



Organizimi i administratës publike: qeverisja, autonomia dhe llogaridhënia e agjencisë

Dokumenti i SIGMA-s Nr. 63

**Autorizuar për botim nga Znj. Elsa Pilichowski, Drejtoreshë,
Drejtorja e Qeverisjes Publike, OECD**

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France
<mailto:sigmaweb@oecd.org>
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00
www.sigmaweb.org

Ky dokument është përgatitur me ndihmën financiare të Bashkimit Evropian (BE). Ai nuk duhet të paraqitet si dokument që përfaqëson pikëpamjet zyrtare të BE-së, OECD-së ose vendeve anëtare të saj, apo të partnerëve që marrin pjesë në programin SIGMA. Mendimet e shprehura dhe argumentet e përdorura në këtë dokument janë ato të autorëve.

Ky dokument, si dhe të gjitha të dhënat dhe hartat e përfshira këtu, nuk cenojnë statusin apo sovranitetin e ndonjë territori, as përcaktimin e kufijve ndërkombëtarë dhe as emrin e ndonjë territori, qyteti apo zone.

© OECD 2021 – Përdorimi i këtij materiali, qoftë në formë dixhitale apo të printuar, rregullohet nga Termat dhe Kushtet që mund të gjenden në faqen e internetit të OECD-së. <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Ky përkthim është autorizuar nga OECD-ja. Versionet e vetme zyrtare janë tekstet në anglisht dhe/ose frëngjisht. Titulli i dokumentit në anglisht:

Johnsøn, J., L. Marcinkowski and D. Sześciło (2021), "Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability", SIGMA Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>.

Tabela e përmbajtjes

Përmbledhje ekzekutive	3
Hyrje	5
I. Nga agjencifikimi tek konsolidimi – tendencat e organizimit të administratës publike	7
“Ethet e agjencisë”: tendencat ndërkombëtare dhe ndikimi i tyre në ekonominë në tranzicion	7
Kthimi tek konsolidimi? Tendanca e de-agjencifikimit	10
Funksionet e kontrollit të përhapjes së pakontrolluar të agjencive dhe rishikimet e rregullta	13
Përmbledhje - Agjencifikimi nuk është ilaçi	15
II. Standardet mbikombëtare – drejt modelit të agjencive kombëtare të BE-së	16
Autoritetet rregullatore kombëtare – agjencia kombëtare kryesore “e krijuar nga BE-ja”.	16
Zgjerimi i standardeve të autonomisë tek organet jo-rregullatore	28
Përmbledhje – Standardet e BE-së për agjencitë kombëtare	30
III. Përvoja ndërkombëtare dhe instrumentet e drejtimit të agjencisë	32
Instrumentet e menaxhimit dhe të mbikëqyrjes ministrore për të balancuar autonominë dhe kontrollin e agjencisë	32
Zhvillimi i kulturës së bashkëpunimit ministri-agjenci dhe qartësimi i roleve	40
Përmbledhje - Praktikrat dhe instrumentet e duhura për qeverisjen e agjencisë	42
IV. Agjencitë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane – sa autonome janë? Sa llogaridhënëse? Si të reformohen?	43
Hyrje	43
Agjencifikimi në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane – pasqyrë e përgjithshme	43
Sa autonome dhe sa llogaridhënëse janë agjencitë?	50
Si të reformohen agjencitë? Mësimet e nxjerra nga mbështetja e SIGMA-s	61
Përmbledhje	64
Referencat	67
Programi i SIGMA-s	73

FIGURAT

Figura 1. Dimensionet e autonomisë së agjencisë	9
Figura 2. Strategjitë e vëzhguara të grupimit të agjencive publike	13
Figura 3. Zgjerimi i standardeve të së drejtës së BE-së për organizimin dhe autonominë e autoriteteve rregullatore kombëtare	18
Figura 4. Nivelet e përgjegjësisë së agjencisë	33
Figura 5. Komponentët ndërtues të kuadrit të drejtimit ministror të agjencive. Rasti i marrëveshjes së Mbikëqyrjes në Irlandë	36
Figura 6. Mekanizmat klasikë të kontrollit të agjencive sipas ministrive të portofolit	40
Figura 7. Përmbledhje e praktikave dhe e instrumenteve të mira të drejtimit të agjencisë	42
Figura 8. Numri i agjencive publike në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane	44
Figura 9. Numri i agjencive në varësi të parlamentit në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane (pa organet kushtetuese)	48
Figura 10. Qeverisja e orientuar drejt rezultateve të agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane	49
Figura 11. Karakteristikat kryesore të autonomisë së agjencisë	51
Figura 12. Organet që miratojnë planet vjetore dhe vendosin objektiva për agjencitë	54
Figura 13. Përdorimi i auditimit të performancës nga ministrinë e portofolit	55
Figura 14. Mekanizmat e reagimit të ministrive ndaj performancës së agjencisë	56
Figura 15 - Llojet e reagimeve të ofruara nga ministrinë e portofolit ndaj agjencive	57
Figura 16. Përdorimi i udhëzimeve detyruese nga ministrinë e portofolit	58
Figura 17. Ndjarja e përgjegjësisë për mbikëqyrjen e agjencive brenda ministrive të portofolit	59
Figura 18. Përfshirja e agjencisë në politikëbërje	59
Figura 19. Autonomia dhe llogaridhënia e çekuilibruar e agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane	60

TABELAT

Tabela 1. Standardet e <i>acquis</i> -ë së BE-së për autonominë e Autoriteteve Kombëtare Rregullatore (ARRK-ve)	19
Tabela 2. Rregullatorët shumë-sektorialë në vendet anëtare të BE-së	22
Tabela 3. Udhëzimet e Komisionit Evropian për interpretimin e standardeve të pavarësisë për rregullatorët kombëtarë të tregut të energjisë elektrike dhe gazit	23
Tabela 4. Sqarimi i autonomisë së AKRR-ve. Çfarë kërkohet dhe çfarë nuk kërkohet nga e drejta e BE-së	23
Tabela 5. Në kërkim të ekuilibrit: kalibrimi i drejtimit ministror të agjencive	32
Tabela 6. Tipologjitë e agjencive publike në vende të përzgjedhura evropiane	34
Tabela 7. Vendet e përzgjedhura evropiane me ligje kuadër – shembuj të instrumenteve të menaxhimit ministror	35
Tabela 8. Ekzistenca e politikave dhe rregulloreve për menaxhimin e agjencive të qeverisë qendrore	46
Tabela 9. Qartësia dhe gjithpërfshirja e tipologjisë zyrtare të agjencive të qeverisë qendrore	47
Tabela 10. Autoritetet rregullatore kombëtare i raportojnë Parlamentit në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane	49
Tabela 11. Autonomia e agjencisë – dallimet e pikëpamjeve ndërmjet agjencive dhe ministrive të portofolit	50
Tabela 12. Ndërveprimi ministri-agjenci – dallimet e pikëpamjeve ndërmjet agjencive dhe ministrive të portofolit	53
Tabela 13. Përmbledhje e mangësive kryesore të qeverisjes së agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane	65
Tabela 14. Çfarë duhet të bëjë dhe çfarë nuk duhet të bëjë agjencifikimi – rekomandime kryesore	66

Përmbledhje ekzekutive

Qeverisja e agjencive publike, në të gjitha format e tyre, ka një rëndësi të madhe për performancën e përgjithshme të administratës publike. Rregullat e vendosura nga aktorët politikë për krijimin, funksionimin dhe suprimimin e mundshëm të tyre dhe të zbatuara nga institucionet dhe ministritë e qeverisë qendrore, përcaktojnë arkitekturën dhe peizazhin e përgjithshëm organizativ të administratës publike. Këto rregulla duhet të specifikojnë edhe autonominë e nevojshme për çdo lloj agjencie publike që ajo të funksionojë mirë, dhe mekanizmat e llogaridhënies që nevojiten për të siguruar që agjencia të japë llogari për performancën e saj dhe që ajo të përdorë fondet publike në mënyrë të efektshme dhe efikase për realizimin e qëllimit të synuar. Forma ndjek funksionin dhe disa lloje agjencish, veçanërisht rregullatorët, kanë nevojë për një marrëdhënie varësie me ministritë për të kryer detyrat e tyre. Nivelet aktuale të autonomisë dhe llogaridhënies, dhe performanca e përgjithshme institucionale, varen nga aplikimi i një sërë mekanizmash menaxhues nga ministritë e portofolit ose nga aktorët e tjerë përgjegjës për mbikëqyrjen e punës së agjencive.

Agjencitë publike ekzistojnë në të gjitha vendet dhe kanë një shumëllojshmëri të konsiderueshme, por historikisht lavjerrësi është zhvendosur nga strukturat e konsoliduara organizative me ministri më të mëdha tek agjencitë publike më të specializuara me përgjegjësi të fokusura kryesisht për ofrimin e shërbimeve publike. Megjithatë, shumë vende të Bashkimit Evropian (BE) dhe të OECD-së kanë ndryshuar tendencat e agjencisë në vitet e fundit, duke rikthyer funksionet kryesore publike në hierarkinë ministrore, pasi dolën në pah efektet negative të valës fillestare të "etheve të agjencive". Gjithashtu, ata kanë zhvilluar mjete më të mira rregullatore dhe menaxheriale për të garantuar që autonomia e shtuar e agjencive të balancohet me mbikëqyrjen e nevojshme. Arritja e këtij ekuilibri përbën një sfidë e vazhdueshme.

Ky dokument tregon se lavjerrësi nuk është kthyer kurrë prapa për një grup të madh ekonomish në tranzicion siç janë ato të Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane. Në fakt, në shumë vende dhe fusha të politikave, kjo ka përshejtuar dhe krijuar disekuilibra midis autonomisë dhe mekanizmave të llogaridhënies. Këto ekonomi në tranzicion përfaqëuan agjencifikimin në nivele të paprecedentë, por pa aplikuar të njëjtat mjete rregullatore dhe menaxheriale që OECD-ja dhe vendet e BE-së e kuptuan se nevojiteshin për të parandaluar parregullsitë funksionale. Këto vende kanë përjetuar agjencifikimin masiv që nga vitet 1990 ku u krijuan një mori agjencish të brenda natës për të zëvendësuar administratat monolite, shumë të centralizuara të trashëguara nga regjimet socialiste. Qeveritë nuk patën dy ose tre shekuj për të krijuar në mënyrë graduale marrëdhëniet qeveri-agjenci, siç ishte rasti, për shembull, në vendet skandinave. Partnerët ndërkombëtarë shpesh promovuan agjencifikimin në vendet në tranzicion pa marrë parasysh se ky model organizativ nuk ishte pjesë e ADN-së së tyre administrative.

Ky dokument paraqet prova empirike që ilustrojnë faktin se agjencitë në përgjithësi kanë nivele të tepërta autonomie dhe operojnë në një vakum qeverisës në shumicën e këtyre ekonomive në tranzicion, me pak drejtim ose mbikëqyrje nga ministritë e portofolit. Një lloj specifik agjencish, të njohura si agjencitë rregullatore kombëtare në gjuhën e *acquis* të BE-së, kanë nivele të tilla ekstreme të autonomisë sa që ato shpesh veprojnë si një degë e katërt e qeverisë, që nuk i japin llogari askujt në praktikë.

Fatkeqësisht, kjo nuk është një situatë unike. Studimet kanë dokumentuar më parë të njëjtin model të agjencive publike që nuk i japin llogari askujt si dhe rezultatet e politikave shoqëruese në vendet e Evropës Qendrore Lindore që më vonë do të bëheshin Shtete Anëtare të BE-së. Megjithatë, kjo dëshmi empirike ishte në nivelin e rasteve studimore individuale. Të dhënat e reja nga Raportet e Monitorimit të SIGMA-s dhe një anketë unike e realizuar me 236 drejtues të nivelit lartë të agjencive publike dhe homologët e tyre në ministritë e portofolit sjellin dokumentacionin e parë sistematik të kësaj tendence rajonale që mbart implikime të gjera të qeverisjes publike. Shkurtimisht, përhapja e agjencive të kombinuara me një vakum qeverisës ka çuar në dublikim të qartë të funksioneve dhe shpërdorim të burimeve publike, bllokime të zbatimit të politikave të qeverisë dhe, si rrjedhim, edhe në një minim të përgjithshëm të llogaridhënies demokratike. Në rastet më negative, agjencifikimi përdoret si plaçkë politike dhe si instrument për kapjen e institucioneve duke shkurtuar modelet e patronazhit. Ky dokument identifikon efektet negative të mëposhtme të agjencive të pakontrolluara dhe të pa drejtuara në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane:

- Mungesa e llogaridhënies ndaj ministrive, ku agjencitë klasike ekzekutive janë praktikisht të izoluar

nga administrata e qeverisë dhe formalisht në varësi të parlamentit. Rasti më ekstrem është Kosova* me mbi 30 agjenci që raportojnë vetëm në Kuvend. Kjo jo vetëm që pengon mundësinë e qeverisë për të mbikëqyrur zbatimin e politikave, por e bën mbikëqyrjen e agjencive kryesisht fiktive, pasi Kuvendi nuk ka kapacitete për t'i realizuar këto funksione siç kërkohet.

- Shumë administrata nuk kanë një politikë të qartë se si duhet të organizohet qeveria qendrore dhe çfarë roli të luajnë agjencitë. Ministrat janë shpesh shumë të dobëta, si në aspektin e kapaciteteve administrative ashtu edhe në atë të fuqisë politike për të nisur reforma koherente organizative dhe për të siguruar një qasje të qëndrueshme ndaj qeverisjes së agjencive në të gjithë qeverinë. Prandaj, mund të vërehen qasje të ndryshme ndaj organizimit në pjesë të ndryshme të administratës, pasi trashëgimitë vazhdojnë që nga kohët e mëparshme.
- Kuadri rregullator i fragmentuar për menaxhimin e agjencive. Ndonëse shumica e administratave kanë ligje kuadër në fuqi për administratën publike, këto akte zakonisht anashkalohen nga ligje të veçanta që rregullojnë agjencitë individuale dhe krijojnë rregullime të ndryshme për to. Ligjet kuadër krijojnë korniza gjithëpërfshirëse të qeverisjes për agjencitë që promovojnë menaxhimin e orientuar drejt rezultateve.
- Keqinterpretimi i kërkesave të BE-së për autonominë e llojeve të veçanta të agjencive, siç janë autoritetet rregullatore. Shpesh kuptohet (gabimisht) se kërkesa është që këto agjenci të japin llogari vetëm para legjislativit.
- Mungesa e masave mbrojtëse kundër përhapjes së pakontrolluar të agjencive. Logjika "funksione të reja - agjenci e re" është e përhapur dhe agjencitë e reja krijohen pa analizë të plotë të opsioneve alternative për realizimin e funksioneve specifike. Rrjedhimisht, performanca e tyre nuk i nënshtrohet rishikimit të rregullt ose "testeve ekzistenciale".

Reformat nuk janë gjithmonë të suksesshme, por megjithatë ato janë të nevojshme. Funksionet e mbajtjes në kontroll dhe reflektimi i kujdesshëm gjatë krijimit të strukturave të reja janë thelbësore, pasi bashkimi ose suprimimi i një agjencie ka rezultuar pothuajse i pamundur pasi ajo krijohet, ndonjëherë sepse është pjesë e marrëveshjeve më të mëdha politike. Ndryshimet e shpeshta të qeverive i bëjnë iniciativat afatgjata të reformave të vështira për t'u menaxhuar në nivel teknik dhe administrata kombëtare shpesh nuk ka aftësinë e duhur për të udhëhequr me sukses iniciativat reformuese të të gjithë qeverisë. Prandaj, ky dokument sqaron kërkesat e *acquis* të BE-së për çdo lloj agjencie. Renditja e reformave, mbështetja teknike, ndërtimi i koalicionit të gjerë, angazhimi politik i nivelit të lartë dhe këmbëngulja e fortë janë çelësi i suksesit të reformave.

* Ky emërtim nuk cenon qëndrimet ndaj statusit dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe me Opinionin Këshillimor të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

Hyrje

Struktura organizative e administratës publike ka rëndësi për performancën e saj. Parimet e Administratës Publike njohin rëndësinë e kësaj çështjeje duke deklaruar se organizimi i përgjithshëm i qeverisjes qendrore duhet të jetë racional, i bazuar në politika dhe rregullore të përshtatshme dhe të sigurojë llogaridhënie të përshtatshme të brendshme, politike, gjyqësore, sociale dhe të pavarur. (OECD, 2017^[1]). Duke njohur rëndësinë themelore të institucioneve efikase, Komisioni Evropian i kërkoi SIGMA-s që të hartojë këtë dokument për t'i dhënë këshilla qeverive të Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane. Dokumenti përmbledh kërkesat e shprehura në legjislacionin e BE-së në lidhje me strukturat organizative, veçanërisht në lidhje me nivelet dhe format e autonomisë, për fushat kryesore të politikave. Ai i plotëson këto standarde me standardet e OECD-së dhe me udhëzime nga disa instrumente ligjore dhe dokumente politikash.¹ Së fundi, dokumenti pasqyron përvojën e reformave në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane dhe jep rekomandime.

Peizazhi organizativ i administratës publike është transformuar në dekadat e fundit, pasi detyrat e realizuara tradicionalisht nga ministritë u deleguan agjencive publike, ndërmarrjeve shtetërore ose sektorit privat. Kjo prirje e përgjithshme drejt menaxhimit më pak të centralizuar pritej të sillte përfitime të konsiderueshme në drejtim të efikasitetit. Megjithatë, kjo krijoi edhe sfida për qeverisjen efikase të strukturave administrative që janë më heterogjene dhe komplekse se kurrë më parë, siç përshkruhet në Kapitullin 1. Standardet ndërkombëtare kanë evoluar duke pasur modelin e BE-së për autoritetet rregullatore kombëtare si shembullin më të spikatur të standardeve mbikombëtare siç diskutohet në Kapitullin 2. Vendet e OECD-së dhe të BE-së kanë nxjerrë shumë mësim për qeverisjen e agjencive nga valët e hershme të agjencifikimit. Kapitulli 3 paraqet përvojën ndërkombëtare së bashku me mjetet nga të cilat mund të përfitojnë edhe ekonomitë në tranzicion për të vendosur një ekuilibër të mirë midis autonomisë dhe llogaridhënies.

Në Kapitullin 4 dokumenti kombinon njohuritë e nxjerra nga mbështetja dhe vlerësimet e mëparshme e në vazhdim të SIGMA-s në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane me dëshmitë e reja që tregojnë se si korrespondon praktika e qeverisjes së agjencive në këto ekonomi me tendencat dhe standardet ndërkombëtare të përcaktuara nga e drejta e BE-së dhe instrumentet e OECD-së. Fokusi përqendrohet tek autoritetet rregullatore dhe agjencitë ekzekutive. Legjislacioni i BE-së përcakton standarde për të dy llojet e agjencive, por në veçanti për rregullatorët. Megjithatë, këto standarde shpesh keqkuptohen ose zbatohen gabimisht në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane. Analiza bazohet në raportet e mëparshme të vlerësimit të SIGMA-s, në rishikimin e kuadrit legjislativ, në të dhënat zyrtare administrative si dhe anketën unike të realizuar me më shumë se 273 drejtues të nivelit të lartë të agjencive publike dhe nëpunësve të lartë civilë në ministritë që janë përgjegjëse për mbikëqyrjen e këtyre agjencive në dhjetë qeveritë e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane.

Kapitulli 4 mbyllet me rekomandimet për menaxhimin e strukturës organizative të administratës publike qendrore. Objektivi kryesor është të ndihmojë qeveritë të mbikëqyrin dhe menaxhojnë agjencitë në mënyrë efikase duke respektuar pavarësinë e tyre funksionale kur kjo gjë kërkohet. Rekomandimet u drejtohen kryesisht qeverive të Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane, por mund të jenë të dobishme edhe për partnerët ndërkombëtarë që mbështesin reformat në këto rajone, në veçanti drejtoritë përkatëse të Komisionit Evropian. Rekomandimet dalin nga analiza e të dhënave empirike dhe kombinohen me njohuritë e marra si rezultat i përfshirjes së SIGMA-s në mbështetjen e reformave në këtë fushë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane duke dhënë për, të paktën, dy dekada këshilla të përshtatura në funksion të mënyrës se si të ristrukturohet arkitektura e qeverisë në përputhje me praktikën dhe standardet e njohura ndërkombëtarisht (veçanërisht të formësuara nga *acquis* e BE-së) për mbështetjen e realizimit efikas të politikave dhe ofrimin e shërbimeve publike.

Nga pikëpamja gjeografike janë analizuar të gjashtë vendet dhe territoret e Ballkanit Perëndimor (Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Kosova, Mali i Zi, Republika e Maqedonisë së Veriut [në vijim “Maqedonia e Veriut”])

¹ Kuadri i Politikave të OECD për Qeverisjen e Mirë Publike (OECD, 2020[82]) ndërthur instrumentet dhe mjetet përkatëse ligjore të OECD-së për qeverisjen publike. <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>

dhe Serbia). Dokumenti analizon edhe katër vende që i përkasin zonës së Politikës Evropiane të Fqinjësisë që kanë punuar në mënyrë më aktive me SIGMA-n për reformat e administratës së tyre publike qendrore (Armenia, Gjeorgjia, Moldavia dhe Ukraina). Togfjalëshi "Ballkani Perëndimor dhe Fqinjësia Evropiane" do të përdoret së bashku në këtë dokument për t'iu referuar vendeve dhe territoreve të specifikuar.

Nga pikëpamja tematike, dokumenti nuk mbulon organet jashtë degës ekzekutive të shtetit, siç janë bankat qendrore, apo organet e pavarura mbikëqyrëse, siç janë institucionet supreme të auditimit apo avokatët e popullit. Gjithashtu, në këtë dokument nuk trajtohet qeverisja e ndërmarrjeve shtetërore ose institucioneve të tjera të bazuara në të drejtën private të krijuara nga shteti (p.sh., fondacionet).

Ky dokument nuk përcakton qëllimisht tipologjinë e agjencive publike për të shmangur të qenit imponues. Ka shumë mënyra për të organizuar një administratë publike efikase. Megjithatë, është veçuar me kujdes një lloj agjencie publike ndaj të gjitha llojeve të tjera të agjencive publike: autoritetet rregullatore kombëtare. Këta rregullatorë janë krijuar shpesh si pjesë e reformave më të gjera strukturore, siç është liberalizimi i tregut. Në disa sektorë (energji, komunikimet, transporti), monopoli shtetëror u zëvendësua me tregje konkurruese që kërkojnë rregullim profesional dhe të depolitizuar. Rregullatorët shpesh veprojnë të distancuar nga ministrinë për të siguruar autonomi të mjaftueshme funksionale dhe për të ruajtur besimin e publikut tek objektiviteti dhe paanshmëria e vendimmarrjes. Megjithatë, kjo autonomi duhet të përputhet me mekanizma të mirë llogaridhënieje për të demonstruar realizimin efikas të përgjegjësive të saj dhe duhet të funksionojë brenda kompetencave që i atribuohen.

SIGMA dëshiron të falënderojë të gjithë partnerët që kontribuan në anketimin e kryer për qëllimet e këtij dokumenti, duke përfshirë ministrinë dhe agjencinë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane, si dhe ekspertët kombëtarë të SIGMA-s që realizuan mbledhjen e të dhënave.² Autorët i janë mirënjohës edhe Komisionit Evropian dhe kolegëve të OECD-së për komentet e tyre konstruktive lidhur me draftet e hershme të këtij dokumenti.

² Laura-Sofia Springare nga SIGMA organizoi mbledhjen e të dhënave të anketës dhe i analizoi ato. Ekspertët kombëtarë që vepruan si anketues për sondazhet dhe realizuan analizat e nën-indikatorëve specifikë të SIGMA-s janë: Nevila Çomo (Shqipëri), Hovhannes Avetisyan (Armeni), Amir Cesic (Bosnje dhe Hercegovinë), Nina Sarishvili (Gjeorgji), Visar Rushiti (Kosovë), Roman Ladus (Moldavi), Ana Đurnić dhe Milena Muk (Mali i Zi), Jasna Pajkovska dhe Vesna Bochvarska (Maqedonia e Veriut), Vladimir Mihajlovic (Serbi) dhe Ivan Khilobok (Ukrainë). Vitalis Nakrosis dhe Gergely Hideg mbështetën hartimin dhe metodologjinë e anketës.

I. Nga agjencifikimi tek konsolidimi – tendencat e organizimit të administratës publike

“Ethet e agjencisë”: tendencat ndërkombëtare dhe ndikimi i tyre në ekonomitë në tranzicion

Organizimi i administratës publike në vende të ndryshme në nivelin e qeverisjes qendrore ndryshon bazuar në disa parametra kyç siç janë: ekzekutivi unitar ose plural, pozicioni i kreut të qeverisë, forma dhe roli i qendrës së qeverisë, numri i ministrive dhe shpërndarja e përgjegjësive, numri i agjencive publike dhe detyrat e tyre, e të tjera. Arkitektura e shtetit varet nga rregullimet kushtetuese, kultura dhe tradita dhe është gjithashtu rezultat i marrëveshjeve politike, veçanërisht aty ku ka qeveri të koalicionit. Ky studim fokusohet në nivelin dytësor të strukturës së qeverisë dhe konkretisht në agjencitë publike. Agjencitë publike ndryshojnë nga llojet e tjera të organeve jo ministrore që veprojnë kryesisht në bazë të së drejtës private, siç janë ndërmarrjet shtetërore,³ dhe organizatat jofitimprurëse të krijuara nga shteti si, për shembull, fondacionet ligjore private.

Dekadat e fundit të shekullit të njëzetë shënuan një zhvendosje të shpejtë drejt strukturave më të dekoncentruara të administratës publike. Kjo ndodhi në kuadër të debatit të gjatë për çështjen e konsolidimit kundrejt specializimit. Kjo tendencë u quajt "ethet e agjencisë" (Pollit, 2001^[2]). Vala e agjencifikimit çoi në reforma organizative që nxitën specializimin vertikal duke transferuar funksionet e zbatimit të politikave nga organizmat me qëllime të gjera, me shumë nivele dhe komplekse (ministrinë, departamentet) tek agjencitë publike të sapokrijuara që kishin një qëllim të vetëm dhe ishin (gjysmë) autonome. Në praktikë, në vendet e OECDs-ë dhe të BE-së, njësitë ministrore shpesh shkëputeshin për t'u kthyer në organizata më vete që jepnin llogari tek ministria e portofolit ("mëmë"), por që gëzonin autonomi më të madhe se njësitë ministrore. Megjithatë, siç tregohet në Kapitullin 4, në disa administrata të Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësinë Evropiane, logjika origjinale e specializimit që mbështet agjencifikimin është shtrembëruar në atë masë sa që mund të jetë e vështirë të dallohet një ministri nga një agjenci nisur nga funksionet e tyre thelbësore.

Arsyeja agjencifikimit u shpjegua në mënyrë gjithëpërfshirëse në dokumentin e historikut të reformës të Agjencive fillestare të Hapave të Ardhshëm të Mbretërisë së Bashkuar (MB). Raporti i përgatitur nga Njësia speciale e Efikasitetit pranë Zyrës së Kabinetit të Mbretërisë së Bashkuar në vitin 1988 hapi rrugën për krijimin e mbi 130 agjencive brenda një dekade, duke transferuar në këtë mënyrë tre të katërtat e të gjithë nëpunësve civilë tek ato. Agjencifikimi shihej si një mjet për të përmirësuar llogaridhënien e drejtuesve publikë për rezultatet ndërkohë që autonomia e tyre më e madhe mundësonte një objekt të përcaktuar qartë dhe më të ngushtë të detyrave dhe përgjegjësive. Kjo premtoi çlirimin e potencialit të drejtuesve që kishin ngecur aktualisht diku në mes të hierarkisë ministrore. Gjithashtu, ndarja e hartimit dhe e zbatimit të politikave nëpërmjet agjencifikimit pritej të rriste cilësinë e të dy proceseve, duke u mundësuar ministrive të përqendroheshin plotësisht në hartimin e politikave dhe të siguronin një përqendrim më të madh tek funksionet e ofrimit të shërbimeve duke i ndarë ato në organe të veçanta, të specializuara (p.sh., në agjenci) (Njësia e Efikasitetit, 1988^[3]). Agjencifikimi bëri gjithashtu të mundur që udhëheqësit politikë t'ua hidhnin fajin agjencive për çdo parregullsi ose dështim të menaxhimit të shërbimeve publike (Mortensen, 2016^[4]).

Ideja e ndarjes së hartimit të politikave nga zbatimi i politikave dhe transferimi i këtij të fundit tek organizata të specializuara nuk u shpik në vitet 1980. Ky model ka ekzistuar në Suedi ose Norvegji që nga mesi i shekullit të nëntëmbëdhjetë (Christensen dhe Lægroid, 2006^[5]), Megjithatë, dy dekadat e fundit të shekullit të njëzetë çuan në zgjerimin e paprecedent të agjencive publike dhe shfaqjen e formave dhe llojeve të reja. Të dhënat për 21 vende kryesisht evropiane, të mbledhura nga van Thiel dhe CRIPO (2012), treguan se agjencifikimi u shfaq dhe u përsheptua në shkallë të gjerë në vitet 1990. Ky dokument shqyrton më pas përvojat e fundit të ekonomive në tranzicion dhe trajektorët dhe karakteristikat e tyre të veçanta. Ballkani Perëndimor dhe Fqinjësia Evropiane e përqaftuan shpejt prirjen e agjencifikimit, shpesh të nxitur nga partnerë ose konsulentë ndërkombëtarë. Siç tregohet në Kapitullin 4, secila prej tyre krijoi dhjetëra agjenci me status të ndryshëm ligjor dhe fusha të ndryshme

³ Siç përcaktohet nga OECD, ndërmarrjet shtetërore funksionojnë kryesisht në format ligjore të së drejtës private (tregtare), siç janë shoqëritë aksionare, shoqëritë me përgjegjësi të kufizuar dhe ortakëritë e kufizuara me aksione (OECD, 2015^[80]). Megjithatë, ka edhe ndërmarrje shtetërore që operojnë në forma të veçanta juridike të së drejtës publike.

të autonomisë. Në disa raste, shtimi i agjencive u shoqërua me zgjerimin e llojeve të tjera të organeve jo ministrore. Për shembull, në Armeni u krijua një numër i madh fondacionesh të së drejtës private nga shteti (SIGMA, 2019^[6]). Në Moldavi, disa funksione klasike administrative (p.sh., lëshimi i pasaportave) iu besuan ndërmarrjeve shtetërore (SIGMA, 2015^[7]).

Agjencifikimi rriti shumëllojshmërinë dhe kompleksitetin brenda administratës qeveritare. Agjencia publike është një koncept heterogjen dhe mund të lidhet me forma të ndryshme organizative. Kjo shumëllojshmëri lidhet me tipologji të shumta të agjencive publike të zhvilluara në literaturë (Dunleavy, 1991^[8]) (OECD, 2002^[9]) (Van Thiel, 2012^[10]). Shumica e tipologjive përqendrohen në atributin qendror të agjencive – shkallën e autonomisë dhe distancën nga organizatat e tjera, veçanërisht ministritë e portofolit. Vetë autonomia, si një tipar qendror që diferencon agjencitë, mund të diskutohet në lidhje me dimensione të ndryshme si më poshtë vijon: dimensionet ligjore të lidhura me politikat, dimensionet strukturore, ndërhyrëse, menaxheriale dhe financiare (Figura 1). Autonomia nuk është një koncept binar, pasi autonomia e një agjencie publike mund të ndryshojë ndjeshëm përgjatë këtyre dimensioneve, në varësi të funksioneve që pritet të kryejë.

Figura 1. Dimensionet e autonomisë së agjencisë



Burimi: Bazuar në Verhoest, Peters, Bouckaert dhe Verschuere (2004).

Agjencitë nuk janë kurrë plotësisht “të pavarura”, pasi politikanët e zgjedhur janë, në fund të fundit, përgjegjës për aktivitetet e tyre (Christensen, Lie dhe Lægred, 2008^[11]). Qëllimi fillestar i agjencifikimit nuk ishte krijimi i një “dege të katërt të qeverisë”, pasi agjencitë mbeten pjesë e ekzekutivit. Ministrat zgjidhen për të hartuar dhe zbatuar politikat publike ndërkohë që agjencitë janë instrument për realizimin e këtyre objektivave. Ndonëse agjencitë gëzojnë autonomi më të madhe se njësitë ministrore në të gjitha dimensionet e renditura më sipër, ato funksionojnë nën qeverisjen dhe mbikëqyrjen e qeverisë, që zakonisht kryhet nga ministria përgjegjëse për fushën e politikave në të cilën operon agjencia (ministra e portofolit). Roli kryesor i ministrisë së portofolit është t’i kërkojë llogari agjencisë përgjegjëse për rezultatet e dakordësuara bashkërisht dhe të sigurojë që ligjet dhe politikat të zbatohen siç synohet nga qeveria. Llogaridhënia realizohet nëpërmjet përcaktimit të qëllimeve dhe objektivave si dhe monitorimit e vlerësimit të zbatimit të tyre, por edhe nëpërmjet instrumenteve më klasike, siç janë emërimi dhe shkarkimi i drejtuesve, ndikimi në buxhet dhe në personel, ose inspektimi i ligjshmërisë (shqyrtimi i akteve administrative) dhe realizimi i funksioneve të agjencisë.

Arritja e një ekuilibri optimal midis autonomisë së agjencisë dhe llogaridhënies është një sfidë e vazhdueshme. Shumë vende anëtare të BE-së dhe të OECD-së vazhdojnë të bëjnë ndryshime në këtë ekuilibër. Megjithatë, ky studim tregon se ekonomitë në tranzicion në periferinë e BE-së përballen me sfida thelbësore që lidhen me faktin që agjencitë nuk japin llogari. Ky nuk është një fenomen i kohëve të fundit. Në vitin 2001, SIGMA theksoi se agjencitë nuk duhet të bëhen aq të pavarura apo të shkëputura nga ekzekutivi sa të jenë në gjendje të sfidojnë qeverinë për çështjet me interes legjitim (OECD, 2001^[12]). Kjo mund të paraqesë probleme serioze për llogaridhënien demokratike dhe për zbatimin efikas të politikave publike.

Kthimi tek konsolidimi? Tendanca e de-agjencifikimit

Pas të paktën tre dekadash agjencifikimi, baza e provave lidhur me përfitimet e pritshme të efikasitetit të agjencifikimit është ende mjaft e dobët (Cingolani dhe Fazekas, 2020^[13]) (Dan, 2014^[14]). Disa autorë konstatojnë efekte negative të agjencifikimit tek efienca e sektorit publik dhe tek vlera e parasë (Overman dhe VanThiel, 2016^[15]), duke minuar në këtë mënyrë premtimin kryesor të agjencifikimit. Ndarja e politikëbërjes nga zbatimi i politikave shpesh garantohej formalisht, por jo në praktikë. Studimet tregojnë se agjencitë janë shumë të përfshira në formulimin e politikave, edhe nëse ato synojnë të fokusohen vetëm tek zbatimi (Bach, Niklasson dhe Painter, 2012^[15]) (Verschuere dhe Vancoppenolle, 2012^[16]). Agjencifikimi i gjerë ka krijuar edhe efekte të shumta anësore, d.m.th., pengesa në koordinimin e politikave dhe dobësimin e koordinimit dhe të mbikëqyrjes së qeverisjes qendrore, (Moynihan, 2006^[17]). Niveli i lartë i autonomisë së disa agjencive ka ngritur pikëpyetje në lidhje me llogaridhënien dhe legjitimitetin e tyre demokratik, për shembull, nëse ato kapen më me lehtësi nga interesat e grupit, apo jo, p.sh., industritë e rregulluara nga agjencitë rregullatore autonome (Larsenetal., 2006^[18]). Një prej autorëve e ka shprehur këtë në mënyrë të përmbledhur si vijon: “receta e re magjike e frymëzuar nga menaxhimi publik për t'i dhënë organizatave më shumë autonomi menaxheriale, ndërkohë që i kontrollon ato për rezultatet e tyre, duket se funksionon vetëm në kushte të caktuara dhe për aspekte të caktuara organizative, dhe kjo recetë e kombinuar ka shpesh pasoja të paqëllimshme.” (Verhoest, 2017^[19]).

Teoria e agjentit kryesor ofron një kuadër që shqyrton mënyrën se si një ministri mund të garantojë që agjencia po realizon politikat publike dhe po zbaton ligjin në rast të asimetrisë së informacionit. Qeverisja efikase është çelësi që minimizon rreziqet dhe detyrimet e padëshiruara ndaj shtetit (Laking, 2006^[20]). Asimetria e informacionit mund të kompensohet në praktikë nga rrjetet informale. Nëse mekanizmat rregullator janë të projektuar keq ose janë joefikas, atëherë ekziston tendenca për të zhvilluar mekanizma alternativë për kontrollin politik, të tillë si patronazhi dhe ristrukturimi i shpeshtë (Hajnal, 2011^[21]), për të siguruar që ekziston kontroll i fortë politik (Verhoest dhe të tjerë, 2011^[22]).

Në rrafshin ndërkombëtar, problemet e krijuara nga agjencifikimi i gjerë nxitën fillimisht iniciativa të përbashkëta qeverisjeje që synonin të rrisnin bashkërendimin dhe bashkëpunimin ndërsektorial ndërmjet agjencive dhe të realizonin më shumë gjëra së bashku, përtej kufijve organizativë. Kohët e fundit, këto kanë frymëzuar edhe reforma që përmbysin tendencat e agjencifikimit (Thijs dhe Nakrosis, 2019^[23]). De-agjencifikimi (konsolidimi organizativ) u shfaq jo vetëm si një reagim ndaj efekteve negative të agjencifikimit, por edhe si një masë shtrënguese pas krizës globale financiare të vitit 2008. Qeveritë u vunë nën presionin fiskal dhe politik për të nisur reforma të dhimbshme brenda aparatit të tyre administrativ. Deagjencifikimi u bë një opsion i zbatueshëm duke dhënë rezultate të shpejta, të prekshme dhe të dukshme. Tendanca e konsolidimit mori dy forma kryesore:

- Konsolidimi (gjithëpërfshirës) i qeverisë – iniciativa të menaxhuara në mënyrë qendrore që ristrukturojnë një gamë të gjerë agjencish në të gjitha ose në shumicën dërrmuese të fushave të politikave.
- Konsolidimi sektorial – riorganizimi i peizazhit të agjencisë brenda një fushe të vetme politike ose brenda një lloji të caktuar funksioni qeveritar.

Konsolidimet gjithëpërfshirëse u zbatuan vetëm në disa vende, për shembull në Mbretërinë e Bashkuar dhe Irlandë (Kutia 1), ndërsa konsolidimi në nivel sektori ndodhi në një gamë të gjerë vendesh. Ndonëse ndryshonin në objekt, të dy llojet e konsolidimit ndoqën një model të ngjashëm - duke reduktuar numrin e agjencive përmes sa më poshtë vijon: (1) bashkimit të agjencive; (2) kthimit të funksioneve të agjencive përsëri tek ministritë; (3) tërheqjes nga kryerja e funksioneve specifike që sjellin shkrirjen e agjencive; ose (4) delegimin e këtyre funksioneve tek organet e tjera, si qeverisja vendore, sektori privat ose tek organizatat e shoqërisë civile.

