



ABSORBIMI I FONDEVE TË PARA-ANËTARËSIMIT NË BE: KONCEPTI DHE IMPLIKIMET PËR KOSOVËN

**Mojmir Mrak
Dragan Tilev**

**PRILL, 2008
PRISHTINË**

[KY DOKUMENT ËSHTË PËRGATITUR ME PËRKRAHJEN FINANCIARE NGA FORUM 2015 SI KONTRIBUT PËR PROJEKTIN "ORGANIZATAT E SHOQËRISË CIVILE NË PËRKRAHJE TË INTEGRIMIT RAJONAL DHE EVROPIAN TË KOSOVËS". PËRMBAJTJA E KËTUI DOKUMENTI ËSHTË NË PËRGJEGJËSI TË FONDACIONIT KOSOVAR PËR SHOQËRI CIVILE \(KCSF\) DHE NË ASNJË MËNYRË APO RRETHANË NUK MUND TË SHIHET SI PASOYRIM I POZITËS SË BASHKIMIT EVROPIAN.](#)



**Organizatrat e Shoqërisë Civile në Përkrahje të
Integrimit Rajonal dhe European të Kosovës**

Projekt i financuar nga BE dhe menaxhuar nga Agjencioni European për Rindërtim www.ear.eu.int

ABSORBIMI I FONDEVE TË PARA-ANËTARËSIMIT NË BE: KONCEPTI DHE IMPLIKIMET PËR KOSOVËN

Mojmir Mrak ¹
Dragan Tilev ²

Përmbajtja

1. Hyrje

2. Politika e Bashkimit Evropian për kohezion ekonomik dhe social

Koncepti i financave publike të Bashkimit Evropian
Principet dhe instrumentet për zbatimin e kohezionit ekonomik/social gjatë perspektivës
financiare 2007 – 2013
IPA: mostrat kryesore dhe implikimet operacionale

3. Asistenca në dispozicion e Bashkimit Evropian për Kosovën për fushën e kohezionit ekonomik dhe social

Evoluimi i asistencës deri në vitin 2006
Fondet IPA për periudhën pas vitit 2006

4. Koncepti i kapacitetit absorbues

Koncepti i kapacitetit absorbues (shumat e caktuara të përkushtimeve, shumat e caktuara të pagesave, pagesat)
Determinantet e kapacitetit absorbues (makroekonomike, financiare, administrative)

5. Kapaciteti absorbues në praktikë: rastet studimore të Sllovenisë dhe Maqedonisë

Sllovenia: rast studimor mbi kapacitetin e absorbimit
Maqedonia: rast studimor mbi kapacitetin e absorbimit

6. Kushtet administrative / institucionale që duhet krijuar Kosova për thithjen efektive të fondeve të BE-së për kohezion

Sistemi i Ardhshëm i Decentralizuar i Zbatimit (DIS) në Kosovë
Udhërrëfyes për përgatitjet e DIS

Literatura dhe Burimet

Shtojcat:

Konturat e Raporteve SIGMA 2007

Disa mundësi për strukturat e DIS në Kosovë – *Shënim nga Diskutimet*

¹ **Mojmir Mrak** është profesor në Fakultetin e Lubjanës dhe bashkëpunëtor i rregullt me fakultetet ekonomike në Sjenë, Vjenë dhe Podgoricë. Në vitet e fundit, Mrak ka qenë anëtar i ekipit negociator slloven për pranim në Bashkimin Evropian si dhe anëtar i ekipit negociator për perspektivën afatmesme financiare të BE-së për periudhën 2007 – 2013. Ai poashtu ka kryer detyra të shumta në fushën e konsulencës në rajon për çështje që kanë të bëjnë me BE-në.

² **Dragan Tilev** i diplomuar në Ekonomi ishte këshilltar shtetëror për Çështjet Evropiane në Qeverinë e Maqedonisë. Ai ka përvujtë 23-vjeçare si shërbyes civil duke punuar gjatë 12 viteve të fundit në integrimet evropiane dhe marrëdhëniet evropiane. Ekspertiza e tij shtrihet në procesin e përafrimit të legjislacionit, bashkërendimit të asistencës, fondeve të BE-së dhe zbatimin e projekteve. Tilev ka qenë i përfshirë në rajon si konsulent dhe/ose ligjërues në Mal të Zi, Bosnje dhe Hercegovinë, Ukrainë, Shqipëri, Serbi dhe Kosovë. Aktualisht ai është Udhëheqës i Ekipit të projektit WYGI të financuar nga DFID në Kosovë.

Lista e shkurtesave

AA	Autoriteti për Auditim
AIE	Agjencioni për Integrim Evropian
CAO	Zyrtari Akreditues Kompetent
CARDS	Asistenca e Komunitetit për Rindërtim, Zhvillim dhe Stabilizim
CBC	Bashkëpunimi Ndërkufitar
CC	Shtetet Kandidate
CEB	Banka Qendrore Evropiane
CFCF	Departamenti Qendror Financiar dhe Kontraktues
DIS	Sistemi i Desterilizuar i Zbatimit
DG	Drejtorati i Përgjithshëm
EAGGF	Fondi Udhëheqës dhe Garantues Evropian për Bujqësi
EBRD	Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim
EC	Komunitetet Evropiane
ECO	Zyra e Komisionit Evropian
EDIS	Sistemi për Zbatimin e Decentralizimit të Zgjeruar
EIB	Banka Evropiane për Investime
EPAP	Plani i Veprimit për Partneritet Evropian
ERDF	Fondi Evropian për Zhvillim Rajonal
ESF	Fondi Social Evropian
EU	Bashkimi Evropian
FA	Marrëveshja Kornizë; Marrëveshja Financiare
FPs	Propozimet Financiare
FIFG	Instrumentet Financiare për Drejtimin e Peshkimit
FPs	Propozimet Financiare
GDP	Bruto Prodhimi Vendor
GNI	Bruto të Ardhurat Vendore
GNP	Produkti Kombëtar Bruto
HRD	Zhvillimi i Burimeve Njerëzore
IB	Ndërtimi i Institucioneve
ICTY	Tribunali Penal Ndërkombëtar për ish-Jugosllavi
IFIs	Institucionet Financiare Ndërkombëtare
IPA	Instrumenti për Asistencë Para Anëtarësimit
ISPA	Instrumenti për Politikën Strukturore për Para Anëtarësim
IT	Teknologjia Informativë
JMC	Komisioni i Përbashkët Monitorues
KDSP	Plani dhe Strategjia Zhvillimore e Kosovës
MA	Autoriteti Menaxhues
MC	Komisioni Monitorues
MIFF	Korniza Dëshmuese Financiare Shumëvjeçare
MIPD	Dokumenti Planifikues Shumëvjeçar
MoF	Ministria e Financave
MTEF	Korniza Afatmesme e Shpenzimeve
NAO	Zyrtari Autorizues Kombëtar
NF	Fondi Kombëtar
NGOs	Organizatat Joqeveritare
NIPAC	Koordinatori Kombëtar i IPA-së
NPAA	Programi Kombëtar për Adoptimin e <i>Acquis</i>
NUTS	Nomenklatura e Njësi Territoriale për Statistika

