



Sfidat për absorbimin e fondeve të paraanëtarësimit të BE-së në kuadër të Kornizës Financiare Shumëvjeçare 2014- 2020

Mars 2016

Botuar nga KCSF dhe përgatitur nga:

Autor:

Prof. dr. Mojmir Mrak

Bashkautor:

Arben Kalaja

Kontribuan:

Gentian Elezi

Venera Hajrullahu

Fatmir Curri

Kaltrina Hoxha

Ky raport është përkrahur financiarisht nga Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur (KFOS). KCSF-ja është përkrahur nga Sida.

Përmbajtja e këtij raporti mbetet nën përgjegjësinë e autorëve dhe nuk reflekton domosdo pikëpamjet e Fondacionit të Kosovës për Shoqëri të Hapur apo të Sida-s.

Të drejtat autoriale © 2016. Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF)

Mars 2016

Lista e shkurtesave

PPB	Politika e Përbashkët Bujqësore
DAZH	Departamenti i Asistencës Zhvillimore
SZD	Sistemi i Zbatimit të Decentralizuar
ERP	Programi i Reformave Ekonomike
ZBE	Zyra e Bashkimit Evropian
AKB	Të Ardhurat Kombëtare Bruto
PKB	Produkti Kombëtar Bruto
KCSF	Fondacioni Kosovar i Shoqërisë Civile
IKAP	Instituti i Kosovës për Administratë Publike
MIE	Ministria e Integrimit Evropian
KFSH	Korniza Financiare Shumëvjeçare
MF	Ministria e Financave
MAP	Ministria e Administratës Publike
KASH	Korniza Afatmesme e Shpenzimeve
SKZH	Strategjia Kombëtare për Zhvillim
NIPAC	Koordinatori Kombëtar i IPA-s
PKZMSA	Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit
ZKM	Zyra e Kryeministrit
CMP	Cikli i Menaxhimit të Projektit
MFP	Menaxhimi i Financave Publike
MSA	Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit
DPSA	Dialogu i Procesit të Stabilizim-Asociimit
PBS	Përkrahja Buxhetore Sektoriale
ZLP	Zyrtar i Lartë për Programim
GDPS	Grupi Drejtues për Planifikim Strategjik
TAIEX	Instrumenti i Asistencës Teknike dhe Shkëmbimit të Informacionit
LV	Liberalizimi i Vizave
WBIF	Korniza Investuese e Ballkanit Perëndimor

Pasqyra e përmbajtjes

Lista e shkurtesave	3
Pasqyra e përmbajtjes	4
Përmbledhje ekzekutive	5
1. Hyrje	7
2. Korniza më e gjerë e BE-së për KFSH 2014-2029 dhe IPA II si një gjeneratë e re e instrumenteve të paraanëtarësimit	8
2.1. Karakteristikat kryesore të financave publike në nivel të BE-së dhe të KFSH 2014-2020....	8
2.2. Karakteristikat dhe dallimet kryesore ndërmjet IPA II dhe IPA I.....	10
2.3. IPA II reflekton strategjinë e ndryshuar të BE-së për zgjerimin	13
3. IPA II në Kosovë: statusi, determinantët dhe sfidat për absorbimin efektiv.....	16
3.1. Elementet dhe proceset kryesore që përcaktojnë aftësinë e Kosovës për të absorbuar fondet e IPA-s	16
3.2. IPA II: Qasja sektoriale dhe përkrahja buxhetore sektoriale në Kosovë	22
4. Konkluzionet dhe rekomandimet	30
4.1. IPA II në përgjithësi dhe përshtatshmëria e saj për Kosovën si një vend që është në një fazë relativisht fillestare të anëtarësimit të BE-së (bazuar në kapitullin 2)	30
Literatura dhe burimet	38

Përmbledhje ekzekutive

Hyrje: Objektivi kryesor i kësaj note analitike është të shtjellohen sfidat me të cilat ballafaqohet Kosova sa i përket absorbimit të fondeve të paraanëtarësimit në kuadër të instrumentit IPA II të KFSH 2014-2020. Për të përgatitur notën janë shfrytëzuar një numër metodash: (i) rishikimi i literaturës ekzistuese, (ii) punëtorja që synonte t'i diskutonte çështjet kryesore që do të mbuloheshin nga kjo notë, dhe (iii) intervistat e strukturuar me 16 individë nga grupet e ndryshme të aktorëve, kryesisht nga institucionet qeveritare. Nota përfshin tre kapituj përmbajtjesorë. Kapitulli i dytë ofron një analizë të kornizës më të gjerë të BE-së për KFSH 2014-2020 dhe e krahason IPA-n II me IPA-n I. Kapitulli i tretë analizon statusin aktual dhe sfidat e Kosovës sa i përket absorbimit efektiv të këtyre fondeve. Në kapitullin final janë paraqitur konkluzionet dhe rekomandimet.

Korniza më e gjerë e BE-së për KFSH 2014-2029 dhe IPA II si një gjeneratë e re e instrumenteve të paraanëtarësimit: Edhe pse objektivat e përgjithshme dhe fushat e intervenimit të IPA II nuk janë shumë të ndryshme në aspektin konceptual nga ato të paraardhësit të kësaj, megjithatë instrumenti i rishikuar i IPA-s është mjaft i ndryshëm nga IPA I. Për dallim nga IPA I, IPA II është më pak e fokusuar në objektivat e anëtarësimit të BE-së të përcaktuara më ngushtë dhe të fokusuara më shumë në objektivat e përgjithshme socio-ekonomike dhe të qeverisjes së mirë. Në mënyrë specifike, IPA II ka së paku këto karakteristikat që e dallojnë atë nga IPA I: (i) statusin e padiferencuar të të gjitha vendeve candidate, (ii) fokus më të fuqishëm mbi strukturat menaxhuese të orientuara nga zhvillimi, (iii) aplikimit të të ashtuquajturës qasje sektoriale, (iv) aplikimit të instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale, dhe (v) aplikimit të shpërblimit të performancës më të mirë.

IPA II në Kosovë: statusi, determinantët dhe sfidat për absorbimin efektiv: Ky kapitull i kësaj note përfshin dy pjesë. Pjesa e parë ofron një vlerësim të hollësishëm të kapacitetit të vendit për absorbimin e fondeve të IPA-s. Veçanërisht janë analizuar aspektet si në vijim, të cilat përcaktojnë se sa efektivisht i ka shfrytëzuar vendi fondet e paraanëtarësimit: (i) korniza institucionale dhe administrative, duke përfshirë burimet njerëzore, (ii) korniza e planifikimit strategjik, (iii) sistemi i menaxhimit, dhe (iv) programimi dhe monitorimi. Pjesa e dytë e kapitullit merret me sfidat me të cilat ballafaqohet Kosova gjatë aplikimit të dy risive të IPA II, domethënë qasjes sektoriale dhe instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale.

Konkluzionet: (i) Karakteristikat e reja të IPA II në përgjithësi përshtaten mjaft mirë me fazën fillestare të anëtarësimit në BE, (ii) dy qasjet paralele për programimin dhe menaxhimin e IPA II do t'i bëjnë këto procese në vendet candidate, duke përfshirë Kosovën, më komplekse dhe më sfiduese sesa në kuadër të IPA I, (iii) në kuadër të IPA II, vendet candidate do të ballafaqohen me rreziqe dhe sfida të tjera shitesë për absorbimin efektiv të fondeve të paraanëtarësimit të BE-së, (iv) korniza ligjore për programimin dhe menaxhimin e fondeve të IPA-s në Kosovës është pothuajse e kompletuar, megjithëse mund të ketë nevojë për disa përshtatje me risitë e IPA II, (v) programimi i IPA-s në vend ende karakterizohet nga një numër defektesh, sikurse jokonsistenca në dokumentet

kombëtare të programimit, (vi) përfshirja e autoriteteve politike në vendimmarrjen për fondet IPA në Kosovë është nën nivelin e kënaqshëm, (vi) programimi dhe zbatimi i fondeve IPA në nivelin e projekteve është përmirësuar në vend në vitet e fundit, (viii) orientimi i fondeve IPA në Kosovë në kuadër të qasjes tradicionale të projekteve pritet të mbetet i bazuar në strukturën e centralizuar, ndërsa ngritja e një strukture të decentralizuar të shtyhet deri në fund të periudhës së IPA II, dhe përfundimisht, (ix) shfrytëzimi i përkrahjes buxhetore sektoriale si një instrument i ri i IPA-s, ka përkrahje të fuqishme, siç është theksuar nga intervistat e strukturuar.

Rekomandimet: (i) Të organizohet një seminar njëditor i nivelit të lartë ku vendimmarrësit e nivelit më të lartë të Qeverisë do të diskutojnë dhe ofronin drejtim për mënyrën se si të integrohet në mënyrë efektive asistencë e paraanëtarësimi në kuadër të IPA II me hartimin dhe zbatimin e prioritetëve kryesorë të brendshme për zhvillim, (ii) të nisët një diskutim strategjik me synimin që të arrihet një konsensus ndërmjet aktorëve kryesorë kombëtarë sa u përket qëllimeve afatgjate të programimit dhe menaxhimit të IPA-s, (iii) të hartohet dhe të fillojë veprimin një strukturë institucionale në nivelin qendror qeveritar (të bazuar ose në një ekzistuese, ose tërësisht të re) që do të ofronte drejtim strategjik për aktivitetet e Kosovës për IPA II, veçanërisht për komponentin e saj të përkrahjes buxhetore sektoriale, që, nga ana tjetër, do të ofronte një kornizë për përfshirjen e duhur dhe me kohë të nivelit politik në vendimmarrje, (iv) të artikulohet një plan konkret i zhvillimit të kapaciteteve për zbatimin e objektivave të vendosura për programimin dhe menaxhimin efektiv të IPA II, (v) të fuqizohet korniza e planifikimit strategjik nëpërmjet zbatimit të SPI-së, meqenëse ajo jo vetëm që do të kontribuonte në zbatimin më të lehtë të përkrahjes buxhetore sektoriale, por gjithashtu do të hapte rrugën për themelimin e mëvonshëm të një strukture të zbatimit të decentralizuar, dhe (vi) të përfshihen, në një mënyrë të duhur, të gjithë aktorët relevantë në vend në aktivitetet e programimit dhe të menaxhimit të IPA-s.

1. Hyrje

Pas negociatave të gjata, viti 2014 shënoi fillimin e kornizës së re financiare shumëvjeçare të BE-së (KFSH) që mbulon periudhën 2014-2020. Kjo është KFSH-ja e pestë në historinë e BE-së dhe e para në bazë të Traktatit të Lisbonës që e bëri këtë instrument obligues. KFSH 2014-2020 është edhe instrumenti i parë, ku vëllimi i fondeve është më i vogël se në KFSH-të e mëparshme, duke reflektuar qartazi kontekstin e krizës gjatë së cilës është negociuar.

Në periudhën 2007-2013, shtetet e reja anëtare që ishin pjesë e zgjerimit të madh lindor 2004/2007 filluan që të shfrytëzonin plotësisht fondet e kohezionit. Për të gjitha ato, absorbimi i këtyre fondeve ka qenë dhe vazhdon të jetë një sfidë e madhe si në kuptimin e programimit ashtu dhe të menaxhimit të financave. Probleme të mëdha me absorbimin e fondeve të BE-së u vërejtën po ashtu edhe në vendet candidate të rajonit të Ballkanit të cilat, në kuadër të KFSH 2007-2013, kualifikoheshin për fondet e paraanëtarësimit në kuadër të instrumentit IPA I. Fakti që dëshira politike për zgjerimin e mëtutjeshëm të BE-së në rajon është zvogëluar, reflektohet po ashtu edhe në karakteristikat e instrumentit të rishikuar të asistencës financiare për periudhën 2014-2020, i cili quhet IPA II. Këto ndryshime, në fakt, do të shkaktojnë sfida të reja ndaj kandidatëve që synojnë t'i absorbojnë këto fonde në mënyrë efektive.

Objektivi kryesor i kësaj note analitike është që të diskutohen sfidat me të cilat ballafaqohet Kosova sa i përket absorbimin e fondeve të paraanëtarësimit në kuadër të instrumentit IPA II të KFSH 2014-2020. Nota synon të thellojë njohuritë për çështjet e integritit evropian në Kosovë dhe, deri në një masë, përfaqëson një përditësim të analizës *“Absorbimi i fondeve të paraanëtarësimit të BE-së: Koncepti dhe implikimet për Kosovën”* të publikuar nga KCSF-ja në vitin 2008, që adresonte specifikat në kuadër të kontekstit të IPA I.

Gjatë përgatitjeve të notës, ekipi – i përbërë nga një ekspert ndërkombëtar dhe një vendor – shfrytëzoi dhe kombinoi një numër metodash. Në fazën fillestare të punës u bë një rishikim intensiv i literaturës ekzistuese. Kjo u pasua me një punëtor në Tiranë, Shqipëri, më 19 shtator 2015, që synonte t'i shtjellonte çështjet kryesore të mbuluara nga kjo notë, si dhe strukturimin e punës. Një komponent i rëndësishëm i përgatitjes së notës ishte intervista e strukturuar me 16 individë nga grupet e ndryshme të aktorëve, kryesisht nga institucionet qeveritare (shih Shtojcën për listën e personave të intervistuar).

Përveç kësaj *Hyrjeje*, nota përfshin tre kapituj. *Kapitulli i dytë* ofron një analizë më të gjerë për KFSH 2014-2020 të BE-së dhe pozitën e gjeneratës së re të instrumentit IPA brenda kësaj kornize. Vëmendje e veçantë i është dhënë krahasimit të IPA II me IPA I, d.m.th. paraardhëses së saj në periudhën 2007-2013. *Kapitulli i tretë* i përgatitur nga eksperti vendor merret me IPA II në Kosovë dhe ofron një pasqyrë të statusit aktual dhe sfidave me të cilat ballafaqohet vendi sa i përket absorbimit efektiv të këtyre fondeve. Në *kapitullin e katërt* janë paraqitur konkluzionet kryesore, ndaras për secilin nga dy kapitujt paraprak, të pasuara nga rekomandimet për politikën.

