

# Hartimi i politikave dhe praktika

---

## Sfida e koordinimit të politikave

**B. Guy Peters**

**Për të cituar këtë artikull:** B. Guy Peters (2018) The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, 1:1, 1-11, DOI: [10.1080/25741292.2018.1437946](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946)

**Për link për këtë artikull:** <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>




© 2018 Autori(ët). Botuar nga Informa UK Limited, që zhvillon veprimtarinë si Taylor & Francis Grup



Publikuar online: 29 mars 2018.



Dërgoni artikullin tuaj në këtë 

revistë




Shikimet e artikullit: 10104




Shih artikujt e 

ngjashëm 

Shih të

dhënat e tjera 



Citimi i artikujve: 4 artikuj të shikuar janë cituar 

## Sfida e koordinimit të politikave

B. Guy Peters

Departamenti i Shkencave Politike, Universiteti i Pitsburgut, Pitsburg, PA, USA

### ABSTRAKT

Koordinimi i politikave është një prej sfidave më të vjetra për qeveritë, por është bërë edhe më e rëndësishme me ndryshimin e problemeve me të cilat përballen qeveritë dhe me përhapjen e ideve të "Menaxhimit të Ri Publik". Ky punim trajton shkaqet e problemeve të koordinimit dhe mekanizmat që mund të jenë në dispozicion për përmirësimin e koordinimit. Punimi përfundon duke diskutuar kufijtë e koordinimit si një zgjidhje për problemet e qeverisjes.

### HISTORIA E ARTIKULLIT

Pranuar me 5 shkurt 2018

### FJALËT KYÇE:

Koordinimi i politikave;  
bashkëpunimi i politikave;  
integrimi i politikave;  
Menaxhimi i Ri Publik; hartimi dhe praktika e politikave

Bërja e politikave publike është në thelb një detyrë hartuese, ku shumica e diskutimeve për hartimin e politikave fokusohen në krijimin ose përmirësimin e një programi të vetëm. Derisa ky fokus i mundëson hartuesit që të fokusohet në kërkesa të specializuara të fushës së programit dhe të përpiqet të kufizojë konsideratat e tjera, ai po ashtu mund të prodhojë programe shumë të ngushta (kufizuara). Një premisë e rëndësishme për hartimin e politikave duhet të jetë se suksesi i secilit program, të paktën pjesërisht, do të varet nga programet e tjera. Programet arsimore nuk do të funksionojnë në mënyrë efektive nëse nxënësit që ulen nëpër klasa janë të uritur, ose nëse nxënësit kanë frikë të ecin deri në shkollë për shkak të dhunës së ushtruar nga bandat. Prandaj, ne duhet të shikojmë se si të koordinojmë politikën dhe t'i bëjmë ato të funksionojnë së bashku (shih Peters 2015).

Në një botë ideale, programet do të hartoheshin në atë mënyrë që do të bënin *integrimin e politikave* (Candel dhe Biesbroek 2016). Të gjitha politikën që ndikojnë në njëra-tjetrën do të hartoheshin ashtu që të krijonin sinergji, ose të paktën që do të zvogëlonin konfliktet. Por ne nuk jetojmë në atë botë të përsosur, kështu që duhet të mendojmë se si të koordinojmë programet pasi ato të jenë autorizuar dhe të jenë duke u zbatuar. Megjithatë ky theks mund të duket se i lë anash çështjen e hartimit, nuk është kështu, dhe hartuesit duhet të mendojnë paraprakisht se cilat elemente në një program do ta bëjnë atë më pak apo më të përshtatshëm për koordinim.

Edhe pse koordinimi ka qenë problem i qeverisjes për shekuj me radhë, ai është bërë veçanërisht shqetësues në vitet 1980-ta, dhe ka mbetur shqetësim i madh që nga kjo kohë. Ky shqetësim për koordinimin ka qenë pjesërisht rezultat i suksesit të Menaxhimit të Ri Publik dhe theksit të tij në menaxhimin e programeve individuale. Ky theks, dhe theksi në krijimin e agjencive autonome ose kuazi-autonome, ishte i prirë të fragmentoi

KONTAKT B. Guy Peter  [Abgpeters@pitt.edu](mailto:Abgpeters@pitt.edu)  Departamenti i Shkencave Politike, Universiteti i Pitsburgut, 4600 Wesley W. Posvar Hall, Pittsburgh, PA 15260, USA

© 2018 Autorit(ve). Botuar nga Informa UK Limited, që zhvillon veprimtarinë si Taylor & Francis Grup  
Ky është një Artikull i Hapur i shpërndarë sipas kushtet e licencës së Creative Commons Attribution (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), i cili lejon shfrytëzimin, shpërndarjen dhe riprodhimin e pakufizuar në çdo medium, me kusht që të citohet si duhet punimi origjinal.

edhe më shumë sektorin publik edhe ashtu të fragmentuar. Prandaj, kryeministrat, si Toni Bler, filluan të bëjnë thirrje për një qeveri më të “përbashkuar”, ose në rastin ekstrem për një qeveri më gjithëpërfshirëse (6, Perri et al. 2002) dhe qeveria e Zelandës së Re kishte një program për të “rivendosur qendrën”.