OP	Programi Operacional
PA	Autoriteti Pagues
PÇs	Vendet Potenciale për Kandidim
PHARE	Aksioni i Polonisë dhe Hungarisë për Ristrukturimin e Ekonomisë
PIFC	Kontrolli Publik i Brendshëm Financiar
PISG	Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes
PPP	Fuqia Blerëse e Parasë
RD	Zhvillimi Rajonal
SAA	Marrëveshja për Stabilizim dhe Asociim
SAPARD	Programi Special i Anëtarësimit për Zhvillim Bujqësor dhe Rural
SCO	Koordinatori Sektorial
SIGMA	Përkrahja për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit
SMC	Komisioni Monitorues Sektorial
SMEs	Ndërmarrjet e Vogla dhe të Mesme
SPD	Dokumenti i Vetëm për Programim
SPOs	Zyrtarët e Lartë për Programim
TA	Asistenca Teknike
TAIEX	Zyra për Asistencë Teknike
UK	Britania e Madhe
UNMIK	Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë
WCEI	Komisioni Punues për Integrim Evropian

1. Hyrje

Integrimi i tërë territorit të Evropës Juglindore, përfshirë këtu edhe Kosovën, në Bashkimin Evropian kurrë nuk është vënë në pyetje, mirëpo, pyetja gjithmonë ka qenë se kur dhe si duhet të bëhet ky integrim. Procesi i integrimit në BE është proces tejet kompleks i cili përfshin hartimin dhe zbatimin e reformave në një numër të madh fushash. Përvojat e vendeve të reja anëtare të BE-së si dhe të atyre që aktualisht gjenden në faza të ndryshme të procesit të integrimit, tregojnë që nuk është fare lehtë të punohet në shumë fusha njëkohësisht dhe të merren vendime mbi çështjet komplekse politike, ekonomike, ligjore dhe institucionale të cilat kanë pasojat afatgjate për jetën e përditshme të qytetarëve.

Si pjesë e Ballkanit Perëndimor, Kosova ka marrë përkushtimin e qartë politik të Bashkimit Evropian se ajo do të bëhet pjesë e familjes evropiane sapo ti përmbush kushtet e nevojshme. Është vështirë të thuhet se sa vite do të zgjas procesi i pranimit në BE. Përvojat e vendeve anëtare dhe atyre kandidatë për pranim në BE, tregojnë se ky proces është tejet kompleks dhe kërkon një përkushtim të fuqishëm politik për reformat e nevojshme, një administratë kompetente dhe të aftë ti hartojë dhe zbatojë këto reforma, dhe në fund por jo më pak e rëndësishme përkrahje nga publiku i gatshëm për ti pranuar ndryshimet e nevojshme. Ngjashëm me vendet e tjera kandidatë, BE-ja do të përkrahë këto procese me asistencë të para anëtarësimit. Në të kaluarën, kjo asistencë i'u është dhënë vendeve kandidatë për BE me anë të programeve të ndryshme, por qëllimi kryesor i kësaj asistence gjithmonë ka qenë i njejtë: të përkrahë përpjekjet e vendit kandidat për ti përmbushur të gjitha kriteret që nevojiten për tu pranuar në Bashkimin Evropian. Në periudhën 2007 - 2013, asistencë e para anëtarësimit për vendet para-kandidatë dhe kandidatë të Ballkanit Perëndimor do të jepet nëpërmjet të ashtuquajturit Instrument për Asistencë Para-Anëtarësimit - IPA. Është tejet e rëndësishme që çdo vend para-kandidat apo kandidat ti krijoj kushtet që do të mundësojnë përdorimin e efektshëm të burimeve që i ofron ky instrument.

Një segment i rëndësishëm i fondeve IPA janë burimet për të ashtuquajturën politikë të kohezionit³. Qëllimi fundamental i politikës së kohezionit të BE-së është ti zvogëloj dallimet ekonomike dhe sociale në mes pjesëve të ndryshme të BE-së. Politika e kohezionit zbatohet me anë të instrumenteve të ashtuquajtura "të brendshme", më saktësisht instrumenteve që janë në dispozicion të rajoneve të pranueshme përbrenda BE-së, dhe me anë të instrumenteve të ashtuquajtura "të jashtme", apo instrumenteve që janë në dispozicion të vendeve para-kandidatë dhe kandidatë. Gjatë periudhës 2007 - 2013, IPA është instrumenti i vetëm "i jashtëm" për kohezion i Bashkimit Evropian.

Ky dokument analitik i ka tri objektiva kryesore:

- Të prezantojë modelet kyçe të politikës për zhvillim / kohezion të BE-së dhe të bëjë rishikimin sistematik të instrumenteve të BE-së për zhvillim / kohezion ekonomik dhe social, të instrumenteve "të brendshme" dhe "të jashtme", me referencë të veçantë për IPA-në.
- Të nënvizojë konceptin e kapacitetit absorbues dhe të analizoj përvojat aktuale të dy vendeve - Sllovenisë dhe Maqedonisë - rreth kapacitetit të tyre absorbues.

³ Përveç termit politika e kohezionit, poashtu janë përdorur edhe disa terma tjerë siç janë politika rajonale, politika strukturore dhe politika e veprimeve strukturore. Në këtë tekst, këto terma përdoren këmblyeshëm.

-
- Të diskutojë kushtet administrative / institucionale që duhet të krijohen në Kosovë në mënyrë që kjo e fundit ti shfrytëzojë me efikasitetit fondet e IPA-së për kohezion përgjatë procesit të pranimit të saj në BE.

