

Forumi i Politikave të Integritimit monitoron nga afër procesin e integritimit në Bashimin Evropian dhe institucionet e përfshira në të, duke u përqëndruar kryesisht në koordinimin ndërinstytucional ndërmjet njësive dhe dokumenteve dhe raporteve të tyre ligjore. Treguesit e monitorimit dhe rregullat metodologjike përfshijnë aktet normative dhe/ose legjislative të miratuara; aktivitetet e kryera (numri i takimeve, plan-veprimeve, raportet, strategjitë për të adresuar mangësitë e identifikuara nga raporti i KE, etj.); fazën e zhvillimit paraprakisht të instrumenteve; si dhe shqyrtimin institucional dhe publik të rezultateve të arritura.

## PERFORMANCA E GRUPEVE NDËRINSTITUCIONALE TË PUNËS

EU Policy Hub

### Hyrje

Pas hyrjes në fuqi të Marrëveshjes së Stabilizimit Asociimit (MSA), Shqipëria i kushtoi një vëmendje të lartë themelimit dhe forcimit të të gjithë kuadrit të përbashkët institucional dhe kombëtar, përgjegjës për koordinimin dhe menaxhimin e procesit të integritimit evropian, dhe plotësimit të kushteve për anëtarësim. Strukturat ndër-institucionale kombëtare, të ngarkuara me koordinimin e të gjithë procesit, dhe strukturat e përbashkëta BE-Shqipëri, të përcaktuara në MSA<sup>1</sup>, u krijuan menjëherë. Shqipëria zgjodhi të ndjekë modelin e suksesshëm të Kroacisë për strukturat kombëtare të koordinimit horizontal, dhe ka ngritur tashmë 35 Grupe Ndërinstitucionale të Punës (GNP) në përputhje me kapitujt e *acquis*. Ato u ngritën për herë të parë në dhjetor 2009<sup>2</sup>, përpara se pyetëtori<sup>3</sup> t'i dorëzohej zyrtarisht Komisionit Evropian (KE). Roli dhe detyrat e tyre u rishikuan në 2014, në mënyrë që të përmirësohej funksionimi i tyre në trajtimin e sfidave dhe përgatitjeve për statusin kandidat të Shqipërisë.<sup>4</sup> GNP-të janë struktura gjithëpërfshirëse të përbëra jo vetëm nga ministritë e linjës por gjithashtu nga institucionet kushtetuese (Këshilli i Lartë i Drejtësisë, Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm,

Banka e Shqipërisë) dhe institucionet e ngritura me ligj (Autoriteti i Konkurrencës, Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare, etj.). GNP-të janë struktura horizontale bazë për koordinimin e detyrimeve që lindin nga integrimi evropian i Shqipërisë. Anëtarët e GNP-ve<sup>5</sup> variojnë sipas vështirësisë së kapitullit, i.e. nga 4 anëtarë për GNP-në e kapitullit 17 "politikat monetare" në 87 anëtarë për kapitullin 27 "mjedisi", si një nga kapitujt më kompleks të *acquis*.

Në këtë dokument politikash u krye një analizë e krahasuar midis funksioneve dhe rolit të GNP-ve që prej krijimit të tyre, veçanërisht të performancës së tyre gjatë plotësimit të pyetëtorit të KE-së, dhe të rishikimit të rolit dhe funksioneve, sikurse parashikohet në kuadrin e përgatitjeve për statusin kandidat. Analiza bazohet në intervista ballë për ballë me drejtues të nivelit të lartë të Ministrisë së Integritimit Evropian (MIE), anëtarë të GNP-ve gjatë procesit të plotësimit të pyetëtorit të KE-së, dhe anëtarë aktual të GNP-ve. Për më tepër, janë marrë gjithashtu në konsideratë gjetjet dhe rekomandimet e raporteve të progresit të KE-së mbi performancën e GNP-ve.