Faktori tjetër që bënte trysni për një koordinim më të madh ishte shfaqja e problemeve të vështira që nuk mund të zgjidheshin aq lehtë përmes veprimeve të ndonjë organizate individuale të sektorit publik. Këto probleme, nganjëherë të karakterizuara pa ndonjë analizë të thellë si probleme të pazgjidhshme, kërkojnë përpjekje shumë më të mëdha koordinuese sesa problemet relativisht të lehta që bien në domenin e një organizate të vetme qeveritare. Përpjekja për t'u marrë me një problem, siç është ndryshimi i klimës ose zhvillimi i qëndrueshëm, kërkon përfshirjen e pjesës më të madhe të qeverisë, dhe me këtë kërkon koordinim.

Ky punim do të theksojë koordinimin horizontal në sektorin publik, por në të gjitha sistemet politike është i rëndësishëm edhe koordinimi vertikal. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në regjimet federale në të cilat qeveritë nën-nacionale mund të kenë një autonomi substanciale, prandaj qeverisë qendrore mund t'i duhet të gjejë disa mënyra për drejtimin e sistemit si tërësi. Koordinimi vertikal është bërë shumë i rëndësishëm edhe në Bashkimin Evropian, i cili përfaqëson njëloj strukture politike federale (Bolley dhe Börzel 2010).

Pjesa e mbetur e këtij punimi do të fillojë duke shqyrtuar disa përkufizime alternative të koordinimit dhe disa mënyra të mundshme të matjes së koordinimit. Pastaj do të diskutoj pse, kur koordinimi është qartazi i rëndësishëm në politikën dhe administratën publike - deri në atë masë sa disa i janë referuar atij si “guri i filozofit” që mund të zgjidh problemet e administratës publike – nuk bëjmë punë më të mirë në koordinim. Pastaj, nëse duam të koordinojmë, cilat instrumente janë në dispozicion. Do të përfundoj duke theksuar se megjithëse koordinimi është i rëndësishëm, edhe ai i ka kufijtë e vet dhe në disa raste mund të jetë i dëmshëm për arritjen e qëllimeve të rëndësishme të politikave.

## 1. Çka është koordinimi?

Të gjithë flasin pozitivisht për koordinimin, por çfarë nënkuptojmë me këtë term? Një përkufizim standard i Charles Lindblom-it (1965, 154) është

Një numër vendimesh koordinohet nëse janë bërë aranzhime të tilla në të ashtu që pasojat negative të secilit vendim për vendimet e tjera në atë grup në një shkallë dhe në disa frekuenca janë shmangur, zvogëluar, balancuar ose u është zvogëluar pesha.

Me fjalë të tjera, koordinimi ndodh kur vendimet që merren në një program ose organizatë i marrin parasysh ato që janë marrë në të tjerat dhe përpiqen të shmangin konfliktin. Kjo është ajo që Fritz Scharpf (1994) e ka quajtur *koordinim negativ*. Megjithatë, *koordinimi pozitiv* do të kërkojë që organizatat të tejkalojnë thjesht shmangien e konflikteve dhe të përpiqen të gjejnë mënyra për të bashkëpunuar për zgjidhje nga të cilat të përfitojnë të gjitha organizatat e përfshira dhe klientët e tyre.

Problemet e koordinimit, megjithatë, nuk kanë të bëjnë vetëm me konfliktet, por mund të shfaqen edhe për shkak të numrit tepër të madh të programeve ose për shkak të mangësive në mbulueshmëri si pasojë e mos-koordinimit të programeve. Këto probleme mund të trajtohen edhe pozitivisht për të krijuar shërbime më të mira.

Tabela 1. Shkalla e Metcalfe-t për koordinimin e politikave.

9. Strategjia e Qeverisë
  8. Përcaktimi i prioriteteve qendrore
  7. Përcaktimi i kufizimit për veprim ministror
  6. Arbitrazhi për dallimet e politikave
  5. Kërkimi i marrëveshjeve në mes të ministrave
  4. Shmangia e divergjencave në mes të ministrave
  3. Konsultimi me ministrat e tjerë (Informatat kthyesë)
  2. Komunikimi me ministrat e tjerë (Shkëmbimi i Informacionit)
  1. Vendimmarja e pavarur nga Ministrat
- 
- Nga Metcalfe (1994).

Ndonëse koordinimi pozitiv mund të jetë një kontribut i madh për administratën dhe politikën, ne mund të mendojmë edhe për një nivel tjetër. *Koordinimi strategjik* do të përfshinte koordinimin e programeve rreth qëllimeve të gjera strategjike të qeverisë. Arritja e qëllimeve kryesore siç është përmirësimi i gjendjes shëndetësore të popullsisë ose avancimi i zhvillimit të qëndrueshëm do të kërkojë përfshirjen e shumë aktorëve brenda sektorit publik. Pastaj, për koordinimin strategjik, do të kërkohej veprim në aspektin perspektiv e jo retrospektiv siç ndodh shpesh për format e tjera të koordinimit.