2. Korniza më e gjerë e BE-së për KFSH 2014-2029 dhe IPA II si një gjeneratë e re e instrumenteve të paraanëtarësimit

2.1. Karakteristikat kryesore të financave publike në nivel të BE-së dhe të KFSH 2014-2020

Financat publike në nivel të BE-së përfshijnë dy instrumente kyç – KFSH dhe buxhetet vjetore

Që prej vitit 1988, financat publike në nivelin KE/BE përfshijnë dy shtylla kyç. Orientimi strategjik për periudhën afatmesme vendoset nëpërmjet një instrumenti të quajtur korniza financiare shumëvjeçare (KFSH) me këtë orientim që duhet të elaborohet dhe zbatohet nëpërmjet buxhetit vjetor. KFSH-ja është një instrument financiar për planifikim afatgjatë në BE dhe teknikisht synon të fuqizojë disiplinën buxhetore, duke kontrolluar rritjen e shpenzimeve të buxhetit të BE-së dhe duke mundësuar një procedurë të lehtë buxhetore vjetore. Para se të hyjë në fuqi Traktati i Lisbonës, KFSH-ja ishte një instrument vullnetar i zbatuar nëpërmjet marrëveshjeve ndër-institucionale ndërmjet Këshillit Evropian, Parlamentit Evropian dhe Komisionit Evropian, por në kuadër të këtij traktati ajo u bë instrument detyrues. Në kontrast me shumicën e vendimeve të Këshillit të ndërlidhura me çështjet ekonomike dhe financiare që merren bazuar në shumicën e kualifikuar, marrëveshja për KFSH-në duhet të arrihet me konsensus. Deri në kohën e sotme institucionet e BE-së i kanë miratuar pesë KFSH: Delors I (1988-1992), Delors II (1993-1999), Agjenda 2000 (2000-2006), KFSH 2007-2013 dhe këtë të tanishmen 2014-2020.¹

Karakteristikat kryesore të KFSH-së 2014-2020

Tabela 1 paraqet madhësinë dhe strukturën e shpenzimeve të KFSH-së 2014-2020, siç është adoptuar përfundimisht. Siç mund të shihet nga tabela, niveli i përgjithshëm i buxhetit të BE-së për KFSH 2014-2020 do të jetë më i vogël sesa për 2007-2013 dhe kjo është hera e parë që niveli i KFSH-së do të jetë më i vogël se ai i paraardhësit të saj. Duke pasur parasysh strukturën e shpenzimeve të buxhetit të BE-së, nuk janë vërejtur ndryshime të rëndësishme. Megjithëse janë alokuar 37% më shumë fonde për qëllime të konkurrueshmërisë sesa në KFSH 2007-2013, shumat e alokuara janë konsiderueshëm më të ulëta sesa ato që përmenden në propozimin e Komisionit. Për sa u përket dy shpenzimeve kryesore – PPB dhe politika e kohezionit, që të dyja ato janë reduktuar në krahasim me shifrat e KFSH-së 2007-2013. Megjithatë, në kombinim, ato paraqesin më shumë se 70% të shpenzimeve totale të buxhetit të BE-së. Gjithashtu, aspekti i të hyrave të BE-së ka mbetur pak a shumë i pandryshuar me taksat e reja të BE-së që janë shtyrë për më vonë. Përveç kësaj, nuk ishte e nevojshme për të eliminuar mekanizmat

¹ Për më shumë detaje mbi buxhetin e BE-së: Mrak, Mojmir, *European Union Budget*. The New Palgrave Dictionary of Economics. Online Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2011. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan.

korrektues tejet kompleks dhe jotransparentë, prandaj buxheti i BE-së vazhdon të ngarkohet me korrigjimin nga MB-ja dhe korrigjimet e tjera të shumta.²

² Për më shumë detaje për KFSH 2014-2020: Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz. *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from CEE Member States*. WIIW Research Report 400, maj 2015.

Tabela 1: KFSH 2014–2020 kundrejt KFSH 2007–2013 (zotimet e përcaktuara me çmimet e vitit 2011)

Titulli	2014-2020	2007-2013	Krahasim me 2007-2013	
	miliarda EUR	miliarda EUR	miliarda EUR	Për qind
T 1a: Konkurrueshmëria për rritje dhe punë	126	91	+34	+37
T 1b: Kohezioni ekonomik, social dhe territorial	325	355	-30	-8
T 2: Rritja e qëndrueshme: burimet natyrore	373	421	-48	-11
T 3: Siguria dhe shtetësia	16	12	+3	+27
T 4: Evropa globale	59	57	+2	+3
T 5: Administrata	62	57	+5	+9
Gjithsej KFSH	960	994	-34	-3
Jashtë buxhetit (instrumenti i fleksibilitetit, EGAF, SF, DF, rezerva e ndihmës emergjente)	38	40	0	+10

Burimi: Dokument përgatitor për konferencën: “E ardhmja e Kornizës Financiare Shumëvjeçare e BE-së”, Berlin, 15 qershor 2015

IPA II si pjesë e KFSH 2014–2020

Shpenzimet nën titullin 4 “Evropa globale” synojnë arritjen e objektivave të lojtarit global të BE-së. Ngjashëm me KFSH-të e mëparshme, janë shfrytëzuar instrumente të ndryshme tematike dhe gjeografike në këtë kontekst e karakteristikë e tyre e përbashkët është që paraja shpenzohet jashtë BE-së. Një nga instrumentet e Evropës globale që fokusohet në mënyrë specifike mbi vendet candidate për BE është asistenca e paraanëtarësimit e organizuar në kuadër të të ashtuquajturit instrumenti IPA II. Me alokimin e fondeve të barasvlershme me 11.7 miliardë euro, IPA II përbën shpenzimin e tretë më të madh në kuadër të titullit të Evropës globale, pas Instrumentit të Bashkëpunimit Zhvillimor dhe Instrumentit Evropian të Fqinjësisë.

2.2. Karakteristikat dhe dallimet kryesore ndërmjet IPA II dhe IPA I

Objektivat e IPA II

Instrumenti i Asistencës së Paraanëtarësimit i themeluar me Rregulloren e BE-së Nr. 231/2014 (IPA II) i ka katër objektiva specifike: (i) përkrahja për reformat politike; (ii) përkrahja për zhvillimin ekonomik, social dhe territorial; (iii) forcimi i aftësive të përfituesit për të përmbushur obligimet (e ardhshme) që dalin nga anëtarësimi në BE duke përkrahur harmonizimin gradual me *Acquis*-në e BE-së; dhe (iv) forcimin e

integritet rajonal dhe bashkëpunimit territorial. Me përjashtim të objektivit të fundit, që është specifik për Ballkanin Perëndimor, objektivat synojnë arritjen e kriterëve të anëtarësimit të Kopenhagës të artikuluar nga Këshilli Evropian i vitit 1993.

Fushat parësore të IPA II

Asistenca financiare në kuadër të IPA II duhet të synojë kryesisht fushat në vijim: (i) reformat për përgatitjen për anëtarësim në BE dhe ngritjen institucionale dhe të kapaciteteve të ndërlidhura; (ii) zhvillimin socio-ekonomik dhe rajonal; (iii) punësimin, politikat sociale, arsimin, promovimin e barazisë gjinore dhe zhvillimin e burimeve njerëzore; (iv) bujqësinë dhe zhvillimin rural; dhe (v) bashkëpunimin rajonal dhe territorial. Në substancë, këto fusha parësore janë të ngjashme me pesë komponentët e IPA I.

Pesë karakteristikat kryesore që e dallojnë IPA II nga IPA I

Megjithëse objektivat e përgjithshme dhe fushat e intervenimit të IPA II konceptualisht nuk janë aq të ndryshme nga paraardhësit e saj – IPA I nën KFSH 2007-2013 dhe tri instrumentet e paraanëtarësimit në kuadër të KFSH 2000-2006 – dhe, në këtë kuptim, paraqet edhe vazhdimësinë e tyre. Instrumenti i rishikuar i IPA-s është ende mjaft i ndryshëm nga IPA I së paku sa u përket pesë karakteristikave në vijim:

- ***Nga statusi i diferencuar në statusin e padiferencuar të vendeve kandidate***
Nën IPA I, vetëm vendet kandidate kanë qenë të kualifikuara për të shfrytëzuar fondet nga të gjithë pesë komponentët e instrumentit, përderisa vendet kandidate potenciale kishin qasje në vetëm dy komponentë, domethënë komponentin 1 (ngritjen institucionale) dhe 2 (bashkëpunimin rajonal). Në praktikë, dallimi ndërmjet dy grupeve të vendeve kandidate nuk pati një impakt madhor mbi alokimin aktual të fondeve të vendet individuale. Vendet kandidate potenciale qenë në gjendje të financojnë projekte që formalisht qenë në kuadër të komponentëve 3 (zhvillimi rajonal), 4 (politikat sociale) dhe 5 (bujqësia) nën komponentin 1. Për dallim, në kuadër të aranzhimit të IPA II, statusi i të gjitha vendeve kandidate është i njëjtë – nuk ka dallime ndërmjet vendeve kandidate dhe kandidate potenciale.
- ***Nga strukturat e menaxhimit të centralizuar/decentralizuar të orientuara drejt anëtarësimit, në struktura të menaxhimit të orientuara drejt zhvillimit***
Nën IPA I, menaxhimi i fondeve të paraanëtarësimit që hartuar që kryesisht të shërbente si “terren trajnimi” për periudhën pas anëtarësimit kur shtetet e reja anëtare do të duhej të menaxhonin vëllime më të mëdha për këto vende në kuadër të politikave dhe projekteve strukturore dhe të zhvillimit rural. Përderisa menaxhimi i komponentëve 1 dhe 2 mund të bëhej në formë të menaxhimit të centralizuar, d.m.th. me përgjegjësitë kryesore të Komisioni Evropian, menaxhimi i komponentëve 3, 4 dhe 5 duhej të bëhej domosdo në mënyrë të decentralizuar, d.m.th. me vendin përfitues që merrte rolin menaxhues dhe Komisionin Evropian që vepronte si kontrollues. Nën IPA II, struktura menaxhuese dhe rregullat e zbatimit janë përshtatur me objektivat e përgjithshme të zhvillimit dhe qeverisjes së mirë të vendeve kandidate.

- ***Nga qasja projekt për projekt te qasja sektoriale***

Në versionet e mëparshme të instrumenteve të paraanëtarësimit, duke përfshirë IPA I në periudhën 2007-2013, vendet kandidatë të BE-së u asistuan nëpërmjet projekteve të shumta individuale që mbulonin një numër prioritetesh tematike. Ato kanë qenë zakonisht prioritete që synonin harmonizimin e *Acquis*-së dhe zbatimin e plotë të saj. Kjo qasje projekt për projekt, ishte në fakt, jo e duhur, për shkak se projektet e veçanta, madje edhe nëse menaxhoheshin mirë dhe i arrinin objektivat e tyre të definuara ngushtë, kishin relevancë dhe impakt të kufizuar në nivel sektorial apo edhe kombëtar. Ajo që mungonte ishte lidhja ndërmjet prioriteteve sektoriale/kombëtare dhe projekteve individuale të financuara nga ndihma e paraanëtarësimit. Në mënyrë që të zgjidhet ky defekt, IPA II e ka vendosur konceptin e quajtur qasja sektoriale. Çka nënkupton kjo në të vërtetë? Komisioni Evropian e definon atë si një sektor me një kornizë të zhvilluar strategjike, organe planifikuese dhe monitoruese sikurse dhe një buxhet specifik. Në mënyrë që të sigurohet pronësia dhe harmonizimi me kornizat kombëtare institucionale dhe të politikave, një qasje e tillë do të shfrytëzohej më së miri në një mjedis ku sektorët do të përkufizoheshin më qartë dhe do të kishte një politikë të qartë, të karakterizuar nga një kulturë e koordinimit ndër-institucional, monitorimit dhe buxhetimit.³ Qasja sektoriale, e shfrytëzuar intensivisht nga politika e zhvillimit të BE-së në dekadat e fundit, synon (i) arritjen e harmonizimit më të fortë të objektivave kombëtare dhe të BE-së, (ii) forcimin e pronësisë së vendeve kandidatë mbi projektet e financuara nga IPA, (iii) rritjen e impaktit dhe relevancës më të madhe të politikave, dhe (iv) shfrytëzim më të mirë dhe përmirësim të koordinimit të asistencës së jashtme të ofruar për vendet kandidatë.

- ***Instrumenti i përkrahjes buxhetore sektoriale aplikohet nën IPA II***

E lidhur ngushtë me qasjen sektoriale për zbatimin e asistencës së IPA II është aplikimi i instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale. Instrumenti, i shfrytëzuar gjerësisht për zbatimin e asistencës zhvillimore të BE-së në dekadat e mëparshme dhe si përjashtim edhe nën IPA I, do të zbatohet nëpërmjet programeve të reformave sektoriale. Përkrahja buxhetore sektoriale e zbatuar nëpërmjet kontratave të reformës së sektorit përfshin transferimin e fondeve të KE-së në thesarin kombëtar të një vendi përfitues në këmbim të zotimit të tij për të zbatuar masa të caktuara të politikave dhe për t'i arritur kushtet ose caqet e caktuara. Afati i pagesave përcaktohet gjatë hartimit të programeve dhe përfshin këstet fikse dhe variabile. Katër kritere shfrytëzohen nga Komisioni Evropian për të vlerësuar kualifikimin e përgjithshëm të vendit përfitues potencial për përkrahjen buxhetore sektoriale: (i) ekzistenca e një strategjie sektoriale kredibile dhe relevante, (ii) ekzistenca e një programi kredibil dhe relevant për të rikthyer/mbajtur stabilitetin makroekonomik, (iii) ekzistenca e një programi kredibil dhe relevant për të përmirësuar menaxhimin e financave publike (MFP), dhe (iv) nivelin e mjaftueshëm të transparencës buxhetore. Marrëveshja për pagesa miratohet gjatë planifikimit të asistencës, dhe zakonisht përfshin këstet fikse dhe variabile me këto të fundit që i

³ SPI i Kosovës, fq. 11.

nënshtrohen një vlerësimi që përfshin një numër treguesish të pajtuar ndërmjet vendit dhe Komisionit Evropian gjatë fazës së planifikimit. Pasi që të pranohen nga thesari kombëtar, fondet bëhen pjesë përbërëse e buxhetit dhe shpërndahen duke shfrytëzuar rregullat dhe procedurat e shtetit për buxhetimin, kontabilitetin dhe prokurimin.⁴

- ***Forcimi i programimit shumëvjeçar dhe shpërblimi i performancës u vendosën në kuadër të IPA II***

Në kontrast me IPA I, IPA II bazohet te një programim shumë më gjithëpërfshirës dhe më i detajuar. Dokumentet strategjike indikative shumëvjeçare përfshijnë alokimet indikative financiare për secilin nga vendet përfituese për tërë periudhën e 2014-2020. Në kontrast me IPA I, Rregullorja e IPA II aplikon të ashtuquajturën rezerva e performancës, d.m.th. alokohen fonde shtesë si shpërblim për një vend përfitues pas një vlerësimi të performancës dhe progresit të tij për një periudhë prej disa vjetësh.