1. Këshilli i SA-së, Komiteti i SA-së dhe nënkomitetet, Komitetet Parlamentare të SA-së. Nenet 116-122 të MSA-së.
2. Urdhri i Kryeministrit, nr. 183, datë 11.12.2016, "Mbi ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e GNP-ve për secilin kapitull të *acquis*, përfshirë kapitujt politik dhe ekonomik".
3. Pyetëtori është një instrument formal i përdorur nga BE-ja për të vlerësuar përgatitjen e një vendi, pasi ai ka aplikuar zyrtarisht për anëtarësim, në mënyrë që të fillojë procesi i anëtarësimit.
4. Urdhri i Kryeministrit, nr. 107, datë 28.2.2014, "Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e Grupeve Ndërinstitucionale të Punës për Integritimin Evropian". Kuadri ligjor i GNP-ve u rishikua në kuadër të pyetëtorit të përgatitur nga KE-ja për 5 prioritetet kyçe, për të përgatitur raportin e veçantë. Bazuar në raportin e veçantë, vendimi për të dhënë statusin kandidat Shqipërisë u morë nga Këshilli Evropian në qershor 2014.
5. Statistikat e anëtarëve të GNP-ve janë të qershorit 2016.

Qëllimi i kësaj analize është të identifikojë qartë mangësitë dhe të propozojë rekomandime të përshtatshme për përmirësimin e rolit dhe performancës së GNP-ve, për t'iu përgjigjur në kohë sfidave të negociatave për anëtarësim.

### Zhvillimi i hershëm i GNP-ve

GNP-të u themeluan për herë të parë me Urdhër të Kryeministrit, nr. 183, datë 11.12.2009. Kjo strukturë shumë e rëndësishme pati mundësinë të pilotonte me shpejtësi të plotë funksionimin e saj gjatë procesit të plotësimit të pyetësorit të KE-së në 2009. GNP-të e ngritura i korrisponduan kapitujve të *acquis* së BE-së,<sup>6</sup> përfshirë kriteret politike dhe ekonomike. Pavarësisht faktit se strukturat horizontale ishin tepër të reja kur u dorëzua pyetësori i KE-së, procesi u mbyll me sukses në një periudhë shumë të shkurtër kohe (në më pak se 4 muaj). Gjithsesi, mësim të ndryshme u nxorën, të cilat duhet të merren sic duhet në konsideratë për sfidat e ardhshme të procesit të anëtarësimit, veçanërisht gjatë negociatave, përkatësisht:

- Bashkëpunimi dhe koordinimi ndërinstucional ka qënë një prej çështjeve më sfiduese të procesit. Ishte vërtet e vështirë që të gjithë anëtarët e GNP-ve të ishin prezent në të gjitha mbledhjet dhe të merrnin përsipër përgjegjësitë përkatëse.
- Në fillim të procesit nuk ekzistonte një listë e institucionalizuar emërore e anëtarëve të grupeve ndërinstucionale të punës. Fillimisht lista e GNP-ve përmbante vetëm institucionet e përfshira në GNP-në përkatëse, jo personat specifik të emëruar nga institucionet e tyre përkatëse për të qënë pjesë e GNP-së. Kjo çoi në vështirësi, pasi GNP-të nuk kishin anëtarësi të mirëpërcaktuar dhe ndarje të qartë të detyrave.<sup>7</sup>
- Anëtarët e GNP-ve në shumicën e rasteve nuk

kishin mandat vendimmarrës gjatë takimeve, por kishin nevojë për aprovimin nga eprorët, duke shkaktuar kështu disa vonesa në proces.