Një mënyrë tjetër për të adresuar koordinimin është të merren parasysh nivelet e koordinimit që mund të arrihen. Les Metcalfe (1994, Tabela 1) zhvilloi një shkallë koordinimi që sillet nga pavarësia pothuajse e plotë e programeve deri në integrimin shumë të ngushtë të politikave. Kjo shkallë është zhvilluar për të kuptuar koordinimin brenda Bashkimit Evropian, por është e rëndësishme pothuajse për çdo qeveri. Sidoqoftë, disa prej tyre, siç janë ato me institucione të forta qendrore ose me individë të përkushtuar, mund të jenë më të afta për të arritur nivele më të larta [të koordinimit]. Shumë pak grupe të organizatave do të arrijnë në nivelet më të larta të kësaj shkalle, por ajo paraqet një standard të dobishëm me të cilin mund të krahasohen modelet e bashkëveprimit në botën reale ndërmjet programeve dhe organizatave.

Përkufizimi i koordinimit po ashtu ngrit çështjet nëse ata që aspirojnë të jenë koordinatorë duhet të fokusojnë përpjekjet e tyre në nivelet e larta apo të ulëta të organizatave të përfshira. Nga njëra anë, nëse programet mund të harmonizohen në nivelet më të larta të organizatave të përfshira, atëherë problemet mund të zgjidhen para se të zbatohen programet. Sidoqoftë, përpjekja për koordinimin dhe integrimin e politikave në atë nivel mund të prodhojë konflikte politike për resurset dhe për interpretimin e ligjeve. Nga ana tjetër, edhe pse mund të ketë vështirësi në fazën e zbatimit, arritja e koordinimit mund të jetë më e lehtë kur përfshihen klientë realë me nevoja reale. Atëherë shërbyesit publikë të përfshirë mund të kenë presione më të mëdha për të gjetur zgjidhje për konfliktet dhe për elementet që mungojnë në programe.

## 2. Pse të brengosemi për koordinimin?

Derisa koordinimi zakonisht mendohet si një gjë e mirë në vetvete, ka më shumë arsye praktike për të investuar kohën dhe kapitalin politik në koordinim. Ato përfshijnë:

1. *Dyfishimet*: Programet mund të bëjnë të njëjtën gjë, ose mund t'u kërkojnë qytetarëve të njëjtat informacione përsëri dhe përsëri. Ky dyfishim mund të prodhojë kosto të panevojshme për qeverinë dhe të humbasë kohën e qytetarëve dhe bizneseve.
2. *Kundërthëniet*: Organizata të ndryshme, shpesh për arsye të forta politike, do të zbatojnë programe që janë drejtpërdrejt kundërthënëse. Agjencitë mjedisore mund të duan të zvogëlojnë bujqësinë intensive ndërsa ministrinë e bujqësisë do të duan të rritin prodhimin.
3. *Zhvendosja*: Një organizatë, pa u konsultuar, do të marrë vendime të cilat krijojnë probleme për organizatat e tjera. Për shembull, pas sulmeve të 11 shtatorit në Shtetet e Bashkuara të Amerikës, Departamenti i ri i Sigurisë së Atdheut tha se duheshin pasaportat që amerikanët të udhëtonin nga Kanadaja dhe Meksika. Ata, megjithatë, nuk arritën të informojnë Departamentin e Shtetit i cili i lëshon pasaportat, dhe e cili u përball me nevojën për të lëshuar miliona pasaporta të reja.
4. *Theksimi i menaxhimit vertikal*: Menaxhimi i ri publik e ka theksuar menaxhimin brenda organizatave individuale. Por kjo disi e largonte theksin nga menaxhimi horizontal që përfshin organizatat e tjera. Nëse një organizatë vlerësohet drejtpërdrejt në bazë të performancës brenda organizatës së tyre, ata kanë më pak të ngjarë të investojnë mjete për të ndihmuar të tjerët. Prandaj, kërkohet të vihet një lloj theksi në veprimin horizontal për të rritur theksin në atë vertikal.
5. *Ndryshimi i kërkesave*: Grupe të klientëve, si fëmijët dhe të moshuarit, që kanë kërkesa për një sërë shërbimesh janë bërë më të rëndësishëm politikisht. Prandaj, qeveritë duhet të gjejnë mënyra për të ofruar shërbime të integruara për këto grupe të popullsisë.
6. *Problemet ndërsektoriale*: Ashtu sikurse mobilizimi i grupeve të klientëve që kanë nevoja për një sërë shërbimesh të ndryshme, disa nga problemet më të rëndësishme me të cilat përballen qeveritë e bashkëkohore tejkalojnë vijat e zakonshme të përgjegjësisë të departamenteve.
7. *Rregulli i thjeshtë*: Në fund, qeveritë mund të jenë të interesuara që të jenë më të koordinuara, thjesht për t'u dukur më të afta dhe për të ndërtuar besimin te publiku. Duke pasur parasysh që nivelet e besimit në qeveri janë në rënie, është e rëndësishme të bëhet gjithçka që është e mundshme për të përmirësuar imazhin e sektorit publik.