2.3. IPA II reflekton strategjinë e ndryshuar të BE-së për zgjerimin

Strategjia e ndryshuar për zgjerimin reflektohet në gjeneratën e re të instrumentit të asistencës së paraanëtarësimi për periudhën 2014-2020

Klima politike ekzistuese ndërmjet shteteve anëtare të BE-së me më pak dëshirë për zgjerim në Ballkanin Perëndimor ka pasur implikime të drejtpërdrejta sa i përket kornizës së asistencës së paraanëtarësimi. Meqenëse nuk ekziston një afat kohor për rajonin për të hyrë në BE, është vënë në pikëpyetje fokusi i asistencës së paraanëtarësimi mbi objektivat e ndërlidhura me *Acquis*-në. Fokusi mbi agjendën e anëtarësimi të definuar ngushtë do të shkaktojë iluzione në një anë dhe rrezik të madh të zhgënjimit në anën tjetër. Filozofia e përgjithshme e IPA II është pra vazhdimi i ofrimit të asistencës së paraanëtarësimi, por asistenca duhet të jetë më pak e fokusuar në objektivat e përcaktuara ngushtë të anëtarësimi në BE dhe më shumë mbi objektivat e përgjithshme socio-ekonomike dhe të qeverisjes së mirë.⁵

Secila nga karakteristikat kryesore që e dallojnë IPA II nga IPA I është konsistente me filozofinë e rishikuar të instrumentit të paraanëtarësimi 2014-2020

Filozofia e rishikuar e IPA II kundrejt paraardhëses së saj është reflektuar në secilën prej risive të përfshira në IPA II.

- ***Qasja e padiferencuar në fonde:*** Në rrethanat kur agjenda e zgjerimit është gjithnjë e më e paqartë në kuptimin e afateve kohore, ekzistojnë fare pak argumente për të pasur dallime ndërmjet vendeve candidate dhe candidate potenciale sa i përket qasjes në fondet e paraanëtarësimi. Përvojat gjatë dekadës së kaluar qartazi tregojnë që të qenit vend kandidat nuk nënkupton domosdo që një vend është më afër statusit të anëtarit. Rasti i Maqedonisë – një vend kandidat për 10 vjet, por që

⁴ SBS in a Nutshell.

⁵ Koeth, Wolfgang, 2014, *The New Instrument for Pre-accession (IPA II): Less Accession, More Assistance?*, fq.14.

nuk i ka filluar madje as negociatat për anëtarësim në BE – ilustron mjaft mirë këtë pikë.

- ***Nga objektivat e orientuara ngushtë drejt anëtarësimit te objektivat më të përgjithshme të zhvillimit dhe qeverisjes së mirë:*** Struktura e menaxhimit e IPA I me fokus në institucionet menaxhuese të akredituara nga BE-ja ishte hartuar nën influencën e fuqishme të logjikës së menaxhimit të përbashkët të aplikuar nga shtetet anëtare të BE-së për menaxhimin e fondeve të kohezionit dhe zhvillimit rural. Struktura e menaxhimit ishte, pra, fuqishëm e orientuar drejt anëtarësimit dhe synonte t'i përgatiste kandidatët për absorbimin efektiv të fondeve të BE-së pas anëtarësimit. Pasi që IPA II është më pak e lidhur me objektivat e përcaktuara ngushtë drejt anëtarësimit, struktura e saj e menaxhimit dhe zbatimit është përshtatur. Për sa i përket strukturës, IPA II është më pak e orientuar drejt akreditimit sesa paraardhësja e saj. Përderisa kjo pikë mund të mos jetë shqetësuese për ato vende candidate që nuk do t'i bashkohen BE-së para mesit të 2020-ave, ajo mund të rrisë shqetësimet te ato vende candidate që ende shpresojnë për anëtarësim në fillim të viteve 2020, veçanërisht Mali i Zi dhe Serbia. Me ndryshimin e strukturave menaxhuese nën IPA II, këto vende do të kenë më pak presion për t'i themeluar strukturat menaxhuese, duke përfshirë organet e certifikuara dhe të akredituara që do të jenë në gjendje të menaxhojnë efektivisht shumat e mëdha të fondeve të kohezionit pas anëtarësimit.
- ***Qasja sektoriale:*** Nuk ka dyshim se qasja sektoriale ka shumë anë pozitive, meqenëse ajo forcon pronësinë e përfituesit mbi projektin, i lidh në mënyrë efektive projektet individuale me prioritetet kombëtare dhe sektoriale dhe ofron një kornizë për koordinim më të mirë me donatorët e tjerë. Sidoqoftë, qasja shoqërohet po ashtu edhe me disa mangësi. Mangësitë vërehen më qartë për vendet candidate që janë më afër anëtarësimit në BE sesa për ato vende që ende janë larg nga anëtarësimi. Për shembull, zhvendosja e fondeve nga projektet specifike për anëtarësim në BE do të rrisë gjasat që vendet të mos jenë të përgatitura, së pari, për të marrë obligimet nën *Acquis*, dhe së dyti, për absorbimin e vëllimeve të mëdha të fondeve të BE-së që u takojnë pas anëtarësimit.
- ***Përkrahja buxhetore sektoriale:*** Duke ndjekur logjikën e “së pari më kryesoret” të strategjisë së rishikuar të zgjerimit, një objektiv i rëndësishëm i IPA II është forcimi i lidhjes ndërmjet strategjisë së zgjerimit dhe prioritetëve për asistencë në mënyrë që të sigurohet koherenca e saj dhe qasja strategjike. Si pasojë, asistenca e IPA II fokusohet te përkrahja mbi ato reforma kombëtare që e sjellin vendin më afër BE-së në fusha kyç, sikurse sundimi i ligjit, qeverisja ekonomike, reforma e administratës publike dhe menaxhimi i financave publike. Nuk ka dyshim që përkrahja buxhetore sektoriale ka disa përfitime, duke përfshirë lidhjen më të qartë ndërmjet agjendës politike dhe burimeve financiare, rritjen e pronësisë dhe përmirësimin e llogaridhënies së brendshme, përmirësimin e stabilitetit makroekonomik dhe menaxhimin e financave publike dhe kosto më të ulëta të transaksionit. Këto përfitime janë shumë të lëndueshme, por në të njëjtën kohë, këto përfitime ndërlidhen me objektiva shumë të përgjithshme, sikurse përmirësimi i zhvillimit socio-ekonomik dhe/apo qeverisja më e mirë. Në anën tjetër, instrumenti duket që është më pak i përshtatshëm për objektiva të fokusuara drejt anëtarësimit që

kërkojnë shfrytëzimin e projekteve individuale të hartuara me kujdes. Proporcioni i të gjitha fondeve të IPA II që kanë nevojë për t'u zbatuar nëpërmjet instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale të një vend kandidat duhet, përveç të tjerash, të varet nga statusi i tij në procesin e anëtarësimit në BE. Sa më larg që vendi është nga anëtarësimi në BE, aq më shumë do të ishte i përshtatshëm instrumenti i përkrahjes buxhetore sektoriale. Sidoqoftë, për kandidatët që janë më afër anëtarësimit në BE, duhet të ketë më shumë hapësirë për asistencën "klasike" të orientuar drejt anëtarësimit dhe më shumë vëmendje duhet të ketë për vendosjen e strukturave të duhura të menaxhimit.

3. IPA II në Kosovë: statusi, determinantët dhe sfidat për absorbimin efektiv

Qëllimi i këtij kapitulli është që të ofrojë një pasqyrë të zhvillimeve të përgjithshme në Kosovë sa i përket kapacitetit të saj absorbues të IPA-s, sikurse dhe implikimeve të risive të IPA II për Kosovën. Ky kapitull përbëhet nga dy nënkapituj. I pari merret me elementet dhe proceset kryesore që përcaktojnë kapacitetet e Kosovës për t'i absorbuar fondet e IPA-s me nënkapitullin e dytë që ofron një pasqyrë të qasjes së Kosovës drejt IPA II, me fokus në qasjen sektoriale.

Niveli në të cilin një vend është i aftë të programojë dhe absorbojë fondet determinohet nga një numër faktorësh dhe procesesh. Absorbimi i fondeve është definuar si “niveli në të cilin një shtet (anëtar ose joanëtar) është në gjendje të shpenzojë plotësisht burimet e alokuara financiare në një mënyrë efektive dhe eficiente”.⁶ Sipas Mrak dhe Tilev (2008), determinantët kryesorë të absorbimit të fondeve janë të ndërlidhur me gjendjen makrofinanciare, menaxhimin e financave publike dhe kapacitetin institucional. Këto janë konsideruar nga KE-ja si kriteret kryesore për të arritur një zbatim të suksesshëm të intervenimeve në kuadër të legjislacionit të IPA II, nëpërmjet qasjes sektoriale.

Në përgjithësi, në Kosovë, fondet e IPA I janë dhënë dhe shpenzuar në nivel mjaft të lartë në krahasim me vendet e tjera, duke iu afruar vetëm Serbia dhe Mali i Zi, me 8 euro për kokë banori në vit.⁷ Arsyeja kryesore pas këtij niveli kaq të lartë të absorbimit të fondeve të dhëna dhe shpenzimeve është menaxhimi i centralizuar i fondeve të IPA-s nga Komisioni. Sistemi i menaxhimit të centralizuar në Kosovë ka rezultuar në një involvim shumë të madh të BE-së në përgatitjen dhe menaxhimin e projekteve, që, nga ana tjetër, ka ndikuar në absorbimin e fondeve.

Sidoqoftë, nëse merret si variabël individuale, absorbimi i fondeve – vetëm në kuptimin e fondeve të dhëna dhe shpenzimeve të tyre – nuk përfaqëson domosdo një pikturë të qartë se sa është një vend i avancuar në përgatitjet e tij për të shfrytëzuar fondet e IPA-s ose pozitën e tij në procesin e integritit evropian.⁸ Siç mund të shihet në seksionet në vijim, përveç një roli më të madh në programimin e projekteve, Kosova ka mbetur mbrapa në shumicën e fushave që sigurojnë absorbim efektiv të fondeve, sikurse sistemi i menaxhimit dhe planifikimi strategjik dhe përgatitjet për një sistem të menaxhimit të decentralizuar.

3.1. Elementet dhe proceset kryesore që përcaktojnë aftësinë e Kosovës për të absorbuar fondet e IPA-s

Ky nënkapitull fokusohet mbi kapacitetin e Kosovës për absorbimin e fondeve të IPA-s duke shikuar elementet dhe proceset kryesore që ndikojnë te ky kapacitet. Në mënyrë të veçantë, ai do të merret me elementet dhe proceset e IPA-s: (i) korniza institucionale

⁶ Mrak, Mojmir dhe Tilev, Dragan, Absorption for EU pre-accession funds: Concept and implication for Kosovo,

⁷ Denti, Davide, Did EU candidacy differentiation impact on the performance of pre-accession funds? A quantitative analysis of Western Balkan cases fq. 73.

⁸ Ibid.

dhe administrative, duke përfshirë burimet njerëzore, (ii) korniza e planifikimit strategjik, (iii) sistemi menaxhues, dhe (iv) programimi dhe monitorimi. Meqenëse gjendja makro-financiare dhe menaxhimi i financave publike janë kriteret themelore për qasjen sektoriale, ne do t'i elaburojmë ato te nënkapitulli i ardhshëm, ku do të shtjellojmë pozitën e Kosovës sa u përket kërkesave të qasjes sektoriale të IPA II.

Korniza institucionale dhe administrative

Qeveria e Kosovës ka zhvilluar një kornizë të thjeshtë institucionale për IPA-n. Deri më tani fokusi ka qenë mbi forcimin e institucioneve të programimit, përderisa themelimi i strukturave zbatuese ende duhet të presë për t'u rregulluar në të ardhmen duke përfshirë menaxhimin indirekt.⁹

Aktori kryesor në programimin e IPA-s është MIE, që deri në vitin 2012 provoi të koordinonte programimin nëpërmjet departamenteve të saja sektoriale.¹⁰ Këto departamente qenë përgjegjëse si për pjesën e politikave të integritit evropian (DPSA) ashtu dhe programimin e fondeve të IPA-s dhe donatorëve të tjerë. Duke pasur parasysh numrin e kufizuar të stafit (në shumicën e rasteve, një zyrtar i vetëm duhej të mbulonte DPSA-në sikurse dhe IPA-n në një segment të caktuar të politikave të BE-së), MIE filloi të mendonte t'i ndante funksionet, kështu që në vitin 2012 u themelua Departamenti i Asistencës Zhvillimore. Departamenti i ka 10 persona të punësuar, që mbulojnë fushat tematike të politikave të BE-së, si dhe çështjet horizontale sikurse binjakëzimi, TAIEX-i dhe WBIF-i. Departamenti po ashtu luan rolin e zyrës së NIPAC-ut, një pozitë e mbajtur nga sekretari i përgjithshëm i Ministrisë. Në nivelin e institucioneve të linjës, shumica e ministrive e kanë përcaktuar nga një zyrtar të lartë për programim (ZLP), të cilët janë përgjegjës për koordinimin e programimit të IPA-s në nivelin e ministrisë.

Struktura aktuale institucionale ka mundur që gradualisht të rritet roli i administratës në programimin e IPA-s. Përderisa disa vjet më parë, shumëçka nga programimi bëhej nga shërbimet e Komisionit, situata së fundmi ka ndryshuar, me MIE-në dhe ministrinë e linjës që luajnë një rol shumë më aktiv. Roli aktiv i administratës së fundmi në përgatitjen e Strategjisë Kombëtare për IPA-n sikurse dhe në dokumentet planifikuese sektoriale tregon progresin në kuptimin e rritjes së pronësisë. Kjo duket që është bërë e mundur nga përpjekjet e fundit për plotësimin me staf të MIE-së, siç dëshmohet me krijimin e Departamentit të Asistencës Zhvillimore dhe emërimin të zyrtarëve të lartë për programim në ministrinë e linjës. Përveç kësaj, përmirësimi i gjendjes po ashtu ka ndodhur për shkak të stabilitetit në mbajtjen e stafit në MIE dhe ministrinë e linjës.

⁹ Përgjatë IPA I, MIE dhe ministrinë e linjës kryesisht janë përfshirë në programim, ndërsa nuk ka pasur konsensus as në MIE dhe në ministrinë e linjës për kohën më të përshtatshme për fillimin e përgatitjeve për sistemin e menaxhimit të decentralizuar.