Kutia 1. Konsolidimet gjithëpërfshirëse të agjencive në Mbretërinë e Bashkuar dhe në Irlandë

Programi i Reformës së Organeve Publike të Mbretërisë së Bashkuar (2010-2015) dhe Programi i Racionalizimit të Agjencive të Irlandës (2011-2013) ndoqën një model të ngjashëm, duke kombinuar ristrukturimin masiv të agjencive me vendosjen e mekanizmave për rishikimin e rregullt të numrit të agjencive. Programi i Mbretërisë së Bashkuar filloi me një rishikim të mbi 900 organizatave qeveritare që çoi në identifikimin e mbi 200 organeve që nuk kishte më nevojë që të ekzistonin si organizata të pavarura dhe mbi 170 organe që mund të shkriheshin me të tjera. Këto objektiva u arritën në masë të madhe. Brenda pesë viteve, numri i përgjithshëm i organeve publike u reduktua me mbi 290 organe, falë suprimimit të 190 institucioneve dhe bashkimit të 165 të tjerave duke e çuar numrin në më pak se 70 organe. Reduktimi i raportuar kumulativ i kursimeve administrative arriti në 3 miliardë paund britanik. Logjika kryesore që mbështeste ristrukturimin ishte zgjedhja e opsionit më efikas dhe më të efektshëm për realizimin e funksioneve specifike të qeverisë. Aspekti interesant është që ndarja e funksioneve për organet publike jo-departamentale (lloji kryesor i agjencisë qeveritare që funksionon në mënyrë të pavarur në raport me ministrinë mëmë) u tregua si "zgjidhja e fundit, kur është ezauruar shqyrtimi i të gjithë mekanizmave të tjerë të realizimit të funksioneve" (Zyra e Kabinetit, 2012, fq. 4^[24]). Katalogu i opsioneve alternative të jetësimit përfshinte transferimin e listuar tek pushteti vendor, transferimin tek sektori privat ose transferimin vullnetar, kthimin në shtëpi (tek departamenti mëmë) ose krijimin e një agjencie ekzekutive (pjesë e departamentit qeveritar). Krahas këtij ushtrimi konsolidues të njëhershëm, u prezantua edhe mekanizmi i rishikimeve pas konsolidimit (Shqyrtimet Trieniale). Të gjitha organeve publike jo-departamentale iu kërkua të kalonin një proces rishikimi gjatë një cikli trevjeçar. Parimi kryesor i rishikimeve ishte karakteri i tyre sfidues, d.m.th., kërkohet një 'test ekzistencial' për çdo organ në mënyrë që të analizohet nëse ka një justifikim të fortë për ta mbajtur atë si organizatë të pavarur, apo jo. Modeli i Rishikimeve Trieniale është zëvendësuar kohët e fundit me rishikimet e përshtatura që u mbështeten në një metodologji paksa të thjeshtuar. Megjithatë, u ruajt koncepti i përgjithshëm i rishikimeve të rregullta dhe sfiduese. Së fundi, mbikëqyrja e agjencive ekzistuese u forcua me paraqitjen e kërkesave të reja lidhur me transparencën e pagave dhe kontratave, si dhe me forma të reja të kontrolleve të jashtme *ex ante* për transaksione specifike.

Programi i Racionalizimit të Agjencisë Irlandeze reduktoi numrin e përgjithshëm të organeve qeveritare me pothuajse 200. Ai gjithashtu prezantoi edhe një parim që tregon se krijimi i një agjencie të ndarë justifikohet vetëm kur kryerja e funksioneve të veçanta kërkon aftësi dhe autonomi të specializuar. Në mënyrë të ngjashme me Mbretërinë e Bashkuar, konsolidimi i njëhershëm u plotësua me futjen e Rishikimeve Kritike Periodike (RKP) për të gjitha agjencitë shtetërore (shih kutinë më poshtë).

Burimi: (Zyra e Kabinetit, 2014^[25]) (Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe Reformës, 2014^[26]) (Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe Reformës, 2016^[27]) (Dommatt, MacCarthaigh dhe Hardiman, 2016^[28]) MacCarthaigh dhe Hardiman, 2017^[29])

Iniciativat gjithëpërfshirëse të konsolidimit çuan në një reduktim të ndjeshëm të numrit të agjencive, megjithëse në rastin irlandez ndikimi u zvogëlua nga krijimi paralelisht i disa institucioneve të reja. Agjencia publike nuk përbënte më opsionin e paracaktuar për kryerjen e të gjitha funksioneve qeveritare, por vetëm një nga opsionet. U miratuan dispozitat e fundit dhe rishikimet e rregullta të agjencive për të siguruar që agjencitë të vazhdonin t'i shërbenin një qëllimi disa vite pas ngritjes së tyre. Programet e racionalizimit të zbatuara në Irlandë dhe në Mbretërinë e Bashkuar sfiduan gjithashtu edhe një tjetër element përbërës të agjendës së agjencisë – nevojën për ndarje të rreptë organizative të formulimit të politikave dhe zbatimit të politikave. U theksuan përfitimet e rritjes së llogaridhënies demokratike

nëpërmjet kalimit të më shumë funksioneve nën udhëheqjen e drejtpërdrejtë të politikanëve të zgjedhur (ministra apo autoritete të qeverisjes vendore). U ndërmorën gjithashtu disa nisma për konsolidimin e të gjithë qeverisë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane, por rezultatet janë mjaft të përziera (shih përvojat nga Kosova dhe Shqipëria në Kapitullin 4).

Konsolidimet sektoriale janë të shumëllojshme dhe të shpeshta. Katër lloje kryesore të konsolidimit sektorial mund të identifikohen nga praktika e fundit evropiane (Sześciło, 2020^[30]).

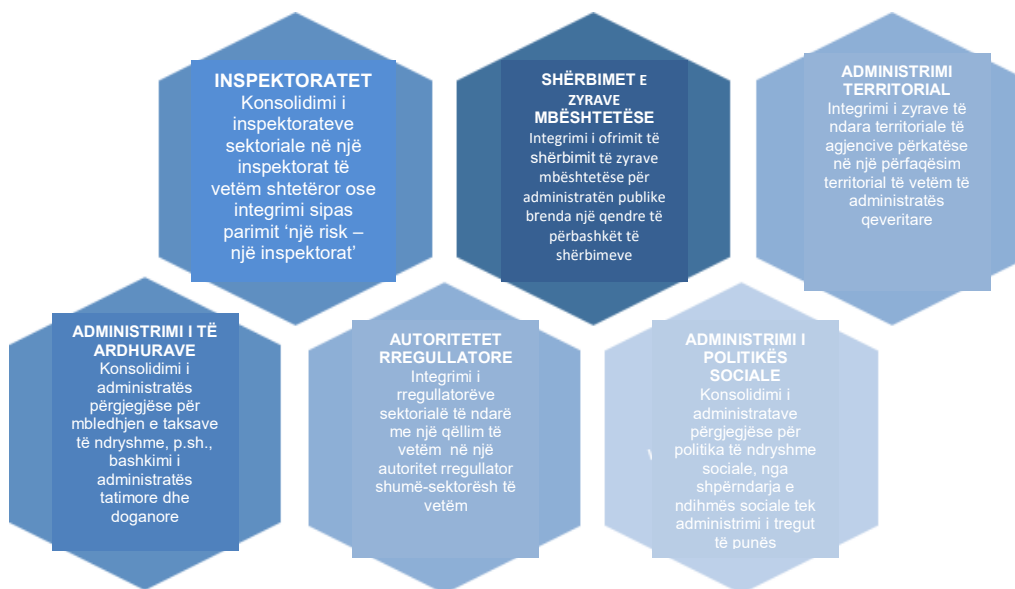
- Bashkimi i të gjitha agjencive të ofrimit të shërbimeve që operojnë brenda një fushe politikash, p.sh., bashkimi i administratës doganore dhe tatimore (Danimarkë, Poloni, Mbretëri e Bashkuar), bashkimi i shërbimeve sociale dhe shërbimeve të punës (Norvegji).
- Bashkimi i rregullatorëve, p.sh., bashkimi i rregullatorëve financiarë (Finlandë, Poloni – bashkim i autoritetit mbikëqyrës financiar dhe autoritetit mbikëqyrës të sigurimeve); bashkimi i rregullatorëve të komunikimeve elektronike dhe shërbimeve postare (Kroacia, Polonia, Sllovakia, Mbretëri e Bashkuar); bashkimi i autoritetit të konkurrencës me rregullatorin e tregut të postës dhe telekomunikacionit (Holandë). Një nga shembujt më të spikatur të këtyre reformave u krijua nga 'super-rregullatori' spanjoll - Autoriteti Kombëtar për Tregjet dhe Konkurrencën (AKTK), i krijuar në vitin 2013. Ai zëvendësoi Komisionin Kombëtar të Konkurrencës (autoriteti e mbrojtjes së konkurrencës) dhe rregullatorët e veçantë sektoriale në komunikimet elektronike, sektorin audio-viziv, energjinë, hekurudhat dhe aeroportet dhe në shërbimet postare.
- Integrimi i inspektorateve (agjencitë rregulatore të zbatimit). Kjo mund të përfshijë integrimin e inspektorateve që operojnë brenda një zone specifike risku, duke ndjekur qasjen "një risk - një inspektorat" të promovuar nga OECD-ja (OECD, 2014^[31]), p.sh., duke bashkuar të gjitha organet që merren me sigurinë ushqimore (Danimarka, Gjermania, Irlanda, Holanda). Qasja më radikale u aplikua për herë të parë në Kroaci. Në vitin 1999, Inspektorati Shtetëror i centralizuar mori detyrat e 12 inspektorateve të specializuara (siguria në punë dhe mbrojtja e punëtorëve, tregtia dhe mbikëqyrja e tregut, energjia, minierat dhe pajisjet) që funksiononin në varësi të katër ministrive. Është interesante të theksohet se kjo qasje ishte zbatuar tashmë në Ballkanin Perëndimor. Mali i Zi krijoi në vitin 2012 Administratën për Çështjet e Inspektimit, duke integruar në një institucion disa inspektime të specializuara që operojnë në fushat e mëposhtme: miniera, gjeologji, komunikime elektronike, shërbime postare, punë, turizëm, ndërtim, mjedis, prokurime publike, lojëra fati.
- Konsolidimi i ofrimit të shërbimeve nga zyrat mbështetëse të administratës qeveritare në një strukturë të vetme qendrash mbështetëse të përbashkëta (Estoni, Finlandë, Irlandë, Holandë, Portugali, Suedi, Mbretëri e Bashkuar). Kjo përfshin, në veçanti, integrimin e ofrimit të shërbimeve të tilla si menaxhimi i pronës dhe i flotës, menaxhimi financiar (kontabiliteti, administrimi i borderosë), prokurimi ose infrastruktura e TI-së.
- Integrimi i degëve territoriale të administratës së qeverisë. Në Lituani, propozimet për racionalizimin e administratës qeveritare janë formuluar nga i ashtuquajti "Komisioni i Fundit" që nga viti 1999, ndërkohë që vetëm gjatë krizës financiare globale u dhanë rezultate të konsiderueshme. Heqja ose riorganizimi i degëve territoriale të administratës qeveritare ishte faktori kryesor që çoi në uljen e numrit të përgjithshëm të organeve qeveritare me rreth 10% ndërmjet viteve 2008 dhe 2010 (Nakrošis dhe Martinaitis, 2011^[32]). Në Hungari, integrimi i administratës territoriale nën strukturën e zyrave të qeverisjes së qarkut solli një ulje edhe më të madhe të numrit të organeve administrative, por çuditërisht, çoi në një rritje të punësimit (Gellén, 2012^[33]).

Konsolidimet sektoriale zakonisht mbështeten në grupimin e funksioneve të ngjashme në grupe në një organizatë të vetme. Kjo qasje është përdorur nga qeveritë që kërkojnë përfitime efikasiteti dhe sinergji përmes reformave organizative. Për shembull, në Programin e Qeverisë Qendrore Kompakte Hollandeze (Qeveria e Holandës, 2011^[34]) qasja e grupeve u prezantua si një strategji për rritjen e efikasitetit të operacioneve të qeverisë duke krijuar sinergji dhe kursime nëpërmjet koordinimit ose

konsolidimit të kryerjes së funksioneve të ngjashme. Qeveria identifikoi disa grupe të dallueshme, ku mund të futej integrimi organizativ, p.sh., dhënia e mbështetjes me të ardhura për qytetarët, mbledhja e kontributeve, administrimi i pronës publike, inspektimet dhe mbikëqyrja e tregut (funksionet rregullatore). Për shembull, identifikimi i këtij grupi të fundit rezultoi në bashkimin e lartpërmendur të autoritetit të mbrojtjes së konkurrencës me rregullatorin e tregut të postës dhe telekomunikacionit. Për sa i përket grupit të inspektimit, u shqyrtua ideja e një inspektorati të vetëm shtetëror, megjithëse përfundimisht rezultoi në një ulje të ndjeshme të numrit të agjencive. Përcaktimi i ministrisë përgjegjëse për secilin grup është një element i rëndësishëm i qasjes holandeze.

Qasja e grupimeve mund të shërbejë si një parim i përgjithshëm për formësimin e peizazhit të agjencisë. Katalogu i grupeve të identifikuar në rastin holandez shërben si një pikënisje e mirë, por siç tregojnë shembujt e diskutuar më sipër, ka rrugë të tjera të mundshme drejt integritit të agjencive. Aty ku bashkimi i agjencive përkatëse nuk është i realizueshëm, duhet të sigurohet një koordinim më i mirë dhe standarde të përbashkëta operimi. Figura më poshtë paraqet një hartë të grupimeve që mund të udhëheqin procesin e konsolidimit ose integritit më të madh të agjencive. Këto grupime mund të mbivendosen në një farë mase (p.sh., konsolidimi i administrimit të të ardhurave mund të kombinohet me bashkimin e inspektorateve që operojnë në këtë fushë), por ato mund të shërbejnë gjithashtu edhe si opsione alternative.

Figura 2. Strategjitë e aplikuara për grupimin e agjencive publike



Funksionet e kontrollit të përhapjes së pakontrolluar dhe rishikimet e rregullta

Disa vende të OECD-së dhe BE-së kanë zhvilluar funksione kontrolluese për të shmangur përhapjen e pakontrolluar të agjencive të reja dhe kanë vendosur kufizime për të shmangur modifikimet *ad hoc* të kuadrit të llogaridhënies së përgjithshme të qeverisjes të hartuar me kujdes. Përgjigja e balancuar e politikave ndaj këtyre sfidave përbëhet nga dy elementë:

- Procedurat për krijimin e agjencive të reja për të shqyrtuar me kujdes nevojën për institucione të tilla dhe strukturat e mundshme alternative organizative.
- Mekanizmat për rishikime dhe rregullime periodike të agjencive ekzistuese.

Mekanizma të tillë si këta janë futur në dekadën e fundit nga vende që kanë ndërmarrë riorganizime në shkallë të gjerë të administratave të tyre publike, si Britania e Madhe dhe Irlanda. Krijimi i agjencive të reja nuk duhet të perceptohet si një opsion i paracaktuar për të realizuar funksionet e qeverisë. Zyra

e Kabinetit të Mbretërisë së Bashkuar (2016) ka dhënë përmbledhjen e mëposhtme: “Organet e reja publike duhet të krijohen vetëm nëse ka një kërkesë të qartë dhe urgjente, një nevojë të qartë që shteti të realizojë funksionin ose të ofrojë shërbimin përmes një organi publik dhe jo një alternativë të mundshme – krijimin faktik të organeve të reja publike si mjeti i fundit. Kjo për të parandaluar çdo rritje të panevojshme të numrit të organeve publike”. Çdo propozim për krijimin e një agjencie të re duhet t’i nënshtrohet rishikimit *ex ante* (një vlerësim i përshtatur i ndikimit rregullator), i drejtuar nga pyetjet e mëposhtme:

- A është i nevojshëm funksioni që do të realizohet ose shërbimi që do të ofrohet? A kërkohet kjo nga detyrimet ligjore apo nga politikat?
- A realizohen funksione të ngjashme nga ndonjë organ ekzistues? Nëse po, cili është avantazhi i krijimit të një organi të ri në vend që t’i jepen funksione një organi ekzistues?
- A mund të realizohet funksioni përkatës në mënyrë më efikase dhe më të efektshme nga organe që nuk janë një agjenci publike?

Katalogu i opsioneve alternative të ofrimit të shërbimeve përfshin qeveritë vendore, sektorin privat dhe sektorin vullnetar, por edhe korporatizimin e organeve publike (kryesisht agjencitë), d.m.th., transformimin e tyre në ndërmarrje të së drejtës private me qeverinë si aksioner të vetëm (ose kryesor), ose delegimin e disa funksione qeveritare tek organet e drejtësisë. Për shembull, mbajtja e regjistrave publikë (p.sh., regjistrat e shoqërive, regjistrat e tokës) mund t’i besohet gjykatave për të rritur besueshmërinë e këtyre regjistrave.

Në parim, nëse nevojitet një agjenci e re, opsioni i paracaktuar është që një agjenci të funksionojë brenda ministrisë ose nën mbikëqyrjen e ngushtë të saj, ndërsa krijimi i një lloji agjencie më autonome kërkon justifikim të veçantë. Për shembull, krijimi i Autoriteteve Administrative Autonome (ZBO) në Holandë kufizohet me ligj në rastet e mëposhtme:

- Ekziston nevoja për një opinion të pavarur të bazuar në ekspertizë specifike.
- Kërkohet zbatimi rigoroz i rregullave në një numër të madh rastesh individuale.
- Pjesëmarrja e organizatave të shoqërisë civile konsiderohet e përshtatshme në mënyrë të veçantë në kuadrin e natyrës së detyrës administrative në fjalë (neni 3 i Aktit të Autoriteteve Administrative Autonome të 2006-ës).

Rishikimet e rregullta të agjencive ekzistuese shpesh përbëhen nga një procedurë me dy hapa: (1) sfidimi i vetë nevojës për vazhdimin e aktiviteteve të agjencisë në formën aktuale; (2) hetimi i masave specifike që përmirësojnë efektivitetin dhe efikasitetin e veprimtarive të agjencisë. Rishikimet mund të bëhen nga ministria e portofolit ose nga organi përgjegjës për çështjet e administratës publike, p.sh., ministria përkatëse e administratës publike ose Kryeministria. Kutia e mëposhtme paraqet skemën e rishikimeve të miratuar nga qeveria irlandeze.

Kutia 2. Rishikimet e detyrueshme të agjencive publike

Në Irlandë, të gjitha agjencitë publike (të quajtura Organet Shtetërore Jo-tregtare) i nënshtrohen Rishikimit Kritik Periodik (RKP), të paktën, çdo pesë vjet. Objektivi kryesor i RKP-së është të verifikojë nevojën për ekzistencën e çdo agjencie. Më pas, rishikimi synon të përmirësojë llogaridhënien, efikasitetin dhe efektivitetin, si dhe të hetojë rastet që lidhen me racionalizimin dhe konsolidimin. Performanca vlerësohet në raport me qëllimet dhe objektivat e paracaktuara. Së fundi, struktura qeverisëse e agjencisë dhe mbikëqyrja ministrore janë subjekt i rishikimit.

Gjatë procesit të rishikimit duhet të merren parasysh parimet kryesore të mëposhtme: a) proporcionaliteti – nuk duhet të jetë tepër burokratik ose i rëndë; b) afati kohor – duhet të realizohet shpejt për të mos penguar punën e agjencisë; c) karakteri sfidues – duhet të jetë i fortë dhe rigoroz, duke siguruar që të bëhet analiza e të gjitha opsioneve të jetësimi të funksioneve specifike të qeverisë; d) hapja dhe gjithpërfshirja – procedura duhet t'u ofrojë të gjithë palëve të interesuara mundësi për të kontribuar; e) transparenca – rishikimet duhet të bëhen publike.

Përgjegjësia për procesin e rishikimit është pjesërisht e decentralizuar në nivel ministrie (departamenti) të portofolit që i kërkohet të krijojë një grup pune për të kryer rishikimin. Megjithatë, përveç përfaqësuesit të ministrisë dhe agjencive përkatëse, ky grup përbëhet edhe nga anëtarë të Departamentit të Shpenzimeve Publike dhe Reformës (ministra përgjegjëse për administratën publike). Ai përmbyllet me një raport që dorëzohet tek ministri i portofolit.

Burimi: (Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe Reformës, 2016^[27])

Përmbledhje - Agjencifikimi nuk është ilaçi

Agjencifikimi ka ndryshuar ndjeshëm arkitekturën organizative të administratës publike në mbarë botën. Agjencitë publike janë bërë mjete kryesor për zbatimin e politikave dhe ofrimin e shërbimeve nga qeveria. Megjithatë, entuziazmi fillestar që shoqëroi valët e agjencifikimit të viteve 1980 dhe 1990 është zbehur shumë. Nuk janë paraqitur dëshmi të forta empirike që tregojnë se agjencifikimi çon në rritjen e efikasitetit, efektivitetit dhe cilësisë së politikëbërjes dhe të zbatimit. Ekzistojnë, të paktën, tre mësimet kryesore që mund të nxirren nga ethet e agjencive të dekadave të fundit.

Së pari, nuk ekziston një model i “universal” për organizimin e administratës publike. Në veçanti, nuk ka një formulë për ekuilibrin optimal midis konsolidimit dhe specializimit në strukturat administrative. Pollitt është shprehur: “(...) mos u besoni atyre që argumentojnë se X-i duhet të zbatohet sepse ‘të gjithë të tjerët’ po bëjnë X-in. Në fakt, nuk ka zgjidhje universale, sepse nuk ka as probleme universale” (Pollitt, 2012^[35]). Së dyti, agjencia nuk është më efektive ose më efikase, në mënyrë të paracaktuar, për sa i përket kryerjes së funksioneve specifike të zbatimit krahasuar me një njësi ministrore, një ndërmarrje shtetërore ose një sektor privat ose një ent i qeverisjes vendore, siç besohej herë pas here në ditët e para të epokës së agjencisë. Në këtë mënyrë, agjencia nuk duhet të perceptohet si një opsion i paracaktuar për funksionet e qeverisë. Është kuptuar gjithnjë e më shumë se krijimi i agjencisë duhet të paraprihet nga një analizë gjithëpërfshirëse *ex ante* të strukturimeve ekzistuese organizative për kryerjen e funksioneve publike. Së treti, sfidat e ngjashme të qeverisjes vazhdojnë pavarësisht formës organizative të përzgjedhur për kryerjen e funksioneve specifike (njësi ministrore, agjenci apo ndërmarrje shtetërore). Sfida kryesore është maksimizimi i përfitimeve të delegimit dhe autonomisë, duke minimizuar rrezikun e parregullsisë ose gabimeve dhe duke siguruar llogaridhënien efektive të të gjitha organeve që kryejnë funksione qeveritare. Kjo kërkon një kuadër të qëndrueshëm qeverisjeje për të gjitha organet që kryejnë funksione qeveritare, duke arritur në këtë mënyrë një ekuilibër midis autonomisë dhe kontrollit, lirisë dhe llogaridhënies.

II. Standardet mbikombëtare – drejt modelit të agjencive kombëtare të BE-së

Autoritetet rregullatore kombëtare – agjencia kombëtare kryesore “e krijuar nga BE-ja”

Tradicionalisht, organizimi administrativ kombëtar, si një gur themeli i sovranitetit administrativ kombëtar, nuk ka qenë subjekt i rregullimit të drejtave ndërkombëtare dhe mbikombëtare,⁴ (Egeberg dhe Trondal, 2018^[36]). Megjithatë, në kudër të progresit të integritimit evropian, e drejta e BE-së filloi të japë udhëzime gjithnjë e më të detajuara në lidhje me strukturën organizative dhe pozicionin institucional të organeve administrative kombëtare përgjegjëse për zbatimin e legjislacionit të BE-së. Kjo ishte pjesë e një ndryshimi më të gjerë strukturor në politikën e BE-së që promovon një "shtet rregullator" (Majone 1997), ku tregjet e sapo liberalizuara kërkonin modele të reja rregullimi nga një lloj i veçantë organi administrativ në një marrëdhënie të pavarur me ministritë, të etiketuara gjerësisht si “Agjencitë rregullatore” (Majone, 1997^[37]) Përafrimi i legjislacionit të Ballkanit Perëndimor dhe i Fqinjësisë Evropiane me këto rregulla përbën një komponent të rëndësishëm të procesit të përafrimit të sistemeve të tyre ligjore me *acquis* të BE-së. Prandaj, projektimi i strukturave administrative kombëtare nuk mund të mos marrë parasysh kërkesat e vendosura në rang BE-je.

Megjithatë, standardet e BE-së janë keqkuptuar dhe keqinterpretuar gjatë zbatimit të tyre në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane. Në këtë kapitull synohet të qartësohen kërkesat e standardeve të BE-së për strukturën organizative të agjencive. Këto vlerësime do të përqendrohen kryesisht tek autoritetet rregullatore kombëtare (ARRK-të), pasi ato i nënshtrohen rregullimit shumë të gjerë të bërë nga *acquis* e BE-së. Kjo analizë do të plotësohet me njohuri nga instrumentet dhe udhëzimet e OECD-së për qeverisjen e rregullatorëve në përgjithësi.

Parimi i autonomisë funksionale të ARRK-së (dhe i disa organeve të tjera) nuk është një ide revolucionare. Kjo i përket kohës kur Woodrow Wilson formuloi rregullin që politikanët e zgjedhur mund të ndikojnë në marrjen e vendimeve administrative duke formësuar kuadrin legjislativ, por jo përmes ndërhyrjes direkte dhe shpesh joformale në procedurat ose vendimet individuale. Ekziston gjithashtu edhe një shtyllë e burokracisë klasike Weberiane, ku nëpunësit civilë varen nga ligji, jo nga vullneti i udhëheqësve politikë. Vlera e shtuar e fokusit të BE-së tek autonomia funksionale, krahasuar me këto koncepte klasike, është përjashtimi i qartë i kompetencës së ministrive për të shqyrtuar aktet e ARRK-ve dhe plotësimi i kësaj autonomie funksionale me “bonuset e autonomisë” në dimensione të tjera – ligjore, strukturore, financiare dhe menaxheriale.

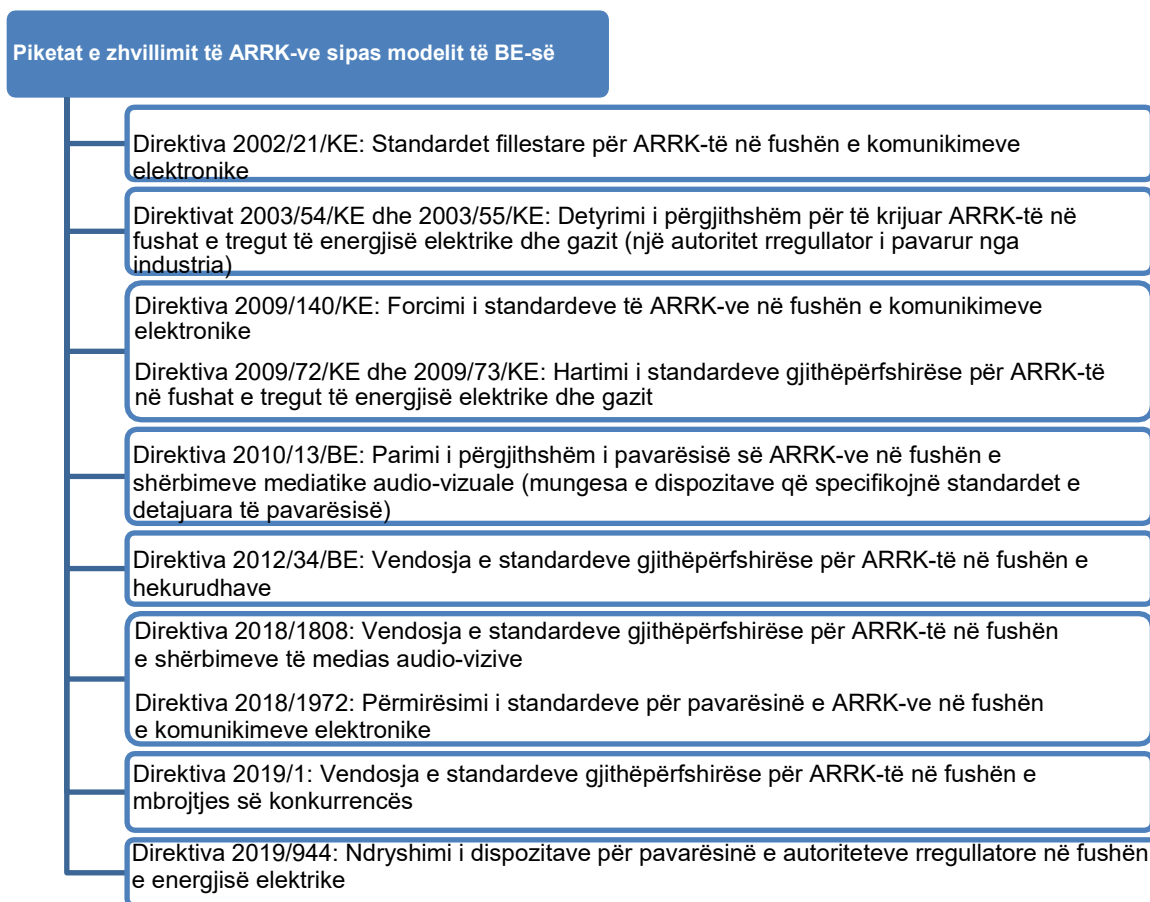
Rregullorja i referohet teknologjisë së qeverisjes së sistemeve shoqërore me rregulla (Baldwin, Cave dhe Lodge, 2010^[38]). Në këtë kuptim, shumica e autoriteteve publike mund të përkufizohen si rregullatorë, qoftë duke i përcaktuar apo duke i zbatuar rregulloret. Megjithatë, etiketa e autoriteteve rregullatore zakonisht i bashkëngjitet një grupi më të ngushtë organesh që trajtojnë dështimet e tregut në tregje të zgjedhura, duke përdorur kompetenca të tilla si: licencimi i aktorëve të tregut dhe shpërndarja e të drejtave të veçanta (p.sh., radio frekuencat); monitorimi i respektimit të kuadrit rregullator nga operatorët e tregut, duke përfshirë vendosjen e sanksioneve për mos respektimin e këtij kuadri; kundërvënien ndaj shtrembërimit ose kufizimit të konkurrencës dhe abuzimit me pozitën dominuese nga operatorët në tregjet përkatëse; ndërmarrjen e veprimeve për përmirësimin e aksesit të shërbimeve në tregjet e rregulluara për grupe të ndryshme përdoruesish; fiksimin ose miratimin e tarifave (p.sh., për transmetimin ose shpërndarjen e energjisë); shqyrtimin e ankesave të operatorëve të tregut kundër veprimeve diskriminuese që pengojnë aksesin në treg ose konkurrencën e ndershme; nxjerrjen e udhëzimeve të detyrueshme për aktorët e tregut në lidhje me masat specifike që duhet të ndërmerren (Sześciło, 2021^[39]). Si të tilla, autoritetet rregullatore dallohen herë pas here nga organet me funksione më të ngushta, "policimi", d.m.th., agjencitë e zbatimit rregullator që kryejnë funksione klasike të kontrollit të respektimit të rregullave në formën e inspektimeve të tregut

⁴ Nocioni i 'standardeve mbikombëtare' i referohet standardeve të krijuara nga një organizatë, organeve të së cilës u është dhënë autoriteti për të vendosur ligje që janë të detyrueshme për vendet e saj anëtare, bazuar në kompetencat e transferuara tek kjo organizatë nga anëtarët. Bashkimi Evropian është shembulli kryesor i këtij modeli.

(OECD, 2014^[31]). Kjo përfshin, për shembull, inspektoratet e punës, mjedisit ose të sigurisë ushqimore. Në praktikë, kufiri i demarkacionit ndërmjet autoriteteve rregullatore dhe agjencive të zbatimit rregullatore është shpesh i paqartë, pasi autoritetet rregullatore shpesh kryejnë edhe funksione inspektimi.

Agjencitë rregullatore kombëtare janë rregullatorë të karakterizuar nga një veçori e vetme shtesë: funksionet, kompetencat dhe struktura organizative e tyre janë formësuar në një masë të madhe nga e drejta e BE-së. ARRK-të u bënë pjesë e *acquis* të BE-së duke vendosur standarde të përgjithshme për autonominë, pasi kjo u vlerësua si vendimtare për suksesin e reformave të liberalizimit të tregut të promovuara nga BE-ja. Besohet se rregullatorët autonome janë elementë thelbësorë që sigurojnë një fushë loje të barabartë për të gjithë aktorët e tregut në tregjet e sapo liberalizuara dhe pjesërisht të privatizuara të shërbimeve publike (energji, komunikimet elektronike ose shërbimet postare). Në tregjet ku ofruesit e kontrolluar nga shteti mbetën të pranishëm, por humbën monopolin e tyre formal dhe u ekspozuan ndaj konkurrencës së aktorëve privatë, ARRK-të u bënë shumë të nevojshme për të demonstruar ndarjen e funksioneve rregullatore nga menaxhimi i ofruesve publikë. Gradualisht, ARRK-të u bënë strukturat administrative kombëtare që i nënshtroheshin rregulloreve më të detajuara të BE-së në lidhje me strukturën organizative dhe autonominë e tyre. Asnjë institucion tjetër kombëtar nuk ka tërhequr kaq shumë vëmendjen e legjislacionit të BE-së. Figura 3 tregon evolucionin e standardeve të BE-së për autonominë e ARRK-së në fusha të ndryshme të politikave. Kjo sjell edhe një katalog të ARRK-ve të mbuluara nga *acquis* e BE-së.

Figura 3. Zgjerimi i standardeve të së drejtës së BE-së për organizimin dhe autonominë e autoriteteve rregullatore kombëtare



Burimi: Analiza e SIGMA-s për legjislacionin e BE-së.

Zhvillimi i standardeve të BE-së është përshpejtuar vitet e fundit ku janë vendosur standarde të reja të BE-së për autoritetet kombëtare të konkurrencës dhe janë bërë përmirësime në rregulloren ekzistuese për rregullatorët e komunikimeve elektronike dhe mediave audio-vizive. Megjithatë, modeli i BE-së i ARRK-ve është relativisht i ri, krahasuar me zhvillimet në nivel kombëtar. Shfaqja e organeve të pavarura administrative në Evropën Perëndimore daton në vitet 1970 (Majone, 1997^[40]) (Scott, 2014^[41]). Ato janë përhapur gjerësisht në të gjithë Evropën duke nisur që nga fundi i viteve 1980, (Gilardi, 2006^[42]). Standardet e para të BE-së u shfaqën vetëm një dekadë më vonë. Prandaj, *acquis* e BE-së nuk mund të perceptohet si një mjet që prezantoi konceptin e ARRK-ve në Evropë. Ai ishte një faktor që kontribuoi në përhapjen, konsolidimin dhe arritjen e një shkalle stabiliteti në funksion të perceptimit të këtij institucioni në të gjithë Evropën. Përveç kësaj, formalizimi i standardeve të BE-së për pavarësinë e ARRK-ve përbënte shpesh kulmin e një procesi afatgjatë që përfshinte aktorë dhe veprime të shumta - përpjekjet lobuese të rrjeteve të rregullatorëve kombëtarë, dokumentet e politikave dhe aktet e normave sociale të Komisionit Evropian si dhe vendimet historike të Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian (GJED).

Përmbajtja e standardeve të BE-së për ARRK-të nuk është uniforme. Ato ndryshojnë veçanërisht për sa i përket thellësisë së ndikimit të BE-së në autonominë e Shteteve Anëtare në funksion të formësimit të strukturave administrative kombëtare. Më poshtë jepet një përshkrim i detajuar i standardeve për çdo lloj ARRK-je, bazuar në një rishikim të direktivave përkatëse të BE-së (Tabela 1).

Tabela 1. Standardet e *acquis* së BE-së për autonominë e Autoriteteve Rregullatore Kombëtare

Sektori dhe aktet përkatëse	Standartet e autonomisë
<p>Tregjet e energjisë Direktiva (BE) 2019/944 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 5 qershor 2019 mbi rregullat e përbashkëta për tregun e brendshëm të energjisë elektrike; Direktiva 2009/73/KE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 13 korrik 2009 lidhur me rregullat e përbashkëta për tregun e brendshëm të gazit natyror</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligjërish të dallueshme dhe funksionalisht të pavarura nga çdo subjekt tjetër publik ose privat; ▪ Nuk duhet të kërkojnë ose të marrin udhëzime të drejtpërdrejta nga asnjë qeveri ose subjekt tjetër publik ose privat; ▪ U jepen fonde të ndara buxhetore vjetore, ku kanë autonomi në lidhje me zbatimin e buxhetit të alokuar dhe burime të mjaftueshme njerëzore dhe financiare për të kryer detyrat e tyre; ▪ Anëtarët e bordit të agjencisë emërohen për një mandat të caktuar nga pesë deri në shtatë vjet, i rinovueshëm një herë; ▪ Kompetenca e qeverisë për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme të politikave që nuk lidhen me kompetencat dhe detyrat rregullatore.
<p>Komunikimet elektronike Direktiva (BE) 2018/1972 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 11 dhjetor 2018 për krijimin e Kodit Evropian të Komunikimeve Elektronike</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligjërish të dallueshme dhe funksionalisht të pavarura nga çdo person fizik ose juridik që ofron rrjete, pajisje ose shërbime të komunikimeve elektronike; ▪ Nuk duhet të kërkojnë ose të marrin udhëzime të drejtpërdrejta nga asnjë qeveri ose subjekt tjetër publik ose privat; ▪ Vetëm organet e pavarura (veçanërisht gjykatat) duhet të kenë kompetencë për të rrëzuar ose pezulluar vendimet e tyre; ▪ Anëtarët e organit drejtues emërohen për një mandat prej të paktën tre vjetësh nga radhët e personave me përvojë të njohur dhe profesionale, në bazë të meritave, aftësive, njohurive dhe përvojës dhe pas një procedure të hapur dhe transparente përzgjedhjeje. Shtetet Anëtare sigurojnë vazhdimësinë e vendimmarrjes; ▪ Të kenë buxhete vjetore të veçanta dhe të kenë autonomi në lidhje me zbatimin e buxhetit të ndarë.
<p>Hekurudhat Direktiva 2012/34/BE për krijimin e një zone të vetme hekurudhore evropiane.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pavarësia në organizim, në vendimet për financimin, në strukturën ligjore dhe në vendimmarrje; ▪ Rregullatori duhet të ekzistojë si një autoritet i pavarur; ▪ Organi drejtues duhet të emërohet sipas rregullave të qarta dhe transparente dhe me procedurë transparente, të bazuar në merita nga qeveria ose autoriteti tjetër publik që nuk kryen rol mbikëqyrës ndaj ofruesit të shërbimeve hekurudhore; ▪ Shtetet Anëtare mund të zgjedhin një nga opsionet e mëposhtme në lidhje me mandatin e drejtuesve të rregullatorëve të sektorit hekurudhor: 1) emërim me afat të caktuar dhe të rinovueshëm; ose 2) emërim i përhershëm me shkarkim të mundshëm vetëm për arsye disiplinore.
<p>Shërbimet e mediave audio-vizive Direktiva 2010/13/BE për bashkërendimin e disa dispozitave të përcaktuara me ligj, rregullore ose akt administrativ në Shtetet Anëtare në lidhje me ofrimin e shërbimeve mediatike audio-vizive (rishikuar në mënyrë të ndjeshme në nëntor 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ata duhet të mbeten ligjërish të ndryshëm nga qeveria dhe funksionalisht të pavarur nga qeveritë e tyre përkatëse dhe nga çdo organ tjetër publik ose privat; ▪ Ata duhet të jenë në gjendje të ushtrojnë kompetencat e tyre në mënyrë të paanshme dhe transparente; ▪ Ata nuk duhet të kërkojnë ose të marrin udhëzime nga asnjë organ tjetër në lidhje me ushtrimin e detyrave që u janë caktuar sipas ligjit kombëtar në zbatim të së drejtës së Bashkimit Evropian; ▪ Duhet të sigurohen burime të mjaftueshme financiare (buxhet i veçantë) dhe njerëzor dhe zbatim i rregullave; ▪ Organet drejtuese duhet të emërohen me procedurë transparente dhe jo diskriminuese dhe anëtarët e këtyre organeve mund të shkarkohen vetëm nëse nuk i plotësojnë më kushtet e kërkuara për funksionet e tyre.

<p>Mbrojtja e konkurrencës Direktiva (BE) 2019/1 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 11 dhjetor 2018 për të fuqizuar autoritetet e konkurrencës të Shteteve Anëtare në mënyrë që të jenë zbatuese më efikase dhe të sigurojnë funksionimin e duhur të tregut të brendshëm</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Shtetet Anëtare duhet të garantojnë që autoritetet kombëtare të konkurrencës të kryejnë detyrat e tyre dhe të ushtrojnë kompetencat e tyre në mënyrë të paanshme dhe në interes të zbatimit efikas dhe uniform të këtyre dispozitave, duke iu nënshtruar kërkesave proporcionale të llogaridhënies; ▪ Ata nuk duhet të kërkojnë dhe as të marrin udhëzime nga qeveria ose ndonjë ent tjetër publik ose privat kur kryejnë detyrat e tyre dhe ushtrojnë kompetencat e tyre; ▪ Megjithatë, qeveria ka të drejtë të nxjerrë rregulla të përgjithshme të politikave që nuk kanë të bëjnë me hetime sektoriale ose procedura të veçanta të zbatimit të rregullave; ▪ Personat që ushtrojnë kompetenca vendimmarrëse në autoritetet kombëtare të konkurrencës mund të shkarkohen vetëm nëse nuk plotësojnë më kushtet e kërkuara për kryerjen e detyrave të tyre ose nëse janë shpallur fajtorë për sjellje të rënda të etikës sipas së drejtës kombëtare; ▪ Shtetet Anëtare sigurojnë që anëtarët e organit vendimmarrës të autoriteteve administrative kombëtare të konkurrencës të zgjidhen, rekrutohen ose të emërohen sipas procedurave të qarta dhe transparente të përcaktuara paraprakisht në legjislacionin kombëtar; ▪ Autoritetet kombëtare të konkurrencës gëzojnë pavarësi në shpenzimin e buxhetit të caktuar për qëllime të kryerjes së detyrave të tyre.
<p>Shërbimet postare Direktiva 97/67/KE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 15 dhjetor 1997 mbi rregullat e përbashkëta për zhvillimin e tregut të brendshëm të shërbimeve postare të Komunitetit dhe përmirësimin e cilësisë së shërbimit</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoriteti rregullator duhet të jetë ligjërish i ndarë dhe funksionalisht i pavarur nga operatorët postar, d.m.th., brenda qeverisë, përgjegjësitë rregullatore janë të ndara në mënyrë strukturore nga përgjegjësia për ushtrimin e çdo të drejte pronësie në operatorin postar aktual (fragmentimi i pronësisë).