## 3. Pse nuk koordinojmë?

Shumë qeveri përballen me të gjitha ose me shumicën e trysnive për koordinim të përmendura më lart, dhe mund të pritet që të investojnë më shumë në koordinim, por megjithatë ka shembuj të shumtë të dështimit të koordinimit, dhe shumë shembuj tani të

përprjekjeve shumë të mëdha për të pasur koordinim më të mirë. Pra, pse qeveritë i rezistojnë aq shumë një koordinimi më të gjerë. Përsëri, ka një varg arsyesh për këmbënguljen e "elementeve të izoluar" dhe "tubave e sobës" që ekziston në shumicën e qeverive:

1. *Specializimi*: Ndoshta arsyeja kryesore që ka më pak koordinim është se antiteza e tij - specializimi - është po ashtu një vlerë e rëndësishme në qeverisje. Herbert Simon (1947) ka argumentuar se shumica e reformave në sektorin publik shkonin sa andej e sa këndej në mes të vlerave pozitive, dhe raporti mes specializimit dhe koordinimit është një nga ato dikotomitë (Bouckaert et al. 2010).
2. *Fuqia (pushteti)*: Në qeveri dhe organizata të tjera të përpunimit të informacionit, informacioni është fuqi prandaj ka shpërndarje të pamjaftueshme të informacionit. Edhe nëse qëllimet e një organizatë mund të çohen përpara me shkëmbim të informacioneve, shumë organizata punojnë për të mbledhur informacionet (Stinchcombe 2000).
3. *Menaxhimi i performancës*: Një element i Menaxhimit të Ri Publik - Menaxhimi i performancës - ka pasur efekt veçanërisht negativ në koordinim. Duke i caktuar objektivat e organizatës, ajo do të jetë e prirë të injorojë qëllimet kolektive.
4. *Terreni*: Organizatat duan të mbrojnë buxhetet, personelin dhe politikat e tyre dhe kanë frikë se koordinimi me organizatat e tjera do tua rrezikojë "terrenin" e tyre.
5. *Besimet dhe ideologjitë*: Organizatat e specializuara në qeveri do të jenë të popullarizuara kryesisht nga individë që besojnë në misionin e organizatës. Ajo ideologji brenda organizatës mund të përforcohet me trajnim profesional dhe me pritjen e profesionistëve për të pasur një konceptim të veçantë të problemeve të politikave dhe zgjidhjen e mundshme për ato probleme.
6. *Politika*: Duke qenë se po flasim për koordinim brenda sektorit publik do të përfshihet edhe politika. Në qeveritë e koalicionit mund të ketë probleme koordinimi nëse ministrinë kontrollohen nga parti të ndryshme politike. Po kështu, në sistemet federale, nëse krahinat ose shtetet e ndryshme kontrollohen nga parti të ndryshme politike nga ato që kontrollojnë nivelin kombëtar, mund të ketë probleme koordinimi.
7. *Llogaridhënia*: Në sektorin publik, llogaridhënia, sikurse koordinimi, është virtyt. Por llogaridhënia e rreptë financiare dhe ligjore mund ta bëjë më të vështirë koordinimin. Nëse auditorët nuk mund të përcjellin paratë dhe parlamenti nuk mund të caktojë përgjegjësinë për veprimet, atëherë mund të pengohet koordinimi.

#### 4. Si e arrijmë koordinimin?

Qeveritë kanë investuar bukur shumë kohë dhe energji në përpjekjen për të arritur një koordinim më të mirë, dhe kanë në dispozicion një numër mekanizmesh. Të gjithë këta mekanizma kanë vlerën e tyre, por asnjë nuk është ilaç për çdo gjë (panacea). Disa nga këta mekanizma për koordinim varen pak a shumë nga format e imponuara të koordinimit nga lart-poshtë ndërsa të tjerët mund të ndodhin më shumë përmes

ndërveprimeve individuale dhe kompromiseve ndërmjet aktorëve të përfshirë.

#### **4.1. Rrjetet**

Disa koordinime mund të ndodhin përmes rrjeteve, veçanërisht rrjeteve të nëpunësve civilë të karrierës. Këto rrjete nuk ka nevojë të formalizohen por mund të zhvillohen me kalimin e kohës përmes ndërveprimeve ndërmjet shërbyesve civilë që punojnë së bashku dhe që e njohin njëri-tjetrin mjaftueshëm sa të jenë në gjendje të koordinojnë jashtë kanaleve zyrtare. Megjithatë, për fat të keq, hapja e shërbimeve publike të karrierës për persona të jashtëm si pjesë e reformave të Menaxhimit të Ri Publik disi i ka dobësuar këto rrjete të brendshme.

Ekzistimi i rrjeteve ndërmjet aktorëve shoqërorë dhe qeverisë mund të shërbejë edhe si mekanizëm për koordinim. Këto rrjete mund të sigurojnë koordinimin nga poshtë lartë, me përfshirjen e aktorëve të ndryshëm shoqërorë që kanë informacione për atë se çfarë janë duke bërë organizatat e ndryshme qeveritare me të cilat ata bashkëveprojnë, dhe të identifikojnë kundërthëniet dhe mangësitë mes tyre. Natyrisht, kjo formë e koordinimit varet nga gatishmëria e organizatave të përfshira të sektorit publik për tua vënë veshin informacioneve që u jepen nga partnerët e tyre në rrjete dhe për të punuar për një koordinim më të mirë të politikave.

