetit (telekomunikacionet, hekurudhat, shërbimet postare, etj.), të cilat janë privatizuar shpesh kohët e fundit dhe ku një organizatë specifike është përgjegjëse për rregullimin e tregut përkatës.

III. Forcimi i besimit të publikut dhe i palëve të interesit:

Ushtrimi i funksioneve rregullatore nuk nënkupton automatikisht autonominë e njësisë përgjegjëse për rregullimin. Në fakt, zgjidhjet ndryshojnë me kalimin e kohës dhe nga njëri vend në tjetrin, duke u luhatur nga rregullimi nga departamenti përkatës ministror tek ai nga autoritete më shumë apo më pak të specializuara. Ndër arsyt e tjera të cilat kanë çuar në më tepër autonomi të njësisë organizative përgjegjëse për rregullimin janë kompleksiteti teknik i sektorit të rregulluar dhe nevoja për të forcuar besimin e palëve kryesore të interesit. Sidoqoftë, interesat e palëve kryesore të interesit duhen vënë përkundrejt detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshjet ndërkombëtare dhe nga ligji i BE-së si edhe nga respektimi i parimeve kushtetuese. Në rastin e administratës së BE-së, rritja e autonomisë së organeve rregullatore ilustron nga krijimi i një numri agjencish (Mjedis, Siguri Ushqimore, Ilaçet, etj.), për të cilat nuk është e zbatueshme rregullorja e KE-së mbi agjencitë ekzekutive (shih Shtojcën 4) dhe të cilat nuk janë të përfshira në një kuadër të përgjithshëm rregullator, meqenëse aktivitetet dhe palët e tyre të interesit, si edhe struktura organizative dhe pushteti i tyre, janë tepër të larmishme dhe nuk ndjekin një model të përgjithshëm dhe të përbashkët.

Në modelin standard Europian të administratës, i cili bazohet tek një sistem parlamentar, linja kryesore e përgjegjshmërisë është nga nëpunësit publikë tek anëtarët e qeverisë, nga këta të fundit tek parlamenti, dhe nga anëtarët e parlamentit tek zgjedhësit. Modeli Suedez i qeverisjes bazohet tek një regjim tjetër përgjegjshmërie për shkak të mungesës së besimit së borgjezisë Suedeze tek mbreti në fillim të shekullit të 18-të, gjë që megjithatë nuk çoi as në kufizimin e mbretit vetëm tek funksionet e nderit dhe shpikjen e sistemit të kabinetit, siç kishte ndodhur në Angli një shekull më herët, as në rrëzimin e monarkisë, siç kishte ndodhur në Francë me Revolucionin e vitit 1789. Në Suedi ndodhi një ndarje e fortë ndërmjet autoriteteve administrative, të cilat meqenëse duhej të vendosnin vetë mbi raste të veçanta shikoheshin se gëzonin besimin e borgjezisë, pasi ato ishin të pavarura nga mbreti.

E njëjta arsye — nevoja për besim e publikut dhe e palëve të interesit në mënyrë të pavarur nga orientimi i qeverisë që është në pushtet — rishfaqet më vonë me krijimin nga Kongresi i SHBA-së i autoriteteve rregullatore të pavarura në fusha delikate, si ajo e Komisionit të Komunikimeve Federale, si edhe në mënyrë më të përgjithshme me themelimin e autoriteteve të pavarura rregullatore, të cilët ose rregullojnë një sektor specifik — p.sh. industrinë ose shërbimet në rrjet— ose janë përgjegjëse për mbrojtjen e të drejtave të veçanta të qytetarëve, si mbrojtja e të drejtës së fshehtësisë, nga ndërhyrjet si prej autoriteteve publike ashtu edhe prej atyre private. Autorët e Qeverisjes Publike të Shpërndarë të OECD-së i kanë paraqitur në mënyrë të këndshme këto arsye nën titullin kryesor “Përmirësimi i legjitimitetit dhe i ekspertizës së vendimmarrjes” , ku dallohen tre nën-kategori arsyes:

18. Në ligjin administrativ në SHBA dhe në Mbretërinë e Bashkuar, “adjudication” do të thotë të vendosësh mbi rastet individuale jashtë kontekstit të procesit gjyqësor, ndërsa në përgjithësi fjala adjudication përdoret për të përshkruar aktivitetin e gjyqtarëve dhe të gjykatave. Në këtë dokument fjala është përdorur në kuptimin e saj të parë.

19. Shih: http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm.

20. Qeverisja Publike e Shpërndarë, f. 14.

“Pavarësia e politikës: Për disa funksione (si shpërndarja e granteve apo e përfitimeve, rregulimi ekonomik, mbikqyrja profesionale e disa profesioneve, ose atëhere kur veprimet e qeverisë i nënshtrohen juridiksionit të entit) dhe në disa kontekste institucionale, diferencimi i formës organizative mund të ndihmojë në rritjen e pavarësisë nga influenca e vazhdueshme politike apo burokrate, si edhe të sinjalizojë ndryshim. Në përgjithësi, ky ndryshim do të kërkojë një strukturë të diferencuar qeverisjeje dhe një shkallë autonomie menaxheriale dhe një mjedis kontrolli të diferencuar.

Një strukturë e diferencuar qeverisjeje e kombinuar në disa raste me autonominë menaxheriale lejon pjesëmarrjen e qytetarëve ose të profesionistëve të specializuar në procesin e vendim-marrjes publike.

Një strukturë e diferencuar qeverisjeje, e kombinuar shpesh me pak autonomi menaxheriale, mundëson krijimin e partneriteteve bashkëpunuese ndërmjet organizatave brenda qeverisë kombëtare dhe ndërmjet organizatave që i përkasin niveleve të ndryshme të qeverisjes.”

IV. Përgjigjia ndaj detyrimeve ndërkombëtare:

Në një numër në rritje rastesh, arsyeja më e dukshme për krijimin e njësisive të specializuara organizative ka lidhje me detyrimet ndërkombëtare që rrjedhin nga të qënurit e një vendi pjesë e një marrëveshjeje shumëpalëshe. Vërehet qartë se ky është rasti në një numër fushash teknike, si për shembull aviacioni civil ose metereologjia, ku të qënurit palë e një marrëveshjeje shumëpalëshe çon në detyrimin për të krijuar agjencinë përkatëse, të pajisur me një numër specifik pushtetesh, por gjithashtu edhe në fushën e të drejtave civile, ku marrëveshjet ndërkombëtare shpeshherë nënkuptojnë krijimin e një agjencie monitorimi, ose në fushën e mjedisit. Përsa i përket Shteteve Anëtare të BE-së, një numër në rritje instrumentash politikë sektoralë — rregullash ose direktivash — në mënyrë të nënkuptuar ose haptazi i detyrojnë qeveritë të themelojnë njësi të veçanta organizative, në mënyrë që të zbatojnë politikën e përbashkët përkatëse ose në mënyrë që të rregullojnë një sektor duhet hapur ndaj konkurrencës nga operatorë të Shteteve të tjera Anëtare.

Forma e saktë organizative e njësisë së specializuar ose e agjencisë, që duhet të krijohet si rezultat i detyrimeve ndërkombëtare apo atyre ndaj BE-së, rrallë specifikohet në marrëveshjen shumëpalëshe, në rregulloren e KE-së apo direktivën përkatëse. Në shumicën e rasteve dhe veçanërisht në rastin e instrumentave ligjorë të KE-së, ajo çka specifikohet janë objektivat që duhen arritur, lloji i pushteteve që do të ushtrohen, ndonjëherë lloji i mjeteve që do të përdoren (veçanërisht kur bëhet fjalë për menaxhimin e fondeve që hyjnë apo dalin nga buxheti i BE-së) dhe lloji i garancive që i duhen dhënë publikut dhe palëve të interesit. Ndonjëherë këto detyrime proceduriale nuk rrjedhin nga një klauzolë e shkruar e marrëveshjes, rregullores, apo direktivës, por nga jurisprudenca e Gjykatës Europiane të Drejtësisë. Ndonjëherë këto detyrime janë specifike dhe mjaftueshmërisht të shumta për të nënkuptuar nevojën për krijimin e një autoriteti të pavarur të një lloji të caktuar, por klauzolat përkatëse lenë akoma një mundësi të madhe zgjedhjeje për hartuesit e politikave.

Kjo mundësi zgjedhjeje shpesh nënvlerësohet, apo edhe nuk perceptohet në Shtetet e reja Anëtare të BE-së. Arsyeja për këtë është se, gjatë periudhës përpara futjes në BE, përfaqësues të Komisionit European dhe homologët e tyre kombëtarë në vendet candidate shpesh kanë zbatuar modele të parapërcaktuara agjencish ose autoritetesh publike, njëlloj sikur të kishte e qenë e detyrueshme për të zgjedhur një model në vend të një tjetri. Kjo metodë ka disa përfitime

21. *Dikush mund të citojë, si një prej detyrimeve më të vjetra proceduriale, detyrimin për të ofruar arsye për vendimet e autoriteteve publike dhe për të krijuar mekanizma korrigjimi që mundësojnë rishikimin gjyqësor të atyre vendimeve që u mundësojnë qytetarëve Europeanë të ushtrojnë të drejtat e tyre që rrjedhin nga parimi i mos-diskriminimit mbi bazën e kombësisë, i cili u krijua në vitin 1987 (15/10/1987 rasti 222/86 Unectef / Heylens).*

përsa i përket asaj se lejon një vendimmarrje dhe një krijim tepër të shpejtë të organeve përkatëse, por kjo gjithashtu ka çuar shpesh në “krijimin e strukturave formale pa thelb” .

V. Përgjigjia ndaj kërkesave kushtetuese:

Ka disa raste kur për organizatën e administratës janë të zbatueshme kërkesa kushtetuese (shih paragrafin 3a më poshtë); këto kërkesa kanë ardhur ose si rrjedhojë e një eksperience të caktuar historike ose kanë pasqyruar pikëpamjet e hartuesve të Kushtetutës mbi organizimin sa më të mirë të administratës. Në varësi të datës së tekstit kushtetues, saktësisë së klauzole kushtetuese dhe ngurtësisë relative të procesit së ndryshimit të tij, kërkesat kushtetuese mund të jenë thjesht përkthimi në ligjin bazë të një vendi, i çështjeve dhe i kriterëve të shqyrtuara në paragrafët paraardhës, ose ato mund të jenë të shkëputura nga nevojat e vërteta ose të perceptuara të hartuesve të politikave. Në këtë mënyrë, Kushtetutat mund të shërbejnë si një mjet për administrimin e mirë ose mund të përdoren si pretekst për rezistencë ndaj ndryshimeve apo të përbëjnë edhe një pengesë që bllokoi reformën. Sidoqoftë, është gabim të hiqet nga kjo mundësi fakti se “ligji” apo “ligji publik”, si i tillë mund të përbëjë një pengesë për reformën .

VI. Përgjigjia ndaj pasigurive politike të partisë për të anashkaluar rregullat buxhetore dhe rregulloret e stafit:

Ndër arsyet që çojnë në zgjedhjen e një strukture të veçantë organizative dhe jo të një tjetre, janë edhe pasiguritë politike të partisë – kjo në një masë të ndryshueshme në varësi të vendit dhe datës së vendimit. Autorët e botimit të OECD-së Qeverisja Publike e Shpërndarë i kanë vendosur këto arsye nën dy tituj.

Nën titullin “Përmirësimi i legjitimitetit dhe i ekspertizës së vendimmarrjes”, autorët e OECD-së theksojnë faktin se zgjedhja e një agjencie autonome si strukturë organizative mund të jetë një mënyrë për të zvogëluar ndikimin e politikave të partisë mbi administratën publike: “Vazhdimësia e politikave: Një strukturë e diferencuar qeverisjeje ndihmon në garantimin e vazhdimësisë së politikave për disa funksione të qeverisë, siç janë emërimet për kreun e organit qeverisës (e drejtorit ekzekutiv, në disa raste, e anëtarëve të bordit) mund të jetë e izoluar nga cikli politik.” Nga ana tjetër, siç vërehet nga të njëjtët autorë nën titullin “Grupi ‘i fshehtë’ i arsyeve për krijimin e tyre”, mundet që zgjedhja e një strukture autonome është pasoja e rastit e zgjedhjeve politike të partisë:

“Duket se vetëm gjatë viteve të fundit krijimi i agjencive ka ardhur si rezultat i një procesi të menduar mirë i delegimit të pushtetit tek organe të veçanta të qeverisë. Në raste të tilla, kur tekstet heshtin mbi arsyet e krijimit të agjencive, kjo mund të jetë [...] thjesht për faktin se ato janë krijuar si reagim ndaj një rrethane të caktuar politike të asaj kohe, dhe jo si pjesë e një rishikimi koherent të qeverisjes. Nga ana tjetër, arsyet e dhëna mund të mos reflektojnë dinamikën e vërtetë politike, që ka çuar në krijimin e agjencisë. Agjencitë mund të krijohen për të shpërblyer aleatët politikë, për të krijuar baza pushteti për fraksione të veçanta, apo për të ofruar mundësi për sekuestrimin e aseteve apo të burimeve publike’.

22. Kjo formulë është nga Bojan Bugarič (2006), ‘Europeanizimi i Administratës Kombëtare në Europën Qendrore dhe Lindore: Krijimi i strukturave formale pa thelb?’ në : Uojciech Sadurski, Jacques Ziller dhe Karolina Žurek (red.), *Pas Zgjerimit: Reagimet Ligjore dhe Politike në Europën Qendrore dhe Lindore, Firenze, Qendra Robert Schuman për Studime të Avancuara, Instituti i Universitetit European, fq. 195 223. Shih gjithashtu Miroslav Beblavý, “Të Kuptuarit e Valëve të Agjencifikimit dhe Problemet e Qeverisjes që ato kanë ngritur në Vendet e Europës Qendrore dhe Lindore”, të cituar më sipër.*

23. Shih Jacques Ziller, (2005) “Ligji Publik: një Mjet për Menaxhimin Modern, Jo një Pengesë për Reformë”, *Revista Ndërkombëtare e Shkencave Administrative (International Review of Administrative Sciences)*, vol. 71, nr. 2, Qershor 2005, fq. 267 277.

24. *Qeverisja Publike e Shpërndarë*, fq. 14 15.

VII. Shmangia e kufizimeve ligjore administrative

Së fundmi, një arsye tradicionale për zgjedhjen e strukturave autonome, të cilat janë dënuar vazhdimisht nga trupat e auditit dhe të inspektimit, është dëshira për të anashkaluar rregullat e përgjithshme buxhetore dhe financiare si edhe rregulloret mbi stafin që janë të zbatueshme për administratën e shtetit. Kjo mund të justifikohet nga arsye të mira në dukje, siç vërehet sërish nga autorët e botimit të OECD-së Qeverisja Publike e Shpërndarë : “Në ekonomitë në tranzicion dhe ato në zhvillim, të cilat kanë kaluar një valë të krijimit të këtyre organeve të fundit në vitet e fundit, krijimi i ‘ishujve të përsosmërisë’ brenda shërbimit publik ka qenë gjithashtu një arsye e rëndësishme për krijimin e këtyre organeve. Ndarja e organeve nga ministritë tradicionale, të integruara vertikalisht është shikuar si një mënyrë për të të anashkaluar rregullat e shërbimit civil tradicional për promovimin, lejimin e një autonomie më të madhe për një menaxhim relativisht më të ri dhe më të përkushtuar për menaxhimin e enteve të fokusuara më drejtpërsëdrejti tek nevojat e klientit.”

Pavarësisht kësaj, në një periudhë afatmesme ose afatgjatë, kjo është një përpjekje e rrezikshme, pasi minon vlerën e respektit ndaj ligjit. Për këtë arsye është më mirë të përpiqesh t'i reformosh instrumentat që përmbajnë këto rregulla të përgjithshme në mënyrë të atillë që ato të mundësojnë elasticitet nëse është me të vërtetë e nevojshme.

VIII. Koherenca ndërmjet funksionit, formës dhe autonomisë menaxheriale

Ndërkohë që është e dobishme pasja e një panorame të qartë e arsyeve që kanë çuar në zgjedhjen e një strukture të veçantë organizative dhe të një shkalle të caktuar autonomie, duhet të theksohet se në praktikë nuk ekziston një korrespondencë e qartë dhe automatike ndërmjet arsyeve të kërkuara dhe disa lloje organizatash. Edhe njëherë duhet paralajmëruar se modellet dhe praktikatat e huaja duhet të merren me kujdes. Vlerësimi i mëposhtëm nga autorët e botimit të OECD-së Qeverisja Publike e Shpërndarë duhet të merret si një paralajmërim ndaj zgjedhjeve të gatshme dhe skemave të bazuara në modelet dhe praktikatat më të mira të huaja të përvetësuara rrëmbimthi dhe për këtë arsye është i vlefshëm citimi i tij në tërësinë e tij (theks i shtuar nga autori i botimit aktual):

25. *Ibid.*, fq. 15.

26. *Ibid.*, fq. 19-20.

Miti i përputhjes ndërmjet formës organizative, funksionit të qeverisë dhe autonomisë menaxheriale

Është tunduese të përpiqesh t'i klasifikosh agjencitë, autoritetet dhe organet e tjera të qeverisë sipas formës së tyre organizative, llojit dhe shkallës së autonomisë së tyre menaxheriale, rregullave financiare dhe të personelit që janë të zbatueshme për to dhe sipas funksionit të tyre. Ndërkohë që të gjitha këto grupime janë legjitime për qëllime të këshillimit politik, asnjëri prej tyre nuk është në fakt i kënaqshëm.

Para së gjithash, funksionet e qeverisë nuk përkojnë me forma specifike organizative në secilin prej nëntë vendeve të studiuara. Për shembull, shërbimet jo-fitmiprurëse ndaj qytetarëve mund të ofrohen drejtpërsëdrejti nga ministritë, ente të veçanta nga ministritë qendrore ose nga ndërmarrje qeveritare me formë kompanie ose jo.

Të vetmet konkluzione pozitive që mund të nxjerrim janë se: 1) funksionet e sovranitetit të qeverisë qendrore zakonisht kryhen nga departamente qendrore ministrore; 2) organet në gjatësinë e krahut priren të kryejnë funksione relativisht koherente, të fokusuara dhe të matshme; dhe 3) entet që kryejnë më shumë funksione tregtare priren të funksionojnë sipas rregullave ligjore, të punësimit dhe të buxhetit, të cilat janë pothuajse të njëjta, ose të njëjta me ato të sektorit privat. Sa më shumë detyrat e një enti të përbëjnë një "shërbim publik", aq më shumë ai ent duhet të pajtohet me ligjin e përgjithshëm publik, i cili në shumë vende priret të favorizojë më shumë menaxhimin e orientuar ndaj proceseve dhe atë të komanduar, sesa sektorin privat.

Së dyti, autonomia menaxheriale dhe një mjedis kontrolli i diferencuar nuk përkojnë me forma specifike organizative nga njëri vend në tjetrin. Në disa vende dhe veçanërisht në ato me rregulla kushtetuese dhe organike të zbatueshme për të gjitha organet e shtetit, dhënia e një identiteti të veçantë ligjor nga ai i një organi qeveritar përbën mënyrën e vetme për të diferencuar mjedisin e kontrollit të zbatueshëm për të. Në vende të tjera, nuk ndodh kështu. Në mënyrë të ngjashme, aftësia për të ofruar autonomi menaxheriale brenda ministrive ndryshon nga njëri vend në tjetrin në varësi të kontekstit ligjor dhe kulturor dhe kjo aftësi do të përcaktojë pjesërisht nevojën për t'i ndarë disa organe institucionalisht ose ligjërisht nga ministritë. Kjo shpjegon pse entet brenda disa ministrive në disa vende mund të kenë më tepër autonomi menaxheriale ose pavarësi politike sesa entet që janë ligjërisht të shkëputura nga shteti në vende të tjera.

Problemi i pavarësisë së politikave

Shumë janë përpjekur gjithashtu t'i klasifikojnë format organizative në varësi të nivelit të pavarësisë të politikave që ato ofrojnë. Sërish, ndërkohë që kjo është legjitime për qëllime të këshillimit politik, çështja është më komplekse sesa përshkruhet zakonisht në literaturë. Tendenca në literaturën e menaxhimit publik gjatë dekadave të fundit ka qenë inkurajimi i heqjes nga qeverijsa qendrore i shumë funksioneve që kërkojnë pavarësi politikash. Ideja e përgjithshme ka qenë reduktimi i influencës së drejtpërsëdrejtë ministrore ose politike duke ofruar një strukturë të diferencuar qeverisëse (për shembull me një bord qeverisës dhe përfaqësim nga palë të ndryshme interesi), si edhe ndonjëherë një mjedis kontrolli të diferencuar dhe një shkallë autonomie menaxheriale. Krijimi i organeve të veçanta për qëllimin e pavarësisë së politikave ka rezultuar i suksesshëm për disa funksione të caktuara. Pavarësisht kësaj, në disa raste, kanë lindur rreziqe të reja, duke kërcënuar vetë arsyen e krijimit të tyre, duke përfshirë mungesën e përfaqësueshmërisë së bordit qeverisës dhe të garancive për të mbrojtur pavarësinë e tij (nga një influencë e pabalancuar e palëve të ndryshme të interesit, nga ndikimi i paekuilibruar i palëve të ndryshme të interesit si edhe nga ndikimi politik), si edhe mungesën e kontrollit që vjen si rezultat i një mjedisi të diferencuar kontrolli dhe autonomie menaxheriale.

Në fakt, organet me pavarësi të politikave mund të gjenden në forma organizative të shpërndara në të gjithë qeverinë. Për shembull, policia në shumicën e vendeve ka pavarësi në ndjekjen e rasteve individuale, e megjithatë është një prej funksioneve më të zhvendosura më pak nga

qeverisja qendrore. Në mënyrë të ngjashme, vërejmë se disa funksione rregullatore ose thuhet-gjyqësore, të cilat, sërisht, ushtrojnë pavarësi të rëndësishme përsa i përket rasteve individuale, mund të kryhen ose nga ente private ligjore ose nga administratat publike. Në disa raste, pavarësia e politikave garantohet në fakt nga një hierarki tradicionale ministrore, që zbaton rregulla tradicionale të sektorit publik dhe të shërbimit civil, të cilat përfshijnë garanci të fuqishme për pavarësinë e gjykimit (siç janë për shembull garancitë kundër shkarkimit të nëpunësve civilë, rregullat e shpërblimit dhe të promovimit, rregullat e prokurimit, etj.). Duket se ndarja është më e justifikuar kur shteti ose qeveria në pushtet, si një palë e veçantë interesi, ka një interes të veçantë politik në rezultatin e vendimeve të veçanta, si në rastin e shumë funksioneve rregullatore.”

Këto konkluzione bazohen në fakte të plota nga nëntë vende të ndryshme të OECD-së; ato konfirmohen gjithashtu nga studime të tjera interesante në lidhje me temën të OECD-së, si edhe nga literatura korresponduese të bazuar mbi faktet empirike dhe jo në një konceptualizim ex ante. Ato përmbajnë disa nënkuptime të rëndësishme përsa i përket këshillimit politik:

1. Aspektet formale të një strukture të caktuar organizative ndonjëherë nuk përputhen me funksionet që ajo kryen. Në veçanti, arsyet për përzgjedhjen ndërmjet një organizate që ka një personalitet ligjor dhe një tjetre që nuk e ka atë, ndryshojnë shumë nga njëri vend në tjetrin. Në shumicën e rasteve ekzistojnë një sërë arsyesh të mbledhura që kanë çuar drejt zgjedhjes së një strukture specifike organizative, p.sh. një agjenci e ndonjë lloji dhe këto arsye jo të gjitha bëhen domosdoshmërisht publike.

2. Nëse përpikësh t'i japësh përgjigje pyetjes “Çfarë prove ndërkombëtare ekziston në Europë se agjencitë ose autoritetet e pavarura i përmbushin në fakt qëllimet e tyre?” duhet të bësh jashtëzakonisht kujdes. Përgjigjia është se ekzistojnë pak prova në secilin rast, për një numër arsyesh: a) Siç kanë treguar edhe anketimet nuk ekziston një lidhje e dukshme ndërmjet arsyeve për krijimin e këtyre agjencive dhe formës së përzgjedhur, provat kanë treguar gjithashtu se suksesi i një agjencie nuk nënkupton domosdoshmërisht se agjencia në fakt i përmbush qëllimet e saj; b) Vlerësimi i impaktit të strukturës organizative mbi bazën e suksesit të saj do të kërkonte një analizë krahasuese ndërmjet dy strukturave të ndryshme, gjë që është rrallëherë e mundur për shkak të faktit se struktura organizative alternative nuk bashkë-ekziston me atë të përzgjedhurën — të paktën jo në të njëjtin mjedis; c) Në secilin rast ekzistojnë shumë pak prova të pavarura, domethënë prova të mbledhura nga organe të ndryshme nga ato të organizatës dhe të grupeve të interesit në fjalë, të cilat mblidhen më tepër për të argumentuar një demonstrim sesa për t'iu përgjigjur një pyetjeje kërkimore.

Kjo nuk do të thotë që agjencitë dhe struktura të tjera autonome nuk janë të suksesshme. Kjo thesht nënkupton se të presësh prova shkencore për të mbështetur një zgjedhje të caktuar të strukturës s'është veçse një iluzion. Hartuesit e politikave këshillohen që më mirë ta investojnë kohën e tyre në një analizë të thellë të funksioneve, që ata duan që të ushtrohen dhe në elementët organizativë që duket — ex ante — se kërkojnë për të garantuar zbatimin optimal të politikave në kontekstin e caktuar, sesa të kërkojnë për prova nga sistemet e huaja për të mbështetur zgjedhjet e tyre.

3. Personaliteti ligjor i një strukture organizative nuk duhet të konsiderohet si një linjë kryesore ndarëse ndërmjet llojeve të ndryshme dhe veçanërisht jo ndërmjet agjencifikimit dhe llojeve të tjera të strukturave organizative. Në të vërtetë, pasojat e pasjes së një personaliteti ligjor janë të shumta dhe jo të gjitha janë domosdoshmërisht të paraqitura në një formë specifike (mundësia për të hyrë në kontrata ligjore të detyrueshme; mundësia e të qenurit palë në një proces gjyqësor; mundësia për të ushtruar të drejtat e pronësisë mbi asete të caktuara; mundësia për të pranuar dhurata; mundësia për të pranuar grante, etj.). Madje edhe zgjedhja ndërmjet një personaliteti ligjor sipas ligjit publik ose sipas ligjit privat ka pasoja të ndryshme nga njëri vend në tjetrin. Sa për ilustrim, duhet nënvizuar se arsyeja për përmendjen e personalitetit ligjor në rregulloren e KE-së mbi agjencitë ekzekutive (shih Shtojcën 4, Neni 4, parag. 2) justifikohet nga vetë konteksti specifik i Komunitetit European, i cili ka, në përgjithësi, një personalitet ligjor në Shtetet e tij Anëtare, që do të thotë se vetëm Komisionit European ose

Këshillit të Europës u lejohet të nënshkruajnë kontrata në emër të Komunitetit European. Përveç kësaj, kushtet ligjore dhe politike për krijimin e një strukture organizative me një personalitet ligjor apo për delegimin e pushteteve tek një strukturë e tillë nuk janë domosdoshmërisht më të vështira për t'u arritur sesa kushtet për krijimin e strukturave pa personalitet ligjor apo për delegimin e pushteteve tek kjo e fundit. Për këtë arsye, nuk ekziston ndonjë dallim i qartë dhe i zbatueshëm gjerësisht ndërmjet transferimit (devolution), i cili do të ishte i zbatueshëm për agjencitë të cilat janë të ndara nga shteti në kuptimin ligjor dhe për të cilat do të nevojitej një akt i parlamentit, dhe delegimit, i cili do të ishte i zbatueshëm brenda hierarkisë së departamenteve ministrore dhe do të ishte nën hijen e qeverisë.

Personaliteti ligjor është i përshtatshëm për agjencitë rregullatore vetëm nëse në një sistem ligjor të caktuar ai është i domosdoshëm për garanci specifike të pavarësisë. Sidoqoftë, mjafton të përmendim faktin se gjykatat nuk kanë një personalitet ligjor të veçantë për të treguar se kjo nuk ka shumë lidhje me ushtrimin e funksioneve rregullatore. Nga ana tjetër, në rastin e lëvrimin të mallrave dhe të shërbimeve, çështja e personalitetit ligjor mund të jetë me të vërtetë e rëndësishme, por vetëm në atë shkallë sa personaliteti ligjor lejon një ushtrim më të efektshëm të funksionit përkatës përse i përket kontraktimit, vënien në përdorim të aseteve, etj. Sa më tepër të jetë futur aktiviteti në një mjedis konkurrues, aq më shumë do të jenë të përshtatshme këto elemente dhe kjo do të çojë në zgjedhjen e një forme specifike të një organi të ligjit publik ose të një organi të ligjit tregtar. Mund të ndodhë gjithashtu që zgjedhja e formës së përshtatshme të vijë si rezultat i kërkesave të ligjit ndërkombëtar apo të ligjit të BE-së — të cilët megjithatë, nuk janë kurrë aq të detajuar sa të mos lenë hapësira për zgjedhje.

c) Llojet e njëjësive, agjencive dhe të autoriteteve të specializuara organizative

Nuk ekziston një tipologji e përgjithshme bindëse e formave organizative për administratën e qeverisë qendrore për qëllime të analizimit të politikave dhe këshillimit mbi to. Tipologjitë ekzistuese ose janë të vlefshme në kuadrin e një vendi të caktuar apo të një organizate ndërkombëtare ose janë të dobishme vetëm për qëllime pedagogjike (d.m.th për arsimimin dhe në një shkallë më të vogël për qartësimin e mendimeve, që dikush mund të ketë si një fazë përgatitore për këshillimin e politikave ose hartimin e politikave). Për qëllimin e fundit, klasifikimet e propozuara, nga njëra anë, nga autorët e botimit Qeverisja Publike e Shpërndarë të OECD-së dhe nga ana tjetër nga Botimi OECD/GOV, “Organizimi i Ministrive dhe i Agjencive — Tendencat më të fundit në Vendet Anëtare të OECD-së”, të nxjerra nga botime të ndryshme të OECD-së (shih Aneksin 2), janë ato më të pranueshmet.