Burimi: Analiza e SIGMA-s për legjislacionin e BE-së.

Standardet e BE-së përmbajnë disa elementë të përbashkët për autonominë e ARRK-së pavarësisht nga dallimet specifike të sektorit. Para së gjithash, objektivi i përgjithshëm është të mbrohen rregullatorët nga ndikimi i padrejtë i politikanëve të zgjedhur dhe i tregjeve mbi vendimet e marra brenda kompetencave rregullatore të përcaktuara nga e drejta e BE-së. ARRK-të duhet të mbrohen nga vendimet rregullatore që krijojnë pengesa qoftë për të ndjekur qëllimet afatshkurtra elektorale të aktorëve politikë, qoftë për të favorizuar aktorët e tregut. Parimi i "pavarësisë funksionale", i përsëritur në shumicën e direktivave që rregullojnë statusin e ARRK-ve, është instrumenti kryesor i parashikuar në të drejtën e BE-së për realizimin e këtij objekti. Ky nocion është kyç për të kuptuar objektin e autonomisë së ARRK-ve që kërkohet nga *acquis* e BE-së. Ndonëse asnjë nga Direktivat nuk përmban një përkufizim të "pavarësisë funksionale", fokusi është përqendruar në garantimin e faktit që funksionet rregullatore të ARRK-ve të realizohen "në mënyrë autonome, pa asnjë mundësi të drejtpërdrejtë mbikëqyrjeje nga parimet politike kombëtare" (De Somer, 2018, f. 585 [43]). Me fjalë të tjera, "pavarësia funksionale" ka të bëjë me fuqinë për të ushtruar funksione rregullatore të krijuara nga e drejta kombëtare në përputhje me *acquis* të BE-së, pa kontroll *ex ante* ose *ex post* nga politikanët e zgjedhur, qoftë në formën e udhëzimeve për përmbajtjen e vendimeve individuale rregullatore, qoftë në formën e rishikimit (shfuqizimi ose ndryshimi) të tyre.

Janë parashikuar masa të ndryshme institucionale për të krijuar kushte të favorshme për këtë pavarësi funksionale dhe për të zvogëluar mundësitë për ndikim të jashtëm indirekt në vendimet rregullatore. Formulimi i këtyre masave mbrojtëse shtesë ndryshon sipas direktivave, por në përgjithësi ato përqendrohen në sa më poshtë vijon:

- Statusin ligjor;

- Emërimin dhe shkarkimin e nivelit të lartë drejtues të ARRK-ve;
- Burimet.

Në shumë raste, standardet e vendosura nga legjislacioni i BE-së janë të një natyre të përgjithshme dhe nuk japin udhëzime të detajuara për zgjidhjen e çështjeve të veçanta të qeverisjes. Kjo kërkon një qasje rast pas rasti, duke analizuar, për shembull, shtrirjen e ndërhyrjes së mundshme nga qeveria në menaxhimin e autoriteteve rregullatore. Një sërë çështjesh problematike i janë nënshtruar shqyrtimit nga GJED-ja, e cila ka dhënë udhëzime të mëtejshme mbi interpretimin e *acquis* të BE-së që garanton pavarësinë e rregullatorëve kombëtarë (Kutia 3). Gjykata nuk e zgjeroi objektin e autonomisë së ARRK-ve përtej standardeve të përcaktuara nga Direktivat, por përktheu disa nga rregullat e përgjithshme në udhëzime më specifike. Konkluzioni i përgjithshëm më i rëndësishëm që mund të nxirret nga këto vendime është priorizimi i pavarësisë funksionale të ARRK-ve, d.m.th., garantimi se ato janë në gjendje të zbatojnë masa rregullatore që rrjedhin nga e drejta e BE-së pa ndikim të jashtëm të panevojshëm.

Kutia 3. Praktika gjyqësore e GJED-së për pavarësinë e autoriteteve rregullatore kombëtare

Çështja C-424/07 Komisioni kundër Republikës Federale të Gjermanisë përcakton se legjislacioni kombëtar nuk mund të zvogëlojë përgjegjësinë rregullatore të vendosura nga legjislacioni i BE-së për rregullatorin kombëtar të telekomunikacionit. Për më tepër, ligji kombëtar nuk mund të imponojë hierarki brenda katalogut të objektivave rregullatore të përcaktuara nga legjislacioni i BE-së si parime udhëzuese për rregullatorin kombëtar. Vendosja e një ekuilibri të drejtë midis këtyre objektivave është përgjegjësi e rregullatorit kombëtar.

Në çështjen C-560/15 Europa Way dhe Persidera, GJED-ja deklaroi shkelje të së drejtës së BE-së që rezultojnë nga miratimi i ligjit që anulon procedurën e përzgjedhjes në vazhdim për ndarjen e frekuencave të radios. Gjykata vuri në dukje se ligji ishte një shembull i ndërhyrjes së paligjshme të një organi politik në vendimmarrjen administrative brenda kompetencave rregullatore të ARRK-ve. Ndërhyrja duhet të kufizohet në rishikimin e vendimeve të rregullatorit nga gjykata ose nga një organ tjetër i pavarur. Parlamenti nuk ka kompetencë të ndërhyjë, qoftë edhe me masa legjislative, në proceset administrative që janë në pritje përpara organit rregullator që zbaton funksionet e tij të përcaktuara nga legjislacioni i BE-së.

Autonomia financiare e rregullatorëve ishte objekt i çështjes C-240/15 *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*. Ligji italian kishte reduktuar fondet buxhetore vjetore dhe rritjet buxhetore vit pas viti që zbatoheshin për një grup të madh autoritetesh publike, duke përfshirë organin rregullator të komunikimeve elektronike. Në këtë rast, GJED-ja nuk e konstatoi të paligjshme këtë ndërhyrje në menaxhimin financiar të rregullatorit, pasi nuk u dëshmuua se këto kufizime buxhetore minonin kapacitetin e rregullatorit për të kryer funksionet e tij thelbësore ose që ato ishin të hartuara në një mënyrë që ishte diskriminuese për ARRK-në.

Çështjet thelbësore të qeverisjes së agjencisë u shqyrtuan nga GJED-ja në vendimin e saj për çështjen C-424/15 Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros kundër Administración del Estado. Gjykata analizoi dispozitat kalimtare të ligjit që i kishte bashkuar rregullatorët sektorialë spanjollë në një Autoritet të vetëm Kombëtar për Tregjet dhe Konkurrencën (shih më lart). Ky ligj solli përfundimin e mandatit të anëtarëve të instancave drejtuesve të organeve të bashkuara, të cilët u emëruan për një afat të caktuar. Ndonëse GJED-ja nuk e kundërshtoi vetë shkrirjen, ajo vuri në dukje se arsyeja e vetme e ristrukturimit të agjencisë nuk justifikon shkarkimin e parakohshëm. Gjykata këshilloi që, sipas dispozitave përkatëse të së drejtës së BE-së, anëtarët e strukturës drejtuese të një ARRK-je që operon në fushën e komunikimeve elektronike mund të shkarkohen vetëm nëse nuk plotësojnë më kushtet e kërkuara për kryerjen e detyrave të tyre, të cilat janë të përcaktuara paraprakisht në legjislacionin kombëtar. Ky parakusht nuk u plotësua në rastin spanjoll, pasi shkarkimi i parakohshëm erdhi për arsye të tjera, përkatësisht riorganizimin e institucionit. Pozicioni i GJED-së nuk e pengon riorganizimin si të tillë, por kërkon që Shtetet Anëtare të sigurojnë vazhdimin e mandatit të drejtimit të një organi që i nënshtrohet ristrukturimit. Për shembull, ato mund të transferohen tek organi që del nga riorganizimi.

Burimi: Shqyrtim i praktikës gjyqësore të GJED-së nga SIGMA.

Rasti i fundit i përmendur më sipër është shumë interesant në kuadrin e reformës organizative të agjencive, pasi vendos kërkesa të veçanta në lidhje me ristrukturimin e ARRK-ve. GJED-ja theksoi se riorganizimi nuk duhet të keqpërdoret si një metodë për shkarkimin e parakohshëm të anëtarëve të strukturës drejtuese të ARRK-ve dhe mandati i tyre duhet të “transferohet” tek organi i sapokrijuar. Megjithatë, e rëndësishme është që Gjykata konfirmoi gjithashtu se funksionet rregullatore të përcaktuara nga e drejta e BE-së për fusha të ndryshme mund të organizohen nën agjencitë rregullatore shumë-sektoriale. Nuk ka pengesa për të kërkuar përfitime të efikasitetit në sferën rregullatore nëpërmjet konsolidimit të ARRK-ve.

Në praktikë, ky trend drejt shkrirjes së rregullatorëve ekziston tashmë në mbarë BE-në. Tabela më poshtë paraqet një përmbledhje të rregullatorëve shumë-sektorialë në BE, duke treguar se cilat nga fushat rregullatore të rregulluara nga legjislacioni i BE-së janë të grupuara nën rregullatorët shumë-sektorial. Për qëllimin e këtij rishikimi, ne zgjodhëm autoritetet rregullatore që mbulojnë të paktën tre fusha rregullatore të BE-së.

Tabela 2. Rregullatorët shumë-sektorialë në vendet anëtare të BE-së

	Shërbimet e mediave audio-vizive	Komunikimet Elektronike	Energjia	Hekurudhat	Shërbimet postare	Mbrojtja e konkurrencës
Kroacia		●	●	●	●	
Estonia ⁵			●	●	●	●
Gjermania		●	●	●	●	
Lituania		●		●	●	
Luksemburgu		●	●	●	●	
Holanda		●	●	●	●	●
Sllovenia	●	●		●	●	
Spanja		●	●	●	●	●

Burimi: Shqyrtimi i legjislacionit kombëtar nga SIGMA.

Shënime: ARRK-të mund të kenë sektorë të tjerë nën kompetencën e tyre. Për shembull, rregullimi ekonomik i sektorit të ujit (nganjëherë i grupuar me rregullimin e energjisë) dhe rregullimi i transportit ajror (nganjëherë i grupuar me rregullimin e hekurudhave) (Casullo, Durand dhe Cavassini, 2019 [44])

Ndonëse vendet anëtare janë të lira të përshtasin rregullat e vendosura nga Direktivat e BE-së me traditën e tyre administrative kombëtare dhe sistemin ligjor, në rastin e rregullatorëve të tregut të energjisë (energji elektrike dhe gaz), Komisioni Evropian ka nxjerrë një Shënim Interpretues (Komisioni Evropian, 2010^[45]) duke dhënë udhëzime shtesë mbi strukturën institucionale për këto organe (Tabela 3). Megjithatë, duhet theksuar se këto udhëzime nuk janë të detyrueshme zyrtarisht dhe nuk ofrojnë interpretimin e vetëm të mundshëm të rregullave të përcaktuara nga direktivat.

⁵ Kjo ka të bëjë me Autoritetin Estonez të Konkurrencës. Duhet të theksohet se përgjegjësia për rregullimin e shërbimeve të mediave audio-vizive dhe komunikimeve elektronike është shkrirë nën një tjetër rregullator shumë-sektorial (Autoriteti Rregullator Teknik dhe Mbrojtja e Konsumatorit) që është përgjegjës edhe për mbrojtjen e konsumatorit.

Tabela 3. Udhëzimet e Komisionit Evropian për interpretimin e standardeve të pavarësisë për rregullatorët kombëtarë të tregut të energjisë elektrike dhe gazit

Aspekti i pavarësisë	Udhëzimet e Komisionit Evropian
Status juridikisht i dallueshëm	ARRK-ja duhet të krijohet si një organizatë e veçantë dhe e dallueshme nga çdo ministri ose organ tjetër qeveritar. ARRK-ja nuk mund të jetë më pjesë e një ministrie. Kjo përfshin një rekomandim kundër bashkëndarjes me një ministri të personelit dhe zyrave.
Autonomia funksionale (vendimmarrëse)	Nëse ARRK-ja do të hartojë një program pune për vitin(et) e ardhshme, ai duhet të jetë në gjendje ta bëjë këtë në mënyrë autonome, d.m.th., pa pasur nevojë për miratimin ose pëlqimin e autoriteteve publike ose të ndonjë pale të tretë. Vendimet e ARRK-së nuk mund t'i nënshtrohen rishikimit, pezullimit ose vetos nga qeveria ose ministria (këto vendime janë subjekt i shqyrtimit gjyqësor).
Autonomia financiare	Buxheti i ARRK-së mund të jetë pjesë e buxhetit të shtetit. ARRK-ja nuk mund të kërkojë dhe as nuk mund të marrë udhëzime për shpenzimet e saj buxhetore.
Kompetencat e qeverisë për të nxjerrë udhëzime të përgjithshme për politikë	Pavarësia e ARRK-së nuk i heq qeverisë kapacitetin për të përcaktuar politikën kombëtare (energjetike). Përcaktimi i kuadrit të politikave, brenda së cilës duhet të veprojë ARRK-ja, mund të jetë brenda kompetencave së qeverisë, p.sh., në lidhje me sigurinë e furnizimit, burimet e rinovueshme ose objektivat e efikasitetit të energjisë. Megjithatë, udhëzimet e përgjithshme të politikës energjetike të nxjerra nga qeveria nuk duhet të cenojnë pavarësinë dhe autonominë e ARRK-së.

Burimi: Bazuar në Komisionin Evropian 2010

Dispozitat e Direktivave, jurisprudenca dhe standardet e normave sociale të GJED-së përcaktojnë standardet e BE-së për autonominë e ARRK-ve. Megjithatë, nevojiten udhëzime më praktike për hartimin e strukturës organizative të ARRK-ve në përputhje me kërkesat e BE-së që të trajtohen me efikasitet keqkuptimet dhe keqinterpretimet që janë të zakonshme në praktikë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane. Tabela e mëposhtme paraqet udhëzime të përshtatura, duke shpjeguar se çfarë kërkohet dhe çfarë nuk kërkohet nga *acquis* e BE-së në secilin dimension të autonomisë së agjencive, siç përshkruhet në kapitullin e parë (Figura 1).

Tabela 4. Sqarimi i autonomisë së ARRK-ve. Çfarë kërkohet dhe çfarë nuk kërkohet nga e drejta e BE-së

Dimensionet e autonomisë	Kërkesat e të drejtës së BE-së për autonominë dhe kufizimet legjitime të ARRK-ve
Autonomia ligjore - kërkesat	ARRK-ja duhet të ketë statusin e një organizate të pavarur, jo të një njësie të brendshme të ministrisë. Atributet e mëposhtme janë thelbësore për ta garantuar këtë status: a) aftësia për të vepruar si organ i pavarur administrativ në procedurën administrative; b) autorizimi për të lidhur marrëdhënie kontraktuale dhe për të vepruar si autoritet kontraktor në sistemin e prokurimit publik; c) buxheti i ndarë nga buxheti i ministrisë; d) kapaciteti i nivelit të lartë drejtues për të realizuar kompetencat bazë drejtuese në lidhje me çështjet organizative, financiare ose të menaxhimit të burimeve njerëzore (MBNJ); e) kapaciteti i nivelit të lartë drejtues për të konfiguruar strukturat e brendshme të ARRK-së në përputhje me rregullat e përgjithshme të përcaktuara me ligj.

<p>Autonomia ligjore - kufizimet legjitime</p>	<p>Statusi ligjërisht i dallueshëm nuk kërkon që ARRK-ja të ketë statusin e një personi juridik të veçantë sipas së drejtës private, (ARRK-ja mund të veprojë brenda personalitetit juridik unik të shtetit). Statusi ligjërisht i dallueshëm i referohet ARRK-së që gëzon disatribute të identitetit ligjor dhe organizativ për të funksionuar si një organizatë e pavarur.</p> <p>Bashkimi në një rregullator të vetëm shumë-sektorial i rregullatorëve që janë të rregulluar nga direktiva të ndryshme është plotësisht legjitim, për sa kohë që këtij organi të ri i janë siguruar të gjitha garancitë e kërkuara të autonomisë. Në rastet e këtij lloj transformimi, mandati i drejtimit të organeve të bashkuara nuk duhet të ndërpritet automatikisht, por përkundrazi t'i "transferohet" organit të ri.</p>
<p>Autonomia në lidhje me politikat</p>	<p>Objektivat dhe kompetencat e ARRK-së duhet të përcaktohen nga e drejta kombëtare në përputhje me të drejtën e BE-së.</p>
<p>dhe autonomia për ndërhyrë - kërkesat</p>	<p>Legjislacioni kombëtar nuk mund të zvogëlojë kompetencat rregullatore të caktuara nga e drejta e BE-së ose të përcaktojë hierarkinë e objektivave rregullatorë.</p> <p>Qeveria (ose legjislativi) nuk mund të nxjerrë udhëzime për mënyrën e realizimit të kompetencave rregullatore (p.sh., urdhërimi për uljen e tarifave ose bllokimin e transaksioneve specifike) ose të ndërhyjë në procedurat administrative që janë në pritje, p.sh., të ndërpresë procedurën ose të urdhërojë ndërmarrjen e aktiviteteve të veçanta hetimore.</p> <p>Qeveria (ose legjislativi) duhet të përmbahen ndaj vendosjes së çdo forme sanksioni që lidhet me vlerësimin e vendimeve rregullatore të ARRK-ve, veçanërisht në formën e shkarkimit të nivelit të tyre drejtues, shkurtimit të buxhetit ose të qortimit publik.</p> <p>Vendimet (aktet administrative) të marra nga ARRK-ja brenda kompetencave të saj rregullatore mund të jenë objekt shqyrtimi vetëm nga gjykata. Ministria apo çdo organ tjetër qeveritar nuk mund të veprojë si organ apelimi.</p>
<p>Autonomia në lidhje me politikat dhe autonomia për ndërhyrë – kufizimet legjitime</p>	<p>Qeveria (ministria e portofolit) mund të nxjerrë udhëzime të përgjithshme të politikave që pasqyrojnë politikën e qeverisë për sektorin përkatës. Këto udhëzime politikash nuk duhet të marrin formën e udhëzimeve për zgjidhjen e rasteve të veçanta, por mund të përfshijnë rekomandime si, për shembull, për trajtimin e llojeve të veçanta të parregullsive dhe shtrembërimeve në treg, duke rritur konkurrencën në treg ose mbrojtjen e të drejtave të konsumatorëve, duke kontribuar për synimet objektive të politikës. ARRK-së mund t'i kërkohej gjithashtu të japë të dhëna për procesin e formulimit të politikave, duke hartuar propozime ose duke ndarë komente lidhur me propozimet e ministrisë së portofolit.</p> <p><i>Acquis</i> e BE-së nuk rregullon standardet horizontale të menaxhimit dhe raportimit të performancës. Shtetet anëtare janë në gjendje, por nuk janë të detyruara, t'u kërkojnë rregullatorëve të përgatisin plane dhe raporte vjetore, duke specifikuar qëllimet dhe objektivat në një format të përcaktuar nga legjislacioni ose aktet e qeverisë. ARRK-ve mund t'u kërkohej të diskutojnë planet dhe raportet me ministrinë e portofolit, megjithëse nuk duhet të kërkohej miratim zyrtar nga ministria. Performanca e ARRK-së mund të diskutohet rregullisht me ministrinë e portofolit, por pa pikë apo vlerësim formal.</p> <p>Megjithatë ARRK-ve u kërkohej të vepronin në mënyrë transparente, qeveria (ministria e portofolit) ka të drejtë të marrë informacion dhe shpjegime për aktivitetet dhe pozicionin e ARRK-së në sektorin e rregulluar, duke respektuar rregullat e veçanta në lidhje me mbrojtjen e sekreteve tregtare dhe llojeve të tjera të informacionit konfidencial.</p> <p>Legjislativi mund të ushtrojë instrumente klasike të mbikëqyrjes parlamentare ndaj ARRK-ve, duke përfshirë interpelancat, kërkesat për informacion, seancat dëgjimore të nivelit të lartë drejtues, diskutimin e raporteve vjetore ose duke kërkuar nga institucionet supreme të auditimit të kryejnë auditime të ARRK-ve përkatëse.</p>

<p>Autonomia strukturore - kërkesat</p>	<p>Anëtarët e nivelit drejtues të ARRK-së duhet të emërohen në një procedurë transparente, jo diskriminuuese, të bazuar në merita dhe për një mandat me afat të caktuar ose pa afat. Në rastin e rregullatorëve të komunikimeve elektronike dhe të tregjeve të energjisë, kërkohet emërim me afat të caktuar, konkretisht për, të paktën, tre deri në shtatë dhe pesë deri në shtatë vjet.</p> <p>Pavarësisht nga afati i emërimit, shkarkimi i parakohshëm i drejtuesve të lartë duhet të kufizohet në situatat kur ata përmbushin për një kohë më të gjatë kushtet e kërkuara për kryerjen e detyrave të tyre. Këto kushte duhet të përcaktohen paraprakisht nga e drejta kombëtare dhe mund t'i referohen në mënyrë specifike një shkelje serioze të etikës, shkelje të rregullave të sjelljes ose konfliktit të interesit, duke minuar neutralitetin dhe objektivitetin e ARRK-së. Pakënaqësia me vendimet rregullatore të marra nga ARRK-ja ose performanca e pakënaqshme e formuluar në përgjithësi nuk mund të shërbejë si arsye për shkarkim të parakohshëm. Shkarkimi duhet të justifikohet.</p>
<p>Autonomia strukturore – kufizimet legjitime</p>	<p>Nuk kërkohet një strukturë specifike drejtuese. Në veçanti, lejohet drejtimi monokratik dhe kolegjal. Nuk ka kërkesë për strukturë të dyfishtë të drejtimit (bordi drejtues + mbikëqyrës).</p> <p>Nuk ka asnjë kërkesë për përfshirjen e parlamentit në emërimin ose shkarkimin e nivelit të lartë drejtues. Vendimet mund të merren nga qeveria në tërësi ose nga ministria e portofolit. Në rastin e rregullatorëve të tregut hekurudhor, emërimet duhet të bëhen nga një autoritet publik që nuk kryen ndonjë rol mbikëqyrës ndaj ofruesve të shërbimeve hekurudhore.</p>
<p>Autonomia financiare - kërkesat</p>	<p>ARRK-ja mund të financohet nga buxheti i shtetit. Opsionet alternative të financimit mund të përfshijnë tarifën që mbledhen nga operatorët e tregut. Duhet të ketë një alokim të veçantë për ARRK-në - buxheti i saj nuk mund të jetë pjesë e buxhetit të ministrisë së portofolit.</p>
	<p>Buxheti duhet të jetë i mjaftueshëm për kryerjen efikase të funksioneve rregullatore, megjithëse nuk ka kritere objektive të përcaktuara nga e drejta e BE-së për të vlerësuar përshtatshmërinë e alokimit buxhetor. Buxheti i alokuar duhet të menaxhohet (ekzekutohet) nga ARRK-ja në mënyrë autonome, duke respektuar rregullat e përgjithshme të menaxhimit të financave publike që kanë të bëjnë me alokimin e fondeve publike.</p>
<p>Autonomia financiare – kufizimet legjitime</p>	<p>Buxheti i ARRK-së mund të miratohet nëpërmjet procedurës standarde buxhetore të qeverisë, d.m.th., duke negociuar alokimin me ministrinë e financave, e pasuar kjo nga miratimi i propozimit buxhetor nga qeveria dhe miratimi nga Parlamenti. Alokimi buxhetor mund të marrë formën e një shume të madhe (alokimi në total) ose të një ndarje më të detajuar (p.sh., personeli, shpenzimet kapitale).</p> <p>Lejohen përgjithësisht shkurtimet buxhetore (p.sh., nga viti në vit), por konteksti është i rëndësishëm për vlerësimin e përputhshmërisë së tyre me të drejtën e BE-së. Nëse shkurtimet mbështeten në baza objektive (p.sh., kriza buxhetore) dhe zbatohen për të gjitha ose për shumicën e autoriteteve publike, ato mund të sfidohen vetëm nëse pengojnë seriozisht kapacitetin e ARRK-ve për të kryer funksionet e tyre themelore. Në një rast të tillë, ARRK-ja duhet të sigurojë prova të qarta të ndikimit të rëndësishëm dhe të dëmshëm të shkurtimeve. Të ardhurat e krijuara nga rregullatori (p.sh., nga tarifën ose gjatë) mund të transferohen në buxhetin e shtetit ose të mbahen nga ARRK-ja në mënyrë proporcionale dhe sipas kushteve të përcaktuara me ligj.</p>
<p>Autonomia drejtuese - kërkesat</p>	<p>Duhet të sigurohet personeli i mjaftueshëm, megjithëse nuk ka kritere objektive të përcaktuara nga e drejta e BE-së për të vlerësuar nivelin e kapacitetit të personelit të ARRK-së.</p> <p>Stafi dhe buxheti i alokuar duhet të menaxhohen nga ARRK-ja në mënyrë autonome. Kjo duket se përjashton ndërhyrjen e çdo organi të jashtëm në vendimet individuale për rekrutimin, ndarjen, promovimin ose ndërprerjen e marrëdhënieve të punës të stafit të ARRK-së.</p> <p>Pasi të miratohet buxheti i ARRK-së, vendimet për shpenzimet brenda këtij buxheti duhet të merren, në parim, pa një proces të posaçëm miratimi të jashtëm</p>

<p>Autonomia drejtuese – kufizimet legjitime</p>	<p>që i mundëson çdo organi të jashtëm të vendosë në mënyrë arbitrare nëse duhet të lejohen shpenzimet specifike apo jo.</p> <p>Stafi i ARRK-së mund të jetë pjesë e sistemit të shërbimit civil të qeverisë. Rregullat në lidhje me rekrutimin, kategorizimin e personelit, shpërndarjen, promovimin, vlerësimin e performancës ose ndërprerjen e marrëdhënieve të punësimit mund të zbatohen plotësisht për personelin e ARRK-ve, për sa kohë që këto rregulla nuk parashikojnë ndërhyrje të jashtme në vendimet që lidhen me anëtarët e veçantë të stafit, p.sh., në formën e emërimit nga ministria e portofolit të drejtuesve ose personelit të njërive të brendshme të ARRK-së. Aktet nënligjore të nxjerra nga qeveria, p.sh., vendosja e rregullave të hollësishme për vlerësimin e performancës ose procedurat disiplinore mund të zbatohen për sa kohë që ato nuk nënkuptojnë përfshirje të jashtme në vlerësimin ose procedurën disiplinore që u përket anëtarëve të veçantë të stafit.</p> <p>Legjislacioni për pagat mund të zbatohet plotësisht, duke përfshirë edhe shkallët e pagave të përcaktuara me ligj ose me vendim të qeverisë bazuar në delegimin e parashikuar në ligj. Zbatimi individual i këtyre rregullave duhet të mbetet vendim i strukturës drejtuese të ARRK-së.</p> <p>Rregullat e përgjithshme të kontrollit të shpenzimeve brenda qeverisë mund të zbatohen plotësisht për ARRK-të. Në varësi të sistemit të kontroleve të shpenzimeve të miratuara në vendin përkatës (shih: Fondi Monetar Ndërkombëtar 2016), kjo mund të përfshijë alokimet nga ministria e financave (dhënie e autoritetit shpenzues për periudha specifike), pagesat e centralizuara, monitorimin e ekzekutimit të buxhetit nga ministria e financave ose sistemin e miratimeve <i>ex ante</i> të ministrisë së financave për lloje të veçanta transaksionesh.</p> <p>ARRK-ja mund të marrë pjesë në një sistem shërbimesh të bashkëndara ndërqeveritare (ofrimi i shërbimeve të zyrës së pasme mbështetëse nga një organ i vetëm për institucione të shumta qeveritare), megjithëse mbi baza vullnetare dhe jo të detyrueshme, veçanërisht nëse kjo mbulon çështje të tilla si prokurimi ose rekrutimi i përqendruar.</p> <p>Ligjshmëria dhe integriteti i menaxhimit financiar, i menaxhimit të burimeve njerëzore dhe i menaxhimit operacional mund të jetë subjekt i inspektimeve të kryera nga ministria e portofolit, ministria e financave dhe organe të tjera kompetente qeveritare. Kjo kufizon kompetencat e inspektimit të organeve të pavarura të llogaridhënies, të tilla si institucionet supreme të auditimit, agjencitë kundër korrupsionit ose Avokatët e Popullit.</p>
---	---

Burimi: Analiza e *acquis* të BE-së nga SIGMA.

Koncepti i BE-së për rregullatorët e pavarur nga pikëpamja funksionale korrespondon mirë me udhëzimet e përgatitura nga OECD-ja në kuadër të *Rekomandimit të Këshillit për Politikën Rregullatore dhe Qeverisjen dhe Parimet e Praktikës më të Mirë për Politikën Rregullatore: Qeverisja e Rregullatorëve* (OECD, 2014_[46]), e ndjekur nga *Udhëzimet Praktike më të Fundit kundër Ndikimit të Padrejtë* (OECD, 2017_[47]). OECD-ja i ka vendosur gjithashtu rregullatorët në mënyrë të qartë brenda administratës publike ku ata funksionojnë me autonomi të mjaftueshme brenda kompetencave të deleguara nga legjislativi dhe brenda kornizave të politikave kombëtare. *Parimet e Praktikës më të Mirë të vitit 2014 për Politikën Rregullatore* ofrojnë në mënyrë të shprehur hapësirë për administrimin qeveritar (ministrior) të rregullatorëve që duhet të mbështeten në kompetencat e përcaktuara qartë në legjislacion. Kjo ka për qëllim të mbështesë harmonizimin "midis qëllimeve afatgjata të politikave të rregullatorit dhe prioriteteve të gjera kombëtare strategjike të përcaktuara nga përfaqësuesit e zgjedhur në ekzekutiv, kongres ose parlament" (OECD, 2016, f. 4_[48]) (OECD, 2014_[46]).

Instrumentet e OECD-së (shih Kutinë 4, dhe në veçanti Parimi 7 i *Rekomandimit të Këshillit për Politikën Rregullatore dhe Qeverisjen*) riafirmojnë rëndësinë e procedurave transparente të emërimit të nivelit të lartë drejtues të rregullatorit, theksojnë rëndësinë e stabilitetit të mandateve dhe kufizimin e arsyeve të shkarkimit të parakohshëm për lloje të veçanta të shkeljes së kodit të sjelljes ose të paafësisë. Për sa i takon çështjeve financiare, OECD-ja e vë theksin tek përfitimet e alokimeve buxhetore shumëvjeçare, në mënyrë që të zvogëlohet risku i presionit të panevojshëm gjatë negociatave buxhetore vjetore. Nevoja për sigurimin e autonomisë së shpenzimeve përbën një tjetër dimension i autonomisë financiare

(OECD, 2017^[47]) (OECD, 2014^[46]).

Kutia 4. Udhëzues i zgjedhur i OECD-së për pavarësinë e rregullatorëve

Autonomia juridike/funksionale

- Mandati i rregullatorëve duhet të përcaktohet në legjislacion.
- Ata duhet t'i raportojnë rregullisht ekzekutivit dhe/ose parlamentit për performancën e tyre dhe të veprojnë në përputhje me politikën afatgjatë kombëtare të sektorit përkatës.
- Qeveritë dhe/ose ligjvënësi duhet të monitorojnë dhe shqyrtojnë periodikisht për të parë nëse sistemi i rregullimit po funksionon, apo jo, siç parashikohet nga legjislacioni. Për të lehtësuar shqyrtime të tilla, rregullatori duhet të hartojë një grup gjithëpërfshirës dhe kuptimplotë treguesish të performancës.
- Atyre duhet t'u kërkohet gjatë kryerjes së funksioneve të tyre rregullatore në mënyrë autonome që gjithashtu të bashkëpunojnë me organet e tjera qeveritare dhe të japin këshilla në proceset e politikëbërjes.
- Ankesat kundër vendimeve të rregullatorëve duhet të shqyrtohen nga një organ i pavarur që ndodhet jashtë qeverisë.

Autonomia strukturore

- Niveli drejtues duhet të emërohet me procedurë transparente bazuar në kritere përzgjedhjeje të njohura paraprakisht.
- Duhet të kufizohet numri i mandateve të emërimit për nivelin drejtues të rregullatorëve.
- Rregulla të veçanta të konfliktit të interesit duhet të zbatohen për anëtarët e nivelit drejtues duke përfshirë regjistrat e konfliktit të interesit, deklarimin e pasurive/aksioneve/interesave ose detyrimin për të publikuar arsyetimet e vendimeve kryesore.
- Arsyet e shkarkimit duhet të përcaktohen në ligj dhe të zbatohen vetëm në raste të shkeljes së rëndë të rregullave të sjelljes.

Autonomia financiare/drejtuese

- Buxheti mund të përcaktohet në baza shumëvjeçare (p.sh., për tre vjet) dhe duhet të shpenzohet mbi bazën e autonomisë së përshtatshme dhe të përgjegjshme dhe në përputhje me rregullat e përgjithshme të shpenzimeve publike dhe të prokurimit, si dhe të auditimit që janë plotësisht të zbatueshme.
- Rregullatorët nuk duhet të përcaktojnë nivelin e tarifave të rikuperimit të kostos së tyre, ose objektin e aktiviteteve që kanë tarifa, pa mbikëqyrje të plotë të pavarur.

Burimi: Bazuar në: Parimet e praktikave më të mira të OECD-së për politikën rregullatore; krijimi i një kulture pavarësie, udhëzime praktike kundër ndikimit të padrejtë; 2012 Rekomandimi i Këshillit për Politikën Rregullatore dhe Qeverisjen

(OECD, 2014^[46]) (OECD, 2017^[47]) (Casullo, Durand dhe Cavassini, 2019^[49])

Kutia më poshtë ofron përshkrime të shkurtra të ARRK-ve shumë-sektoriale në Irlandë dhe Letoni, duke demonstruar interpretimet kombëtare të parimeve të BE-së për pavarësinë e ARRK-ve. Në disa aspekte (p.sh., regjimi i financimit), ato shkojnë përtej minimumit të kërkuar nga *acquis* e BE-së.

Kutia 5. Pavarësia e ARRK-së në veprim (Letonia, Irlanda)

Dy shqyrtimet e vlerësimit të performancës të realizuara nga Rrjeti i Rregullatorëve Ekonomik të OECD-së ofrojnë një pasqyrë të dobishme mbi mënyrat specifike të mbrojtjes së autonomisë funksionale.

Komisioni Letonez i Shërbimeve Publike (KSHP) është një rregullator me shumë sektorë përgjegjës për komunikimet elektronike, energjinë, shërbimet postare, menaxhimin e ujit dhe asgjësimin e mbetjeve. Ligji e përcakton KSHP-në si një institucion publik autonom, me pavarësi institucionale dhe funksionale dhe një bilanc të pavarur dhe llogari në Thesar. KSHP-ja financohet nëpërmjet tarifave që paguhen nga sektorët e rregulluar dhe që janë të përcaktuara me ligj e të llogaritura si përqindje e xhiros neto të shërbimeve publike, ndërkohë që Ministria e Financave e përfshin buxhetin brenda propozimit të buxhetit të shtetit që miratohet nga Parlamenti. KSHP-ja ka gjithashtu edhe marrëveshje të tjera të krijuara për të nxitur pavarësinë e tij. Për shembull, nuk merr udhëzime nga qeveria në lidhje me vendimet rregullore dhe anëtarët e bordit i nënshtrohen periudhave të pritjes pas përfundimit të mandatit të tyre.

Për më tepër, KSHP-ja varet në shumë organe publike. Ai është i detyruar ligjërisht t'i raportojë Parlamentit çdo vit dhe i nënshtrohet kontrollit të Zyrës Shtetërore të Auditimit. Llogaridhënia e KSHP-së para Parlamentit përmban prezantimin e një plani veprimi vjetor, duke përfshirë objektivat strategjike dhe operacionale. Kjo plotësohet me detyrimin për t'i paraqitur legjislativitetit raporte të aktiviteteve dhe një pasqyrë financiare të audituar çdo vit. Përveç kësaj, KSHP-ja është ftuar gjithashtu që edhe të paraqesë prova në komisionet parlamentare për një sërë çështjesh që lidhen me sektorët e rregulluar nga KSHP-ja (OECD, 2021[50]). KSHP-ja i nënshtrohet gjithashtu kontrollit të Zyrës Shtetërore të Auditimit.

Përveç ofrimit të funksionit këshillues dhe dhënies së opinioneve formale për ministritë, KSHP-ja është proaktive në bashkërendimin dhe shkëmbimin e informacionit me ministritë dhe institucione të tjera kyçe. Shkëmbimet e rregullta informale në nivel teknik dhe politik me ministritë e sektorit dhe institucionet e tjera kyçe plotësojnë proceset formale dhe marrëveshjet e koordinimit. Organizohen takime të rregullta ndërmjet, për shembull, Ministrisë të Ekonomisë, Sekretarëve të Shtetit dhe Bordit të KSHP-së. Përveç kësaj, stafi nga ministritë kryesore dhe Sekretari i Shtetit takohen çdo tremujor me Bordin e KSHP-së.

Mundësia e subjekteve të rregulluara ose e publikut për të apeluar vendimet e rregullatorit është një tjetër kontroll i rëndësishëm mbi vendimmarrjen rregullore. Konsumatorët dhe subjektet e rregulluara mund të apelojnë një akt administrativ ose veprim të KSHP-së në një Gjykatë Administrative Rajonale, e cila e gjykon çështjen si gjykatë e shkallës së parë (OECD, 2016[51]).

Komisioni për Rregullimin e Shërbimeve (KRRSH) i Irlandës është një rregullator shumë-sektorial që ka përgjegjësi për rregullimin ekonomik të sektorëve të energjisë elektrike, gazit dhe ujit, si dhe për sigurinë e energjisë. Legjislacioni themelues i tij parashikon që KRRSH-ja "do të jetë i pavarur në kryerjen e funksioneve të tij" (Akti i Rregullimit të Energjisë Elektrike, i ndryshuar, 1999). Sipas pavarësisë së tij formale, KRRSH-ja ruan pavarësinë mbi buxhetin e tij, i cili financohet tërësisht nga taksat. Qeveria dhe legjislativi nuk i shqyrtojnë apo miratojnë taksat dhe taksat nuk janë pjesë e buxhetit të qeverisë. Kuadri ligjor dhe rregullator i KRRSH-së parashikon disa rregullime të hartuara për të ruajtur pavarësinë e KRRSH-së. Për shembull, komisionerët e KRRSH-së i nënshtrohen një periudhe pritje njëvjeçare pas mandatit të tyre.

KRRSH-ja është nën kujdesin e dy ministrive, Departamentit të Komunikimeve, Veprimit Klimatik dhe Mjedisit (DKVKM) dhe Departamentit të Strehimit, Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore (DSPQV). Rregullatori gjithashtu paraqet një raport vjetor në Parlamentin irlandez nëpërmjet DKVKM-së, i cili i paraqet materialet Parlamentit. Ky kanal komunikimi pasqyron kërkesat e legjislativitetit për paraqitjen e këtyre dokumenteve në Parlament dhe jo miratimin ose vlerësimin zyrtar të dokumenteve nga Departamenti.

KRRSH-ja jep kontribut si zyrtar, ashtu edhe jo zyrtar për DKVKM-në dhe DSPQV-në për hartimin e politikave. Kontributi zyrtar merr formën e pjesëmarrjes në proceset e konsultimit dhe të dhënies së ekspertizës. Në disa raste, si p.sh., kur jep komente për legjislativitetin e BE-së, DKVKM-ja mbështetet në ekspertizën teknike të KRRSH-së. Në fakt, sipas nenit 40 të Ligjit për Shërbimet e Ujit (2) 2013, KRRSH-ja mund të këshillojë gjithashtu edhe Ministrin për zhvillimin dhe ofrimin e shërbimeve ujore.