Përveç *Hyrjes* (Kapitulli i parë), dokumenti ka edhe pesë kapituj kryesor dhe dy shtojca. *Kapitulli i dytë* është një lloj i studimit paraprak, i cili prezanton konceptin e financave publike të BE-së dhe ofron vështrim sistematik të karakteristikave kyçe të politikës për kohezion të BE-së gjatë perspektivës financiare 2007 - 2013, përfshirë edhe të ashtuquajturin Instrument për Asistencë Para Anëtarësimit (IPA). Ky është instrument financiar me anë të të cilit Kosova do të marrë asistencën e BE-së gjatë periudhës së ardhshme afatmesme. *Kapitulli i tretë* ofron një vështrim të fondeve të BE-së që janë derdhur në Kosovë deri në fund të vitit 2006, kryesisht me anë të programit CARDS, si dhe fondeve IPA që janë të dedikuara për periudhën 2007 - 2010. *Kapitulli i katërt* përqendrohet në çështjet që e përcaktojnë kapacitetin absorbues të një vendi. Suksesi i një vendi në shfrytëzimin e fondeve të BE-së përcaktohet nga (i) kapaciteti absorbues makroekonomik, (ii) kapaciteti absorbues financiar, dhe (iii) kapaciteti administrativ. *Kapitulli i pestë* sjell raste studimore të kapacitetit absorbues nga vende që janë në nivele të ndryshme të procesit të integritit në BE; Sllovenia e cila u bë anëtare e BE-së në vitin 2004 dhe Maqedonia e cila e fitoi statusin e vendit kandidat për BE në vitin 2005. *Kapitulli i gjashtë* nënvizon kushtet administrative / institucionale që duhet ti krijojë Kosova për ti absorbuar me efikasitet fondet për kohezion të BE-së. Siç u përmend më lart, ky dokument analitik ka edhe dy shtojca. Shtojca e parë përmbledh rekomandimet kryesore të raporteve SIGMA të korrikut 2007 për zbatimin e strukturave DIS në Kosovë, derisa shtojca e dytë synon të hapë diskutime më të hollësishme se çka nevojitet për ti bërë këto struktura efikase.

2. Politika e BE-së për kohezion ekonomik dhe social

2.1. Koncepti i financave publike të BE-së⁴

Faktet e përgjithshme

Sistemi i financave publike të Komisionit Evropian, dhe më vonë të BE-së, është zhvilluar së bashku me institucionin. Procesi i integrimi evropian, i cili përjetoi rritje të vazhdueshme përgjatë viteve, kishte nevojë për burime financiare për aktivitetet e tij. Përveç shpenzimeve administrative, procesi kishte edhe kosto për hartimin dhe zbatimin e politikave të ndryshme. Sistemi i financave publike luajti rol të rëndësishëm në procesin e zhvillimit të integrimi evropian, meqë ofroi burimet e nevojshme, dhe i mundësoi KE / BE ti arrij qëllimet dhe objektivat si dhe ti përmbush detyrat që i ishin transferuar nga niveli kombëtar.

Sistemi financiar i KE / BE, siç njihet sot, është rezultat i ndryshimeve dhe përshtatjeve të shumta që kanë ndodhur gjatë 50 viteve të fundit. Përkundër fillimit modest, ky sistem u bë i domosdoshëm dhe i pazëvendësueshëm për funksionimin e Komisionit Evropian. Rëndësia e planifikimit financiar dëshmohet me faktin që negociatat në fushën e financave konsiderohen të jenë më të vështirat, si në mes të vendeve anëtare ashtu edhe përbrenda KE / BE. Gjatë këtyre negociatave përcaktohen kontributet dhe bëhet alokimi i shpenzimeve nga buxheti i përgjithshëm.

Buxheti i BE-së dallon në shumë aspekte nga financat publike kombëtare të vendeve anëtare. Dallimi i parë dhe më i qartë është pa dyshim madhësia e këtij buxheti. Edhe pse buxheti i KE / BE është rritur gjatë viteve, ai është relativisht i vogël në krahasim me financat publike të vendeve anëtare. Gjatë dy dekadave të fundit, ka arritur në at 1.24 përqind të bruto të ardhurave vendore të BE-së. Megjithatë duhet theksuar që ky është maksimumi i lejuar i shpenzimeve, i cili kurrë nuk është arritur. Sa për krahasim, financat publike të vendeve anëtare janë zakonisht rreth 40 përqind të bruto të ardhurave të tyre vendore.

Janë disa arsye për këtë lloj të modestisë në buxhetin e BE-së. Arsyeja e parë: buxheti i BE-së nuk mund të krahasohet me buxhetet e shteteve federale. Ky buxhet nuk ofron fonde për funksionet sovrane, për shërbimet publike apo për sigurimin social siç bëjnë buxhetet kombëtare. Së dyti, për dallim nga buxhetet kombëtare, buxheti i BE-së nuk lejohet të ketë deficit buxhetor. Në pajtim me Traktatin e Romës, buxheti evropian duhet të jetë i balancuar dhe nuk mund të jetë në deficit. Dhe së treti, shpenzimet buxhetore të BE-së përdoren kryesisht për financimin e politikave të përbashkëta, më saktësisht për politikat për të cilat vendet anëtare janë pajtuar që do të zbatohen në nivelin supranacional. Kjo edhe e shpjegon pse Politika e Përbashkët Bujqësore dhe Politika e Kohezionit përbëjnë afro 80 përqind të shpenzimeve totale buxhetore të BE-së.

Buxheti i BE-së ka pësuar ndryshime sinjifikante që nga fundi i viteve të 1950-ta. Rishikimi i fundit i madh buxhetor është bërë në gjysmën e dytë të vitit 1980 pas zgjerimit të Komisionit Evropian me përfshirjen e Spanjës dhe Portugalisë dhe me konkludimin e Aktit të Vetëm Ekonomik. Që atëherë, sistemi buxhetor i BE-së mbetet pak a shumë i pandryshuar dhe

⁴ Për prezantim më të hollësishëm dhe teknik të kësaj teme, shih *Financat publike të Bashkimit Evropian*, Komisioni Evropian, 2002, f. 410.

përbëhet nga dy elementë kryesor. Së pari, kursi strategjik i financave publike dhe kornizës financiare të BE-së për periudhën afatmesme përcaktohet në perspektivën afatmesme financiare. Dhe së dyti, hollësitë implementuese dhe operacionale të planit financiar të BE-së përbrenda kornizës së definuar afatmesme elaborohen në buxhetin vjetor.