#### **4.2. Bashkëpunimi**

Ndonëse shumica e mekanizmave për koordinim që janë në dispozicion varen nga strukturat dhe ndërveprimet e aktorëve, kjo alternativë varet më shumë nga idetë. Siç u theksua më lart, një nga shkaqet e koordinimit të dobët është se organizatat kanë ide të ndryshme për politikën e mira dhe për mënyrat se si të adresojnë problemet. Organizatat shëndetësore do ta shohin problemin e përdorimit të paligjshëm të ilaçeve/drogave shumë ndryshe nga organizatat e zbatimit të ligjit. Nëse këto organizata mund të arrijnë ndonjë pajtim themelor për natyrën e problemit e ndoshta edhe për mënyrat e adresimit të problemit, atëherë mund të ketë një koordinim më efektiv, dhe politika më efektive.

Eugene Bardach (1998) i është referuar procesit të krijimit të këtij kuptimi të përbashkët të problemit si "bashkëpunim". Disi në mënyrë të ngjashme Schön dhe Rein (1994) kanë diskutuar për "riformulimin" si mënyrë për të adresuar problemet e politikave të vështira. Në të dyja rastet, logjika është se nëse mund të identifikohet një kornizë e përbashkët për problemin të cilën aktorët e shumtë mund ta pranojnë dhe të punojnë me të, atëherë mund të zgjidhet çështja e koordinimit, ose thënë më saktë, çështja e integritetit të politikave. Kjo kornizë e përbashkët është produkt i kompromiseve ndërmjet përfaqësuesve të organizatave të ndryshme të përfshira.

Zgjidhja e problemeve të koordinimit përmes bashkëpunimit ose riformulimit mund të jetë shumë e vështirë dhe kërkon shumë kohë. Shpesh rreth një politike ka ide të ngulitura thellë që duhet të harmonizohen ndërmjet aktorëve. Për më tepër, gjatë përpjekjes për të gjetur ndonjë qëndrim kompromisi ndërmjet aktorëve, negociatat mund të ofrojnë zgjidhje përmes emëruesit më të ulët të përbashkët dhe të prodhojnë shumë pak proces në zgjidhjen faktike të problemit (shih Scharpf 1988). Por, nëse ky proces

është i suksesshëm, ai mund të sjell një koordinim më të madh sesa zgjidhjet më strukturore që zakonisht aplikohen për çështjen e koordinimit.

Kjo mënyrë e koordinimit, sikurse rrjetet e përmendura më lart, në fund mund të varet nga veprimi individual për të krijuar nivele më të larta të koordinimit. Individët duhet të jenë të gatshëm të negociojnë për përkufizimet e problemeve dhe programeve në modelin bashkëpunues. Dhe individët duhet të jenë në gjendje të punojnë së bashku në rrjete nëse dëshirohet që ai model të jetë i suksesshëm. Strukturat për koordinim janë të rëndësishme, por po ashtu janë edhe individët e përkushtuar dhe të aftë për të populluar ato struktura.

### **4.3. Hierarkia**

Kur ballafaqohen me problemin e koordinimit, mjeti i zakonshëm që zgjidhet nga qeveria përfshin autoritetin hierarkik që vjen nga qendra e qeverisë. Ky ndoshta është një reagim i natyrshëm duke marrë parasysh se individët që zënë pozita në qendrën e qeverisë kanë më së shumti mundësi të identifikojnë nevojat për koordinim. Për më tepër, ata do të jenë të prirë të mos kenë zotime ndaj ndonjë agjencie apo departamenti të caktuar, prandaj nuk do të kufizohen nga besnikëria ose besimet në mënyra të caktuara për adresimin e problemeve të politikave.

Qendra e qeverisë në të vërtetë ka një repertor shumë të madh të instrumenteve për t'i përdorur kur ballafaqohet me problemet e koordinimit. Disa nga këto instrumente ekzistojnë me dekada të tëra, ndërsa të tjerat janë inovacione relativisht të kohëve fundit. Sidoqoftë, të gjitha deri diku varen nga autoriteti i aktorëve në degën ekzekutive themelore - presidentët, kryeministrat dhe aleatët e tyre. Prandaj, këta mekanizma shpesh janë po aq politikë sa edhe administrativë. Koordinimi ka të bëjë me përcaktimin dhe zbatimin e prioriteteve, si dhe që t'i bëjë organizatat të punojnë së bashku pa probleme dhe në mënyrë efektive.

Agjencitë qendrore - domethënë organizatat që mbikëqyrin dhe mbështesin agjencitë e linjës – janë ndoshta mekanizmi më i zakonshëm në përpjekjen për të arritur koordinimin. Organizatat siç janë ministritë e financave, zyrat e buxhetit, zyrat e personelit e të ngjashme hyjnë në kategorinë e agjencive qendrore (shih Dahlstrom et al. 2010). Këto organizata janë përgjegjëse për të detyruar pjesën tjetër të qeverisë që, për aq sa është e mundur, të ndjek prioritetet ditore të qeverisë dhe përdorin buxhetin dhe ndikimin e tyre në legjislacion për të siguruar që kjo të ndodh. Koordinimi mund të mos jetë përgjegjësia kryesore e këtyre organizatave, por sigurisht që është një detyrë e rëndësishme.