- Disa nga drejtuesit e GNP-ve ishin të mbingarkuar.<sup>8</sup> Kjo barrë u reflektua në menaxhimin e punës së këtyre GNP-ve dhe në kontrollin e cilësisë së përgjigjeve të dhëna për secilën pyetje. Barra do të jetë edhe më e madhe dhe më e vështirë për t'u menaxhuar gjatë negociatave për anëtarësim, prandaj ngarkesa e punës së çdo ministrie duhet të rishikohet mirë më herët për negociatat.
- Pas plotësimit të pyetësorit, GNP-të nuk zhvilluan takime intensive dhe detyrat e parashikuara nuk u kryen.<sup>9</sup> Përgjashtim nga kjo situatë bën GNP-ja e kriterëve politike, e cila vazhdoi të punojë intensivisht mbi zbatimin e 12 prioritetëve kyçe për hapjen e negociatave për anëtarësim.<sup>10</sup>
- GNP-të përfshinë vetëm anëtarë nga administrate publike, duke shmangur kështu përfaqësuesit e shoqërisë civile, ndonëse ata mund të kishin ofruar një kontribut shumë të çmuar në disa fusha të *acquis* të BE-së. Në shumë raste, anëtarët e GNP-ve kishin një mungesë të njohurive në lidhje me kërkesat e përgjithshme të kapitullit, dhe prandaj u hasën vështirësi serioze në përgjigjen e pyetjeve. Për këtë arsye, në disa prej kapitujve më sfidues – si kriteret politike, kapitulli 23 dhe kapitulli 19 – u përfshinë ekspertë nga akademia dhe nga organizatat e shoqërisë civile.
- Bazuar në mangësitë e mësipërme të 2012, kur u përgatit Plani i ri Kombëtar mbi Zbatimin e MSA-së (PKZMSA), MIE nisi procesin e përgatitjes dhe miratimit ligjor të një liste emërore të GNP-ve sikurse përcaktimin e përgjegjësisë institucionale për secilin kapitull të *acquis*, bazuar në një platformë online.

6. Me përjashtim të kapitullit 34 dhe 35, të cilët nuk aplikohen aktualisht për procesin e integritimit evropian të Shqipërisë.  
7. Mangësitë në lidhje me anëtarësinë tek GNP-të u identifikuan gjithashtu nga raporti i progresit të KE-së në 2011, "anëtarët e grupeve ndërinstucionale të punës janë emëruar mbi një bazë ad-hoc, çka kontribuon në dobësimin e memories institucionale" (fq. 9).  
8. Kapitujt nën përgjegjësinë e Ministrisë së Ekonomisë (kapitujt 1, 3, 6, 7, 15, 20, 28, 30), ose të Ministrisë së Financave (kapitulli ekonomik, kapitulli 4, 16, 29, 32).  
9. [Raporti i progresit 2011](#) "Disa grupe pune nuk janë takuar që prej tetorit 2010". "Funksionimi i të 35 GNP-ve nuk është përmirësuar dhe ato mbesin kryesisht takime ad hoc", [raporti i progresit 2013](#).  
10. [Strategjia e zgjerimit 2010](#) identifikoi 5 prioritetë kyçe për Shqipërinë për t'u përmbushur në mënyrë që të hapen negociatat për anëtarësim.

Ky proces nuk u përfundua për shkak të qasjes së re të ndjekur nga MIE në 2013 për përgatitjen e Planit Kombëtar të Integritimit Evropian (PKIE) (ish PKZMSA), dhe platforma online nuk është më funksionale.

### Gjendja aktuale

GNP-të aktuale rregullohen nga Urdhri i Kryeministrit, nr. 107, datë 28.02.2014, "Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e Grupeve Ndërinstitucionale të Punës Për Integritimin Evropian".<sup>11</sup> Ky urdhër nuk rishikon thelbësisht funksionet e GNP-ve, ndonëse ai sjell disa risi. Sipas këtij urdhri, synimi i tyre është:

- ✓ në bashkëpunim me MIE-n, të koordinojnë rishikimin vjetor të Planit Kombëtar të Integritimit Evropian sipas kapitujve përkatës dhe të sigurojnë përpunueshmërinë e tij me Planin Legjislativ Vjetor të Qeverisë dhe Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim;
- ✓ të koordinojnë dhe të garantojnë përditësime në kohëpër shpërndarjen e *acquis* të BE-së midis ministrive të linjës dhe autoriteteve të tjera;
- ✓ të vendosin prioritetet dhe të monitorojnë zbatimin e planit për përkthimin *acquis* të BE-së;
- ✓ të identifikojnë prioritetet strategjike dhe nevojat e lidhura me procesin e integritimit në BE;
- ✓ të formulojnë propozime për asistencë nga BE-ja dhe donatorë të tjerë në bashkëpunim të ngushtë me MIE-n dhe departamentet përkatëse brenda Këshillit të Ministrave;
- ✓ të përgatisin dhe t'i paraqesin rekomandime Komitetit Koordinues Ndërinstitucional për Integritimin Evropian.