Perspektiva afatmesme financiare

Perspektiva afatmesme financiare është një marrëveshje në mes të vendeve anëtare të BE-së mbi prioritetet buxhetore që i lehtësojnë procedurat buxhetore dhe menaxhimin e programeve të ndryshme. Perspektiva financiare lejon parashikueshmërinë financiare për zhvillimin e shpenzimeve të BE-së. Përbrenda kornizës së perspektivës financiare, caktohen volumi maksimal dhe përbërja e shpenzimeve të parapara të BE-së. Perspektiva financiare e cakton kufirin e shpenzimeve të caktuara si dhe për tërë buxhetin; kulmi i niveleve shpenzuese duhet të caktohet nën kufirin e burimeve vetanake. Perspektiva financiare është produkt i marrëveshjes ndër-institucionale në mes të Komisionit, Parlamentit dhe Këshillit. Edhe pse nuk është buxhet shumëvjeçar, dhe procedura vjetore buxhetore është e nevojshme për ta vendosur buxhetin e vitit të ardhshëm, perspektiva financiare nuk është vetëm indikative sepse i përcakton edhe kufijtë maksimal për çdo vit dhe për çdo kategori të shpenzimeve.

Deri më tani, institucionet e BE-së kanë miratuar katër perspektiva afatmesme financiare. Perspektiva e parë, e njohur si "Delors I", mbuloi periudhën pesë-vjeçare në mes të vitit 1988 dhe vitit 1992, derisa tri perspektivat tjera, "Delors II", "Agenda 2000", dhe e ashtuquajtura "perspektivë e re financiare" mbuluan secila nga një periudhë shtatë-vjeçare, e parë prej 1993 deri më 1999, e dyta prej 2000 deri më 2006, dhe e treta periudhën 2007-2013.

Sa i përket madhësisë absolute, shpenzimet totale në perspektivën afatmesme financiare të aprovuar për periudhën 2007-2013 arrijnë në 864 miliardë € në përkushtime apo 821 miliardë € në pagesa⁵ (këto shifra krahasohen me 1.025 miliardë € në përkushtime apo 929 miliardë € në pagesa në propozimin e Komisionit). Të gjitha shumat janë shprehur në çmimet konstante të vitit 2004. Meqë buxheti i BE-së është i balancuar në princip, të hyrat gjithmonë do të jenë në përputhje me shpenzimet. Sa i përket madhësisë relative (të shprehur si përqindje e GNI), buxheti i BE-së është i vogël. Në perspektivën afatmesme financiare për 2007-2013, shpenzimet buxhetore të BE-së të shprehura në pagesa janë në shkallë të njejtë me 1.00 përqind të bruto të ardhurave vendore të BE-së.

Sa i përket përbërjes së shpenzimeve, perspektiva afatmesme financiare 2007-2013 i definojnë kufijtë e shpenzimeve për buxhetin e BE-së në pesë kapituj të gjerë: *Kapitulli 1*, Rritja e qëndrueshme, përmban përkrahjen e buxhetit të BE-së për Strategjinë e Lisbonës dhe për konvergjencën e vërtetë të vendeve të reja anëtare. Nënkapitujt korrespondues janë *1A*, Konkurrenca, e cila përfshin pjesë të ish politikave të brendshme, kryesisht R&D, shpenzimet për infrastrukturë dhe arsim, dhe *1B*, Kohezioni, i cili përfshin veprime ish strukturale të

⁵ Dallimi në mes detyrimeve financiare dhe pagesave në buxhetin e BE-së vjen si rezultat i natyrës shumëvjeçare të disa programeve buxhetore (siç është politika e kohezionit, zhvillimi rural, shumica e politikave të brendshme dhe të jashtme). Në këto programe, fondet e përfshira në një vit buxhetor mund të absorbohen gjatë disa viteve dhe kjo rezulton në mospërputhje në mes pagesave dhe detyrimeve financiare. Pagesat e pakryera poashtu nënkuptojnë që disa detyrime të papaguara financiare nga perspektiva aktuale financiare do të absorbohen në perspektivën e ardhshme financiare dhe që jo të gjitha detyrimet financiare në NFP do të shfrytëzohen deri në vitin 2013. Përderisa shpenzimet buxhetore të BE-së për programe shumëvjeçare rriten në terma absolut, pagesat janë gjithmonë më të vogla se detyrimet financiare.

financuara nga Fondet Strukturale dhe Fondi për Kohezion. *Kapitulli 2*, Burimet natyrore përfshijnë fondin për Politikën e Përbashkët Bujqësore. *Kapitulli 3* përfshin pjesën e mbetur të politikave të brendshme dhe programeve të reja që promovojnë lirinë, sigurinë, drejtësinë dhe qytetarinë evropiane. *Kapitulli 4*, financon veprimet e jashtme të BE-së, përfshirë Instrumentin e ri për Asistencë Para Anëtarësimit (IPA), ndihmat për vendet fqinje, dhe asistencën zhvillimore për vendet e treta. *Kapitulli 5* përfshin shpenzimet administrative të institucioneve evropiane dhe *Kapitulli 6* mbulon kompensimet e përkohshme buxhetore për vendet e reja anëtare.

Tabela 2.1: Shpenzimet në perspektivat afatmesme financiare 2000 – 2006 dhe 2007 – 2013

Përkushtimet (çmimet 2004)	Marrëveshja ndër-institucionale 2000-2006 (shifrat për 2006)		Propozimi i Komisionit 2007-2013 (mesatarja vjetore)		Marrëveshja ndër-institucionale 2007-2013 (mesatarja vjetore)	
	mil €	% of total	mil €	% of total	mil €	% of Total
1 Rritja e qëndrueshme	45.156	39%	66.313	45%	54.591	44%
1 A Konkurrenca	7.570	7%	17.380	12%	10.585	9%
1 B Kohezioni	37.586	33%	48.933	33%	44.006	36%
2 Burimet natyrore	55.411	48%	57.182	39%	53.049	43%
CAP (shtylla e parë)	43.375	38%	43.011	29%	41.872	34%
CAP (shtylla e dytë)	12.036	10%	14.172	10%	11.177	9%
3 Liria, Siguria dhe Drejtësia (3 A) dhe Shtetësia (3 B)	1.119	1%	2.992	2%	1.539	1%
4 BE-ja si Partner Global	6.222	5%	12.093	8%	7.066	6%
5 Administrata	6.499	6%	8.239	6%	7.114	6%
6 Kompensimi	1.041	1%	0	0%	114	0%
Totali	115.448	100%	146.818	100%	123.474	100%

Burimi: Komisioni Evropian dhe kalkulimet e autorëve

Tabela 1 tregon përkushtimet për vitin e fundit të perspektivës aktuale financiare, e cila përfshin shpenzimet për 10 vendet e reja anëtare, dhe përkushtimet mesatare vjetore për periudhën 2007-2013 bazuar në propozimin e Komisionit dhe marrëveshjes ndër-institucionale. Për ti bërë të krahasueshme të tri propozimet, ato janë shprehur në terma të shpenzimeve kryesore në perspektivën financiare 2007-2013.