¹⁰ Departamentet e MIE-së kishin natyrë tematike, duke mbuluar agjendën e BE-së sikurse në vijim: Departamenti i Qeverisjes, Departamenti i Kritereve Ekonomike dhe Tregut të Brendshëm, si dhe Departamenti i Politikave Sektoriale.

Sa i përket zhvillimit të kapaciteteve, qeveria po ashtu është fokusuar në ngritjen e burimeve njerëzore për programimin e fondeve të IPA-s. Këto përpjekje janë fokusuar në sigurimin e aftësive për shfrytëzimin e metodave të programimit, të përqendruara kryesisht mbi qasjen e kornizës logjike. Përveç kësaj, janë ofruar po ashtu trajnime dhe certifikime afatgjata¹¹ për një numër shërbyesish civilë sikurse dhe trajnime afatshkurtra dhe afatmesme.¹² IKAP-i përgatiti një modul të veçantë për temën dhe ka mbajtur trajnime të rregullta nëpërmjet trajnuesve lokalë të certifikuar.¹³ Aktualisht, në MIE janë duke u diskutuar plane për një program më gjithëpërfshirës të ngritjes së kapaciteteve, që do të synonin jo vetëm zyrtarët që janë përgjegjës për çështje evropiane, por gjithashtu edhe ata me përgjegjësi sektoriale. Do të konsiderohet edhe shfrytëzimi më i mirë i skemës së profesionistëve të rinj, në kuptimin e vendosjes së zyrtarëve brenda institucioneve të linjës me qëllim që të përkrahet programimi dhe monitorimi i IPA-s.¹⁴

Përderisa ka pasur progres të mirë në fushën e kapaciteteve institucionale dhe administrative sa i përket programimit të IPA-s, ekzistojnë një numër sfidash që duhen tejkaluar. Pra, përderisa struktura institucionale është stabilizuar deri diku, plotësimi me staf as i MIE-së e as i institucioneve të linjës nuk është i mjaftueshëm. Gjendja me staf është veçanërisht e vështirë në institucionet e linjës, ku, në shumicën e rasteve, fusha e përgjegjësisë së zyrtarëve të lartë për programim përfshin po ashtu përgjegjësitë e lidhura me dialogun e përgjithshëm të DPSA-së, sikurse dhe planifikimin e politikave të tjera në nivel të ministrisë. Po ashtu, jo të gjitha ministritë e linjës kanë qenë në gjendje të emërojnë kandidatët e tyre në pozita të zyrtarëve të lartë për programim. Një sfidë kyç në këtë fushë është kultura ende e dobët e bashkëpunimit dhe koordinimit ndërmjet njësive të ndryshme organizative të qeverisë.

Deri më tani, zhvillimi i kapaciteteve për sa i përket integritimit evropian, duke përfshirë edhe programimin e IPA-s, është trajtuar nëpërmjet Strategjisë Kombëtare për Trajnimin e Shërbyesve Civilë. Ekziston një konsensusi i përgjithshëm që një platformë e tillë nuk ofron domosdo bazat e duhura së pari për identifikimin e nevojave reale për kapacitete, dhe, së dyti, për zbatimin e masave të intervenimit në një mënyrë gjithëpërfshirëse dhe të qëllimshme.

Korniza e planifikimit strategjik

Siç është theksuar disa herë nga Komisioni Evropian, Kosova ka nevojë për një kornizë strategjike kombëtare funksionale në mënyrë që të shfrytëzojë më mirë fondet e BE-së dhe fondet e tjera, veçanërisht në kuadër të IPA II.

Në mënyrë që të arrihet kjo, gjatë viteve të fundit, Kosova ka bërë përpjekje me synimin që të rrisë kapacitetin e saj për planifikimin dhe koordinimin e politikave. Duke pasur këtë në mendje, Qeveria ka themeluar Zyrën e Planifikimit Strategjik (ZPS), pjesë të

¹¹ Projekti rajonal i GIZ-it, 2011, Forcimi i kapaciteteve për gjenerimin e projekteve në Ballkanin Perëndimor.

¹² Projekti i binjakëzimit i KE-së, Përkrahja për integrimin evropian, Kosovë, 2009-12.

¹³ Plani vjetor i trajnimit i IKAP-it, 2015.

¹⁴ Intervistat e mbajtura në Prishtinë, tetor 2015.

Zyrës së Kryeministrit sikurse dhe Grupin Drejtues të Planifikimit Strategjik (GDPS), të kryesuar nga Kabineti i Kryeministrit dhe i përbërë nga zyrtarët nga ZKM, MF, MAP dhe MIE. Përgjegjësia e grupit është që të sigurojë koordinimin e politikave në qendrën e Qeverisë. Po ashtu, DIEKP-ve u është dhënë funksioni plotësues i koordinimit të politikave në nivel ministror. Së fundmi, Qeveria ka themeluar Komisionin për Planifikim Strategjik, të kryesuar nga kryeministri, me MIE dhe MF si anëtarë kryesorë, ndërsa pjesëmarrja është e hapur për të gjitha institucionet, varësisht nga agjenda e takimit. KPS-ja e ka kompletuar kornizën institucionale të Sistemit të Planifikimit të Integruar, në linjë me Strategjinë për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave (Udhërrëfytyruesi i SPI), që është miratuar në qershor 2015.

Si hap i parë, Qeveria ka ndërmarrë përpjekje për të forcuar kornizën e përgjithshme strategjike, duke punuar paralelisht për hartimin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim (SKZH) sikurse dhe Programin Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (PKZMSA), pasi që ka miratuar Programin Qeveritar 2015-2018 sikurse dhe Programin e parë të Reformave Ekonomike (PRE) të Kosovës për vitin 2014. Qëllimi këtu ka qenë që të sigurohet vizioni dhe caqet afatgjata, që, nga ana tjetër, do të informonin politikëbërjen në nivel sektorial. E përkrahur me financimin e BE-së, SKZH është fokusuar kryesisht mbi fushat dhe sektorët e lidhur me rritjen ekonomike përderisa PKZMSA është hartuar me synimin për të siguruar kërkesat e MSA-së së ratifikuar së fundmi dhe transpozimin fillestar të *Acquis*-së. Në anën tjetër, PRE është përgatitur për herë të parë në vitin 2014 dhe ka vendosur bazën kryesore për dialogun Kosovë-BE mbi qeverisjen ekonomike. Për sa i përket lidhjes financiare me politikën, Kosova ka hartuar Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve, synimi i së cilës është lidhja e politikave me projeksionet financiare mbi bazën e një periudhe trevjeçare. Buxheti i vendit pason në masë të madhe KASH-in.

Përderisa planifikimi i përgjithshëm strategjik duket se është komplet (së paku në kuptimin e hartimit të dokumenteve), Qeveria tani është fokusuar në forcimin e këtij planifikimi në nivel sektorial. Për këtë qëllim, Qeveria ka miratuar legjislacionin për standardizimin e dokumenteve strategjike sektoriale dhe ka miratuar Strategjinë e Planifikimit të Integruar, qëllimi i së cilës është të sigurohet planifikimi i duhur në të gjitha nivelet, duke përfshirë nivelin sektorial. Megjithatë niveli i planifikimit të përgjithshëm është deri diku i kompletuar, mungon ndërlidhja ndërmjet dokumenteve të ndryshme në një mënyrë të fokusuar dhe të koordinuar. Së pari, nuk ka një definicion se çfarë do të përmbante një dokument strategjik i përgjithshëm. Për shembull, SKZH përmban elemente specifike të politikave sektoriale (zhvillimi i kapitalit njerëzor), përderisa PKZMSA përfshin gjithashtu intervenim në të gjitha nivelet, duke përfshirë politikën sektoriale. Në anën tjetër, që të dyja dokumentet përfshijnë aktivitete që duhet të arrihen nga sektorë të caktuar.

Sfidat janë të shumfishta në nivelin sektorial: shumica e sektorëve nuk janë të përkufizuar qartë dhe dokumentet strategjike janë të fragmentuara dhe nuk pasojnë domosdo një proces uniform të planifikimit dhe monitorimit. Shumica e dokumenteve strategjike monitorohen vetëm pjesërisht përderisa përpjekjet për monitorim të bazuar në rezultate janë në fazën fillestare. Shumica e strategjive monitorohen në kuptimin e

kompletimit të aktiviteteve, më tepër sesa një qasjeje të bazuar në performancë. Përveç kësaj, ka mekanizma të pamjaftueshëm që sigurojnë lidhjen ndërmjet strategjive sektoriale dhe KASH-it.

Vendosja e një lidhjeje ndërmjet strategjive sektoriale, KASH-it dhe buxhetit vjetor është madje edhe më e vështirë sesa vendosja e një “ombrelle” funksionale. Përderisa ka pasur progres të konsiderueshëm në zhvillimin e KASH-it dhe buxhetit, Kosova është ende larg nga krijimi i një KASH-i të “bazuar në programe” dhe të informuar nga politikat. Buxheti i Kosovës është i thjeshtë dhe reflekton planifikimin mbi kategoritë ekonomike, sikurse pagat, mallrat dhe shërbimet, investimet kapitale dhe subvencionet. Si i tillë, ai nuk paraqet domosdo pengesa për vendosjen e një qasjeje të bazuar në programe. Është KASH-i që ka nevojë të zhvillohet mjaftueshëm për të siguruar një lidhje të qartë ndërmjet buxhetit vjetor dhe politikave, sikurse është këshilluar në qasjen e SPI-së.

Sistemi i menaxhimit

IPA në Kosovë menaxhohet në mënyrë të centralizuar nga Zyra e Bashkimit Evropian në Kosovë (ZBE). Deri më tani nuk ka pasur përpjekje për të nisur përgatitjet për një sistem të menaxhimit indirekt. Përderisa programimi është gjithnjë e më shumë duke u kryer nga administrata e Kosovës, tenderimi, kontraktimi dhe monitorimi i projektit ende mbeten kryesisht nën autoritetin e ZBE-së. Përgjatë viteve, nevoja për të nisur përgatitjet për një sistem të decentralizuar është theksuar nga Ministria e Financave, por nuk është arritur asnjë konsensus brenda MIE-së ose nivelit të Qeverisë.

Sa u përket përpjekjeve për vendosjen e një sistemi të zbatimit të decentralizuar për IPA-n, Kosova është vendi i vetëm në rajon që nuk ka bërë asnjë përpjekje.¹⁵ Një analizë e KCSF-së e vitit 2008,¹⁶ thotë se Kosova duhej të niste përpjekjet serioze për SZD jo më vonë se viti 2009 dhe të themelonte shumicën e strukturave të saj deri më 2010, nëpërmjet një qasjeje graduale.¹⁷ Në atë kohë llogaritej që do të kishte nevojë për 100 zyrtarë shtesë që duhej të punësoheshin dhe të trajnoheshin si pjesë e strukturave zbatuese për një sistem të decentralizuar të menaxhimit të IPA-s.¹⁸ Sidoqoftë, përveç themelimit të zyrës së NIPAC-ut në MIE dhe ZLP-ve në ministritë e linjës, nuk është konsideruar apo marrë vendim për asnjë strukturë tjetër për SZD.

Pas vendimit për të mos marrë parasysh këto rekomandime qëndron perceptimi i Qeverisë që Kosova është ende në një fazë fillestare të integritit evropian për të filluar një proces aq të komplikuar (tekefundit, MSA-ja është miratuar vetëm kohën e fundit). Përveç kësaj, nuk ka pasur udhëzime të qarta nga Komisioni sa i përket fillimit të këtyre

¹⁵ Përderisa Maqedonia, Serbia, Mali i Zi dhe Shqipëria tashmë janë duke zbatuar komponentet e IPA I nën sistemin e decentralizuar, Bosnjë- Hercegovina ka nisur po ashtu përgatitjet për strukturat zbatuese.

¹⁶ Mrak, Mojmir dhe Tilev, Dragan, Absorption for EU pre-accession funds: Concept and implication for Kosovo, fq. 56.

¹⁷ Ibid, fq. 56-60. Fazat e propozuara përfshinin përgatitjen dhe miratimin e një udhërrëfyese të SZD nga Qeveria, rekrutimin dhe emërimin e zyrtarëve relevantë, analizën e përputhshmërisë me SZD dhe vlerësimin e Komisionit.

¹⁸ Në analizën e përmendur janë sugjeruar numra specifikë për stafin në të gjitha strukturat e SZD, duke përfshirë fondin kombëtar, Njësinë Qendrore të Kontraktimit dhe Financimit, autoritetin e auditivit dhe IPARD.

përgatitjeve. Ndërkohë, MIE ka qenë e kujdesshme për të filluar me SZD, duke pasur parasysh vështirësitë me të cilat janë ballafaquar vendet e rajonit gjatë zbatimit të SZD, p.sh. në rastin e Maqedonisë, zbatimi i SZD ka krijuar grumbuj të lëndëve të pambaruara të tenderimit dhe kontraktimit ndërsa janë humbur edhe fonde. Për më tepër, hezitimi i tillë mund të lidhet me mendimin e MIE-së që çështje më urgjente ishte forcimi i planifikimit të përgjithshëm strategjik nga qendra e Qeverisë, duke përfshirë nivelin sektorial dhe vendosja e proceseve të shëndosha buxhetore të bazuar në programe. Të menduarit shkon në drejtim të asaj që nëse vendosen këto tri elemente në periudhë afatmesme, atëherë shtrohet rruga për të menduar për zbatimin adekuat të SZD.

Programimi dhe monitorimi

Siç është theksuar më parë, qasja e Qeverisë së Kosovës ndaj IPA-s konsiston te sigurimi i përfshirjes më të madhe në aktivitetet e programimit. Prandaj, përderisa në të kaluarën Qeveria kryesisht ndiqte pas KE-në gjatë programimit të IPA-s për identifikimin e projekteve sikurse dhe hartimin e fishave pasues, tani është shumë më aktive dhe më e përfshirë. Gjatë cikleve të fundit të programimit, administrata e Kosovës, e udhëhequr nga MIE, ka luajtur një rol shumë më proaktiv në përzgjedhjen dhe hartimin e projekteve, veçanërisht duke bashkëpunuar ngushtë me institucionet e linjës në identifikimin e projekteve dhe në hartimin e fishave të projekteve.¹⁹ Po ashtu, MIE, në bashkëpunim të ngushtë me ministritë e linjës, e ka koordinuar procesin e transicionit nga IPA I te IPA II duke përgatitur një draft të parë të Strategjisë Kombëtare për IPA 2014-2020, dhe duke marrë pjesë në hartimin e dokumenteve planifikuese sektoriale megjithëse, përsëri, kontributi i Komisionit ka qenë vendimtar.²⁰

Si zhvillim pozitiv së fundmi ka pasur bashkëpunim dhe koordinim më të mirë ndërmjet MIE-së dhe ministrive të linjës në identifikimin dhe hartimin e projekteve në shumicën e fushave, që ka rezultuar me pronësi të madhe në anën e Qeverisë. Po ashtu, janë bërë përpjekje si në nivelin qendror ashtu dhe në nivelin e ministrive të linjës, për të siguruar përfshirje më të madhe në nivelin politik. Për më tepër, bashkëpunimi ndërmjet Qeverisë dhe ZBE-së është forcuar, përderisa diskutimet për programim, sa u përket politikave, janë më substanciale. Kjo pritet të forcohet më tutje me hyrjen në fuqi të MSA-së, e cila pritet të vendosë një bazë solide për zbatimin e IPA II.