Kontributi jo zyrtar merr formën e shkëmbimit të informacionit përmes takimeve dhe lidhjeve personale. Niveli i lartë drejtues i KRRSH-së takohet rregullisht me Ministrat ose nivelin e lartë drejtues të departamenteve përkatëse për të shkëmbyer informacione rreth aktiviteteve dhe çështjeve të sektorit. KRRSH-ja gjithashtu ofron edhe komente jo zyrtare për DKVKM-në mbi legjislacionin. Duke pasur parasysh përmasat e vogla të administratës, shkëmbimet jo zyrtare ndërmjet personelit të KRRSH-së, DKVKM-së dhe DHPLG-së ndodhin në mënyrë të zakonshme dhe duket se ato ndihmojnë komunikimin efikas. Ndonëse këto ndërveprime jo zyrtare e mbajnë kanalin e komunikimit të hapur, rishikimi i OECD-së rekomandoi që KRRSH-ja të krijojë më shumë transparencë në kanalet e shkëmbimit të informacionit dhe të koordinimit me ekzekutivin dhe të mbajë një marrëdhënie më të strukturuar dhe të parashikueshme me Parlamentin në mënyrë që të rrisë llogaridhënien e KRRSH-së. Subjektet e rregulluara mund të kundërshtojnë vendimet e politikave rregullatore të KRRSH-së përmes shqyrtimit gjyqësor në Gjykatën e Lartë ose në Gjykatën Tregtare. Ministri i DKVKM-së (OECD, 2018^[52]) (OECD, 2021^[50]).

Zgjerimi i standardeve të autonomisë tek organet jo rregullatore

Rregulloret e BE-së për strukturën institucionale të agjencive janë të fokusuara kryesisht tek ARRK-ja, por gjithashtu mbulojnë edhe disa aspekte të organeve jo rregullatore. Nocioni i pavarësisë përsëritet në kontekste të ndryshme, edhe në lidhje me llojet e tjera të agjencive. Në disa raste, garancitë e autonomisë janë të përmasave të ngjashme. Për të tjerët, ato janë të kufizuara në autonomi funksionale për kryerjen e funksioneve kryesore. Edhe për ekspertët, fragmentimi i këtyre standardeve dhe mungesa e përkufizimeve uniforme të koncepteve kyçe e bëjnë të vështirë kuptimin e kërkesave të sakta të përcaktuara nga BE-ja. Prandaj, Komisioni Evropian hartoi "Udhëzuesin për strukturat kryesore administrative që nevojiten për zbatimin e *acquis*" për vendet candidate për në BE dhe kandidatët potencialë në vitin 2013. Megjithatë, ky udhëzues nuk u botua asnjëherë dhe nuk është përditësuar. Prandaj, SIGMA bëri një rishikim të plotë të këtyre standardeve për të sjellë udhëzime të përditësuara dhe të detajuara.

Për **autoritetet kombëtare të mbrojtjes së të dhënave** janë vendosur kërkesa të gjera autonomie (Rregullorja (BE) 2016/679). Përveç sigurimit të pavarësisë së tyre të plotë dhe lirisë nga ndikimi i jashtëm gjatë kryerjes së detyrave të tyre, vendeve anëtare të BE-së u kërkohet të garantojnë:

- Burime të mjaftueshme njerëzore, teknike dhe financiare, ambiente dhe infrastrukturë.
- Autonomi për rekrutimin dhe menaxhimin e stafit.
- Alokim i veçantë buxhetor.

Anëtarët e nivelit drejtues të autoriteteve kombëtare për mbrojtjen e të dhënave duhet të emërohen përmes një procedure transparente nga parlamenti, qeveria, kreu i shtetit ose një organ i caktuar i pavarur (p.sh. organet e degës së gjyqësorit). Shkarkimi i parakohshëm i nivelit të lartë drejtues duhet të jetë i mundur vetëm në rastet e shkëljes së rëndë të rregullave të sjelljes ose në situata kur anëtari përkatës nuk i plotëson më kushtet e kërkuara për kryerjen e detyrave të tij.

Një sërë direktivash (Direktivat: 2000/43/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC dhe 2010/41/EU) kanë krijuar disa garanci të autonomisë funksionale për **organet kombëtare të barazisë**. Misioni i tyre është të trajtojnë forma të ndryshme të diskriminimit në bazë të gjinisë dhe origjinës racore ose etnike. Organet e barazisë janë institucione të tipit të Avokatit të Popullit që mbrojnë dhe promovojnë trajtimin e barabartë. Ato mund të funksionojnë ose si organe të pavarura, të specializuara për barazinë, ose funksionet e tyre mund të kryhen nga institucionet kombëtare të të drejtave të njeriut. Ekzistojnë disa shembuj të këtyre funksioneve që kryhen nga institucioni i Avokatit të Popullit (Bosnja dhe Hercegovina, Republika Çeke, Franca, Gjeorgjia, Greqia, Kosova, Letonia, Mali i Zi dhe Polonia). Pavarësisht modelit institucional, vendet anëtare të BE-së janë të detyruara t'u bëjnë të mundur atyre të ofrojnë ndihmë të pavarur për viktimat e diskriminimit, të kryejnë sondazhe të pavarura dhe të publikojnë raporte të pavarura.

Autoritetet e hetimit të sigurisë në transportin ajror, detar dhe hekurudhor janë një grup tjetër i organeve jo rregullatore që gëzojnë garanci të veçanta të autonomisë (Rregullorja (BE) Nr. 996/2010, Direktiva (BE) 2016/798 dhe 2009/18/EC). Autoriteti i hetimit të sigurisë së aviacionit civil duhet të jetë i pavarur nga pikëpamja funksionale, veçanërisht nga autoritetet e aviacionit që janë përgjegjëse për sigurinë e mjeteve fluturuese, certifikimin, funksionimin e fluturimit, mirëmbajtjen, licencimin dhe kontrollin e trafikut ajror ose funksionimin e aerodromit. Ato duhet gjithashtu të jenë të pavarura nga ana funksionale nga çdo palë ose subjekt tjetër, interesat ose misionet e të cilave mund të bien ndesh me detyrën që i është besuar autoritetit

të hetimit të sigurisë ose të ndikojnë në objektivitetin e tij. Nuk është përcaktuar shprehimisht nëse autoriteti i hetimit të sigurisë së aviacionit civil mund të mbetet brenda strukturës organizative të ministrisë përkatëse, apo jo, por në një rast të tillë, ai duhet të gëzojë patjetër garanci më të mëdha autonomie se sa një njësi organizative tipike e ministrisë. Autoritetet e hetimit të sigurisë së transportit detar dhe hekurudhor duhet të kenë pavarësi për organizimin, për strukturën ligjore dhe për vendimmarrjen e tyre nga çdo palë, interesat e së cilës mund të bien ndesh me detyrën që u është besuar. Megjithatë, kjo nuk nënkupton nevojën për të krijuar një "enklavë të pavarur" jashtë administratës publike, por, përkundrazi, kjo nënkupton nevojën për ta mbrojtur këtë autoritet nga ndërhyrja në kryerjen e hetimeve të paanshme. Direktiva thotë shprehimisht në rastin e autoriteteve kombëtare të sigurisë për hekurudhat se ky organ mund të vendoset brenda ministrisë kombëtare që është përgjegjëse për çështjet e transportit. Kjo mundësi vlen edhe për autoritetet e tjera të hetimit të sigurisë, pasi vendndodhja e tyre brenda ministrisë nuk përbën konflikt të genësishëm me funksionet e tyre.

Janë vendosur gjithashtu standarde specifike të pavarësisë për **organet gjysmë-gjyqësore të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve**, duke përfshirë organet e shqyrtimit të prokurimit (Direktiva 89/665/KEE). Nëse vendet anëtare të BE-së vendosin të krijojnë organe të shqyrtimit të prokurimeve me karakter jo gjyqësor, atëherë atyre u kërkohet të garantojnë se anëtarët e këtyre organeve emërohen dhe shkarkohen në të njëjtat kushte si anëtarët e gjyqësorit, për sa i përket autoritetit përgjegjës për emërimin e tyre, periudhën e detyrës dhe heqjen e tyre. Gjithashtu, të paktën, Kryetari i këtij organi të pavarur duhet të ketë të njëjtat kualifikime ligjore dhe profesionale si anëtarët e gjyqësorit.

Autonomia e **instituteve kombëtare të statistikave** (IKS) i nënshtrohet rregullores së BE-së (Rregullorja (KE) 223/2009). Në këtë rast, e drejta e BE-së paraqet konceptin e 'pavarësisë profesionale' të zyrtarëve që kryejnë detyrat e IKS-ve, e përcaktuar si kompetenca për të zhvilluar, prodhuar dhe shpërndarë statistika në mënyrë autonome pa marrë asnjë udhëzim nga qeveria ose organe të tjera, në lidhje me realizimin e këtij misioni. Përmbajtja e këtij parimi është e njëjtë me "pavarësinë funksionale" të përdorur në kontekstin e ARRK-ve. Në të dyja rastet, e drejta e BE-së fokusohet në sigurimin e përmbushjes autonome të funksioneve thelbësore të organeve përkatëse. Rregullorja (KE) 223/2009 përmban, në mënyrë të ngjashme si në rastin e ARRK-ve, disa kërkesa shtesë për aspekte të tjera të autonomisë së IKS-ve, siç është autonomia në lidhje me menaxhimin e brendshëm, ose parimi i emërimit të drejtuesve të IKS-ve në mënyrë transparente dhe i bazuar në merita. Për sa i përket arsyeve të shkarkimit të drejtuesve të IKS-ve, ekziston një rregull i përgjithshëm që "të mos cenohet pavarësia profesionale". Kjo mundëson një autonomi më të madhe të qeverisë për të shkarkuar drejtuesit e IKS-ve (p.sh., bazuar në vlerësimin negativ të performancës), megjithëse shkarkimi do të ishte i paligjshëm si sanksion në rast se ai lidhet me refuzimin e ndjekjes së udhëzimeve të qeverisë për kryerjen e funksioneve thelbësore.

Së fundi, në disa raste *acquis* e BE-së përdor atributin e "pavarësisë" së disa organeve, por në kontekstin specifik të ndarjes së tyre nga institucionet dhe palët e tjera për të parandaluar konfliktin e interesit dhe jo me qëllimin e krijimit të organizatave që gëzojnë status të veçantë brenda administratës qeveritare. Këto organe mbeten agjenci (ose ministri) klasike qeveritare, por duhet të ndahen nga pikëpamja institucionale nga organet që ata mbikëqyrin. Kjo vlen për institucionet e mëposhtme:

- Organet kombëtare të akreditimit duhet të jenë të pavarura nga organet e vlerësimit të konformitetit që ata vlerësojnë (Rregullorja (EC) 765/2008).
- Autoritetet e mbikëqyrjes së tregut duhet të veprojnë në mënyrë të pavarur nga operatorët e tregut që ata kontrollojnë (Rregullorja (EC) 765/2008).
- Organizmat certifikues duhet të jenë të pavarur nga agjencitë e pagesave që menaxhojnë pagesat e Politikës së Përbashkët Bujqësore, të cilat janë subjekt i auditimit të agjencive certifikuese (Rregullorja (BE) 1306/2013).
- Organet kombëtare të zbatimit që mbrojnë të drejtat e pasagjerëve kur udhëtojnë në det dhe në rrugë ujore të brendshme duhet të jenë të pavarura nga operatorët e tregut (Rregullorja (BE) 1177/2010).
- Autoritetet rregullatore në fushën e menaxhimit të mbetjeve radioaktive duhet të jenë të ndara nga të gjitha organet që merren me promovimin ose përdorimin e energjisë bërthamore ose materialit radioaktiv (Direktiva e Këshillit 2011/70/Euratom).

- Organet e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve për mosmarrëveshjet që lidhen me aksesin në rrjetet e transportit dhe në vendet e magazinimit për qëllime të ruajtjes gjeologjike të dioksidit të karbonit të prodhuar dhe të kapur duhet të jenë të pavarura nga palët e përfshira në mosmarrëveshje të tilla (Direktiva 2009/31/KE).

Përmbledhje – Standardet e BE-së për agjencitë kombëtare

Në përgjithësi, qeveritë kombëtare mund të vendosin vetë për organizimin e administratës publike, megjithëse objekti i *acquis* së BE-së që rregullon këto çështje është zgjeruar gradualisht për të mbështetur zbatimin efikas nga administrata kombëtare të legjislacionit të BE-së. Qëllimi i legjislacionit të BE-së është të mbrojë autoritetet kombëtare përkatëse nga ndikimi dhe presioni i panevojshëm i tregjeve, grupet e interesit dhe politikanët e zgjedhur. BE-ja ka një interes të veçantë për ARRK-të gjë që ka çuar në rregullimin më të gjerë të mundshëm.

Megjithatë, ARRK-të nuk përbëjnë një "degë të katërt të qeverisjes". Autonomia funksionale është karakteristika qendrore që kërkohet nga legjislacioni i BE-së, d.m.th., kompetenca të garantuara zyrtarisht për të zbatuar kompetencat e tyre rregullatore pa ndikim të jashtëm, përveç shqyrtimit gjyqësor të vendimeve rregullatore. Të gjitha standardet e tjera në lidhje me statusin ligjor, përbërjen e strukturës së drejtimit, çështjet financiare ose të menaxhimit të burimeve njerëzore e veçojnë statusin e ARRK-ve vetëm në një masë të kufizuar nga agjencitë e tjera publike. Si të tilla, ARRK-të mbeten të vendosura në mënyrë solide brenda degës ekzekutive të shtetit.

Nacionin që politikanët e zgjedhur nuk duhet të ndërhyjnë në procedurat apo vendimet individuale, ose që nëpunësit civilë duhet të jenë të varur nga ligji, jo nga vullneti i udhëheqësve politikë, nuk e ka shpikur BE-ja. Megjithatë, e drejta e BE-së është më e qartë për sa i përket kufizimit të pushtetit ministror mbi aktet administrative të ARRK-ve. Përveç kësaj, kur këto realitete përkthehen në zgjerimin e BE-së (Ballkani Perëndimor) dhe kontekstin e fqinjësisë, ato humbasin në përkthim.

III. Përvoja ndërkombëtare dhe instrumentet e drejtimit të agjencisë

Instrumentet e menaxhimit dhe të mbikëqyrjes ministrore për të balancuar autonominë dhe kontrollin e agjencisë

Të gjitha qeveritë kërkojnë të njëjtin ideal në lidhje me menaxhimin e agjencive – një kuadër rregullator dhe institucional që vendos ekuilibrin e përsosur midis autonomisë së agjencisë dhe kontrollit. Një kuadër i tillë i balancuar në mënyrë të përsosur do t'u jepte agjencive autonomi të gjerë, por në të njëjtën kohë do të siguronte mbikëqyrjen e rezultateve të arritura dhe do të mundësonte kontrollin dhe menaxhimin e duhur të riskut. Arritja e këtij ekuilibri nënkupton shmangien e mikromenaxhimit të agjencive nga njëra anë dhe një vakum qeverisës nga ana tjetër. Mikromenaxhimi minon vetë qëllimin e krijimit të agjencive – nëse agjencia menaxhohet në të njëjtën mënyrë si një njësi organizative në një ministri, atëherë cila është vlera e shtuar e statusit të saj zyrtarisht të dallueshëm organizativ? Një vakum qeverisës, i karakterizuar nga mungesa e pritshmërive të përcaktuara qartë për agjencitë, mungesa e skemave të menaxhimit të performancës të orientuara drejt rezultateve dhe ndërhyrjeve të rastësishme në operacionet e tyre, është problematik sepse ministria e portofolit mbetet në fund të fundit përgjegjëse për performancën e të gjithë fushës së politikave duke përfshirë edhe detyrat e transferuara tek agjencitë.

Tabela 5. Në kërkim të ekuilibrit: kalibrimi i menaxhimit ministror të agjencive

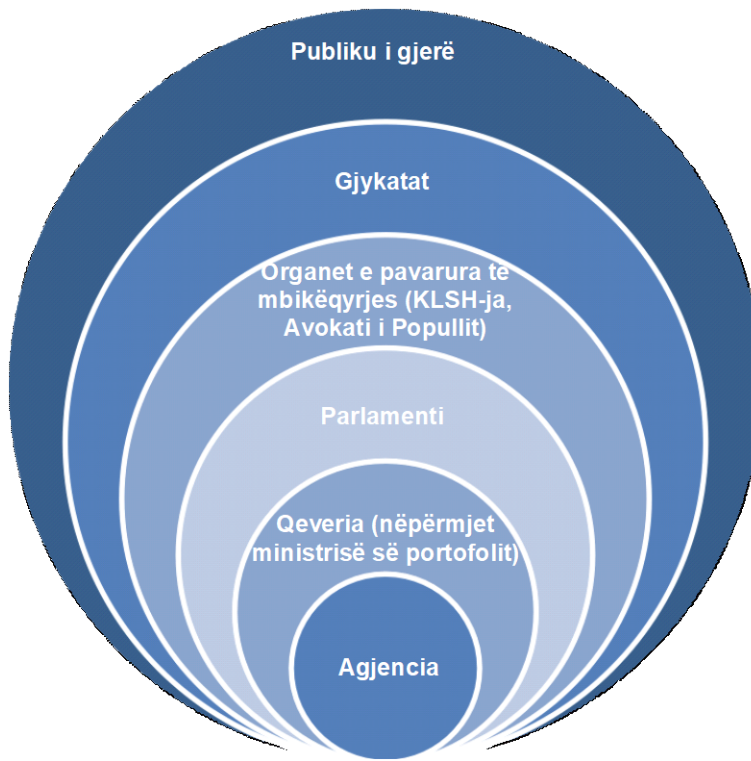
ÇEKUILIBRI: VAKUMI QEVERISËS	EKUILIBRI	ÇEKUILIBRI: MIKRO-MENAXHIMI BUROKRATIK
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ndikimi i kufizuar i ministrisë (qeverisë) në qeverisjen e agjencisë, p.sh., niveli i lartë drejtues i emëruar nga parlamenti, plani i punës dhe buxheti i miratuar vetëm nga parlamenti; ▪ Mungesa e detyrimeve raportuese të qarta ndaj ministrisë; ▪ Mungesa e kompetencave mbikëqyrëse të ministrisë, p.sh. e drejta për të nxjerrë udhëzime; ▪ Agjencia artikulon politikën e qeverisë për sektorin. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ndërhyrja e kufizuar e ministrisë në drejtimin e përditshëm, p.sh., ndërhyrja e kufizuar në miratimet <i>ex ante</i> të disa aktiviteteve, në auditimin <i>ex post</i> financiar, të përputhshmërisë dhe të performancës; ▪ Ministria e autorizuar për nxjerrjen e udhëzimeve të përgjithshme të politikave; ▪ Qëllimet dhe objektivat e negociuar dhe të dakordësuar ndërmjet ministrisë dhe agjencisë 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kompetenca e pakufizuar e ministrisë për të emëruar/shkarkuar nivelin e lartë drejtues. ▪ Ndikimi i gjerë i ministrisë në drejtimin e përditshëm, p.sh., menaxhimi i stafit, strukturat e brendshme, miratimet <i>ex ante</i> që kërkojnë për shumicën e operacioneve (p.sh., vendimet për shpenzimet); ▪ Kompetencat e pakufizuara të ministrisë për të nxjerrë instruksione dhe udhëzime detyruese për të gjitha çështjet; ▪ Qëllimet dhe objektivat e vendosura në mënyrë të detyruar nga ministria

Është e lehtë të biesh dakord për një qasje të ekuilibruar të qeverisjes si një qëllim kryesor, por është më e vështirë për ta përkthyer këtë objektiv në udhëzime specifike. Vendosja e rregullave bazë që përshkruajnë marrëdhëniet ndërmjet një ministrie dhe agjencive që veprojnë në fushën e saj është një hap i parë i dobishëm. Këto rregulla duhet të garantojnë që agjencitë të jenë përgjegjëse për zbatimin e politikave të hartuara nga qeveria dhe të qartësojnë shkallën e nevojshme të autonomisë së agjencive duke bërë një dallim të qartë midis formave legjitime dhe të atyre të ekzagjeruara të ndërhyrjes së ministrive për lloje të ndryshme agjencish me nivele të ndryshme autonomie. Këto rregulla duhet të përcaktohen në legjisllacionin përkatës. Rekomandohet që duhet të zhvillohen modelet e qeverisjes dhe strukturat organizative në rastet kur krijohet një agjenci e re dhe kuadri ligjor nuk është i fortë. Pasi të jepet autonomia, veçanërisht në një mjedis në tranzicion, agjencitë mund të përdorin marrëdhëniet e tyre me palët e interesuara dhe mediat për t'i rezistuar ndryshimeve që nuk ui pëlqejnë. (Beblavy, 2002, f. 32^[53])

Menaxhimi ministror përfaqëson vetëm një nivel të mbikëqyrjes dhe llogaridhënies që zbatohet për agjencitë. Nëse modeli gjithëpërfshirës për llogaridhënien e agjencisë është projektuar siç duhet, ai do të trajtonte nivele të shumta. Ai përfshin aktorë të shumtë që mbikëqyrin veprimet e agjencive. Disa prej tyre

kanë kompetenca të vendosin sanksione (gjykatat, parlamentet) ose të japin shpërblime (parlamentet) për agjencitë, të tjerët janë të autorizuar vetëm të kërkojnë informacion ose të kryejnë hetime (organet e pavarura mbikëqyrëse, publiku i gjerë).

Figura 4. Nivelet e përgjegjësisë së agjencisë



Publiku i gjerë: kërkimi i informacionit publik; dhënia e reagimeve nga klientët për performancën.

Organet e pavarura mbikëqyrëse: kryerja e hetimeve për shkeljet e pretenduara të të drejtave të njeriut nga agjencia (Avokati i Popullit); auditimi i jashtëm financiar, i përputhshmërisë dhe performancës (KLSH-ja).

Gjykatat: Shqyrtimi i akteve administrative të agjencisë.

Parlamenti: Kërkimi i informacionit dhe dokumenteve; organizimi i seancave dëgjimore në lidhje me aktivitetet e agjencisë; në disa raste, përfshirja në emërimin e drejtuesve të nivelit të lartë; mbikëqyrja buxhetore nga Komisioni Parlamentar i Financave

Shkalla e autonomisë nga ministria mbetet kriteri qendror që bën dallimin e llojeve të ndryshme të agjencive. Kjo është demonstruar në praktikën ndërkombëtare. Në disa vende, tipologjia zyrtare e agjencive përcaktohet nga ligjet organike për administratën publike. Në raste të tjera, nuk ka tipologji zyrtare, por zakonisht njihen lloje të ndryshme agjencish. Tabela e mëposhtme jep shembuj të tipologjive të agjencive administrative në vende të përzgjedhura që përfaqësojnë tradita të ndryshme administrative evropiane.

Tabela 6. Tipologjitë e agjencive publike në vende të përzgjedhura evropiane

Vendi	Lloji
Bullgaria	<ul style="list-style-type: none"> Agjencitë shtetërore – të krijuara me ligj ose me Vendim të Këshillit të Ministrave; person juridik buxhetor në varësi të drejtpërdrejtë të Këshillit të Ministrave përgjegjës për zhvillimin dhe zbatimin e politikave në zonat ku nuk kishte ministri. Kryetari emërohet nga Këshilli i Ministrave. Komisionet shtetërore – të krijuara me ligj ose me Vendim të Këshillit të Ministrave; subjekti juridik buxhetor, organ kolegjal në varësi të drejtpërdrejtë të Këshillit të Ministrave përgjegjës për licencat, lejet dhe kontrollin. Anëtarët emërohen nga Këshilli i Ministrave. Agjencitë Ekzekutive – të krijuara me një vendim të Këshillit të Ministrave; organi i jep llogari ministrisë përkatëse, përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve administrative. Drejtori emërohet nga ministri përkatës.
Gjermania	<ul style="list-style-type: none"> Administrim i drejtpërdrejtë – nuk ka personalitet juridik, funksionon nën mbikëqyrjen ligjore dhe funksionale të ministrisë mëmë, buxheti i saj është pjesë e buxhetit të ministrisë, zakonisht qeveriset nga organe drejtuese monokratike. Administrim jo i drejtpërdrejtë – personalitet juridik i së drejtës publike, mbikëqyrje e kufizuar e ministrisë mëmë (mbikëqyrje ligjore), buxhet i veçantë, më shumë fleksibilitet në menaxhimin e burimeve njerëzore, shpesh e menaxhuar nga borde kolegjiale të përbëra nga anëtarë të emëruar nga aktorë të ndryshëm.
Malta	<ul style="list-style-type: none"> Departamentet – opsioni i paracaktuar për kryerjen e funksioneve të zbatimit të politikave nën drejtimin e ministrisë përkatëse. Agjencitë – organe që kanë një personalitet juridik të veçantë dhe të dallueshëm dhe e aftë për të lidhur kontrata, për të punësuar personel, për të përfutur, mbajtur dhe disponuar çdo lloj pasurie për qëllime të veprimtarisë së tyre, si dhe për të paditur dhe për t'u paditur. Qeveria mund të nxjerrë udhëzime për të garantuar që agjencitë të koordinojnë aktivitetet e tyre me agjencitë, departamentet, entet qeveritare dhe këshillat vendorë sipas rastit; zbaton masa për të përmirësuar performancën e agjencive dhe cilësinë e shërbimeve që ato ofrojnë për publikun. Qeveria duhet të lidhë marrëveshje performance me çdo agjenci.
Holanda	<p>Agjencitë kontraktore (ekzekutive) – nuk kanë personalitet juridik dhe janë plotësisht në varësi të ministrive të portofolit; janë autonome në lidhje me menaxhimin e përditshëm, por me autonomi të kufizuar financiare.</p> <ul style="list-style-type: none"> Organet Autonome Administrative (ZBO) – më autonome, shumica e tyre kanë personalitet juridik të së drejtës publike ose private. Ministrinë i mbikëqyrin kryesisht përmes marrëveshjeve të performancës.
Sllovenia	<ul style="list-style-type: none"> Organet brenda ministrive – të krijuara me rregullore qeveritare, nuk kanë personalitet juridik të veçantë, funksionojnë nën mbikëqyrjen e nën drejtimin e ministrit, financohen nëpërmjet planit financiar të miratuar nga ministri që është plotësisht përgjegjës për performancën e tyre. Agjencitë publike – të krijuara me ligje të veçanta, kanë personalitet juridik të veçantë, gëzojnë pavarësi operationale, mbikëqyrjen nga ministria përkatëse, financohen me fondet e dakordësura me ministrinë ose me tarifa të përcaktuara në legjislacion.
Mbretëria e Bashkuar	<ul style="list-style-type: none"> Agjencitë ekzekutive – mbeten pjesë e departamenteve qeveritare, janë të krijuara për të kryer funksionet e zbatimit të politikave nën hierarkinë e departamenteve, me staf të përbërë nga nëpunës civilë, të përfshirë në buxhetin e departamentit. Organet publike që nuk janë departament – operojnë në mënyrë të pavarur nga ministrat që janë përgjegjës për performancën e tyre të përgjithshme, kanë buxhet të veçantë, departamenti përcakton kuadrin e tyre strategjik. Departamentet jo ministore – ato janë të ngjashme me departamentet normale qeveritare për sa i përket funksioneve, por nuk janë subjekt i mbikëqyrjes së drejtpërdrejtë politike të ministrave, kanë buxhet të veçantë, vendosin politikat e tyre të ofrimit të shërbimeve, megjithëse ministria përkatëse mund të përcaktojë kuadrin strategjik.

Burimi: Ligji i Bullgarisë për Administratën, nr. 130/5.11.1998; Ligji i Sllovenisë për Administratën Publike i vitit 2002; Ligji i Sllovenisë i vitit 2002 për agjencitë publike; Akti i Administratës Publike të Maltës 2019; Zyra e Kabinetit 2016; Bach 2012; Yesilkagit & Van Thiel 2008.

Tabela tregon një qasje mjaft të qëndrueshme ndaj projektit të arkitekturës së agjencisë në të gjitha vendet. Qasja më e zakonshme duket se është dallimi i dy ose tre llojeve të agjencive që ndryshojnë nga ministria e portofolit nga distanca institucionale, pra nga dimensionet e llogaridhënies. Megjithatë, duhet theksuar se edhe agjencitë shumë autonome mbeten të përfshira në administratën publike ku qeveria ka kompetenca të gjera mbikëqyrjeje, bashkërendimi dhe kontrolli, në veçanti ministria e portofolit. Rregullimi i marrëdhënieve ndërmjet ministrive dhe organeve të pavarura administrative (ZBO) në Holandë është një ilustrim i mirë i këtij modeli (Kutia 5). ZBO-të përfaqësojnë llojin më autonom të agjencive holandeze (përfshirë autoritetet rregullatore), por ato mbeten të vendosura në mënyrë shumë solide brenda aparatit administrativ të qeverisë.

Kutia 6. Kompetencat ministore ndaj Organeve të Pavarura Administrative (ZBO) në Holandë

Qeverisja: Ministria e portofolit ka kompetencën për të emëruar dhe shkarkuar anëtarët e nivelit të lartë drejtues të ZBO-ve. Ajo vendos edhe për pagën e nivelit të lartë drejtues.

Çështjet e politikave: në lidhje me çështjet e politikave, ministria mund të vendosë rregulla politikash në funksion të kryerjes së detyrave kryesore të agjencisë. Gjithashtu, ajo mund të anulojë një vendim të marrë nga një ZBO (me përjashtim të autoriteteve rregullatore, ku e drejta e BE-së përjashton rishikimin ministror të vendimeve të marra nga rregullatori). Ligji gjithashtu i jep ministrisë kompetencë të përgjithshme për të marrë çfarëdo masash të nevojshme nëse një ZBO 'neglizhon seriozisht detyrat e saj'. ZBO-së i kërkohet të paraqesë raportin e saj vjetor pranë ministrisë.

Menaxhimi financiar: Propozimi buxhetor i ZBO-së duhet t'i paraqitet ministrisë së portofolit për miratim.

Miratimet *ex ante*: Ministria mund të vendosë që veprimet e mëposhtme të ZBO-së të kërkojnë miratimin *ex ante* të ministrisë: krijimi ose fitimi i interesit në një person juridik; fitimi i të drejtës së pronësisë, tjetërsimi ose hipotekimi i pronës së regjistruar; lidhja e marrëveshjeve të kredisë dhe e marrëveshjeve të huasë; lidhja e marrëveshjeve me anë të të cilave autoriteti administrativ autonom merr përsipër të japë garanci, duke përfshirë sigurinë për borxhet e palëve të treta, ose me anë të së cilës ai hyn si garantues ose debitor solidar ose garanton realizimin e marrëveshjes nga një palë e tretë; paraqitja e kërkesës së falimentimit ose mbrojtja nga kreditorët.

Burimi: Akti Kuadër i Autoriteteve Administrative Autonome i vitit 2006

Në disa vende të tjera evropiane Ministrive të portofolit u jepen kompetenca të ngjashme me agjencitë që operojnë në fusha të ndryshme të politikave. Tabela e mëposhtme paraqet instrumentet e menaxhimit ministror të marra nga ligjet kuadër për administratën publike në një numër vendesh të zgjedhura evropiane. Ajo fokusohet në vendet ku ligjet përkatëse kuadër për administratën publike e rregullojnë këtë çështje në mënyrë të përgjithshme për të gjitha agjencitë. Kjo dëshmon një qasje relativisht të qëndrueshme, ku ministrinë e portofolit kanë në dispozicion mjete të ngjashme, në mënyrë që të sigurohet zbatimi i qëndrueshëm i ligjeve dhe politikave të qeverisë nga aparati nën-ministror.

Tabela 7. Vendet e përzgjedhura evropiane me ligje kuadër – shembuj të instrumenteve të menaxhimit ministror

Vendi	Instrumentet ministore të menaxhimit
Estonia	<p>Për agjencitë dhe inspektoratet ekzekutive në varësi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Miratimi i statutit; ▪ Krijimi, riorganizimi dhe shkëputja e degëve lokale; ▪ Emërimi dhe shkëputja e drejtuesve të institucioneve; ▪ Monitorimi i performancës; ▪ Ushtrimi i kontrollit mbikëqyrës mbi vendimet në aspektin e ligjshmërisë dhe qëllimit (nuk zbatohet për organet rregullatore); ▪ Specifikimi i strukturës së brendshme dhe i regjimit të qeverisjes; ▪ Miratimi i buxhetit.
Malta	<p>Për të gjitha organet në varësi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dhënia e drejtimeve dhe përcaktimi i objektivave, me përjashtim të çështjeve ku departamenti është i detyruar me ligj të veprojë në mënyrë të pavarur; ▪ Monitorimi dhe vlerësimi i performancës në lidhje me këto drejtime dhe synime; ▪ Sigurimi i kryerjes së funksioneve dhe ofrimit të shërbimeve publike në kohë, në mënyrë efektive, efikase dhe ekonomike.
Polonia	<p>Për të gjitha organet në varësi (përveç rasteve kur ligji i posaçëm shprehet ndryshe):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Paraqitja e propozimit të statutit të organit në varësi për miratimin e Kryeministrit; ▪ Krijimi dhe shkëputja e organeve në varësi; ▪ Emërimi dhe shkëputja e drejtuesve të organeve në varësi;

	<ul style="list-style-type: none"> Inspektimi dhe mbikëqyrja e aktiviteteve të tyre; Nxjerrja e udhëzimeve të politikave detyruese që mund të mos lidhen me çështjet e zgjidhura gjatë procesit administrativ; Në disa raste, sjellja si organ apelimi në procedimin administrativ.
Sllovenia	<p>Për organet brenda ministrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> Emërimi dhe shkarkimi i kreut (qeveria me propozimin e ministrit); Miratimi i buxhetit dhe planit vjetor të organit përkatës me propozim të titullarit të tij; Përcaktimi i organizimit të brendshëm të organit përkatës me propozim të titullarit (që në praktikë nënkupton miratimin e propozimit të titullarit); Nxjerrja e udhëzimeve të përgjithshme; Nxjerrja e udhëzimeve dhe urdhrave të detyrueshëm për ndërmarrjen e specifikimeve; Përfaqësimi i organit përkatës para qeverisë dhe Parlamentit; Mbikëqyrja e punës së organit; Rishikimi i raportit vjetor; Kërkimi i informacionit, dokumenteve dhe raporteve; Sjellja si organ ankimor në procedurën administrative. <p>Për agjencitë publike:</p> <ul style="list-style-type: none"> Emërimi i anëtarëve të bordit (qeveria me propozim të ministrit); për disa organe rregullatore (komunikim elektronik, energji) bordi emërohet nga Parlamenti me propozim të qeverisë; Monitorimi i ligjshmërisë, efikasitetit dhe efektivitetit të punës së agjencisë përkatëse (përfshihen organet rregullatore); Marrëveshja për buxhetin vjetor të agjencisë; Vepron si organ apelimi në procedurat administrative (përfshihen organet rregullatore); Miratimi i marrëveshjeve të kredisë; Miratimi i alokimit të tepcës së të ardhurave në raport me shpenzimet.

Burimi: Akti i Qeverisë së Republikës së vitit 2005 (Estoni); Akti i Administratës Publike 2019 (Maltë); Ligji i 1996 për Këshillin e Ministrave (Poloni); Ligji i 2002 mbi Administratën Publike dhe Ligji i 2002 mbi Agjencitë Publike (Slloveni)

Shënim: Instrumentet e drejtimit ministror të përcaktuara në ligjet kuadër për administratën publike mund të modifikohen ose çaktivizohen në funksion të organeve individuale nga legjislacioni i veçantë që rregullon statusin e tyre.

Në Irlandë është përdorur një qasje paksa e ndryshme, ku kornizat e qeverisjes ministrore nuk përcaktohen në detaje me ligj, por janë subjekt i marrëveshjeve të mbikëqyrjes ndërmjet ministrisë dhe agjencisë, duke mundësuar një shkallë të caktuar fleksibiliteti dhe rregullime më të përshtatura. Megjithatë, edhe në këtë rast, Kodi i Praktikës për Qeverisjen e Organeve Shtetërore përcakton elementët kryesorë të kuadrit të qeverisjes në nivel qendror. Ky dokument krijon një katalog të mekanizmave të menaxhimit dhe rendit çështjet që do të rregullohen në detaje përmes marrëveshjeve të mbikëqyrjes ndërmjet ministrive dhe agjencive nën kujdesin e tyre.

Figura 5. Komponentët ndërtues të kuadrit të drejtimit ministror të agjencive. Rasti i marrëveshjes së Mbikëqyrjes në Irlandë

Rolet dhe përgjegjësitë e përcaktuara qartë në përputhje me legjislacionin në fuqi që mbështet agjencinë	Niveli i përputhshmërisë me Kodin e Praktikës së Qeverisjes së Organeve Shtetërore	Përafrimi i Deklaratës së Strategjisë me Deklaratën e Strategjisë së ministrisë së portofolit
<p>Marrëveshjet e realizimit të performancës</p> <p>(qëllimet dhe objektivat vjetore dhe shumëvjeçare që specifikojnë nivelin e pritshëm të performancës së agjencisë)</p>	<p>Rishikimet kritike periodike</p> <p>(analiza e nevojës për vazhdimin e agjencisë si një organ i pavarur dhe masat e mundshme për përmirësimin e llogaridhënies, efikasitetit dhe efektivitetit të saj)</p>	<p>Paga dhe pensioni</p> <p>(rregullat për pagat dhe format e tjera të kompensimit të vendosura në përputhje me standardet e qeverisë)</p>

Burimi: Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe Reformës 2016

Katalogu i mekanizmave specifike të menaxhimit ministror është i ngjashëm në të gjithë vendet evropiane. Kriteri më i rëndësishëm që diferencon shtrirjen e ndërhyrjes së ministrive në autonominë e një agjencie është lloji i agjencisë. Një numër instrumentesh mund të çaktivizohen për të pasur më shumë agjenci autonome. Nuk ka asnjë standard uniform për përcaktimin e ndarjes së organeve individuale për llojin përkatës të agjencive. Megjithatë, në kontekstin e Hapësirës Administrative Evropiane (vendet anëtare të BE-së dhe ato që harmonizojnë legjislacionin e tyre me të drejtën e BE-së), faktorët vendimtarë që duhen

marrë parasysh janë standardet e autonomisë të formuluar në *acquis* të BE-së për lloje të veçanta agjencish, veçanërisht ARRK-të. Kuadri qeverisës i agjencive duhet të njohë statusin e tyre të veçantë në disa dimensione, duke siguruar që ato të jenë pjesë e administratës qeveritare dhe të mbeten subjekt i një regjimi efikas të llogaridhënies së orientuar drejt rezultateve.

Sistemet e menaxhimit të performancës

Gurthemeli i marrëdhënies ministri-agjenci është menaxhimi i performancës i orientuar drejt rezultateve që kombinon autonominë operacionale të agjencive me llogaridhënien për rezultatet e ofruara, pavarësisht nga lloji i agjencisë. Agjencitë duhet t'u japin llogari ministrive për arritjen e qëllimeve dhe objektivave të përcaktuara qartë. Ekzistojnë modele të ndryshme të një menaxhimi të tillë të performancës. Në praktikën ndërkombëtare, mund të dallohen dy modele të menaxhimit të performancës së agjencive të orientuara drejt rezultateve:

- **Modeli uniform dhe modeli i rregulluar në mënyrë rigoroze.** Ky model mbështetet në rregullimin e detajuar të të gjithë procesit të planifikimit, të matjes dhe vlerësimit të performancës. Qëllimet, treguesit dhe objektivat paraqiten në mënyrë të strukturuar, duke përdorur një matricë të standardizuar të performancës. Komunikimi ndërmjet ministrisë dhe agjencisë rregullohet me ligj me ndarje rigoroze të detyrave në proces, duke lënë pak hapësirë për negociata apo diskutime mbi planet dhe performancën e agjencive.
- **Modeli fleksibël dhe i decentralizuar.** Ky model karakterizohet nga një kuadër legjislativ modest dhe një rol më i madh për praktikën administrative të konsoliduar mirë, si dhe nga një model më fleksibël, ndonjëherë kontraktual, i marrëdhënieve ndërmjet ministrisë dhe agjencisë. Ai gjithashtu përqendrohet më pak tek zbatimin rigoroz i konceptit të menaxhimit sipas objektivave. Objektivat nuk shoqërohen gjithmonë me tregues dhe objektiva të matshëm, por të fokusuar tek përcaktimi i prioriteteve dhe detyrave me rëndësi të veçantë.