Buxheti vjetor

Krahasimi në mes të dhënave në perspektivën afatmesme financiare si dokument strategjik për një vit të caktuar dhe buxhetit të miratuar si dokument operacional për vitin e njëjtë,

tregon që devijimet në mes të shpenzimeve të miratuara buxhetore dhe shpenzimeve të planifikuara, siç janë paraparë në perspektivën afatmesme financiare, janë minimale dhe që struktura e shpenzimeve mbetet pothuajse e pandryshuar në mes të dy dokumenteve. Perspektiva afatmesme financiare prandaj de fakto përcakton strukturën e shpenzimeve dhe buxhetin total vjetor, edhe pse kjo është procedurë buxhetore, e cila de jure nevojitet për miratimin e buxhetit vjetor dhe të gjitha detajet e tij.

Shpenzimet e parapara në perspektivën afatmesme financiare, dhe të zbatuara nëpërmjet buxheteve vjetore, kanë nevojë për burime financiare që i garantohen Bashkimit Evropian nëpërmjet të ashtuquajturit Sistem të Burimeve Vetanake. Përbrenda këtij sistemi, BE-ja mund të shfrytëzojë këto tri burime të financimit: (i) burimet tradicionale, siç janë obligimet tatimore dhe taksat e importit për produktet bujqësore që tregtohen me vendet jashtë Bashkimit Evropian; ato participojnë me më pak se 15 përqind në totalin e të hyrave buxhetore; (ii) kontributet në bazë të tatimit mbi vlerën e shtuar; edhe ato participojnë me më pak se 15 përqind në totalin e të hyrave buxhetore, dhe (iii) kontributet nga vendet anëtare në bazë të madhësisë relative të bruto të ardhurave të tyre vendore; ato participojnë me mbi 70 përqind në totalin e të hyrave buxhetore.

Një veçanti e Sistemit të Burimeve Vetanake është mekanizmi korigjues i krijuar për Mbretërinë e Bashkuar. Në kohën kur u paraqit ky mekanizëm, Mbretëria e Bashkuar kishte sektor të vogël bujqësor dhe një sasi e madhe e produkteve bujqësore importoheshin prej vendeve jashtë BE-së. Si rezultat, vendi përfitoi shumë pak nga shpenzimet e Komunitetit për sektorin e bujqësisë, derisa në anën tjetër kontributi i këtij vendi për financimin e Komunitetit ishte shumë i madh. Për shkak të kësaj mosbalancimi strukturor, u vu në vend një mekanizëm i veçantë korigjues, me anë të të cilit llogaritet sasia vjetore e korigjimit. Financimi i skontos së Mbretërisë së Bashkuar shpërndahet në mes vendeve të tjera anëtare, duke i rritur kështu kontributet e tyre. Që nga viti 1999, disa anëtarë të BE-së, si Austria, Gjermania, Holanda dhe Suedia, korrën sukses për të mos paguar më shumën e plotë të kontributit të tyre për financimin e korigjimit të Mbretërisë së Bashkuar.

Fuqia për të vendosur mbi çështjet e buxhetit vjetor është në duart e dy institucioneve të BE-së - Këshillit dhe Parlamentit. Të drejtat dhe përgjegjësitë e tyre mbi procedurat buxhetore janë plotësuese dhe të shpërndara me kujdes në mes këtyre dy institucioneve.

Procedura e buxhetit vjetor nis kur Komisioni prezanton draftin e parë të buxhetit për vitin e ardhshëm bazuar në politikat prioritare të Komisionit, vlerësimet e kërkesave të BE-së, të hyrat e parapara dhe pasqyrën ekonomike. Komisioni zakonisht e paraqet draftin në fillim të muajit Maj dhe Këshilli e shqyrton draft buxhetin për herë të parë dhe e modifikon atë sipas nevojës. Këshilli e prezanton propozimin e buxhetit në takimin për Buxhetin e Këshillit në muajin Korrik.

Pasi Këshilli ta ketë prezantuar propozimin buxhetor për vitin e ardhshëm, Parlamenti e ka radhën ta shpreh mendimin e vet. Parlamenti e analizon propozimin e Komisionit dhe ndryshimet e bëra nga Këshilli dhe prezanton propozimin e tij buxhetor gjatë leximit të parë të buxhetit në fund të muajit Tetor. Pas këtij prezantimi, Këshilli e shqyrton propozimin buxhetor për herë të dytë, zakonisht në fund të muajit Nëntor, me ç'rast Këshilli merr qëndrim rreth leximit të parë të propozimit buxhetor nga ana e Parlamentit. Procedura buxhetore kompletohet në muajin Dhjetor, kur Parlamenti, në leximin e dytë, e miraton buxhetin për vitin e ardhshëm.

2.2. Principet dhe instrumentet për zbatimin e kohezionit ekonomik dhe social në perspektivën financiare 2007 – 2013

Një princip i rëndësishëm i BE-së është solidariteti, i cili po zbatohet nëpërmjet këtyre llojeve të politikave:

Në mes të vendeve anëtare dhe në bashkëpunim me vendet candidate të BE-së, principi i solidaritetit po zbatohet nëpërmjet politikës së kohezionit dhe me aplikimin e instrumenteve "të brendshme" dhe "të jashtme" të kohezionit. Politika e kohezionit synon të zvogëloj dallimet sociale (i) në mes të rajoneve të brendshme përbrenda BE-së me anë të përdorimit të instrumenteve "të brendshme" të kohezionit, dhe (ii) në mes të vendeve anëtare në njërin anë dhe vendeve candidate në anën tjetër me anë të përdorimit të instrumenteve "të jashtme" të kohezionit.

Principi i solidaritetit poashtu zbatohet në bashkëpunim në mes të BE-së dhe vendeve të treta. Megjithatë, në këtë rast, politikat e BE-së dhe rrjedhimisht edhe përkrahja financiare e BE-së për këto vende nuk përqendrohen në kohezionin por në zhvillimin social dhe ekonomik.