Sa i përket monitorimit të zbatimit të fondeve të IPA-s, administrata e Kosovës është vetëm pjesërisht e përfshirë në aktivitetet e tilla, përderisa ZBE-ja mban barrën më të madhe. Zyrtarët e ministrive të linjës dhe të MIE-së janë pjesë e shumicës së strukturave drejtuese të projekteve dhe angazhohen për të siguruar zbatimin e duhur të projekteve. Në vitet e fundit janë bërë përpjekje, së pari, për të siguruar një qasje të integruar për planifikimin e asistencës së IPA-s në kuadër të instrumenteve të Kosovës për planifikim kombëtar,²¹ diçka që automatikisht do të rezultonte në rol më të madh në monitorim

¹⁹ Intervistat, Prishtinë, tetor 2015.

²⁰ Referoju Strategjisë Kombëtare për IPA të Kosovës.

²¹ Për shembull, tabelat e mëparshme të PVPE-së përmbanin kuti të veçanta që kërkonin informata nga ministritë e linjës nëse aktivitetet e planifikuara do të mbuloreshin nga buxheti i Kosovës nëpërmjet përkrahjes nga donatorët duke përfshirë IPA-n.

nga ana e institucioneve kombëtare. Sidoqoftë, duket se kjo ka qenë e vështirë për t'u përfshirë në draftin e PKZMSA-së.²²

Sa u përket sfidave të identifikuara, një nga më të rëndësishmet është përfshirja e pamjaftueshme e nivelit politik sa i përket shqyrtimet dhe vendimmarrjes mbi intervenimet eventuale të IPA-s. Në çdo cikël programimi, niveli politik përfshihet mjaft vonë në proces, kur hartimi i programit gjendet në një fazë mjaft të avancuar dhe prandaj kryesisht të konsoliduar. Për më tepër, procesi i programimit dëmtohet nga mekanizmat e pamjaftueshëm ligjorë dhe proceduralë, që rregullojnë vendimmarrjen e lidhur me përzgjedhjen e intervenimeve. Deri më tani legjislati i vetëm në fuqi, sa i përket programimit të IPA-s konsiston në rregulloret e MIE-së dhe DIEKP-ve sikurse dhe vendimeve të Qeverisë për pozitën e NIPAC-ut. Gjithashtu, një sfidë shtesë për programimin e suksesshëm të IPA-s është konsultimi i pamjaftueshëm me palët e interesit, duke përfshirë organizatat e shoqërisë civile.

Sa i përket monitorimit, thjesht ka mungesë të stafit qeveritar të përfshirë në mënyrë kuptimplote në aktivitetet e monitorimit. Gjendja duket se është përmirësuar së fundmi me raportet e monitorimit që i dorëzohen rregullisht Komisionit.

3.2. IPA II: Qasja sektoriale dhe përkrahja buxhetore sektoriale në Kosovë

Siç është prezantuar në kapitullin 2, korniza ligjore e IPA II ka ndikuar në aplikimin e dy aspekteve të rëndësishme në programimin e fondeve të paraanëtarësimit në periudhën 2014-2020, pikërisht qasjes sektoriale dhe instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale.

Qasja sektoriale

Megjithëse Kosova ia ka arritur të zhvillojë një numër dokumentesh strategjike që mbulojnë shumicën e fushave të politikave, qasja sektoriale ende është në fazën fillestare. Shembulli i shfrytëzimit të qasjes sektoriale mund të vërehet në sektorin e arsimit, ku mekanizmi unik i planifikimit dhe monitorimit që vendosur qysh në vitin 2010. Grupi punues i udhëhequr nga Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë që përgjegjës për planifikimin, monitorimin dhe koordinimin e zbatimit të strategjisë së përmendur, me përkrahjen nga komuniteti i donatorëve.²³ Megjithatë, buxhetimi i një dokumenti të tillë u dëshmuar të jetë i vështirë për t'u bërë, meqenëse mënyra se si është ndërtuar buxheti i Kosovës nuk lejon domosdo një lidhje të qartë ndërmjet politikave dhe buxhetit.

²² Megjithëse PKZMSA duhej të përfshinte kontributet e donatorëve, duke përfshirë IPA-n, ajo e bën këtë në mënyrë jokonsistente.

²³ Referoju Planit Strategjik të Kosovës për Arsimin 2011-16.

Meqenëse MIE është në proces të rishikimit të legjislacionit që rregullon strukturat e koordinimit të donatorëve, është duke u shqyrtuar shfrytëzimi i strukturave të tilla në mënyrë që të sigurohet adoptimi i qasjes sektoriale nga sektorët.²⁴

Siç përmendet më lart, tani që qendra e Qeverisë ia ka arritur të kompletojë një kornizë të përgjithshme të planifikimit strategjik, ajo synon të sigurojë strategji sektoriale më gjithëpërfshirëse dhe më realiste, në bashkëpunim me organet më të rëndësishme sektoriale dhe për të forcuar organet e bashkëpunimit ndërinstytucional, duke përfshirë avancimin e monitorimit dhe buxhetimit. Një përpjekje e tillë do të jetë vendimtare për zbatimin e strategjisë së SPI-së.²⁵

Shumica e të intervistuarve e shohin aplikimin e qasjes sektoriale në IPA II si zhvillim pozitiv. Si e tillë, kjo qasje pritet të sigurojë pronësi më të madhe të autoriteteve vendore sikurse dhe nivel më të lartë të harmonizimit të asistencës së BE-së me politikat kombëtare. Një qasje e tillë do të ndihmojë në shmangien e programimit nëpërmjet projekteve të veçanta pa lidhje të qartë strategjike ndërmjet tyre, sikurse ka ndodhur me IPA I. Sidoqoftë, kjo qasje po ashtu mund të ketë një impakt negativ duke krijuar distancë të mëtutjeshme ndërmjet elementeve të anëtarësimit evropian dhe “politikave kombëtare”, diçka që po ashtu mund të transferohet edhe te asistencë e BE-së.²⁶

Sa i përket zbatimit të qasjes sektoriale, angazhimet e MIE-së për koordinimin e donatorëve janë mjaft të mira nëpërmjet krijimit të strukturave sektoriale dhe nënsektoriale, ku autoritetet kombëtare dhe donatorët takohen dhe diskutojnë rreth planifikimit dhe zbatimit të intervenimeve të donatorëve. Sidoqoftë, këto organe ende nuk e kanë arritur kapacitetin e tyre optimal në kuptimin e të pasurit të një influence të rëndësishme në procese politikëbërëse në vend sikurse dhe në harmonizimin e kontributeve të donatorëve. Mundësia e shfrytëzimit të këtyre strukturave për të përkrahur zbatimin e qasjes sektoriale duhet të konsiderohet seriozisht.

Përkrahja buxhetore sektoriale

Deri më tani, përgatitjet e kryera sa i përket PBS-së në Kosovë kryesisht janë të ndërlidhura me përgatitjet e DPS-së për administratën publike, që do të përkrahët nëpërmjet kësaj mënyre të zbatimit. Për më tepër, sa i përket sigurimit të përgatitjeve për zbatimin e PBS-së, Kosova është po ashtu në proces të hartimit të një Strategjie për Menaxhimin e Financave Publike, duke pasur parasysh rëndësinë kyç të kësaj fushe për përmbushjen e kriterëve të kualifikimit për PBS. Strategjia e përmendur do të miratohet nga Qeveria në të ardhmen e afërt dhe do të fokusohet në gjetjet e SIGMA-s 2015. Këto gjetje kryesisht janë të ndërlidhura me stabilitetin fiskal, planifikimin buxhetor,

²⁴ Rregullorja për Koordinimin e Donatorëve e vitit 2011, parasheh që grupet punuese sektoriale të jenë përgjegjëse për planifikimin dhe monitorimin e politikave në nivel sektorial, por gjithashtu edhe për sa i përket buxhetimit, që janë elementet kryesore të qasjes sektoriale.

²⁵ Shih Strategjinë e SPI, që synon forcimin e lidhjes ndërmjet strategjive të përgjithshme dhe sektoriale, sikurse dhe koordinimin më të mirë ndërmjet zhvillimit dhe integritimit evropian, duke përfshirë hartimin e legjislacionit dhe harmonizimin me *Acquis*-në e BE-së, por gjithashtu edhe elementet e buxhetimit.

²⁶ Referoju Koeth, Wolfgang, 'The New Instrument for Pre-accession (IPA II): Less Accession, More Assistance?', 2014, sa u përket rreziqeve për vendosjen e qasjes sektoriale dhe PBS në IPA II.

menaxhimin financiar dhe mekanizmat e kontrollit, duke përfshirë auditivet e brendshme dhe të jashtme dhe prokurimin.²⁷

Përveç RAP-it, SPI-ja parasheh mundësinë që një mënyrë e tillë e zbatimit të zgjerohet edhe në pjesën tjetër të sektorëve.²⁸ Aktualisht, shumica e të intervistuarve në këtë studim duket që presin që PBS-ja të jetë mjaft e dobishme, përveç tjerash, sepse ato konsiderojnë që një zotim i tillë nga ana e Kosovës dhe BE-së do ta bënte dialogun ndërmjet tyre më serioz.²⁹ Megjithëse PBS-ja konsiderohet se është më i përshtatshëm për një sektor më të gatshëm, sikurse bujqësia, përfundimisht u vendos që sektori i RAP-it të ishte i pari që do të përkrahej nëpërmjet një mënyre të tillë të zbatimit.

Sa u përket përgatitjeve për PBS,³⁰ Kosova pretendon që ajo i përmbush kriteret e nevojshme për kualifikim.³¹ Një vlerësim i tillë pjesërisht është i bazuar në vlerësimet e rregullta të SIGMA-s dhe raporteve të progresit dhe do të kryhet në baza të rregullta nga KE-ja.

Pra, sipas versionit të punës së DPS për RAP, mendohet që sa u përket kriterëve të strategjisë, Kosova tashmë i plotëson kriteret e para të politikës publike, meqenëse ia ka arritur të kompletojë kornizën strategjike që mbulon fushën e reformës së administratës publike nëpërmjet tri shtyllave strategjike, siç ilustron më poshtë:

- Shtylla I – Zhvillimi dhe koordinimi i politikave, që mbulohet nga dy dokumente strategjike individuale: Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave (SPPKP), e miratuar në qershor 2015, dhe Strategjia për Rregullim më të Mirë, e miratuar në maj 2014.³²
- Shtylla II – Shërbimi publik dhe civil, ofrimi i shërbimeve dhe llogaridhënia, që janë fusha që mbulohen nga Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike 2015-2020 (SMAP), e miratuar në gusht të vitit 2015.

²⁷ SIGMA, 2015, Annual measurement report: the principles of public administration, Kosovo, 2015.

²⁸ SPI i Kosovës, fq. 9.

²⁹ Shumë më lehtë për BE-në që të ndikojë në politikëbërjen kombëtare, por gjithashtu më shumë presion mbi autoritetet kombëtare meqenëse moszbatimi i politikave do të rezultonte drejtpërdrejt në ndaljen e përkrahjes së drejtpërdrejtë të BE-së.

³⁰ Udhëzimet për PBS të Komisionit ofrojnë një qasje gjithëpërfshirëse se si të vlerësohen secili nga kriteret e kualifikimit: kualifikimi i politikës publike, stabiliteti makroekonomik, menaxhimi i financave publike dhe transparencja dhe mbikëqyra e buxhetit. Duke pasur parasysh hapësirën e kufizuar në këtë dokument dhe mungesën e një vlerësimi specifik të KE-së për përmbushjen nga ana e Kosovës të këtyre kriterëve, ne do të fokusohemi mbi një nga elementet më të rëndësishme të tyre.

³¹ DPS për Administratën Publike, fq. 6.

³² Për shpjegime më të hollësishme, ju lutem referojuni Strategjisë për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave dhe Strategjisë për Rregullim më të Mirë. E para synon të mbulojë të gjitha objektivat e lidhura me planifikimin dhe koordinimin e politikave, përderisa kjo e fundit synon të përmirësojë mekanizmat për vlerësimin e impaktit rregullativ në Qeveri, përderisa do të ndihmonte korrigjimin publik sikurse dhe vlerësimin ex-ante të legjislacionit.

- Shtylla III – Menaxhimi i financave publike, ku objektivat e kësaj strategjie do të mbulohen nga Strategjia e ardhshme e MFP.³³

Për më tepër, DPS përshkruan relevancën dhe kredibilitetin e politikës publike mbi RAP-in, duke u bazuar në prioritetin në rritje së fundmi që i është dhënë kësaj fushe nga Qeveria. Përfundimisht, ky është një kriter që mendohet se do të arrihet nga Kosova megjithëse në të kaluarën konsensusi rreth kësaj ka qenë që RAP është një ndër fushat që janë renditur mjaft poshtë në mesin e prioriteteve të Qeverisë.³⁴

Për sa i përket zhvillimit makroekonomik, KE-ja beson që Kosova ka arritur të ruajë stabilitetin megjithëse ka pasur një ngërç politik në vitin 2014 si dhe një rritje të pagave të ndikuar nga zgjedhjet.³⁵ Përderisa rritja e saj konsiderohet si një nga më të lartat në Evropë, ajo ende është e kufizuar në kuptimin e trajtimit të problemeve të rrënjosura në Kosovë me papunësinë e lartë dhe një deficit të lartë tregtar. Megjithatë, Kosova ia ka arritur të ruajë stabilitetin makroekonomik nëpërmjet rregullave solide fiskale dhe inflacionit të ulët.³⁶ Këto vlerësime mbahen edhe nga FMN-ja, që pa dyshim identifikon shumicën e sfidave për rritjen ekonomike në Kosovë përderisa e këshillon fuqishëm Qeverinë për të planifikuar më mirë pagat e sektorit publik.³⁷ Për më tepër, FMN-ja së fundmi ka miratuar një marrëveshje *stand-by* për Kosovën në vlerë prej 147.5 milionë euro, për të përkrahur rritjen ekonomike të Kosovës dhe, në të njëjtën kohë, për të ruajtur stabilitetin makroekonomik.³⁸ Kjo, nga ana tjetër, është një garanci që politika makroekonomike e vendit është e orientuar nga stabiliteti.