Të dy modelet kanë avantazhet dhe disavantazhet e tyre. Modeli fleksibël dhe i decentralizuar mund të jetë i vështirë për t'u zbatuar në administrata pa një traditë të gjatë të "kulturës së performancës". Modeli i fundit mund të duket burokratik dhe i ngurtë, por ai kontribuon për një qëndrueshmëri më të madhe në të gjithë qeverinë dhe ndihmon në zbatimin e rregullave bazë të menaxhimit të bazuar në rezultate për institucionet që nuk janë të njohur me këtë model. Modeli i mëparshëm u zbatua nga Portugalia, ku sistemi i menaxhimit të performancës dhe dokumentet e hartuara në kuadër të këtij procesi rregullohen në detaje me ligj (kutia 6).

Kutia 7. Sistemi i Integruar i Menaxhimit dhe Vlerësimit të Performancës në Administratën Publike (SIMVPAP) në Portugali

Sistemi i Integruar i Menaxhimit dhe Vlerësimit të Performancës në Administratën Publike (SIMVPAP) u fut në vitin 2004 si një sistem gjithëpërfshirës i menaxhimit dhe vlerësimit të performancës i përbërë nga tre komponentë: (1) Sistemi për vlerësimin e performancës së organeve administrative (SIMVPAP 1); (2) Sistemi për vlerësimin e performancës së drejtuesve në administratën publike (SIMVPAP 2); dhe (3) Sistemi i vlerësimit të performancës së punonjësve në organet e administratës publike (SIMVPAP 3). Çdo sistem rregullohet në detaje me ligj dhe akte nënligjore të Qeverisë.

SIMVPAP 1 është elementi më i rëndësishëm i sistemit në kuadrin e marrëdhënive ministri-agjenci. Ai përfshin një cikël të plotë të menaxhimit të performancës së bazuar në rezultate, duke filluar nga vendosja e objektivave strategjike shumëvjeçare të bazuara në mision për çdo organ, përmes vendosjes së objektivave vjetore, treguesve të performancës dhe objektivave, deri tek vlerësimi i arritjes së tyre dhe identifikimi i çdo divergjence në përmbushjen e tyre, si dhe shkaqet e tyre. Objektivat propozohen nga çdo institucion, por ato i nënshtrohen miratimit nga ministria e portofolit. Vlerësimi i performancës fillon me një vetëvlerësim të kryer nga institucioni përkatës. Rezultatet paraqiten në raportin vjetor të institucionit. Përveç analizës së zbatimit të objektivave, raporti vjetor duhet të përfshijë vlerësimet e përdoruesve të shërbimeve të ofruara nga institucioni, shpjegimin e çdo mosarritje të rezultateve të pritura, masat e planifikuara për përmirësimin e performancës dhe krahasimet me performancën e shërbimeve të ngjashme, si në nivel kombëtar ashtu edhe në nivel ndërkombëtar.

Vetëvlerësimi pasohet nga një analizë kritike e bërë nga njësia e ministrisë së portofolit përgjegjëse për planifikimin, strategjinë dhe vlerësimin. Ministrisë i kërkohet jo vetëm të shqyrtojë performancën e organeve individuale në varësi, por edhe të krahasojë performancën në të gjitha organet nën mbikëqyrjen e saj dhe të veçojë ata që kanë performancë më të mirë dhe më të dobët. Bazuar në vetëvlerësimin dhe shqyrtimin e realizuar nga ministria e portofolit, procesi përmbillet me pikën përfundimtare të propozuar nga titullari i institucionit dhe të miratuar nga ministri i portofolit: a) Performancë e mirë – janë arritur të gjithë objektivat dhe performanca e realizimit të disa objektivave ishte më e lartë se sa pritej; b) Performanca e kënaqshme – janë arritur të gjitha ose të paktën shumica e objektivave përkatës; dhe c) Performancë e pamjaftueshme/e dobët – nuk u arritën objektivat më të rëndësishme.

Burimi: Ligji nr. 66-B/2007 i datës 28 dhjetor 2007 për krijimin e sistemit të integruar të menaxhimit dhe të vlerësimit të performancës në Administratën Publike; (Madureira, Rando dhe Ferraz, 2020^[54])

Disa vende të tjera ndjekin një qasje më fleksibël. Për shembull, agjencitë qeverisëse përmes letrave udhëzuese vjetore (letrat e ndarjes së buxhetit) janë karakteristike për Norvegjinë dhe Suedinë, ndërkohë që kontratat e performancës janë mjeti kryesor që rregullojnë marrëdhëniet ministri-agjenci në Finlandë ose Irlandë. Duke pasur tradita të gjera të agjencive dhe autonomisë së agjencisë, këto vende zgjedhën qasje më pak rigorozë për menaxhimin e performancës. Në veçanti, duke ndjekur parimin e përgjithshëm të menaxhimit të orientuar drejt rezultateve, ato nuk kërkojnë marrëveshje për të gjitha objektivat e agjencive dhe objektivat sasiorë të detajuar për secilën prej tyre. Ato ofrojnë gjithashtu edhe hapësirë më të madhe për përshtatjen e rregullave të përgjithshme të procesit të menaxhimit të performancës me preferencat individuale dhe praktikën e ministrive dhe agjencive përkatëse.

Kutia 8. Qeverisja e agjencive përmes letrave vjetore të alokimeve buxhetore dhe kontratave të performancës (Suedi, Norvegji, Irlandë, Finlandë)

Suedia është e njohur për traditën e saj të gjatë të agjencive publike (që daton të paktën në shekullin e nëntëmbëdhjetë) dhe modelin e saj të aplikuar në mënyrë të vazhdueshme të ministrive të vogla përgjegjëse vetëm për politikëbërjen e shoqëruar nga një numër i madh agjencish që kryejnë të gjitha funksionet operacionale. Edhe autonomia e gjerë e agjencive e garantuar në nivel kushtetues është karakteristike për këtë model. Që nga vitet 1970, modeli i qeverisjes për agjencitë evoluoi gradualisht duke kaluar nga rregulloret e detajuara tek menaxhimi sipas objektivave. Instrumentet qendrore të menaxhimit janë letrat vjetore të ndarjes së buxhetit (*regeringsbrev*) që Qeveria ia drejton çdo agjencie. Projekt letrat përgatiten nga ministrinë përkatëse, por miratohen nga e gjithë Qeveria. Format i letrave është uniform. Zakonisht ato përbëhen nga elementët e mëposhtëm:

- Një listë e objektivave dhe kërkesave kryesore për mënyrën se si do t'i raportohet Qeverisë zbatimi i tyre – është interesante të theksohet se formulimi i objektivave rrallë i plotëson kriteret e njohura SMART (specifike, të matshme, të arritshme, të lidhura dhe me afate kohore) të cilat janë shpesh të paqarta dhe të përgjithshme.
- Kërkesa të tjera raportimi, p.sh., raporte shtesë për zbatimin e strategjive apo akteve legislative specifike.
- Detyra të tjera specifike (p.sh., kërkesa për të paraqitur parashikimet e shpenzimeve për vitet e ardhshme) dhe fushat që do të kenë prioritet në punën e agjencisë.
- Financimi i përgjithshëm që i jepet agjencisë.
- Kushtet që lidhen me fondet e alokuara (p.sh., treguesi i fondeve të destinuar për projekte specifike);
- Kushte të tjera financiare (p.sh., limiti i kredisë).
- Buxheti i përllogaritur për operacionet e bazuara në tarifa ku të ardhurat janë në dispozicion për t'u shpërndarë.

Raportet vjetore të agjencive dhe të gjitha raportet e tjera të dorëzuara në qeveri sipas kërkesave të përcaktuara në letrat e ndarjes së buxhetit shërbejnë si bazë për vlerësimin e performancës së agjencive që merr formën e një dialogu të performancës ndërmjet agjencisë dhe ministrisë së portofolit.

Një model i ngjashëm ekziston në **Norvegji**, por letrat e ndarjes së buxhetit (*tildelingsbrev*) për agjencitë lëshohen nga ministrinë e portofolit. Struktura e këtij dokumenti është e ngjashme me atë të Suedisë fqinje, megjithatë ia vlen të përmenden disa dallime.

Për shembull, letrat norvegjeze të ndarjes së buxhetit përmbajnë një kalendar menaxhimi që parashikon ngjarje kyçe në marrëdhëniet ministri-agjenci (p.sh., takime për të diskutuar performancën ose hapat kyç të procesit buxhetor për vitin e ardhshëm). Ato gjithashtu duket se e vënë më shumë theksin tek përcaktimi i treguesve të matshëm të performancës për secilin nga objektivat kryesorë.

Agjencitë publike në **Irlandë** drejtohen nga ministritë e tyre përkatëse të portofolit, kryesisht nëpërmjet Marrëveshjeve të Realizimit të Performancës (MRP), që përmbajnë qëllime dhe objektiva si vjetorë ashtu edhe shumëvjeçarë, bazuar në deklaratën e strategjisë së ministrisë. Format dhe përmbajtja e MRP-së përcaktohet nga Kodi i Praktikës së Qeverisjes së Organeve Shtetërore i publikuar nga Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe Reformës (përgjegjës për çështjet e administratës publike). MRP-ja duhet të përbëhet nga prioritetet kryesore dhe objektivat e agjencisë në përputhje me kuadrin e politikave strategjike të Qeverisë, shërbimet dhe rezultatet që do të ofrohen nga agjencia dhe burimet e alokuara për t'i arritur ato, faktorët e mundshëm të riskut, mekanizmat e matjes së performancës, organizimet monitoruese, rregullat për ndryshimin e objektivave (në raste të jashtëzakonshme) dhe kohëzgjatjen e marrëveshjes (në parim, tre vjet).

Marrëdhëniet ndërmjet ministrive dhe agjencive të varësisë në **Finlandë** rregullohen nga marrëveshjet shumëvjeçare të performancës. Këto dokumente përmbajnë objektivat e performancës për çdo vit buxhetor të kombinuara me alokimin e burimeve të nevojshme për arritjen e tyre. Marrëveshjet e performancës zhvillohen në negociatat ndërmjet ministrive dhe agjencive, bazuar në një draft që mund të përgatitet nga secila palë. Nisur nga programi i qeverisë, versioni fillestar i marrëveshjeve të performancës përfshin objektivat e performancës për vitin e parë dhe objektivat e përkohshëm për vitin e dytë, të tretë dhe të katërt. Më pas, marrëveshja përditësohet me objektiva specifike për secilin nga vitet e mbetura. Agjencitë raportojnë çdo vit për zbatimin e objektivave. Më tej, ekziston një praktikë e monitorimit brenda vitit të progresit të shënuar në arritjen e objektivave të agjencisë, përmes raporteve afatmesme çdo gjashtë muaj dhe dialogut të rregullt ndërmjet ministrive dhe agjencive. Në fund të periudhës katërvjeçare që mbulon marrëveshja përgatitet një raport i detajuar i performancës.

Burimi: (Jann e të tjerë, 2008^[55]) (Levin, 2009^[56]) (Askim, 2019^[57]) (Öberg dhe Wockelberg, 2020^[58]); Rishikimi i letrave vjetore të ndarjeve buxhetore të agjencive të ndryshme, (Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe Reformës, 2016^[27]) (Ministria e Financave e Finlandës, 2020^[59])

Pavarësisht nga modeli i përzgjedhur, regjimi i menaxhimit të performancës duhet të përfshijë të gjitha agjencitë publike, megjithëse me disa modifikime të vogla për ARRK-të. Në thelb, ministritë e portofolit nuk duhet të imponojnë qëllime dhe objektiva specifike ndaj agjencive, por të kërkojnë marrëveshje për prioritetet kryesore. Performanca e ARRK-ve duhet të diskutohet me ministrinë e portofolit, ndërkohë që duhet shmangur çdo vlerësim ose vendosje sanksionesh për performancë të pakënaqshme.

Kontrollet klasike ministrore

Sistemi i menaxhimit të performancës është themeli i marrëdhënies ministri-agjenci që përcakton hapësirën e autonomisë dhe llogaridhënies së agjencisë. Megjithatë, ministritë zotërojnë gjithashtu një sërë instrumentesh klasike të kontrollit. Katalogu i mjeteve të kontrollit ministror mund të ndryshojë, në mënyrë të veçantë duke marrë parasysh llojin e agjencisë. Për ARRK-të zbatohen kufizimet më të rëndësishme. Matrica e mëposhtme paraqet një listë të mjeteve tipike me fokus të veçantë tek mjetet që duhet të përjashtohen për ARRK-të, sipas standardeve të përcaktuara nga *acquis* e BE-së.

Figura 6. Mekanizmat klasikë të kontrollit të agjencive sipas ministrive të portofolit

QEVERISJA	FUNKSIONET KRYESORE	ÇËSHTJET ORGANIZATIVE
Emërimi dhe shkarkimi i nivelit të lartë drejtues	Zhvillimi i politikave në fushën e aktiviteteve të agjencisë	Monitorimi nga ana e agjencisë i zbatimit të rregulloreve për menaxhimin e brendshëm nëpërmjet auditimeve dhe inspektimeve
Miratimi i strukturës së brendshme organizative	Përcaktimi i drejtimeve të përgjithshme të politikave	Miratimi ose dakordësimi për buxhetin në bashkëpunim me ministrinë e financave
Krijimi ose mbyllja e degëve territoriale	Kërkimi i informacionit, dokumenteve dhe i shpjegimeve	Miratimi ose përcaktimi i numrit të personelit
	Nxjerrja e udhëzimeve dhe urdhrave të hollësishëm për aktivitete specifike	
	Shqyrtimi i akteve administrative të nxjerra nga agjencia	

Shënime: Ngjyra blu e errët përfaqëson mjetet që zbatohen për të gjitha agjencitë publike. Ngjyra blu e hapur përfaqëson mjete që nuk mund të zbatohen për ARRK-të.

Kapaciteti administrativ i ministrive mëmë shpesh neglizhohet gjatë diskutimeve për strukturën e agjencisë. Megjithatë, edhe kur një ligj ose një kontratë fut mekanizma të mjaftueshëm menaxhimi, vetëm institucionet me kapacitet të mjaftueshëm mund t'i përdorin ato në mënyrë efikase për të parandaluar rrezikun e humbjes së kontrollit politik, pa cenuar autonominë e agjencisë. Që në vitin 2001, SIGMA paralajmëroi se nevojitet staf i trajnuar, sisteme të përshtatshme informacioni ose burime të mjaftueshme financiare për të realizuar strukturimet e kontrollit dhe të qeverisjes të mishëruara në legjislacion; paaftësia për t'i zbatuar ato çon në dështim (OECD, 2001^[12]).

Stafi dhe informacioni mund të kthehen në problem edhe në vendet me traditë të gjatë të ndërtimit të marrëdhënieve ministri-agjenci. Nevojiten aftësi dhe kompetenca të reja të stafit të ministrisë mëmë, veçanërisht kur marrëdhëniet hierarkike (të bazuara në kontrollet tradicionale të burimeve njerëzore dhe financiare) plotësohen ose zëvendësohen nga një qasje e orientuar drejt rezultateve. Disa vende kanë zhvilluar korniza specifike të kompetencave për nëpunësit civilë që punojnë në këtë rol (Zyra e Kabinetit, 2014^[60]), kanë prezantuar programe mësimore dhe trajnimi (Zyra e Kabinetit, 2014^[61]) ose kanë rialokuar staf për të trajtuar problemet e kapacitetit të mbikëqyrjes (OECD, 2015^[62]). Disa administrata kanë nxjerrë udhëzime qendrore për mbikëqyrjen e agjencive ekzekutive nga ministrinë (Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe Reformës, 2016^[27]) ose udhëzime për anëtarët e bordeve të organeve të tilla (OECD, 2018^[63]).

Është e nevojshme të bëhen rregullimet e duhura të brendshme ku mbikëqyrja financiare dhe ajo e ekzekutimit të politikave t'u jepen zyrtarisht njësisë të ndryshme në ministri për të parandaluar pritsmëritë e paqëndrueshme për agjencinë e varur (OECD, 2015^[62]). Roli mbikëqyrës në ministri nuk duhet të jetë përgjegjësi e të njëjtit individ në rastet kur një përfaqësues i një ministrie është anëtar i një bordi agjencie.

Zhvillimi i kulturës së bashkëpunimit ministri-agjenci dhe qartësimi i roleve

Marrëdhëniet e përditshme ndërmjet ministrive (të portofolit) dhe agjencive varen jo vetëm nga mekanizmat formalë, por edhe nga diçka shumë më pak e prekshme, domethënë nga një kulturë bashkëpunimi e bazuar në qëllimet dhe vlerat e përbashkëta dhe një mirëkuptim i roleve, përgjegjësisë dhe autonomisë së të dy aktorëve. Në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane, ku koncepti i agjencive autonome mbetet një risi, është shumë e rëndësishme të investohet kohë dhe burime për të rritur ndërgjegjësimin e ministrive të portofolit dhe agjencive për natyrën specifike të marrëdhënies ministri-agjenci. Krijimi i një kulture pavarësie brenda një agjencie autonome dhe në ekosistemin e saj si dhe në marrëdhëniet me aktorë të tjerë qeveritarë kërkon kohë. (OECD, 2017^[47])

Krijimi i një kulture bashkëpunimi është më i vështirë sesa vendosja e rregullave zyrtare, por mund të mbështetet me udhëzime të përgjithshme. Për shembull, Qeveria e Mbretërisë së Bashkuar zhvilloi një Kod të Praktikave të Mira për partneritetet ndërmjet departamenteve (ministrive) dhe organeve (agjencive).

Kutia 9. Kodi i Praktikës së Mirë i Mbretërisë së Bashkuar për partneritetet ndërmjet departamenteve (ministrive) dhe organeve (agjencive) që nuk janë të varësisë

Partneriteti ndërmjet ministrive dhe agjencive duhet të mbështetet në katër parime: (1) Qëllimi – mirëkuptimi i ndërsjellë i qëllimit, i objektivave dhe i roleve të agjencive të përcaktuara në dokumentet përkatëse, linja të qarta të llogaridhënies; (2) Garancia - qasje proporcionale e ministrisë ndaj mbikëqyrjes së agjencive, duke u dhënë atyre autonomi për të realizuar funksionet e tyre në mënyrë efikase dhe duke siguruar që performanca e tyre të vlerësohet nga ministria; (3) Vlera – shkëmbimi i aftësive dhe përvojës ndërmjet agjencisë dhe ministrisë; dhe (4) Angazhimi – marrëdhënie e hapur, e ndershme, konstruktive e bazuar në besim dhe e mbështetur në qartësinë e pritshmërive reciproke.

Përveç këtyre parimeve të përgjithshme, janë formuluar edhe udhëzime më specifike, duke përfshirë sa më poshtë vijon:

- Ekziston një përafrim strategjik ndërmjet qëllimit dhe objektivave të ministrisë dhe agjencisë.
- Qasja e ministrisë për mbikëqyrjen (sigurimin) e agjencisë bazohet në një vlerësim të risqeve të paraqitura nga agjencia.
- Ministria ka një pasqyrë të mirë të operacioneve të agjencisë që është proporcionale me qëllimin e saj dhe shkallën e nevojshme të autonomisë.
- Ministria dhe agjencia kanë akses në të dhënat që u nevojiten për të vlerësuar performancën e agjencisë;
- Ekziston një shkëmbim i rregullt i aftësive dhe i përvojave ndërmjet ministrisë dhe agjencisë, duke përfshirë delegimet, programet e përbashkëta ose bordet e projekteve, forumet për stafin e të dy organeve ku mësojnë nga njëri-tjetri.
- Ekziston një proces i qartë për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ndërmjet ministrisë dhe agjencisë.
- Marrëdhëniet ndërmjet ministrisë dhe agjencisë rishikohen dhe vlerësohen rregullisht nga të dyja palët.

Burimi: (Zyra e Kabinetit, 2017^[64])

Qartësia e roleve të secilit organ është një element i rëndësishëm i kulturës së marrëdhënieve ministri-agjenci. Roli i zhvillimit të politikave është vendimtar. Në parim, ministria duhet të jetë përgjegjëse për formulimin e politikave, ndërkohë që agjencia është nën mbikëqyrjen ministrore për zbatimin e politikave. Megjithatë, praktika në vendet me një histori të gjerë të qeverisjes së agjencive tregon se kjo ndarje e qartë e punës mund të bëhet e paqartë dhe agjencitë mund të kenë ndikim thelbësor në formulimin e politikave publike që ato pritet të zbatojnë. Për shembull, meqenëse agjencitë në **Suedi** kanë më shumë ekspertizë dhe kapacitete (veçanërisht staf), ato veprojnë si partnerë të ministrive përkatëse gjatë hartimit të politikave (Niklasson dhe Pierre, 2012^[65]). Në kontekstin e krizës globale financiare të vitit 2008, agjencia rregullatore e tregut financiar në **Gjermani** mori një rol udhëheqës në formësimin e përgjigjes së politikave në lidhje me politikën e tregut financiar (Handke, 2012^[66]). Ruajtja e ndarjes ndërmjet funksioneve të politikbërjes dhe zbatimit të politikave nëpërmjet agjencifikimit nuk funksionon gjithmonë në praktikë. Megjithatë, në vend që të përpiqet të parandalojë agjencitë që të ndikojnë në politikën publike, qeveria duhet të qartësojë rregullat e një përfshirjeje të tillë. Nisur nga përvoja ndërkombëtare, mund të merren parasysh instrumentet e mëposhtme:

- Garantimi që agjencitë kanë rol ndihmës në zhvillimin e politikave ose të propozimeve legjislative dhe se njësia përkatëse dhe zyrtarët e ministrisë janë në drejtim.
- Influenca e agjencisë është e fokusuar në sigurimin e të dhënave dhe të njohurive nga praktika e zbatimit të politikave dhe ligjeve dhe në komentet për propozimet e ministrive nga këndvështrimi i një organizate që ka më shumë njohuri nga praktika e përditshme në fushën përkatëse.
- Politikbërja nuk “nënkontraktohet” nga ministria e portofolit tek agjencia nëpërmjet kërkesave për hartimin e politikave të plota ose propozimeve legjislative.

- Çdo propozim i hartuar nga agjencia shqyrtohet nga njësi përkatese dhe zyrtarët në ministri përpara se të merren si propozime zyrtare të politikave të qeverisë.
- Bashkëpunimi ndërmjet ministrisë dhe agjencisë në procesin e hartimit të politikave mund të institucionalizohet në formën e grupeve të punës ose të task forcave.
- Pritshmëritë e ministrisë për sa i përket përfshirjes së agjencive në politikëbërje duhet të përcaktohen qartë në kuadrin e menaxhimit të performancës.

Megjithatë, përfshirja e drejtpërdrejtë e agjencisë në politikëbërje duhet të rezervohet për raste të jashtëzakonshme. Ministrinë e portofolit kanë legjitimitetin dhe përgjegjësinë demokratike për të zhvilluar politika publike dhe roli kryesor i agjencive është të sigurojnë që këto politika të zbatohen në mënyrë efikase.

Përmbledhje - Praktikat dhe instrumentet e qeverisjes së agjencisë

Nuk ka asnjë zgjidhje "universale" për drejtimin e agjencive. Megjithatë, ekziston një listë e përbashkët e sfidave që kërkojnë veprime të ngjashme. Mund të identifikohen një sërë praktikash dhe mjeteve të mira që ndihmojnë qeveritë të menaxhojnë peizazhin e agjencive dhe të arrijnë një ekuilibër midis autonomisë së agjencive dhe llogaridhënies bazuar në shqyrtimin e tendencave, praktikave dhe standardeve ndërkombëtare. Këto praktika dhe mjete të mira për qeverisjen e agjencive nuk zbatohen gjerësisht në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane, siç tregohet në kapitullin vijues. Në ekonomitë në tranzicion elementët e mësipërm shpesh duhet të specifikohen në kuadrin ligjor dhe institucional për agjencitë publike dhe duhet të ndahet qartë përgjegjësia e përgjithshme për menaxhimin e politikës së qeverisë ndaj agjencive. Pasi të vendosen bazat ligjore dhe institucionale, cilësia dhe qëndrueshmëria e menaxhimit të përditshëm, si dhe stabiliteti dhe vazhdimësia e angazhimit të madh për qeverisjen e mirë të agjencive do të jenë faktorët kryesorë që përcaktojnë performancën e administratës publike.

Figura 7. Përmbledhje e praktikave dhe e instrumenteve të mira të drejtimit të agjencisë

<p>FUNKSIONET E TË GJITHË QEVERISË</p> <p><i>Standarde të qëndrueshme për qeverisjen e agjencisë dhe sigurimin e optimizimit të rregullt të peizazhit të agjencisë</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taksonomia (tipologjia) e agjencive (e përcaktuar në kuadrin legjislativ) bazohet në nivele të ndryshme autonomie që kërkohen prej tyre për të kryer funksionet e tyre, duke marrë parasysh standardet e BE-së për lloje të veçanta agjencish. • Procedura për shqyrtimin <i>ex ante</i> të propozimeve për krijimin e agjencive të reja. • Rishikime të rregullta të agjencive ekzistuese në nivel individual për të argumentuar vazhdimin e tyre dhe për të kërkuar optimizimin e tyre në nivel kolektiv, p.sh., duke grupuar agjencitë ose duke marrë në konsideratë opsionet alternative të realizimit të funksioneve të qeverisë • Rregulloret dhe standardet e të gjithë qeverisë që zbatohen për të gjitha agjencitë që janë të përqendruara në sigurimin e menaxhimit të qëndrueshëm dhe efikas në të gjithë qeverinë.
<p>FUNKSIONET NE NIVEL MINISTRIE TË PORTOFOLIT</p> <p><i>Mekanizmat për llogaridhënien e agjencisë për rezultatet duke ruajtur autonominë e nevojshme</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kuadri drejtues i strukturuar rreth sistemit të menaxhimit të performancës së orientuar drejt rezultateve dhe garantimi që qëllimet dhe objektivat e agjencisë janë dakordësuar (negociuar) ndërmjet ministrisë së portofolit dhe agjencisë. • Kufizim i qartë i autonomisë së agjencisë, duke përfshirë "zonën e ndaluar" për ministrinë e portofolit. • Mekanizmat klasikë të kontrollit ministror, të tilla si emërimi i nivelit drejtues të agjencisë, kryerja e inspektimeve, kërkimi i informacionit ose nxjerrja e udhëzimeve dhe instruksioneve (shih kutinë 6 për mekanizmat specifikë të ARRK-së).

IV. Agjencitë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane – sa autonome janë? Sa llogaridhënëse janë? Si të reformohen?

Hyrje

Ky kapitull fillon duke shpjeguar shkurtimisht se si ka ndryshuar peizazhi i qeverisë qendrore në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjën Evropiane që nga krijimi i idesë së agjencifikimit nëpërmjet identifikimit të shkaqeve kryesore të asaj që mund të karakterizohet si "agjencifikim në steroidë" dhe pesë sfidat që ky zhvillim ka sjellë për administratën publike dhe qytetarët. Seksioni në vijim analizon nivelet e autonomisë dhe llogaridhënies së llojeve të ndryshme të agjencive. Seksioni i fundit përmbledh mësimet e nxjerra nga iniciativat e mëparshme të reformave.

Janë analizuar dhjetë administrata, duke u mbështetur kryesisht në të dhënat e Raporteve të Monitorimit dhe të anketës së SIGMA-s. Anketa përfshiu: Shqipërinë (ALB), Armeninë (ARM), Bosnje dhe Hercegovinën (BIH), Gjeorgjinë (GEO), Kosovën (XKX), Moldavinë (MDA), Malin e Zi (MNE), Maqedoninë e Veriut (MKD), Serbinë (SRB) dhe Ukrainën (UKR). Në seksionin vijues janë paraqitur detajet rreth anketës. Administratat e Ballkanit Perëndimor përfituan nga dy raunde të plota të monitorimit të SIGMA-s (2017 dhe 2021), ndërsa në Ukrainë dhe Armeni u vendos vetëm një nivel bazë krahasimi (2018). Për Gjeorgjinë dhe Moldavinë nuk ka raporte monitorimi të SIGMA-s në këtë fushë, por të dhënat për këtë dokument janë mbledhur për një nëngrup nën-indikatorësh për të mundësuar krahasimin.⁶ Angazhimi i SIGMA-s në reformat e qeverisjes së agjencive në Shqipëri, Kosovë, Maqedoninë e Veriut, Serbi dhe Ukrainë dha gjithashtu informacion shtesë të dobishëm për të vërtetuar burimet e tjera të të dhënave dhe për të shkruar nën-seksionin përfundimtar të këtij kapitulli.

Agjencifikimi në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane – një pasqyrë e përgjithshme

Fenomeni global i agjencifikimit u përqaftua me entuziazëm nga të gjitha administratat e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane duke ndjekur tendencën e përgjithshme të vendeve të tjera post-socialiste të Evropës Qendrore dhe Lindore (EQL). Qeveritë nisën programe reformash shumë ambicioze për të ristrukturuar qeverinë qendrore dhe agjencitë publike – shpesh të nxitura nga anëtarësimi në BE – por kishin shumë më pak "kapacitet reformash" krahasuar me vendet e BE-së dhe të OECD-së që ishin burimi i frymëzimit. Studiuesit e mëparshëm kanë dokumentuar logjikën e shtrembëruar që vala e agjencive solli në kontekstin e tranzicionit të vendeve të EQL-së, ndoshta si rezultat i programeve të reformave të zbatuara përgjysmë. Rastet studimore dëshmojnë rezultate paradoksale për sa i përket agjencive që vendosin në mënyrë agresive tarifën e përdoruesve, që kanë drejtues të lartë të emëruar politikisht dhe marrin paga të pajustificueshme më të larta në krahasim me organet e tjera publike (Randma-Liiv, 2011^[67]).

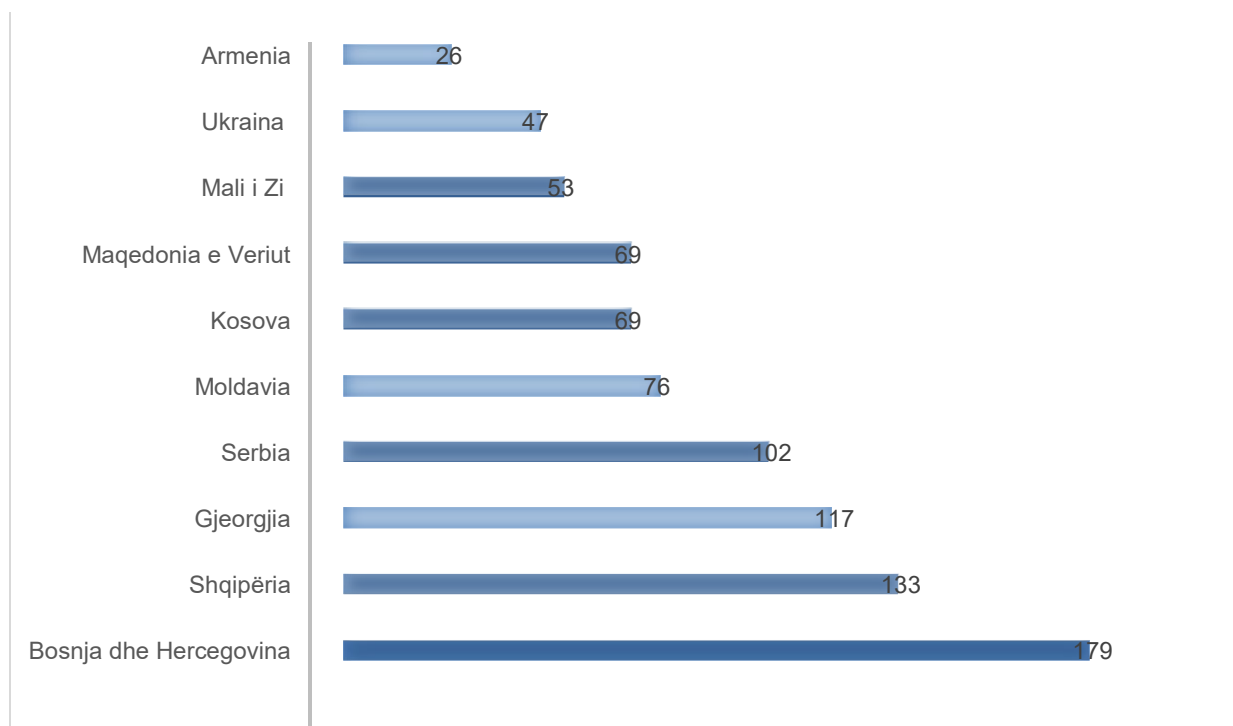
Ky kapitull tregon se historia e vendeve të EQL-së po përsëritet tashmë në administratat aktuale të Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane. Teksa numri i agjencive të qeverisë qendrore ndryshon, siç tregohet në Figurën 6, të gjitha agjencitë përbëjnë një pjesë të konsiderueshme të administratës publike. Në rastet kur numri i agjencive publike është më i ulët, kjo ndodh shpesh për shkak se në vend të tyre janë krijuar një numër i madh gjysmë-agjencish, p.sh., ndërmarrje shtetërore (Moldavia, Ukraina, Serbia)⁷ ose fondacione (Armenia). Këto gjysmë-agjenci nuk janë përfshirë më

⁶ Raportet e Monitorimit të SIGMA-s: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

⁷ Nuk ka të dhëna të plota të disponueshme për numrin e ndërmarrjeve shtetërore në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane. Megjithatë, disa studime të OECD-së ofrojnë të dhëna për Ballkanin Perëndimor, duke treguar se në Serbi ky numër është veçanërisht i lartë (154 ndërmarrje shtetërore). Ndonëse vetëm

poshtë.

Figura 8. Numri i agjencive publike në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane



Burimi: Të dhënat e mbledhura nga SIGMA nga administratat kombëtare dhe nga ekspertët kombëtarë nga burime që janë publikisht në dispozicion.

Shënim: Agjencia publike përkufizohet si një organ nën-ministor i së drejtës publike që është përgjegjëse kryesisht për zbatimin e ligjeve dhe politikave, duke përjashtuar institucionet arsimore, kulturore ose shëndetësore. Gjysmë-agjencitë, të përcaktuara si organe të së drejtës private, siç janë ndërmarrjet shtetërore dhe trustet, nuk përfshihen, por janë të përhapura në Armeni, Moldavi dhe Ukrainë. Shpërndarja e agjencive në Bosnje dhe Hercegovinë është 46 në Federatën e BiH-së, 65 në Republikën Serbe dhe 68 në nivel shtetëror. Ngjyra blu e errët përfaqëson rajonin e Ballkanit Perëndimor dhe ngjyra blu e hapur përfaqëson rajonin e Fqinjësisë.

Agjencitë u përhapën në mënyrë të pakontrolluar në vendet post-socialiste të EQL-së pjesërisht sepse qeveritë ndoqën prirjen e përgjithshme ndërkombëtare të agjencifikimit, ndërkohë që kjo prirje u përforcua nga një koalicion i gjerë aktorësh. Këtu u përfshinë aktorët ndërkombëtarë, në veçanti BE-në dhe organizata të tjera donatore. Ata prisnin që krijimi i agjencive do të përmirësonte performancën dhe profesionalizmin e organizatave të sektorit publik (Beblavý, 2002[53]). Krijimi i organeve të reja, autonome përgjegjëse për fushat e politikave të specifikuar ishte një opsion tërheqës për aktorët ndërkombëtarë pasi dukej se sillte një ndikim më të madh dhe më të drejtpërdrejtë në politikë nëpërmjet këtyre institucioneve të reja, duke anashkaluar burokracitë tradicionale jofunksionale. Një agjenci autonome e mbrojtur nga tensionet politike dhe burokracia ishte një recetë për fitore të shpejta. Edhe krijimi i agjencisë do të llogaritet si një arritje. Agjencitë në këto fusha prioritare mund të plotësohen me njerëz të përzgjedhur, të cilët mund të jenë më kompetent dhe më të prirur se nëpunësi civil mesatar. Megjithatë, më vonë u bë e qartë se çmimi ishte fragmentimi, “siloset” e politikave, dyfishimi i detyrave dhe, në rastin më të keq, mundësitë për patronazh (Hajnal, 2011[21]; Pollitt, 2012[35]). Në këto raste, logjika e agjencifikimit u shtrembërua nga grupet e interesit për të siguruar pozicione të paguara dhe më pak të ekspozuara për të emëruarit politikë. Pazare të tilla politike i bënë përpjekjet e mëvonshme për reforma pothuajse të pamundura për shkak të interesave vetjake.

Të gjitha administratat e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane reagues ndaj tendencës së agjencifikimit dhe sfidave të saj, kryesisht duke miratuar ligje kuadër për administratën publike që synonin vendosjen e rregullave të përgjithshme për strukturën organizative të administratës qeveritare. Angazhimi

disa prej tyre kryejnë funksione që mund të organizohen në mënyrë alternative përmes agjencive, ky numër nuk mund të anashkalohet kur vlerësohen sfidat e qeverisjes në lidhje me menaxhimin e sektorit publik (OECD, 2021[81]).

afatgjatë i SIGMA-s në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane ka konfirmuar se miratimi i ligjeve kuadër nuk i ka trajtuar në mënyrë të mjaftueshme sfidat e qeverisjes që solli agjencifikimi.⁸ Më poshtë janë paraqitur pesë sfida për të dhjetë administratat.

1. Mungesa e vizionit gjithëpërfshirës të strukturës organizative të administratës publike, duke përfshirë rolin e agjencive

Arkitektura e shtetit ende nuk është e qartë, pavarësisht ekzistimit të ligjeve kuadër për administratën publike. Ligjeve kuadër u mungon vlera normative për të përcaktuar formën që pason funksionin. Në praktikë, organe të shumta administrative mbeten “jashtë kategorisë” dhe/ose jo në përputhje me tipologjinë zyrtare. Madje, në disa shembuj nuk është as e qartë nëse agjencitë duhet të përqendrohen, apo jo, vetëm në zbatimin e politikave si funksioni i tyre kryesor, apo të luajnë gjithashtu një rol në hartimin e politikave, si një alternativë ndaj ministrive joefikase (shih rastin e Armenisë në kutinë më poshtë). Kjo mungesë qartësie jo vetëm që pengon ndarjen transparente të përgjegjësisë brenda qeverisë, por gjithashtu përbën një sfidë për llogaridhënien demokratike. Ministrat, si anëtarë të kabinetit, janë drejtpërdrejt përgjegjës para legjislativit për fushat përkatëse të politikave, ndërsa drejtuesit e agjencive zakonisht nuk janë të ekspozuar drejtpërdrejt ndaj këtyre mekanizmave të llogaridhënies.

Kutia 9. Ndarja jofunksionale e punës ndërmjet ministrive dhe agjencive: rasti i Armenisë.

Komiteti i Turizmit dhe Komiteti i Zhvillimit Urban janë dy shembuj ku zhvillimi i politikave kryhet nga organe jo ministrore në praktikë. Intervistat me Ministrinë e Situatave Emergjente dhe organet vartëse sugjerojnë se kjo Ministri nuk kryen funksione politikëbërëse në praktikë, por funksionon si një ombrellë organizative për shërbime të ndryshme të shpëtimit dhe emergjencave. Kjo lloj ministrie është karakteristike për disa vende post-sovjetike (Federata Ruse, Bjellorusia dhe Kazakistani). Përgjegjësia për politikëbërjen në fushën e punëve të brendshme nuk është e caktuar qartë dhe menaxhimi i shërbimeve të shpëtimit dhe emergjencave është shumë i centralizuar. Komiteti i Aviacionit Civil është zyrtarisht në varësi të Ministrisë së Transportit, Komunikacionit dhe Teknologjive të Informacionit, por në praktikë gëzon autonomi të plotë, pasi Ministria nuk ka ekspertizën dhe kapacitetin e nevojshëm për ta mbikëqyrur. Ky organ raportonte drejtpërdrejt në Këshillin e Ministrave. Me miratimin e Ligjit për Organet e Administratës Publike, ai u transferua zyrtarisht tek Ministria e Transportit, Telekomunikacionit dhe Teknologjive të Informacionit pa siguruar ekspertizën dhe kapacitetin e nevojshëm në mënyrë që Ministria të kryente rolin e saj të ri në mënyrë efektive.

Burimi: OECD (2019) *Raporti i vlerësimit bazë të SIGMA-s: Armenia*, OECD, Paris, f. 86.

2. Përhapja e pakontrolluar e agjencive dhe mungesa e mekanizmave që parandalojnë krijimin e pajustificuar të organeve të reja.