Si pjesë e rajonit të Ballkanit Perëndimor, i cili ka përkushtimin e qartë të vendeve anëtare të BE-së për anëtarësim të plotë sapo ti plotësojë kushtet, Kosova ka qasje në fondet IPA. Synimi i kësaj asistence nuk është më vetëm zhvillimi, siç ishte rasti i fondeve CARDS, por përgatitja e vendit për anëtarësim në BE dhe përbrenda këtij konteksti edhe për Politikën e Kohezionit të BE-së. Prandaj, është me rëndësi për Kosovën që të familjarizohet në hollësi me politikën e kohezionit të BE-së dhe me instrumentet e saj financiare.

Koncepti i Politikës së Kohezionit⁶

Qëllimi kryesor i politikës së kohezionit të BE-së është ti zvogëloj dallimet ekonomike dhe sociale në mes të rajoneve të ndryshme të BE-së, në pajtim me Nenin 158 të Traktatit të përmirësuar. Zbatimi i politikës së kohezionit përbëhet nga një numër i aktiviteteve zhvillimore, programeve dhe iniciativave të vendeve anëtare, autoriteteve dhe komuniteteve lokale, të bashkërenduara dhe bashkë-financuara nga BE-ja.

BE-ja është njëra ndër zonat më të zhvilluara ekonomike në botë, por dallimet në mes dhe përbrenda vendeve anëtare janë mjaft të mëdha, sidomos në rastin e rajoneve të ndryshme përbrenda BE-së. Më fjalë të tjera, të gjithë evropianët nuk kanë përparësi të njëjta dhe mundësi të suksesit përballë sfidave të globalizimit. Krejt varet nëse ata jetojnë në rajone të pasura apo të varfra, në një zonë e cila është dinamike apo në ndonjë zonë në rënie, në qytet apo në zonë rurale, në periferinë e Bashkimit Evropian apo në ndonjërin prej zonave kryesore ekonomike. Qasja në punësim, konkurrenca e kompanive dhe investimet në teknologjinë e e-ekonomisë janë përgjegjësi e operatorëve ekonomik dhe e autoriteteve kombëtare dhe rajonale. Por ata nuk janë të vetmit që kanë përgjegjësi për këto fusha. Solidariteti në mes popujve të BE-së, progresi ekonomik dhe social dhe kohezioni i përforcuar janë të gjitha të përshkruara në preambulën e Traktatit të Amsterdimit. Për më tepër, neni 158 i Traktatit të miratuar që e themelon Komunitetin Evropian thotë: "... Komuniteti do të orvatet ti zvogëlojë dallimet në mes niveleve të zhvillimit të rajoneve të ndryshme dhe zhvillimin e mangët të rajoneve më pak të favorizuara, përfshirë këtu edhe zonat rurale". Kjo është arsyeja pse

⁶ Përveç termit politika e kohezionit, poashtu janë përdorur edhe disa terma tjerë siç janë politika rajonale, politika strukturore dhe politika e veprimeve strukturore. Në këtë tekst, këto terma përdoren këmblyshëm.

vendet anëtare po e zbatojnë politikën evropiane të kohezionit të financuar nga Fondet Evropiane (Fondet Strukturore dhe Fondi i Kohezionit) që pasqyron këtë solidaritet në mes qytetarëve të BE-së.

Pasqyra e instrumenteve të BE-së për zbatimin e kohezionit ekonomik dhe social

Instrumentet e BE-së për zbatimin e kohezionit ekonomik dhe social mund të klasifikohen në dy grupe:

- *Instrumentet e “brendshme” të kohezionit ekonomik dhe social janë ato instrumente që synojnë përkrahjen e kohezionit në mes vendeve anëtare të BE-së. Politika e kohezionit e BE-së lejon transferin e fondeve që përbëjnë deri një të tretën të buxhetit të Komunitetit prej vendeve anëtare më të pasura te rajonet dhe grupet sociale më pak të pasura. Kjo qasje iu ndihmon jo vetëm vendeve përfituese por edhe atyre që kontribuojnë në buxhetin e BE-së, sepse ndërmarrjet përfitojnë nga mundësitë e investimeve kapitale dhe nga transferet ekonomike dhe teknologjike, posaçërisht në rajonet ku ende nuk kanë lulëzuar llojet e ndryshme të aktiviteteve ekonomike.*

Instrument vijuese të solidaritetit, të njohura edhe si instrumente “të brendshme” të kohezionit ekonomik dhe social, përdoren për zbatimin e politikës së kohezionit me BE-në (më poshtë në tekst mund ti gjeni edhe si fondet e politikës së kohezionit:

- *Fondet strukturore; Në të gjitha vendet anëtare, fondet strukturore kanë efekt shumëzues në faktorët ekonomik dhe social që ndikojnë në ekonominë e një rajoni. Fondet strukturore financojnë programet për zhvillimin social dhe ekonomik të vendeve anëtare. Gjatë viteve, këto programe kanë përjetuar zhvillim gjeografik dhe social drejt decentralizimit të strukturës menaxhuese, nivel më të lartë të efikasitetit dhe mbikëqyrje më të rreptë. Në perspektivën afatmesme financiare 2007-2013, politika e kohezionit po zbatohet nëpërmjet dy Fondeve Strukturore, ERDF-së dhe ESF-së.*
- *Fondi i Kohezionit; Ky është një fond i veçantë për ti ndihmuar ato vende anëtare që kanë GDP për kokë banori më të ulët se 90 përqind të mesatares së BE-së për ta zhvilluar infrastrukturën e tyre të transportit dhe ambientit. Përderisa, Fondet Strukturore janë të orientuara drejt rajoneve, Fondi i Kohezionit ofron financim të drejtpërdrejt për projekte individuale në nivelin nacional dhe supra-nacional. Rregullat e operimit të Fondit të Kohezionit janë përshtatur kohëve të fundit për të arritur nivel më të lartë të efikasitetit.*

Karakteristika kryesore e përbashkët e Fondeve Strukturore dhe e Fondit të Kohezionit është që ato janë transfere të pakthyeshme për vendet anëtare dhe rajonet më pak të zhvilluara.