### Konkluzione dhe rekomandime

Një risi e rëndësishme e prezantuar nga Urdhri i Kryeministrit nr. 107 janë takimet e përmuajshme

të GNP-ve, të cilat parashikohen në mënyrë që të ndiqen zhvillimet e fundit dhe të vendoset për rrjedhën e veprimit. Si pasojë, GNP-të janë mbledhur rregullisht dhe kanë diskutuar shumëçështje të rëndësishme. Megjithatë, mangesitë vazhdojnë ende dhe është i nevojshëm një rishikim tërësor i bazës ligjore dhe performancës së GNP-ve në praktikë, në mënyrë që të përgatitet një sërë rekomandimesh për përmirësimin e rolit dhe funksioneve të tyre.

Në këtë kuadër, një proces gjithëpërfshirës duhet të fillojë sa më shpejt që të jetë e mundur për përgatitjen e një strategjie kombëtare për negociatat, ku vendosen prioritetet kombëtare, dhe ku mirëpërcaktohet roli dhe përgjegjësitë e secilës strukturë koordinuese. Rrjedhimisht, kuadri ligjor duhet të përditësohet, duke marrë në konsideratë mangesitë dhe nevojat e identifikuar deri më tani, përkatësisht:

- Monitorimi i procesverbaleve të mbledhjeve të disa GNP-ve tregon se luhatja dhe mungesat e anëtarëve vazhdon të vërehet dhe çështjet e diskutuara nuk janë thelbësore. Sa për ilustrim, puna për zbatimin e udhërrëfyesit për 5 prioritetet për hapjen e negociatave u bë nëpërmjet Grupeve Ndërinstitucionale të Veçanta të Punës<sup>12</sup> dhe jo nga GNP-të përkatëse për kriteret politike, për kapitullin 23 dhe për kapitullin 24, duke evituar kështu strukturat tashmë ekzistuese. Puna për adresimin e 5 prioritetëve kyçe do të ishte një ushtrim shumë i mirë për konsolidimin e GNP-ve përpara hapjes së negociatave për anëtarësim, duke pasur parasysh që sipas qasjes së re të 2011 të KE-së<sup>13</sup>, negociatat hapen me kapitullin 23 dhe 24 për shkak të peshës së tyre në zbatimin e sundimit të ligjit.
- Urdhri i Kryeministrit nr. 107 parashikon që përfaqësuesit e MIE-s të shërbejnë si sekretariat i GNP-ve, ndërsa urdhri i mëparshëm parashikonte si sekretariat drejtorinë e integritimit të ministrisë që udhëhiqte GNP-në. Ky ndryshim i sekretariatit duhet të konsiderohet si një pengesë në funksionimin aktual të GNP-ve, pasi pengon pronësinë e ministrive në proces, dhe krijon

11. Ky urdhër shfuqizoi urdhrin ekzistues të Kryeministrit, nr. 183, datë 11.12.2013.

12. Urdhër i Kryeministrit, nr. 230, datë 15.09.2014, "Mbi ngritjen e Grupeve të Veçanta të Punës për adresimin e 5 prioritetëve kyçe për hapjen e negociatave për anëtarësim".

13. [Strategjia e zgjerimit 2011](#) propozoi një qasje të re ndaj çështjeve që lidhen me drejtësinë dhe punët e brendshme.

varësi vetëm tek MIE, duke shkëputur rrjedhën normale të punës së GNP-ve. Gjithashtu, është e pamundur për përfaqësuesit e MIE-s të shërbejnë si sekretariat për secilin nga 35 GNP-të, duke patur parasysh stafin aktual dhe rritjen e funksioneve që kjo ministri do të ketë një herë që negociatat për anëtarësim hapen.