Nuk ka shembuj të politikave dhe të kornizave rregullatore gjithëpërfshirëse dhe të fuqishme që mund të parandalojnë përhapjen e pakontrolluar të agjencive në administratat e mbuluara nga ky studim. Asnjë administratë nuk i plotëson të gjitha kriteret e Kornizës Metodologjike të Parimeve të Administratës Publike. Megjithatë, disa kanë bërë përparim që nga viti 2017 (tabela më poshtë). Të gjitha administratat tani kanë procedura për ngritjen, bashkimin dhe shkrirjen e organeve të qeverisë qendrore, por Maqedonia e Veriut është e vetmja me një plan të përgjithshëm politikash për zhvillimin institucional të qeverisë qendrore. Shqipëria është e vetmja administratë me një organ brenda qeverisë qendrore që ka përgjegjësi formale për rishikimet e rregullta të organizimit të qeverisë qendrore (megjithëse ka një histori të dobët për sa i takon realizimit të këtij funksioni në praktikë) dhe përmbush të gjitha kriteret, përveç pasjes së një plani të përgjithshëm për zhvillimin institucional. Përhapja e agjencive vazhdon pa kontroll të fortë *ex ante*, pavarësisht ekzistencës së politikave dhe rregulloreve për menaxhimin e procesit të krijimit të organeve të reja, (shih Figurën 9 më poshtë).

⁸ Raportet e Monitorimit të SIGMA-s: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm> si dhe OECD (2007), “Organizimi i Administratës Qendrore Shtetërore: Politikat & Instrumentet”, *Botimi i SIGMA-s, Nr.43*, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris <https://doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>.

Tabela 8: Ekzistenca e politikave dhe e rregulloreve për menaxhimin e agjencive të qeverisë qendrore

Kriteret	ALB	AR M	BIH	XKX	MN E	MKD	SRB	UK R
Plani për zhvillimin institucional të qeverisjes qendrore është i specifikuar në dokumentet e politikave					◀	▶		
Procedura për krijimin, bashkimin dhe shkrirjen e çdo lloj organi të qeverisjes qendrore është e përcaktuar në legjislacion.	●	●	●	▶	▶	▶	●	●
Procedura për krijimin, bashkimin dhe shkrirjen e çdo lloj organi të qeverisë qendrore kërkon pjesëmarrjen e Kryeministrit, ministrit të financave dhe autoritetit të menaxhimit të burimeve njerëzore.	▶			▶	◀	▶	▶	
Krijimi i një organi të ri duhet të shoqërohet me analiza <i>ex ante</i> që mbulojnë, të paktën: 1) vlerësimin e nevojës për krijimin e organit të ri; 2) analizën e alternativave për krijimin e organit të ri; dhe 3) koston e parashikuar dhe personelin e organit të ri.	▶		▶	▶	●	▶	▶	
Një organ brenda qeverisë qendrore është përgjegjës për rishikimet e rregullta të organizimit të qeverisë qendrore dhe planifikimin e zhvillimit institucional	▶				◀	◀		

Burimi: (OECD, 2018^[68])

Shënim: Të dhënat për gjashtë administratat e Ballkanit Perëndimor janë të vitit 2021. Të dhënat për Ukrainën dhe Armeninë janë të disponueshme vetëm për vitin 2018. Trekëndëshi i gjelbër tregon se ky kriter nuk është përmbushur në vitin 2017, por është përmbushur në vitin 2021. Trekëndëshi i kuq tregon se ku është përmbushur kriteri në vitin 2017, por që nuk është përmbushur më në vitin 2021.

3. Mungesa e tipologjisë së qartë dhe gjithëpërfshirëse të agjencive që përcakton rregulla të qëndrueshme dhe të përbashkëta për autonominë dhe mbikëqyrjen e tyre.

Ligjet kuadër të organizimit të administratës publike i njohin agjencitë si pjesë të administratës publike në të gjitha rastet. Tipologjitë zyrtare të agjencive ndryshojnë shumë, por ato ndjekin një model të ngjashëm. Ndonëse shumica e tyre qartësojnë statusin ligjor të organeve të administratës publike dhe vendosin rregullat bazë për organizimin e tyre të brendshëm (organet drejtuese, vendndodhja institucionale), atyre u mungon dallimi i qartë midis llojeve të ndryshme të organeve, duke çuar në shkallë të ndryshme të autonomisë. Në disa raste, si në Kosovë, edhe nëse një ligj kuadër është miratuar nga parlamenti, efektet pozitive të tipologjisë zyrtare hidhen poshtë nga ekzistenca e legjislacionit sektorial konfliktual dhe mungesa e harmonizimit të ligjeve. Në Shqipëri, dallimi në ligj është aq i paqartë sa që shumica e organeve të administratës publike plotësojnë kriteret për çdo lloj organi. Për më tepër, organet e të njëjtit lloj mund të funksionojnë në regjime të ndryshme për sa i përket menaxhimit financiar ose statusit të personelit. Prandaj, në praktikë, shumica e agjencive vazhdojnë të operojnë sipas skemave të qeverisjes të hartuara në mënyrë individuale që rezultojnë më shumë nga pazaret politike se sa nga një vizion i qartë dhe gjithëpërfshirës i organizimit të administratës publike. Shumë organe publike vazhdojnë të ekzistojnë jashtë tipologjisë zyrtare në të gjitha administratat e mbuluara, duke gëzuar statusin “special”. Të gjithë këta faktorë rezultojnë në një peizazh organizativ kaotik, të fragmentuar dhe të pamenaxhueshëm, me mangësi shumë praktike dhe të prekshme, siç janë diferencat e pashpjegueshme në pagat për të njëjtin pozicion dhe variacione të tjera në kushtet e punësimit në sektorin publik.

Tabela 9: Qartësia dhe gjithpërfshirja e tipologjisë zyrtare të agjencive të qeverisë qendrore

Kriteret	ALB	ARM	BIH	XKX	MNE	MKD	SRB	UKR
Statusi juridik është i rregulluar në mënyrë të shprehur për të gjitha llojet e organeve të pushtetit qendror	●		●	▶	▶		●	●
Kriteret funksionale të ngritjes së organeve të pushtetit qendror janë të rregulluara shprehimisht për të gjitha llojet e tyre						◀		
Organet drejtuese janë të rregulluara në mënyrë të shprehur për të gjitha llojet e organeve të pushtetit qendror	●		●		●	●	●	●
Skemat e vartësisë/mbikëqyrjes janë të rregulluara në mënyrë të shprehur për të gjitha llojet e organeve të qeverisjes qendrore	●		●		◀	▶	●	
Shkalla e autonomisë së menaxhimit financiar dhe e menaxhimit të burimeve njerëzore është e rregulluar në mënyrë të shprehur për të gjitha llojet e organeve të qeverisë qendrore	●		●		▶		●	●

Burimi: (OECD, 2018^[68])

Shënim: Të dhënat për gjashtë administratat e Ballkanit Perëndimor janë të vitit 2021. Të dhënat për Ukrainën dhe Armeninë janë të disponueshme vetëm për vitin 2018. Trekëndëshi i gjelbër tregon se ky kriter nuk është përmbushur në vitin 2017, por është përmbushur në vitin 2021. Trekëndëshi i kuq tregon se ky është përmbushur kriteri në 2017, por që nuk është përmbushur më në vitin 2021.

4. Një numër i madh i agjencive klasike ekzekutive janë të vendosura nën mbikëqyrjen (e dobët) të parlamenteve duke i shpëtuar në këtë mënyrë mbikëqyrjes dhe drejtimit ministror.

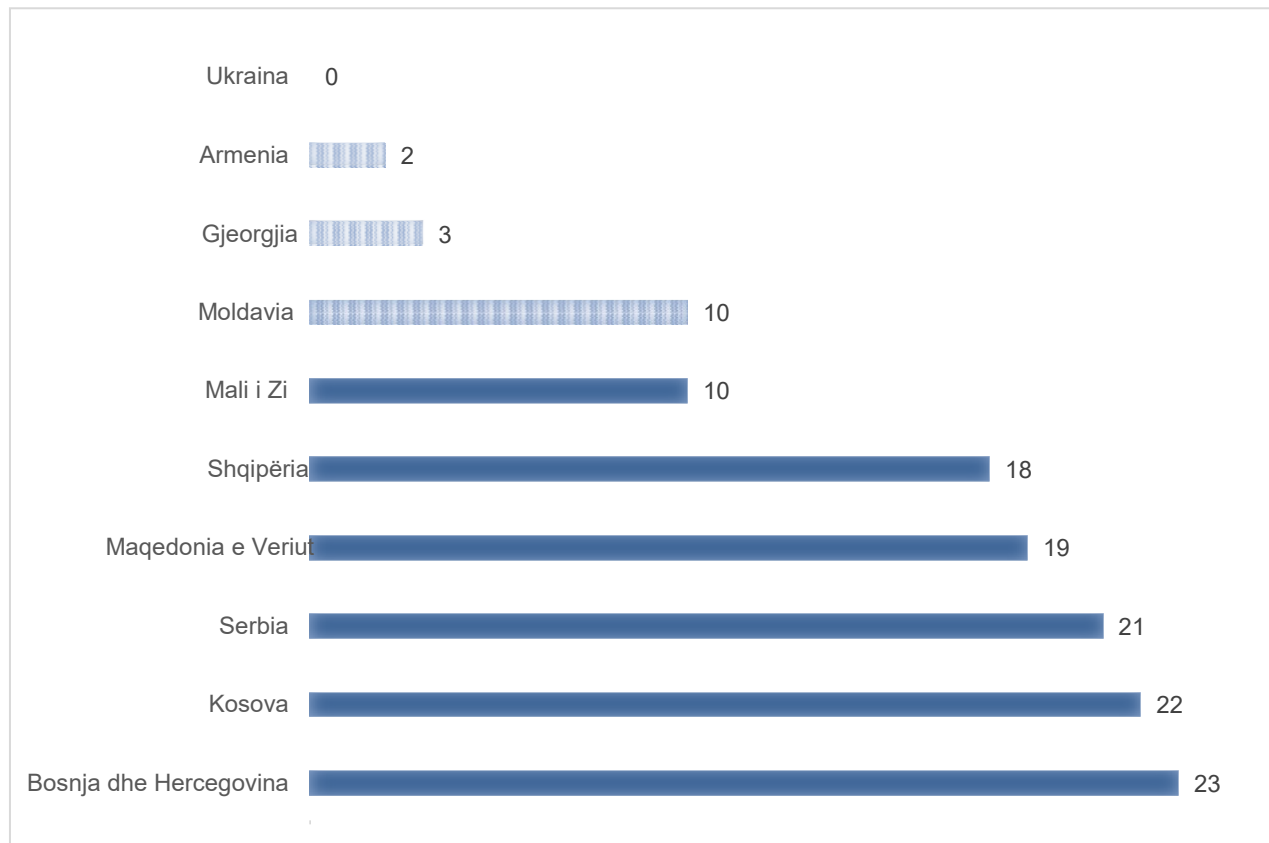
Nocioni i "autonomisë së tepërt", që është karakteristik në mënyrë të veçantë në Ballkanin Perëndimor, është tendenca për të ngritur agjenci në varësi të parlamentit që normalisht do të ishin pjesë e administratës së qeverisë dhe do të kryenin funksione tradicionale ekzekutive, siç është zbatimi i ligjeve dhe politikave apo edhe ofrimi i shërbimeve. Kjo shpesh çon në dyfishim të agjencive, detyrave, humbje burimesh, probleme me koordinimin e politikave dhe minon të drejtën legjitime të qeverisë për të mbikëqyrur agjencitë dhe zbatimin e politikave si dhe për të kontrolluar çdo parregullsi të përdorimit të fondeve publike.

Siç përshkruhet në Kapitullin 3, organet që kryejnë funksione ekzekutive të shtetit duhet, si rregull, të mbeten pjesë e administratës qeveritare, duke raportuar tek ministritë përkatëse të portofolit. Kjo bën të mundur që qeveritë të mbikëqyrin zbatimin e politikave dhe të sigurojnë aktivitete të qëndrueshme të të gjithë aparatit administrativ. Roli i legjislativit është të ushtrojë mbikëqyrje klasike parlamentare, p.sh., të kërkojë informacion dhe të kryejë hetime ose auditime të komisioneve të organeve përkatëse qeveritare. Parlamentet nuk kanë kapacitete për të menaxhuar agjencitë dhe për të kryer mbikëqyrje efektive të përditshme të aktiviteteve të tyre. Në mënyrë paradoksale, kapacitetet mbikëqyrëse të parlamenteve duken më të dobëta atëherë kur numri i organeve që raportojnë tek legjislativi është më i lartë, siç tregohet në Figurën 7. Në Kosovë, e cila ka numrin më të madh të agjencive që raportojnë në parlament, përveç Bosnjës dhe Hercegovinës, vetëm një person në parlament ka për detyrë të mbikëqyrë raportimin dhe menaxhimin e përditshëm të agjencive.⁹ As anëtarët e legjislativit dhe as sekretariatet e vogla nuk kanë kohë ose ekspertizë të mjaftueshme sektoriale për të kryer në mënyrë të efektshme funksionet e tyre mbikëqyrëse. Thjesht nuk është puna e tyre. Kështu, agjencitë që raportojnë vetëm në parlament shpesh veprojnë në një vakum qeverisës, duke vepruar kryesisht si organe vetëqeverisëse. Ato nuk janë të integruara në proceset e politikave të qeverisë dhe mekanizmat drejtues të saj. Mbikëqyrja shumë e

⁹ Raporti i Monitorimit të SIGMA-s 2017 për Kosovën, faqe 87

kufizuar parlamentare dhe pozicioni i paqartë në administratën shtetërore i bën ato të jenë gjithashtu të ekspozuara në mënyrë të veçantë ndaj rrezikut të kapjes së agjencive nga grupet e interesit.

Figura 9. Numri i agjencive në varësi të parlamentit në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane (pa organet kushtetuese)



Burimi: (OECD, 2018^[68])

Shënim: Të dhënat për gjashtë administratat e Ballkanit Perëndimor janë të vitit 2021. Të dhënat për Ukrainën dhe Armeninë janë të vitit 2018. Të dhënat për Moldavinë u mblodhën nga SIGMA në vitin 2021 për qëllimet e këtij dokumenti. Për sa i përket Bosnjës dhe Hercegovinës, 3 agjenci janë në Federatën e Bosnjës dhe Hercegovinës, 10 janë në Republikën Serbe, 2 në Distriktin e Brçkos dhe në nivel shtetëror. Ngjyra blu e errët përfaqëson rajonin e Ballkanit Perëndimor dhe ngjyra blu e hapur rajonin e Fqinjësisë. Këtu nuk përfshihen organet e përmendura në kushtetutë, si institucioni suprem i auditimit, institucioni i Avokatit të Popullit, banka qendrore, etj. Përfshitimi i organeve kushtetuese deformon numrin e Ukrainës, pasi Kushtetuta e Ukrainës përcakton se disa organe që kryejnë funksione ekzekutive janë në varësi të Parlamentit. Kjo ka të bëjë, për shembull, me autoritetin për mbrojtjen e konkurrencës dhe Fondin e Pronës Shtetërore.

Në Kapitullin 2 është thënë se *acquis* e BE-së nuk kërkon varësinë e agjencive nga parlamenti, madje as për ARRK-të më autonome. Modeli dominues midis shteteve anëtare të BE-së siguron autonominë funksionale të ARRK-ve brenda mjedisit të tyre në administratën qeveritare. Në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane situata është e ndryshme, pasi varësia formale e ARRK-ve tek parlamenti shpeshherë thjesht dhe gabimisht barazohet me "pavarësinë".

Tabela e mëposhtme paraqet të dhënat për katër lloje ARRK-sh, përgjegjëse për mbrojtjen e konkurrencës, tregjet e energjisë, shërbimet e mediave audio-vizive dhe komunikimet elektronike. Ajo tregon se shumica dërrmuese e ARRK-venë Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane raportojnë drejtpërdrejt në parlamentet kombëtare, jo në administratën qeveritare. Kjo është qartësisht në kontrast me praktikën dominuese të Shteteve Anëtare të BE-së, ku vetëm disa ARRK janë në varësi të legjislativit (OECD, 2021^[69]). Rregullatorët e shërbimit të medias audio-vizive përbëjnë një përjashtim, pasi pothuajse shumica e ARRK-ve të BE-së në këtë sektor raportojnë në parlament. Sidoqoftë, tendenca e përgjithshme është e qartë. Ballkani Perëndimor dhe Fqinjësia Evropiane ofrojnë shembuj të "tejkalimit" rregullator, d.m.th., transpozim i tepruar i rregullave të BE-së, duke shkuar shumë përtej asaj që kërkohet nga *acquis* e BE-

së.

Tabela 10: Autoritetet rregullatore kombëtare në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane që janë në varësi të Parlamentit

Rregullatorët	ALB	AR M	BIH	GE O	XKX	MD A	MN E	MK D	SR B	UK R	Total (10)	EU2 7
Mbrojtja e konkurrencës	●	●			●	●	●		●	●	7	5
Tregjet e energjisë	●	●	●	●	●	●	●	●	●		9	6
Media audio-vizive	●	●		●	●	●	●	●	●		8	12
Komunikimet elektronike	●	●		●	●		●				5	5

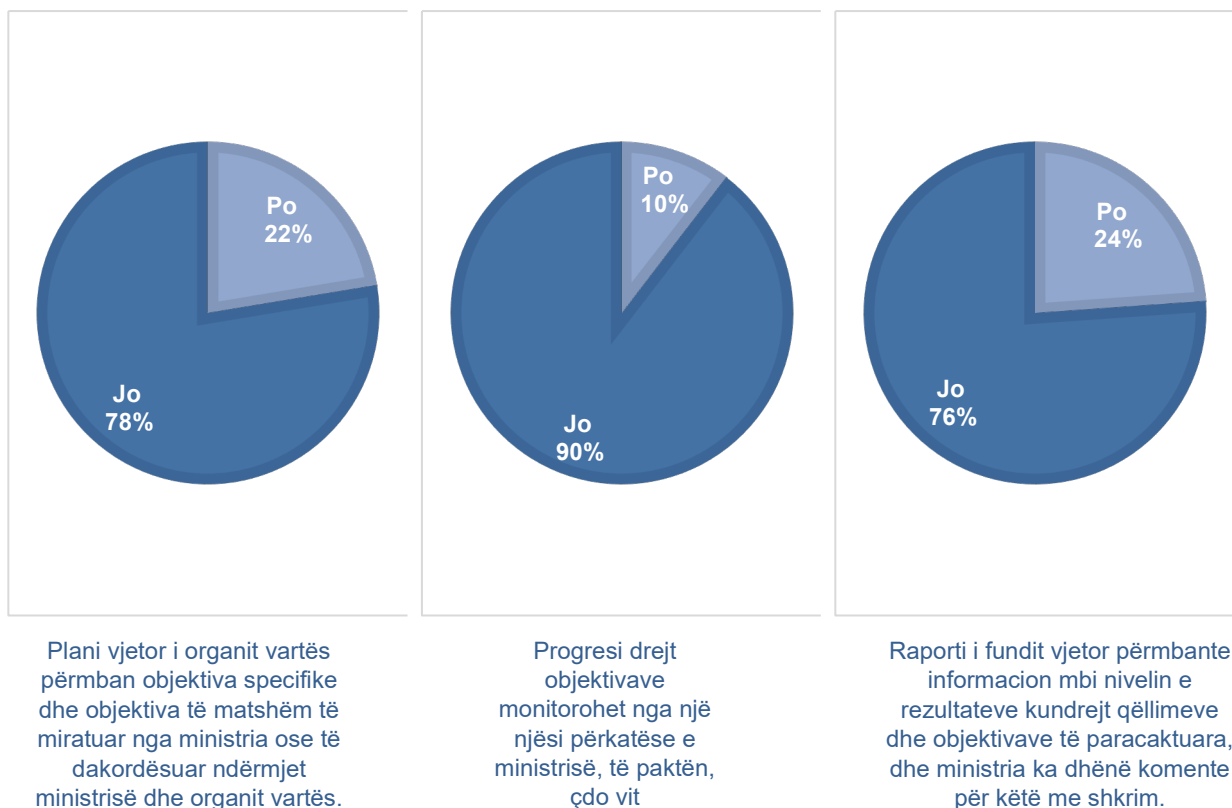
Burimi: Të dhënat e mbledhura nga SIGMA bazuar në shqyrtimin e akteve ligjore.

Shënim: ARRK-ja vlerësohet se raporton në parlament kur niveli drejtues i tij emërohet dhe shkarkohet nga legjislativi.

5. Mungesa e drejtimit të bazuar në rezultate dhe në vlerësimin e performancës

Problemi kryesor në nivelin e marrëdhënieve ministri-agjenci është mungesa e menaxhimit të agjencive të bazuara në rezultate dhe mungesa e një kulture të vlerësimit të performancës me mekanizma të fortë. Planet vjetore dhe/ose shumëvjeçare shpesh nuk kanë qëllime dhe objektiva specifike për t'u arritur nga agjencitë. Monitorimi i performancës kryhet rrallë dhe nuk ka shumë praktika të konsoliduara për të dhënë komente të rregullta rreth performancës së agjencisë (Figura më poshtë).

Figura 10. Qeverisja e orientuar drejt rezultateve të agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane



Burimi: (OECD, 2018^[68])

Shënim: Nuk ka të dhëna të disponueshme për Gjeorgjinë dhe Moldavinë.

Sa autonome dhe sa llogaridhënëse janë ato?

Siç tregohet në kapitullin 3, qeverisja e mirë e agjencive përfshin ekuilibrin midis nivelit të nevojshëm të autonomisë për agjencinë dhe mekanizmeve të nevojshëm të llogaridhënies ndaj ministrisë së portofolit për rezultatet e arritura. Autonomia nuk është një koncept binar, megjithëse shpesh kështu perceptohet në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane. Lloje të ndryshme agjencish kërkojnë nivele të ndryshme autonomie në dimensione të ndryshme, në varësi të funksioneve të tyre.

SIGMA realizoi një anketë midis agjencive dhe ministrive të portofolit me qëllim që të eksplorohte nivelet e autonomisë së llojeve të ndryshme të agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane. Kjo jep njohuri unike mbi natyrën dhe sfidat specifike të agjencisë në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane. Këto të dhëna na mundësojnë të kuptojmë më në detaje pesë sfidat e përmendura më parë dhe të ofrojmë këshilla më të mira të bazuara në prova për reformat e nevojshme.

Kjo anketë me 236 të anketuar në total sjell evidencën e parë dhe më gjithëpërfshirëse empirike ndërmjet vendeve për gjendjen e qeverisjes së agjencive në rajon. Janë anketuar më shumë se 136 drejtues të nivelit të lartë të agjencive publike dhe 100 nëpunës të lartë civilë në ministritë e portofolit. Janë mbuluar gjithsej 17 sektorë. Agjencitë që operojnë në 4 sektorët e mëposhtëm quhen në mënyrë kolektive ARRK:

- Shërbimet e mediave audio-vizive;
- Mbrojtja e konkurrencës;
- Tregjet e energjisë;
- Komunikimet elektronike.

Në sektorët e mbetur të mbuluar përfshihen aviacioni civil, hetimet e sigurisë së aviacionit civil, gjendja civile, mbrojtja e të dhënave, tregjet financiare, sigurimet shëndetësore, fondet e pensioneve, statistikat kombëtare, administrata e burgjeve, administrata rrugore, administrata tatimore, inspektimet e sigurisë ushqimore dhe inspektimet e punës.

Sa autonome janë ato?

Të anketuarit nga agjencitë dhe ministritë e portofolit pranojnë se agjencitë e sektorit publik në përgjithësi kanë autonomi të gjerë në rajone. Të anketuarit nga ARRK-të (veçanërisht autoritetet e mbrojtjes së konkurrencës dhe rregullatorët e shërbimeve mediatike audio-vizive) tregojnë, siç pritej, shkallën më të lartë të autonomisë. Të anketuarit nga agjencitë e tjera publike raportojnë nivele më të ulëta të autonomisë, por 40% deklarojnë se kanë "autonomi të gjerë". Në përgjithësi, kjo korrespondon me gjetjet e SIGMA-s më lart që dëshmojnë se agjencitë kanë autonomi të gjerë në rajone dhe faktin se shumica dërrmuese e ARRK-ve në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane raportojnë vetëm para parlamenteve.

Tabela 11: Autonomia e agjencisë – dallimet e pikëpamjeve ndërmjet agjencive dhe ministrive të portofolit

	Mesatare (1-5)	1 Pak autonomi	2	3	4	5 Autonomi e gjerë
Drejtuesit e nivelit të lartë në të gjitha agjencitë	3.85	3%	9%	27%	20%	40%
Drejtuesit e nivelit të lartë në ARRK	4.24	0%	9%	21%	6%	64%
Zyrtarë të lartë në ministritë e portofolit	4.11	3%	3%	21%	25%	47%

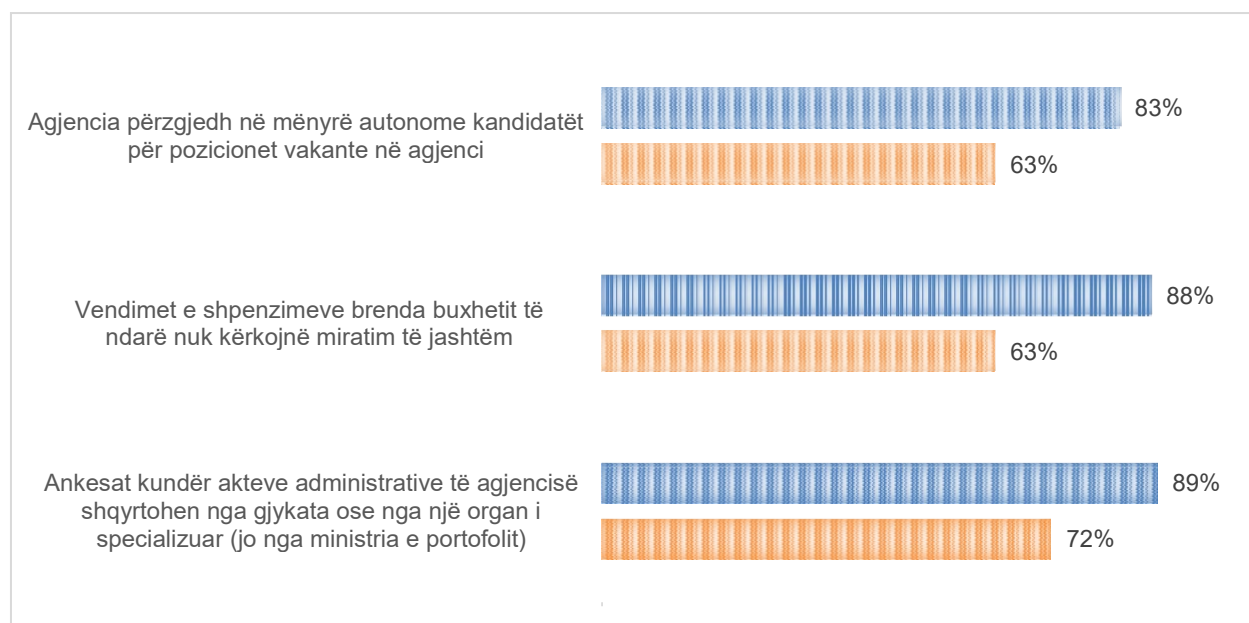
Burimi: Anketa e SIGMA-s për qeverisjen e agjencisë: sa autonome, sa e përgjegjshme, sa bashkëpunuese është agjencia?

Shënim: Anketa pyeti "A do të thonit se agjencitë e sektorit publik në përgjithësi kanë pak ose shumë autonomi në veprimet e tyre të përditshme dhe në vendimmarrje? Përdorni shkallën nga 1 (pak autonomi) në 5 (autonomi e gjerë)" Të anketuarit mund të përgjigjen duke përdorur shkallën nga 1-5. 1 është "pak autonomi", e përkufizuar si "Ministria ka mbikëqyrje të fortë dhe të rregullt, ndikim në çështjet e menaxhimit të brendshëm dhe vendimet strategjike", dhe 5 "autonomi e gjerë" e përkufizuar si "Agjencia vendos të dyja për çështjet operationale të përditshme dhe drejtimit strategjike vetëm me mbikëqyrje të kufizuar të kryer nga ministria". Mesatarja është ajo e thjeshtë aritmetike e përgjigjeve të të gjithë të anketuarve. "Të gjitha agjencitë" përfshin ARRK-të.

Nivelet e shprehura të autonomisë korrespondojnë mirë me parametrat më të detajuar të autonomisë së agjencisë të eksploruara nga anketa. Shumica e agjencive funksionojnë si organe të pavarura, të ndara qartë nga ministritë e portofolit. Figura më poshtë përshkruan shkallën e autonomisë së agjencive, bazuar në karakteristikat më të zakonshme të organizimit dhe qeverisjes së tyre organizative. Ajo tregon se shumica e agjencive gëzojnë autonomi të gjerë funksionale, pasi ministritë e portofolit nuk janë të autorizuar të shqyrtojnë aktet administrative të nxjerra nga agjencitë në kuadër të funksioneve të tyre thelbësore. Gjithashtu, autonomia organizative (menaxheriale dhe financiare) e agjencive rritet nga kapaciteti i tyre për të shpenzuar buxhetin e alokuar dhe zgjedhja e stafit pa ndërhyrje të jashtme. Kufizimet më të rëndësishme të autonomisë së tyre organizative lidhen me vendosjen e shkallës së pagave në ligjet ose aktet e qeverisë. Shkallët e pagave përcaktohen me ligj ose me vendim të qeverisë në mbi 60% të agjencive, dhe jo nga agjencia në mënyrë autonome. Megjithatë, duhet theksuar se, në kuadrin e pagave, përcaktimi, në disa raste, i shkallëve të pagave me ligj apo vendim të qeverisë nuk i pengon agjencitë t'i anashkalojnë këto kufizime. Për shembull, në Ukrainë agjencitë lejohen të paguajnë shtesa dhe shpërblime të pakufizuara për punonjësit ku kufiri i vetëm është fondi total i pagave në dispozicion të agjencisë.

Meqenëse gjatë punës së saj në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane SIGMA ka hasur në dyshime dhe keqkuptime të shumta në lidhje me interpretimin e *acquis* të BE-së kur bëhet fjalë për dimensionet dhe nivelet specifike të autonomisë që kërkohen nga autoritetet rregulatore kombëtare (ARRK), Figura 11 paraqet të dhënat veçmas për ARRK-të. ARRK-të veçohen si organe që gëzojnë autonomi mjaft të gjerë nga ministritë e portofolit. Në veçanti, ministritë përkatëse të portofolit nuk janë të përfshira në formësimin e prioriteteve rregulatore të agjencive dhe as në monitorimin e performancës së tyre. Duhet të përsëritet, në këtë kontekst, se autonomia funksionale e ARRK-ve gjatë marrjes së vendimeve rregulatore nuk përjashton përfshirjen e ministrive në formësimin e objektivave të tyre strategjike përmes konsultimeve të gjera, negociatave dhe kërkimit të marrëveshjes reciproke, për të siguruar që ARRK-të të kontribuojnë në zbatimin e politikave qeveritare. Gjithashtu, ekziston një vakum qeverisës, pasi mungesa e mbikëqyrjes së politikave ministrore nuk kompensohet me kompetencat e organeve të tjera, veçanërisht të parlamenteve. Përveç kësaj, duket se në rastin e çështjeve financiare dhe organizative disa ARRK janë të përjashtuara nga regjimi i përgjithshëm i administratës publike. Kjo ka të bëjë në mënyrë të veçantë me agjencitë, buxhetet e të cilave nuk përfshihen në ligjet e buxhetit të shtetit dhe ku shkallët e pagave miratohen plotësisht në mënyrë autonome nga agjencitë.

Figura 11: Karakteristikat kryesore të autonomisë së agjencisë



Burimi: Anketa e SIGMA-s për qeverisjen e agjencisë: sa autonome, sa të përgjegjshme, sa bashkëpunuese janë agjencitë?

Shënime: Shiritat përfaqësojnë pjesën e agjencive për të cilat deklarata përkatëse është e saktë. Shiritat portokalli përfaqësojnë të gjitha agjencitë. Shiritat blu përfaqësojnë ARRK-të.

Autonomia e gjerë e ARRK-ve mund të demonstrohet gjithashtu nga një këndvështrim më i detajuar, me më shumë variabla të analizuar. Kutia e mëposhtme përshkruan karakteristikat kryesore që ndikojnë në

shkallën e autonomisë së rregullatorëve të tregut të energjisë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane. Ajo bazohet në përgjigjet e dhëna nga këto organe në gjashtë vende (Armeni, Moldavi, Mal i Zi, Maqedoni e Veriut, Serbi, Ukrainë), ku SIGMA mori një sasi të mjaftueshme informacioni.

Kutia 10. Autonomia e rregullatorëve të tregut të energjisë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane

Nisur nga përgjigjet e përmbledhura që kanë dhënë organet përkatëse rregullatore në fushën e rregullimit të tregut të energjisë elektrike dhe gazit, karakteristikat e mëposhtme të autonomisë janë të garantuara për shumicën dërrmuese të këtyre ARRK-ve (çdo përjashtim është i një rëndësie të vogël).

Autonomia funksionale. Aktet (vendimet) administrative të agjencive i nënshtrohen vetëm shqyrtimit gjyqësor, duke përjashtuar të drejtën e ministrisë së portofolit ose të çdo organi tjetër qeveritar për të shfuqizuar akte të tilla. Agjencitë vendosin në mënyrë autonome për miratimin e strategjive shumëvjeçare dhe planeve të tyre vjetore. Ato janë gjithashtu autonome në lidhje me përcaktimin e qëllimeve dhe objektivave të performancës. Në vetëm dy (nga gjashtë) raste qeveria ose ministria e portofolit mund t'i drejtohet agjencisë me udhëzime të përgjithshme për politikën. Raporti vjetor i agjencisë në disa raste i nënshtrohet miratimit nga parlamenti, por kjo procedurë nuk rezulton në dhënie të reagimeve të strukturuar për performancën. Ky është një ushtrim thjesht formal i llojit "plotëso kutinë", pa ndikim të rëndësishëm në operacionet e agjencive.

Autonomia financiare. Agjencitë janë autonome për sa i përket hartimit të propozimeve buxhetore ndërkohë që vendimi përfundimtar për miratimin formal të buxhetit merret nga legjislativi, qoftë nëpërmjet miratimit të ligjit për buxhetin e shtetit, qoftë me anë të një procedure të veçantë. Në rastin e fundit, qeveria është tërësisht e anashkaluar në procesin buxhetor. Gjysma e rregullatorëve të analizuar të energjisë mbajnë të ardhurat nga tarifat dhe gjobat që vendosin, gjë që rrit autonominë e tyre, por (në rastin e gjobave) mund të krijojë edhe stimuj të pafavorshëm financiarë për agjencitë. Për sa i përket ekzekutimit të buxhetit, të gjitha agjencitë kanë të drejtë të marrin vendime për shpenzimet pa kërkuar miratim paraprak të jashtëm, pavarësisht nga lloji dhe vlera e transaksioneve.

Autonomia menaxheriale. Numri i stafit përcaktohet nga vetë agjencia në shumicën e rasteve. Agjencitë janë gjithashtu autonome në lidhje me rekrutimin e stafit të ri, si dhe në lidhje me përcaktimin e shkallëve të pagave, me kufizime vetëm në disa raste që janë të vendosura me ligj.

Autonomia ndërhyrëse (ndërhyrjet e ministrisë së portofolit. Ndikimi i ministrive të portofolit në operacionet e agjencive duket se është zero. Të gjitha agjencitë dëshmuar mungesë të auditimit të performancës apo inspektimit të ligjshmërisë nga ministritë, si dhe mungesë të reagimeve për performancën.

Në mënyrë të përmbledhur, shkalla e përgjithshme e autonomisë së rregullatorëve të energjisë duket se tejkalon kërkesat e përcaktuara nga *acquis* e BE-së. Në veçanti, këto standarde keqinterpretohen për sa i përket autonomisë funksionale dhe ndërhyrëse, pasi kërkojnë që ministria e portofolit të abstenojë plotësisht nga çdo ndikim në prioritetet e politikave të agjencive. Kjo qasje injoron përgjegjësinë e përgjithshme të çdo ministrie për fushat e politikave në të cilat operojnë ARRK-të. Për më tepër, autonomia financiare dhe menaxheriale mund të jetë e tepruar në disa raste, veçanërisht autonomia për caktimin e pagave dhe disponimin e të ardhurave nga gjobat.

Burimi: Anketimi i SIGMA-s.

Sa llogaridhënese janë agjencitë?

Për të gjetur ekuilibrin e duhur të qeverisjes së agjencive, autonomia e tyre relativisht e gjerë duhet të shoqërohet me mekanizma të mirë të llogaridhënies, veçanërisht ndaj ministrive të portofolit. Në këtë kontekst, sfida kryesore mbetet shmangia e kurthit të mikro-menaxhimit burokratik duke siguruar një kontroll të vazhdueshëm dhe rigoroz të performancës. Ministrinë e portofolit nuk duhet të mikro-menaxhojnë operacionet e përditshme të agjencisë. Në vend të kësaj, ministria duhet të vendosë pritshmëri të qarta ndaj agjencisë për sa i përket funksioneve kryesore të saj, dhe më pas të monitorojë dhe vlerësojë zbatimin e tyre, duke e përfunduar këtë proces me reagimet për performancën që jepen në mënyrë të strukturuar. Treguesit kryesorë të performancës me objektiva përbëjnë një pjesë thelbësore të strukturave të mira të

llogaridhënies. Stili i bashkëpunimit i orientuar drejt rezultateve dhe bashkëpunues ndërmjet ministrisë së portofolit dhe agjencisë publike qëndron në qendër të qeverisjes së mirë të agjencisë.

Tabela e mëposhtme tregon se si e perceptojnë stilin e bashkëpunimit të anketuarit nga ministrinë dhe agjencinë.

Tabela 12: Ndërveprimi ministri-agjenci – dallimet e pikëpamjeve ndërmjet agjencive dhe ministrive të portofolit

	Mesatare (1-5)	1 Ligjore	2	3	4	5 Të orientuara drejt rezultateve
Drejtuesit e nivelit të lartë në të gjitha agjencinë	3.3	9%	8%	44%	21%	18%
Drejtuesit e nivelit të lartë të ARRK-së	3.6	9%	9%	25%	25%	31%
Zyrtarë të lartë në ministrinë e portofolit	3.5	6%	11%	32%	27%	24%

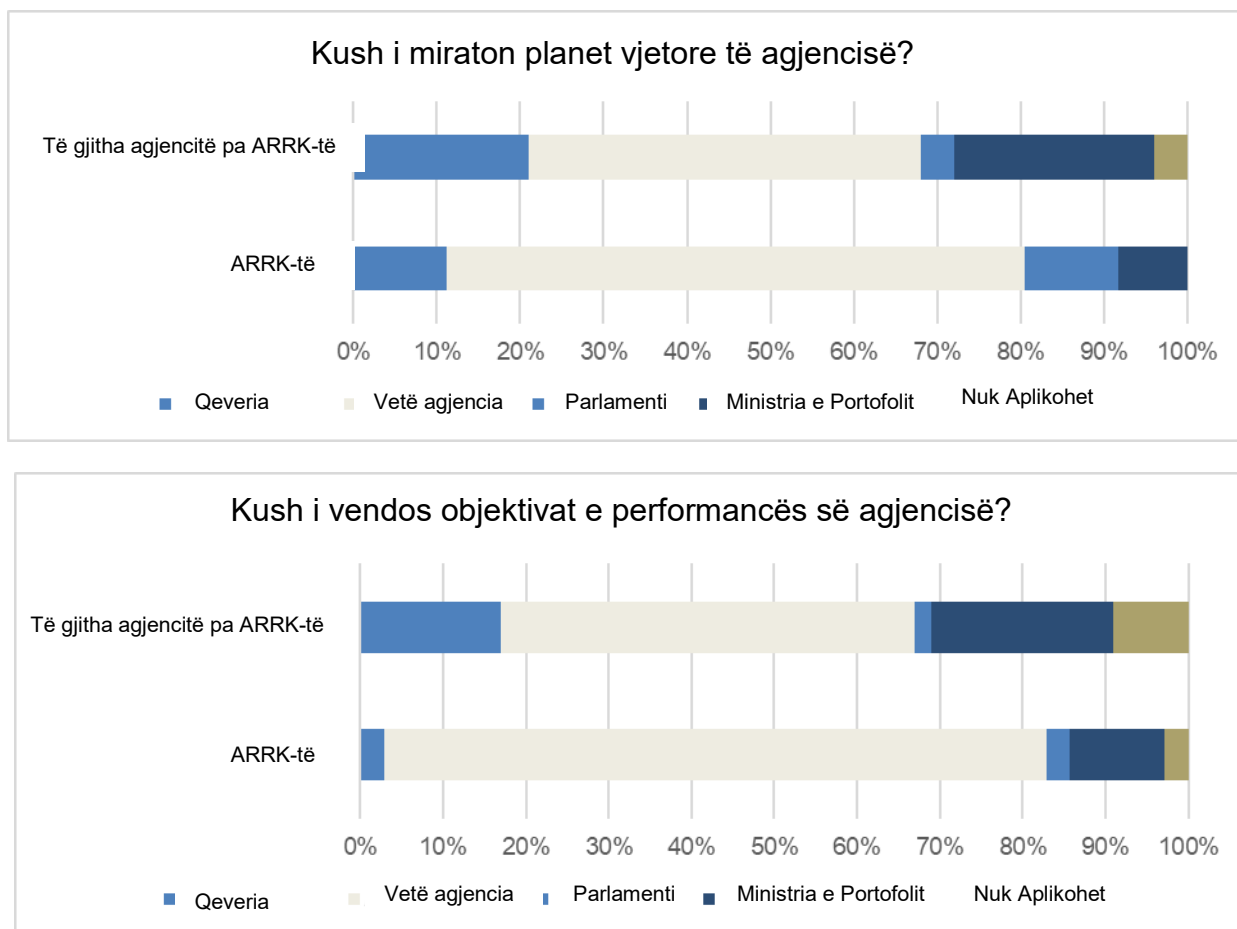
Burimi: Anketimi i SIGMA-s për qeverisjen e agjencisë: sa autonome, sa e përgjegjshme, sa bashkëpunuese është agjencia?