- *Instrumentet e “jashtme” të kohezionit ekonomik dhe social janë ato që synojnë përgatitjen e vendeve në pranim e sipër të aplikojnë për politikën e kohezionit në mënyrë efikase dhe efektive në momentin kur i bashkëngjiten BE-së; Përveç politikës së kohezionit përbrenda vendeve anëtare, BE-ja ofron edhe ndihmë strukturore për EU-vendet e pranuar në BE si pjesë e kornizës së programeve për përkrahje para anëtarësimit. Instrumentet e asistencës para anëtarësimit, në perspektivën aktuale afatmesme financiare që është IPA, janë de fakto instrumente “të jashtme” të kohezionit ekonomik dhe social dhe synojnë financimin e programeve të ndryshme në fushat e infrastrukturës, industrisë, ambientit, shërbimeve dhe zhvillimin e bizneseve të vogla. Në të njëjtën kohë, këto instrumente kanë për qëllim ta përgatisin një vend kandidat për përdorimin efikas të*

fondeve të kohezionit kur ato të bëhen anëtarë të plotë të BE-së. Nevojat e vendeve aplikuese nga Ballkanit Perëndimor janë të mëdha në çdo aspekt: për ndërtimin e institucioneve si dhe për investimet në infrastrukturë, për industri, shërbime, biznese të vogla dhe për ambientin.

Principet themelore për menaxhimin e fondeve të politikës së kohezionit të BE-së⁷

Janë gjashtë principe udhëheqëse për menaxhimin e fondeve të politikës së kohezionit të BE-së.

- *Koncentrimi*; Sipas principit të përqendrimit, operacionet strukturore të BE-së janë të koncentruara kryesisht në rajonet më së paku të zhvilluara dhe të cilat kanë më së shumti nevojë për këto fonde.
- *Plotësimi*; Fondet Strukturore nuk duhet të përdoren vetëm për ti zëvendësuar fondet kombëtare por duhet ti plotësojnë shpenzimet ekzistuese publike të vendeve anëtare. Asistenca e rritur e BE-së duhet të rezultojë me së paku rritjen e barabartë në asistencën totale të BE-së dhe asaj kombëtare në vendet anëtare, duke i marrë parasysh aspektet makroekonomike. Financimi nga BE-ja gjithmonë i shtohet financimit kombëtar në mënyrë që vendi të jetë në gjendje ti kaloj kufijtë e imponuar nga kapaciteti i tij financiar. Megjithatë, financimi nga BE-ja nuk ofrohet me qëllimin që vendet të bëjnë kursime në buxhetet e tyre kombëtare. Vendet anëtare bartin përgjegjësinë kryesore për zhvillimin e fushave që hasin në vështirësi. BE-ja iu ndihmon të arrijnë më tepër dhe të korrin rezultate më të mira sesa ato që do ti kishin arritur me forca vetanake.
- *Programimi*; Alokimi i burimeve nga Fondet Strukturore planifikohet dhe programohet në pajtim me planet afatmesme zhvillimore kombëtare. Programimi, në kuptimin e planifikimit të shpenzimeve për disa vite për ti arritur synimet strategjike, ka rezultuar në siguri më të madhe dhe më tepër stabilitet dhe koherencë në politikën e ndjekur dhe në projektet e financuara. Procesi i programimit ka shumë faza, që përfshijnë nivel më të lartë të integritetit dhe bashkëpunimit në nivele të ndryshme, derisa vendimet janë detyruese për të gjitha palët e involvuara. Periudha e programimit është zgjatur dhe ka arritur në 7 vite.
- *Partneriteti*; Kjo nënkupton nivelin më të lartë të mundshëm të bashkëpunimit në mes Komisionit dhe vendeve anëtare gjatë hartimit dhe zbatimit të programeve. Pjesëmarrja e shtuar e sektorit privat, përfshirë këtu edhe partnerët social, si dhe të autoriteteve rajonale dhe lokale në procesin e programimit dhe zbatimit, ka rezultuar me projekte më specifike dhe inovative, ka përmirësuar monitorimin dhe vlerësimin e performancës dhe ka çuar në shpërndarjen më të gjerë të informatave për rezultatet e tyre.
- *Efikasiteti*; Zbatimi, monitorimi dhe efikasiteti i operacioneve strukturore janë kryesisht përgjegjësi e vendeve anëtare. Përmirësimi i efikasitetit është njëri ndër synimet e rregullave të reja rreth operimit të Fondeve Strukturore. Qasja për ta arritur këtë synim është nëpërmjet inkurajimit të programeve që janë menaxhuar me suksesin më të madh.

⁷ Duhet cekur që këto principe udhëzuese vlejné vetëm për menaxhimin e fondeve Strukturore përderisa menaxhimi i Fondit të Kohezionit është i thjeshtëzuar.

Në këtë drejtim është futur edhe një rezervë për performancë të veçantë për të siguruar efikasitetin e asistencës të financuar nga Fondet Strukturore.

- *Subvencionimi* – Organizimi i Fondeve Strukturore është i strukturuar në bazë të prioriteteve rajonale, kombëtare dhe evropiane, përderisa roli i Komisionit është i kufizuar në ato zona ku kërkohet vendimmarrja e përbashkët.

2.3. Instrumentet për Asistencën Para Anëtarësimit: mostrat kryesore dhe implikimet operacionale

Instrumenti për Asistencën Para Anëtarësimit, të formuara në bazë të Rregullores IPA, është dizajnuar si instrument i thjeshtë dhe i pastër që do të zëvendësojë bazat ligjore që ishin në dispozicion më parë në fushat e para anëtarësimit (PHARE, ISPA, SAPARD, Instrumenti i Turqisë, CARDS). IPA është instrumenti financiar i BE-së për procesin e para anëtarësimit për periudhën 2007-2013. Asistenca ofrohet sipas bazave të Partneriteteve Evropiane të vendeve potenciale për kandidim dhe të Partneriteteve të Anëtarësimit të vendeve kandidate.

2.3. Instrumentet për Asistencën Para Anëtarësimit: mostrat kryesore dhe implikimet operacionale

Instrumenti për Asistencën Para Anëtarësimit, i formuar në bazë të Rregullores IPA⁸, është dizajnuar si instrument i thjeshtë dhe i pastër që do të zëvendësojë bazat ligjore që ishin në dispozicion më parë në fushat e para anëtarësimit (PHARE, ISPA, SAPARD, Instrumenti i Turqisë, CARDS). IPA është instrumenti financiar i BE-së për procesin e para anëtarësimit për periudhën 2007-2013. Asistenca ofrohet sipas bazave të Partneriteteve Evropiane të vendeve potenciale për kandidim dhe të Partneriteteve të Anëtarësimit të vendeve kandidate. IPA synon të jetë instrument fleksibil dhe prandaj ofron asistencë që varet nga progresi i vendeve përfituese dhe nevojave të tyre ceket në vlerësimet dhe dokumentet strategjike vjetore të Komisionit.