Së dyti, ekzistojnë mekanizma brenda kabinetit qeveritar që mund të përdoren për të pasur një koordinim më të madh. Komisionet e kabinetit janë mekanizma për të bërë bashkë ministrat që përfaqësojnë departamentet e tyre në mënyrë që të hartojnë disa politika të përbashkëta (shih Hustedt dhe Tiessen 2006). Po ashtu, shumica e sistemeve parlamentare i përdorin ministrat më të rinj të cilëve mund tu jepen përgjegjësi për grupe të klientëve, siç janë gratë ose fëmijët. Ata nuk kanë pse të mbrojnë ministritë e tyre siç do të bënte një ministër, por zakonisht nuk kanë shumë resurse për të inkurajuar bashkëpunimin nga ministrat të cilët i kanë resurset. Po ashtu, mund të ketë ministra pa



portofol që kanë statusin e kabinetit, por prapë nuk kanë ministri për ta mbrojtur në negociata. Këta zyrtarë mund të bëjnë kompromise me ministrinë dhe të përpiqen të gjenerojnë bashkëpunim.

Qeveritë mund të përdorin edhe strukturat në përpjekje për të përmirësuar koordinimin. Për shembull, një numër qeverish kanë krijuar "superministri" që i bashkojnë një numër organizatash të lidhura për të ndërtuar një koordinim të brendshëm. Shembuj të kësaj do të ishin Departamenti i Sigurisë së Atdheut në Shtetet e Bashkuara dhe ai i Punësimit dhe Zhvillimit Shoqëror në Kanada (shih Kettl 2007). Ndonëse duket logjike si mjet për të arritur koordinimin, komponentët e organizatave të mëdha mund të ruajnë kulturat e tyre të brendshme, kështu që problemet e koordinimit mund të zhvendosen nga jashtë në brendësi të organizatës. Për shembull, ndonëse Departamenti i Mbrojtjes i SHBA-së ekziston që nga viti 1947, katër shërbimet e tij i ruajnë kulturat e tyre të brendshme dhe jo domosdoshmërisht punojnë në mënyrë efektive me njëri-tjetrin.

Qeveritë gjithashtu mund të zhvillojnë procedura për të theksuar prioritetet e tyre dhe për të arritur një koordinim më të mirë në mes të ministrive. Për shembull, qeveria finlandeze zhvilloi një sistem të menaxhimit të programeve që kërkonte nga qeveria e re që të zgjidhte katër ose pesë prioritate pas zgjedhjes së saj. Këto prioritate ndërlidhen me departamentet ekzistuese dhe kërkojnë përfshirjen e atyre departamenteve (Bouckaert et al. 2000; Kekkonen dhe Raunio 2010). Ky mekanizëm nuk i zgjidh çështjet më të përgjithshme të koordinimit por i lejon kryeministrit dhe pjesës tjetër të qeverisë që të adresojë disa çështje të politikave me prioritet të lartë.

Ndonjëherë këto procedura mund të jenë shumë të thjeshta, si për shembull tu kërkohet ministrave që duan të bëjnë ndonjë propozim për kabinetin që të njoftojnë kolegët e tyre 48 orë më herët, në mënyrë që ministrat e tjerë të mund të vlerësojnë se si ai propozim përshtatet me programet e tyre ekzistuese. Dhe procesi i buxhetit duhet të shihet edhe si vend për tu përpjekur për një koordinim më të madh. Procesi i buxhetit mund të duket se ka të bëjë thjeshtë me atë se sa para do të shpenzohen, por ai mund të jetë shumë më tepër se kaq. Siç ka thënë dikur Aaron Wildavsky, buxheti është një deklaratë e prioriteteve të qeverisë, të shprehura në dollarë dhe centë. Prandaj, procesi i buxhetit vjetor paraqet një mundësi për të identifikuar se çfarë forcash duhet të punojnë së bashku në mënyrë më efektive dhe çfarë mund të bëhet që kjo të ndodhë.

Një nga mekanizmat më të fundit të zhvilluar për të arritur koordinimin është [mekanizmi] "car" (Vaughn dhe Villalobos 2015). Këta janë zyrtarë të cilëve u është dhënë përgjegjësia personale për një domen të politikave dhe që janë të ngarkuar që ta bëjnë atë politikë të funksionojë. Ata në përgjithësi i japin drejtpërdrejt llogari shefit ekzekutiv e po ashtu mund të përdorin autoritetin e tyre politik për të bërë presion për një performancë dhe koordinim më të mirë. Edhe pse këta zyrtarë vërehen më së shumti në demokracitë anglo-amerikane, ata kanë sivelellëzër në një numër sistemesh të tjera politike.