Shënim: Anketa pyeti "Si do ta përshkruanit marrëdhënien dhe stilin e ndërveprimit ndërmjet ministrive të portofolit dhe agjencive të sektorit publik? Përdorni shkallën nga 1 (ligjore) deri në 5 (të orientuar drejt rezultateve)". Të anketuarit mund të përgjigjen duke përdorur shkallën nga 1-5 ku 1 është "ligjore", e përkufizuar si "Të fokusuar në kontrollin e ligjshmërisë dhe korrektesisë procedurale", dhe 5 është "të orientuar nga rezultatet" e përkufizuar si "Të përqendruar në vlerësimin e performancës kundrejt qëllimeve dhe objektivave specifike të vendosura në lidhje me fushën e politikave". Mesatarja është ajo e thjeshtë aritmetike e përgjigjeve të të gjithë të anketuarve.

Tabela tregon variacion të gjerë. Nëntë për qind e drejtuesve të nivelit të lartë në të gjitha agjencinë e konsiderojnë stilin e ndërveprimit si tërësisht "ligjor", të fokusuar në kontrole dhe procedura, ndërsa 18% e konsiderojnë atë si tërësisht "të orientuar drejt rezultateve", të fokusuar në vlerësimin e performancës. Drejtuesit e nivelit të lartë të ARRK-ve e perceptuan ndërveprimin si më të orientuar drejt rezultateve se sa agjencinë në përgjithësi. Shumica e drejtuesve të nivelit të lartë të të gjitha agjencive zgjedhën opsionin e mesëm (44%), që mund të sugjerojë mungesë qëndrueshmërie të modelit të zbatuar të qeverisjes ministrore ose mungesë të vizionit të qartë se si duhet të organizohet llogaridhënia e agjencive ndaj ministrive në përgjithësi. Ky perceptim i kulturës së qeverisjes duhet të krahasohet edhe me treguesit më specifikë dhe objektivë të marrëdhënive agjenci-ministri dhe me llogaridhënien e agjencisë, të cilët tregojnë se ministrinë nuk janë mjaftueshëm aktive në funksion të përcaktimit të pritshmërive ndaj agjencive, monitorimit të performancës së tyre dhe dhënien e reagimeve për rezultatet e arritura.

Figurat e mëposhtme tregojnë se ministrinë e portofolit mungojnë çuditërisht në procesin e planifikimit dhe përcaktimit të objektivave të performancës së agjencive. Shumica dërrmuese e ministrive të portofolit nuk janë të përfshira në këtë proces, as në miratimin e planeve vjetore dhe as në vendosjen e objektivave të performancës së agjencive. Ky është një problem i zakonshëm në të gjitha llojet e agjencive. Shumica e agjencive mbeten organe vetëqeverisëse për sa i përket prioriteteve dhe synimeve të planifikimit. Ka të ngjarë që disa nga këto agjenci të ndërveprojnë ose të bashkërendojnë aktivitetin me ministrinë e portofolit në procesin e planifikimit, por pozicioni zyrtar i ministrive të portofolit duket se është i dobët. Nga ana tjetër, edhe nëse kjo është një pjesë e vogël e rasteve, është për t'u habitur që ministrinë e portofolit miratojnë planet vjetore të ARRK-ve, pasi këto agjenci kanë përgjithësisht autonomi më të madhe. Në përgjithësi nuk nevojitet miratimi zyrtar, por dialogu me ministrinë e portofolit, madje edhe miratimi prej atyre përbëjnë instrumente të dobishme. Megjithatë, objektivat e performancës së ARRK-ve nuk duhet të përcaktohen vetëm nga vetë agjencia. Anketa tregon se në praktikë qeveritë dhe parlamentet vendosin shumë rrallë objektivat e performancës së ARRK-ve në administratat e mbuluara nga studimi.

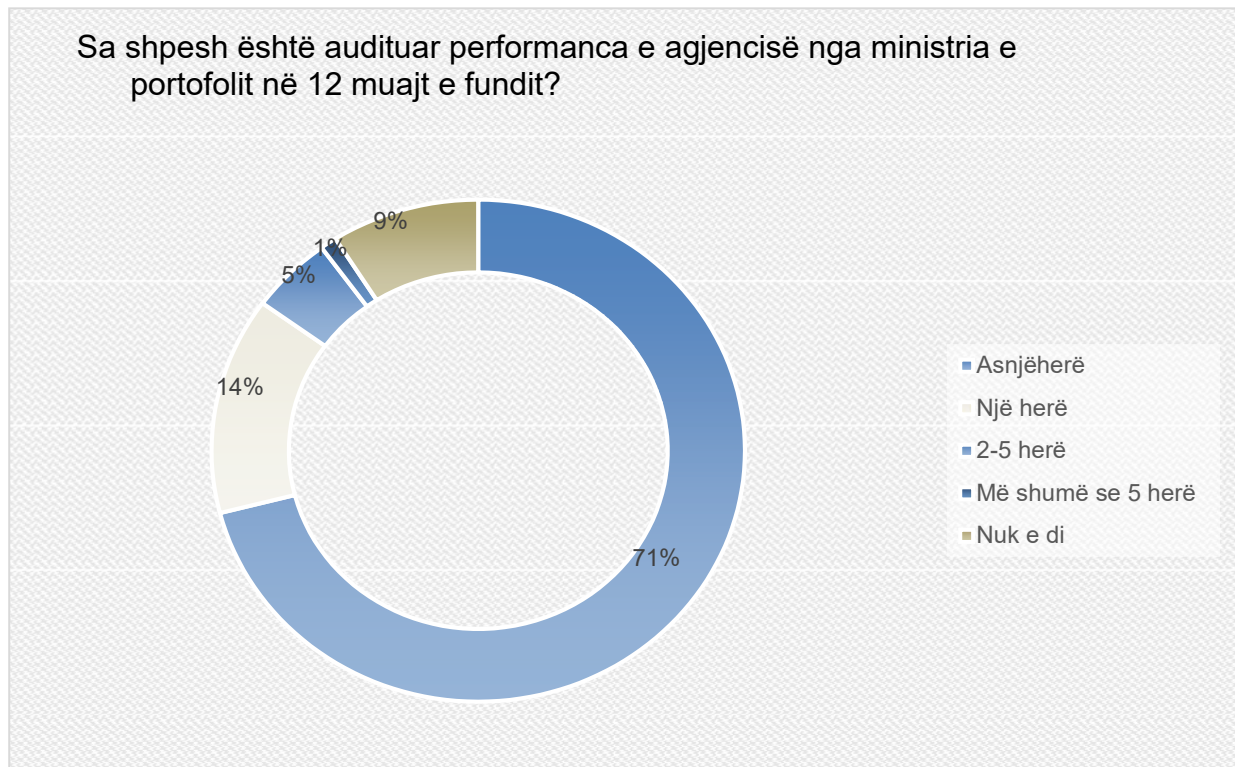
Figura 12: Organet që miratojnë planet vjetore dhe vendosin objektiva për agjencitë



Burimi: Anketa e SIGMA-s për qeverisjen e agjencisë: sa autonome, sa e përgjegjshme, sa bashkëpunuese është agjencia?

Mospërdorimi i proceseve të planifikimit vjetor nga ministrinë e portofolit për menaxhimin e performancës së agjencive mund të kompensohet pjesërisht me mjete të tjera, veçanërisht me monitorimin aktiv të performancës brenda vitit dhe dhënien e reagimeve të rregullta për performancën e agjencisë. Megjithatë, asnjë nga këto instrumente nuk duket se përdoret gjerësisht nga administratat e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane. Shumica e agjencive (si në Ballkanin Perëndimor ashtu edhe në vende të tjera) dëshmojnë se ato nuk kanë qenë subjekt i auditimit të performancës të kryer nga ministrinë e portofolit për vitin e kaluar. Duke e kombinuar këtë me mungesën dominuese të përfshirjes së ministrive në përcaktimin e qëllimeve dhe objektivave, mund të arrijmë në përfundimin se komponenti bazë i menaxhimit të performancës së agjencive të orientuara drejt rezultateve nuk zbatohet për shumicën e agjencive.

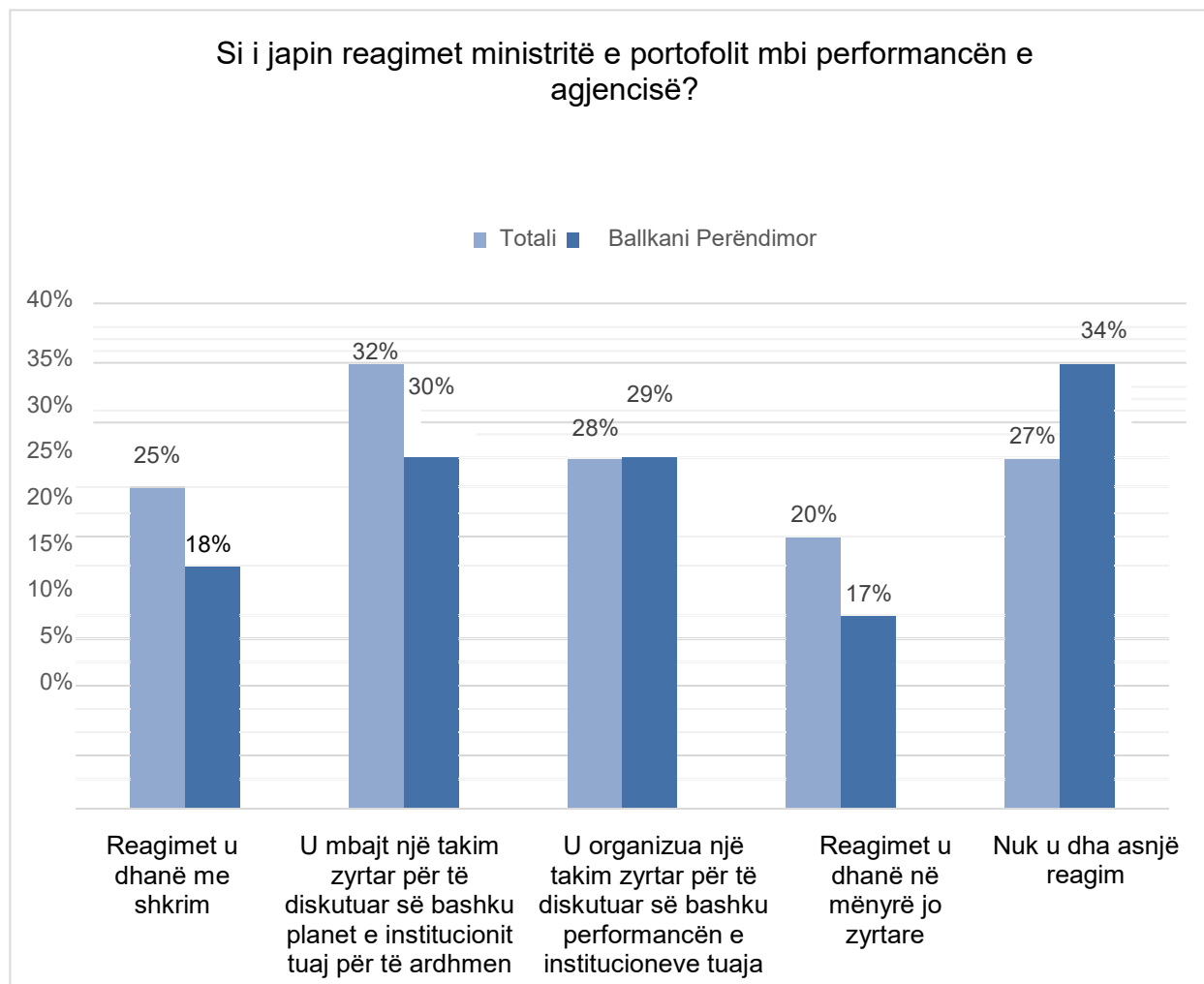
Figura 13 Përdorimi i auditimit të performancës nga ministritë e portofolit



Burimi: Anketa e SIGMA-s për qeverisjen e agjencisë: sa autonome, sa e përgjegjshme, sa bashkëpunuese është agjencia?

Panorama përmirësohet pak nëse marrim parasysh mekanizmat më pak të formalizuar dhe të strukturuar të dhënies së reagimeve nga ministritë e portofolit për performancën. Dy të tretat e agjencive kanë pasur përvojë me një lloj reagimi nga ministria e portofolit të tyre, edhe nëse kjo nuk ka qenë e lidhur në mënyrë rigoroze me qëllimet dhe objektivat e paracaktuara dhe shpesh nuk ka përfshirë ndonjë reagim me shkrim.

Figura 14. Mekanizmat e reagimit të ministrive ndaj performancës së agjencisë

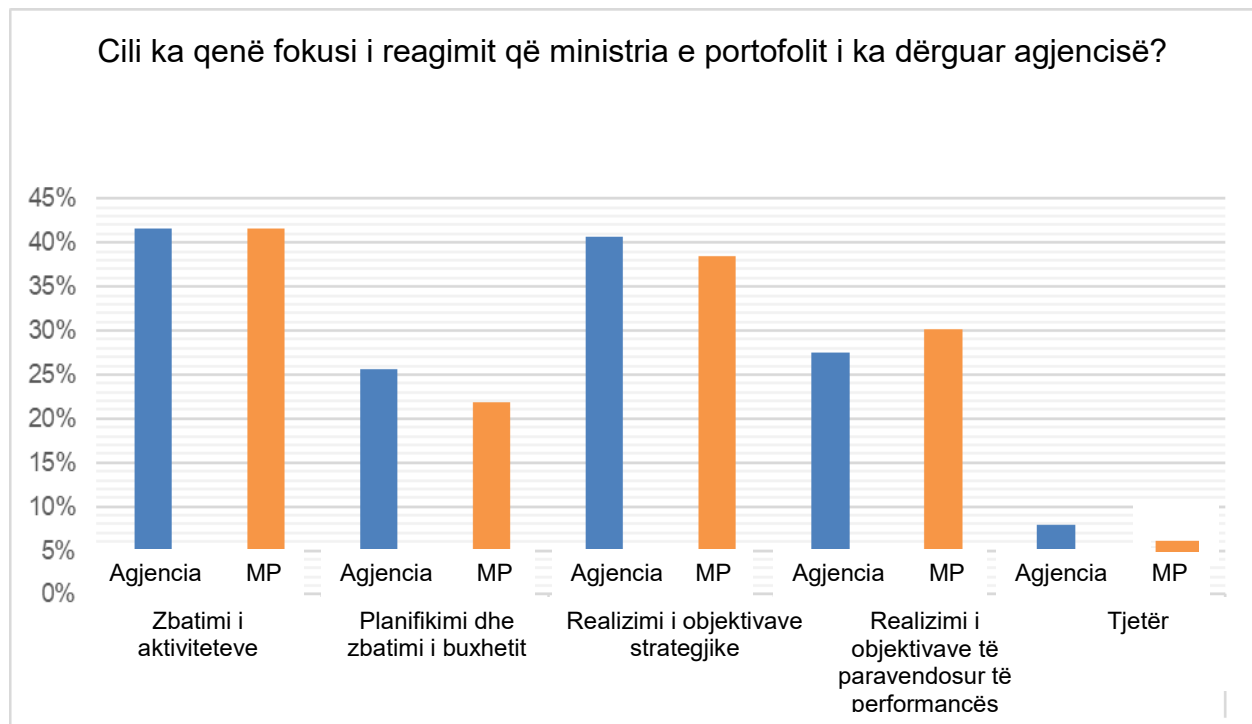


Burimi: Anketa SIGMA-s mes agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane.

Shënim: Të anketuarit mund të zgjidhnin disa përgjigje.

Sa herë që janë dhënë reagime, ato nuk kanë qenë të orientuara vetëm drejt aktivitetit, domethënë të fokusuar në zbatimin e detyrave specifike. Brenda nëngrupit të agjencive dhe ministrive të portofolit që kishin dhënë reagime, kishte gjithashtu një grup të konsiderueshëm që deklaroi se reagimet kishin të bënin gjithashtu edhe me përmbushjen e qëllimeve strategjike dhe arritjen e qëllimeve dhe objektivave të paracaktuar.

Figura 15 - Llojet e reagimeve të ofruara nga ministritë e portofolit ndaj agjencie



Burimi: Anketat SIGMA-s mes agjencie në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane.

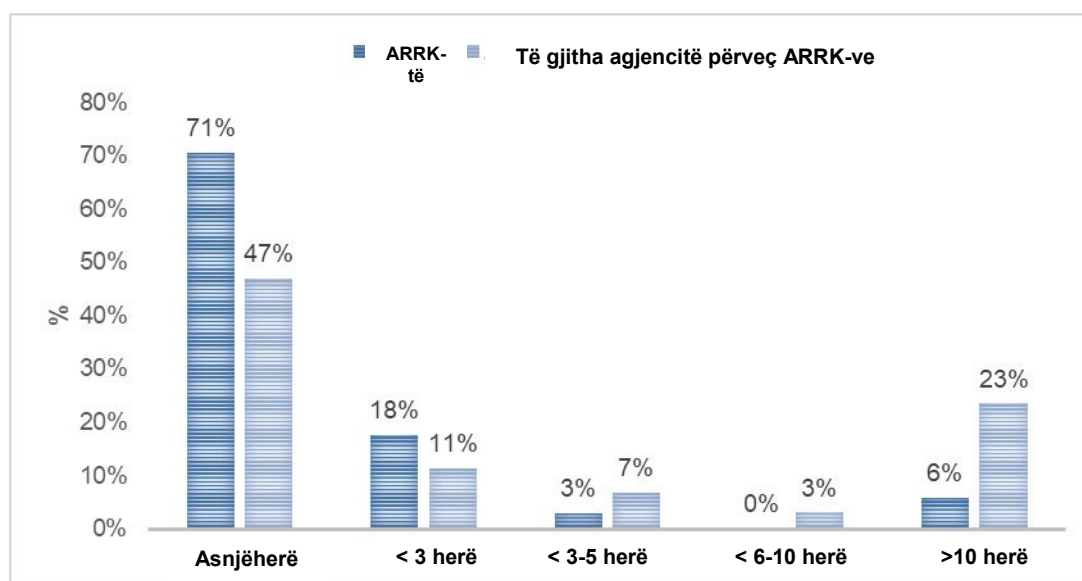
Shënim: Të anketuarit mund të zgjidhnin disa përgjigje. "MP" është shkurtesa për ministria e portofolit.

Megjithatë, Meqenëse provat e tranzicionit të suksesshëm drejt qeverisjes së agjencie të orientuara drejt rezultateve janë të dobëta në përgjithësi, mund të supozohet se stili i kundërt i menaxhimit, d.m.th., do të ishte më i pranishëm mikro-menaxhimi burokratik. Megjithatë, rezultatet e anketës nuk e konfirmojnë këtë pikëpamje. Gati gjysma e të anketuarve nuk kishin regjistruar asnjë udhëzim zyrtar dhe detyrues nga ministritë e tyre të portofolit në 12 muajt e fundit lidhur me kryerjen e funksioneve kryesore të agjencie.

Nga ana tjetër, pothuajse një e katërta e agjencie marrin udhëzime të tilla detyruese shumë shpesh, gjë që tregon se ministritë e portofolit janë shumë të përfshira në drejtimin e aktiviteteve të tyre. Inspektoratet e punës dhe administratat tatimore shquhen si organe që i nënshtrohen drejtimin më intensiv dhe të shpeshtë nga ministritë e portofolit. Në këto raste, mund të ketë pak diferencë midis statusit të agjencie dhe njësive të brendshme të ministrive përkatëse, duke cenuar arsyetimin e agjencifikimit. Figura më poshtë tregon një qasje të pabalancuar se si ministritë i drejtojnë agjencitë. Ministritë ose nuk angazhohen, ose mikro-menaxhojnë.

Fakti që udhëzimet detyruese nuk përdoren fare nga ministritë e portofolit është befasues në rastin e ARRK-ve, pasi këto mund të minojnë autonominë funksionale të agjencie. Kjo ilustron mungesën e qartësisë në lidhje me rolin e ministrive të portofolit ndaj llojeve të ndryshme të agjencie dhe se cilat mjete janë të përshtatshme për t'u përdorur.

Figura 16. Përdorimi i udhëzimeve detyruese nga ministritë e portofolit

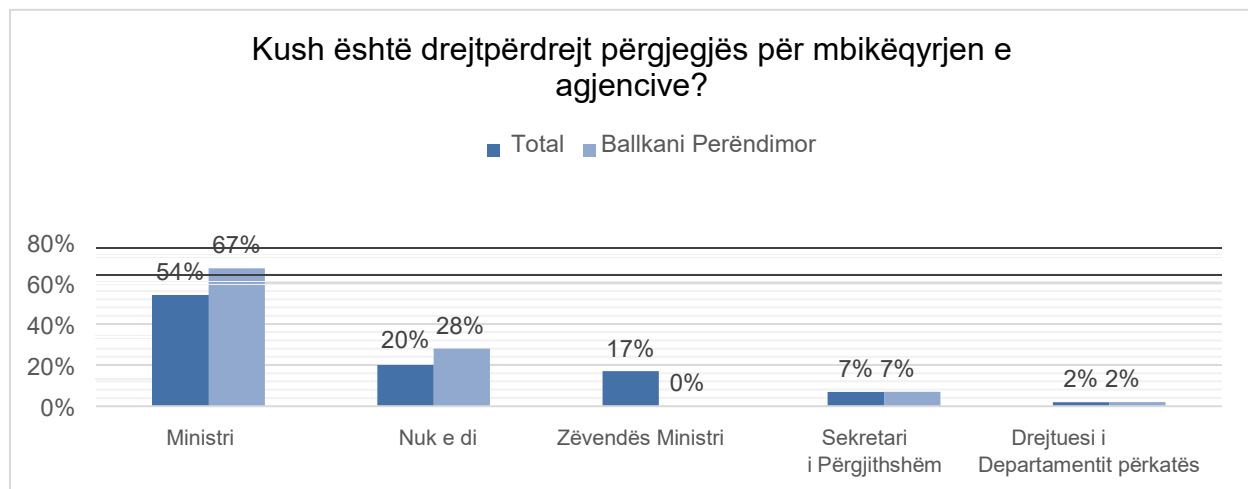


Burimi: Anketa SIGMA-s mes agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane.

Shënim: Të anketuarit u pyetën: "Bazuar në përvojën tuaj në 12 muajt e fundit, ju lutemi tregoni se sa shpesh i është drejtuar ministria juaj e portofolit agjencisë tuaj nëpërmjet udhëzimeve formale dhe detyruese në funksion të realizimit të funksioneve tuaja"

Një tipar tjetër karakteristik i mënyrës se si ministritë menaxhojnë agjencitë në Ballkanin Perëndimor dhe Fqinjësinë Evropiane është ndarja e përgjegjësive për mbikëqyrjen e agjencive brenda aparatit ministror. Duket se mbizotëron mënyra politike e qeverisjes ndaj mbikëqyrjes së decentralizuar dhe profesionale. Ministritë e portofolit u përgjigjën se përgjegjësitë për mbikëqyrjen e agjencive realizohen drejtpërdrejt nga ministrat ose zëvendësministrat në gati tre të katërtat e rasteve. Nëpunësit e lartë civilë (sekretarët e përgjithshëm, drejtuesit e njësive organizative përkatëse në ministri) luajnë një rol çuditërisht të vogël. Kjo mund të shpjegojë pjesërisht mangësitë e mekanizmave drejtues. Ministrat si të emëruar politikë zakonisht as nuk i njohin dhe as nuk janë të interesuar të ndjekin protokolle të strukturuar dhe rigorozë të qeverisjes së orientuar drejt rezultateve. Ata janë gjithashtu të mbingarkuar me përgjegjësi të tjera, duke lënë hapësirë të kufizuar për mbikëqyrje efikase të agjencive. Nëse kjo detyrë nuk i delegohet nivelit të nëpunësve të lartë civilë, atëherë rritet rreziku i një "vakumi qeverisës". Siç u prezantua në kapitujt e mëparshëm, "drejtimi" profesional i agjencive në varësi kërkon aftësi dhe kompetenca specifike të zyrtarëve ministror për kuadrin ligjor përkatës.

Figura 17. Ndarja e përgjegjësisë për mbikëqyrjen e agjencive brenda ministrive të portofolit

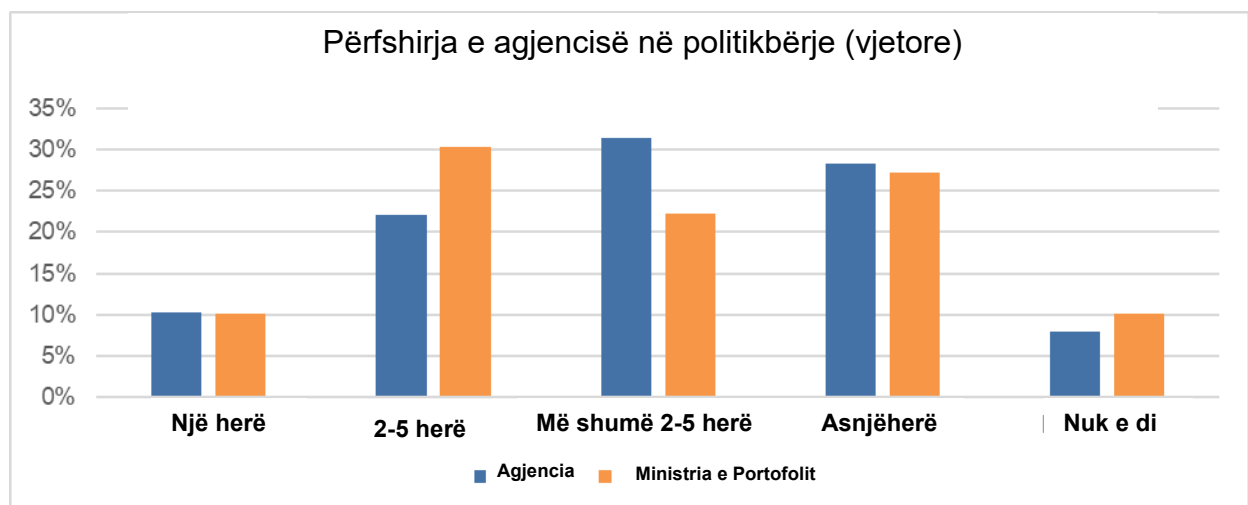


Burimi: Anketa e SIGMA-s midis ministrive të portofolit në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane.

Shënim: Të anketuarit u pyetën: "Ju lutemi specifikoni, kush është drejtpërdrejt përgjegjës për mbikëqyrjen e agjencisë që vepron në fushën tuaj të politikave" dhe mund të zgjidhnin vetëm një opsion.

Të dhënat e anketës tregojnë një vakum qeverisës dhe mungesë të mekanizmave të fortë të llogaridhënies për agjencitë publike. Ministrinë zbatojnë kontrole të forta vetëm në zona të rralla, të përzgjedhura, dhe në këto raste kjo mund të arrijë në mikro-menaxhim. Ndodh shpesh që të ketë mungesë të menaxhimit të qëndrueshëm dhe të zbatuar me rigorozitet e të orientuar drejt rezultateve. Për sa i përket marrëdhënieve formale, agjencitë janë mjaft të shkëputura nga ministrinë dhe kanë mbetur të pa menaxhuara, pa pritshmëri të qarta dhe pa mekanizma llogaridhënieje të vendosur mirë. Duket se ministrinë e portofolit nuk i shohin agjencitë si përbërës të sistemeve ministrore, por më tepër si një degë të veçantë të administratës, ku mund të transferohen lehtësisht disa detyra pa mbajtur përgjegjësinë e përgjithshme të ministrisë për performancën e agjencive. Nënkontraktimi i politikëbërjes është një funksion që mbetet veçanërisht problematik. Të dhënat e anketës tregojnë se ministrinë në mënyrë rutinore, jo në raste të veçanta, kërkojnë nga agjencitë që ato të hartojnë propozime për ligje, rregullore ose politika.

Figura 18. Përfshirja e agjencisë në politikëbërje

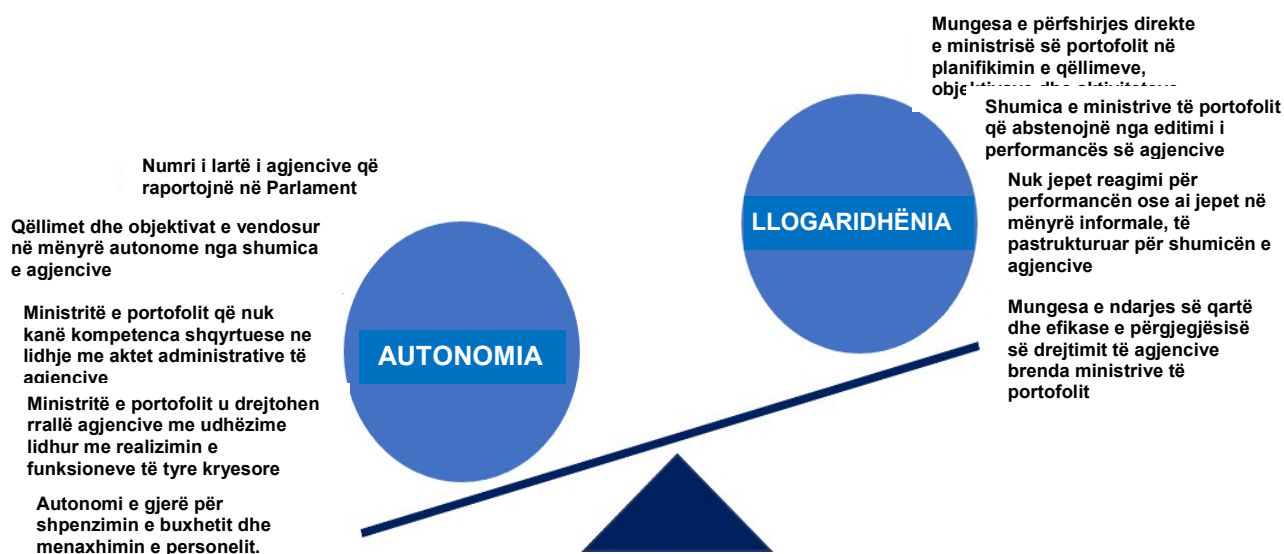


Burimi: Anketa SIGMA-s midis ministrive të portofolit në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane.

Shënim: Të anketuarit u pyetën: "Bazuar në përvojën tuaj në 12 muajt e fundit, ju lutemi tregoni se sa shpesh i ka kërkuar ministria e portofolit agjencisë suaj që të hartonte propozime për ligje, rregullore ose politika (strategji, programe)".

Autonomia e gjerë mbizotëron qartë në ekuilibrin e përgjithshëm ndërmjet autonomisë së agjencisë dhe llogaridhënies. Kjo pamje e përgjithshme sugjeron se, ndonëse administratat e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane vepruan shpejt për sa i përket miratimit të idesë së agjencifikimit, ato ende nuk kanë miratuar mjetet shoqëruese të qeverisjes dhe kulturën administrative. Kjo rezultoi në një vakum qeverisës, ku agjencitë gëzojnë autonomi të gjerë dhe nuk japin llogari tek ministrat. Duket se agjencifikimi është përdorur si një strategji e përshtatshme jo vetëm për të lehtësuar ministrat nga çështjet e zbatimit të politikave, por në realitet për të transferuar fusha të mëdha të përgjegjësisë të qeverisë tek organet vetëqeverisëse, kryesisht tek organe që nuk japin llogari. Efekte të tjera anësore, të tilla si keqpërdorimi i agjencifikimit për t'i "shpëtuar" regjimit të shërbimit civil ose kufizimeve të pagave, përdoren gjithashtu gjerësisht në praktikë në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane.

Figura 19. Autonomi dhe llogaridhënie e çekuilibruar e agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane



Si të reformohen? Mësimet e nxjerra nga mbështetja e SIGMA-s

Shumë qeveri të Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane e kanë njohur nevojën në vitet e fundit për të përmirësuar kuadrin organizativ për administratën publike dhe, në veçanti, kornizat e qeverisjes së agjencive. Në shumicën e rasteve, presioni për reforma vinte nga BE-ja ndërkohë që SIGMA-s iu kërkua që t'i ndihmonte ata që kryenin reforma. Disa qeveri filluan programe ristrukturimi në shkallë të gjerë dhe ambicioze. Të tjerët ndërmorën hapa më të vegjël dhe filluan thjesht të hartonin peizazhin kaotik të organeve publike. Megjithatë, deri më sot ka pak histori të qarta suksesi. Përkundrazi, përvojat e deritanishme ilustronë faktin se sa sfidues është riprojektimi thelbësor i strukturës organizative të administratës publike. Megjithatë, nga përvoja e qeverive që nisën reformat në këtë fushë mund të nxirren disa konstatime të dobishme.

Projektet e ristrukturimit në shkallë të gjerë

Shqipëria dhe Kosova nisën projektet më ambicioze dhe gjithëpërfshirëse të ristrukturimit, por në të dyja rastet, ideja e racionalizimit të agjencive u përball me pengesa të rëndësishme organizative, teknike dhe politike. Në vitin 2017, pas riorganizimit të ministrave, Qeveria e Shqipërisë nisi një projekt në shkallë të gjerë për ristrukturimin e agjencive (Qeveria e Shqipërisë, gusht 2017^[69]). Ai synonte të bashkonte institucionet me funksione të ngjashme për të përmirësuar administratën territoriale dhe për të fuste një tipologji të re të organeve administrative. Për të udhëhequr reformat u krijua një Komitet Drejtues i nivelit të lartë.¹⁰ SIGMA ndihmoi Qeverinë për zhvillimin e një metodologjie të detajuar për të drejtuar dhe udhëzuar procesin e ristrukturimit dhe për të promovuar reformat organizative të bazuara në dëshmi.

Megjithatë, rezultatet e kësaj nisme janë mjaft të kufizuara dhe ambivalente. Për sa i përket zvogëlitimit të numrit të agjencive, qeveria arriti të konsolidojë një sërë organesh territoriale, p.sh., agjencitë rajonale të

¹⁰ Urdhri i Kryeministrit Nr. 157, datë 4 Tetor 2017 dhe Urdhri i Kryeministrit Nr. 59, datë 26 Mars 2018

zhvillimit të bujqësisë dhe drejtoritë arsimore. Në nivel qendror u krijuan, në mënyrë paradoksale, disa agjenci të reja duke shkëputur njësitë ministrore. Krijimit të këtyre agjencive të reja i mungonte arsyetimi thelbësor dhe mekanizmat e analizës *ex ante* dhe të llogaridhënies ndaj ministrive, duke përfshirë kornizat e performancës të orientuara drejt rezultateve që nuk ishin specifikuar qartë. Menaxhimi qendror i procesit të ristrukturimit ishte i dobët dhe ministrive të linjës nuk iu dhanë stimuj për të kontribuar në ristrukturimin e institucioneve të varësisë. Qasja e decentralizuar ndaj racionalizimit nuk e dëmton në thelb efikasitetin e tij, për sa kohë që ministrinë e linjës marrin udhëzime të forta qendrore dhe kanë pritshmëri të qarta të artikuluara në nivelin qendror në lidhje me rezultatet e procesit. Kjo gjë nuk ndodhi në Shqipëri (SIGMA, 2019^[70]). Procesi humbi shtysën e tij fillestare. Komiteti Drejtues nuk ka organizuar asnjë mbledhje që nga viti 2019 dhe ende krijohen agjenci të reja jashtë procesit të ristrukturimit, pa kontroll rigoroz *ex ante*.

Procesi i reformës së agjencive në **Kosovë** filloi në vitin 2016 kur Ministria e Administratës Publike (MAP), me mbështetjen e SIGMA, bëri një rishikim të të gjitha agjencive (Ministria e Administratës Publike, 2016^[71]). Ky shërbeu si një dokument bazë për Planin e Veprimit të Qeverisë për Racionalizimin e Agjencive që parashikonte zbatimin e një programi ristrukturimi në katër valë. Raundi i parë përbëhej nga tetë agjenci ekzekutive në varësi të Kuvendit që do të transferoheshin përmes ndryshimeve të nevojshme legjislative në Qeveri (dhjetor 2018), raundi i dytë dhe i tretë përbëheshin nga agjencitë qeveritare ku funksionet janë të dubluara ose klasifikimi i llojit të agjencisë dhe i linjave të saj raportuese nuk janë në përputhje me praktikën e BE-së (dhjetor 2019-2020) dhe raundi i katërt përbëhej nga rregullatorët që aktualisht drejtohen nga Kuvendi, të cilët në shumicën e vendeve evropiane do të ishin brenda ekzekutivit (dhjetor 2021). Kuadri i ri legjislativ u miratua paralelisht, për administratën shtetërore, duke përfshirë Ligjin për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe agjencive të pavarura.

Kutia 11. Ligji i ri kuadër për administratën shtetërore në Kosovë

Ligji nr. 06/L-113 për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore dhe të agjencive të pavarura, i hartuar me mbështetje të konsiderueshme nga SIGMA, ka hyrë në fuqi në vitin 2019. Ai parasheh dy lloje agjencish: agjencitë ekzekutive dhe agjencitë rregullatore. Ky dallim mbështetet në shkallë të ndryshme të autonomisë. Agjencitë ekzekutive, si tip i paracaktuar, mbeten nën mbikëqyrjen më të ngushtë të ministrive të portofolit. Agjencitë rregullatore gëzojnë autonomi më të madhe, veçanërisht në lidhje me kryerjen e funksioneve të tyre kryesore. Për shembull, aktet administrative të nxjerra nga agjencitë rregullatore duhet t'i nënshtrohen ankimit drejtpërdrejt në gjykatë, ndërsa aktet e agjencive ekzekutive mund të rishikohen nga ministrinë e portofolit. Kjo pasqyron shprehimisht konceptin e autonomisë funksionale të sanksionuar në legjislacionin e BE-së.

Ndonëse agjencitë rregullatore janë më autonome, ato mbeten të vendosura në mënyrë solide brenda administratës së qeverisë. Ministrinë e portofolit kanë kompetencë që të kërkojnë informacione dhe dokumente në lidhje me punën e tyre dhe të monitorojnë ligjshmërinë, efektivitetin dhe efikasitetin e operacioneve të tyre. Gjithashtu, ato përfshihen në sistemin e menaxhimit të performancës ndërqeveritare, duke rënë dakord për planin e tyre të performancës me ministrinë përkatëse të portofolit. Ato janë gjithashtu të detyruara të raportojnë në baza vjetore për realizimin e qëllimeve dhe objektivave, duke ndërvepruar me ministrinë e portofolit në formën e një dialogu performance. Megjithatë, zbatimi i plotë i këtij regjimi të ri kërkon rregullime të ligjeve të veçanta që rregullojnë aktualisht marrëdhëniet ministri-agjenci në mënyrë individuale për çdo agjenci. Ky proces është bllokuar nga mungesa e stabilitetit politik. Përveç kësaj, përfundimi i kësaj reforme varet nga vullneti politik për të zhvendosur një numër të madh agjencish që funksionojnë në kuadër të Kuvendit tek administrata e qeverisë. Këto detyra nuk janë zbatuar ende.