Sa i përket përmbushjes së kriterit për MFP funksional, Kosova është duke përgatitur një strategji gjithëpërfshirëse për MFP, me draftin e parë që tashmë është përgatitur.³⁹ Për këtë ka konsensus që performanca e Kosovës në këtë fushë është për lëvdatë, pikëpamje që po ashtu mbahet edhe nga SIGMA.⁴⁰ Aktualisht është duke ndodhur një vlerësim i ri PEFA, dhe pritet që rezultatet të dalin në të ardhmen e afërt. Vlerësimet e mëparshme PEFA e kanë renditur Kosovën në një pozitë të krahasueshme me pjesën tjetër të rajonit me një mesatare prej C+/B.⁴¹ Siç është përmendur tashmë, Strategjia e ardhshme e MFP-së do të marrë parasysh rezultatet që priten shpejt nga PEFA sikurse dhe gjetjet e Raportit të Progresit të BE-së dhe të SIGMA-s, që duket se theksojnë edhe

³³ Vetëm dy shtyllat e para janë marrë parasysh në kuadër të DPS për RAP, ndërsa pritet të zhvillohet një DPS i veçantë për MFP gjatë vitit 2016.

³⁴ Referoju DPS PAR, fq 11-18. Shumica e zyrtarëve të intervistuar e kanë parë me befasi vendimin për të pilotuar PBS-në në fushën e RAP-it. Për disa bujqësia do të ishte zgjidhje më e mirë.

³⁵ Raporti i Progresit i Kosovës 2014, fq. 4. Po ashtu, shih Raportin e Progresit 2015 për një perspektivë më të përditësuar për gjendjen makroekonomike në Kosovë.

³⁶ DPS RAP, fq. 18.

³⁷ Për të vlerësuar kriterin kualifikues të zhvillimit makroekonomik, KE-ja sugjeron që të shikohet më hollësisht raporti ndërmjet një vendi dhe FMN-së. Përderisa Kosova ka marrëveshje *stand-by* me FMN-në, raporti ndërmjet tyre në një nivel të caktuar është ndikuar negativisht nga vendimi i Kosovës për të rritur pagat në sektorin publik, në vitin 2011. Referoju raportit më të fundit të FMN-së për Kosovën.

³⁸ Shih komunikatën për shtyp të FMN-së të datës 26 korrik 2015 (<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15362.htm>)

³⁹ DPS RAP, fq. 30, parasheh një strategji të tillë si parakusht për PBS.

⁴⁰ Shih raportin bazë të SIGMA-s 2015, seksionin për MFP të Kosovës.

⁴¹ Në vetëvlerësim, në mesatare Kosova arriti B.

më tej vëmendjen për mungesën e zbatimit të kornizave ekzistuese, devijimeve nga nivelet e planifikuara të shpenzimit, për forcimin të politikës së përgjithshme ekonomike, rritjen e mbikëqyrjes për ndërmarrjet në pronësi publike dhe lidhjes më të mirë ndërmjet KASH-it dhe buxhetit vjetor.⁴² Qeveria po ashtu e ka miratuar një Strategji për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike për periudhën 2015-2019, e cila i trajton çështjet sikurse mbledhja e të hyrave, lidhja politikë-buxhet, investimet publike, menaxhimi i borxhit, prokurimi publik, kontabiliteti dhe raportimi dhe auditimi i brendshëm.⁴³ Strategjia do të integrohet në kuadër të Strategjisë së ardhshme për MFP.

Për sa i përket transparencës dhe mbikëqyrjes së buxhetit si një kriter i kualifikimit për PBS, Kosova ka zhvilluar praktika të mira të transparencës, të siguruara nëpërmjet publikimit me kohë të KASH-it sikurse dhe propozimeve për ligjin e buxhetit dhe atyre të miratuara në Kuvend.⁴⁴ Për më tepër, Kosova publikon raporte tremujore dhe vjetore të shpenzimeve buxhetore, të cilat po ashtu janë në dispozicion online. Përveç kësaj, Kosova ka themeluar Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm që përgatit raporte vjetore për sjelljen e institucioneve të Kosovës në përputhje me standardet financiare, që, në përgjithësi pranohen dhe respektohen mjaft mirë nga administrata.⁴⁵ Dobësitë kryesore të identifikuara janë të lidhura me ndryshimet e shpeshta në buxhet në mënyrë jo të hapur dhe pa shpjegime.⁴⁶ Në anën tjetër, vështirësitë kryesore me ZAP-in lidhen me legjislacionin që rregullon funksionimin e saj, që konsiderohet të mos jetë plotësisht në pajtim me standardet ndërkombëtare për auditim, sa i përket pavarësisë dhe mandatit. Përderisa metodologjia e auditimit mendohet se është në përputhje me praktikën më të mirë të auditimit, zbatimi i saj real është ende problematik.⁴⁷

Sidoqoftë, mënyra aktuale në të cilën zhvillohet buxheti nuk mundëson domosdo shqyrtimin publik të programeve ose performancës.⁴⁸

Përveç këtyre kriterëve themelore, si pjesë e përgatitjeve për PBS në RAP, Kosova po ashtu i ka forcuar strukturat e monitorimit dhe koordinimit për RAP duke e përfshirë kryeministrin në punën e Këshillit Ministror për RAP për të siguruar zotim politik. Për më tepër, Kosova po ashtu ka siguruar qasje më aktive në vlerësimin e performancës së RAP-it duke përfshirë caqe të qarta sikurse dhe tregues në dokumentet e saj strategjike në DPS përkatëse.

Përveç vlerësimeve të SIGMA-s dhe raporteve të progresit, pritet që të kryhet një vlerësim i brendshëm nga Komisioni në të ardhmen e afërt, në mënyrë që të vlerësohet zyrtarisht nëse Kosova i ka përmbushur kriteret e kualifikimit për PBS.⁴⁹ Një mekanizëm i

⁴² Intervistat në Prishtinë, tetor 2015.

⁴³ DPS RAP, fq. 15.

⁴⁴ Intervistat në Prishtinë, tetor 2015.

⁴⁵ Një shembull i kësaj mund të shihet në raportin e vlerësimit të SIGMA-s 2013 (http://www.sigmaweb.org/publications/KosovoAssessment_2013.pdf)

⁴⁶ SIGMA, 2015, fq. 85.

⁴⁷ Ibid, fq. 111.

⁴⁸ DPS RAP, fq. 16.

⁴⁹ Duket që ka konfuzion nëse nevojitet një vlerësim i tillë tani. Megjithatë, shumica e të intervistuarve konsiderojnë që Kosova ka avancuar mjaftueshëm në përmbushjen e kriterëve për PBS në sektorin e RAP-it.

tillë do të vlerësonte po ashtu rreziqet eventuale për PBS në Kosovë sikurse dhe veprimet që do të ndërmerreshin për t'i lehtësuar ato.

Për sa i përket planifikimit, deri më tani në kuadër DPS RAP, parashihet një kontratë e reformës së sektorit (KRS) e nevojshme për të kryer reformat në sektor. Megjithëse dokumenti mbetet të hartohet, DPS e bazuar në pakon strategjike kombëtare të RAP-it,⁵⁰ trajton objektivat specifike dhe aktivitetet pasuese:

- Zhvillimin dhe koordinimin e politikave, ku koordinimi dhe harmonizimi i politikave parashihet në qendër të qeverisë, i monitoruar nëpërmjet një sistemi të integruar. Për më tepër, pritet avancimi i hartimit të legjislacionit, veçanërisht nëpërmjet planifikimit të bazuar në fakte. Po ashtu, parashihet legjislacioni i nevojshëm për një shërbim civil profesional.
- Forcimin e Shërbimit Civil dhe menaxhimit të burimeve njerëzore, duke zbatuar programin e kompensimit të shërbimit civil sikurse dhe nëpërmjet ngritjes së kapaciteteve në MBNJ, duke përfshirë forcimin e kornizës së integritetit për të gjithë shërbyesit civilë.
- Avancimin e ofrimit të shërbimeve duke adoptuar legjislacionin e procedurës administrative, sikurse dhe vlerësimin ex-post të legjislacionit dhe një platformë të integruar elektronike për ofrimin e shërbimeve
- Avancimin e llogaridhënies, ku do të sigurohet organizimi më i mirë i administratës sikurse dhe një sistem më i mirë për qasjen në dokumentet zyrtare.⁵¹

Arritja e këtyre objektivave do të mbulohet nga një shumë maksimale prej 20 milionë eurosh, deri në vitin 2020, e cila do të shpenzohet në këste vjetore, duke përfshirë 40% fikse dhe 60% këste variabile për vite.⁵² Tani që DPS RAP është complete, dhe duket që ka një marrëveshje ndërmjet Kosovës dhe KE-së për të filluar me PBS në këtë sektor, administrata e Kosovës është në proces të hartimit të dokumentit të veprimit për RAP, ku do të përcaktohen caqe dhe tregues të qartë për të gjitha objektivat dhe aktivitetet. Për më tepër, KE-ja dhe Kosova pritet të pajtohen për një metodologji të përbashkët për të matur arritjen e caqeve dhe treguesve të përmendur.⁵³ Përveç kësaj, do të shfrytëzohen mekanizmat aktualë për dialogun dhe monitorimin e politikave, sikurse Grupi i Veçantë për RAP, raportet e progresit të KE-së dhe raportet e vlerësimit të SIGMA-s, për të përmbushur caqet dhe treguesit.⁵⁴

⁵⁰ Që të tri dokumentet janë pjesë e pakos së RAP-it, megjithëse DPS e veçantë për MPF do të zhvillohet në vitin 2016. Nuk dihet nëse PBS do të konsiderohet për këtë DPS.

⁵¹ DPS RAP, fq. 23-25.

⁵² Pagesat si këste fikse janë të kushtëzuara me kërkesat e përgjithshme për kualifikim, ndërsa pagesat e kësteve variabile varen nga shkalla në të cilën arrihen treguesit e performancës.

⁵³ Ndërsa hartimi i dokumentit është duke ndodhur, janë duke u konsideruar shembujt sikurse "90 për qind e aktiviteve të PKZMSA të zbatuara në afatin e tyre kohor".

⁵⁴ Nuk është e qartë nëse do të shfrytëzohet një organ i veçantë i monitorimit për këtë dokument veprimi, por sidoqoftë, duket se ka mekanizma të shumtë monitorues që mund të shfrytëzohen nga BE-ja për këtë qëllim.

Sa i përket dialogut ndërmjet Kosovës dhe KE-së të ndërlidhur me përgatitjet për PBS në sektorin e RAP-it, ai konsiderohet i frytshëm dhe i duhur nga të gjitha palët. Për më tepër, përkrahja nëpërmjet SIGMA-s dhe asistencës tjetër përkatëse teknike shihet si vendimtare për përgatitjen e kornizës strategjike përkatëse në RAP sikurse dhe materialeve përkatëse për PBS. Gjithashtu, nëpërmjet kësaj asistence janë bërë shumë përpjekje për ngritjen e kapaciteteve gjatë vitit të kaluar, me përfshirjen e zyrtarëve përkatës.⁵⁵

Duke pasur parasysh vlerësimet pozitive nga SIGMA dhe PEFA, Ministria e Financave duket mjaft konfidente në përgatitjet e saj për integrimin e fondeve të ardhshme të PBS në sistemin e buxhetit, dhe, prandaj nuk mendon se nevojiten të bëhen aktivitete të veçanta për të reformuar strukturat ose për të vendosur të reja. Për më tepër, aktivitetet e ardhshme për ngritjen e kapaciteteve do të planifikohen nëpërmjet strategjisë së ardhshme të MFP-së.⁵⁶

Në përgjithësi, shumica e të intervistuarve shprehën entuziazëm për sa i përket pilotimit të PBS në vitin 2017 në Kosovë. Megjithëse përzgjedhja e sektorit të RAP-it për të pranuar përkrahje nëpërmjet PBS nuk mendohet se është opsioni më i mirë, shumica pajtohen që pavarësisht mangësive në sektor, mund të dëshmohet mjaft mirë që PBS është një instrument që siguron vëmendje më të madhe të Qeverisë dhe aktorëve të tjerë në këtë fushë të politikës.⁵⁷ Përveç kësaj, megjithëse ende nuk është kryer një vlerësim specifik për përmbushjen e kriterëve për kualifikim për PBS, ekziston një konsensus që Kosova qëndron mjaft mirë në përmbushjen e elementeve kryesore të këtyre kriterëve, veçanërisht për sa i përket reformave të politikave publike dhe MFP-së. Për më tepër, ka bashkëpunim të mirë ndërmjet MIE-së, MAP-it dhe ZKM-së për të finalizuar DPS-në përkatëse dhe për të siguruar masat realiste. Përveç kësaj, përpjekjet e MF-së për të finalizuar strategjinë e MFP-së sikurse dhe PRE-në e ardhshëm sigurisht që do të luajnë rol të rëndësishëm për të siguruar përgatitjet e duhura për PBS. Ende është herët të identifikohen sfidat në këtë proces, por duhet t'i kushtohet vëmendje e veçantë për të siguruar caqe realiste sikurse dhe metodologji dhe procedura të qarta të matjes.⁵⁸ Për më tepër, si Kosova ashtu edhe KE-ja duhet të sigurohen që PBS të shihet si një plotësim për sistemin e menaxhimit indirekt/direkt dhe, si i tillë, të mos zëvendësojë përpjekjet për përgatitjen e menaxhimit indirekt. Përderisa PBS pritet që të ndihmojë përgatitjet e vendit për menaxhimin e fondeve të kohezionit, është menaxhimi indirekt që me gjasa do të sigurojë përgatitje më të madhe mbi vendin për një veprim kaq të rëndësishëm. Megjithatë, mendimi që mbajnë shumica e aktorëve relevantë është që përderisa duhet të ketë një dallim të qartë ndërmjet PBS-së dhe menaxhimit indirekt, i

⁵⁵ Sesionet e trajnimit për PBS u organizuan nga ZBE në Prishtinë, gjithashtu edhe nëpërmjet ReSPA-s.

⁵⁶ Intervistat, Prishtinë, tetor 2015.