Qeverisja Publike e Shpërndarë përdor një tipologji të bazuar mbi katër lloje strukturash (shih detajet në Aneksin 1): 1) departamentet ministrore; 2) agjencitë e dikasterëve; 3) administratat e ligjit publik; dhe 4) organet e ligjit privat. Për secilën kategori, ky dokument ofron një përshkrim të shkurtër të themeleve institucionale dhe ligjore; strukturën dhe kontrollin qeverisës; rregullat financiare, të menaxhimit dhe të personelit; dhe funksionin, duke shtuar shembuj nga vende të ndryshme.

Botimi “Organizimi i Ministrive dhe i Agjencive” përdor një tipologji të tipit binar (shih detajet në Shtojcën 2), e cila bën dallimin ndërmjet: 1) Ministrive qendrore, të cilat tradicionalisht janë të integruara vertikalisht; dhe 2) Qeverisë në gjatësinë e krahut, që përfshin tre nënkategori: a) agjencitë dikasteriale; b) organet e kontrolluara në mënyrë jo direkte, të cilat ndahen sërish në: administratat e ligjit publik dhe në ndërmarrje qeveritare (të cilat mund të jenë ndërmarrje qeveritare fitimprurëse ose organe të tjera jo-fitimprurëse të ligjit privat); dhe 3) entet thujse-qeveritare. Për secilën kategori dhe nënkategori, ky dokument ofron një panoramë të strukturës organizative dhe mjedisit rregullator, duke përfshirë të dhëna mbi rregullat dhe kontrollin, si edhe të dhëna mbi funksionet. Dokumenti përfundon me “Kushtet për suksesin e qeverisjes në gjatësinë e krahut” që përmban: “kushtet bazë për një sistem qeverisjeje të shpërndarë të suksesshëm dhe të qëndrueshëm [...] përfshijnë:

1. Një kuadër të shëndoshë ligjor dhe institucional që do të kufizonte numrin e llojeve të organeve në gjatësinë e krahut, që do t'u jepte atyre një bazë të qartë ligjore dhe që do të jus-

tifikonte çdo përjashtim nga rregullat e deklaruara [...];

2. Një strukturë të mirë-menduar për secilin institucion është gjithashtu i rëndësishëm, duke përfshirë një lëvizje graduale drejt sistemeve në gjatësinë e krahut [...];

3. Organizimin në mënyrë të vazhdueshme të pikave të takimit të nevojshme ndërmjet organizatave në gjatësinë e krahut dhe ministrive qendrore mëma;

4. Përgjegjshmëri dhe raportim nga menaxherët e deleguar dhe nevojën për një mbikqyrje të fortë të organeve, duke përfshirë këtu edhe mbikqyrjen nga parlamenti.

Një lexim më nga afër i të dy dokumentave tregon se perspektiva funksionale dhe perspektiva ligjore-organizative nuk përputhen domosdoshmërisht në llojet e strukturave organizative ekzistuese. Nga një perspektivë funksionale, dallimi kryesor është ndërmjet funksioneve rregullatore dhe funksioneve ekzekutive, të cilët mund të analizohen në lëvizimin e mallrave apo të shërbimeve, nëse do të kuptojmë prodhimin e çertifikatave apo dhënien e granteve, etj. si lëvizim shërbimesh. Ndërkohë që nuk ka analizë krahasuese rreth asaj se si funksionet rregullatore ushtrohen në kuadrin e strukturave hierarkike brenda departamenteve ministrore, dallimi ndërmjet agjencive rregullatore dhe atyre ekzekutive i korrespondon kësaj ndarjeje. Asnjë nga këto dy funksione nuk ka domosdoshmërisht një formë që të përfshijë medoemos personalitet ligjor apo edhe një shkallë të lartë autonomie zyrtare dhe menjëherë të dukshme.

Në vend që të përpiqen të ndjekin një tipologji ndërkombëtare të përgjithshme strukturash, e cila nuk ekziston në botën reale, hartuesit e politikave duhet t'i bazojnë zgjedhjet e tyre në një inventar pengesash ligjore dhe politike dhe në kuadrot e përgjithshëm ekzistues në njërin anë dhe nga ana tjetër mbi ekzaminimin e kërkesave që ata kanë përcaktuar për ushtrimin e një funksioni të caktuar, përsa i përket autonomisë dhe koordinimit të përgjithshëm.

d) Delegimi administrativ si një alternativë ndaj agjencifikimit?

Siç u përmend më sipër, literatura e OECD-së ndonjëherë e bën dallimin ndërmjet delegimit dhe transferimit . Ky dallim nuk bazohet në një kuptim të përgjithshëm të përbashkët të fjalëve delegim dhe transferim. Shprehje si transferim, delegim dhe decentralizim — për të marrë vetëm tre shprehjet më të përdorura në gjuhën Angleze — kanë një kuptim të ndryshueshëm në termat ligjore dhe ato politike, si edhe nga një vend në tjetrin. Kur ato përdoren në kuadrin e një organizate ndërkombëtare, ato zakonisht përbëjnë një përkufizim i cili bëhet për qëllime të një politike apo edhe të një botimi specifik, por ato rrallë përdoren në mënyrë konsekuente gjatë gjithë kohës dhe në të gjitha fushat e politikave.

Delegimi, siç është përdorur në literaturën e përmendur më parë, mund të përkufizohet si transferimi i autoritetit tek organet të cilat ligjërisht mbeten pjesë e shtetit qendror, dhe transferim mund të përkufizohet si transferimi i pushtetit tek organet të cilat ligjërisht janë të shkëputura nga shteti. Ky dallim mundet edhe të kritikohet për theksin e madh mbi kritere si për shembull personaliteti ligjor i organizatës ose statusi ligjor i instrumentit (akt i parlamentit për transferimin, përkundrejt aktit administrativ për delegim).

Mund të bëhet edhe një dallim tjetër, i cili gjendet në ligjin administrativ në shumë vende dhe në analizën e menaxhimit si edhe në praktikë. Ai kundërshton delegimin e pushteteve ose të kompetencave në njërin anë përkundrejt delegimit të nënshkrimit ose të vendim-marrjes së përditshme nga ana tjetër. Fjala transferim mund të përdoret gjithashtu për delegimin e pushteteve dhe të kompetencave, dhe fjala delegim të rezervohet për delegimin e nënshkrimit ose të vendim-marrjes së përditshme. Në këtë kuptim, ndryshimi ndërmjet transferimit dhe delegimit nuk varet nga personaliteti i strukturës ligjore tek e cila transferohen apo delegohen funksionet, por nga lloji i mekanizmave hierarkikë që mund të përdoren. Delegimi i nënshkrimit ose i vendim-marrjeve të përditshme është i përkohshëm dhe mund të shfuqizohet nga autoriteti që ka deleguar; apeli i bëhet zakonisht autoritetit i cili ka deleguar, dhe

27. *p.sh. PUMA (2001), Qeverisja e Sektorit më të Gjerë të Shtetit: Parimet për Kontrollin dhe Përgjegjshmërinë e Organeve të Deleguara dhe të Transferuara, OECD, Paris (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).*

ky i fundit mund të vendosë në vend të strukturës që ka marrë vendimin. Një delegim i tillë mundet të ushtrohet vetëm në kuadër të një strukture hierarkike — një departament ministror në shumicën e rasteve — i cili përfshin pushtetin për të dhënë udhëzime dhe një sistem sanksionesh disiplinore. Delegimi i pushtetit, nga ana tjetër mund të funksionojë si në kuadrin e një strukture hierarkike — një departamenti ministror — ashtu edhe në kuadrin e transferimit (devolution) tek një trup i jashtëm.

Delegimi i nënshkrimit ose i vendimeve të përditshme menaxheriale normalisht përmirëson efektshmërinë menaxheriale, pasi bën të mundur shmangien e vonesave që kanë lidhje me pritjen për një akt normal të ministrit apo kreut të ministrisë. Ai mundëson marrjen e vendimeve nga persona të cilët janë më të familjarizuar me rutinën e përditshme të administratës, ndërkohë që u lejon sërish edhe zyrtarëve të lartë në ministri të marrin vendime në rrethana të jashtëzakonshme ose veçanërisht të rëndësishme politike. Atëhere kur kushtet e përgjithshme të delegimit përcaktohen në dokumentin kuadër dhe atëhere kur ministri ose kreu i ministrisë pranon të rishikojë veprimet e personave ose të njëjësive të cilave ata u kanë deleguar nënshkrimin ose pushtetin e vendimmarrjes së përditshme vetëm bazuar në rezultate (ex-post) dhe mbi bazën e kritereve të referimit të paracaktuara, kushtet e shumicës së “agjencive ekzekutive” ose “agjencive dikasteriale” përmbushen. Një dokument i tillë mund të marrë formën qoftë të një dokumenti kuadër që përcakton pushtetet e përgjithshme dhe organizimin e strukturës ose të një kontrate performance më specifike, që përmban objektiva sasiorë dhe një kuadër kohor si për strukturën ashtu edhe për drejtorin/drejtorët ekzekutiv/ë.

Delegimi i nënshkrimit ose i vendimeve të përditshme dëshmohej në të gjitha rastet ku vendimet mbi rastet individuale bazohen në vlerësime rutinë. Dëshmohej gjithashtu edhe në lëvizimin e shërbimeve ose të produkteve dhe fare mirë mund të jetë një alternativë ndaj agjencifikimit (në kuptimin e krijimit të organeve të veçanta). Ai ka avantazhin e të qënurit zakonisht shumë më i lehtë për t’u krijuar dhe për t’u ndaluar — kjo megjithatë, duke supozuar se parimet e përgjithshme dhe rregullat e vendim-marrjes administrative e lejojnë këtë, qoftë kjo e kodifikuar ose thjesht bazuar në jurisprudencën e gjykatave përgjegjëse për rishikimin gjyqësor të veprimit administrativ.

Në të kundërtën, delegimi i nënshkrimit ose i vendimeve të përditshme nuk dëshmohej sa herë që ka arsye të veçanta për të garantuar autonominë e vendimmarrësit nga ndërhyrja politike e partisë, ose nëse procedura e vendim-marrjes përfshin ndërveprim me grupet e ndryshme të interesit që kontribuojnë në vendimin përfundimtar — siç ndodh zakonisht për funksionin rregullator. Mundësia për autoritetin delegues të veprojë në vend të mbajtësit të delegimit do të krijonte një qark të shkurtër shqetësues në procesin e vendimmarrjes.

Delegimi i pushtetit ose i kompetencave njihet gjithashtu si decentralizim. Ai jepet mbi baza të përhershme dhe nuk mund të shfuqizohet. Ai shoqërohet zakonisht nga mekanizma apeli, të cilët lejojnë qeverinë ose organe të treta të pavarura (si gjykatat ose tribunalët) të rishikojnë një vendim specifik dhe ta anulojë atë ose — në raste më të rralla — të lëshojë një vendim gjyqësor për strukturën ku është deleguar pushteti mbi mënyrën se si duhet zbatuar ky vendim. Ndërkohë që agjencifikimi (në kuptimin e krijimit të organeve të veçanta) nënkupton domosdoshmërisht një delegim pushtetesh, një delegim i tillë mund të bëhet fare mirë pa realizuar agjencifikim, edhe atëhere kur ekziston një nevojë e veçantë për të shmangur ndërhyrjen ose ndërveprimin politik të partisë. Në fakt, ajo çka ka më tepër rëndësi janë lloji i mekanizmave të apelit që ekzistojnë në strukturën ku janë deleguar pushtetet. Është krejtësisht e mundur që një strukturë e tillë të mbahet brenda ministrisë, të ofrojë kushtet për një apel ndaj qeverisë në tërësi, ndaj një komisioni parlamentar ose ndaj një organi të pavarur apo gjykate. Në mënyrë që të funksionojë, kjo kërkon një kuadër tepër të qartë, që përcakton kushtet e delegimit të pushtetit, mekanizmat e apelit dhe një sistem të ligjit për shërbimin publik dhe rregullore të stafit që përjashtojnë mundësinë e sanksioneve disiplinore apo të ekuivalentit të tyre (mbyllje të një kontrate pune, transferimin e një zyrtari publik, etj.) që rrjedhin nga ushtrimi i lirë i pushtetit në fushat ku ato pushtete janë deleguar. Këtu sërish, parimet e përgjith-

shme të ligjit administrativ dhe kushtetues është e qartë që duhet të lejojnë mekanizma të tillë në mënyrë që këto zgjidhje të jenë të disponueshme.

Nga më sipër del qartë se agjencifikimi (në kuptimin e krijimit të organeve të veçanta) dhe departamentalizimi nuk kundërshtojnë domosdoshmërisht njëra-tjetrën. Agjencifikimi mund të ofrojë një panoramë më të qartë të kuadrit zyrtar ose mund të jetë më i përshtatshëm për shkak të sistemit të përgjithshëm të parimeve dhe të rregullave të ligjit administrativ ose atij kushtetues. Ai mund të jetë gjithashtu një iluzion, nëse mekanizmat e apelit dhe ligji i shërbimit civil janë të keq-përcaktuar, lejojnë shumë ndërhyrje politike nga ana e partisë ose – në të kundërtën – pengojnë përgjegjshmërinë.

3. KRIJIMI I STRUKTURAVE TË SPECIALIZUARA ORGANIZATIVE

Krijimi i një strukture të specializuar për ushtrimin e funksioneve që i përkasin qeverisë qendrore kushtëzohet nga mjedisi specifik politik, ligjor dhe kulturor, një mjedis ky që ndryshon nga njëri vend në tjetrin dhe përgjatë kohës. Për këtë arsye, nuk është e mundur të jepen udhëzime paraprake (ex ante), mbi mënyrën në të cilën duhet të krijohen këto struktura, pasi ky lloj rekomandimi mbi politikën mund të bëhet vetëm pasi të analizohet me saktësi funksioni që do të ushtrohet, nevoja për ushtrimin e tij, dhe variantet e disponueshme në teori dhe në praktikë për strukturën organizative — kjo e fundit varet tek njohja e sistemit politik dhe administrativ të vendit si edhe e rendit të saj ligjor dhe kushtetues. Për këtë arsye, ky dokument mundet veçse të nxjerrë në pah elementët kryesorë që duhen patur parasysh kur përpiqesh të vësh në përdorim përvojat e vendeve të tjera, sipas disponueshmërisë së tyre në literaturën e referuar në këtë dokument ose nëpërmjet burimeve të tjera.

a) Kufizimet kushtetuese dhe politike

Kuadri kushtetues për organizimin dhe funksionimin e administratës qendrore të shtetit ndryshon së tepërmi nga njëri vend në tjetrin. Është veçanërisht e rëndësishme të kuptohen mirë modelet e ndryshme ekzistuese të rregullave dhe të parimeve përkatëse kushtetuese në mënyrë që: 1) të kuptohen vështirësitë zyrtare dhe politike të cilat kanë kushtëzuar dhe akoma vazhdojnë të kufizojnë zgjedhjet për organizimin dhe/ose reformimin e administratës shtetërore qendrore; 2) të identifikohen parakushtet kushtetuese për reformë të mundshme të administratës shtetërore qendrore; 3) të identifikohen ndryshimet kushtetuese të cilat mund të jenë të domosdoshme për zbatimin e një reforme të caktuar; dhe 4) të zgjidhet zgjedhja e dytë më e mirë në rastin kur kufizimet kushtetuese ekzistuese nuk mund të kapërcehen për shkak të rëndësisë politike të rregullit ose të parimit në fjalë ose për shkak të mungesës së konsensusit për reformë ndërmjet partive politike.

Literatura ekzistuese mbi agjencitë është tepër zhgënjyese mbi këtë çështje, shpesh pasi ajo i anashkalon kufizimet kushtetuese dhe ndonjëherë ka tendencën ose t'i mbivlerësojë pasojat e aspekteve ligjore — duke harruar ndikimin e mjedisit politik mbi funksionimin e Kushtetutës — ose, në të kundërtën, të nënvlerësojë rëndësinë e rregullave zyrtare dhe të kufizimeve që ato paraqesin — për mirë apo për keq — për politikanët. Ky dokument propozon ekzaminimin e një numri të kufizuar rastesh kombëtare për të shqyrtuar çështjen e kufizimeve kushtetuese si: Franca, Gjermania, Italia, Holanda, Suedia, Mbretëria e Bashkuar, si edhe Bashkimi Europian në tërësi. Këto raste janë zgjedhur pjesërisht për shkak se natyra e saktë e rregullave kushtetuese zakonisht nuk merret parasysh (p.sh. prerogativa mbretërore në Mbretërinë e Bashkuar) dhe në mënyrë më të përgjithshme pasi ato janë shumë të ndryshme përsa i përket mundësive dhe kufizimeve. BE-ja është veçanërisht e përshtatshme edhe si një model i mundshëm edhe si një burim kufizimesh për vendet e saj anëtare.

Një përmbledhje krahasuese e këtyre rasteve kombëtare (shih Shtojcën 3) tregon qartë se: 1)

Nuk ekziston një tipar i përgjithshëm vështirësish kushtetuese përse i përket organizimit dhe drejtimit të administratës së shtetit qendror (ose të BE-së), përveç vështirësive që rrjedhin nga rregullat e përbashkëta buxhetore dhe financiare, sipas të cilave menaxhimi buxhetor dhe financiar kërkon aprovimin e parlamentit dhe përfshin parimet që e kufizojnë ligjin financiar në një periudhë një vjeçare. 2) Pësia e pengesave kushtetuese përse i përket organizimit dhe drejtimit të administratës ndryshon jo vetëm në varësi të shpërndarjes së pushteteve ndërmjet qeverisë dhe parlamentit (e cila ndryshon nga njëri vend në tjetrin), por gjithashtu dhe ndoshta në një mënyrë më të vendosur në varësi të stabilitetit të koalicioneve të qeverisë dhe ekzistencës dhe thellësisë të rishikimit gjyqësor të akteve të parlamentit dhe të rregulloreve qeveritare (të cilat nga ana tjetër varen në aksesin më të hapur apo më të mbyllur ndaj gjykatave, e cila gjithashtu ndryshon nga njëri vend në tjetrin). 3) Në rastet kur ekziston një ndryshim ndërmjet transferimit tek një organ i pavarur që ka një personalitet ligjor të ndryshëm nga ai i shtetit (ose i KE-së), nga njëra anë dhe delegimi tek njësitë dikasteriale ose agjencitë ekzekutive të cilat mbeten të mbërthyer në qeverinë qendrore, nga ana tjetër, nuk ekziston një model sipas të cilit delegimi të mund të ndikohet nëpërmjet rregulloreve ose vendimeve të qeverisë, ndërsa transferimi do të kërkonte një akt të parlamentit. 4) Përtej pengesave kushtetuese, qeveritë kufizohen gjithashtu nga nevoja për të përfshirë palët e interesit, për aq sa është e mundur, kur bëjnë riorganizimin e administratës së tyre si edhe nga rendja pas koherencës dhe së fundmi pas efektshmërisë.

b) Kuadri ligjor për krijimin e strukturave të specializuara organizative

Kërkesat ligjore për krijimin e strukturave organizative të specializuara në administratën qendrore varet nga pengesat kushtetuese. Një kuadër i përgjithshëm ligjor mund të ekzistojë ose jo, në momentin kur lind nevoja për hartuesit e politikave për të krijuar struktura të tilla ose për t'i deleguar atyre funksione. Ky kuadër ligjor i përgjithshëm mund të jetë i ngulitur në një sërë rregullash, parimesh dhe rregulloresh të cilat përbëjnë një grupim koherent rregullash të shkruara të aksesueshme lehtësisht. Ato mund të ndryshojnë, në të kundërtën, të shpërndahen në klauzola të ndryshme kushtetuese, instrumenta statutorë dhe rregullatorë dhe në jurisprudencën e gjykatave administrative dhe kushtetuese, si edhe ndonjëherë në gjykatat civile ose tregtare gjithashtu.

Është gjithashtu e mundur për kërkesa të tilla ligjore të jenë të përfshira në rregullat ose direktivat e Komunitetit Europian ose në vendimet kuadër të Bashkimit Europian, ose të jenë rrjedhim i klauzolave të traktateve të KE-së dhe të BE-së, siç ato interpretohen dhe zbatohen nga Gjykata Europiane e Drejtësisë. Në përgjithësi, duhet të kihet parasysh se sipas ligjit të BE-së/KE-së, si edhe sipas ligjit ndërkombëtar, një shtet është përgjegjës për funksionet e ushtruara në emër të tij, pavarësisht strukturës organizative që ndërmerr veprimin (është përgjegjëse jo vetëm për autoritetet shtetërore, por gjithashtu për pushtetet ndërmjetëse dhe ato vendore si edhe për personat privatë që veprojnë në emër të tyre).

Në mungesë të kërkesave para-ekzistuese ligjore në një vend të caktuar, çështja që duhet të kihet parasysh është fakti nëse hartuesit e politikave duan që fillimisht të krijojnë këtë lloj kuadri të përgjithshëm, një ndërmarrje që mund të jetë një shpenzim kohe jashtëzakonisht i madh, si për arsye teknike dhe për arsye politike, apo nëse është e mundur — politikisht dhe ligjërisht – të adoptojnë rregullat dhe parimet e nevojshme sipas rastit (ad-hoc) në mënyrë eksperimentale, në mënyrë që të nxirren mësim nga përvoja përpara krijimit të një kuadri të përgjithshëm ligjor. Në rastin e fundit, nevojitet gjithashtu ekspertizë ligjore në mënyrë që të krijohet një kuadër eksperimental që është në linjë me pjesën tjetër të legjislacionit në vend – dhe nëse është e zbatueshme – me kërkesat e ligjit të Bashkimit Europian. Mbështetja në ekspertizën e përshtatshme ligjore është një nevojë thelbësore për hartuesit e politikave dhe nuk është një fakt i dukshëm që një person apo qoftë edhe një grup i vogël personash – sado i shkëlqyer — nuk mund të zotërojnë të gjithë ekspertizën e duhur ligjore.

Ciladoqoftë situata në një vend të caktuar dhe në një moment të caktuar, pikat e mëposhtme duhen ekzaminuar për të krijuar një panoramë ose një vlerësim të kuadrit ligjor ekzistues në

një vend të caktuar në një moment të caktuar kohor. Ajo mund të përdoret gjithashtu si udhëzues për krijimin e një kuadri ligjor të përgjithshëm ose dhe të një kuadri eksperimental për një grup të caktuar funksionesh. Lista e mëposhtme e kontrollit nuk është një listë e gjatë:

1. Kush është kompetent për të krijuar një strukturë të veçantë organizative?: parlamenti? qeveria që vepron në mënyrë kolektive? ministrat individualë? Njësitë brenda strukturave administrative ekzistuese brenda departamentit ministror? Organe të tjera publike?
2. Nëse funksionet që do të ushtrohen rrjedhin nga një rregullore ose direktivë e KE-së ose nga një vendim kuadër i BE-së, a ka kërkesa specifike në instrumentin përkatës për të përkrahur garancive si pavarësia dhe përfshirja e palëve të interesit? A janë pjesë e zbatimit të ligjit të KE-së funksionet që do të ushtrohen? A mund të kenë ato ndikim mbi liritë dhe mbi qarkullimin e personave, të mallrave, të shërbimeve dhe të kapitalit ose a mund të çojnë ato në diskriminim ndërmjet personave me kombësinë përkatëse kombëtare dhe qytetarëve të ndryshëm të BE-së?
3. Cila është procedura që duhet ndjekur brenda autoritetit që ka kompetencën për të krijuar një strukturë të veçantë organizative? A është i nevojshëm aprovimi nga ana e kreut të shtetit? Cilat organe ose grupe përfaqësuese është e nevojshme të konsultohen dhe deri në çfarë pike opinioni i tyre është i detyrueshëm? A ekziston ndonjë detyrim për të njoftuar krijimin e kësaj strukture së brendshme (tek parlamenti ose organe të tjera kombëtare) ose së jashtme (tek Komisioni Europian, organizatat ndërkombëtare në kuadër të marrëveshjeve shumëpalëshe, ose të një qeverie tjetër mbi bazën e një marrëveshjeje dypalëshe)?
4. A ekziston një kuadër i përgjithshëm ligjor i procedurës administrative dhe nëse po, a është ai i kodifikuar ose jo? A lejon ai përjashtime dhe nëse po, sipas çfarë kushteve? A janë funksionet që do të kryhen pjesë e zbatimit të ligjit të KE-së/BE-së dhe nëse po, a ekzistojnë mekanizma për të garantuar se elementët e “administrimit nga i duhur tek ai i mirë” (siç është formuluar në Kartën e BE-së për të Drejtat Thelbësore e shtjelluar më tej nga Kodi Europian i Avokatit Europian të Popullit i Sjelljes së Mirë Administrative) njihen dhe zbatohen nga struktura organizative?
5. A ekzistojnë parime ose rregulla ligjore që pengojnë delegimin e pushteteve nga njëri autoritet në tjetrin? A ekzistojnë parime ose rregulla ligjore që pengojnë delegimin e nënshkrimit ose të vendim-marrjes së përditshme? A ekzistojnë parime ose rregulla ligjore që imponojnë mekanizma apeli kundra vendimeve që janë deleguar? Nëse nuk ka një klauzolë përkatëse të shkruar në Kushtetutë, nëpër statute ose në rregulloret e përgjithshme, a ekziston ndonjë ligj përkatës i rastit nëpër gjykata? A janë marrë parasysh pasojat e detyrimit ligjor të shtetit ndaj ligjit ndërkombëtar dhe atij Europian në mënyrë që të kenë një mekanizëm që i detyron vendim-marrësit të jenë në përputhje me ligjin ndërkombëtar ose Europian?
6. A ekzistojnë parime dhe rregulla ligjore që kanë lidhje me adoptimin e buxhetit dhe për menaxhimin financiar? A lejojnë ato përjashtime dhe nëse po, sipas çfarë kushteve? A janë

28. *Shih: <http://www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm>.*

marrë parasysh rrjedhojat e anëtarësimit të vendit në KE — duke përfshirë sistemin Monetar Europian dhe pjesëmarrjen e tanishme dhe në të ardhmen në Bashkimin Monetar Europian (BME) — në mënyrë që të ngrihen mekanizma, që janë në përputhje me kriteret për anëtarësim në BME dhe në Paktin e Rritjes dhe të Stabilitetit?

7. A është aktiviteti që do të ushtrohet nën pushtetin e hetimit të Avokatit të Popullit në vend (nëse një autoritet i tillë ekziston) dhe/ose të ndonjë autoriteti tjetër administrativ përgjegjës për mbrojtjen e të dhënave, fshehtësisë, konkurrencës, etj.? A janë pushtetet e këtyre autoriteteve të përcaktuara sipas natyrës së organit vendimmarrës apo sipas natyrës së qëllimit të vendimeve që do të merren?

8. A ekziston një sistem i përgjithshëm rishikimi gjyqësor për veprimin administrativ? Nëse po, a jepen argumenta në vendimet administrative përkatëse dhe a ka mekanizma korrigjimi që lejojnë rishikimin gjyqësor dhe që janë në përputhje me kërkesat e hartuara nga jurisprudenca e Gjykatës Europiane të Drejtësisë?

9. 9. A ekzistojnë tribunale ose gjykata dhe nëse po, cilat janë kriteret që përcaktojnë juridiksionin e këtyre gjykatave? A është struktura zyrtare e organit vendimmarrës përkatës e përshtatshme për juridiksionin e gjykatave dhe deri në çfarë shkalle?

c) Hartimi i kuadrove institucionalë dhe i mjeteve të qeverisjes të strukturave të specializuara organizative

Siç ndodh me kuadrin ligjor, kuadrot institucionalë dhe mjetet e qeverisjes të strukturave të specializuara organizative mund të ekzistojnë ose jo në momentin kur del nevoja për hartuesit e politikave të krijojnë struktura të tilla apo për t'u deleguar atyre funksione. Ato mund të jenë të përfshira në një numër rregullash, parimesh dhe rregulloresh të cilat janë pak a shumë të lehta për t'u adoptuar. Gjithashtu është e mundur që të tillë kuadro institucionalë dhe mjete qeverisjeje të jenë të përfshira në rregulloret ose direktivat e KE-së ose në vendimet kuadër të BE-së, të cilat përfaqësojnë detyrime ligjore për shtetet anëtare, ose në instrumentat jo të detyrueshëm ligjërish, të cilat janë të botuara nga Komisioni Europian, p.sh. komunikimet e tipit të botimeve të bardhë ose të gjelbërt (ëhite or green publications). Për këtë arsye, mbështetja tek ekspertiza e përshtatshme menaxheriale dhe ligjore është një kërkesë thelbësore për hartuesit e politikave në mënyrë që të kuptojnë se sa e kanë ata hapësirën për manovrim dhe për të përcaktuar deri në çfarë pike mund të përdoren ose të përshtaten modelet kombëtare ekzistuese, ose shkallën e në të cilën nevojiten risi. Sërish këtu, një botim i përgjithshëm mbi këshillimin politik nuk mund të japë udhëzime të sakta të cilat të mund të jenë menjëherë të zbatueshme dhe që shkojnë përtej grupimeve ekzistuese të rekomandimeve të OECD-së (shih Shtojcën 2).