Procesi i racionalizimit mori miratim politik të nivelit të lartë në fazën fillestare. Kryetari i Kuvendit dhe Kryeministri i Kosovës nënshkruan një Letër Zotimi për të mbështetur procesin e racionalizimit dhe caktuan persona përgjegjës nga të dy degët e pushtetit për të udhëhequr reformën. Megjithatë, procesi i zbatimit të planeve ambicioze të riorganizimit ndaloi në periudhën e paqëndrueshmërisë politike që pasoi largimin e Qeverisë Haradinaj dhe zgjedhjet e parakohshme. Si rezultat, nuk është arritur asnjë progres i rëndësishëm për sa i përket zvogëlimit të numrit të agjencive apo përmirësimit të llogaridhënies së tyre. Nga ana tjetër, përpjekjet për krijimin e institucioneve të reja u penguan në disa raste, për shkak të mungesës së arsyetimit të qartë të ngritjes së organeve të reja. Gjithashtu, Qeveria Kurti rikonfirmoi përkushtimin e saj ndaj këtyre reformave që janë thelbësore në agjendën e BE-së për reformën e

administratës publike dhe inicioi një program të ristrukturimit gjatë periudhës së shkurtër nga shkurti deri në mars 2020, duke kërkuar nga SIGMA mbështetjen për racionalizimin e ministrive dhe agjencive të mëvonshme. Më 25 mars 2020, Qeveria Kurti humbi mocionin e mosbesimit në Kuvend dhe përparimi u pengua përsëri nga destabiliteti politik (Grupi Ballkanik për Hulumtimin e Politikave, 2020 [72]).

Iniciativa më të vogla reformash

Qeveritë e tjera të Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane nisën iniciativa me shtrirje më të vogël, por duke kombinuar reformat e riorganizimit me modernizimin e tipologjisë dhe të kornizave të qeverisjes për agjencitë. Në vitin 2018, **Mali i Zi** miratoi një ligj të ri kuadër për administratën shtetërore. Ky Ligj për Administratën Shtetërore¹¹ hoqi konceptin e organeve brenda ministrive si një lloj i veçantë gjysmë-agjencie, duke gëzuar autonomi vetëm pak më të gjerë se njësitë organizative të ministrive. Përveç kësaj, u fut tipologjia e re e organeve qeveritare, e përbërë nga agjencitë shtetërore dhe fondet shtetërore. Agjencitë shtetërore mund të krijohen për të kryer funksione rregullatore dhe për të zbatuar ligjet në fusha të caktuara, vetëm nëse ekziston një kërkesë e qartë për pavarësinë funksionale dhe organizative të një organi që rezulton nga e drejta e BE-së ose nga marrëveshje ndërkombëtare. Agjencitë shtetërore gëzojnë autonomi të gjerë funksionale, pasi aktet e tyre administrative nuk mund të rishikohen nga ministrinë e portofolit, por i nënshtrohen vetëm shqyrtimit gjyqësor. Për sa i përket strukturës organizative, rregullat për agjencitë shtetërore dhe fondet shtetërore janë të ngjashme. Përderisa ky thjeshtësim i tipologjisë është i mirëpritur, duhet theksuar gjithashtu se Ligji për Administratën Shtetërore nuk përmban një listë të organeve sipas secilit lloj, gjë që e bën të paqartë fushën e zbatimit të tij. Lista u përfshi në draftin e sponsorizuar nga qeveria, i shkruar me mbështetjen e SIGMA-s, por më vonë u hoq në Parlament. Kjo tipologji nuk është gjithëpërfshirëse, pasi ekziston një numër i madh organesh që funksionojnë sipas ligjeve të veçanta si “mbajtës të tjerë të autoritetit publik”.

Maqedonia e Veriut miratoi në vitin 2018 Strategjinë e re për Reformën e Administratës Publike 2018-2022, e cila parashikon riorganizimin e administratës së qeverisë.¹² Nisur nga vlerësimi i institucioneve qeveritare, koncepti i ri organizativ u zhvillua me tre lloje organesh: a) ministrinë përgjegjëse për hartimin e politikave; b) agjencitë përgjegjëse për zbatimin e politikave; dhe c) inspektoratet që kryejnë funksione kontrolli. Dy llojet e fundit janë menduar të funksionojnë nën mbikëqyrjen dhe drejtimin e fortë të ministrive. Ideja kryesore e këtij koncepti është të sigurojë që ministrinë të kenë kompetenca dhe kapacitete në fushat përkatëse të politikave për të menaxhuar, drejtuar dhe kontrolluar agjencitë. Ky koncept gjithashtu nënkupton ndryshime organizative. Megjithatë, është shumë herët për të vlerësuar progresin e zbatimit të kësaj politike të re. Gjithashtu, vetë koncepti duket se mbështetet në një qasje mjaft dogmatike, duke nxitur zhvendosjen e zbatimit të politikave tek agjencitë si opsion i paracaktuar. Do të krijohet risku i përhapjes së agjencive nëse zbatohet vetëm modeli teorik dhe nuk do të ketë një arsye të qartë dhe pragmatike.

Nevoja për krijimin e një tipologjie dhe të strukturave më të qarta të qeverisjes për agjencitë u pranua edhe në **Gjeorgji**. Ligji për personat juridik në bazë të së drejtën publike i vitit 1999 mundësoi që të krijohet lehtësisht një lloj i ri i agjencisë i quajtur Personat Juridik të së Drejtës Publike (PJDP). PJDP-të janë një kategori gjithëpërfshirëse që kanë autonomi pothuajse të pakufizuar. PJDP-të u shtuan shpejt, nga 0 në vitin 1999 në 90 në vitin 2017 dhe morën rolet e politikëbërjes dhe rregullatore. Në vitin 2017 filloi rishikimi funksional në shkallë të gjerë i të gjithë qeverisë për të korigjuar parregullsitë e krijuara funksionale dhe u hartua një propozim për një kategorizim të ri dhe më të detajuar të agjencive.¹³ Megjithatë, puna për miratimin dhe zbatimin e këtij modeli të rishikuar ka ndaluar. Po ashtu, në **Armeni** është arritur pak ose aspak përparim pavarësisht problemeve të identifikuar në organet e së drejtës private që janë krijuar për të udhëhequr formulimin dhe zbatimin e politikave për iniciativat prioritare të qeverisë dhe shembullin e ndarjes jofunksionale të punës ndërmjet ministrive dhe agjencive të ilustruar në Kutinë 9 më sipër (SIGMA ,2019[6]). As në **Moldavi** nuk është zbatuar ndonjë reformë e madhe, përveç reduktimit të numrit të organeve inspektuese nga 33 në 18.¹⁴

¹¹ Ligji i datës 22 nëntor 2018 për Administratën Shtetërore, Fletorja Zyrtare nr.78/2018.

¹² Ministria e Shoqërisë së Informacionit dhe Administratës, Strategjia e Reformës së Administratës Publike 2018-2022: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/par_strategy_2018-2022_final_en.pdf.

¹³ Raporti i Analizës Funksionale të Gjithë Qeverisë dhe Metodologjia shoqëruese e përgatitur nga projekti i USAID-it Iniciativa për Qeverisje të Mirë (IQM).

¹⁴ Ligji nr. 230, datë 23.09.2016 për ndryshimin dhe plotësimin e disa akteve ligjore.

Ukraina nuk ka iniciuar reforma gjithëpërfshirëse në këtë fushë. Megjithatë, përmes legjislacionit të shërbimit civil u futën disa nisma përkatëse. Ministrave iu dha e drejta të vendosnin objektivat vjetor në lidhje me treguesit kryesorë të performancës për drejtuesit e agjencive në varësi.¹⁵ Ministri i portofolit mund të përcaktojë maksimalja tre prej treguesve kyç të performancës (TKP) të shoqëruar me objektiva. Kabineti i Ministrave mund të vendosë dy TKP-të e tjerë me objektiva shoqërues dhe të zbatohen në mënyrë të përgjithshme për të gjithë drejtuesit e agjencive. Ky model, i prezantuar në vitin 2019, fokusohet tek drejtuesi i agjencive dhe jo tek performanca e përgjithshme e organizatës.

Në përgjithësi, administratat e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane janë në fazat e hershme të korigjimit të parregullsive funksionale të krijuara nga agjencifikimi i tepruar. Përhapja e agjencive krijoi një peizazh organizativ kompleks dhe të fragmentuar në të gjitha këto administrata. Kjo nuk mund të rregullohet me një ndërhyrje të vetme, në shkallë të gjerë ose me ndryshime graduale. Të kuptuarit e shkaqeve të agjencifikimit dhe i bllokimeve, me të cilat janë përballur reformat e fundit, është hapi i parë për zbutjen e "faktorëve të dështimit" në të ardhmen. Mësimet kryesore të nxjerra janë:

- 1) Nevojitet një mbështetje e vazhdueshme politike e nivelit të lartë për të nxitur agjendat afatgjata të reformave. Fitoret e shpejta janë të nevojshme për të galvanizuar mbështetjen dhe angazhimin e deputetëve të Parlamentit që është dëshmuar si element kyç në rastin e Kosovës. Megjithatë, në kontekstin e paqëndrueshmërisë politike, ata që kryejnë reformën duhet të investojnë energji të konsiderueshme për ta mbajtur këtë çështje në agjendë. Udhëheqësia politike duhet të veprojë në mënyrë të vendosur dhe konsekuente dhe nuk duhet të anohet nga motive partiake apo klienteliste kur vendos për ngritjen dhe përzgjedhjen e tipit institucional. Kjo është një reformë që kërkon një nivel të lartë "disipline politike".
- 2) Në politika dhe legjislacion kërkohet një tipologji e shëndoshë, racionale e organeve administrative me kritere të përcaktuara qartë për krijimin dhe përzgjedhjen e llojit që është i përshtatshëm për qëllimin.
- 3) Është i domosdoshëm një rol i fuqishëm i kontrollit *ex ante* dhe i rishikimit *ex post* për organin koordinues të qeverisë qendrore ose të ministrisë së administratës publike.
- 4) Zbatimi ka rëndësi kyçe dhe varet nga aftësia e administratës për të menaxhuar një agjendë reformash të gjithë qeverisë. Programet tepër ambicioze të ristrukturimit mund të mposhtin administratën dhe mund të braktisen. Ushtrimet e gjata analitike rrezikojnë të humbasin hapësirën e mundësive kur mobilizohet mbështetja politike. Rekomandohet renditja e reformave në hapa konkretë të menaxhimit në planet e veprimtimit.
- 5) Mund të ketë rezistencë të fortë ndaj ndryshimeve nga grupe të ndryshme interesi. Peizazhi institucional i fragmentuar me një mori agjencish që nuk janë japin llogari tek ministritë ka mbrojtës të fuqishëm në çdo administratë, p.sh., mes drejtuesve të agjencive që gëzojnë përfitime ose autonomi të tepruar, ose midis patronëve politikë të disa agjencive. Edhe organizatat donatore llobojnë për të mbajtur agjencitë që ato kanë ndihmuar për t'i krijuar. Citimi i gabuar i *acquis* të BE-së është një taktikë e zakonshme për të ndaluar reformat.
- 6) Përparësitë e formës duhet t'i shpjegohen qartë lidhshëm politik, veçanërisht përfitimi politik i arritur duke gjetur një ekuilibër të duhur midis autonomisë, llogaridhënies dhe krijimit të kushteve ku objektivat e performancës për agjencitë janë bashkë-krijuar nga qeveria ndërkohë që agjencive mund t'u kërkohet llogari për performancën.

Përmbledhje

Kombinimi i gjetjeve të monitorimit të SIGMA-d, rezultateve të iniciativave reformuese dhe njohurive nga anketa e realizuar për këtë dokument sjell një analizë të qëndrueshme që tregon se ku janë administratat e Ballkanit Perëndimor dhe të Fqinjësisë Evropiane në rrugëtimin e tyre drejt qeverisjes së mirë të agjencive. Në përgjithësi, nocioni i një "vakumi qeverisës" mund të shërbejë si përshkrimi më i saktë i qeverisjes së agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane. Ky vakum fillon në nivelin

¹⁵ Vendim i Kabinetit të Ministrave të Ukrainës nr. 640 i vitit 2017 Për miratimin e Procedurës së Vlerësimit të Performancës së Nëpunësve Civilë: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n357>

makro me mungesën e një vizioni dhe logjike të qartë se kur duhet të krijohen agjencitë, çfarë lloj agjencie duhet të përdoret në raste specifike, si të parandalohet përhapja e pakontrolluar dhe si të sigurohet që ato të qeverisen sipas rregullave të qëndrueshme. Vakumi vazhdon në nivel të mesëm ku ka mungesë të mekanizmave të llogaridhënies në funksion të ndërveprimit ndërmjet ministrive të portofolit dhe agjencive publike.

Siç tregohet nga anketa, vakumi i qeverisjes në nivel qendror nuk kompensohet nga qeverisja efektive e agjencive në nivel ministrish individuale të portofolit dhe nuk është çështje e kulturës së menaxhimit ligjor kundrejt asaj të menaxhimit të orientuar drejt rezultateve. Modeli dominues i marrëdhënieve ndërmjet ministrive dhe agjencive të portofolit mund të përshkruhet si një përzierje e autonomisë mjaft të gjerë dhe mungesës më të përgjithshme të monitorimit të performancës dhe llogaridhënies për rezultatet. Ministrinë e portofolit nuk aplikojnë mjetet tipike të menaxhimit të agjencive të zhvilluara nga vendet e OECD-së. Ballkani Perëndimor dhe Fqinjësia Evropiane kanë një karakteristikë unike dhe ndoshta jofunksionale për sa i përket anashkalimit të gjerë të nëpunësve të lartë civilë dhe vendosjes së përgjegjesisë formale të menaxhimit dhe mbikëqyrjes drejtpërdrejt në duart e ministrave.

Pasoja është se ministrinë e portofolit nuk arrijnë të kenë pronësinë e plotë të fushave të tyre të politikave dhe nuk kanë interes të mjaftueshëm për të përmirësuar performancën e agjencive. Në rastin e ARRK-ve, ekziston gjithashtu çështja e keqkuptimeve në lidhje me kërkesat e së drejtës së BE-së. Tabela e mëposhtme përmbledh problemet dhe mangësitë kryesore të identifikuara si në nivel të të gjithë sistemit ashtu edhe në marrëdhëniet individuale ministri-agjenci, si dhe pasojat e këtyre problemeve në performancën e përgjithshme të administratës qeveritare.

Tabela 13. Përmbledhje e mangësive kryesore të qeverisjes së agjencive në Ballkanin Perëndimor dhe në Fqinjësinë Evropiane

NIVELI	ELEMENTET QË MUNGOJNË	EFEKTET
Niveli Makro (politikat e qeverisë dhe kuadri i përgjithshëm ligjor)	Tipologjia e mirë e agjencive dhe kriteret e qarta për ngritjen dhe përzgjedhjen e llojit të përshtatshëm. Kontrolli rigoroz <i>ex ante</i> i agjencifikimit dhe analiza e opsioneve alternative për realizimin e funksioneve qeveritare	Përhapja e pakontrolluar e agjencive pa arsytim dhe përfitime të qarta. Problemet e drejtimit të lidhura me një mori agjencish të llojeve të ndryshme, shkallë autonomie dhe regjimi qeverisës.
	Rishikimet e rregullta dhe përshtatja e peizazhit të agjencive.	Struktura administrative joefikase dhe mundësi të humbura për përfitime dhe kursime nga eficientia.
	Regjimi i qëndrueshëm i qeverisjes që mbulon të gjitha agjencitë dhe vendos ekuilibrin e duhur midis autonomisë dhe llogaridhënies së agjencive, duke përfshirë parandalimin e krijimit të agjencive drejtpërdrejt nën mbikëqyrjen e parlamenteve.	Autonomia e agjencive e përcaktuar individualisht për çdo agjenci duke rezultuar shpesh në autonomi e tepruar të tyre ose privilegje të veçanta, p.sh., përjashtimin nga rregullat e rekrutimit transparent, shkallët e pagave ose kontrollet financiare;
	Pronësia dhe llogaridhënia e fortë ministrore për fushat përkatëse të politikave për shkak të numrit të madh të agjencive të vendosura jashtë ekzekutivit dhe që raportojnë vetëm në parlament.	Rreziku i lartë i mungesës së efikasitetit dhe parregullsive (p.sh., kapja e agjencive nga grupet e interesit) të lidhura me mbikëqyrjen e dobët parlamentare. Mungesa e instrumenteve të qeverisë për të siguruar zbatimin e qëndrueshëm të politikave sektoriale.
Niveli i mesëm (marrëdhëniet ministri-agjenci)	Kultura e krijuar mirë dhe e orientuar drejt rezultateve të drejtimit dhe menaxhimit ministror të performancës.	Agjencitë që veprojnë pa pritshmëri të përcaktuara qartë dhe llogaridhënie rigoroze për arritjen e rezultateve të politikave.
	Ndarja e qartë e përgjegjësisë për drejtimin e agjencive brenda ministrisë	Përgjegjësitë drejtuese nuk realizohen në mënyrë efikase dhe të vazhdueshme, duke i lënë agjencitë në vakumin qeverisës.

Përvoja e agjencifikimit të Ballkanit Perëndimor dhe Fqinjësisë Evropiane është tashmë aq e madhe sa shërben si bazë për rekomandime të përshtatura dhe specifike. Tabela më poshtë përmbledh elementet kryesore se "çfarë duhet bërë dhe çfarë nuk duhet bërë" për menaxhimin e agjencifikimit.

Tabela 14. Çfarë duhet të bëjë dhe çfarë nuk duhet të bëjë agjencifikimi – rekomandime kryesore

Çfarë duhet të bëjë	Çfarë nuk duhet të bëjë
<ul style="list-style-type: none"> • Shqyrtimi i një game të gjerë opsionesh organizative për kryerjen e funksioneve të qeverisë dhe bërja e zgjedhjes përfundimtare bazuar në analiza të plota e të paanshme dhe jo në supozime dhe modele teorike dogmatike; • Qëndrimi skeptik ndaj çdo propozimi për krijimin e institucioneve të reja – kërkimi i arsyes së qartë dhe të fortë për ngritjen e organeve të reja dhe vlerësimi i kësaj si mjet i fundit; • Puna drejt “qeverisë kompakte” – kundërshtimi në mënyrë të vazhdueshme i tendencës natyrore të aparatit administrativ për t’u fryrë duke ndjekur parimin e një administrate më të vogël, më të integruar, por edhe më efektive dhe të efektshme; • Vlerësimi i qeverisjes së agjencive si një nga përgjegjësitë kryesore të ministrive dhe garantimi që asaj t’i caktohen qartë kapacitetet e nevojshme drejtuese dhe mbikëqyrëse; • Kërkimi i ekuilibrit ndërmjet autonomisë dhe llogaridhënies në qeverisjen e agjencive – shumë qeveri miratuan me entuziazëm idenë e agjencive autonome, duke harruar garantimin e llogaridhënies së agjencive. Të lihen drejtuesit e (agjencisë) të drejtojnë, por edhe të japin llogari për rezultatet që arrijnë. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuk duhet të çojë në sjellje dogmatike – ideja e ndarjes së politikëbërjes nga zbatimi i politikave nuk shërben si justifikim i mjaftueshëm për agjencifikimin masiv; • Të mos merren përfitimet e agjencifikimit si të mirëqena – supozimet abstrakte dhe teorike rreth përfitimeve të efikasitetit të agjencifikimit nuk mjaftojnë për të justifikuar krijimin e organizmave të rinj; • Të mos pritët që stafi i ministrive të mos ketë nevojë për aftësi të specializuara kur detyrat u delegohen agjencive; • Të mos ngatërrohet autonomia e agjencisë me pavarësinë – agjencifikimi ka kuptim nëse agjencive të sapokrijuara u jepet një autonomi e konsiderueshme (e kombinuar me llogaridhënien). Megjithatë, edhe agjencitë më autonome, si ARRK-të, nuk përbëjnë një “degë të katërt të qeverisë”. Ato mbeten pjesë e ekzekutivit që duhet të japin llogari për zbatimin e politikave të qeverisë; • Të mos lejohet që agjencitë të largohen shumë nga qeveria – agjencitë duhet të qëndrojnë të vendosura në mënyrë të konsoliduar brenda administratës publike për sa i përket personelit, pagave apo rregullave të menaxhimit financiar. Shumë shpesh agjencifikimi përdoret si mjet për të krijuar një zonë gri për të emëruarit e politikës që paguhet shumë dhe për shpenzimet jo transparente.

Referencat

- Askim, J. (2019), "Drejtimi ministror gjysmë-kontraktual i agjencive shtetërore: intensiteti i tij, metodat dhe përse kanë rëndësi karakteristikat e agjencisë", *Revista Ndërkombëtare e Menaxhimit Publik*, Vol. 22/3, f. 470-498. [5
8]
- Bach, T., B. Niklasson dhe M. Painter (2012), "Roli i agjencive në politikëbërje", *Politikat dhe Shoqëria*, Vol. 31/3, f. 183-193. [1
6]
- Baldwin, R., M. Cave dhe M. Lodge (bot.) (2010), *Hyrje: Rregullimi - Fusha dhe Axhenda e Zhvillimit*, Qendra e Botimeve të Oksfordit. [3
9]
- Grupi Ballkanik për Hulumtime të Politikave (2020), *Reforma e Administratës Publike në Kosovë - Përpyekjet e vazhdueshme për ta realizuar atë*. [7
4]
- Beblavý, M. (2002), "Të kuptuarit e valëve të agjencifikimit dhe e problemeve të qeverisjes që ato kanë ngritur në vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore", *Revista e OECD-së për Buxhetin*, Vol. 2/1, <https://doi.org/10.1787/budget-v2-art6-en>. [5
4]
- Bovens, M., R. Goodin dhe T. Schillemans (bot.) (2014), *Rregullatorët e Pavarur*, Oksford: Qendra e Botimeve të Oksfordit. [4
2]
- Zyra e Kabinetit (2017), *Partneritetet ndërmjet departamenteve dhe organeve të varësisë: Kodi i Praktikës së Mirë*. [6
5]
- Zyra e Kabinetit (2014), *Hyrje në sponsorizim: paketë informuese për sponsorët e rinj të organeve të varësisë*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686713/Introduction_to_Sponsorship_An_Induction_Handbook_for_New_Sponsors_of_Arms_Length_Bodies.pdf. [6
2]
- Zyra e Kabinetit (2014), *Kuadri i Kompetencave të Specializimit të Sponsorizimit*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686703/Sponsorship_Specialism_Competency_Framework.pdf. [6
1]
- Zyra e Kabinetit (2014), *Rishikimet Trienjale: Udhëzues mbi Rishikimet e Organeve Publike Jo-Departamentale*, Londër. [2
6]
- Zyra e Kabinetit (2012), *Procesi i miratimit të krijimit të organeve publike jo-departamentale*. [2
5]
- Casullo, L., A. Durand dhe F. Cavassini (2019), "Treguesit e vitit 2018 për qeverisjen e rregullatorëve të sektorit - pjesë e anketës së Rregullores së Tregut të Produkteve (RrTP)", *Dokumentet e Punës së Departamentit të Ekonomisë të OECD*, Nr. 1564, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris. [4
5]

<https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>.

- Casullo, L., A. Durand dhe F. Cavassini (2019), "Treguesit e vitit 2018 për qeverisjen e rregullatorëve të sektorit - pjesë e anketës së Rregullores së Tregut të Produkteve (RrTP)", *Dokumentet e Punës së Departamentit të Ekonomisë të OECD*, Nr. 1564, Qendra e Botimeve e OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [5
0]
- Christensen, T. dhe P. Læg Reid (bot.) (2006), *Agjencifikimi dhe Reforma Rregullatore*, Cheltenham: Edward Elgar. [5]
- Christensen, T., A. Lie dhe P. Læg Reid (2008), "Përtej menaxhimit të ri publik: agjencifikimi dhe reforma rregullatore në Norvegji", *Llogaridhënia & Menaxhimi Financiar*, Vol. 24/1, f. 15-30. [1
1]
- Cingolani, L. dhe M. Fazekas (2020), "Roli i agjencifikimit në arritjen e vlerës së parane në shpenzimet publike", *Qeverisja*, Vol. 33/3, f. 545-563, <https://doi.org/10.1111/gove.12452>. [1
3]
- Dan, S. (2014), "Efektet e reformës së agjencisë në Evropë: një shqyrtim i provave", *Politika dhe Administrata Publike*, Vol. 29/3, f. 221-240. [1
4]
- De Somer, S. (2018), "Kompetencat e autoriteteve rregullatore kombëtare si agjentë të së drejtës së BE-së", *Forumi ERA*, Vol. 18/4, f. 581-595. [4
4]
- Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe i Reformës (2016), *Kodi i Praktikave për Qeverisjen e Organeve Shtetërore, Dublin*. [2
8]
- Departamenti i Shpenzimeve Publike dhe i Reformës (2014), *Raport mbi Zbatimin e Programit të Racionalizimit të Agjencisë, Dublin*. [2
7]
- Dommett, K., M. MacCarthaigh dhe N. Hardiman (2016), "Reformimi i modelit Westminster të qeverisjes së agjencisë: Britania dhe Irlanda pas krizës", *Qeverisja*, Vol. 29/4, f. 535-552. [2
9]
- Dunleavy, P. (1991), *Demokracia, Burokracia dhe Zgjedhja Publike*, Harvester Wheatsheaf, Londër. [8]
- Njësia e Efikasitetit (1988), *Përmirësimi i Menaxhimit në Qeveri: Hapat e ardhshëm*. [3]
- Egeberg, M. dhe J. Trondal (2018), *Një Qasje Organizative ndaj Qeverisjes Publike: Kuptimi dhe Projektet*, Qendra e Botimeve të Oksfordit. [3
7]
- Komisioni Evropian (2010), *Dokumenti i Punës i Stafit të Komisionit; Shënim Interpretues mbi Direktivën 2009/72/KE në lidhje me rregullat e përbashkëta për tregun e brendshëm të energjisë elektrike dhe Direktivën 2009/73/KE të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit të datës 13 korrik 2009*. [4
6]
- Gellén, M. (2012), "A i shërben centralizimi efikasitetit? De-agjencifikimi në Hungari", *Gazeta e Administratës Publike dhe Politikave, NISPAcee*, Vol. 5/2, f. 67-87. [3
4]
- Gilardi, F. dhe D. Braun (eds.) (2006), *Delegimi tek agjencitë e pavarura rregullatore në Evropën Perëndimore: besueshmëria, pasiguria politike dhe përhapja*, Routledge. [4
3]
- Qeveria e Shqipërisë (gusht 2017), *Ristrukturimi i Agjencive dhe Organeve vartëse. Raport paraprak*. [7
1]
- Qeveria e Holandës (2011), *Programi Kompakt i Zbatimit të Qeverisë Qendrore*, <https://www.government.nl/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme>. [3
5]
- Hajnal, G. (2011), "Agjencitë dhe Politikat e Agjencifikimit në Hungari", *Shqyrtimi Transilvanian Shkencave Administrative*, f. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/244>. [7
6]

- Hajnal, G. (2011), "Agjencitë dhe Politikat e Agjencifikimit në Hungari", *Shqyrtimi Transilvanian i Shkencave Administrative* Botim Special, f. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras> (aksesuar më 30 mars 2020). [2
2]
- Handke, S. (2012), "Problemi i shefit dhe indian-it-Roli i autoritetit mbikëqyrës BaFin dhe i ministrisë së financave në politikën gjermane të tregut financiar", *Politika dhe Shoqëria*, Vol. 31/3, f. 237-247. [6
7]
- Fondi Monetar Ndërkombëtar (2016), *Kontrolli i shpenzimeve: Karakteristikat kryesore, Fazat, dhe Aktorët, Uashington D.C.*. [7
7]
- Jann, W. dhe të tjerë (2008), *Praktika më e mirë në qeverisjen e agjencive: Një studim krahasues në funksion të identifikimit të praktikave më të mira për qeverisjen e agjencive që kryejnë aktivitete në emër të Bashkimit Evropian, Bruksel*. [5
6]
- Laking, R. (2006), "Agjencitë: Përfitimet dhe rreziqet e tyre", *Revista e OECD-së për Buxhetin*, Vol. 4/4, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art19-en>. [2
1]
- Larsen, A. dhe të tjerë (2006), "Autoritetet rregullatore të pavarura në tregjet evropiane të energjisë elektrike", *Politikat e Energjisë*, Vol. 34/17, f. 2858-2870. [1
9]
- Levin, P. (2009), "Modeli Suedez i Administratës Publike: Ndarja e Pushtetit – Stili Suedez", *JOAAG*, Vol. 4/1. [5
7]
- Madureira, C., B. Rando dhe D. Ferraz (2020), "Sistemi i Integruar i Vlerësimit të Performancës së Administratës Publike (SIVPAP) dhe Perceptimet e Nëpunësve Civilë Portuguez", *Revista Ndërkombëtare e Administratës Publike*, <https://doi.org/10.1080/01900692.2020>. [5
5]
- Majone (1997), "Nga shteti pozitiv në atë rregullator", *Gazeta e Politikave Publike*, Vol. 17, f. 139– 67, <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00003524>. [3
8]
- Majone, G. (1997), "Nga shteti pozitiv në atë rregullator", *Gazeta e Politikave Publike*, Vol. 17, f. 139– 67. [4
1]
- Ministria e Financave e Finlandës (2020), *Sistemet e udhëzimit dhe të drejtimit*. <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>. [6
0]
- Ministria e Administratës Publike (2016), *Shqyrtimi i Institucioneve dhe Agjencive të Kuvendit dhe Organeve Qendrore të Qeverisë*, <https://mpb.rks-gov.net/ap/desk/inc/media/797AA8E1-7888-43C5-B949-BF690EC89CFA.pdf>. [7
3]
- Mortensen, P. (2016), "Agjencifikimi dhe hedhja e fajit: Vlerësimi i anës së neglizhuar të reformave të sektorit publik", *Administrata Publike*, Vol. 94/3, f. 630-646. [4]
- Moynihan, D. (2006), "Paqartësia e mësimave të politikave: përvoja e agjencifikimit", *Administrata Publike*, Vol. 84/4, f. 1029-1050. [1
8]
- Nakrošis, V. dhe Ž. Martinaitis (2011), "'Lindja' dhe 'Perëndimi' i Diellit të Agjencive Lituaneze", *Shqyrtimi Transilvanian i Shkencave Administrative*, Botim Special, f. 93-114, <https://rtsa.ro/tras/index.php> (aksesuar më 30 mars 2020). [3
3]
- Niklasson, B. dhe J. Pierre (2012), "A ka rëndësi mosha e agjencisë në reformën administrative?: Autonomia e politikave dhe menaxhimi publik në agjencitë suedeze", *Politika dhe Shoqëria*, Vol. 31/3, f. 195-210. [6
6]
- Öberg, S. dhe H. Wockelberg (2020), "Kontrolli apo autonomia e agjencisë? Drejtimi qeveritar i agjencive qeveritare suedeze 2003–2017", *Revista Ndërkombëtare e Menaxhimit Publik*, f. 1-20. [5
9]

- OECD (2021), *Konkurrueshmëria në Evropën Juglindore 2021: Perspektiva e politikave*, Qendra e Botimeve të OECD-së. [8 2]
- OECD (2021), *Perspektiva Rregullatore e OECD-së 2021*, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [7 0]
- OECD (2021), *Shqyrtimi i Progresit i Komisionit të Shërbimeve Publike të Letonisë: Nxitja e Performancës*, Qeverisja e Rregullatorëve, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6c2ee469-en>. [5 1]
- OECD (2020), *Kuadri i politikave të qeverisjes së mirë publike: Karakteristikat bazë të qeverive që funksionojnë mirë*, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [8 3]
- OECD (2018), *Drejtimi i Performancës në Komisionin e Rregullimit të Shërbimeve të Irlandës*, Qeverisja e Rregullatorëve, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [5 3]
- OECD (2018), *Drejtimi i Performancës në Komisionin e Rregullimit të Shërbimeve të Irlandës*, Qeverisja e Rregullatorëve, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [6 4]
- OECD (2018), *Drejtimi i Performancës në Komisionin e Rregullimit të Shërbimeve të Irlandës*, Qeverisja e Rregullatorëve, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [6 9]
- OECD (2017), *Krijimi i kulturës së pavarësisë, udhëzime praktike kundër ndikimit të padrejtë*. [4 8]
- OECD (2017), *Parimet e Administratës Publike*, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>. [1]
- OECD (2016), *Drejtimi i Performancës në Komisionin e Shërbimeve Publike të Letonisë*, Qeverisja e Rregullatorëve, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [5 2]
- OECD (2016), *Rara Avis? Kërkimi i Pavarësisë Rregullatore në Habitatin e saj Natyror*. [4 9]
- OECD (2015), *Ndërtimi i mëtejshëm bazuar në elemente bazë, Vlera e parasë në qeveri*, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>. [6 3]
- OECD (2015), *Udhëzimet e OECD-së mbi qeverisjen korporative të ndërmarrjeve shtetërore, botim i vitit 2015*, Qendra e Botimeve të OECD-së. [8 1]
- OECD (2014), *Parimet e praktikave më të mira të OECD-së për politikën rregullatore: Zbatimi i rregullave dhe Inspektimet Rregullatore*, Paris: Qendra e Botimeve të OECD-së. [3 2]
- OECD (2014), *Qeverisja e Rregullatorëve, Parimet e praktikave më të mira të OECD për politikën rregullatore*, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [4 7]
- OECD (2002), *Qeverisja Publike e Shpërndarë: Agjencitë, Autoritetet dhe Organet e tjera Qeveritare*, Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264177420-en>. [9]
- OECD (2001), "Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli i Agjencive Publike", *Botimet e SIGMA-s*, Nr. 32, [1 2]

- Qendra e Botimeve të OECD-së, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60vk0h9x-en>.
- Ongaro, E. dhe S. van Thiel (eds.) (2017), *Agjencifikimi në Evropë*, Palgrave Macmillan. [20]
- Overman, S. dhe S. Van Thiel (2016), "Agjencifikimi dhe Performanca e Sektorit Publik: Një krahasim sistematik i 20 vendeve", *Shqyrtimi i Menaxhimit Publik*, Vol. 18/4, f. 611-635. [15]
- Pollit, B. (2001), "Ethet e agjencisë? Analiza e një tendence të politikës ndërkombëtare", *Revista e Analizës Krahasuese të Politikave: Studim dhe Praktikë*, Vol. 3/3, f. 271-290, <http://dx.doi.org/10.1080/13876980108412663>. [2]
- Randma-Liiv, T. (2011), *Organizimi i sektorit publik në Evropën Qendrore dhe Lindore: Nga agjencifikimi në de-agjencifikimi*, f. 160-175. [68]
- Savas, E. (2001), "Privatizimi dhe Menaxhimi i Ri Publik", *Revista e të Drejtës Urbane Fordham*, f. 28. [78]
- SIGMA (2019), *Raporti i vlerësimit bazë: Parimet e Administratës Publike, Armenia 2019*. [6]
- SIGMA (2019), *Raport Monitorimi: Parimet e Administratës Publike, Shqipëri 2019*. [72]
- SIGMA (2018), *Përgjegjësia menaxheriale në Ballkanin Perëndimor: një analizë krahasuese e barrierave dhe mundësive me të cilat përballen drejtuesit e nivelit të lartë gjatë arritjes së objektivave të politikave*. [79]
- SIGMA (2015), *Raporti i Vlerësimit Bazë: Parimet e Administratës Publike, Moldavi 2015*. [7]
- Sørensen, E., H. Hansen dhe M. Kristian (bot.) (2017), *Menaxhimi i shkurtimeve në Irlandë në prag të krizës financiare*, Routledge. [30]
- Sześciło, D. (2021), "Sfidimi i sovranitetit administrativ. Dimensionet e Pavarësisë së Autoriteteve Kombëtare Rregullatore sipas të Drejtës së BE-së", *E Drejta Publike Evropiane*, Vol. 27/1. [40]
- Sześciło, D. (2020), "Agjencifikimi i rishikuar: tendencat në konsolidimin e administratës së qeverisë qendrore në Evropë", *Shqyrtimi Ndërkombëtar i Shkencave Administrative*, <https://doi.org/10.1177/0020852320976791>. [31]
- Thijs, N. dhe V. Nakrosis (2019), *Tendencat e reformës së administratës publike dhe dinamikat e reformës në BE27*. [24]
- Tria, G. dhe G. Valotti (bot.) (2012), *Çfarë mund të mësojmë nga tridhjetë vjet reformë në menaxhimin publik?* Romë-Uashington. [36]
- Verhoest, K. dhe të tjerë (2004), "Studimi i autonomisë organizative: një shqyrtim konceptual", *Administrata Publike dhe Zhvillimi: Revista Ndërkombëtare e Studimit dhe Praktikës së Menaxhimit*, Vol. 24/2, f. 101-118. [80]
- Verhoest, K. dhe të tjerë (bot.) (2012), *Krahasimi i agjencive në agjencitë qeveritare të vendeve. Praktika dhe Mësime nga 30 Vende*, Palgrave Macmillan. [10]
- Verhoest, K. dhe të tjerë (2011), *Qeverisja e agjencive publike në shekullin 21: mësime ndërkombëtare dhe rekomandime politikash nga veprimi COST IS0601*, Bashkëpunimi Evropian në Shkencë dhe Teknologji (COST), <https://www.cost.eu> (aksesuar më 30 mars 2020). [23]

Verhoest, K. dhe të tjerë (bot.) (2012), *Gjermania*, Palgrave Macmillan.

[7
5]

Verschuere, B. dhe D. Vancoppenolle (2012), "Politikëbërja në epokën e agjencifikimit: një eksplorim i ndarjeve të detyrave midis politikanëve, departamenteve kryesore dhe agjencive publike", *Politikat dhe Shoqëria*, Vol. 31/3, f. 249-258.

[1
7]

Program i SIGMA-s

SIGMA (Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit) është një nismë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Evropian (BE), e financuar kryesisht nga BE-ja. SIGMA ka punuar me vendet partnere për forcimin e sistemeve të qeverisjes publike dhe të kapaciteteve të administratës publike që nga viti 1992.

Në partneritet me Drejtorinë e Përgjithshme të Komisionit Evropian (KE) për Fqinjësinë dhe Negociatat e Zgjerimit (DG NEAR), ne aktualisht punojmë me:

- Shqipërinë, Bosnje dhe Hercegovinën, Kosovën*, Malin e Zi, Maqedoninë e Veriut, Serbinë dhe Turqinë si vende candidate dhe candidate potenciale për në BE; dhe
- Algjerinë, Armeninë, Azerbajxhanin, Bjellorusinë, Egjiptin, Gjeorgjinë, Jordaninë, Libanin, Moldavinë, Marokun, Autoritetin Palestinez,¹ Tunizinë dhe Ukrainën si vende të fqinjësisë së BE-së.

SIGMA jep ndihmë në gjashtë fusha kryesore:

1. Kuadri strategjik i reformës së administratës publike;
2. Zhvillimi dhe koordinimi i politikave;
3. Shërbimi publik dhe menaxhimi i burimeve njerëzore;
4. Llogaridhënia;
5. Ofrimi i shërbimeve;
6. Menaxhimi i financave publike, prokurimi publik dhe auditimi i jashtëm.

SIGMA shqyrton dhe jep kontribut për sa më poshtë vijon:

- Sistemet e qeverisjes dhe institucionet;
- Kornizat ligjore;
- Strategjitë e reformës dhe planet e veprimit;
- Progresi në zbatimin e reformave.

SIGMA jep:

- Këshilla për hartimin dhe prioritarizimin e reformave;
- Metodologjitë dhe mjetet për të mbështetur zbatimin;
- Rekomandime për përmirësimin e ligjeve dhe strukturimeve administrative;
- Mundësi për të ndarë praktikat e mira nga një gamë e gjerë vendesh, duke përfshirë veprimtaritë rajonale;
- Dokumentet e politikave dhe studimet krahasuese për shumë vende.

Për më shumë informacion mbi SIGMA-n, konsultohuni me faqen tonë të internetit:

www.sigmaweb.org

© OECD 2021

Duke qenë se SIGMA është pjesë e OECD-së, për botimet e saj zbatohen të njëjtat kushte përdorimi:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>.

* Ky emërtim është përdorur pa cenuar qëndrimet ndaj statusit dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe me Opinionin Këshillimor të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

¹ Shënimi fundor nga Shërbimi Evropian i Veprimit të Jashtëm dhe Komisioni Evropian: ky emërtim nuk do të interpretohet si njohje e Shtetit të Palestinës dhe nuk cenon qëndrimin individual të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian për këtë çështje.