- Një shqetësim i vazhdueshëm për anëtarësimin në GNP është mënjanimi i shoqërisë civile. Përfshirja e shoqërisë civile tek GNP-të duhet të garantohet, bazuar në modelet më të mira të rajonit, si Kroacia dhe Mali i Zi, të cilët kanë përfshirë shumë aktivisht shoqërinë civile gjatë negociatave.
- Një tjetër shqetësim është mungesa e një plani vjetor me piketa të qarta kyçe mbi punën e secilës GNP. MIE duhet të përgatisë një plan vjetor të përgjithshëm për të udhëhequr dhe orientuar punën e GNP-ve në zbatimin e PKIE-së.
- Mungesa dhe luhatja e anëtarësisë së GNP-ve mbetet ende një shqetësim. Do të ishte e këshillueshme që lista e anëtarëve të GNP-së të bëhej pjesë e urdhrimit të Kryeministrit mbi funksionimin dhe përbërjen e GNP-ve, çka do të zyrtarizonte anëtarësimin e tyre.
- Unifikimi dhe standardizimi i GNP-ve, përsa i përket metodologjive dhe vendosjes së prioriteteve, është gjithashtu i këshillueshëm. Kjo do të lehtësonte procesin e monitorimit të progresit të bërë nga secila prej GNP-ve.

### Aneksi 1: Lista e GNP-ve dhe institucioni drejtues përkatës

| Kapitulli i <i>acquis</i>  | Ministria/Institucioni udhëheqës i GNP-së                             |
|--|---|
| <b>Kriteret politike</b>   | Ministria e Drejtësisë  |
| <b>Kriteret ekonomike</b>  | Ministria e Financave   |
| <b>Lëvizja e lirë e mallrave</b>                                     | Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes |
| <b>Liria e lëvizjes së punëtorëve</b>                                | Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë                             |
| <b>E drejta e vendosjes dhe liria për të ofruar shërbime</b>         | Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes |
| <b>Lëvizja e lirë e kapitalit</b>                                    | Banka e Shqipërisë  |
| <b>Prokurimi publik</b>  | Agjencia e Prokurimeve Publike  |
| <b>E drejta e shoqërive tregtare</b>                                 | Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes |
| <b>E drejta e pronësisë intelektuale</b>                             | Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes |
| <b>Politika e konkurrencës</b>                                       | Autoriteti i Konkurrencës   |
| <b>Shërbimet financiare</b>  | Autoriteti i Mbikqyrjes Financiare                                    |
| <b>Shoqëria e informacionit dhe media</b>                            | Ministër Shteti për Inovacionin dhe Administratën Publike             |
| <b>Bujqësia dhe zhvillimi rural</b>                                  | Ministria e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujërave  |
| <b>Politika e sigurisë ushqimore, veterinarë dhe fitosanitare</b>    | Ministria e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujërave  |
| <b>Peshkimi</b>  | Ministria e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujërave  |
| <b>Politikat e transportit</b>                                       | Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës                           |
| <b>Energjia</b>  | Ministria e Energjisë dhe Industrisë                                  |
| <b>Tatimet</b>   | Ministria e Financave   |
| <b>Politika ekonomike dhe monetare</b>                               | Banka e Shqipërisë  |
| <b>Statistikat</b>   | Instituti i Statistikave  |
| <b>Politika sociale dhe punësimi</b>                                 | Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë                             |
| <b>Ndërmarrjet dhe politika industriale</b>                          | Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes |
| <b>Rrjetet trans-evropiane</b>                                       | Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës                           |
| <b>Politikat rajonale dhe koordinimi i instrumenteve strukturore</b> | Ministria e Integritimit Evropian                                     |
| <b>Gjyqësori dhe të drejtat themelore</b>                            | Ministria e Drejtësisë  |
| <b>Drejtësia, liria dhe siguria</b>                                  | Ministria e Punëve të Brendshme                                       |
| <b>Shkenca dhe kërkimi</b>   | Ministria e Arsimit dhe Sportit                                       |
| <b>Arsimi dhe kultura</b>  | Ministria e Arsimit dhe Sportit                                       |
| <b>Mjedisi dhe ndryshimet klimatike</b>                              | Ministria e Mjedisit  |
| <b>Mbrojtja e konsumatorit dhe shëndetit</b>                         | Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes |
| <b>Bashkimi doganor</b>  | Ministria e Financave   |
| <b>Marrëdhëniet me jashtë</b>  | Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes |
| <b>Politika e jashtme, siguri dhe mbrojtje</b>                       | Ministria e Punëve të Jashtme   |
| <b>Kontrolli financiar</b>   | Ministria e Financave   |
| <b>Dispozitat financiare dhe buxhetore</b>                           | Ministria e Financave   |