Ciladoqoftë situata në një vend të caktuar dhe në një moment të caktuar, pikat e mëposhtme duhen analizuar gjithsesi megjithëse ato në asnjë mënyrë nuk përbëjnë një listë të detajuar. Përsa i përket paragrafit të mëparshëm mbi kërkesat dhe procedurat ligjore, mund të përdoret lista e mëposhtme e kontrollit për të krijuar një panoramë të përgjithshme ose një vlerësim të modeleve ekzistuese në një vend të caktuar në një moment të caktuar kohor; ajo mund të përdoret gjithashtu si udhëzues për krijimin e një kuadri ligjor të përgjithshëm ose dhe të një kuadri eksperimental për një grup të caktuar funksionesh. Lista e mposhtme mund të plotësojë listën e kontrollit në seksionin pararendës:

1. Cilat janë pasojat e zgjedhjes së një strukture institucionale përsa i përket zbatimit të regjimeve të përgjithshme mbi vendim-marrjen, menaxhimin financiar, rregulloret e stafit, auditimin si dhe rishikimin gjyqësor dhe atë jo-gjyqësor?
2. Cilat janë misioni, roli dhe objektivat e strukturës? A varen ato nga kërkesat kushtetuese, kërkesat e politikave sektoriale, detyrimet ndaj KE-së/BE-së? Cilët janë palët e përshtatshme të interesit për këtë mision, roli dhe objektivat (parlamenti, qeveria si e tërë, ministrat përgjegjës për sektorin politik ose për sektorë të tjerë, Komisioni Europian, ofruesit e burimeve, operatorët në një sektor të caktuar politikash, klientët e tyre, grupet e interesit, qytetarët, etj.)? Përgjigjia ndaj këtyre pyetjeve nuk duhet të bazohet mbi një ekzaminim të thjeshtë të formulimeve të shkruara në legjislacion, rregullore dhe/ose rregulloret, direktivat ose vendimet kuadër Europiane, por duhet të jetë rezultat i konsultimeve me hartuesit e politikave në qeveri dhe në parlament, si edhe me ekspertë dhe përfaqësues të interesave të organizuara dhe të shpërndara. Pasi identifikohen palët e interesit, variantet e ndryshme që janë të përshtatshme për mekanizmat përgjegjës duhet të ekzaminohen (përgjegjshmëria politike ndaj parlamentit ose drejtpërsëdrejti ndaj qytetarëve; mekanizmat specifikë të përgjegjshmërisë ndaj palëve të ndryshme të interesit; përgjegjshmëria ndaj kolegëve për organe shumë të specializuara, etj.). Kjo gjë nga ana tjetër do të çojë drejt zgjedhjeve përsa i përket strukturave dhe procedurave: përgjegjshmëria ndaj parlamentit mund të organizohet më mirë nëpërmjet hierarkisë brenda një ministrie ose nëpërmjet mekanizmave specifikë të përgjegjshmërisë ndaj një organi që është tërësisht i shkëputur nga departamentet ministrore. Përgjegjshmëria ndaj palëve të interesit mund të arrihet nëpërmjet krijimit të një bordi, mekanizmave të raportimit, auditimit ose rishikimit të jashtëm, ose nëpërmjet një kombinimi të të gjitha këtyre.
3. Cilat do të jenë funksionet më të larta të strukturës? të një drejtori ekzekutiv, dhe/ose

një organi kolegjal? Një drejtor ekzekutiv i vetëm do të mundësonte një vendim-marrje më të shpejtë dhe do të ishte më pak i kushtueshëm dhe më pak i komplikuar se një organ kolegjal. Do të mundësonte gjithashtu përgjegjshmëri më të qartë ndaj ministrisë sektorale. Një organ kolegjal, nga ana tjetër, do të lejonte komunikim më të mirë me palët e ndryshme të interesit dhe mund të ishte një garanci kundër pasojave të konfliktit të interesit dhe madje edhe kundër korrupsionit. Si caktohen funksionet e larta? Është e dobishme që ato të caktohen nga organet e ndryshme dhe/ose në përputhje me procedurat e ndryshme në mënyrë që të krijohet një sistem kontrollesh dhe ekuilibrash në strukturë? Cilat janë variantet për të garantuar kontrollet dhe ekuilibrat dhe për të shmangur çdo bllokim të sistemit? A janë funksionet e larta thjesht plotësues të njëri-tjetrit mbi bazën e specializimit brenda një organi koherent? Cilat janë variantet për të garantuar praninë e ekspertizës së nevojshme ndërkohë që ruhet uniteti i menaxhimit?

4. Cilat janë kriteret për të vlerësuar nëse struktura po e arrin misionin dhe rolin e saj dhe nëse po e kryen atë mirë? A është e mundur për t'i krijuar këto kritere ex ante? A është e mundur të përcaktohen nga ana sasiore këto kritere përtej atyre të menaxhimit të mirë financiar, apo është përcaktimi sasior tepër i vështirë për t'u arritur apo ndoshta edhe jo-produktiv për shkak se fokusohet vetëm në aspekte të dorës së dytë? Në ato raste kur veprimi i strukturës mund të përcaktohet nga ana sasiore — dhe me kusht që elementët e përcaktuar nga ana sasiore të jenë mjaftueshmërisht domethënës për efikasitetin e funksionit që do të kryhet — kur objektivat sasiore mund të publikohen (përsa i përket datës së arritjes së tyre) dhe kur mund të çojnë në kompensim financiar për të adresuarit. Ndërkohë që kjo mund të jetë një mënyrë për të nxitur besimin e publikut, nuk është e qartë nëse është domosdoshmërisht stimuli i duhur për më tepër eficiencë, e cila në fakt varet nga lloji i burimeve të strukturave dhe ndikimi i tyre në situatën individuale të stafit të saj. Kur ekziston një mundësi për të përcaktuar objektivat nga ana sasiore, një mjet i përshtatshëm mund të jetë ai që quhet kontratë performance, e cila specifikon objektivat që duhen arritur dhe kuadrin kohor për arritjen e tyre. Kontrata nënkshruhet zakonisht nga drejtori/-ët e strukturës, nga ministri ose zyrtari i lartë i ministrisë me përgjegjësinë sektoriale dhe nga ministria e financës. Kontrata shërben si një mjet për vlerësimin e performancës së strukturës dhe të drejtorit/-ëve të saj ekzekutiv/-ë, dhe mund të ketë pasojë financiare (pozitive ose negative) ose mund të çojë në promovim të atyre zyrtarëve. Kjo duhet të kundërpeshohet nga një përkushtim për të ofruar burime për vite me rradhë. Kontrata të tilla, të cilat ekzistojnë në kontekstin ligjor si të ndryshme nga ato të Mbretërisë së Bashkuar (kryesisht për agjencitë dikasteriale) dhe të Francës (për centres de responsabilité) konsiderohen si jo të detyrueshme nga pikëpamja ligjore, d.m.th. ato nuk mund të vihen në zbatim nëpërmjet një vendimi gjykate; ato janë në fakt “marrëveshje fisnikësh”. Mangësia kryesore e këtyre kontratave të performancës është se ato nuk mund të përdorin parimet e ligjit buxhetor; në kohë të rritjes së buxhetit kjo gjë nuk përbën problem, por në kohë kufizimesh burimet e premtuara nuk jepen domosdoshmërisht. Pasi t'i jetë dhënë përgjigje këtyre pyetjeve, është e mundur të krijohen mekanizma raportimi, të cilët duhet të parashikojnë se kush i raporton kujt (në linjë me zgjedhjet e bëra për përgjegjshmërinë): në çfarë forme (me shkrim ose gojarisht, me çfarë lloji dokumentacioni plotësues)? kur dhe sa shpesh? cilat janë rrjedhojat e raportimit?

5. Një kuadër duhet të përshkruajë procesin vendim-marrës. Kjo mund të bëhet nëpërmjet zbatimit të drejtpërsëdrejtë të një kodi të përgjithshëm procedurash administrative ose nëpërmjet një grupi dispozitash ligjore të posaçme. Dispozitat e posaçme ligjore mund të jenë të dobishme për shkak të mungesës së një kodi të përgjithshëm. Ato mund të jenë të dobishme ose të nevojshme ose për faktin se funksioni që do të ushtrohet kërkon dispozita të posaçme, të cilat e thjeshtojnë procesin vendimmarrës ose për të parashikuar një proces më kompleks vendimmarrjeje për shkak të natyrës specifike të palëve të interesit. Procesi vendimmarrës duhet të jetë konsekuent me qeverisjen e strukturës. Nëse nuk ekziston një kod i përgjithshëm i sjelljes administrative, standardet e sjelljes duhet të krijohen dhe të publikohen, duke përfshirë udhëzime të apelimeve të mundshme dhe të mekanizmave të korigjimit.

6. Duhet përshkruar gjithashtu një kuadër për procesin buxhetor dhe menaxhimin financiar. Sërish këtu mund të kemi zbatimin drejtpërsëdrejtë të procedurës së buxhetit të përgjithshëm dhe rregullat e menaxhimit financiar ose të rregullave specifike që kanë lidhje me funksione

të veçanta. Gjithashtu është e qartë që duhen zbatuar edhe parimet e menaxhimit financiar të shëndoshë.

7. Është gjithashtu e nevojshme të përshkruhet edhe një kuadër auditimi. Për sa ka të bëjë me auditimin e jashtëm, nëse vendi ka një sistem të përgjithshëm auditimi për administratën publike (veçanërisht trupat e auditimit dhe inspektoriatet), ka shumë mundësi që ai do të zbatohet ndaj të gjitha strukturave shtetërore, pavarësisht formës, funksionit dhe natyrës së tyre ligjore. Përjashtimet nga sistemi i përgjithshëm duhet të shqyrtohen me kujdes për të parë nëse ato rezultojnë në mekanizma auditimi më pak kërkuar. Nëse ato rezultojnë në mekanizma më të shtrënguar auditimi — dhe kjo mund të jetë një kërkesë që vjen nga detyrimet ndërkombëtare ose të KE-së/BE-së — ato duhet të mirëprehen, me kusht që ato të mos ngadalësojnë ose të mos pengojnë funksionimin e mirë të strukturës (për shembull, pasi do t'i kushtohet shumë kohë grumbullimit të dokumentave për auditorët). Edhe njëherë tjetër, kjo mund të konsiderohet si një mundësi e mirë për të eksperimentuar me mekanizmat e auditimit të jashtëm me një pikëpamje për një përgjithësim të mëvonshëm, me kusht që ky eksperimentim mos të shndërrohet në një qëllim kryesor gjatë themelimit të strukturës. Përsa ka të bëjë me kontrollin financiar, alternativa sërish mbetet ndërmjet zbatimit të një skeme të mundshme të përgjithshme dhe krijimit të mekanizmave specifikë. Si për mekanizmat e auditimit të jashtëm ashtu edhe për ato të kontrollit të brendshëm, zgjedhja që duhet bërë duhet të marrë parasysh natyrën e funksionit që do të ushtrohet, pasi mund të kërkojë ekspertiza të ndryshme. Përveç mekanizmave të auditimit që fokusohen kryesisht në mirëmenaxhimin, kryesisht në atë financiar, mund të ekzistojë gjithashtu një nevojë për një auditim ekspert mbi mënyrën në të cilën vetë funksioni ushtrohet. Në kuadrin e politikave të KE-së/BE-së, ekzistojnë elementë të auditimit të jashtëm (në kuadër të fondeve strukturore dhe politikave të zakonshme bujqësore, për shembull) të cilat përfshijnë zyrtarët e Komisionit apo persona të tjerë. Një nga pyetjet që duhet shtruar është nëse këto elementë janë

29. Shih Sigma (2001), *Menaxhimi i Shpenzimeve Publike: Një Libër Reference për Vendet në Tranzicion*, OECD, Paris, dhe “*Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli i Agjencive Publike*” (cituar në shënimin nr. 2), i cili nuk mund të përmblihet në pak fjali.

30. Shih nr. 27.

të mjaftueshëm për një vend të caktuar, apo nëse ato duhet të plotësohen më tej me mekanizma të tjerë auditimi.

8. Dispozitat për stafin për skemat e rekrutimit, të promovimit dhe të pagesave duhet të përkrahohen. Sërisht, mund të jetë zbatimi i drejtpërdrejtë i ligjit të përgjithshëm në shërbimin civil, i cili, nëse është i hartuar siç duhet, duhet të përfshijë mekanizma që garantojnë izolimin e nevojshëm të nëpunësve publikë nga ndryshimet politike partiake, ndërkohë që ato lejojnë ndryshime periodike në ato funksione që kërkojnë qarkullim në strukturat vendim-marrëse. Ky i fundit është veçanërisht i rëndësishëm në mënyrë që të shmangët robërimi i nëpunësve civilë përkatës nga disa palë interesi gjë që çon për pasojë në humbjen e pavarësisë së tyre të nevojshme. Nëse nuk ekziston asnjë ligj i përgjithshëm mbi shërbimin civil, ose nëse ai nuk është i zbatueshëm për strukturën e parashikuar, nevojitet t'i kushtohet vëmendje e veçantë rregulloreve të stafit. Duhet bërë gjithashtu një dallim ndërmjet zyrtarëve të lartë dhe stafit të përgjithshëm, sidomos pasi ky i fundit, duhet t'i përmbahet rregullave të zakonshme që kanë të bëjnë me nëpunësit civilë. Pavarësisht kësaj, vendimi për të bërë përjashtim për rregullat e shërbimit civil nuk duhet marrë duke u nisur vetëm nga pikëpamja e krijimit të një strukture të re. Nëse rregullat e përgjithshme të shërbimit civil konsiderohen se janë shumë të ngurta për nevojat e një strukture të caktuar, ia vlen të shtrohet pyetja nëse rregullat e shërbimit civil nuk janë shumë të ashpra në parim dhe nëse ato kanë nevojë të reformohen, apo arsytet që i shtojnë hartuesit e politikave të kërkojnë për përjashtime nuk janë shumë dritë-shkurtër apo madje dhe të paligjshme. Në qoftë se, nga ana tjetër, arsyeja për bërjen e përjashtimeve për rregulloret e përgjithshme të stafit është se këto të fundit janë tepër komplekse, tepër të ndryshueshme dhe tepër të paparashikueshme, krijimi i një strukture specifike me rregulloret e saj të stafit mund të jetë fare mirë një mundësi për të eksperimentuar me një sistem të rishikuar të rregulloreve të stafit, të cilat më pas mund të shtrihen në të gjithë shërbimin civil. Sidoqoftë, eksperimentimi me një sistem të tillë nuk duhet të jetë qëllimi kryesor i përzgjedhjes së një strukture të tillë, e cila do të shmangej në këtë mënyrë nga roli dhe funksioni i saj i vërtetë. Nëpërmjet ilustrimit, shtojca 4 riprodhon rregulloren e KE-së mbi agjencitë ekzekutive, e cila ofron një shembull të kohëve të fundit për mënyrën se si duhen trajtuar çështjet e përmendura këtu. Megjithatë, ato nuk mund të zbatohen dhe sigurisht që nuk mund të kopjohen pa një analizë më të thellë të rregulloreve financiare të KE-së dhe të kuadrit të saj më të përgjithshëm institucional dhe ligjor .

d) Garantimi i koordinimit të strukturave të specializuara organizative

Agjencifikimi shpesh konsiderohet si faktori që çon në fragmentimin e strukturave administrative dhe në këtë mënyrë si shkaktari kryesor për problemet e koordinimit ndërmjet veprimave dhe politikave të qeverisë. Nëse një gjë e tillë është e vërtetë ndryshon shumë nga njëri vend në tjetrin. Atëhere kur koordinimi i politikave funksionon mirë në kuadër të një sistemi hierarkik departamentesh ministrore, agjencifikimi në fakt mund të provokojë një ndërprerje të rutinave dhe të linjave ekzistuese të komunikimit. Ai mund t'i çojë nëpunësit përkatës të kërkojnë më tepër autonomi, duke ndryshuar kështu kulturën e nëpunësve civilë në fjalë, veçanërisht në sistemet ku lëvizshmëria ndër-dikasteriale nuk është e zakonshme. Atëhere kur koordinimi i politikave nuk funksionon mirë, agjencifikimi ndoshta nuk do ta ndryshonte situatën në asnjë drejtim. Cilido qoftë rasti, mirëmbajtja apo krijimi i sistemit të duhur të koordinimit nuk është një rezultat i drejtpërdrejtë i hartimit institucional të strukturave të specializuara organizative dhe i aparatit të

31. Pë një koment të detajuar si të rregullores mbi agjencitë ekzekutive dhe rregulloren financiare të KE-së me të cilën ajo ka lidhje, shih Paul Craig, *Një Kuadër i Ri për Administratën e BE-së: Rregullorja Financiare 2002, 68 Ligji & Probleme Bashkëkohore 107*, i disponueshëm në adresën e mëposhtme në internet:

<http://www.laë.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp68dëinter2004p107.htm>;

qeverisë si e tërë. Ai është rezultat i mirëkuptimit të nocionit dhe i mjeteve të hartimit të politikave.

Shkalla Metcalfe e koordinimit të politikave është një mjet që mund të përdoret për të racionalizuar strategjitë e koordinimit, me një fokus të veçantë në marrëdhëniet ndërmjet mekanizmave të ndryshëm. Ajo është gjithashtu një mënyrë sipas së cilës koordinimi mund të matet (në një shkallë me nëntë nivele) dhe pengesat të identifikohen. Të garantosh koordinimin ndërmjet strukturave të specializuara të qeverisë kërkon krijimin e mjeteve të nevojshme për funksionimin e mirë të pesë niveleve të para të kësaj shkalle (katër nivelet e tjera trajtojnë aspekte të koordinimit që shkojnë përtej qëllimit të këtij dokumenti). Pesë nivelet e e para janë si më poshtë:

Niveli 1: Pavarësia (secila njësi ruan autonominë brenda fushës së saj të politikave, pavarësisht efektit përhapës (spillover) mbi njësitë/fushat e asociuara): Ky është një parakusht për çdo sistem koordinimi dhe mbështetet në një përcaktim të mirë dhe të qartë të funksioneve dhe të pushteteve që do të ushtrohen nga një njësi, pavarësisht shkallës së saj zyrtare të autonomisë. Nëse përcaktimi i kufijve të funksioneve dhe të pushteteve është disi i turbullt ose nëse është i mbivendosur ndërmjet funksioneve të njësive dhe nëse pushtetet janë të pashmangshme ose madje edhe të nevojshme (për shembull, në rastet e eksperimentimit, në rastet e eksperimentimit), struktura qeverisëse dhe/ose rutinat funksionale të njësive përkatëse duhen përshtatur në mënyrë që të garantojnë koordinim të vazhdueshëm të niveleve 2 deri në 5. Në qoftë se, përkundrazi, ndarja ndërmjet funksioneve dhe pushteteve të njësive është e qartë dhe nuk ka mbivendosje, është e mjaftueshme të krijohen kanale komunikimi të një natyre tepër të përgjithshme për t'u mundësuar këtyre njësive të identifikojnë çdo ndryshim që mund të çojë në një përcaktim të paqartë të kufijve të funksioneve apo në mbivendosje, duke nxitur kështu veprim nga ana e niveleve qendrore të qeverisë.

Niveli 2: Komunikimi (njësitë e informojnë njëra-tjetrën mbi aktivitetet në fushat e tyre nëpërmjet kanaleve të pranuar të komunikimit): Ky komunikim bazohet tek mjetet zyrtare, si për shembull takimet periodike të drejtuesve të njësive dhe listat e shpërndarjes së dokumentave të njësisë, si edhe tek mjetet jo-zyrtare, si për shembull diskutimet ndërmjet zyrtarëve të cilët janë përgjegjës për njësitë përkatëse.

Niveli 3: Konsultimi (njësitë konsultohen me njëra tjetrën gjatë procesit të formulimit të politikave të tyre vetjake për të shmangur mbivendosjet dhe mospërputhjet): Sërish, ky konsultim bazohet tek mjetet zyrtare, siç janë takimet periodike të drejtuesve të njësive dhe dërgimi i dokumentave tek njësitë e tjera me kërkesën për pozicionim, si edhe mjetet jo-zyrtare, si për shembull diskutimet ndërmjet nëpunësve të cilët janë përgjegjës për njësitë përkatëse.

Niveli 4: Shmangia e divergjencave mbi politikat (njësitë kërkojnë në mënyrë aktive që politikat e tyre të konvergojnë): Në këtë nivel koordinimi varet gjithashtu tek takimet, por me qëllimin e qartë jo vetëm për të informuar njëri-tjetrin, por edhe

32. Shih Les M. METCALFE, 'Koordinimi i Politikave Ndërkombëtare dhe Reforma e Menaxhimit Publik' në botimin *Rishikimi Ndërkombëtar i Shkencave Administrative*, 60, 1994, fq. 271 — 290; Les M. Metcalfe, 'Reformimi i Komisionit: A do të Prodhojë Eficienca Organizative Qeverisje Publike Efektive', në *Ftorene Studimeve të Tregut të Përbashkët 2000*, 38(5), f. 817-841.

33. Për një përdorim më të fundit, shih Duncan RUSSEL dhe Andreë JORDAN, 'Mbretëria e Bashkuar', *Seminari 12-13 Kembrixh EPI Tetor 2005*, i disponueshëm në adresën http://www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi/russel_jordan.pdf

për të kapërcyer divergjencat e mundshme, si edhe mbi një proces vendimmarrës që përfshin reagimet e njësive të tjera si një hap të nevojshëm.

Niveli 5: Kërkimi i konsensusit (njësitë lëvizin përtej thjesht fshehjes së ndryshimeve dhe shmangies së mbivendosjeve/përhapjes për të bashkëpunuar në mënyrë konstruktive nëpërmjet komiteteve dhe grupeve të përbashkëta): Kjo sërish bazohet në mjete shumë më të zyrtarizuara, si për shembull takimet periodike me iniciativën e njësive qendrore të koordinimit, krijimin e njësive operative speciale (task force) dhe mundësisht vendime mbi lidhësinë në fusha të caktuara të politikave.

Ajo çfarë është e rëndësishme për t'u kuptuar është se një funksionim i mirë i mjeteve të politikave në një nivel të caktuar kërkon praninë dhe përdorimin rutinë të niveleve që pasojnë. Teknologjitë e informacionit japin një kontribut të rëndësishëm për ato instrumenta, sidomos pasi programet kompjuterike mundësojnë krijimin e listave të shpërndarjes, shpërndarjen e dokumentave me tregues specifikë (për informacionin tuaj, ridërigo, lexo, nuk ka nevojë për përgjigje, kthe përgjigje, rishiko — udhëzime që korrespondojnë me nevojat e niveleve të ndryshme të koordinimit), ose madje edhe krijimin e pengesave për finalizimin e një dokumenti ose marrjen e një vendimi përpara se të jenë përfshirë në të pikëpamjet e njësive të ndryshme. Pavarësisht kësaj, duhet kuptuar se funksionimi i mirë i këtyre mekanizmave varet në një shkallë të madhe nga një kulturë e përbashkët, e cila – nëse nuk ekziston aktualisht – që të zhvillohet kërkon trajnime të konsiderueshme si edhe lëvizshmëri nga njëra njësi në tjetrën. Përpjekja për të realizuar koordinimin nëpërmjet arbitrimit zyrtar nga një pozicion qendror është i destinuar të dështojë nëse nuk ekzistojnë kultura dhe disa rutina të caktuara.

E gjitha kjo shërben për të thënë se krijimi i një strukture të specializuar, për shkak të rritjes dhe diversifikimit të funksioneve të qeverisë, gjeneron vështirësi serioze përsa i përket koordinimit. Këto funksione duhet të kihet parasysh gjatë hartimit institucional, si një prej shumë faktorëve për të patur parasysh, por koordinimi nuk është kryesisht rezultati i drejtpërdrejtë i një kuadri të përgjithshëm rregullator, por i kapacitetit të disponueshëm administrativ ose menaxherial.

e) Kapaciteti për reformim ose për të eliminuar strukturat e specializuara organizative si kushte për ndryshim

Një shqetësim legjitim i hartuesve të politikave – një detyrë e tyre, siç mund të shprehet dikush — është të garantojnë se strukturat e specializuara organizative që kanë pushuar së korresponduari nevojave të cilat ato supozohet të përmbushin, mundet të reformohen ose të eliminohen kur kushtet ndryshojnë. Ekziston një tension ndërmjet kësaj nevoje dhe nevojës për stabilitet i qenësishëm në një sistem të mirë qeverisës dhe ky tension mund të ndryshojë në varësi të nevojës së vendimmarrësit për pavarësi. Ekuilibri i duhur ndërmjet stabilitetit dhe mundësisë për reformë është i vështirë për t'u gjetur dhe duhet të marrë parasysh jo vetëm nevojat për ndryshim të politikave por sigurisht edhe ato që kanë lidhje me pasiguritë e politikës partiake gjithashtu.

Kuadrot kushtetues dhe ligjorë mund të jenë kështu pak a shumë të përshtatshëm për t'u përputhur me ekuilibrin ndërmjet këtyre objektivave kontradiktorë, por ato duhet gjithashtu të vlerësohen nga dy pikëpamje të tjera: pajtueshmëria me detyrimet e KE-së/BE-së dhe në mënyrë më të përgjithshme konformiteti me parimet e shtetit të së drejtës dhe ndarjes së pushteteve. Ekziston një faturë çmimi që duhet paguar për shtetin e së drejtës dhe demokracinë, i cili mund të përfshijë një shkallë të caktuar rreptësie të organizimit administrativ të shtetit. Fokusi duhet të jetë jo vetëm tek kushtet ndryshuese dhe shpërndarjen e burimeve, por duhet të përfshijë vlerat më të gjera të shtetit të së drejtës dhe të demokracisë.

Duhet shtuar gjithashtu se teoria organizative, studimet empirike dhe përvoja të shpien të gjitha në një drejtim: me t'u themeluar një strukturë specifike, ata që mbajnë pozicione në

strukturë kanë një tendencë të natyrshme ta bëjnë atë të mbijetojë dhe të rritet, edhe kur një gjë e tillë nuk duket e arsyeshme për ata që e shohin nga jashtë. Të vetmet zgjidhje për këtë tendencë duhen kërkuar në vlerësimet periodike të pavarura të bëra nga persona ose organe të jashtëm dhe të pavarur (më një mundësi për të rekomanduar ndryshime), kufizimet në kohë të mandateve të drejtorëve ekzekutivë dhe të bashkëpunëtorëve të tyre kryesorë dhe mundësisht një “klauzolë përfunduese” në legjislacion ose në rregulloret e qeverisë duke krijuar një strukturë, e cila e ka të detyrueshme një vlerësim periodik për rinovimin e mandatit. Këtu sërish mund të hasen tensione. Ndikimi i këtyre mekanizmave varet në sistemin e përgjithshëm të autoriteteve shtetërore dhe të shërbimit civil: një sistem mirë-funksionues i një shërbimit civil të moshuar mund të jetë një burim i mirë, duke mundësuar qarkullimin e nevojshëm në funksione ekzekutive, të cilat janë të nevojshme për ta mbajtur sistemin qeverisës të adaptuar me ndryshimet në rrethana ndërkohë që në mënyrë të vazhdueshme duke i ofruar atij ekspertizën e nevojshme.

34. *Shih Jacques Ziller (1995), Menaxhimi i Lartë në Qeverisjen Qendrore — Prezantimi i një Sistemi për Shërbimin Civil më të Lartë në Vendet e Europës Qendrore dhe Lindore, Botimet e SIGMA-s nr. 1, OECD, Paris.*

SHTOJCA 1

*Ekstrakt nga:
Shpërndarja e Agjencive të Qeverisjes Publike, Autoritetet dhe Organet e tjera Qeveritare
OECD, Paris, faqet 17-19*

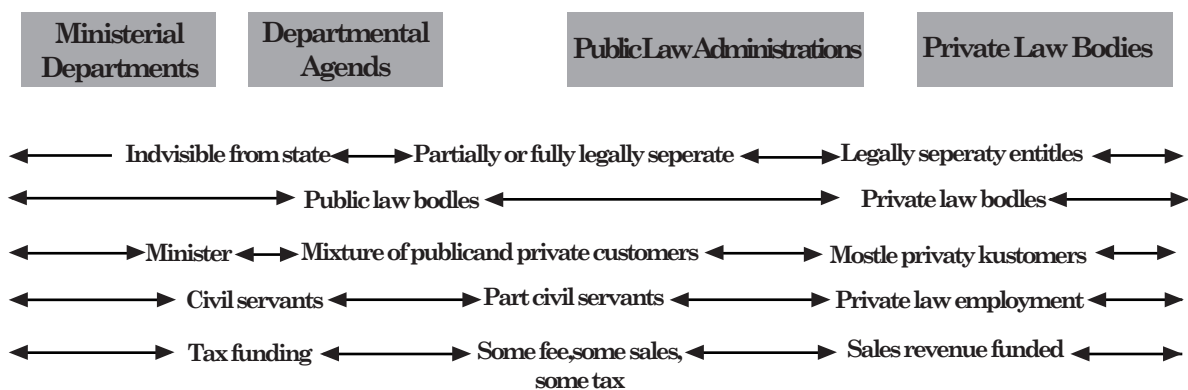
Klasifikimi i agjencive, i autoriteteve dhe i organeve të tjera të qeverisë

Në punën e tij, Derek Gill ka krijuar një tipologji formash organizative të qeverisë, e cila përzien si karakteristikat institucionale dhe ato ligjore me gjykimin rreth rregullave financiare, të menaxhimit dhe të personelit që janë të zbatueshme për to. Të dhënat nga raportet e vendeve tregojnë se shumica e organeve përputhen me këtë klasifikim, i cili shton një vlerë të rëndësishme në kuptimin e problemeve që qeveritë po hasin me qeverisjen e këtij kategori të gjerë organesh (problemet sipas llojeve të ndryshme të formave organizative përshkruhen në seksionin 1 të këtij raporti). Sipas këtij klasifikimi, ekzistojnë tre lloje kryesore organesh të trajtuara nga studimi ynë (ju lutem vini re se ne do të përdorim terminologjinë e paraqitur më poshtë në pjesën në vazhdim të raportit sintezë):

1. Agjencitë dikasteriale

Themelet ligjore dhe institucionale: Ato janë pjesë e ministrive dhe nuk kanë një identitet të shkëputur nga shteti. Ato funksionojnë sipas ligjit publik, zakonisht sipas një marrëdhënieje thujtë-kontraktuale me ministrinë e tyre të linjës.

Excutive Central Government:



1. This graph is a simplified version of the graph presented by Derek Gill in his paper (see footnote 10).

Struktura qeverisëse dhe kontrolli: Ato nuk kanë një bord qeverisëse (megjithëse ato mund të kenë borde menaxhimi ose këshillimore) dhe drejtori ekzekutiv emërohet drejtpërsëdrejti nga ministri. Ministri ushtron një kontroll zyrtar (por më pak të drejtpërdrejtë), ndërsa drejtori ekzekutiv ushtron kontroll operacional.

Rregullat e financës, të menaxhimit dhe të personelit: Staf i tyre punësohet sipas rregullave të përgjithshme të shërbimit civil, përsa i përket emërimit, promovimit dhe largimit, por kontrolli në hyrje mbi çmimin dhe volumin e punës janë zakonisht të shtendosura. Shumica financohen nëpërmjet akordimit nga buxheti i shtetit dhe buxheti i tyre rishikohet nëpërmjet procesit të përgatitjes së buxhetit të shtetit. Disa janë pjesërisht të financuar nga tarifatat mbi përdoruesit.