Si përmbledhje, nuk ka mungesë të mekanizmave që mund të përdoren për të promovuar koordinimin në sektorin publik. Secili prej tyre mund të jetë efektiv në kushtet e duhura, prandaj detyra për projektuesin e koordinimit të politikave është që të kuptojë ato kushte dhe të zgjedh instrumentet më të duhura. Dhe ai projektues nuk ka nevojë të varet nga një zgjedhje e vetme. Shumë qeveri përdorin një gamë të gjerë të

mekanizmave të koordinimit, me nevojën që nganjëherë të koordinojnë koordinatorët. Edhe pse në komunitetin akademik mund të kërkojmë algoritme që ofrojnë përgjigje të mira për problemet e koordinimit, në të ardhmen e parashikueshme, këto vendime do të varen më shumë nga gjykimi sesa nga shkenca e politikave.

## 5. A është koordinimi gjithmonë përgjigja?

Pjesa më e madhe e këtij punimi e ka theksuar rëndësinë e koordinimit për përmirësimin e shërbimeve që u ofrohen qytetarëve. Studiuesit e administratës dhe politikave publike janë preokupuar me dështimet në koordinim që nga fillimi i këtyre disiplinave, dhe problemet sigurisht që nuk janë zgjidhur. Por po ashtu duhet të jemi të kujdesshëm që të mos supozojmë se koordinimi është gjithmonë përgjigja për problemet që e shqetësojnë qeverinë, e në disa raste, koordinimi i tepërt e jo koordinimi i pamjaftueshëm mund të jetë problem.

Arsyeja më e rëndësishme për të vënë në dyshim vlerën e koordinimit është specializimi. Qeveritë i krijojnë ministritë e shëndetësisë ose transportit, ose ndonjë tjetër për të bërë bashkë ekspertët e fushës dhe për tu fokusuar në problemet specifike të politikave. Specializimi është i vlefshëm dhe në fakt, disa nga reformat që lidhen me Menaxhimin e Ri Publik i kanë ndarë edhe më shumë qeveritë dhe kanë krijuar agjenci më të specializuara që kanë një fokus edhe më të ngushtë të politikave (Verhoest 2018). Prandaj, theksi i tepërt në koordinim mund të ulë përfitimet që arrihen përmes specializimit.

Së dyti, përpjekjet për koordinim mund të minojnë përpjekjet e qeverisë për të promovuar shkencën dhe artet. Me përjashtimin të mundshëm të Projektit Manhattan gjatë Luftës së Dytë Botërore dhe përpjekjeve të tjera të tilla si Parku Bletchley gjatë luftës, orvatjet e qeverive për të koordinuar dhe menaxhuar përpjekjet e mëdha shkencore duket të jenë më pak të suksesshme se sa që pritet duke pasur parasysh investimin e resurseve. Shkenca zakonisht kërkon një liri më të madhe, dhe përpjekjet për të krijuar një rrugë më lineare dhe të koordinuar për inovacionin nuk janë aq të suksesshme sa zakonisht shpresohet. Megjithatë, koordinimi bëhet më i vlefshëm me shfrytëzimin e zbulimeve themelore shkencore.

Së treti, mund të ketë ndonjë racionale në [koordinimin] e tepërt (Landau 1969). Veçanërisht, kur qeveritë janë të angazhuara në detyra për të cilat duan sigurohen se do të përfundohen, ose nëse janë të pasigurt në lidhje me proceset që mund të kërkojnë për sukses, një koordinim i tepërt mund të jenë i dobishëm. Për shembull, sistemet e sigurisë kombëtare mund të ndërtojnë burime të tepërta të inteligjencës [informacionit] dhe grupe të shumta të sensorëve për të pasur mundësi më të madhe për zbulimin e kërcënimeve, e po ashtu për zbulimin e kërcënimeve të rrejshme që mund të shkaktojnë veprime të panevojshme dhe të rrezikshme.

Së katërti, koordinimi i tepërt mund të jetë kërcënim për privatësinë dhe liritë civile të qytetarëve. Ndonëse mund të duam shërbime të koordinuara, mbledhja shumë e koordinuar dhe e integruar e informacioneve për qytetarët mund të jetë rrezik (Bamberger dhe Mulligan 2013). Mos integrimi i informacionit mund të lehtësojë disa krime ekonomike, madje edhe të dhunshme, dhe mund të vështirësojë ofrimin e

shërbimeve për programe sociale dhe shëndetësore, por kjo mund të jetë çmimi që duhet të paguhet për mbrojtjen e të drejtave individuale.

Së pesti, konkurrenca midis organizatave dhe mungesa e koordinimit që rezultojn nga kjo mund të përdoret për kontroll të brendshëm brenda sektorit publik. Përgjegjësia zakonisht është konceptualizuar si kontroll hierarkik i udhëheqësve kryesorë mbi agjentët (punonjësit), por krijimi i konkurrencës së brendshme dhe përdorimi i organizatave të shumta po ashtu mund të promovojë llogaridhënien (Hood et al. 2004). Ashtu siç mund të përdoren organizatat e tepërta pothuajse si eksperimente për të përmirësuar cilësinë e ofrimit të shërbimeve, po ashtu ato mund të përdoren si mjet për të monitoruar njëra-tjetrën.