⁵⁷ Shpresohet që duke pasur parasysh mundësinë e "humbjes" së kësteve variabile, ata që janë përgjegjës për zbatimin e RAP-it, do të jenë më të kujdesshëm në planifikimin por gjithashtu edhe në zbatimin e masave të nevojshme.

⁵⁸ Si MIE ashtu dhe MAP janë duke punuar gjerësisht për t'u siguruar që treguesit e përfshirë në DPS RAP sikurse dhe në dokumentin e veprimit do të konsultohen ngushtë me të gjithë aktorët relevantë, veçanërisht me nivelin politik, si në MAP ashtu në nivelin qeveritar.

pari mund të kontribuojë në krijimin e dinamikës drejt zbatimit të SPI, që, nga ana tjetër, do të mundësonte përpjekjet më serioze për përgatitjet e menaxhimit indirekt.

Sa i përket programimit dhe absorbimit, shfrytëzimi i PBS-së me siguri do të tregonte përgatitjet nga ana e Kosovës për të programuar dhe absorbuar fondet e BE-së, duke pasur parasysh që kjo është hera e parë që administrata do të ballafaqohet me menaxhimin direkt të këtyre fondeve.

4. Konkluzionet dhe rekomandimet

4.1. IPA II në përgjithësi dhe përshtatshmëria e saj për Kosovën si një vend që është në një fazë relativisht fillestare të anëtarësimit të BE-së (bazuar në kapitullin 2)

Konkluzionet

Karakteristikat e IPA II në përgjithësi përshtaten mjaft mirë me vendet kandidatë në fazat fillestare të procesit të anëtarësimit në BE

1. *Qasja e padiferencuar e vendosur nga IPA II është e mirëpritur nga perspektiva e Kosovës*

Nga perspektiva e Kosovës si një vend kandidat potencial që ende është mjaft larg jo vetëm nga anëtarësimi në BE, por gjithashtu edhe fillimi i negociatave për anëtarësim, qasja e padiferencuar e IPA II është mjaft e mirëpritur. Ajo hap mundësinë për vendin që të strukturojë financimin e paraanëtarësimit në bashkëpunim me Komisionin Evropian në një mënyrë që përshtatet me karakteristikat specifike të vendit sikurse dhe fazën e tij aktuale në procesin e anëtarësimit në BE.

2. *Qasja sektoriale përshtatet mirë me karakteristikat specifike të Kosovës në procesin e anëtarësimit në BE:*

Qasja sektoriale e aplikuar nga IPA II konceptualisht ka shumë kuptim për Kosovën meqenëse ajo synon të: (i) arrijë harmonizim më të madh me objektivat kombëtare dhe të BE-së, (ii) të fuqizojë pronësinë e vendeve kandidatë mbi projektet e financuara nga IPA, (iii) të rrisë impaktin dhe relevancën më të madhe të politikave, dhe (iv) të shfrytëzojë më mirë dhe të përmirësojë koordinimin e asistencën e jashtme të ofruar për vendet kandidatë. Në rastin e Kosovës, këto avantazhe të qasjes sektoriale të IPA II duket që tejkalojnë disavantazhet e shoqëruara me largimin e fondeve të paraanëtarësimit nga qasja e bazuar në financimin e projekteve specifike të anëtarësimit në BE.

3. *Përkrahja buxhetore sektoriale në përmbajtje është instrument i duhur financiar i paraanëtarësimit për Kosovën në këtë nivel të procesit të anëtarësimit në BE:*

Përkrahja buxhetore sektoriale është një instrument i duhur për zbatimin eficient dhe efektiv të politikës sektoriale që aplikohet në kuadër të IPA II. Proporcioni i fondeve totale të IPA II që do të jepen nëpërmjet instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale për një vend kandidat duhet të varet, përveç të tjerash, nga statusi i tij në procesin e anëtarësimit në BE. Për Kosovën si një vend që është në një fazë fillestare të procesit të anëtarësimit në BE, duket se ka më shumë hapësirë për instrumentin e përkrahjes buxhetore sektoriale.

Dy qasje paralele për programimin dhe menaxhimin e IPA II do t'i bënin këto procese më komplekse dhe më sfiduese sesa nën IPA I:

Strukturat e menaxhimit nën IPA II për Kosovën, ngjashëm me rastin e vendeve të tjera kandidate, do të jenë më komplekse sesa ato nën IPA I, meqenëse asistencë e paraanëtarësimit në vendet kandidate do të menaxhohet nëpërmjet dy qasjeve dhe strukturave paralele. Njëra do të ishte qasja tradicionale nën IPA I mbi strukturat e centralizuara dhe të decentralizuara (qasja e projekteve individuale) dhe tjetra do të ishte logjika e re e përkrahjes buxhetore sektoriale (qasja e programeve sektoriale). Dy qasjet kanë karakteristika mjaft të ndryshme për shkak të dallimeve në logjikën e përgjithshme dhe qëllimet e tyre. Qasja e projekteve individuale është më e duhur për të shërbyer objektivat e projekteve të përcaktuara qartë, zakonisht të lidhura ngushtë me objektivat e anëtarësimit. Në anën tjetër, qasja e përkrahjes sektoriale kryesisht synon objektivat e përgjithshme të zhvillimit nëpërmjet qeverisjes më të mirë ekonomike. Vendosja e një menaxhimi të duhur të financave publike është një parakusht *de facto* për ta bërë asistencën buxhetore operacionale.

Rreziqet dhe sfidat tjera për absorbimin efektiv të fondeve të paraanëtarësimit të BE-së nën IPA II:

Absorbimi i fondeve të paraanëtarësimit nën dy strukturat që duhet të themelohen nga IPA II, në fakt, do të përbënte një sfidë domethënëse për të gjitha vendet kandidate duke përfshirë Kosovën. Në njërin anë, Kosova do të vazhdonte t'i trajtonte të gjitha sfidat me të cilat është ballafaquar nën IPA I (bashkëfinancimi kombëtar, programimi, zbatimi) përderisa në anën tjetër, duhet të trajtojë një numër tërësisht të ri të sfidave të absorbimit të ndërlidhura me themelimin e një sistemi efektiv të përkrahjes buxhetore sektoriale, që do të thotë (i) hartimin e strategjive të duhura sektoriale, (ii) vendosjen e një kornize makroekonomike dhe fiskale që kërkohet për këtë lloj asistence, dhe (iii) zbatimin e marrëveshjeve për përkrahje buxhetore sektoriale duke përfshirë kondicionalitetin e politikave, d.m.th. përmbushjen e kushteve që kërkohen për lëshimin e fondeve nën këstet individuale.

Rekomandimet

Të organizohet një seminar njëditor i nivelit të lartë ku vendimmarrësit më të lartë për politikën e qeverisë do të diskutonin dhe ofronin orientim se si të integrohet në mënyrë efektive asistencë e paraanëtarësimit nën IPA II në planifikimin dhe zbatimin e prioritetëve kryesorë të brendshme për zhvillim:

Në aspekte më specifike, seminari, i cili duhet të bazohet mbi një kornizë analitike të përgatitur para ngjarjes, duhet, përveç të tjerash, të diskutojë dhe ofrojë orientim për pyetjet në vijim:

1. Si përshtaten karakteristikat e reja të IPA II në Kosovë në fazën aktuale të procesit të anëtarësimit në BE? Cilat janë përparësitë dhe mangësitë për vendin?
2. Cila përzierje e dy qasjeve për programimin dhe menaxhimin e IPA II do të ishte më e përshtatshme për Kosovën në këtë fazë dhe si do të ishte shpërndarja më e duhur e fondeve të IPA-s ndërmjet këtyre dy qasjeve, d.m.th. ndërmjet qasjes së

- re të bazuar në instrumentin e përkrahjes buxhetore sektoriale dhe qasjes tradicionale projekt për projekt?
3. Çka kërkohet nga vendi për planifikimin dhe zbatimin efektiv të instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale të aplikuar në kuadër të IPA II?
 4. Si të përgatitet vendi për absorbimin efektiv të fondeve nën përkrahjen buxhetore sektoriale?
 5. Cilat janë rreziqet kryesore me të cilat do të ballafaqohemi në këtë kontekst?
 6. Cilët sektorë duhet të konsiderohen si kandidatë të mirë për përkrahjen buxhetore sektoriale në vitet e ardhshme?
 7. Kur duhet të iniciojë Kosova tranzicionin nga menaxhimi direkt në atë indirekt për ato fonde të IPA II që nuk do të jepen nëpërmjet përkrahjes buxhetore sektoriale? A do të ishte e përshtatshme për të filluar tani apo për të pritur? Nëse më vonë, cila do të ishte koha më e përshtatshme për fillimin e procesit?
 8. Çka duhet bërë më tutje për të forcuar balancën e absorbimit administrativ të fondeve të IPA II që nuk do të jepeshin nëpërmjet përkrahjes buxhetore sektoriale?

Për të planifikuar dhe funksionalizuar një strukturë institucionale në nivelin e qeverisë qendrore (të bazuar në një ekzistuese ose një tërësisht të re) që do të ofronte drejtim strategjik për aktivitetet e Kosovës në IPA II, veçanërisht për komponentin e saj të përkrahjes buxhetore sektoriale, dhe për të ofruar një kornizë për përfshirjen e duhur dhe me kohë të nivelit politik në vendimmarrje:

Struktura e përbërë nga vendimmarrësit e lartë për politika, me përkrahjen administrative të ofruar nga MIE dhe MF, duhet të jetë instrumentale për artikullimin e orientimit të politikës për vendin sa u përket pyetjeve të prezantuara në rekomandimin e mëparshëm, dhe veçanërisht sa i përket komponentit të përkrahjes buxhetore sektoriale të IPA II. Nga perspektiva e absorbimit të IPA II, aplikimi i instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale do ta ekspozonte Kosovën para një numri problemesh tërësisht të reja dhe të veçanta. Përderisa absorbimi i fondeve nën IPA I, veçanërisht nën sistemin e centralizuar determinohej kryesisht nga çështjet e prekura në nivelin e projektit, me aplikimin e instrumentit të përkrahjes buxhetore sektoriale, politikat sektoriale të zhvillimit, madje dhe ato kombëtare sikurse dhe çështjet e qeverisjes do të fitojnë më shumë rëndësi. Absorbimi i fondeve të paraanëtarësimit, pra, do të varet kryesisht nga përmbushja e kriterëve më të gjera të politikës dhe qeverisjes së mirë. Në mënyrë që të përmbushet ky objektivi, është e domosdoshme të ketë një koordinim më të fuqishëm në nivelin qendror dhe një përfshirje me kohë të nivelit politik në procesin vendimmarrës. Kosova ka nevojë të planifikojë me kujdes themelimin e strukturës institucionale për fondet e IPA II meqenëse kjo mund të jetë instrumentale për rritjen e absorbimit të këtyre fondeve, por gjithashtu edhe për forcimin e kapaciteteve dhe pronësisë për shfrytëzimin e asistencës financiare nga burimet e tjera.

4.2. Fondet e paraanëtarësimit në Kosovë: statusi, determinantët dhe sfidat për absorbimin efektiv të fondeve të IPA II (bazuar në kapitullin 3)

Konkluzionet

Korniza ligjore për programimin dhe menaxhimin e fondeve të IPA-s në masë të madhe është kompletuar megjithëse mund të nevojiten disa përshtatje me risitë e IPA II:

Korniza ligjore që rregullon programimin dhe menaxhimin e fondeve të paraanëtarësimit në masë të madhe është kompletuar dhe nuk ka ndryshuar në mënyrë domethënëse gjatë viteve të fundit. Legjislacioni kryesisht konsiderohet të jetë i përshtatshëm megjithëse mund të nevojiten disa përshtatje për të adaptuar kornizën me risitë e aplikuara në IPA II dhe për të siguruar procese më të lehta në të gjitha nivelet e vendimmarrjes.

Programimi i IPA-s ende karakterizohet me defekte, sikurse jokonsistenca ndërmjet dokumenteve kombëtare për programim

Megjithëse Kosova ka bërë progres gjatë viteve të fundit në programimin e fondeve të IPA-s, kapaciteti administrativ i vendit në këtë fushë, pavarësisht asistencës teknike domethënëse të pranuar në të kaluarën, është ende i pamjaftueshëm. Për më tepër, bashkëpunimi ndërinstitucional nuk është në nivelin që kërkohet. Ajo që mungon më së shpeshti është lidhja e qartë ndërmjet agjendës së integritit evropian dhe IPA-s. Megjithëse administrata e Kosovës është pjesë e programimit të IPA-s, shumica e aktiviteteve kryhen nga ZBE-ja. E njëjta vlen edhe kur vjen te vlerësimi i programeve të IPA-s. Gjithashtu, intervenimet e IPA-s nuk reflektohen në mënyrë adekuate dhe konsistente nga PKZMSA. Përveç kësaj, ka ende vështirësi për të mundësuar një proces adekuat konsultimi me të gjithë aktorët, duke përfshirë organizatat e shoqërisë civile dhe palët e tjera të interesuara.

Përfshirja e nivelit politik në vendimmarrjen e IPA-s ende është jo e kënaqshme

Megjithëse situata duket se po përmirësohet, ende ka vështirësi për të siguruar përfshirjen e duhur dhe me kohë të nivelit politik në vendimet e lidhura me identifikimin dhe përzgjedhjen e projekteve. Për më tepër, korniza ligjore dhe procedurale për të siguruar vendimmarrjen e duhur është ende e pamjaftueshme.

Dokumentet kryesore kombëtare të programimit strategjik nuk janë duke u koordinuar si duhet

Për të pasur programim efektiv të IPA-s, Kosova ka nevojë për të artikuluar dokumentet kyç kombëtare të planifikimit strategjik. Vendi tani ka miratuar Strategjinë e tij të parë Kombëtare për Zhvillim (SKZH), e cila paraqet prioritetet kombëtare për zhvillim dhe PKZMSA, e cila artikulon prioritetet për rrugën e integritit evropian. PRE-ja më e fundit e cila i plotëson këto dyja u dorëzua te Komisioni Evropian në fund të janarit 2016. Ka ende hapësirë për përmirësim ndërmjet aktorëve të qendrës qeveritare, ZKM, MIE, MF dhe MAP sikurse dhe për funksionimin e Grupit Drejtues për Planifikim Strategjik përderisa Komisioni për Planifikim Strategjik i themeluar së fundmi ende nuk është funksionalizuar. Ky bashkëpunim jo i kënaqshëm reflektohet në mënyrën më tepër të

pakoordinuar të hartimit të këtyre dokumenteve. Strategjitë sektoriale ende nuk përgatiten në mënyrë uniforme dhe vazhdojnë të mbesin të fragmentuara megjithëse është vërejtur progres në këtë drejtim. Shumica e strategjive nuk qëndrojnë mirë sa u përket monitorimit dhe vlerësimit përderisa lidhja e tyre me planifikimin e qendrës së qeverisë dhe buxhetin është e pamjaftueshme.