Funksioni: zakonisht ofrimi i shërbimeve jo-për-qëllime-fitimi për qytetarët dhe shërbimet mbështetëse ndaj organeve të tjera të sektorit shtetëror.

Shembuj: Gjermani: Administratë federale e drejtpërdrejtë; Hollandë: Agjencitë; Zelanda e Re: Organe gjysëm-autonome; Spanjë: Organizma Autonomë; Mbretëri e Bashkuar: agjencitë Ekzekutive; Shtetet e Bashkuara: organizata të bazuara mbi performancën.

2. Administratat e Ligjit Publik (ALP-të)

Themelet ligjore dhe institucionale: Ato funksionojnë kryesisht sipas ligjit publik, por ato janë pjesërisht ose tërësisht institucionalisht të shkëputura nga ministritë dhe/ose mund të jenë pjesërisht ose tërësisht organe të shkëputura ligjore.

Struktura qeverisëse dhe kontrolli: Ato mund të kenë një bord qeverisëse, një bord këshillimor, ose mund të jenë nën drejtimin e një personi të vetëm. Kontrolli është transferuar tek organi qeverisëse (me ose pa një bord qeverisëse) dhe ministri ushtron kontroll jo-të drejtpërdrejtë.

Rregullat e financës, të menaxhimit dhe të personelit: Rregullat e stafit mund të ndryshojnë nga kontrole të plota të shërbimit publik, kontrole të diferencuara, ose rregulla të përgjithshme punësimi, por punonjësit shpesh mbeten subjekt i një kuadri të përgjithshëm për nëpunësit civilë të shtetit. Shumica e ALP-ve financohen nëpërmjet të ardhurave nga taksat dhe buxheti i tyre është pjesë e ligjit të përgjithshëm mbi buxhetin, megjithëse atyre shpesh u lejohet të mbartin teprica të buxhetit.

Funksioni: Ato krijohen për të ofruar: i) një strukturë të diferencuar qeverisëse (bord qeverisëse) — duke lejuar më tepër autonomi menaxheriale ose pavarësi politikash në disa raste; dhe/ose ii) një mjedis kontrolli të diferencuar; dhe/ose iii) një masë autonomie menaxheriale. Funksionet specifike luhaten shumë nga ofrimi i shërbimit tek funksionet rregullatore dhe thuajse-juridike.

Shembuj: Franca: Institucionet administrative publike (“Etablissements publics administratifs”), Institucionet profesionale publike (“Etablissements publics professionnels”) dhe autoritetet administrative autonome (“Autorités Administratives Indépendantes”); Gjermania: Administratat publike jo-të drejtpërdrejta; Holanda: ZBO-të e ligjit publik; Zelanda e re: shumë organe të Kurorës (duke përfshirë “korporatat statutorë”, “korporatat me ortak të vetëm (corporations sole)”, “Agjentët e Kurorës (Crown agents)”, shkollat, “organet autonome të Kurorës autonomous (Crown entities)”, “organet e pavarura të Kurorës (independent Crown entities)”; Spanja: Zyrat e Administratës dhe organe të përzgjedhura rregullatore; Suedia: agjencitë dhe bordet; Mbretëria e Bashkuar: shumë organe publike ekzekutive jo-dikasteriale.

3. Organet e Ligjit Privat (duke përjashtuar kompanitë qeveritare) (PLB-të): thuajse-korporatat dhe organet jo-fitimprurese të ligjit privat

Themelet ligjore dhe institucionale: Ato nuk janë kompani, por funksionojnë sipas ligjit privat, zakonisht me një identitet ligjor plotësisht të shkëputur nga shteti.

Struktura qeverisëse dhe kontrolli: Ato kanë zakonisht një bord qeverisëse dhe ministri ushtron kontroll jo të drejtpërdrejtë.

Rregullat e financës, të menaxhimit dhe të personelit: Staf punësohet sipas ligjit të përgjithshëm të punësimi, pa kontroll ose me kontroll të kufizuar mbi hyrjet. Ato financohen kryesisht nga të ardhurat e shitjeve dhe mund të mbartin teprica buxhetore, si edhe të marrin dhe të japin hua. Buxhetet e tyre janë të shkëputura nga ato të ministrive.

Funksioni: Ato mund të kenë një objekt plotësisht të orientuar nga fitimi ose kryesisht një funksion me objekt shërbimin me një kosto qartësisht të ulët. Shumica, por jo të gjithë, funksionojnë në sektorin tregtar sipas përkufizimit të Sistemeve të Llogarive Kombëtare (SLLK), të tjerët janë organe qeveritare që kanë nisur rrugën e privatizimit.

Shembuj: Franca: Institucionet publike industriale dhe tregtare (“Etablissements publics industriels et commerciaux”); Gjermania: Administratat e ligjit privat dhe administratat e ngarkuara; Holanda: Organe Administrative të pavarura (ZBO-të e ligjit privat); Mbretëria e Bashkuar: Disa Organe Publike Jo-Dikasteriale (NDPB).

SHTOJCA 2

Ekstrakt nga:

Organizimi i Ministrive dhe i Agjencive — Tendencat e fundit në Vendet Anëtare të OECD-së, (punim i përgatitur nga Elsa Pilichowski marrë nga botime të ndryshme të OECD-së), faqet 13-23

II.Format organizative të shërbimeve publike të ofruara nga organizatat qeveritare

Siç u përkthyer në pjesën e I-rë të këtij dokumenti, qeveritë e OECD-së i kanë ripërcaktuar shërbimet publike duke hequr dorë nga aktivitetet tregtare që mund të kryhen nga sektori privat pa ndërhyrjen e qeverisë, ndërkohë që në të njëjtën kohë, kanë rritur përfshirjen e sektorit privat në ofrimin e shërbimeve publike. Pavarësisht këtyre tendencave të rëndësishme, shërbimet publike bazë ofrohen ende nga organizmat e qeverisë, si nëpërmjet mënyrës tradicionale me ministri të integruara vertikalisht, ashtu edhe nëpërmjet delegimit të përgjegjësive tek qeveria në gjatësinë e krahut. Vendet e OECD-së i kanë diversifikuar format organizative të qeverisë në mënyrë që të përballojnë sfidat për shërbime të përmirësuara dhe qeveri të përmirësuar. Ky kapitull ofron një panoramë të llojeve të ndryshme të formave organizative të qeverisë për ofrimin e shërbimeve publike.

II.1 Ministritë qendrore tradicionale të integruara në mënyrë vertikale

II.1.a Përmbledhje:

Numri i ministrive të qeverisë dhe i strukturave të tyre ndryshon në mënyrë të vazhdueshme. Shumica e qeverive të reja e shkundin mirë strukturën e kabinetit dhe numrin e ministrive. Por në përgjithësi, madhësia dhe numri i ministrive në qeveritë e OECD-së është rritur ndjeshëm që prej vitit 1950, për t'u stabilizuar në mes të viteve 1980-të dhe që prej atëhere ka pësuar edhe ulje në disa sektorë të ekonomisë.

Është e pamundur të nxirren konkluzione të përgjithshme mbi faktin nëse organizimet e mëdha ministeriale janë më të mira se organizimet e vogla apo anasjelltas. Kjo varet nga natyra e funksioneve, nga konteksti më i gjerë institucional, nga objektivat menaxheriale që kërkohet të arrihen dhe nga kultura e organizatës. Sidoqoftë, në përgjithësi organizimet më të vogla ofrojnë një fokus më të ngushtë dhe një përgjegjshmëri më të qartë, por e bëjnë kolektivitetin më të vështirë. Organizimet më të mëdha mund të ofrojnë ekonomi të shkallës, mund të shkrijnë njësi që nuk funksionojnë mirë me ato funksionale, por mund të marrin vendime të brendshme të cilat duhet të zgjidhen politikisht.

Rregullat dhe kontrollet

Ministritë nuk kanë identitet të shkëputur nga shteti dhe zakonisht funksionojnë sipas ligjit publik ose ligjeve të përgjithshme të menaxhimit të qeverisë ose sipas rregulloreve të përgjithshme administrative. Ministri ushtron drejtpërsëdrejti një kontroll zyrtar hierarkik, ndërkohë që Drejtori i Përgjithshëm ushtron një kontroll operacional. Ministritë financohen nga taksat mbi baza vjetore dhe nuk kanë aftësinë për të marrë apo dhënë hua dhe zakonisht kanë aftësi të kufizuar për të mbartur teprica buxhetore. Ato u nënshtrohen procedurave administrative dhe proceseve të kontrollit (p.sh. për blerjen e inputeve që nuk kanë lidhje me fuqinë punëtore). Tradicionalisht, ka patur kontrolle mbi kontributet në borderonë e rrogave ose mbi rrogat individuale dhe/ose në numrin e stafit. Stafi i tyre i nënshtrohet proceseve të kontrollit mbi emërimin, promovimin dhe shkarkimin e tyre.

II.1.b Funksionet bazë të ministrive:

Pikat e forta kryesore të ministrive si një formë organizative janë se ato janë multifunksionale, relativisht të kufizuara nga ndërhyrjet politike në proceset administrative (rregullat mbi stafin dhe menaxhimin financiar), reagues ndaj kontekstit politik, të dallueshëm nga një pikë-pamje demokratike dhe janë forma organizative të qëndrueshme.

Pikat e dobta kryesore të tyre janë mungesa e tyre e mundshme e kompetencave qendrore, tendenca e tyre përkundrejt kundërshtimit të tepruar ndaj riskut, novacioni i kufizuar dhe zbatimi i kufizuar i menaxhimit të performancës, kultura e tyre e menaxhimit me shumë pak fokus tek qytetarët dhe ndërhyrja e mundshme politike mbi çështje ku pala ka një të drejtë të ligjshme (disa nga funksionet rregullatore).

Ato përdoren më mirë kur ekziston një nevojë e fortë për një mbikëqyrje ministrore direkte dhe për funksione sovraniteti (mbrojtja), një mungesë matshmërie, objektiva politikash të cilët janë të paqarta ose që janë subjekt i ndryshimeve të menjëhershme dhe të paparashikuara dhe i një përkatësie të lartë politike. Si të tilla, ministria është forma e përshtatshme organizative për të gjitha aktivitetet multifunkionale, për hartimin e politikave dhe më e preferuara për të gjitha funksionet ekzekutive përveç grupimeve të aktiviteteteve me një fokus të ndërlidhur dhe atyre që kanë të bëjnë me aktivitete tregtare.

II.2 Qeveria në gjatësinë e krahut

Përmbledhje

Tradicionalisht, në shumicën e qeverive të OECD-së, qeverisja qendrore përkufizohet me ministritë dhe departamentet e ekzekutivit, nën kontrollin e drejtpërdrejtë hierarkik të një Ministri dhe/ose të një kryeministri në sistemet parlamentare, ose të kreut të qeverisë në sistemet presidenciale. Këto linja direkte përgjegjshmërie ofrojnë një model të thjeshtë dhe të qëndrueshëm qeverisjeje në të cilin kryerja dhe ofrimi i shërbimeve bien nën përgjegjësinë e një qeverie e cila në mënyrë të qartë është përgjegjëse ndaj parlamentit dhe së fundmi ndaj njerëzve. Të njëjtat ligje financiare dhe menaxheriale dhe të njëjtët mekanizma raportimi janë të zbatueshme për të gjitha këto organe.

Pavarësisht kësaj, të gjitha vendet kanë patur një shkallë autonomie menaxheriale për organet kryesore të qeverisë të cilët janë të shkëputur nga ministritë ose departamentet e strukturuar në mënyrë tradicionale. Shumë organe të tilla kanë ekzistuar për një kohë të gjatë dhe janë krijuar për arsye nga më të ndryshmet, si politike ashtu edhe menaxheriale.

Në dy dekadat e shkuara, kjo panoramë ka ndryshuar ndjeshëm duke i caktuar përgjegjësitë publike në organet në gjatësinë e krahut nga kontrolli i drejtpërdrejtë dhe i vazhdueshëm i politikanëve, me struktura të ndryshme hierarkike nga ministritë funksionale të formës tradicionale dhe në disa raste autonomi menaxheriale ose pavarësi nga ndërhyrja politike. Në disa raste organet janë krijuar së fundmi me struktura të reja qeverisëse, në raste të tjera, organeve që kanë ekzistuar për një kohë të gjatë u është dhënë shumë më tepër autonomi menaxheriale.

Arsyet për ndryshim

Arsyet për këto ndryshime kanë qenë të dyfishta: për të përmirësuar eficiencën dhe efikasitetin e sistemit; dhe, ose, në varësi të llojit të organit, për të legjitimizuar vendim-marrjen duke ofruar deri në njëfarë mase pavarësi nga ndërhyrjet e drejtpërdrejta politike. Kjo mundësohet nëpërmjet një kuptimi më të qartë përsa u përket kostove dhe një ndarjeje të qartë të përgjegjësi ndërmjet hartimit të politikave dhe zbatimit të tyre.

Në përgjithësi, sidomos në rastin e ofrimit të shërbimit, qeveritë kanë ndjerë një presion në rritje për t'u fokusuar tek performanca dhe në këto rrethana për ta fokusuar më mirë përgjegjshmërinë e stafit dhe të organizatave individuale. Organet në gjatësinë e krahut kanë qenë një formë e favorizuar për zbatimin e menaxhimit të performancës meqenëse ato funksionojnë më mirë se ministritë qendrore sipas kontratave të qarta me ministritë e tyre mëma, përfitojnë nga një tendosje e kontrolleve të inputeve të tyre, por kanë një linjë të qartë përgjegjshmërie ndaj ministrit dhe në shumicën e rasteve mbeten institucionalisht pjesë e ministrive të tyre mëma.

Nuk ekziston një klasifikim i pranuar universalisht për organet në gjatësinë e krahut. Ato

ndryshojnë së tepërmi përsa i përket organizimit, statusit ligjor dhe shkallës së autonomisë menaxheriale ose pavarësisë së tyre politike. Por kryesisht qeveritë kanë përdorur tre metoda kryesore për t'i distancuar këto organe nga ministritë qendrore (jo të gjitha ato mund të zbatohen në të njëjtën kohë): 1) e para është një strukturë e ndryshme qeverisjeje dhe hierarkie nga një ministri tradicionale. 2) E dyta është një mjedis i ndryshëm kontrolli, me fjalë të tjera përjashtim i pjesshëm ose i plotë nga rregullat e financave, të menaxhimit dhe ato të personelit që zakonisht janë të zbatueshme për ministritë tradicionale. 3) Dhe e treta është një shkallë e caktuar autonomie menaxheriale (duke përfshirë një administrim financiar të veçantë).

Këto organe në gjatësinë e krahut në qeverinë qendrore tani përbëjnë rreth 50% deri në 75% (ose edhe më tepër në disa raste të rralla) të shpenzimeve publike dhe të punësimit publik në shumë prej vendeve të OECD-së. Ky mjedis i ri institucional u ka krijuar sfida të reja qeverive në ruajtjen e drejtimit dhe të kontrollit qendror. Kjo pjesë e dokumentit do të ekzaminojë llojet e ndryshme të formave organizative për qeverinë në gjatësinë e krahut dhe kushtet që duhen përmbushur për këto organe në mënyrë që ato të funksionojnë siç duhet dhe të sjellin rezultatet e pritura.

II.2.a Agjencitë dikasteriale

Përmbledhje

Agjencitë dikasteriale janë një formë organizative relativisht e re. Ato janë degë të drejtpërdrejta të ministrive dhe funksionojnë sipas ligjit publik ose proceseve të përgjithshme administrative që janë të zbatueshme për të gjitha ministritë. Ndryshimi i tyre kryesor me ministritë e integruara vertikalisht është se agjencive u jepen më tepër liri menaxheriale dhe funksione brenda një kontrate menaxhimi dhe performance mbi objektivat dhe performancën e negociuar me ministrinë tradicionale të integruar vertikalisht. Kjo do të thotë se një raportim i mirë mbi produktet (outputs) dhe rezultatet (outcomes) nga ana e agjencive dikasteriale dhe një kontroll i detajuar i produkteve dhe rezultateve nga ministritë është kyç për funksionimin e sistemit.

Rregullat dhe kontrollet

Agjencitë dikasteriale nuk kanë një bord qeverisjeje. Ministri ushtron kontroll zyrtar por më pak të drejtëpërdrejtë sesa në ministri, ndërkohë që drejtori i përgjithshëm ushtron kontroll operacional. Agjencitë dikasteriale financohet krejtësisht nga taksat ose pjesërisht nga taksat/pjesërisht nga pagesat e përdoruesve. Ato kanë një buxhet vjetor dhe shpesh mund të mbartin teprica buxhetore. Ato mund t'i nënshtrohen ose jo kontrolleve ndaj proceseve të tyre. Stafi i tyre është pjesë e shërbimit civil por shpesh është më i ç'tendosur përsa i përket proceseve të nëpunësve të shërbimit civil dhe shifrave. Ato zakonisht nuk kanë autoritet për të marrë apo për të dhënë hua fonde, por mund të mbajnë fitimet nga shitjet e aseteve të tyre.

Mbretëria e Bashkuar ka krijuar 131 agjenci dikasteriale që prej vitit 1988, që punësojnë më tepër se tre të katërtat e shërbimit civil. Në Hollandë, në vitin 2004, 80% e shërbimit civil punonte në agjencitë dikasteriale. Forma të tjera më të kufizuara, si programet organizative të bazuara tek performanca në Shtetet e Bashkuara ose Centres de Responsabilité në Francë kanë të bëjnë me një numër më të kufizuar organizatash. Reforma të rëndësishme janë zbatuar gjithashtu edhe në Kore, ku janë ngritur 23 agjenci dikasteriale që prej vitit 1999, të cilat tani punësojnë më tepër se 5,000 persona dhe zënë 7% të buxhetit të qeverisë.

Funksionet

Agjencitë dikasteriale mund të jenë shumë të ndryshme dhe mund të mbulojnë shumë funksione që zakonisht kryhen nga disa prej ministrive tradicionale të integruara vertikalisht, veçanërisht ofrimin e shërbimeve jo-fitimprurëse për qytetarët ose mund të mbështesin shërbime ndaj organeve të tjera të sektorit shtetëror. Për shembull, shërbime të përputhshmërisë rregullatore (p.sh. dhënia e patentave për shoferët), shërbime mbështetëse për ministritë. Kjo formë organizative ka më tepër të ngjarë të zbatohet për ofrimin e shërbimeve administrative të prekshme (p.sh. dhënia e patentave për shoferët), kur informacioni kryesor nuk është

i nënkuptuar, por mund të transformohet në të dhëna (p.sh. mbledhja e të ardhurave dhe furnizimi i shërbimeve mbështetëse, kur për ndonjë arsye, kontraktimi i sektorit privat ose privatizimi nuk përbëjnë një mundësi).

Forma e agjencisë dikasteriale mund të përmirësojë performancën nëpërmjet një fokusi më të mirë dhe nëpërmjet më tepër kontraktimeve me bazë performance atëhere kur ekziston një grupim koherent funksional i detyrave administrative, që ofrojnë në pjesën më të madhe shërbime të prekshme. Forma e agjencisë dikasteriale lejon fokusimin mbi një ose disa shërbime që kanë lidhje me qytetarët ose klientët e qeverisë, izolim më të mirë nga politika dhe një fokus më të mirë përse i përket shërbimit ndaj qytetarëve dhe klientëve përkundrejt atij ndaj ministrit, kontraktim me bazë performance me autonomi menaxheriale dhe përgjegjshëmëri, ekspertizë të përmirësuar menaxhimi në ofrimin e shërbimit.

Megjithatë, ashtu si forma të tjera organizative, agjencitë dikasteriale nuk janë të përshtatshme për të gjitha llojet e shërbimeve publike. Aty ku ndërlidhshmëria ndërmjet politikave është e lartë, forma e agjencisë mund të rezultojë në vështirësi koordinimi. Atëhere kur rëndësia politike është e lartë, ato mund të çojnë në një humbje të kontrollit politik. Gjithashtu, vetëm disa aktivitete të qeverisë janë të matshme dhe specifikimi i dobët mund të minojë modelin organizativ. Agjencitë e fokusuara mundet gjithashtu t'i bëjnë rezistencë shpërndarjes së burimeve, një problem i veçantë ky atëhere kur situata e politikave nuk është e stabilizuar ose jetëgjatë. Së fundmi, menaxhimi ka më pak ekspertizë rreth të punuarit në një kontekst politik dhe qeveritar.

Klasifikimi organizativ i organeve të qeverisë [...]

	Ndaja ligjore nga shteti	Rregullat e zbatueshme për organin	Klientët	Statusi i stafit	Financimi
Ministritë tradicionale	Të pandashme nga shteti	Rregullat e përgjithshme të zbatueshme për ministrinë/ligji publik	Ministri	Nëpunësit civilë	Të financuar nga taksat
	Të financuar nga taksat (mundësi për tarifa të vogla)	Rregullat e përgjithshme të zbatueshme për ministrinë. Ç'tendosje e disa kontrolleve të imputeve.	Përzjerje e klientëve publikë/privatë	Nëpunësit civilë	Të financuar nga taksat
Agjencitë dikasteriale	Ligjërish të ndarë pjesërisht ose plotësisht nga shteti	Rregulla të përgjithshme që janë të zbatueshme për entet publike/ligji publik			
	Administratat e ligjit publik	Përzjerje e klientëve publikë dhe privatë	Pjesërisht publikë	Disa tarifa	
Qeveria në gjatësi në kërkim të drejtë	Disa shtete, Disa taksa	Organet e Ligjit Privat	Klientët Privatë	Punësimet bazuar në ligjin privat (ndonjëherë ndonjë status specifik)	Degë/financuar nga të ardhurat mbi shitjet
	Ente ligjërish të shkëputura nga shteti	Id.	Id.	Id.	Id.
Entet thujse-rregullatore	Id.	Id.	Id.	Id.	Id.

II.2.b Organet e kontrolluara në mënyrë jo-të drejtpërdrejtë

Organet e kontrolluar në mënyrë jo-të drejtpërdrejtë janë të shkëputura nga ministritë dhe shpesh janë organe ligjore të ndara. Pasja e një identiteti të veçantë u ka lejuar disa vendeve t'u ofrojnë këtyre organeve një strukturë tepër të ndryshme qeverisjeje (më e dukshme me ekzistencën e një bordi relativisht të pavarur) dhe rregulla të ndryshme menaxhimi krahasuar me ministritë tradicionale të integruara vertikalisht. Në të gjitha rastet, ashtu si për agjencitë dikasteriale, çelësi për funksionimin e mirë të organeve të kontrolluara në mënyrë jo-të drejtpërdrejtë gjendet në menaxhimin e një kontrate mbi produktet (outputs) e hartuara nga ministria mëmë në bashkëpunim me organin e kontrolluar në mënyrë jo-të drejtpërdrejtë, dhe në përgjegjshmërinë e përgjithshme dhe mekanizmat qeverisës që janë të zbatueshëm për atë organ.

Shumica e vendeve të OECD-së raportojnë një numër të madh organesh publike jo-dikasteriale dhe të gjithë bëjnë dallimin e llojeve të ndryshme nën këtë klasifikim të përgjithshëm. Këto nga ana tjetër mund të klasifikohen në: 1) administrata të ligjit publik (që funksionojnë kryesisht sipas rregullave të përgjithshme administrative që janë të zbatueshme për të gjitha organet e qeverisë – që shpesh kryejnë aktivitete administrative, 2) ndërmarrjet qeveritare (që funksionojnë kryesisht sipas ligjit të përgjithshëm – që shpesh kryejnë aktivitete tregtare, industriale ose financiare).

II.2.b.i Administratat e ligjit publik (ALP-të)

Përmbledhje

Këto organe janë të shkëputura nga ministritë dhe operojnë në gjatësinë e krahut prej ministrave kështu që kontrolli ushtrohet në mënyrë jo-të drejtpërdrejtë.

ALP-të mund të jenë punëdhënës të rëndësishëm qeveritarë. Në Gjermani, ministritë punësojnë vetëm 6% të punonjësve federalë civilë krahasuar me 51% që punojnë në ALP-të. Në kontrast me të, në Francë 70% e stafit të qeverisë qendrore punësohet nga ministritë (66% duke përfshirë mbrojtjen).

Me disa përjashtime, ALP-të përbëjnë grupe relativisht të qëndrueshëm, të cilët në disa raste e kanë zanafillën që në kohët mesjetare. Dallimet më të rëndësishme janë Zelanda e Re, e cila ka krijuar një numër të madh Entesh të Kurorës (Crown Entities) në vitet 1980 dhe 1990 dhe krijimi i rregullatorëve të shkëputur të specializuar të shërbimeve publike në shumicën e vendeve.

36. Dallimi ndërmjet ligjit publik dhe organeve të ligjit privat nuk ka për synim të nënkuptojnë se secili organ do të jetë tërësisht në njërin prej këtyre juridiksioneve. Për shembull, organet e ligjit privat mund të themelohen sipas ligjit privat, por megjithatë mund të krijohen nëpërmjet një statuti dhe të jenë subjekt i ligjit mbi buxhetin dhe i ligjit administrativ përsa i përket ushtrimit të pushteteve të caktuara administrative. Në mënyrë të ngjashme, organet e ligjit publik mund të jenë subjekt i ligjit privat (dhe të trajtohen si ente të shkëputura ligjërish për këto qëllime) kur kryejnë transaksione të caktuara me palët e treta (kur hyjnë në marrëveshje qeraje, etj.).

37. 40% e punonjësve në ministritë federale punojnë në sektorin e mbrojtjes.

Rregullat dhe kontrollet

ALP-të karakterizohen nga diversiteti i tyre. Brenda secilit vend, një numër i madh regjimesh qeverisëse mund të përdoren për të ndërmarrë një larmi funksionesh. Nga vendi në vend statusi ligjor, regjimet e kontrollit, pushtetet, madhësia, funksionet, qeverisja e brendshme dhe kulturat administrative ndryshojnë akoma më shumë.

ALP-të funksionojnë kryesisht sipas rregullave të përgjithshme që janë të zbatueshme për organet qeveritare. Ndryshimi i tyre kryesor me ministritë qendron në faktin se ato janë organe ligjërish të shkëputura nga shteti dhe në strukturën e tyre të ndryshme qeverisëse. Ato mund të kenë një bord të plotë qeverisës, një bord këshillimor, ose të jenë nën pushtetin e një personi të vetëm. Kontrolli i tyre i jepet organit qeverisës, i cili zakonisht ia delegon atë drejtorit të përgjithshëm. Ministri ruan kontrollin jo-të drejtpërdrejtë. Ato mund të financohen vetëm nga taksat, ndërkohë që disa prej tyre mund të financohen pjesërisht nga taksat/pjesërisht nga pagesat e përdoruesve. Atyre shpesh u lejohet të mbartin tepricat buxhetore. Statusi i stafit të tyre luhetet ndërmjet kontrolleve të plota të shërbimit civil, kontrolleve të pjesshme, ose ligjeve të përgjithshme të punës (por që i nënshtrohen një kuadri të përgjithshëm për nëpunësit e shtetit mbi standardet e sjelljes, Mundësitë e Barabarta të Punësimit bazuar tek meritat, etj.) Ekzistojnë kontrolle të ndryshme mbi emërimin e drejtorëve të përgjithshëm në varësi të statusit të bordit. Në përfundim, kontrollet mbi huamarrjen, huadhënien dhe mbajtjen e të ardhurave nga shitjet e asetëve, ndryshojnë.

Shembujt mund të ndryshojnë së tepërmi nga njëri vend në tjetrin, por mund të përfshijnë organe për financimin e arteve dhe të kulturës, të sportit, të shkencave, organe rregullatore për sigurinë e shëndetit ose mjedisin, universitetet publike, muzeumet, disa spitale, etj.

Rolet dhe funksionet

ALP-të mund të përmirësojnë performancën për një grupim funksionesh të ndërlidhura ku: 1) një bord qeverisës ofron lidhshmëri të fortë dhe monitorim të efektshëm: Në shumë vende, ALP-të kanë një bord qeverisës. Një bord i mirë shton ekspertizë në menaxhim, ofron lidhshmëri, vendos një ton etik dhe vepron kur monitorimi i performancës tregon se ka ndonjë problem. Një bord qeverisës mund të luajë një rol veçanërisht të rëndësishëm për aktivitetin tregtar, kur për arsye rregullatore ose arsye të tjera që kanë lidhje me politikën, nuk është përdorur forma e kompanisë. Në mënyrë të ngjashme, një ALP me një bord qeverisës mund të përdoret për të ndërmarrë një grup aktivitetesh administrative të ndërlidhura, të përshtatshme për një agjenci dikasteriale. Pavarësisht kësaj, mekanizmat e emërimit/largimit të anëtarëve të bordit duhet të jenë transparentë dhe të garantojnë legjitimitetin e atyre që janë emëruar. 2) mjedisi i kontrollit mund t'i përshtatet më mirë statusit dhe funksionit të organit. Kjo do të thotë që në shumicën e rasteve, menaxhimi financiar, kontabiliteti, shërbimi civil dhe rregullat e prokurimit janë disi të ndryshme nga ato që janë të zbatueshme për ministritë e integruara vertikalisht. Kjo formë ka shumë mundësi të jetë më e dobishme për organizatat ku matshmëria është e lartë dhe përkatësia politike e ulët.

ALP-të japim më të mirën e tyre kur ato fokusohen vetëm në një apo pak shërbime që kanë lidhje me qytetarët dhe klientët e qeverisë; kur ato mund të izolojnë aktivitetet nga politika për të lejuar zhvillimin e një kulture të fokusuar tek shërbimi ndaj interesave të qytetarëve/ të anëtarëve; kur ato kanë një bord qeverisës që ofron ekspertizë në menaxhim, në lidhshmëri dhe në "ton", dhe mbikqyr performancën; kur një mjedis i diferencuar kontrolli mund t'i përshtatet statusit dhe funksioneve të organit; kur ato mund të tërheqin më mirë staf nga jashtë shërbimit civil; kur ato rrisin legjitimitetin për vendimmarrje duke përfshirë grupet e interesit (sektorin privat, shoqërinë civile) dhe ata me njohuri të specializuara dhe ekspertizë.