Në fund, siç është vërejtur tashmë, mekanizmat e koordinimit hierarkik mund të paraqesin sfida për llogaridhënie. Nëse koordinimi i programeve përfshinë kombinimin e parave nga burime të ndryshme dhe autoritetit ligjor nga burime të ndryshme, atëherë agjencitë qendrore përgjegjëse për kontroll brenda sektorit publik bëhen nervozë lidhur me kapacitetin e tyre për të monitoruar ato organizata dhe buxhetet e tyre. Ndonëse kur zhvillohen strukturat e koordinimit mund të përmirësohet ofrimi i shërbimit, mund të humbas një pjesë e kapacitetit për monitorim. Kjo mund të korrigjohet përmes integritetit të qëllimeve strategjike në procesin e llogaridhënies

## **6. Përmbledhje: Çfarë mund të bëjmë në lidhje koordinimin? Çfarë duhet të bëjmë?**

Koordinimi është problem fundamental për administratën dhe politikën publike. Ai është njohur si problem në qeverisje për shekuj të tërë, por vazhdon akoma të bezdis personat që përpjekin ta bëjnë qeverinë të funksionojë më mirë. Përkundër përpjekjeve të shumta për t'i bërë organizatat publike të punojnë së bashku në mënyrë më të efektshme, ende nuk ka një metodë të standardizuar për t'iu qasur çështjeve të koordinimit, dhe suksesi ose dështimi i përpjekjeve për koordinim duket se në masë të madhe varen nga konteksti. Metodatat hierarkike të koordinimit mund të funksionojnë në disa mjedise por jo në disa të tjerë, dhe kjo është e vërtetë për të gjitha opsionet në dispozicion.

Dhe ashtu siç instrumentet për adresimin e problemeve të koordinimit duhet të përputhen me rrethanat, po ashtu ndryshon edhe nevoja për koordinim në vende të ndryshme dhe në fusha të ndryshme të politikave. Disa fusha të politikave mund të funksionojnë mirë me përpjekje minimale për koordinim me të tjerët, por të tjerat mund të kërkojnë integritet dhe koordinim substancial të politikave. Po ashtu, sistemet politike mund të theksojnë më fuqishëm koordinimin dhe qeverisjen sesa të tjerët (shih Hayward dhe Wright 2002).

Çështjet praktike për realizimin e koordinimit janë problematike, por çështjet normative të përfshira mund të jenë edhe më të vështira. Sa përpjekje duhet të bëhen në tentimin për të arritur koordinimin dhe në cilat rrethana? A mund të përdoren më mirë resurset për të ofruar shërbime në vend se për t'i koordinuar ato? Ndonëse një pjesë e madhe e literaturës mbi koordinimin e politikave i trajton më mirë programet e koordinuara, kjo si një virtut i pastër, në botën reale të qeverisjes mund të kërkojë njëfarë balancimi. Balancimi i duhur do të varet nga një numër faktorësh, por për të marr

vendimin e duhur për koordinim kërkohen gjykime politike dhe profesionale.

## Deklaratë

Autorët nuk raportuan asnjë konflikt të mundshëm të interesit.

## Referencat

- 6, Perri, S., D. Leat, K. Seltzer, G. Stoker. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Basingstoke: Palgrave.
- Bamberger, K. A., and D. K. Mulligan. 2013. "Privacy in Europe: Initial Data on Governance Choices and Corporate Practices." *The George Washington Law Review* 81: 1529–1611.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bolleyer, N., and T. A. Boerzel. 2010. "Non-hierarchical Coordination in Multilevel Systems." *European Political Science Review* 2: 157–185.
- Bouckaert, G., D. Ormond, and B. G. Peters. 2000. *A Possible Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Bouckaert, G., B. G. Peters, and K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Macmillan.
- Dahlstrom, C., B. G. Peters, and J. Pierre. 2010. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Candel, J. J. L., and R. Biesbroek. 2016. "Toward a Processual Understanding of Policy Integration." *Policy Sciences* 49: 211–231.
- Hayward, J. E. S., and V. Wright. 2002. *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., O. James, C. Scott, and B. G. Peters. 2004. *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hustedt, T., and J. Tiessen. 2006. *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden*. Potsdam: University of Potsdam Press.
- Kekkonen, S., and T. Raunio. 2010. "Towards Stronger Political Steering: Program Management in Finnish Government." In *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, edited by C. Dahlstrom, B. G. Peters, and J. Pierre. Toronto: University of Toronto Press.
- Kettl, D. F. 2007. *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. 2nd ed. Washington, DC: CQ Press.
- Landau, M. 1969. "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap." *Public Administration Review* 29: 346–358.
- Lindblom, C. E. 1965. *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Metcalf, L. 1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform." *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–290.
- Peters, B. G. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Scharpf, F. W. 1988. "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration." *Public Administration* 66: 239–278.
- Scharpf, F. W. 1994. "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations." *Journal of Theoretical Politics* 6: 27–53.
- Schoen, D. A., and M. Rein. 1994. *Frame Reflection: Solving Intractable Policy Disputes*.

- Cambridge, MA: MIT Press.
- Stinchcombe, A. L. 2000. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Vaughn, J. S., and J. D. Villalobos. 2015. *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Verhoest, K. 2018. "Agencification in Europe." In *Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, edited by E. Ongaro and S. Van Thiel. London: Palgrave.