Programimi dhe zbatimi i fondeve të IPA-s në nivel projekti është përmirësuar në vitet e fundit:

Sa u përket proceseve aktuale të lidhura me programimin dhe zbatimin e projekteve individuale të financuara nga fondet e paraanëtarësimit, duhet të përmenden disa zhvillime pozitive, p.sh. është vërejtur roli më proaktiv i MIE-së në koordinimin e këtyre proceseve dhe roli më i forcuar i ministrive të linjës për të siguruar përzgjedhjen më të mirë të projekteve dhe lidhjen me objektivat më specifike për zhvillimin e përgjithshëm të vendit dhe integrimin evropian.

Nën IPA I, fondet e paraanëtarësimit në Kosovë janë menaxhuar ekskluzivisht në mënyrë të centralizuar:

Kosova është vendi i vetëm në rajon që nuk e ka nisur procesin për sistemin e zbatimit të decentralizuar apo nën IPA II sistemin e menaxhimit indirekt. Përgjatë viteve, nuk ka pasur konsensus se çfarë forme duhet të marrin përgatitjet e tilla. Po ashtu, ka pasur hezitim të konsiderueshëm prej anës së BE-së për të përkrahur administratën e Kosovës për të nisur këto përgatitje. Nën IPA II, qasja drejt menaxhimit direkt/indirekt është më fleksibile sesa më parë. Prandaj, Kosova duhet të artikulojë strukturën menaxhuese që do të përshtatej më së miri me specifikat e strukturave administrative sikurse dhe fazën e saj të anëtarësimit të BE-së.

Orientimi i fondeve të IPA II nën qasjen tradicionale të projekteve pritet të mbetet i bazuar mbi strukturën e centralizuar ndërsa ngritja e strukturës së decentralizuar që do të shtyhet deri në fund të periudhës së IPA II:

Për Kosovën, ngjashëm me rastin e vendeve të tjera kandidate, IPA II do të programohet dhe menaxhohet nëpërmjet dy qasjeve paralele. E para (qasja e projekteve individuale) do të përfshinte një strukturë tradicionale të njohur në IPA I si strukturat e centralizuara dhe të decentralizuara dhe nën IPA II, si strukturat direkte dhe indirekte. Duket që brenda MIE-së dhe ministrive të linjës është ndërtuar gradualisht konsensusi që qasja e projekteve individuale në Kosovë nën IPA II duhet të mbetet e bazuar në strukturën direkte ndërsa ngritja e strukturës së decentralizuar të shtyhet në fund të periudhës së IPA II. Absorbimi efektiv i fondeve të IPA II që do të kryhet nën këtë strukturë do të jetë, sikurse në të kaluarën, kryesisht i varur mbi kapacitetin e saj administrativ.

Intervistat konfirmojnë përshtatshmërinë e karakteristikave të reja të IPA II për Kosovën:

1. ***Përkrahja buxhetore sektoriale (dhe si pasojë qasja sektoriale) konsiderohet si një instrument tjetër i përshtatshëm për zbatimin e asistencës së paraanëtarësimit:***

Siç është konfirmuar në intervista, qasja sektoriale e aplikuar nën IPA II konsiderohet një instrument i mirë për zbatimin e asistencës së paraanëtarësimit në Kosovë në këtë nivel të zhvillimit të saj dhe të procesit të anëtarësimit në BE. Qasja sektoriale pritet të sigurojë pronësi më të madhe nga ana e autoriteteve vendore sikurse dhe nivel më të lartë të harmonizimit të asistencës së BE-së me politikat kombëtare. Ajo po ashtu duhet të kontribuojë në koordinimin më të mirë të donatorëve.

2. *Reforma e administratës publike si sektor pilot për përkrahje buxhetore sektoriale në Kosovë nën IPA II:*

Përzgjedhja e reformës së administratës publike si pilot për përkrahje buxhetore sektoriale u konsiderua, nga shumica e të intervistuarve, si diçka e duhur megjithëse kishte pikëpamje që duhej të zgjidhej një sektor më i gatshëm, sikurse bujqësia. Po ashtu, kishte konsensus që Kosova do të jetë në gjendje që të përmbushë, shumë shpejt, përveç artikullimit të strategjisë sektoriale në formën e reformës së administratës publike, të tri kriteret e tjera të kërkuara për iniciimin e përkrahjes buxhetore sektoriale, domethënë një program kredibil për mbajtjen e stabilitetit makroekonomik, një program kredibil për përmirësimin e menaxhimit të financave publike dhe një nivel të mjaftueshëm të transparencës buxhetore.

Instrumenti i përkrahjes buxhetore sektoriale do të shoqërohet me rreziqe domethënëse dhe tërësisht të reja:

Nuk ka dyshim se përkrahja buxhetore sektoriale është e dobishme për vendin në shumë aspekte, duke përfshirë formimin e një lidhjeje të qartë ndërmjet agjendës politike dhe burimeve financiare dhe pronësisë dhe llogaridhënies në rritje, por ajo gjithashtu ekspozon përfituesin të një numër i ri rreziqesh të absorbimit. Kondicionaliteti i politikave i ndërlidhur me këtë instrument të ri financiar kërkon përkrahje të gjerë politike për reformën e sektorit nën këtë program sikurse dhe përgatitje të fortë teknike, si në fazat e planifikimit, ashtu dhe në zbatim. Financimi për përkrahjen buxhetore sektoriale është i kushtëzuar mbi rezultatet e arritura, kështu që kërkohet një kornizë e fuqishme e monitorimit për të siguruar që caqet për të cilat është arritur marrëveshja në fazën e planifikimit të përmbushen. Varësia në rritje mbi instrumentin e përkrahjes buxhetore sektoriale mund të zvogëlojë dëshirën e autoriteteve për zhvillimin e strukturave për menaxhimin indirekt të fondeve paraanëtarësimit.

Rekomandimet

Të angazhohen aktorët kryesorë kombëtarë në një diskutim që synon arritjen e konsensusit rreth perspektivës afatgjate të programimit dhe menaxhimit të IPA-s:

MIE, ministritë e linjës në bashkëpunim me ZKM dhe MF duhet të angazhohen në diskutime strategjike për të siguruar një perspektivë afatgjatë për të identifikuar mangësitë sikurse dhe planifikuar masat e domosdoshme afatgjate. Kjo do të ndihmonte të gjithë aktorët relevantë për të ndihmuar të arrijë botëkuptim të përbashkët se si është situata e tanishme, si dhe se çka pritet në periudhë afatmesme deri në periudhë

afatgjatë sa u përket përgatitjeve për një qasje të bazuar në programe sikurse dhe zbatimin e mëvonshëm të SZD.

Të artikullohet një plan konkret i zhvillimit për zbatimin e objektivave të vendosura për programimin dhe menaxhimin efektiv të IPA II:

Bazuar në diskutimin strategjik të prezantuar më lart, është e domosdoshme për të zhvilluar një plan konkret për zhvillimin e kapaciteteve, që në detaje shtjellon:

- Një përshkrim se si Kosova do të forcojë strukturën institucionale që merret me IPA;
- Përfshirjen më të madhe të nivelit politik në programim dhe monitorim;
- Forcimin e burimeve njerëzore relevante; dhe
- Avancimin e bazës ligjore dhe procedurale për vendimmarrjen në programimin dhe monitorimin e IPA-s.

Të forcohet më tutje korniza e planifikimit strategjik nëpërmjet zbatimit të SPI meqenëse ajo jo vetëm që do të kontribuojë në zbatimin sa më të lehtë të përkrahjes buxhetore sektoriale, por gjithashtu do të shtronte rrugën për zbatimin efektiv të strukturës së zbatimit të decentralizuar:

MIE duhet të vazhdojë të përkrahë qendrën e qeverisë për zbatimin e qasjes së miratuar të SPI:

1. Duke arritur, në një periudhë afatshkurtër, një kornizë strategjike të përgjithshme, të kompletuar dhe të koordinuar mirë të qeverisë qendrore, nëpërmjet një sinkronizimi dhe harmonizimi më të ngushtë të SKZH, PKZMSA dhe PRE, ashtu që të sigurohet që të gjitha fushat e politikave relevante për qendrën e qeverisë janë mbuluar dhe planifikuar si duhet. Përveç kësaj, duhet të themelohen dhe të bëhen funksionale strukturat e planifikimit strategjik, sikurse janë planifikuar në SPI.
2. Duke arritur, në një periudhë afatmesme, një kornizë strategjike sektoriale të konsoliduar në linjë me kërkesat e qasjes sektoriale të planifikimit, monitorimit dhe buxhetimit. Duhet po ashtu të forcohen dhe/apo rishikohen strukturat relevante në pajtim me qasjen e SPI.
3. Duke arritur në një periudhë afatmesme, një kornizë të konsoliduar të MFP, veçanërisht në kuptimin e sigurimit që KASH dhe buxheti do të reflektojnë planifikimin e politikave sikurse më lart. Zbatimi i strategjisë së MFP do të jetë vendimtar për zbatimin e lehtë të PBS.

Zbatimi i SPI-së do të kontribuojë jo vetëm në zbatimin e lehtë të PBS-së, por gjithashtu do të shtronte rrugën për një zbatim efektiv të SZD-së.

MIE-ja dhe MF-ja duhet të shfrytëzojnë instrumentin e PBS-së për të mobilizuar përkrahjen politike dhe për të siguruar mishërimin e metodave të duhura të planifikimit

strategjik në sistemin e Kosovës, duke përfshirë edhe MFP-in, ashtu që të bëhet më e lehtë rruga për të arritur te SZD-ja në fazat e mëvonshme.

Të përfshihen, në mënyrë të duhur, të gjithë aktorët relevantë në vend në aktivitetet e programimit dhe menaxhimit:

MIE-ja dhe institucionet e tjera duhet të bëjnë përpjekje për të konsultuar dhe përfshirë të gjithë aktorët relevantë, veçanërisht organizatat e shoqërisë civile dhe palët e tjera të interesuara. Përfshirja duhet të ndjekë praktikën e vendosura tashmë për bashkëpunim me organet joqeveritare.

Literatura dhe burimet

- Denti, Davide, Did EU candidacy differentiation impact on the performance of pre-accession funds? A quantitative analysis of Western Balkan cases.
- Komisioni Evropian, 2014, *Indicative Strategic Paper for Kosovo*, e parë më 24 shtator 2015.
(http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-kosovo.pdf)
- Komisioni Evropian, 2009, *Përkrahja për Integrimin Evropian në Kosovë, 2009-12*, Prishtinë, Kosovë.
- Komisioni Evropian, 2012, *Sector Budget Support Guidelines*, e parë më 3 tetor 2015. (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf)
- Komisioni Evropian, 2014, *Kosovo Progress Report*, e parë më 12 tetor 2015. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf)
- Komisioni Evropian, 2015, *Kosovo Report*, e parë më 20 nëntor 2015. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf)
- Qeveria e Republikës së Kosovës, 2014, *Strategjia për Rregullim më të Mirë*, e parë më 22 tetor 2015.
(http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Better_Regulation_Strategy_2014_2020.pdf)
- Qeveria e Republikës së Kosovës, 2012, *Rregullorja Nr 32/2012 për Organizimin e Brendshëm të Ministrisë së Integritit Evropian*, e parë më 2 tetor 2015. (http://www.mei-ks.net/repository/docs/regullore_nr_32-2012.pdf)
- Qeveria e Republikës së Kosovës, 2011, *Rregullorja për Organizimin e Departamenteve për Integrim Evropian dhe Koordinimin e Politikave*, e parë më 2 tetor 2015.
(http://www.mei-ks.net/repository/docs/Rregullorja_per_koordinim_te_donatoreve.pdf)
- Qeveria e Republikës së Kosovës, 2011, *Rregullorja Nr 04/2011 për Koordinimin e Donatorëve në Kosovë*, e parë më 12 tetor 2015
(http://www.mei-ks.net/repository/docs/Rregullorja_per_koordinim_te_donatoreve.pdf)
- Qeveria e Republikës së Kosovës, 2015, *Strategjia për Planifikimin dhe Koordinimin më të Mirë të Politikave*, qasje në kopje fizike.
- Fondi Monetar Ndërkombëtar, 2015, 2015 Article IV Consultation-Staff Report, e parë më 25 tetor 2015.
(<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42953.0>)
- Koeth, Wolfgang, 2014, *The New Instrument for Pre-accession (IPA II): Less Accession, More Assistance?*, e parë më 25 shtator 2015.
- Instituti i Kosovës për Administratën Publike, 2015, *Plan i trajnimit 2015*, e parë më 25 shtator 2015.

- Ministria e Arsimit, e Shkencës dhe e Teknologjisë, 2011, *Plani Strategjik i Arsimit në Kosovë 2011-16*, e parë më 20 tetor 2015. (<http://masht.rks-gov.net/uploads/2015/05/psak-2011-2016.pdf>)
- Ministria e Administratës Publike, 2015, *Dokumenti Planifikues Strategjik për Reformën e Administratës Publike, versioni i punës*.
- Ministria e Punëve të Jashtme, Gjermani, *Future of the EU Multiannual Financial Framework*", Berlin, 15 qershor 2015. Material për konferencën.
- Mrak, Mojmir and Tilev, Dragan, Absorption for EU pre-accession funds: Concept and implication for Kosovo. (http://kcsfoundation.org/repository/docs/26_02_2014_6460997_KCSF_2008_ABSORPTION_OF_EU_PRE_ACCESSION_FUNDS.pdf)
- Mrak, Mojmir, *European Union Budget*. The New Palgrave Dictionary of Economics. Online Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2011. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. (http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2011_E000333> doi:10.1057/9780230226203.3858)
- Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz. *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from CEE Member States*. WIIW Research Report 400, maj 2015.
- SBS in a Nutshell.
- SIGMA, 2013, Assessment Report Kosovo, e parë më 18 tetor 2015, (http://www.sigmaweb.org/publications/KosovoAssessment_2013.pdf)
- SIGMA, 2014, Assessment Report Kosovo, e parë më 18 tetor 2015, (http://www.sigmaweb.org/publications/KosovoAssessment_2013.pdf)
- SIGMA, 2015, Kosovo Baseline Measurement Report, <http://www.sigmaweb.org/>