ALP-të kanë gjithashtu dobësi të mëdha si një formë organizative: Ato mund të çojnë në një humbje të koordinimit dhe në këtë mënyrë në një rezistencë ndaj ri-shpërndarjes ku ndërlidhshmëria është e lartë, në një dobësim të karakterit të shërbimit publik dhe lëvizshmërisë së stafit si edhe në rritje në diferencimet e pagesave. Përveç kësaj, ato përfshijën gjithashtu një rrezik për klientelizëm në emërimet e bordit duke minuar kështu cilësinë e bordit.

II.2.b.ii Ndërmarrjet qeveritare

Të gjitha vendet kanë ndërmarrje qeveritare, zakonisht të krijuara sipas ligjit privat dhe që kryejnë aktivitete tregtare, industriale ose financiare. Përveç kësaj, qeveritë në një pakicë vendesh kanë disa organe jo-tregtare të ligjit privat.

1. Ndërmarrjet qeveritare tregtare

Përmbledhje

Ndërmarrjet qeveritare – që grupojnë kompani me pronësi shtetërore (të cilat janë themeluar si një korporatë sipas ligjit privat) dhe gjithashtu thuajse-korporatat (të cilat nuk përbëjnë ente ligjore të shkëputura por veprojnë sikur të ishin një korporatë qeveritare)—kanë luajtur një rol të rëndësishëm në një numër të madh vendesh. Megjithëse vendet ndryshojnë së tepërmi nga njëri-tjetri në nivelin e aktivitetit të kryer në ndërmarrjet qeveritare, ekziston një ngjashmëri e madhe në industrinë ku ato kanë qenë historikisht të centralizuara (shërbimet postare, hekurudhat, linjat ajrore, telekomunikacioni, prodhimi dhe shpërndarja e energjisë elektrike, rrjetet e gazit, ofrimi i shërbimit të radios dhe të televizionit. Privatizimet e gjera të kryera në një numër vendesh gjatë viteve të fundit e kanë ndryshuar këtë tipar.

Pavarësisht kësaj, në të gjitha vendet e OECD-së mesatarisht 7% e GDP-së prodhohet ende nga ndërmarrjet qeveritare. Një numër vendesh po themelojnë thuajse-korporatat dhe po i ç'thurin aktivitetet rregullatore dhe tregtare dhe po i vendosin këto të fundit në kompanitë e qeverisë. Forma e kompanisë e zhvilluar në sektorin privat për kryerjen e aktiviteteve tregtare dhe pothuajse të gjitha karakteristikave (rolin e bordit qeverisës, etj.) janë të zbatueshme në mënyrë të barabartë në sektorin shtetëror. Pavarësisht kësaj, kjo formë është e papërshtatshme për funksione të këshillimit mbi politikën ose funksionet rregullatore.

Përdorimi i kompanive qeveritare kërkon shpesh ndarjen e interesave të përgjithshme të qeverisë – si pronare, rregullatore ose përdoruese të shërbimit – dhe hartimin e mënyrave të qeverisjes që funksionojnë më mirë për secilin interes. Veçanërisht në rastet kur qeveria është në gjendje të qartësojë objektivat e saj mbi politikën publike dhe të përdorë instrumenta të tjerë (si subvencionime dhe rregulla tepër të qarta), janë arritur përfitime të rëndësishme duke i zhvendosur funksionet tregtare në ndërmarrje me pronësi shtetërore (SOEs) të themeluara si kompani.

Vendosja e aktiviteteve tregtare në kompanitë e qeverisë mund të përmirësojë performancën, veçanërisht kur shoqërohet me reformë buxhetore dhe rregullatore. Pikat e forta të ndërmarrjeve qeveritare qëndrojnë në fokusin e tyre mbi një ose disa shërbime që kanë lidhje me klientët; në eksperiencën e një bordi i cili bën izolimin e organizatës nga politika, duke lejuar kështu zhvillimin e një kulture biznesi; dhe në mundësinë për të matur performancën financiare. Pavarësisht kësaj, bordi qeverisës mund të minohet atëhere kur objektivat e politikave publike dominojnë / ndërhyrja politike është e lartë. Ndërmarrjet qeveritare marrin parasysh riskun e mundshëm politik për performancë të dobët, që ka lidhje me ministrin.

38. *Banka Botërore, për shembull, thekson se ndryshimet vetëm në formën ligjore nuk janë të mjaftueshme. Në botimin "Burokratët në Biznes" ajo raporton se ajo çka i dallon reformat e suksesshme nga ato të pasuksesshme të ndërmarrjeve qeveritare ishte se vendet e suksesshëm propozuan një paketë reformash që përfshinte: heqje në shkallë të gjerë e kompetencave (aty ku pronësia e shtetit ishte më e lartë); propozimin e konkurrimit (duke përfshirë zbrërthimin e ndërmarrjeve të mëdha dhe duke lehtësuar kufizimet e hyrjes në treg); zbatimin e një shkurtimi drastik të buxhetit (duke eliminuar subvencionimet direkte dhe indirekte); propozimin e reformave të sektorit bankar (duke e kryer çdo financim sipas kushteve të tregut); reformë institucionale (organe mbikqyrëse, autonomi menaxheriale, marrëveshje mbi bazë performace).*

Rregullat dhe Kontrollat

Ndërmarrjet qeveritare funksionojnë sipas ligjit privat dhe kanë formën e një enti ligjor të shkëputur prej shtetit. Kontrolli i tyre i përgjithshëm i transferohet një bordi i cili delegon më pas tek Drejtori Ekzekutiv. Vetëm Ministri ushtron kontroll jo-të drejtpërdrejtë. Ato zakonisht kanë një bord qeverisës. Stafi i tyre punësohet sipas ligjeve të përgjithshme të punës. Ato financohen nga të ardhurat mbi shitjet dhe mund të marrin hua, mund të mbartin teprica buxhetore ose të japin hua fonde. Nuk kanë kontrolle mbi stafin apo inpute të tjera. Mbajnë gjithashtu fitimet nga shitjet e asetëve të tyre dhe nga amortizimi.

Llojet dhe funksionet

Ndërmarrjet qeveritare si një grup më vete përbëjnë një masë tepër të larmishme: thuajse-korporata të cilat kanë dalë nga organe të tjera jo-tregtare të qeverisë; organizata publike në rrugën drejt privatizimit; kompani të themeluara si private, por që janë në pronësi të qeverisë (por që me përjashtim të kësaj ato veprojnë për të maksimizuar fitimet brenda kontekstit politik ashtu siç do të vepronin çdo ndërmarrje fitimprurëse); organizata më të ngjashme me ato private jo-për-qëllime-fitimi që maksimizojnë një tjetër funksion objektiv (shërbim, produkt, etj.), të cilat gjithashtu i nënshtrohen kufizimeve përsa i përket kostos.

Ndërmarrjet qeveritare mund të nën-ndahen në mënyrë të dobishme duke përdorur dallimin (për SNA) ndërmjet atyre për qëllime-fitimi dhe atyre jo-për-qëllime-fitimi. Përkatësisht propozohen dy nën-lloje: i) ndërmarrje me pronësi shtetërore, të cilat ushtrojnë një funksion për-nxjerrje-fitimesh; ii) ndërmarrje qeveritar jo-për-qëllime-fitimi, të cilat kanë si synim maksimizimin e një funksioni të një objektivi shërbimi (produkti, shërbime të ofruara, etj.).

Ndërmarrjet në pronësi shtetit dhe të kontrolluara prej tij (SOE-t) janë superiorë ndaj ndërmarrjeve qeveritare jo-fitim-prurëse në kryerjen e aktiviteteve tregtare atëhere kur matshmeria e interesit të politikave publike është e lartë pasi kjo i lejon qeverisë të ndjekë objektivat e saj të politikave publike nëpërmjet instrumentave të tjerë të politikave (si për shembull subvencionime dhe rregullore të qarta) dhe t'i caktojë objektiva strategjike relativisht të qarta për bordin qeverisës të organizatës.

2) Organet e tjera qeveritare jo-tregtare të ligjit privat (OLP-të)

Një numër i madh vendesh raportojnë organe qeveritare të themeluara sipas ligjit privat por të cilat nuk janë tregtare sipas përkufizimit të SNA-së. Ndërkohë që ndërmarrjet qeveritare kryejnë aktivitete të rëndësishme tregtare, organe të tjera të ligjit privat gjenden në më pak vende, madje edhe në këto vende ato veprojnë në një shkallë shumë më të vogël. Ato kryejnë një shumëllojshmëri funksionesh duke përfshirë ofrimin e shërbimeve të anëtarësisë për grupe të përaktuara, zbatimin e kuadrit rregullator dhe ofrimin e shërbimeve mbështetëse. Mbetet e paqartë nëse kjo është një kategori e arsyeshme për t'u zgjedhur ndërmjet formave organizative.

II.2.c Entet thuajse-qeveritare

Në të gjitha juridiksionet ekziston një larmi organesh jashtë organit raportues të cilët kryejnë funksione të politikave publike (ofrojnë shërbime, rregullojnë, etj.). Ato janë zakonisht organe të ligjit privat me pronarë privatë, me një bord qeverisës me disa të emëruar qeveritarë, ato financohen pjesërisht nga grantet e qeverisë dhe nuk kanë kontrolle të qeverisë mbi stafin ose të tjerët. Në këtë kategori ne gjejmë disa prej fondacioneve të krijuara prej qeverisë për shembull.

Ekzistojnë rreziqe të mëdha për qeverinë me këto organe me pronësi private, veçanërisht kur anëtarët e emëruar nga qeveria ulen në bord. Megjithëse ata janë jashtë qeverisë së përgjithshme së konsoliduar, linja ndërmjet sektorit publik dhe atij privat është më tepër e mjegullt sesa e qartë. Në disa vende, gjykatat kanë bërë përgjegjëse qeverinë për veprimet e organeve të cilat qeveria nuk e dinte se i kishte në pronësi (kjo është arsyeja pse ato mbeten jashtë organit raportues financiar) por që supozojnë se kontrollojnë. Ky kontroll i supozuar mund të dalë në pah në mungesën e një pretenduesi të qartë (residual claimant) mbi pjesën e mbetur,

në mënyrën më të qartë nëpërmjet pushtetit për të emëruar ose përjashtuar anëtarët e organit qeverisës.

Në këtë mënyrë, ekziston një shumëllojshmëri organesh të themeluara me statut, por jo në pronësi apo në kontroll të plotë të qeverisë të cilave u ngarkohet pjesërisht kryerja e disa funksioneve të politikave publike. Qeveria është e interesuar për mënyrën se si organi i kryen disa nga funksionet e tij dhe ndonjë detyrim të paparashikuar, nëse gjykohet se ai i ka këto nën kontroll. Ky risk sugjeron nevojën për të përdorur një kujdes të veçantë gjatë themelimit të instrumentave thujtjse-qeveritarë.

II.2.d Konkluzioni: Kushtet për suksesin e qeverisë në gjatësinë e krahut

Është e mundur të nxiren konkluzione nga përvoja e vendeve të OECD-së përse u përket kushteve bazë për një sistem të suksesshëm dhe të qëndrueshëm qeverisjeje të shpërndarë.

Ato përfshijnë:

1. Një kuadër të fuqishëm ligjor dhe institucional që do të kufizonte numrin e llojeve të organeve në gjatësinë e krahut, t'u jepte atyre një bazë të qartë ligjore dhe të argumentonte çdo përjashtim nga rregullat e përcaktuara. Ky kuadër ligjor dhe institucional duhet të marrë parasysh si më poshtë: 1) grupimin e organizatave në kategori, duke vendosur parime strikte për krijimin dhe shpërbërjen e enteve të reja; 2) caktimin e përgjegjësive specifike të qeverisjes; 3) ofrimin e një ligji të përgjithshëm për organizatat; 4) arritjen e marrëveshjeve për politikatat me organe të ndryshme; 5) krijimin e parimeve të financave publike për këto organe; 6) specifikimin e rregullave sipas të cilave funksionon stafi; 7) specifikimin e raportimit të jashtëm dhe procedurat e auditimit si edhe ciklin e planifikimit dhe të kontrollit; 8) përcaktimin e përgjegjësive individuale; 9) vendosjen e procedurave të fuqishme për kontabilitetin mbi përdorimin e burimeve publike, rezultatet e arritura dhe standardet e qeverisjes së mirë; për llogarinë ndaj grupeve të interesit dhe konsultimit me ta; 10) vendosjen e standardeve të sjelljes; 11) vendosjen e kontrollit dhe të procedurave dhe parimeve të auditimit.
2. Një strukturë e menduar mirë për institucionet individuale është gjithashtu e rëndësishme, duke përfshirë një lëvizje graduale drejt sistemeve në gjatësinë e krahut. Jo të gjitha organet do të jenë gati në të njëjtën kohë për të funksionuar në gjatësinë e krahut nga qeveria, jo më pak për faktin se qeveritë duhet të sigurohen se ato kanë në dispozicion menaxherë të mjaftueshëm për të punuar në gjatësinë e krahut në një mjedis të orientuar ndaj rezultateve. Një problem qëndron në faktin se ministrinë të cilat janë përgjegjëse për monitorimin e organeve në gjatësinë e krahut mund të jenë më të ngadalta për t'u përshtatur me menaxhimin e bazuar tek performanca në krahasim me organizatat e reja krijuar së fundmi dhe përballja me këtë problem është një sfidë kyçe në krijimin e një sistemi qeverisjeje të shpërndarë mirë-funksionues.
3. Organizimi i pikës së vazhdueshme të kontaktit të nevojshme, ndërmjet organizatave në gjatësinë e krahut dhe ministrive qendrore mëma.
4. Përgjegjshmëri dhe raportim nga menaxherët e deleguar dhe nevoja për një mbikëqyrje të fortë të organeve, duke përfshirë parlamentin.

Në çdo rast, kapaciteti ndërtues kërkon kohë. Duhet muaj, shpesh edhe vite për të transformuar një pjesë të hierarkisë së një ministrie tradicionale në një organ në gjatësinë e krahut i cili funksionon mirë dhe për ministrinë mbikëqyrëse që ajo të jetë në gjendje ta orientojë atë më së miri. Proçesi i bërjes së gjërave në mënyrën e duhur nuk mund të drejtohet tërësisht nga lart por varet në bashkëpunimin dhe të mësuarit nga të dyja palët.

39. Nxjerrë nga "Qeverisja Publike e Shpërndarë: parimet për Kontrollin dhe Përgjegjshmërinë e Agjencive, Autoriteteve dhe Organeve të tjera të Qeverisë", nga Rob Laking, në botimin Qeverisja Publike e Shpërndarë, OECD, 2002;

SHTOJCA 3

Pengesat Kushtetuese për Specializimin Organizativ dhe Krijimin e Organeve**Jacques Ziller**

Vëzhgim i pabotuar, shkruar për SIGMA, për qëllimet e këtij materiali aktual

Këtu janë shqyrtuar një numër i caktuar rastesh, duke marrë parasysh peshën relative të vendeve të zgjedhura si dhe llojin e reformave që janë arritur ose planifikuar në administratën qendrore të shtetit të tyre. Renditja e ndjekur në këtë prezantim është bërë nga modeli më elastik tek ai më pak elastik – një koncept i cili mbetet relativ, sepse parashikimet kushtetuese shumë elastike mundet të lejojnë ende një reformë të lehtë, nëse ka një konsensus të mjaftueshëm dhe të fortë politik në lidhje me këtë nevojë.

Rasti i Mbretërisë së Bashkuar (Anglisë)

Thuhet shpesh – nga Britanikët si dhe nga autorët jo-britanikë, politikanët dhe juristët – se Mbretëria e Bashkuar nuk ka kushtetutë, ose të paktën nuk ka një kushtetutë të shkruar. Megjithatë, ky është një gabim, prandaj ja vlen që të hysh në më shumë detaje për sa u përket parimeve dhe rregullave të Kushtetutës Britanike, të cilat janë të vlefshme për organizimin dhe funksionimin e administratës publike, dhe sidomos për çështjen e krijimit të organeve (Agjencifikimit) në pushtetin/qeverinë qendrore.

Kushtetuta e Mbretërisë së Bashkuar është e përbërë nga një numër i caktuar parimesh dhe praktikash të pashkruara ("tradita kushtetuese") si dhe nga tekste të shkruara, duke përfshirë pak a shumë një numër të akteve të fundit të parlamentit, të cilave natyra/karakteri kushtetues ju është njohur nga statuti (akt i parlamentit), nga gjykatat dhe nga doktrina. Fakti që parlamenti (që është Kurora, Dhoma e Përfaqësuesve dhe Dhoma e Lordëve) mund t'i ndryshojë këto statute nëpërmjet procedurës së zakonshme ligjore, nuk hedhin poshtë/kundërshtojnë natyrën/karakterin e tyre kushtetues, dhe në disa raste hedhin idenë që ato janë të lehta për t'u ndryshuar (psh, është e mundur të ndryshosh përbërjen dhe pushtetet e Dhomës së Lordëve, por mbase nuk mund ta kufizosh atë). Një numër parimesh kushtetuese, rregullash dhe procedurash janë të përshtatshme në lidhje me çështjen e krijimit të organeve agjencifikimit në Mbretërinë e Bashkuar dhe nevojës për t'u shpjeguar, megjithëse ato injorohen plotësisht shumë shpesh nga raportet zyrtare ose nga literatura akademike.

Të drejtat mbretërore

Grupi më i përshtatshëm i rregullave kushtetuese përsa i përket organizimit dhe funksionimit të qeverisë Britanike është nocioni/koncepti i privilegjeve mbretërore dhe i qëllimeve të saj. Çfarëdo lloj pushtetesh, që gjenden tek privilegji mbretëror, i japin mundësi ekzekutivit të rregullojë dhe vendosë pa një akt të parlamentit. Qeveria aktuale vazhdon t'i japë llogari parlamentit për vendimet e saj, sipas të drejtës mbretërore – dhe sigurisht shumica parlamentare ndikon fuqishëm në marrjen e këtyre vendimeve - por në mënyrë, që këto vendime të merren, një urdhër i keshillit – d.m.th një vendim i Kabinetit – është i mjaftueshëm. Megjithatë në rast se parlamenti ka nxjerrë legjislacion në një fushë e cila është në objektivin e të drejtës mbretërore, është e nevojshme të nxirret një akt nga parlamenti në mënyrë, që të modifikojë legjislacionin në fjalë ose ta anullojë atë dhe në këtë mënyrë t'i japë lirinë e plotë ekzekutivit . Fusha e të drejtës mbretërore është zvogëluar përgjatë historisë së Britanisë, por mbetet disi e gjerë dhe mbulon nga njëra anë punët e jashtme ose marrëdhëniet me jashtë , dhe nga ana tjetër organizimin dhe funksionimin e shërbimit civil domethënë administratën qendrore të shtetit .

Fakti që, organizimi dhe funksionimi i shërbimit civil bie nën të drejtën mbretërore, ka rëndësi si për elasticitetin (dhe nganjëherë ndryshimet e shpejta në menaxhimin e qeverisë qendrore të Britanisë), ashtu dhe për mungesën e statusit ligjor të instrumentave për zbatimin e reformës. Këto instrumenta nuk janë zakonisht akte ligjore të detyrueshme (aktet e parlamentit ose

urdhërat e këshillit), por ato i raportojnë qeverisë (p.sh. Raporti i Hapave të Mëtejshme i vitit 1987, reforma më e madhe, që çoi në krijimin e organeve/agjencifikimin), librat e bardhë ose instrumenta të tjerë ligjorë jo detyrues . Ajo gjithashtu shpjegon faktin se rregulloret e stafit për “Punonjësit e Kurorës” (domethënë shërbimi civil shtetëror), nuk duhet të përfshihen në një akt parlamenti dhe as në një urdhër këshilli. Në pjesën më të madhe të shekullit të 20-të, këto rregulla vinin si rezultat i marrëveshjeve midis përfaqësuesve të departamenteve ministrore dhe përfaqësuesve të stafit në kuadrin e “Këshillave Whitley” të cilat përbënin thelbin e diskutimeve dhe të marrëveshjeve për kushtet e punës të shërbimit civil. Këto marrëveshje më pas u formuluan në “kode”, të cilat nuk kanë natyrë ligjore detyruese, të injoruar totalisht nga gjykatat deri në vitet 1980. Megjithëse gjykatat i përdorin ato në çështjet gjyqësore midis nëpunësve civilë dhe punëdhënësve të tyre, ka shumë pak jurisprudencë në lidhje me këtë sepse tradicionalisht këto lloje mosmarrëveshjesh, nuk çoheshin në gjykatë për dy arsye madhore: mungesa e kompensimeve procedurale të posaçme dhe kostoja e çështjeve gjyqësore.

Nëse flasim në një kuadër ligjor, Kabineti qeveritar është tërësisht i lirë të organizojë dhe drejtojë shërbimin civil në mënyrën që ai dëshiron, me kusht që ai të respektojë nga njëra anë kompetencat përkatëse të parlamentit në çështjet e buxhetit dhe ato të legjislacionit dhe nga ana tjetër, të respektojë parimet juridike të arsyeshmërisë. Asnjë parim apo rregull procedure nuk aplikohet në procesin e reformës, e cila shpjegon se disa nga reformat e fundit të shërbimit civil Britanik janë formuluar shumë shpejt dhe janë zbatuar, sapo kanë qënë politikisht dhe teknikisht të mundëshme. Nëse flasim politikisht, kabineti ka sigurisht detyrime dhe përgjegjshmëri politike ndaj parlamentit, domethënë atij i duhet mbështetja e partisë së vet. Megjithatë shumica e çështjeve në lidhje me organizimin dhe funksionimin e shërbimit civil kanë vetëm një spikatje të reduktuar politike dhe kjo herë pas here shpjegon pse kryeministrat të tillë si Margaret Thatcher ose Tony Blair kanë patur mundësi të promovojnë reforma të mëdha të shërbimit civil me një ritëm të shpejtë, i cili ka shkaktuar zili tek qeveritë e vendeve të kontinentit Evropian (si dhe nga Qeveria e SHBA), të cilat nuk e kanë një elasticitet të tillë në prezantimin dhe zbatimin e reformave të qeverisë.

40. Ky është rasti, për shembull, ku legjislacioni i përgjithshëm mbi kushtet e punës ose marrëdhëniet industriale është kaluar, i cili është konsideruar specifikisht, që të aplikohet edhe mbi punësimin në shërbimin civil.

41. Kjo shpjegon pse një Traktat ndërkombëtar mund të ratifikohet nga Mbretëria e Bashkuar pa miratimin e parlamentit, por gjithashtu faktin pse një akt i parlamentit është domosdoshmëri për ta bërë të efektshëm brenda vendit një traktat të tillë.

42. Rregullimi i qeverisjes lokale, nga ana tjetër, shton nevojën e një akti të parlamentit, megjithëse vështirë se ka parime kushtetuese, që të kundërshtojnë centralizimin e vendimarrjes ne duart e qeverisë qendrore, për aq kohë sa parlamenti e miraton atë në formën e një statuti.

43. Kjo nuk ka të bëjë aspak me tiparet e sistemeve legjislative të ligjeve: në SHBA, si pasojë e ekzistencës së një Kushtetute të shkruar, e cila përcakton fuqitë e Kongresit dhe të Presidentit, instrumentat për zbatimin e reformave të shërbimit civil janë detyruese me ligj, p.sh faturat e Kongresit ose normat e ekzekutivit.

Kompetencat buxhetore dhe legislative të parlamentit

Dy rregulla të tjera kushtetuese, të cilat nuk janë të shkruara, por që përbëjnë bazën e sistemit ligjor të Britanisë, janë parimi sipas të cilit vetëm parlamenti ka fuqinë të ngrëjë taksat dhe parimi i sovranitetit të parlamentit.

Si pasojë e rregullit të parë kushtetues, të gjitha parimet, rregullat dhe procedurat, që lidhen me rritjen e taksave dhe shpenzimin e parave publike duhet të vendosen nga parlamenti, ose nga legjislacioni i deleguar me një akt të parlamentit. Për këtë arsye, çdo agjenci me varësi financiare nga mbledhja e taksave ose përfshirja në shpenzimin e fondeve nga buxheti i përgjithshëm, duhet të autorizohet me një akt të parlamentit, sesa mund të jetë buxheti vjetor.

Megjithatë kjo do të thotë/nënkupton që e drejta/liria për të ngritur/krijuar një organ me anë të një vendimi thjesht ekzekutiv krijon probleme dhe përballet me kufizime/pengesa përsa kohë buxheti i organit nuk bazohet tërësisht në të ardhurat e përftuara/nxjerra nga veprimtaria e organit.

Nga norma e dytë kushtetuese rrjedh se parlamenti është i lirë të nxjerrë ligje, atëhere kur e vlerëson të nevojshme. Nëse nevojitet, parlamenti mund të nxjerrë ligje në këtë mënyrë mbi një çështje që hyn në sferën e privilegjeve mbretërore. Natyra/karakteri parlamentar i sistemit politik anglez, dhe për më tepër fakti, që kryeministri është drejtuesi i qeverisë, përjashton çdo lloj konflikti midis parlamentit dhe ekzekutivit për legjislacionin, që mund të ketë ndikim në të drejtën mbretërore, i cili ka qënë domosdoshmërisht i adoptuar/përshtatur me miratimin e qeverisë. Kështu, që një organ mundëj fare mirë të krijohej me akt të parlamentit. Nëse ky lloj akti është i nevojshëm në mënyrë që ti japë personalitet juridik një organi varet shumë nga shtrirja e saktë e personalitetit juridik-i cili mundet gjithashtu të akordohet me një akt themelues mbretëror.

Ajo çfarë është më e rëndësishme për çështjet e diskutuara në këtë dokument është, që aktet e parlamentit duhet të japin një drejtim të saktë se cilit autoritet i përket/do të gëzojë pushtetin/të drejtën për të adoptuar/përshtatur vendimet e nevojshme për ekzekutimin e saj.

Në përgjithësi, një akt i tillë emëron ministrin – ose sekretarin – të cilit i delegohet ky pushtet, ndërsa e drejta mbretërore i mundëson ekzekutivit të rregullojë strukturat e lidhura me ministrin në mënyrën që ekzekutivi dëshiron, duke përfshirë ngritjen e një organi ekzekutiv, në qoftë se e konsideron të arsyeshme. Megjithatë, në qoftë se pushteti ekzekutiv duhet të hiqet nga një organ që është i pavarur nga qeveria, kjo mund të ndodhë vetëm nëse organi në fjalë është krijuar nga një akt i parlamentit ose nëpërmjet delegimit të legjislacionit mbi bazën e një akti parlamentar. Rregullat kushtetuese mbi legjislacionin e deleguar, të cilat janë shkruar në një akt parlamentar, sigurojnë që parlamenti të aprovojë përmbajtjen e legjislacionit të deleguar ex post, me miratim të shprehur ose të nënkuptuar. Çdo organ i pavarur, i cili nuk do të ishte krijuar nga një akt parlamentar dhe i cili nuk do të merrte vendime mbi bazën e një heqjeje të shprehur të pushtetit nëpërmjet një akti parlamentar do të vepronte ultra vires dhe gjykatat do të anulonin këto vendime.

Përgjegjësia Parlamentare e qeverisë

Parimet dhe rregullat kushtetuese të lartermendura shpjegojnë që përsa kohë qeveria Britanike dëshiron të ruajë pavarësinë e saj për të krijuar dhe reformuar organet pa kaluar më parë në parlament, ajo duhet tua kufizojë këtë liri organeve që raportojnë drejtpërsëdrejti tek ministri, i cili nga ana e tij raporton në parlament.

Përgjegjshmëria/Dhënia e llogarisë ka dy anë të medaljes në ligjin kushtetues Britanik: njëra është karakterisitka themelore e regjimit të saj parlamentar, kryesisht tek fakti që parlamenti mund të pushojë ekzekutivin ose të imponojë një anëtar të ekzekutivit të japë dorëheqjen. Ky mekanizëm funksionon vetëm si një sanksion virtual, sepse qeveritë Britanike zakonisht bazohen në një parti të vetme duke patur shumicën e anëtarëve në parlament në Dhomën e Ulët . Kryeministri i fundit në detyrë që u sfidua me një mocion mosbesimi në Dhomën e Ulët ishte James Callaghan në vitin 1979, Qeveria Laburiste e të cilit duhet të mbështetej tek

përkrahja e Partisë Nacionaliste Skoceze dhe para tij Ramsay MacDonald në vitin 1924. Ana tjetër e medaljes së përgjegjshmërisë/dhënies së llogarisë është se qeveria duhet të jepte gjithë informacionin e kërkuar tek parlamenti në lidhje me veprimtarinë e tij dhe veçanërisht në mënyrën se si ai e përdor pushtetin e deleguar tek ministrat nëpërmjet akteve të parlamentit. Kjo nënkupton një strukturë organizative në të cilën edhe nëse nëpunësit civilë mund të duhet të japin llogari para parlamentit (gjë që ndodh rregullisht në të dyja komitetet e Dhomave, si komitetet ad hoc ashtu dhe ato të përhershme), është ministri ai, i cil duhet të mbështesë vendimet dhe të jetë në gjendje t'ju japë shpjegim atyre.

Vlerësimi Gjyqësor

Një tjetër parim kushtetues shumë i rëndësishëm për sa i përket organizimit dhe funksionimit të administratës publike është parimi që të gjitha vendimet e autoriteteve publike të ndryshme nga parlamenti – siç janë gjykatat, tribunalet dhe qeveria – i nënshtrohen kontrollit gjyqësor nga gjykatat. Megjithëse një parim i pashkruar, ai është një nga themelet e shtetit ligjor në Mbretërinë e Bashkuar. Për një kohë të gjatë, gjykatat kufizonin të drejtën e tyre për inspektime në mënyrë që të siguroheshin se autoritetet publike nuk kishin vepruar ultra vires, që do të thotë, ato për t'u siguruar se këtyre autoriteteve ju ishte deleguar kompetenca për të marrë vendime me anën e një akti parlamenti. Por gjykatat nuk i shqyrtonin meritat e këtyre vendimeve. Pas Luftes së II Botërore, gjykatat filluan të shqyrtojnë atë që ata e quanin racionaliteti i vendimeve të autoriteteve publike, duke përdorur “Wednesbury reasonableness test” (testi i Arsyeshmërisë Uednesbury), sipas të cilit një vendim do të ishte i paarsyeshëm nëse “... asnjë autoritet i arsyeshëm nuk do të ankohej për të” (Lord Greene). Kjo ka qenë një nga bazat e zhvillimit të ligjit modern Britanik për administratën, së bashku me reformën e gjyqësorit në fund të viteve 1970 dhe më tej Akti i të Drejtave të Njeriut i vitit 1998, i cili hyri në fuqi në 2 Tetor 2000. Deri në vitin 1985, gjykatat nuk pranuan të rishikoheshin vendimet e marra sipas të drejtës mbretërore, por kjo ka ndryshuar në mënyrë dramatike me rastin e famshëm GCHQ, në të cilin Dhoma e Lordëve (e gjykatës së lartë të Mbretërisë së Bashkuar) vendosi se këto vendime ishin të rishikueshme.

Standardet e kontrollit të vendimeve administrative shtrihen gjerësisht bazuar në legjislacionin sektorial dhe në jurisprudencën pasi nuk ka pasur ndonjë kodifikim të përgjithshëm të procedurës administrative në Baritaninë e Madhe. Akti për të Drejtën e Informimit miratuar në vitin 2000 mund të konsiderohet si një nga pjesët e para të legjislacionit mbi procedurën administrative, e cila zbatohet/është e vlefshme për të gjitha autoritetet Publike. Kur autoritetet Publike zbatojnë ligjin e Bashkimit Evropian, standardet e kontrollit dhe mjetet për mbrojtjen juridike/gjyqësore përfshijnë përdorimin parimeve që janë tipike/karakteristike e ligjit administrativ evropian, e tillë si përpjestueshmëria ose mirëbesimi i legjitimuar.

Rasti i Francës

Franca ka një kushtetutë të shkruar që prej vitit 1791, aktualisht Kushtetutën e miratuar në 4 Tetor 1958. Jo të gjitha parimet kushtetuese të duhura/të përshtatshme për organizimin dhe funksionimin e administratës publike, dhe sidomos në lidhje me krijimin e organeve agjencifikimin në qeverinë qendrore, janë shprehimisht të shkruara/të përmendura në tekstin e Kushtetutës.

44. *Ekzekutivi nuk është përgjegjës për Dhomën e Lordëve, e cila ka pushtet për të inspektuar, por jo pushtet për të sanksionuar qeverinë.*

45. *Pas emrit të rastit, Associated Provincial Picture Houses, Limited kundrejt Wednesbury Corporation, vendosur nga Gjykata e Apelit ne 7 Nëntor 1947.*

46. *Këshilli i Unionit të Shërbimit Civil përkundrejt Ministrisë të Shërbimit Civil Service [AC 347, 1985].*

Disa parime ishin vendosur/krijuar bazuar në praktikën e Këshillit të Shtetit (Conseil d'Etat), Gjykatës së Lartë Administrative Franceze, që para dy shekujsh, dhe u njohën/pranuan së fundmi si parime kushtetuese nga Këshilli Kushtetues, Gjykata Kushtetuese Franceze, midis të cilave parimi i ndarjes së autoriteteve administrative nga ato gjyqësore, të cilat normalisht theksojnë se kontrolli/shqyrtimi gjyqësor i vendimeve ekzekutive duhet të ushtrohet nga gjykata administrative- si i kundërt me gjykatat e zakonshme civile dhe penale .

Më shumë lidhje me çështjet e trajtuara në këtë studim është neni 20 i Kushtetutës së 1958, sipas të cilës:

Qeveria do të përcaktojë dhe drejtojë politikën e Kombit/shtetit.

Ajo do të ketë në dispozicion shërbimin civil dhe forcat e armatosura.

Ajo do të japë llogari para Parlamentit sipas rregullave dhe procedurave të parashkruara në nenet 49 dhe 50 .

Ky nen është baza e një pushteti themelor që ka qeveria për organizimin e administratës shtetërore nëpërmjet dekreteve – si kundërshti për statutet që janë akte të nevojshme të parlamentit, dhe konfirmohet nga neni 34, sipas të cilit:

Statutet do të aprovohen nga Parlamenti.

Statutet do të përcaktojnë rregullat në lidhje me: [...]

baza, normat dhe mënyrat e mbledhjes së taksave të të gjitha llojeve; [...]

Statutet në mënyrë të ngjashme do të përcaktojnë rregullat në lidhje me: [...]

krijimi i kategorive të institucioneve publike;

- garantitë themelore që ju jepen personelit civil dhe ushtarak të punësuar nga Shteti; kombëtarizimi i ndërmarrjeve dhe transferimi i pronësisë në ndërmarrje, nga sektori publik në atë privat. [...]

Statutet do të përcaktojnë parimet bazë të:

organizimit të përgjithshëm të mbrojtjes kombëtare;

vetë-qeverisja e njësisë territoriale, pushtetet dhe burimet e tyre;

arsimi; [...]

Aktet Financiare do të përcaktojnë burimet dhe detyrimet e Shtetit në mënyrën dhe me përmbajtjen/kushtet e përcaktuara/specifikuar në Aktin institucional.

Aktet për sigurinë financiare do të përcaktojnë kushtet e përgjithshme për bilancin financiar të sigurimeve shoqërore dhe nën dritën e parashikimeve për të ardhurat e tyre, do të përcaktojnë objektivat për shpenzimet në mënyrën dhe me kushtet/përmbajtjen e specifikuar në Aktin institucional.

[...]

Në këtë mënyrë qeveria është e lirë të rregullojë administratën shtetërore pa pasur nevojë të ketë aprovimin e parlamentit, me përjashtim të rregullave dhe parimeve të përmendura në nenin 34, i cili ka nevojë për një akt parlamenti. E thënë kjo, adoptimi/modifikimi i rregullave të qeverisë nuk është domosdoshmërisht më i lehtë ose më i shpejtë se modifikimi i legjislacionit, sepse një sërë konsultimesh zakonisht duhet të shqyrtohen para se të modifikohet rregullorja.

Megjithëse qeveria nuk ka detyrime ndaj opinionëve të organizatave dhe të bordeve, me të cilat ajo konsultohet, procedura duhet ndjekur dhe mund të rezultojë në vonesa të shumta dhe debate të gjera publike, me pasoja që nuk janë gjithmonë shumë të lehta për t'u parashikuar. Për këtë arsye, ndodh shpesh që qeveria preferon të ketë instrumentin e një akti parlamentar, sidomos nëse ajo mund të mbështetet në një koalicion partish, gjë që ndodh zakonisht. Aktet parlamentare kanë për më tepër edhe një avantazh, që kur hyjnë në fuqi ato nuk mund të

47. *Shikoni Vendimin 86 224 DC te dates 23 Janar 1987 — Conseil de la concurrence.*

48. *Përkthimi zyrtar nga Asambleja Nacionale, mund të gjendet në faqen e internetit të kësaj të fundit <http://www.assemblee.nationale.fr>.*

dorëzohen më për inspektim/kontroll tek gjykatat, në të kundërt me atë që ndodh me rregullat e qeverisë, të cilat mund të anulohen mbi bazën e një kërkesë të bërë prezente brenda dy muajsh nga modifikimi i tyre, ose mund të deklarohen të paligjshme dhe si të tilla të hiqen nga përdorimi/aplikimi pa ndonjë afat kohor.

Kushtetuta mund të ndryshohet/amendohet më një shumicë të cilësuar (dy të tretat e numrit të përgjithshëm të të dyja dhomave të parlamentit) ose me referendum. Kjo nënkupton që në praktikë mundësia për të ndryshuar Kushtetutën varet nga përbërja e shumicës së parlamentit dhe marrëdhënieve midis Presidentit të Republikës dhe shumicës parlamentare/pozitës.

Kufijtë e përcaktuar qartë të këtyre rregullave dhe parimeve janë konsoliduar nga jurisprudenca/praktika gjyqësore e Këshillit të Shtetit dhe Këshillit Kushtetues, të parat që vendosen mbi kushtetueshmërinë e rregulloreve të qeverisë të cilat nuk janë bazuar në një statut, të fundit që vendosen, duke ndjekur një kërkesë të qeverisë, kur një pjesë e veçantë e statutit mund të modifikohet nga një rregullore e qeverisë. Duhet të nënvizohet se ndërkohë që mundësia për të pasur një statut të kontrolluar/rishikuar nga Këshilli Kushtetues për përputhjen e tij me Kushtetutën është e kufizuar të statutet që nuk kanë hyrë akoma në fuqi (mbi bazën e aplikimeve/kërkesave të jo më pak se 60 anëtarëve të parlamentit, kryetari i të dy dhomave, Presidentit të Republikës ose Kryeministrit), kontrolli gjyqësor i rregulloreve të qeverisë nga Këshilli i Shtetit është shumë i gjerë, për shkak të rregullave të përcaktuara qartë dhe të faktit që Këshilli i Shtetit ka pushtete shumë të gjera për anulimin dhe në lidhje me dhënien e vendimit kundër qeverisë. Për sa i takon institucionalizimit, liria e qeverisë është mjaft e gjerë duke përfshirë krijimin e organeve me personalitet juiridik në bazë të të cilit ato caktohen në kategoritë ekzistuese dhe nga ana tjetër duhet të bazohen në aktet e parlamentit dhe disa prej elementeve të tyre nuk mundet as të adoptohen/përshtatur nga legjislacioni i deleguar bazuar në autorizimin e parlamentit.

Nuk ka një kodifikim të përgjithshëm të procedurave administrative, megjithëse një sërë aktesh të përgjithshme rregullojnë disa aspekte të rëndësishme, të tilla si statuti n°2000 321 i datës 12 Prill 2000 në lidhje me të drejtat e qytetarëve në marrëdhëniet e tyre me administratat publike, të cilat përmbajnë disa parime që mund të konsiderohen me vlerë kushtetuese si nga Këshilli i Shtetit ashtu dhe nga Këshilli Kushtetues. Rregullat që aplikohen për ngritjen/krijimin dhe ekzekutimin e buxhetit janë krijuar nga një 'loi organique' (ligj organik), i cili kërkon aprovimin e të dyja dhomat (në kundërshtim me legjislacionin e zakonshëm, i cili ka nevojë vetëm për aprovimin përfundimtar të Asamblesë Kombëtare) dhe janë të aplikueshme për financat e të gjitha autoriteteve publike. Këto rregulla u reformuan thellësisht nga Ligji organik n°2001 692 i datës 1 gusht 2001 në lidhje me statutet financiare, të njohura zakonisht si LOLF. Për shkak të ndryshimeve madhore të përfshira, aplikimi i ligjit ishte gradual; dhe buxheti i parë që do të aprovohej plotësisht sipas LOLF ishte buxheti i vitit 2006, i cili u aprovua në fund të 2005.

Në përgjithësi, qeveria është mjaft më e pavarur, në kontrast me parlamentin, për sa i përket ngritjes së organeve/agjencive, dhe në çdo rast qeveria zakonisht mund të mbështetet në koalicionet relativisht të qëndrueshme për përkrahje në parlament dhe për miratimin e legjislacionit të nevojshëm. Gjithashtu ekziston një nivel disi i lartë konsensusi mes partive politike në çështje organizative me përjashtim të privatizimeve. Kufizimet në lirinë e qeverisë burojnë kryesisht nga principet ligjore, të cilat mjaft shpesh janë rezultat i jurisprudencës dhe jo lehtësisht të modifikueshme, dhe nga fuqia e disa korporatave të nëpunësve zyrtarë, "organizatat e

49. Koalicionet e qendrës së djathtë kanë më shumë lehtësira për të modifikuar Kushtetutën sepse ato zakonisht mund të mbështeten tek shumica në të dyja dhomat, në ndryshim nga koalicionet e qendrës së majtë.

mëdha”, të cilat tradicionalisht dominojnë organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore, psh, në njërin anë, anëtarët e Këshillit të Shtetit dhe Gjykata e Auditorëve (Mbikqyrësve/Revizorëve), si dhe Inspektoriati i Përgjithshëm i Financave (pjesa më e madhe e të cilëve janë edukuar në Shkollën Kombëtare të Administrimit), dhe në anën tjetër korporatat e inxhinierëve (edukuar në Shkollën Politeknike). Politikanët (një numër i madh i të cilëve janë ish-nëpunës të shërbimit publik vijnë nga këto “organizata”) duhet të mbështeten në përkrahjen e tyre për të hartuar dhe vënë në zbatim reformat që ndikojnë në organizimin dhe funksionimin e administratës publike.

1. Rasti i Gjermanisë

Gjermania ka patur një kushtetutë të shkruar që nga viti 1870 – flasim për Gjermaninë e bashkuar; ajo është pararendur nga një sërë kushtetutash të veçanta që nga fillimi i shekullit 19. Kushtetuta aktuale është Ligji Themeltar i 23 Maj 1949. Një sërë parashikimesh ligjore të Ligjit Themeltar kanë lidhje direkte me organizimin dhe funksionimin e administratës publike dhe në veçanti me çështjet e krijimit të organeve (agjencifikimit) në qeverinë qendrore; ato janë plotësuar nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese Gjermane, e cila është mjaft e gjërë.

Një lidhje të veçantë me çështjet e trajtuara në këtë studim kanë nenet 86 dhe 87 të Ligjit Themeltar/Bazë, të cilat cilësojnë :

Neni 86

[Administrata Federale]

Aty ku Federata ekzekuton ligje nëpërmjet autoriteteve të veta administrative ose nëpërmjet korporatave federale apo institucioneve të krijuara sipas të drejtës publike, Qeveria Federale do të nxjerrë rregulla të përgjithshme administrative, për sa kohë që ligji në fjalë nuk përmban parashikime ligjore specifike/të veçanta. Qeveria federale do të mbështesë krijimin e autoriteteve për sa kohë që ligji në fjalë nuk e parashikon ndryshe.

Neni 87

[Subjektet e administratës federale direkte]

2. Shërbimi diplomatik, administratës federale financiare dhe në përputhje me parashikimet e Nenit 89, administrata e ujrave të lundrueshme dhe transportit ujor do të kryhet nga autoritete e administratës federale me nën-strukturat e veta administrative. Një ligj federal mund të krijojë autoritetet e Policisë Kufitare federale dhe zyrat qendrore për informacionin dhe komunikimin policor, për policinë kriminale dhe për përpilimin e të dhënave për qëllime të mbrojtjes së konstituimit dhe të mbrojtjes kundër aktiviteteve brenda territorit federal, e cila nëpërmjet përdorimit të forcës ose akteve përgatitore për të përdorur forcën, rrezikojnë interesat e jashtme të Republikës Federale të Gjermanisë.

3. Institucionet e sigurimeve shoqërore, juridiksioni i të cilave shtrihet përtej territorit të një Landi të vetëm, do të administrohen si korporata federale nën të drejtën publike. Institucionet e sigurimeve shoqërore, juridiksioni i të cilave shtrihet përtej territorit të një Landi, por jo përtej territorit të më shumë se tre Shteteve, pavarësisht nga fjalia e parë e këtij paragrafi, do të administrohen si korporata të Landit sipas të drejtës publike, nëse Landet përkatës e kanë specifikuar, se cili Land do të ekzekutojë autoritetin supervizues.

4. Për më tepër, autoritetet e larta autonome federale, si dhe korporatat e reja federale dhe institucionet sipas të drejtës publike mund të krijohen nga një ligj federal mbi të cilin Federata ka pushtet legjislativ. Kur Federata konfrontohet me përgjegjësitë e reja në lidhje me çështjet mbi të cilat ka pushtet legjislativ, mund të krijohen autoritete federale në nivelet e mesme dhe të ulëta, me aprovimin e Bundestrat-it dhe të shumicës së Anëtarëve të Bundestag-ut, në rastet e nevojave urgjente.

50. Përthimi është kryer nga Parlamenti Gjerman (Bundestagu) dhe mund të gjendet tek adresa në internet <http://www.bundestag.de>.

Nxitja kryesore e këtyre parashikimeve ligjore për çështjen e trajtuar në këtë studim, është se qeveria federale në parim mund të krijojë organe nëpërmjet rregullave qeveritare nëse mund të parashikimet ligjore në ligjin federal ose në Kushtetutë (p.sh kryesisht në nenin 87) i cili kërkon një akt të parlamentit. Duhet theksuar se rregullat e përgjithshme të qeverisjes federale kërkojnë aprovimin e Bundesrat, kurdo që ato mund të kenë ndikim në interesat e Landeve; për këtë arsye ndryshimi i rregullave të qeverisë nuk është më i lehtë ose më i shpejtë sesa ndryshimi i legjilacionit nëpërmjet parlamentit.

Për të kuptuar tërësisht këto parashikime ligjore, që vendosin ndarjen e kompetencave ndërmjet qeverisë federale dhe parlamentit, për aq sa i përket organizimit dhe funksionimit të administratës federale, duhet mbajtur parasysh neni 30 [Ndarja e autoritetit midis Federatës dhe Landit], i cili thekson: “Përveçse siç është parashikuar ose lejuar ndryshe nga Ligji Bazë, ushtrimi i pushtetit të shtetit dhe shkarkimi i funksioneve të shtetit është një çështje për Landet”.

Parashikime të tjera ligjore specifike të Ligjit Bazë, të cilat kanë një ndikim të drejtpërdrejtë në çështjet e diskutuara këtu janë: neni 20 (parimet institucionale bazë; mbrojtja e rendit kushtetues), të cilat i referohen “rendit kushtetues të Republikës Federale të Gjermanisë si një shtet federal, demokratik dhe social”; neni 33 (barazia qytetare; shërbimi civil profesional), i cili përcakton në paragrafin 5: “ligji që qeveris shërbimin publik, do të rregullohet sipas parimeve tradicionale të shërbimit civil profesional; dhe neni 36 (personeli i autoriteteve federale, i cili në paragrafin 1 citon: “punonjësit civilë të punësuar nga autoritetet më të larta federale, do të merren nga të gjitha Landet në proporcion të drejtë. Personat e punësuar nga autoritetet e tjera federale, si rregull do të merren nga Landi në të cilin ata shërbejnë.” Një lidhje të veçantë kanë nenet 1 deri 19 të cilat garantojnë të drejtat themelore dhe të cilat, nuk mund të ndryshohen në thelbin e tyre. Po ashtu dhe nenet 70 deri 74, të cilët rregullojnë shpërndarjen e kompetencave legjislative, ndërmjet Federatës dhe Landeve dhe të cilat i'u nënshtruan një sërë modifikimesh në gusht 2006 (“ reforma federaliste”).

Gjykata Kushtetuese ka një rol të veçantë në Gjermani, për aq sa i takon çështjeve, që trajtohen në këtë studim. Kjo ndodh, nga njëra anë, për arsye të gjerësisë dhe thellësisë tradicionale të kulturës ligjore në shërbimin civil Gjerman, i cili është plotësuar nga një standard shumë i lartë i rishikimeve gjyqësore, të ushtruara nga Gjykata Kushtetuese, e cila përfshin një ekzaminim të koherencës së brendshme të legjilacionit që rrjedh nga kuptueshmëria e tij për parimin e barazisë. Nga ana tjetër, kjo ndodh për shkak të dy karakteristikave specifike të sistemit Gjerman të rishikimit kushtetues. Tipari i parë është sistemi i gjerë i ndryshimeve të hapura, i cili mundëson debatet politike të sillen në Gjykatën kushtetuese – një sistem, i cili ka influencuar shumë kushtetuta në Evropën Qëndrore dhe plotësohet nga ndikimi i jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese Gjermane mbi partnerët e tij të Evropës Qëndrore. Tipari i dytë është ekzistenca e ndryshimeve teknike që mundësojnë Gjykatën Kushtetuese të parandalojë adoptimin e amendamenteve/ndryshimeve kushtetuese, të cilat shkojnë në kundërshtim me substancën e të drejtave themelore, të paraqitura në nenin 20 të Ligjit Bazë. Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese mbi pasojat e ndarjes së pushteteve është veçanërisht e afërt me kontekstin e krijimit të organeve (agjencifikimit) dhe mbështet ngurimin doktrinor për të pranuar kompatibilitetin e disa formave të organeve sipas Ligjit Bazë.

Nga ana tjetër, Ligji Themelor është shumë i lehtë për t'u ndryshuar kur asnjë nga këto parime themelore nuk vihet në rrezik dhe kur ka konsensus ndërmjet shumicës së partive/palëve qeverisëse, d.m.th Kristian-demokratët dhe Social-Demokratët, ashu siç demonstron nga adoptimi i 51 amendamenteve që prej vitit 1949.

Përtej specifikave të sistemit federal gjerman dhe sistemit të tij të kontrollit gjyqësor nga ana e Gjykatës Kushtetuese, ka një sërë ngjashmëri midis Mbretërisë së Bashkuar , Francës dhe Gjermanisë në lidhje me përdorimin e rregulloreve të qeverisë – siç kundërshtohet një akt i parlamentit subjekt i kufizimeve që rrjedhin nga pushtetet financiare dhe buxhetore të parlamentit nga një anë dhe kontrollit gjyqësor të akteve administrative nëpërmjet gjykatave administrative

nga ana tjetër. Ndryshe nga Mbretëria e Bashkuar, por në ngjashmëri me Francën, rregulloret për stafin për nëpunësit civilë në Gjermani janë gjerësisht subjekt i modifikimit të tyre nëpërmjet akteve parlamentare dhe kufizimeve nga parimet kushtetuese. Ndryshe nga Franca dhe Mbretëria e Bashkuar, në Gjermani është arritur një kodifikim mjaft i gjerë/plotë i procedurave të zakonshme administrative (Verwaltungsverfahren) nëpërmjet aktit parlamentar, i cili është i zbatueshëm për të gjitha autoritetet publike.

Rasti i Hollandës

Hollanda ka një kushtetutë të shkruar që në vitin 1814, e cila i është nënshtruar një rishikimi të madh në 1848 dhe është rishikuar pa shumë ndryshime thelbësore në 1983. Neni 134 i Kushtetutës është parashikimi ligjor më i përshtatshëm për çështjen e organizimit të shtetit dhe krijimit të organeve (agjencifikimit):

Neni 134

1. Organet publike për profesionet dhe tregtinë dhe organe të tjera publike mund të krijohen dhe të shkrihen nga një Akt Parlamentar.
 2. Detyrat dhe organizimi i organeve të tilla, përbërja dhe pushtetet e organeve të tyre administrative dhe aksesit/pjesëmarrja e publikut në takimet e tyre do të rregullohet me Akt Parlamentar. Pushtet legjislativ mund t'ju delegohen organeve të tyre administrative me anën e një Akti Parlamentar ekzistues ose të ri.
 3. Mbikqyrja e organeve administrative do të rregullohet me një Akt Parlamentar. Vendimet e organeve administrative mund të anulohen vetëm nëse ato janë në konflikt me ligjin ose interesin publik.
- Ky parashikim ligjor duhet lexuar në kombinim me nenet 81 deri 88, të cilat rregullojnë procedurat legjislativ për kalimin e akteve në parlament, si dhe me nenin 89, sipas të cilit:
4. Urdhërat në Këshill do të vendosen me Urdhër Mbretëror.
 5. Çdo lloj rregulloreje, të cilës i bashkangjiten gjopa, do të përfshihen në urdhërsa të tilla në përputhje me Aktin e Parlamentit. Gjjobat e detyrueshme do të përcaktohen nëpërmjet Aktit të Parlamentit.
 6. Botimi dhe hyrja në fuqi e urdhërave në këshill do të rregullohet nga Akti i Parlamentit. Ato nuk do të hynë në fuqi para publikimit të tyre.
 7. Paragrafi i dytë dhe i tretë do të aplikohen mutatis mutandis për të tjera rregulla të përgjithshme detyruese të hartuara nga Shteti.

Kombinimi i këtyre parashikimeve ligjore nënkupton se ekziston një liri e mjaftueshme për qeverinë për të organizuar dhe drejtuar strukturat administrative. Një akt parlamentar është i nevojshëm vetëm për të krijuar bazën për krijimin e një organi publik me një personalitet juridik komplet të ri dhe në mënyrë që e rregullojnë përbërjen, pushtetet dhe mbikqyrjen e këtyre organeve, të cilave mund t'ju jepen pushtete legjislativ. Për të gjitha aspektet e tjera të krijimit, shkrijës, organizimit dhe drejtimit të administratës qendrore të shtetit, instrumenti i një urdhërese në këshill ose zakonisht rregulla të tjera kufizuese të qeverisë është e mjaftueshme. Kjo është veçanërisht e rëndësishme pasi procedura ligjore është mjaft e gjatë në Hollandë, për shkak të rregullave kushtetuese për adoptimin/përshtatjen e akteve të parlamentit dhe për faktin që qeveritë Hollandeze zakonisht mbështeten në koalicione partish, gjë që e bën drejtimin e administratës qendrore të shtetit disi të komplikuar dhe të vështirë.

Hollanda është një nga vendet e rralla të Evropës ku nuk ka një kontroll gjyqësor për kushtetutshmërinë e akteve të parlamentit (shprehimisht e ndaluar nga neni 120i Kushtetutës); në bazë të nenit 94 të Kushtetutës, gjykatat sidoqoftë duhet t'u japin prioritet marrëveshjeve ndërkom-bëtare (përfshi dhe ligjin e Këshillit të Evropës), nëse aktet e parlamentit vijnë në kundërshtim me to. Urdhërat në këshill dhe në rregullore të tjera të përgjithshme të detyrueshme

51. Përktimi në Anglisht nga Ministria e Brendshme Hollandeze mund të gjendet në faqen e internetit: <http://www.minbzk.nl>.

të qeverisë, nga ana tjetër janë subjekt i kontrollit gjyqësor për ligjshmërinë e tyre dhe mund të anulohen nga Këshilli i Shtetit duke vepruar si një gjykatë e lartë administrative. Kushtetuta gjithashtu parashikon për nevojën për një akt/vendim të parlamentit për heqjen e taksave (neni 104), për të vendosur për buxhetin vjetor të shtetit (Neni 109), si dhe për të drejtën e publikut për informacion.

Megjithëse krijimi/themelimi dhe funksionimi i strukturave administrative është lehtësisht i rregullueshëm kryesisht nëpërmjet rregullave qeveritare, një sërë rregullash të përgjithshme ju aplikohen patjetër atyre, duke përfshirë këtu rregulloret financiare dhe buxhetore, rregulloret e stafit dhe një kuadër të kuptueshëm rregullash dhe parimesh që kodifikojnë procedurat e përgjithshme të administratës që nga viti 1992 (algemene eet bestuursrecht).

E marrë në kompleks, situata në Hollandë mund të klasifikohet si e ndërmjetme midis Francës dhe Gjermanisë nga njëra anë dhe Mbretërisë së Bashkuar nga ana tjetër. Përdorimi i instrumenteve/akteve ligjore kufizuese për funksionimin/rregullimin e qeverisë dhe ekzistencës së një rregulloreje/ligji mbi shërbimin civil si akt i miratuar nga parlamenti dhe rregulloret e qeverisë e vendosin Hollandën më afër dy vendeve të tjera kontinentale.

Rasti i Italisë

Italia ka pasur një kushtetutë të shkruar që nga bashkimi i saj në vitin 1861 – nëpërmjet shtrirjes në të gjithë Italinë të Kushtetutës së 1848 të Mbretërisë së Piedmond-Sardenjës, statusi liberal i dhënë subjekteve të tij nga Mbreti Charles-Albert (Statuto Albertino). Kushtetuta aktuale, e cila zëvendësoi “Statuto Albertino” është Kushtetuta e republikës së Italisë, e datës 27 Dhjetor 1947. Parashikimet kryesore ligjore të Kushtetutës, të cilat janë të lidhura direkt me organizmin dhe funksionimin e administratës publike dhe sidomos me çështjet e krijimit të organeve (agjencifikimit) në qeverinë qendrore është neni 97, i cili është i plotësuar nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese Italiane në mënyrë mjaft të gjerë.

Sipas Nenit 97 :

Zyrat publike janë organizuar sipas parashikimeve të ligjit, në mënyrë që të sigurojnë efikasitetin dhe paanshmërinë e administratës. Rregulloret e zyrave vendosin për fushat e kompetencave, detyrat dhe përgjegjësitë e zyrtarëve.

Punësimi në administratën publike bëhet e mundur vetëm nëpërmjet provimeve konkurruese, përveç rasteve ku cilësohet ndryshe në ligj.

Për t'u kuptuar, ky parashikim ligjor duhet lexuar i kombinuar me Nenet 76 dhe 77 të Kushtetutës, në të cilat parashikohet:

Neni 76. Ushtrimi i funksioneve ligjore nuk mund të delegohet tek Qeveria, përveç rastit kur parimet dhe kriteret janë vendosur si të tilla dhe në rast të tillë mund të delegohen vetëm për një kohë të kufizuar dhe për qëllime/arsye specifike.

Neni 77. Qeveria nuk ka mundësi, pa një akt urdhërimi/mundësimi nga Dhomat, të nxjerrë dekrete që kanë fuqinë e ligjeve të zakonshme.

Kur në raste të jashtëzakonshme të nevojës dhe urgjencës Qeveria adopton masa paraprake/ të përkohëshme, të cilat kanë fuqinë e ligjit, duhet që në po të njëjtën ditë të paraqiten masat e përmendura për konfirmim në Dhomat, të cilat edhe nëse janë shkrirë, do të thirren posaçërisht për këtë qëllim dhe do të mblidhen Brenda pesë ditëve.

Dekretet e humbasin efektin që nga fillimi i tyre, në rast se ato nuk janë konfirmuar brenda gjashtëdhjet ditësh nga botimi i tyre. Dhomat mundet gjithsesi të rregullojnë me ligj marrëdhënie të krijuara nga dekrete të pakonfirmuara.

52. Përktimi nga Dhoma Italiane e Deputetëve gjendet ne faqen e internetit <http://english.camera.it>.

Kombinimi i Nenit 97 nga njëra anë dhe neneve 76 dhe 77 nga ana tjetër kanë çuar në një interpretim të tillë që çdo krijim i strukturave të reja ose çdo ndryshim në strukturat ekzistuese të qeverisë qendrore ka nevojë të bazohet në një akt parlamentar, i cili mund të jetë një ligj i zakonshëm ose një dekret i përkohshëm, i cili bazohet tek autorizimi/delegimi me dekret që i bëhet qeverisë për të vepruar. Ndërkohë që në realitet qeveritë Italiane tentojnë të përdorin dekretet presidenciale të bazuara në nenet 76-77 si për legjislacionin e përditshëm/të përdorshëm ashtu dhe për reformat më të gjera në mënyrë që të kenë mundësi të veprojnë shpejt, por atë gjithsesi duhet të kalojnë debatet parlamentare ex ante dhe ex post për krijimin dhe riorganizimin e organeve publike të pavarura dhe për riorganizimin e brendshëm të ministrive ekzistuese. Kjo mund të bëhet vetëm nëse ka një bazë ligjore mjetueshmërisht të detajuar në një akt të parlamentit ose në një dekret presidencial, i cili e bën të mundur të procedojë me ndryshimin e synuar.

Procedura ligjore zakonisht është e gjatë dhe disi e paparashikueshme në detajet e veta, për shkak të kombinimit të dy faktorëve. Së pari, Italia është i vetmi vend Evropian me një parlament dy dhomësh, ku të dyja dhomat kanë ekzaktësisht të njëjtin pushtet, dhe së dyti kombinimi i ligjit elektoral dhe një model jashtëzakonisht i fragmentuar i partive politike shpesh herë të çon në modele të ndryshme të shumicës në Dhomën e Deputetëve dhe në Senat. Proçesi i reformës administrative ka nevojë për më shumë stabilitet dhe vendosmëri nga politikanët e lartë sesa në çdo vend tjetër të Evropës të shqyrtuar në këtë seksion.

Aktet legjislative i nënshtrohen një kontrolli gjyqësor nga Gjykata Kushtetuese, me anë të një sistemi shumë të gjerë korigjimi, bazuar në kërkesat e adresuara Gjykatës Kushtetuese nga çdo gjykatë që ka pasiguri/dyshime rreth kushtetueshmërisë të ligjit të cilin duhet ta aplikojnë për të zgjidhur rastet në shqyrtim. Gjykatat Administrative – dhe si një Gjykatë e Lartë administrative, Këshilli i Shtetit si një gjykatë administrative e një shkalle më të lartë, mund të anulojnë vendime dhe norma të qeverisë që nuk mbështeten në baza të mjaftueshme ligjore. Si rrjedhim i këtij sistemi rishikimi – kontrolli kushtetues dhe gjyqësor, kalojnë mëse 2 vjet përpara se një problem i kushtetueshmërisë së një akti parlamentar të paraqitet në gjykatë, duke çuar kështu në një anulim të pjesshëm të bazës legjislative për rishikim. Vonesa e këtij sistemi kontrolli është një faktor ndihmës në ngadalësimin e adoptimit/përshtatjes dhe zbatimit të reformave administrative në vend.

Për sa ju takon rregulloreve financiare dhe buxhetore, Italia ndodhet në një situatë e cila është shumë e ngjashme me atë të vendeve të tjera të përmendura në këtë material, ndërsa situata në lidhje me rregulloren mbi stafin ndryshon. Që prej vitit 1993, punësimi në administratën publike i është shtuar ligjit mbi punësimin (Kodi i Punës) dhe marrëveshjeve kolektive midis bashkimeve tregtare dhe një organi të pavarur qendror për punësimin publik. Gjykatat e zakonshme janë kompetente në rastet e konflikteve, me një përjashtim: parashikimi kushtetues në nenin 97 në bazë të të cilit për punësimin në administratën publike bëhet nëpërmjet konkurreseve/provimeve duhet të rregullohet me akte specifike/të veçanta të parlamentit, dhe konfliktet në lidhje me këto konkurse duhet të zgjidhen nga gjykatat administrative. Që prej vitit 1992 një akt parlamentar; i cili është i zbatueshëm/i vlefshëm për çdo lloj autoriteti administrativ, ka kodifikuar procedurën e përgjithshme administrative.

Në krahasim me çështje të tjera të diskutuara në këtë material, Italia karakterizohet nga një sistem, i cili është shumë më kërkuar në atë që është e nevojshme nga një akt parlamentar – e cila ka nevojë për një procedurë të gjatë dhe të komplikuar për adoptimin e tyre – për organizimin dhe funksionimin jo vetëm të organeve publike që janë të pavarura nga departamentet ministrore, por edhe për organizimin e brendshëm të ministrive.

Rasti i Suedisë

Suedia ka një kushtetutë të shkruar, e cila konsiston në katër ligje/shtylla themelore, të cilat datojnë që nga fundi i shekullit të 18 dhe fillimi i shekullit 19. Parashikimi ligjor më i afërt në lidhje me organizimin e administratës shtetërore është neni 7 i kapitullit 11 të “Instrumentit të Qeverisë”, e cila citon:

Asnjë autoritet publik, përfshi këtu edhe Riksdag si dhe organet vendim-marrëse të autoriteteve lokale, nuk mund të përcaktojnë se si një autoritet administrativ do të vendosë në raste të veçanta në lidhje me ushtrimin e autoritetit publik në lidhje me një subjekt privat ose autoritet lokal, ose në lidhje me zbatimin/aplikimin e një ligji.

Ky nen është baza e sistemit të adminisitrimit shumë specifik Suedez nga ana e organeve të pavarura. Për ta kuptuar plotësisht, ai duhet të lexohet së bashku me Nenin 6:

Neni 6. Kancelari i Drejtësisë, Prokurori i Përgjithshëm, bordet e administratës qëndore dhe organet e administratës në qarqe varen nga Qeveria. Autoritetet e administratës së vendeve të tjera varen nga qeveria, vetëm nëse janë autoritete që varen nga Riksdag në përputhje me ligjin aktual të qeverisë ose në cilësinë e ligjit tjetër.

Funksionet administrative mund t'i delegohen një autoriteti lokal.

Funksionet administrative mund t'i delegohen një kompanie me kapital të kufizuar, një shoqate, kolektivi, fondacioni, komuniteti fetar të rregjistruar ose çdo pjesë të organizatës së tyre, ose një personi privat. Nëse një funksion i tillë përfshin ushtrimin e autoritetit publik, delegimi do të bëhet në cilësinë e ligjit.

Në lidhje me çështjet e diskutuara këtu më sipër janë gjithashtu: neni 8, i cili specifikon: “asnjë funksion gjyqësor ose adminisitrativ nuk mund të kryhet nga Riksdag“, neni 9. sipas të cilit “emërimet në poste [...] autoritete administrative që kanë vartësi nga Qeveria janë krijuar nga Qeveria ose nga një autoritet publik i përcaktuar/emëruar nga Qeveria. [...]”; dhe neni 10, në bazë të të cilit “rregullat bazë që lidhen me statusin ligjor të nëpunësit civil [...] janë formuluar/parashikuar në ligj.”

Ndryshimi themelor midis sistemit Suedez dhe sistemeve të tjera qeverisëse – për sa i përket çështjeve të specializimit organizativ – është se as qeveria as parlamenti nuk kanë mundësi për funksione administrative (në kuptimin e nenit 6 më sipër), duke qenë se ato ushtrohen nga departamentet ministrore. E vetmja zgjedhje është ndërmjet vendosjes/krijimit të një autoriteti të specializuar adminisitrativ (ose delegimit të pushtetit të ri tek një autoritet ekzistues) ose delegimi i tyre tek një person juridik ose individ sipas parashikimit të nenit 6. Rregullat buxhetore dhe financiare aplikohen në çdo autoritet ose person në ngarkim të këtyre funksioneve administrative, për aq kohë sa ato janë financuar nga të ardhurat publike (financime publike) dhe ligji për nëpunësit civilë aplikohet për autoritetet administrative.

Rasti i Bashkimit Evropian

Traktati i Romës i vitit 1957, tani Traktati i krijimit/themelimit të Komunitetit Evropian (KE), dhe Traktati i Mاستrihtit i vitit 1992 mbi Bashkimin Evropian (BE) kanë funksionin e një kushtetute për sa i përket organizimit dhe pushtetit të institucioneve të BE-së.

Një sërë parashikimesh ligjore të traktatit të KE (të cilat aplikohen edhe për traktatin e BE) janë të aplikueshme për çështjen e organizimit dhe funksionimit të adminisitratës të KE/BE-së, sidomos:

53. *Katër ligjet themelore në Suedi janë Akti themelues i Qeverisë, Akti i Vazhdimesisë, Akti për Lirinë e Shtypit dhe Ligji Themelor mbi Lirinë e Shprehjes. Akti Riksdag zë një pozicion të ndërmjetëm midis ligjit themelor dhe ligjit të zakonshëm. Shikoni faqen e internetit të Parlamentit Suedez: <http://www.riksdagen.se>.*

54. *Siç është modifikuar nga një amendament i Aktit të Posaçëm Evropian të nënshkruar në vitin 1986 dhe Traktatet e nënshkruara në Mاستriht në vitin 1992, në Amsterdam në vitin 1997 dhe në Nisë në vitin 2000.*

Neni 211 (ish Neni 155)

Për të siguruar funksionimin e duhur dhe zhvillimin e tregut të përbashkët, komisioni do të:

- _ sigurojë që parashikimet e këtij Traktati dhe masat e marra nga institucionet e përmendura në të janë aplikuar;
- _ formulojë rekomandime ose do të japë opinione mbi çështjet e trajtuara në këtë Traktat, nëse ajo e parashikon të tillë ose nëse Komisioni e konsideron si të nevojshme;
- _ do të ketë pushtetin e vet për të vendosur dhe marrë pjesë në hartimin e masave të marra nga Këshilli dhe nga Parlamenti Evropian në mënyrën e parashikuar në këtë Traktat;
- _ ushtrojë pushtetin e deleguar tek ai nga Këshilli për zbatimin e rregullave të vendosura nga ky i fundit.

Neni 202 (ish Neni 145)

Për të siguruar që objektivat e vendosura në këtë Traktat janë arritur, në përputhje me parashikimet e këtij Traktati, Këshilli do të:

- _ sigurojë koordinimin e politikave të përgjithshme ekonomike të Shteteve Anëtare;
- _ do të ketë pushtetin për të marrë vendime;
- _ delegojë tek Komisioni, në aktet të cilat i modifikon Këshilli, pushtetin për zbatimin e rregullave, të cilat i formulon Këshilli. Këshilli mundet të imponojë/vendosë kërkesa të caktuara në lidhje me ushtrimin e këtij pushteti. Këshilli mundet gjithashtu të rezervojë të drejtën, në raste të veçanta, të ushtrojë vetë në mënyrë direkte pushtetin zbatues. Proçedurat e përmendura më sipër duhet të jenë në unison me parimet dhe rregullat, të cilat duhet të vendosen më parë nga Këshilli, duke vepruar në mënyrë unanime mbi propozimin e Komisionit dhe pasi të kenë marrë Opinionin e Parlamentit Evropian.

Neni 218 (ish Neni 162)

1. Këshilli dhe Komisioni do të konsultohen me njëri-tjetrin dhe do të vendosin me marrëveshje të përbashkët mënyrat e tyre të bashkëpunimit.
2. Komisioni do të modifikojë Rregullat dhe Proçedurat e veta në mënyrë të tillë që të sigurojë që si ai ashtu dhe departamentet e veta operojnë në përputhje me parashikimet e këtij Traktati. Ai do të sigurojë që këto rregulla do të botohen.

Neni 283 (ish Neni 212)

Këshilli do të formulojë Rregulloren e Stafit të zyrtarëve të Komuniteteve Evropiane dhe Kushtet e Punësimit të nënpunësve të tjerë të këtyre Komuniteteve, duke vepruar me një shumicë të cilësuar mbi bazën e një propozimi nga Komisioni dhe pas konsultimit të institucioneve të tjera që lidhen me të.

Parashikimet ligjore që lidhen me proçedurat e adoptimit dhe ekzekutimit të akteve të Komunitetit (nenet 249 deri 256), të cilat janë zakonisht të bazuara mbi pushtetin e Parlamentit Evropian, si dhe parashikimet financiare të neneve 268 deri 208, e plotësojnë nenin e cituar si një kuadër për organizimin dhe drejtimin e administratës së BE-së.

Ajo vjen si rrjedhim i leximit të kombinuar të këtyre parashikimeve ligjore, të cilat Komisioni ka vetëm pushtetin për të vepruar me vete për sa i përket organizimit të brendshëm i departamenteve të tij, me përjashtim të rregullave financiare dhe rregullores për stafin. Për këtë të fundit, ashtu si dhe për çdo masë tjetër në lidhje me organizimin dhe drejtimin/funksionimin e administratës së BE-së, duhen adoptuar/modifikuar me aprovimin e të paktën të një shumice të cilësuar të 25 qeverive të shteteve anëtare (27 që nga Janari 2007), të cilat veprojnë në

Këshillin e Ministrave.

Për më tepër, këto parashikime ligjore nënkuptojnë që vendimet në emër të KE-së/BE-së mund të merren vetëm nga institucionet e krijuara nga Traktati (Parlamenti, Këshilli, Komisioni, Gjykata e Drejtësisë dhe Gjykata e Llogarive, të cilave mund t'ju shtohet edhe Banka Qëndrore Evropiane dhe Banka Evropiane për Investime). Çdo organ tjetër, i krijuar nëpërmjet rregullores së përgjithshme ose vendimeve individuale të këtyre institucioneve mund të ush-

trojë vetëm funksione këshilluese, të cilat nuk janë të detyrueshme. Kjo është në një formë të sintetizuar ajo që Gjykata Evropiane e Drejtësisë (EJC) ka krijuar mbi bazën e Traktatit që themeloi Komunitetin Evropian të Qymyrit dhe të Çelikut në vitin 1958 në rastin Meroni, duke u frymëzuar nga nevoja për respektimin e “ekuilibrit institucional” të Komunitetit, një jurisprudencë, e cila konsiderohet të jetë e zbatueshme në të gjithë sistemin institucional të BE/KE-së.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë ushtron kontrollin gjyqësor të të gjitha vendimeve të organeve të Komunitetit Evropian, për më tepër duke proceduar drejtpërdrejt me anulimin e vendimeve, të cilat mund të hapen lehtësisht nga vendet anëtare ose nga institucionet e larta të KE (Këshilli, Komisioni dhe Parlamenti) dhe – më pak lehtësisht – nga të adresuarit e këtyre vendimeve, ose në mënyrë indirekte nëpërmjet pyetjeve të vlefshmërisë të adresuar nga gjykatat kombëtare në lidhje me rregulloret/rregullat, direktivat ose vendimet e institucioneve apo organeve të KE, të cilat janë të destinuara të kenë një efekt mbi sistemin ligjor të vendeve anëtare.

Kufizimet kushtetuese që rrjedhin nga traktatet janë të lehta për t’u zbatuar.

Këto parakushte të çojnë në situatën e mëposhtme: organet e BE-së, të cilat kanë pushtet vendim-marrës mundet të krijohen vetëm nëpërmjet rishikimeve të Traktatit – ashtu siç ka ndodhur së fundmi për Bankën Qëndrore Evropiane me Traktatin e Mastroihtit. Organe të tjera të BE-së mund të krijohen nëpërmjet rregulloreve, për të cilat duhet aprovimi i një shumice të cilësuar të qeverive të shteteve anëtare dhe zakonisht duhet aprovimi i Parlamentit Evropian, por këto organe nuk mund të kenë pushtet vendim-marrës — ashtu siç ilustron nga një numër në rritje i organeve të KE-së dhe të BE-së, të ngritura në dekadën e fundit. Komisioni mund të organizojë departamentet e veta pa patur nevojë të marrë aprovimin e ndonjërit nga shtetet anëtare të Parlamentit Evropian, por nëse ai dëshiron të krijojë organe ekzekutive – të cilat kanë një autonomi edhe më të kufizuar se organet e tjera të KE-së dhe të BE-së – ai duhet të aplikojë kriteret dhe procedurat e formuluar/dekretuara nga Rregulloja e Këshillit, e cila është adoptuar me aprovimin e një shumice të cilësuar të qeverive të shteteve anëtare dhe mund të modifikohet në po të njëjtën mënyrë. Komisioni, në këtë rast, ka shumë pak vend për të manovruar vetë në lidhje me krijimin e organeve (agjencifikimin).

55. *Vendimi i 13/06/1958, Meroni kundër Autoritetit të Lartë, rasti 10/56.*

56. *Me përjashtimin vetëm të Zyrës së Harmonizimit në Tregun e Brendshëm (Patentat dhe Dizajnet) (OHIM) ; shikoni: http://europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_en.htm.*

57. *Për një përmbledhje të kuptueshme, shikoni: http://europa.eu/agencies/index_en.htm.*

58. *Rregullorja e Këshillit (EC) Nr. 58/2003 (OJ L 11, 16.1.2003).*

SHTOJCA 4

<p>RREGULLORJA E KËSHILLIT (EC) Nr 58/2003 e datës 19 Dhjetor 2002 Formulon/paraqet statutin e organeve ekzekutive, të cilave ju besohen detyra të caktuara në menaxhimin e programeve të Komunitetit. 16.1.2003 Fletorja Zyrtare e Komuniteteve Evropiane L 11/1</p>

Këshilli i Bashkimit Evropian, mbi bazën e traktatit të themelimit të Komunitetit Evropian dhe në veçanti mbi bazën e nenit 308 e më pas,
Duke u bazuar në propozimin e Komisionit
Duke u bazuar në opinionin e Parlamentit Evropian
Duke u bazuar në opinionin e Gjykatës së Auditimit

Ku thuhet:

1. Një numër i madh programesh janë krijuar në një gamë të gjerë fushash, të cilat kanë si objektiv një sërë kategorish përfituesish, si pjesë e aktiviteteve të parashikuara në Nenin 3 të Traktatit. Si rregull, Komisioni është përgjegjës për adoptimin/përshtatjen e masave për zbatimin e këtyre programeve (Programet e Komunitetit).
2. Zbatimi i programeve në fjalë të Komunitetit financohet, të paktën në një pjesë të saj, nga një shumë e caktuar e parashikuar në buxhetin e përgjithshëm të Bashkimit Evropian.
3. (3) Sipas Nenit 274 të Traktatit, Komisioni është përgjegjës për zbatimin e buxhetit.
4. Në mënyrë që Komisioni të jetë i besueshëm/i përgjegjshëm për qytetarët, ai duhet të fokusohet kryesisht në funksionet/kompetencat e tij institucionale. Për këtë arsye, Komisioni duhet të jetë i aftë t'ju delegojë disa nga kompetencat e veta që lidhen me menaxhimin e programeve të Komunitetit palëve të treta. Për më tepër, delegimi i disa kompetencave të menaxhimit mund të jetë një mënyrë për arritjen sa më efektive të qëllimeve të programeve të Komunitetit.
5. Megjithatë, delegimi i disa kompetencave të menaxhimit duhet të qëndrojë brenda kufijve të vendosur nga sistemi institucional ashtu siç është parashikuar në Traktat. Kjo nënkupton që kompetencat që ju caktohen institucioneve nga Traktati, kompetenca të cilat kërkojnë pushtet diskrecional në transformimin e zgjedhjeve politike në veprime konkrete, mund të mos jenë të delegueshme.
6. Për më tepër, delegimi duhet të jetë subjekt i një analize kosto-përfitim, duke marrë parasysh një numër faktesh, të tillë si identifikimi i kompetencave që justifikojnë delegimin, një analize kosto-përfitim, e cila përfshin kostot e koordinimit dhe kontrollit, ndikimi tek burimet njerëzore, efienca dhe elasticiteti në zbatimin e kompetencave të deleguara, thjeshtëzimi i procedurave në përdorim, kalimi i aktiviteteve të deleguara tek përfituesit përfundimtare, paraqitja e Komunitetit si promovues i programit të caktuar të Komunitetit dhe nevojës për të mbajtur një nivel të caktuar të njohurive (knoë-hoë) brenda Komisionit.
7. Një formë e delegimit konsiston në përdorimin e organeve të Komunitetit, të cilat kanë personalitet juridik/ligjor (organet ekzekutive).
8. Në mënyrë që të sigurohet uniformiteti i organeve ekzekutive në terma institucionale, statusi i tyre duhet të jetë i mirë-përcaktuar, veçanërisht për sa i përket disa aspekteve themelore të strukturës së tyre, kompetencave, veprimtarisë, sistemit buxhetor, stafit/personelit, mbikqyrjes/kontrollit dhe përgjegjësisë.
9. Si institucioni përgjegjës për zbatimin e programeve të ndryshme të Komunitetit, Komisioni është institucioni më i kualifikuar për të vlerësuar nëse dhe në çfarë mase është e përshtatshme t'i besohen një organi ekzekutiv kompetenca menaxhuese në lidhje me një ose më shumë programe specifike të Komunitetit. Megjithatë, rekursi ndaj një organi ekzekutiv nuk

e përjashton Komisionin nga përgjegjësitë e tij të parashikuar në Traktat dhe në veçanti nga Neni 274 e në vijim.

Për këtë arsye, duhet të jetë i aftë të kufizojë veprimtarinë e çdo organi ekzekutiv dhe të mbajë nën kontroll veprimtarinë e tyre në veçanti organeve të veta qeverisëse.

10. Kjo nënkupton se Komisioni duhet të ketë pushtetin për të vendosur mbi krijimin dhe aty ku është e nevojshme, ngritjen e një organi ekzekutiv në përputhje me këtë Rregullore. Meqënëse vendimi për të krijuar një organ ekzekutiv është një masë e qëllimit të përgjithshëm në kuptim të Nenit 2 të Vendimit të Këshillit 1999/468/EC të datës 28 Qershor 1999, ku përcaktohen procedurat për ushtrimin e pushtetit të zbatueshëm akorduar Komisionit (4), vendime të tilla duhet të adoptohen në përputhje me Vendimin 1999/468/EC.

11. Gjithashtu, Komisioni duhet të jetë i aftë të caktojë si anëtarët e Komitetit Drejtues dhe drejtorin për secilin organ ekzekutiv, si dhe të sigurojë që në delegimin e kompetencave, të cilat janë të drejtat e tij të posaçme ndaj një organi ekzekutiv, Komisioni si rrjedhim nuk heq dorë nga kontrolli i saj.

12. Veprimtaria e kryer nga një organ ekzekutiv duhet gjithashtu të jetë në përputhje të plotë me programin, të cilin Komisioni e përcakton për programet e Komunitetit në menaxhimin e të cilave përfshihet dhe organi ekzekutiv. Programi vjetor i punës së këtyre organeve duhet si rrjedhim t' i nënshtrohet aprovimit të Komisionit dhe të jetë në përputhje me vendimet buxhetore.

13. Për të siguruar që delegimi të jetë sa më efektiv dhe të ketë përfitime sa më të mëdha nga ekspertiza e një organi ekzekutiv, Komisionit duhet t' i jepet e drejta për t' i deleguar këtij organi të gjitha ose disa nga kompetencat zbatuese për një ose më shumë programe të Komunitetit, përveç atyre që kërkojnë pushtet diskrecional në transformimin e zgjedhjeve politike në veprime konkrete. Kompetencat, të cilat mund të delegohen përfshijnë menaxhimin e të gjitha ose disa nga fazave në jetëgjatësinë e një projekti të caktuar, në zbatimin e buxhetit, mbledhjen dhe përpunimin e informacionit, që duhet t' i vihet në dispozicion të Komisionit dhe përgatitjen e rekomandimeve për Komisionin.

14. Meqënëse buxheti i një organi ekzekutiv është i destinuar të financojë vetëm për kostot operacionale, të ardhurat e tij duhet të konsistojnë kryesisht në një subvencionim të futur/parashikuar në buxhetin e përgjithshëm të Bashkimit Evropian, i cili përcaktohet nga autoriteti buxhetor dhe i nxjerrë nga shpërndarja financiare për programin e Komunitetit në menaxhimin e të cilës është përfshirë organi.

15. Duke ju referuar zbatimit të Nenit 27 të Traktatit, shumat e caktura operacionale për programet e Komunitetit, në të cilat një organ ekzekutiv është i përfshirë në menaxhim, duhet të vazhdojnë të futen në buxhetin e përgjithshëm të bashkimit Evropian dhe duhen zbatuar duke i ngarkuar/kredituar direkt në këtë buxhet. Operacionet financiare në lidhje me këto shuma duhet si rrjedhim të kryhen në përputhje me Rregulloren e Këshillit (EC, Euratom) Nr 1605/2002 i datës 25 Qershor 2002 mbi Rregulloren Financiare të aplikueshme mbi buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane

16. Një organ ekzekutiv mund t' i besohet zbatimi i kompetencave në lidhje me menaxhimin e programeve, të cilat janë financuar nga burime të ndryshme nga ato të buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian. Megjithatë, kjo nuk duhet të çojë, qoftë edhe në mënyrë indirekte në mbishpenzime administrative, të cilat duhet mbuluar nga shuma të caktuara shtesë të parashikuara në buxhetin e përgjithshëm përkatës. Në raste të tilla, kjo Rregullore duhet të zbatohet, si subjekt i parashikimeve të veçanta mbi bazën e akteve që lidhen me programet përkatëse të Komunitetit.

17. Objektivi i transparencës dhe përgjegjësisë në menaxhimin e organeve ekzekutive kërkon që të bëhen kontrole të brendshme dhe të jashtme mbi veprimtarinë e tyre. Në këtë pikë, organet ekzekutive duhet të mbajnë përgjegjësi për veprimtarinë e tyre dhe Komisioni duhet të ushtrojë kontroll administrativ mbi organet ekzekutive, pa përjashtuar mundësinë e një kontroll revizioni nga Gjykata e Drejtësisë.

18. Publiku duhet të ketë mundësinë për të aksesuar dokumentat që mbahen nga organet ekzekutive, sipas kushteve dhe Brenda kufizimeve të ngjashme me ato të Nenit 255 të Traktatit.

19. Secila nga organet ekzekutive duhet të bashkëpunojë intensivisht dhe në mënyrë të vazhdueshme me departamentet e Komisionit, përgjegjëse për programet e Komunitetit, për të cilat ato janë përfshirë në menaxhim. Për të lehtësuar një bashkëpunim të tillë sa më shumë të jetë e mundur, çdo organ ekzekutiv duhet të vendoset në vendin ku Komisioni dhe departamentet e tij janë vendosur në përputhje me Protokollin në vendosjen e vendeve të institucioneve dhe organeve të caktuara dhe departamenteve të Komuniteteve Evropiane dhe të Europolit, aneksuar në Traktatin e Bashkimit Evropian dhe Traktatet e themelimit të Komunitetit Evropian, komuniteti Evropian i Qymyrit dhe Çelikut dhe Komuniteti Evropian i Energjisë Atomike.

20. Për adoptimin e kësaj Rregulloreje, Traktati nuk shprehet për pushtetet e ndryshme nga ato që janë të parashkuara nga Neni 308, prandaj

KA ADOPTUAR KËTË RREGULLORE:

Neni 1

Qëllimi

Kjo Rregullore përcakton/formulon statutin e organeve ekzekutive, të cilave Komisioni, nën kontrollin dhe përgjegjësinë e vet, mund t' ju besojë detyra të caktuara në lidhje me menaxhimin e programeve të Komunitetit.

Neni 2

Përkufizimet

Për qëllimet e kësaj Rregulloreje:

- a. me 'organ ekzekutiv' kuptojmë një entitet ligjor të krijuar në përputhje me këtë Rregullore;
- b. me 'Program i Komunitetit' kuptojmë çdo aktivitet ose iniciativë tjetër, për të cilën instrumenti i caktuar bazë/themelor ose autorizimi buxhetor i kërkon Komisionit ta zbatojë në interes të një ose më shumë kategorive të përfituesve të veçantë, duke kryer shpenzime.

Neni 3

Krijimi and mbarimi/shkrirja i organeve ekzekutive

1. Komisioni mund të vendosë, pas kryerjes së një analize kosto-përfitim, të ngrrejë/krijojë një organ ekzekutiv me qëllim pajisjen e tij me kompetenca të caktuara në lidhje me menaxhimin e një ose më shumë programeve të Komunitetit. Ai mund të përcaktojë jetëgjatësinë e një organi ekzekutiv.

Analiza kosto-përfitim do të marrë parasysh një numër faktorësh, të tillë si identifikimi i kompetencave që justifikojnë delegimin, një analizë kosto-përfitim ku përfshihen kostot e koordinimit dhe të kontroleve, ndikimi tek burimet njerëzore, kursime të mundshme brenda kuadrit të buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian, efienca dhe elasticiteti në zbatimin e kompetencave të deleguara, thjeshtëzimi i procedurave në përdorim, kalimi i aktiviteteve të deleguara tek përfituesit përfundimtarë, paraqitja e Komunitetit si një promovues i programit të Komunitetit në lidhje me nevojën për mbajtjen e një niveli të përshtatshëm të njohurive (knoë-hoë) brenda Komisionit.

2. Në datën e përcaktuar për krijimin e organit ekzekutiv, Komisioni mund të zgjasë jetëgjatësinë e tij për një periudhë që nuk e kalon atë të përcaktuar në origjinë. Zgjatje/shtyrje të tilla mund të jenë të rinovueshme. Aty ku Komisioni është i mendimit se shërbimet e një organi ekzekutiv që ai ka krijuar nuk janë më të nevojshme, ose nëse konsideron se ekzistenca e tij nuk përputhet më me parimet e një menaxhimi të mirë financiar, ai do të vendosë shkrirjen/fundin e këtij organi. Në këtë rast, do të caktohen dy likuidatorë. Komisioni do të përcaktojë kushtet për likuidimin e organit ekzekutiv. Rezultati neto pas likuidimit do t'i shtohet buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian.

Vendimi për të shtyrë/zgjatur jetëgjatësinë e tij, për rinovimin e një shtyrje të tillë apo për shkrirjen e organit, do të merren në bazë të një analize kosto-përfitim të përcaktuar në paragrafin 1.

3. Komisioni do të përshtasë/adoptojë vendimet e përcaktuara në paragrafet 1 dhe 2, në përputhje me procedurën e formuluar në Nenin 24 (2). Ato do të amendohen/modifikohen në përputhje me të njëjtën procedurë. Komisioni do të përcjellë Komitetit të përcaktuar në Nenin 24 (1) gjithë informacionin e nevojshëm në këtë kontekst, në veçanti analizën kosto-përfitim të përcaktuar në paragrafin 1 të këtij Neni dhe raportet e vlerësimit të përmendura në Nenin 25.

4. Gjatë adoptimit të një programi të Komunitetit, Komisioni duhet të informojë autoritetin buxhetor nëse ai ka si synim të ngrejë një organ ekzekutiv për të zbatuar programin.

5. Të gjitha organet ekzekutive të ngritura sipas paragrafit 1 të këtij Neni duhet të jenë në përputhje me këtë Rregullore.

Neni 4

Statusi ligjor

1. Një organ ekzekutiv është një organ i Komunitetit me një rol për shërbimin publik.
2. Organi ekzekutiv do të gëzojë personalitet ligjor. Në secilën nga Vendet Anëtare, ai do të gëzojë kapacitetin ligjor më të gjerë, të akorduar personave juridike sipas ligjit kombëtar/vendas. Ajo ka mundësi, veçanërisht, të blejë ose të shesë pasuri të tundshme dhe të patundshme dhe të jetë palë në procedurat ligjore. Në këtë pikë, ai do të përfaqësohet nga Drejtori i këtij organi.

Neni 5

Vendndodhja

1. Organi ekzekutiv do të vendoset në atë vend ku ndodhen edhe Komisioni dhe departamentet e tij, në përputhje me Protokollin e vendndodhjes së vendeve të institucioneve dhe organeve të caktuara dhe departamenteve të Komuniteteve Evropiane dhe ato të Europolit.
2. Ai do të organizojë departamentet sipas menaxhimit të nevojave të programeve të Komunitetit, për të cilat ai është përgjegjës dhe sipas kritereve të një menaxhimi të mirë financiar.

Neni 6

Detyrat

1. Për të arritur objektivin e vendosur në Nenin 3(1), Komisioni mund t'i besojë një organi ekzekutiv çdo lloj kompetence të nevojshme për zbatimin e një programi të Komunitetit, me përjashtim të kompetencave që kërkojnë pushtet diskrecionar në transformimin e zgjedhjeve politike në veprime konkrete.

2. Organeve ekzekutive mund t'ju besohen në mënyrë të veçantë kompetencat e mëposhtme:
 - a. menaxhimi i disa ose të gjitha fazave të jetëgjatësisë/vazhdimësisë së një projekti, në lidhje me projekte specifike individuale, në kontekstin e zbatimit të një programi të Komunitetit dhe kryerjen në përfundim të saj të kontroleve të nevojshme nëpërmjet adoptimit të vendimeve të duhura duke përdorur pushtetet që i janë deleguar asaj nga Komisioni
 - b. adoptimi i instrumentave të zbatimit të buxhetit mbi të ardhurat dhe shpenzimet dhe duke kryer të gjithë aktivitetet e kërkuara për të zbatuar një program të Komunitetit duke u bazuar mbi pushtetin e deleguar nga Komisioni, dhe veçanërisht aktivitete të lidhura me lidhjen e kontratave dhe dhënien e granteve;
 - c. mbledhja, analizimi dhe transmetimi tek Komisioni i të gjithë informacionit të nevojshëm për zbatimin e një programi të Komunitetit.
3. Kushtet, kriteret, parametrat dhe procedurat, të cilat një organ ekzekutiv duhet të plotësojë në kohën kur duhet të përmbushë detyrat/kompetencat e parashikuara në paragrafin 2 dhe detajet e verifikimeve/kontrolleve që duhet të përmbushen nga departamentet e Komisionit, përgjegjëse për programet e Komunitetit, për administrimin e të cilit kujdeset organi ekzekutiv, do të përcaktohen nga Komisioni në dokumentet ligjore të delegimit.

Neni 7

Struktura

1. Organ Ekzekutiv do të menaxhohet nga një Komitet Drejtues dhe një Drejtor.
2. Drejtori i organit ekzekutiv do të ketë autoritet mbi stafin e tij.

Neni 8

Komiteti Drejtues

1. Komiteti Drejtues do të përbëhet prej pesë anëtarësh të emëruar nga Komisioni.
2. Kohëzgjatja e detyrës së anëtarëve të Komitetit Drejtues do të jetë në parim dy vjeçare dhe do të merret parasysh kohëzgjatja e kohës fikse të zbatimit të programit të Komunitetit, menaxhimi i të cilës i është deleguar organit ekzekutiv. Emërimi është i rinovueshëm. Me mbarimin e kohëzgjatjes së detyrës, ose në rast të dorëheqjes, anëtarët do të mbeten në detyrë deri sa emërimi i tyre të jetë rinovuar ose ata të jenë zëvendësuar.
3. Komiteti Drejtues do të zgjedhë një kryetar dhe një nënkryetar midis anëtarëve të vet.
4. Komiteti Drejtues do të mblidhet nga kryetari, të paktën katër herë në vit. Ai gjithashtu, mund të mblidhet me kërkesën e anëtarëve të saj, me të paktën kërkesën e një shumice të thjeshtë, ose me kërkesën e drejtorit.
5. Secili nga anëtarët e Komitetit Drejtues, që nuk ka mundësi të marrë pjesë në një takim, mund të përfaqësohet nga një anëtar tjetër, të cilit i është deleguar kjo e drejtë (i cili është veshur me këtë të drejtë) specifike për atë takim. Secili nga anëtarët mund të përfaqësojë një anëtar tjetër. Nëse kryetari nuk ka mundësi të marrë pjesë, Komiteti drejtues do të kryesohet/drejtohet nga nën-kryetari.
6. Vendimet e Komitetit Drejtues do të adoptohen/përshtaten me shumicë të thjeshtë votash. Në rast të një barazimi/numri të barabartë votash, kryetari do të ketë votën vendimtare.

Neni 9

Detyrat e Komitetit Drejtues

1. Komiteti Drejtues do të adoptojë/përshtasë rregullat e veta të procedurës.
2. Mbi bazën e një plan-projekt të dorëzuar nga drejtori dhe pasi të jetë aprovuar nga Komisioni, Komiteti Drejtues do të adopotjë, jo më vonë se fillimi i çdo viti, programin vjetor të punës të organit ekzekutiv, ku do të përfshihen objektiva të detajuara dhe tregues të perfor-

mancës. Programi i punës duhet të jetë në përputhje me programin e përcaktuar nga Komisioni sipas instrumentave të cilët krijojnë programet e Komunitetit, në menaxhimin e të cilëve përfshihet organi ekzekutiv. Programi vjetor i punës mund të modifikohet përgjatë vitit duke ndjekur të njëjtën procedurë, në veçanti duke patur parasysh vendimet e Komisionit në lidhje me programet përkatëse të Komunitetit. Projektet e përfshira në programin vjetor të punës do të shoqërohen nga një përlllogaritje e shpenzimeve të nevojshme.

3. Komiteti Drejtues do të adoptojë/përshtasë buxhetin administrativ të organit ekzekutiv, sipas procedurës së përcaktuar nga Neni 13.

4. Komiteti Drejtues do të sigurojë aprovimin e Komisionit përpara se të vendosë të pranojë çdo lloj dhurate, trashëgimie dhe granti nga burime të tjera, të ndryshme nga ato të Komunitetit.

5. Komiteti Drejtues do të vendosë mbi organizimin e departamenteve të organit ekzekutiv.

6. Komiteti Drejtues do të adoptojë/përshtasë çdo rregull specifik të nevojshëm për zbatimin e të drejtës për të aksesuar dokumentet e organit ekzekutiv në përputhje me Nenin 23 (1).

7. Jo më vonë se data 31 Mars i çdo viti, Komiteti Drejtues do të adoptojë/përshtasë dhe dorëzojë para Komisionit një raport mbi veprimtarinë e një viti së bashku me informacion mbi administrimin financiar. Raporti do të paraqitet/hartohet në bazë të nenit 60(7) të Rregullores (EC, Euratom) Nr 1605/2002. Raporti do të mbulojë njëkohësisht zbatimin e shpenzimeve/kostove operacionale që lidhen me programet e Komunitetit të menaxhuara nga organi ekzekutiv dhe zbatimin e buxhetit të tij administrativ. Komisioni do t'i dërgojë autoritetit buxhetor jo më vonë se në data 15 Qershor të çdo viti një përmbledhje të raporteve vjetore të organeve ekzekutive për vitin e kaluar, e cila duhet të jetë e bashkangjitur siç është parashikuar në nenin 60(7) të Rregullores (EC, Euratom) Nr 1605/2002

8. Komiteti Drejtues do të adoptojë/përshtasë dhe zbatojë masat e duhura për të luftuar mashtrimin dhe parregullsitë.

9. Komiteti Drejtues do të kryejë detyrat e tjera të besuara nga kjo Rregullore.

Neni 10

Drejtori

1. Drejtori i organit ekzekutiv do të emërohet nga Komisioni, i cili në atë pikë do të caktojë një zyrtar, brenda kuptimit të Rregullores së Stafit të zyrtarëve dhe kushteve të punësimit të punonjësve të tjerë të Komuniteteve Evropiane, siç i përcakton Rregullorja e Këshillit (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 (1), këtu më poshtë të përcaktuara si "Rregullorja e Stafit".

2. Në parim, Drejtori do të emërohet për një afat katër vjeçar dhe do të merret parasysh kohëzgjatja e fiksuar për zbatimin e programit të Komunitetit, menaxhimi i të cilës i është besuar/deleguar organit ekzekutiv. Ky emërim mund të jetë i rinovueshëm. Pasi të merret opinionioni i Komitetit Drejtues, Komisioni mund të heqë drejtorin nga posti para se të skadojë kohëzgjatja e postit të tij.

Neni 11

Detyrat e Drejtorit

1. Drejtori do të përfaqësojë organin ekzekutiv dhe do të jetë përgjegjës për menaxhimin/drejtimin e tij.

2. Drejtori do të përgatisë punën e Komitetit Drejtues, në veçanti plan programin vjetor të veprimtarisë së organit ekzekutiv. Drejtori do të marrë pjesë, pa të drejtë vote, në mbledhjet e Komitetit Drejtues.

3. Drejtori do të sigurojë zbatimin e programit vjetor të punës së organit ekzekutiv. Në veçanti, drejtori do të jetë përgjegjës për performancën e kompetencave të përcaktuara në Nenin 6

dhe do të marrë vendimet e caktura në lidhje me të. Drejtori do të veprojë në emër të organit ekzekutiv si zyrtari i autorizuar me delegim, përsa i përket zbatimit të shumave të caktuara operacionale në lidhje me programet e Komunitetit, në menaxhimin e të cilave organi ekzekutiv është i përfshirë, aty ku Komisioni i ka deleguar pushtet organit për të kryer detyra që lidhen me zbatimin e buxhetit.

4. Drejtori do të planifikojë një raport të përkohshëm të të ardhurave dhe shpenzimeve dhe si zyrtar autorizues do të zbatojë buxhetin administrativ të organit ekzekutiv në përputhje me Rregulloren Financiare të përcaktuar në Nenin 15.

5. Drejtori do të jetë përgjegjës për përgatitjen dhe botimin e raporteve, të cilat organi ekzekutiv duhet t'ja paraqitë Komisionit. Këto janë raporte vjetore mbi aktivitetet e organit ekzekutiv, të përcaktuara në Nenin 9 (7) dhe të gjitha raportet e tjera, të një natyre të përgjithshme ose specifike, të cilat Komisioni ia kërkon organit ekzekutiv t'i përgatisë.

6. Drejtorit do t'i kalohet pushteti/kompetencat sipas rregullimeve të aplikueshme edhe për zyrtarët e tjerë të Komuniteteve Evropiane për të kryer kontrata punësimi në lidhje me anëtarët e stafit të organit ekzekutiv. Drejtori do të jetë përgjegjës për të gjitha çështjet e tjera në lidhje me menaxhimin e personelit brenda organit ekzekutiv.

7. Në përputhje me Rregulloren financiare të zbatueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane, drejtori do të ngrejë sistemet e menaxhimit dhe të kontrollit të modifikuara për kompetencat e deleguara të organit ekzekutiv, për të siguruar që veprimtaria që organi kryen është i ligjshëm, në përputhje me rregullat dhe se veprimtaria është e efektshme.

Neni 12

Buxheti Operativ

1. Parashikimet e të gjithë të ardhurave dhe të shpenzimeve të organit ekzekutiv, do të përgatiten për çdo vit fiskal/financiar, dhe do të reflektohen në buxhetin e saj operacional. Parashikimet të cilat do të përfshijnë planin e krijimit/themelimit të organit ekzekutiv, do t'i dërgohet autoritetit buxhetor së bashku me dokumentet të cilat lidhen me planin paraprak të buxhetit të Bashkimit Evropian. Plani i krijimit/themelimit, i cili konsiston vetëm në poste/vende pune të përkohshme dhe që specifikon numrin, shkallën dhe kategorinë e stafit të punësuar nga organi ekzekutiv gjatë vitit financiar/fiskal të caktuar, do të miratohet nga autoriteti buxhetor dhe do të publikohet në një aneks të Seksionit III – Komisionit – të buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian.

2. Të ardhurat dhe shpenzimet e buxhetit operacional të organit ekzekutiv do të jenë të ekuilibruara.

3. Të ardhurat e organit ekzekutiv do të përfshijnë një subvencion të futur si pjesë e buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian, pa paragjykuar/cënuar të ardhurat e tjera të përcaktuara nga autoriteti buxhetor, nxjerrë nga shpërndarja financiare për programet e Komunitetit të cilat organi I menaxhon.

Neni 13

Përgatitja e buxhetit operativ

1. Çdo vit, drejtori do të hartojë një plan buxheti operacional për organin ekzekutiv, duke mbuluar kostot operacionale të organit për vitin financiar vijues dhe do ta dorëzojë atë pranë Komitetit Drejtues

2. Jo më vonë se data 1 Mars e çdo viti, Komiteti Drejtues do të adoptojë plan buxhetin operacional, duke përfshirë planin e themelimit/krijimit, për vitin financiar vijues dhe do ta dorëzojë atë pranë Komisionit,

3. Mbi bazën e plan buxhetit dhe në kuadrin e programimit të Komisionit për programet e Komunitetit, në menaxhimin e të cilave organi ekzekutiv është I përfshirë, Komisioni do të propozojë, si pjesë të një procedurë për buxhetin vjetor, një subvencionim vjetor për buxhetin operacional të organit ekzekutiv.

4. Në fillim të çdo viti fiskal, Komiteti Drejtues do të modifikojë buxhetin operacional të organit ekzekutiv, mbi bazën e një subvencionimi vjetor, duke qenë e përcaktuar në këtë mënyrë nga pushteti/autoriteti buxhetor, në të njëjtën kohë që ai modifikon programin vjetor të punës, duke rregulluar buxhetin në përputhje me kontributet e ndryshme të dhëna/akorduara organit ekzekutiv dhe çdo lloj fondi tjetër nga burime të tjera.

5. Buxheti operacional i organit nuk mund të adoptohet në mënyrë definitive derisa buxheti i përgjithshëm i Bashkimit Evropian të mos jetë përshtatur përfundimisht,

6. Kur Komisioni planifikon krijimin e një organi ekzekutiv, ai do të informojë autoritetin buxhetor në përputhje me procedurat buxhetore dhe duke respektuar parimet e transparencës:

- a. për burimet në lidhje me shumën të caktuar parash dhe punë të nevojshme për të mbajtur në funksion organin ekzekutiv;
- b. për emërimet e planifikuara nga Komisioni të zyrtarëve të organit ekzekutiv;
- c. për burimet administrative të çliuara nga transferimi i kompetencave nga departamentet e Komisionit drejt organit ekzekutiv, si dhe ri-alokimi/rishpërndarja e këtyre burimeve administrative të lira.

7. Në përputhje me Rregulloren Financiare të përcaktuar në Nenin 15, të gjitha modifikimet/amendamentet për buxhetin operacional, duke përfshirë edhe planin e themelimit/krijimit, do të dorëzohen në një buxhet të modifikuar në përputhje me procedurat e përcaktuara në këtë

Nen.

Neni 14

Zbatimi i buxhetit operativ dhe shlyerjet

1. Drejtori do të zbatojë buxhetin operacional të organit ekzekutiv

2. Llogaritë e organit ekzekutiv do të bashkohen me ato të Komisionit në përputhje me procedurën e parashikuar në Nenet 127 dhe 128 të Rregullores (EC, Euratom) Nr 1605/2002 dhe në përputhje me sa më poshtë vijon:

a. çdo vit, drejtori do t'i paraqesë/dorëzojë Komitetit Drejtues llogaritë e detajuara të të gjithë të ardhurave dhe shpenzimeve për vitin e mëparshëm financiar, I cili do t'ia dorëzojë këto, jo më vonë se data 1 Mars zyrtarit përgjegjës të Komisionit për financat dhe Gjykatës së Llogarive;

(b) llogaritë përfundimtare do t'i dërgohen Officerit të Komisionit dhe Gjykatës së Llogarive/Auditorëve jo më vonë se data 1 Korrik e vitit vijues financiar.

3. Parlamenti Evropian, duke vepruar mbi bazën e rekomandimit të Këshillit, do të sigurojë një shlyerje të organit ekzekutiv për zbatimin e buxhetit të tij jo më vonë se data 29 Prill të vitit n+2 pas ekzaminimit/kontrollit të raportit nga Gjykata e Llogarive.

Një shlyerje e tillë do të sigurohet së bashku me atë që lidhet për zbatimin e buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian

Neni 15

Rregullorja Financiare e aplikuar për buxhetin operacional

Rregullorja standarde financiare e zbatueshme për buxhetin operacional të një organi ekzekutiv do të adoptohet/modifikohet nga Komisioni. Kjo rregullore standard mund të devijojë nga

Rregullorja financiare e aplikueshme nga buxheti i përgjithshëm i Komuniteteve Evropiane vetëm nëse kërkesat operative specifike të organit ekzekutiv e kërkojnë një gjë të tillë.

Neni 16

Rregullorja Financiare e aplikuar për shuma të caktuara operationale

1. Në rastet kur Komisioni ka deleguar kompetenca organit ekzekutiv në lidhje me zbatimin e buxhetit të shpenzimeve operationale për programet e Komunitetit në përputhje/në bazë të nenit 6(2)(b), këto shpenzime do të përfshihen në buxhetin e përgjithshëm të Bashkimit Evropian dhe do të zbatohen duke u kredituar direkt nga ky buxhet nën përgjegjësinë e Komisionit.

2. Drejtori duhet të veprojë nëpërmjet delegimit si oficeri/nëpunësi i autorizuar i organit ekzekutiv në lidhje me zbatimin e këtyre shpenzimeve operationale dhe duhet të pajtohet në këtë pikë me detyrimet e paraqitura në Rregulloren e aplikueshme/zbatueshme të buxhetit të përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane.

3. Shlyerja përse i përket zbatimit të shpenzimeve operationale do të jepet brenda kuadrit të shlyerjes së dhënë në lidhje me buxhetin e përgjithshëm të Bashkimit Evropian, në përputhje me nenin 276. si pjesë përbërëse e tij.

Neni 17

Programet e financuara nga burime të ndryshme nga ato të buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian

Nenet 13 dhe 16 do të aplikohen/zbatohen pa paragjykuar parashikimet specifike të përcaktuara në instrumentat bazë në lidhje me financimin e programeve nga burime të ndryshme nga ato të buxhetit të përgjithshëm të Bashkimit Evropian.

Neni 18

Stafi

1. Stafi i organit ekzekutiv do të përbëhet nga zyrtarë të Komunitetit, të emëruar nga institucionet si anëtarë të përkohshëm stafi, në pozicionet me përgjegjësi të organit ekzekutiv, dhe nga të tjerë anëtarë stafi të përkohshëm të punësuar direkt nga organi ekzekutiv, si dhe të tjerë zyrtarë të rekrutuar nga organi ekzekutiv me kontrata të rinovueshme. Natyra e kontratës, e rregulluar ose nga e drejta publike ose nga e drejta private, kohëzgjatja e saj dhe zgjatja e detyrimeve të nëpunësve vis-a- vis/në lidhje me organin, si dhe kriteret e duhura të përzgjedhjes do të përcaktohen mbi bazën e një natyre të caktuar të detyrave që duhen kryer dhe do të jenë në përputhje me Rregulloren e Stafit si dhe me legjislacionin kombëtar në fuqi.

2. Si subjekt i aktiviteteve të përhershme dhe pavarësisht nga lloji i emërimit të zyrtarit, institucioni i origjinës:

- a. nuk do ta plotësojë/mbushë postet vakante nga ai emërim, për gjatë kohës së emërimit
- b. do të marrë parasysh në përlllogartitjen standarde shpenzimet e zyrtarëve të transferuar në organet ekzekutive.

Megjithatë, numri i përgjithshëm i posteve të parashikuara në paragrafin 1 dhe nënparagrafin e parë të paragrafit 2 nuk do ta kalojnë numrin e posteve të nevojshme për performancën e kompetencave të deleguara nga Komisioni tek organi ekzekutiv.

3. Komiteti Drejtues, në marrëveshje me Komisionin, do të adoptojë të gjitha rregullat e nevojshme të zbatimit për menaxhimin e personelit brenda organit ekzekutiv, nëse do të jetë e nevojshme.

Neni 19

Privilegjet dhe imunitetet

Protokoll i datës 8 Prill 1965 mbi privilegjet dhe imunitetet e Komuniteteve Evropiane do të jetë i aplikueshëm si për organin ekzekutiv ashtu dhe stafin e tij, për sa ajo është subjekt i Rregullores së Stafit.

Neni 20

Supervizimi

1. Zbatimi i programeve të Komunitetit të besuara tek organet ekzekutive do të mbikqyret nga Komisioni. Ky parashikim do të ndjekë procedurat, të cilat do të adoptohen në përputhje me Nenin 6 (3).

2. Funkzioni i auditorit të brendshëm në organet ekzekutive do të kryhet nga auditori i brendshëm Komisionit.

3. Komisioni dhe organi ekzekutiv do të zbatojnë rekomandimet e auditorëve të brendshëm, secilin sipas autoritetit të tyre respektiv.

4. Zyra Evropiane për Anti-Mashtrimin (OLAF) e krijuar me Vendim të Komisionit 1999/352/EC, ECSC, Euratom të datës 28 Prill 1999 do të gëzojë të njëjtat pushtete përsa i përket organeve ekzekutive dhe stafit të tyre ashtu siç i gëzon dhe në lidhje me departamentet e Komisionit. Porsa organi ekzekutiv është krijuar, ai duhet të nënshkruajë Marrëveshjen Institucionale të datës 25 Maj 1999 të lidhur midis Parlamentit Evropian, Këshillit të Bashkimit Evropian dhe Komisionit të Komuniteteve Evropiane përsa i përket hetimeve/investigimeve të brendshme të kryera nga Zyra Evropiane e Anti-Mashtrimit (OLAF). Komiteti Drejtues do të formalizojë këtë pëlqim dhe do të adoptojë parashikimet e nevojshme për të lehtësuar kërkesat e brendshme të përcjella/transmetuara nga OLAF.

5. Gjykata e Auditorëve do të shqyrtojë llogaritë e organit ekzekutiv në përputhje me Nenin 248 të Traktatit.

6. Të gjitha aktet e organit ekzekutiv dhe në veçanti të gjitha vendimet e adoptuara dhe kontratat e kryera nga ai, duhet të përcaktojnë qartë që auditori i brendshëm i Komisionit, OLAF dhe Gjykata e Auditimit mund të kryejnë inspektime në vend të dokumentave të të gjithë kontraktorëve dhe nënkontraktorëve, të cilët kanë përfituar fonde nga Komuniteti, duke pëfshirë këtu edhe zyrat e përfituesve përfundimtare.

Neni 21

Përgjegjshmëria ligjore

1. Përgjegjësia kontraktuale e organit ekzekutiv do të përcaktohet nga ligji i zbatueshëm për kontratën në fjalë.

2. Në rastin e një përgjegjshmërie ligjore jo-kontraktuale, organi ekzekutiv do të kompesojë çdo dëmtim të shkaktuar nga organi apo zyrtarët/nënpunësit e tij gjatë kryerjes së detyrave të tyre, kjo në përputhje me parimet e përgjithshme të zakonshme për ligjet e Shteteve Anëtare. Gjykata e Drejtësisë do të ketë juridiksion mbi mosmarrëveshjet që lidhen me kompensimin e çdo lloj dëmi të tillë.

3. Përgjegjësia ligjore personale e anëtarëve të stafit përkundrejt organeve ekzekutive do të udhëhiqet nga rregullat e zbatuara për ata.

Neni 22

Ligjshmëria e akteve

1. Cilido akt i organit ekzekutiv i cili prek/cënon një palë të tretë mund ti paraqitet Komisionit nga çdo person përkatës direkt ose individualisht ose nga një Shtet Anëtar për kontrollin/rishikimin e ligjshmërisë së tij.

Procedurat administrative do ti paraqiten për shqyrtim Komisionit brenda një muaji që nga dita në të cilën pala e interesuar ose Shteti Anëtar përkatës ka marrë dijeni për aktin e kundërshtuar/mospranuar.

Pasi dëgjoen argumentet e sjella/të paraqitura nga pala e interesuar ose Shteti Anëtar përkatës dhe ato të organit ekzekutiv, Komisioni do të marrë një vendim në lidhje me procedurat administrative brenda dy muajve që prej datës në të cilën janë krijuar procedurat. Pa cënuar detyrimet e Komisionit për tu kundërpërgjigjur me shkrim duke dhënë argumente të arsyetuarara për vendimin e tij, dështimi i Komisionit në kthimin e përgjigjes brenda afatit të përcaktuar do të konsiderohet padyshim si një mospranim i procedurave.

2. Me nismën e tij, Komisioni mund të rishikojë çdo akt të nxjerrë nga organi ekzekutiv. Ai do të vendosë brenda dy muajve për ditën në të cilën do të kryhet rishikimi, pasi të jenë dëgjuar argumentat e paraqitura nga organi.

3. Sa herë një akt i paraqitet Komisionit në përputhje me paragrafët 1 ose 2, Komisioni mund të pezullojë zbatimin e aktit në fjalë ose të këshillojë marrjen e masave të përkohshme. Në vendimin e tij përfundimtar Komisioni mund të mbështesë/përkrahë aktin e nxjerrë nga organi ekzekutiv ose të vendosë që organi duhet të modifikojë atë pjesërisht ose plotësisht.

4. Organet ekzekutive duhet të marrin masat e nevojshme brenda një periudhe të arsyeshme për të qenë në përputhje/pajtim me vendimin e Komisionit

5. Një akt anulimi për vendimin e qartë ose të nënkuptuar të Komisionit për mospranimin e apelimit administrativ mund të paraqitet para Gjykatës së Drejtësisë, në bazë të nenit 230 të Traktatit

Neni 23

Aksesi për dokumentat dhe konfidencialiteti

1. Organet ekzekutive do të jenë subjekt i Rregullores (EC) Nr 1049/2001 të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit, që datojnë në 30 Maj 2001, mbi aksesin e publikut tek dokumentet e Parlamentit Evropian, Këshillit dhe Komisionit (2), në rastin kur ai merr një kërkesë për të aksesuar një dokument që ai ka në dispozicion/pronësi.

Komiteti Drejtues do të adoptojë çdo rregull të veçantë për zbatimin e këtyre parashikimeve ligjore, jo më vonë se gjashtë muaj pas krijimit të organit ekzekutiv.

2. Anëtarët e Komitetit Drejtues, drejtori dhe anëtarët e stafit të tij si dhe të gjithë personat e përfshirë në aktivitetet e organit ekzekutiv do t'ju kërkohet, edhe pasi ata të jenë liruar nga detyra, të mos japin asnjë informacion të atij lloji që është i veshur nga detyrimi/përgjegjësia e sekretit profesional.

Neni 24

Komiteti

1. Komisioni do të asistohet/ndihmohet nga një komitet, i cili këtu më poshtë do të quhet "Komiteti për Organet Ekzekutive".

2. Aty ku citohet ky paragraf, do të aplikohen Nenet 5 dhe 7 të Vendimit 1999/468/EC. Periudha e përcaktuar në Nenin 5(6) të Vendimit 1999/468/EC do të jetë tre muaj.

3. Komiteti do të përshtasë rregullat e procedurës së vet.

Neni 25

Vlerësimi

1. Një raport vlerësimi i jashtëm për tre vitet e parë të veprimtarisë së secilës nga organet ekzekutive, do të hartohet nga Komisioni dhe do të dorëzohet tek komiteti drejtues i organit ekzekutiv, tek Parlamenti Europian, tek Këshilli dhe tek Gjykata e Auditimit. Ai do të përfshijë një analizë kosto-përfitim siç është parashikuar në Nenin 3(1).
2. Vlerësimi do të përsëritet në mënyrë të vazhdueshme çdo tre vjet sipas të njëjtave kushte.
3. Pas hartimit të raporteve të vlerësimit, organi ekzekutiv dhe Komisioni do të ndërmarrin hapat përkatëse për zgjidhjen e çdo problemi të identifikuar.
4. Në rast se, pas vlerësimit, Komisioni nxjerr përfundimin se ekzistenca e organit ekzekutiv nuk është më e justifikueshme, duke gjykuar mbi bazën e një menaxhimi të mirë financiar, Komisioni do të vendosë të shkrijë atë organ.

Neni 26

Masat e ndërmjetme/e përkohshme

Për sa kohë që organet ekzekutive janë krijuar:

- a. raporti mbi aktivitetin vjetor, bazuar në Nenin 9(7) do të hartohen për herë të parë për vitin fiskal 2003;
- b. afati përfundimtar bazuar në Nenin 14(2)(b) për dërgimin e llogarive përfundimtare do të zbatohet për herë të parë gjatë vitit fiskal 2005;
- c. për vitet fiskale përpara vitit 2005, afati i fundit për dërgimin e llogarive përfundimtare do të jetë data 15 Shtator.

Neni 27

Hyrja në fuqi

Kjo Rregullore do të hyjë në fuqi 10-të ditë pas datës së botimit në Fletoren Zyrtare të Komuniteteve Evropiane.

Kjo Rregullore do të jetë e detyrueshme në tërësinë e saj dhe e aplikueshme/zbatueshme në mënyrë të drejtpërdrejtë në të gjitha Shtetet Anëtare.

Hartuar në Bruksel, 19 Dhjetor 2002.

**Për Këshillin
Presidenti
L. ESPERSEN**