Vendet përfituese ndahen në dy kategori, varësisht nga statusi i tyre si vende kandidate që janë në proces të anëtarësimit apo si vende potenciale për kandidim që janë pjesë e procesit të stabilizimit dhe asociimit, më saktësisht: vendet kandidate: Kroacia, Maqedonia dhe Turqia; vendet potenciale për kandidim: Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Mali i Zi, Serbia dhe Kosova⁹.

IPA është dizajnuar në atë mënyrë që të adresojë nevojat e vendeve përfituese përbrenda kontekstit të para anëtarësimit në mënyrën më të mirë të mundshme. Synimi kryesor i IPA-së është të përkrah ndërtimin e institucioneve dhe sundimin e ligjit, të drejtat e njeriut, përfshirë liritë themelore, të drejtat e pakicave, barazinë gjinore dhe anti-diskriminimin, reformat administrative dhe ekonomike, zhvillimin ekonomik dhe social, pajtimin dhe rindërtimin, dhe bashkëpunimin rajonal dhe ndërkufitar.

Për të siguruar veprim të fokusuar, të efektshëm dhe koherent, IPA përbëhet nga pesë komponente, dhe secila prej tyre përfshin prioritete të definuara sipas nevojave të vendeve përfituese.

⁸ Rregullorja e Këshillit (EC) Nr. 1085/2006 e themelon Instrumentin për Asistencë Para Anëtarësimit për Maqedoninë, Kroacinë, Turqinë, Shqipërinë, Bosnje dhe Hercegovinën, Malin e Zi, Serbinë dhe Kosovën.

⁹ Kosova siç definohet nga Rezoluta 1244 e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara.

Komponentët e parë përfshijnë të gjitha vendet përfituese, më saktësisht vendet candidate dhe vendet potenciale për kandidim:

- *Komponenti i Parë*; “përkrahja për tranzicion dhe ndërtim të institucioneve”, që ka për synim zhvillimin e kapaciteteve dhe ndërtimin e institucioneve;

Komponenti i Dytë; “bashkëpunimi ndërkufitar”, që synon përkrahjen e vendeve përfituese në fushën e bashkëpunimit ndërkufitar në mes tyre, me Vendet Anëtare apo përbrenda kornizës së veprimeve ndërkufitare dhe ndër-rajonale.

Tri komponentët tjera përfshijnë vetëm vendet candidate:

- *Komponenti i Tretë*; “zhvillimi rajonal”, synon përkrahjen e përgatitjeve të vendeve për zbatimin e politikës së kohezionit të Komunitetit, dhe në veçanti për Fondin Rajonal Zhvillimor Evropian dhe Fondin e Kohezionit;
- *Komponenti i Katërt*; “zhvillimi i burimeve njerëzore”, që përfshin përgatitjet për politikën e kohezionit dhe Fondin Social Evropian;
- *Komponenti i Pestë*; “zhvillimi rural”, që përfshin përgatitjet për politikën e përbashkët bujqësore dhe politikën e lidhura dhe për Fondin Bujqësor Evropian për Zhvillim Rural (EAFRD).

Vendet candidate prandaj përgatiten për zbatimin e plotë të *acquis* të Komunitetit në kohën e anëtarësimit, derisa vendet potenciale për kandidim inkurajohen të rreshtohen gjithnjë e më tepër me *acquis* e Komunitetit. Sa i përket natyrës së masave që ofron për të dy grupet e vendeve, vendet potenciale për kandidim kanë qasje në masat që janë të ngjashme me ato që ofrohen në tri komponentët e fundit, por përbrenda kornizës së dy komponentëve të parë. Dallimi qëndron në mënyrën si zbatohen këto masa, meqë për komponentët për përgatitjen për zbatimin e fondeve strukturore dhe bujqësore vendet përfituese duhet ti menaxhojnë fondet e Komunitetit në mënyrë të decentralizuar.

Korniza e përgjithshme politike dhe financiare e IPA-së¹⁰

IPA është elementi për asistencë financiare i një strategjie më të gjerë që synon modernizimin e shoqërive të vendeve përfituese, si në aspekt të përmirësimit të kushteve jetësore të njerëzve poashtu edhe në aspektin e përgatitjes për dhe zbatimin e *acquis communautaire* të BE-së. Kjo asistencë duhet të shihet në kontekstin politik të zhvillimit të marrëdhënieve në mes të Bashkimit dhe vendeve përfituese. Meqë synon krijimin e aftësive afatgjate, transferi i përvojave dhe aftësive duhet në rast të objektivave kontradiktore të ketë përparësi mbi krijimin e kushteve të mira fizike. Për ta arritur këtë synim strategjik, IPA kërkon involvimin e e afërt të qeverive të vendeve përfituese gjatë tërë procesit të zbatimit, duke filluar në fazën e programimit shumë-vjeçar.

¹⁰ Ky nënkaptull është përmbledhje e elementeve të zgjedhura relevante nga Udhëzuesi për Komponentin e IPA-së për Tranzicion dhe Ndërtim të Institucioneve, Komisioni Evropian, 2006 dhe Rregullorja e Komisionit (EC) Nr. 718/2007 e 12 korrikut 2007 që zbaton Rregulloren e Këshillit Nr. 1085/2006

Dokumenti themelor politik për përcaktimin e prioritetëve për programim do të jenë Partneritetet Evropiane (për vendet potenciale për kandidim) dhe Partneritetet për Anëtarësim (për vendet candidate), hartimi i të cilave bazohet në konsultimet me vendet përfituese. Çdo azhurnim i prioritetëve të asistencës do të caktohet duke pasur parasysh Raportet e Rregullta në veçanti dhe Dokumentin Strategjik që është pjesë e *pakos vjetorë të Zgjerimit*¹¹.

Partneritetet e Anëtarësimit të arritura nga Këshilli për çdo vend aplikant sjellin në një dokument prioritetet për ndihmë të ofruar nga Bashkësia Evropiane, kushtet për miratimin e financimit dhe prioritetet për të gjithë sektorët e ligjit të Komunitetit (acquis). Partneritetet e anëtarësimit formojnë bazën për programimin e asistencës para anëtarësimit nga fondet e Komunitetit. Partneritetet e Anëtarësimit caktojnë prioritetet afatshkurtë dhe afatmesme për përgatitjet për anëtarësim në BE. Partneritetet e Anëtarësimit freskohen rregullisht për tu përshtatur me prioritetet e nevojave specifike të vendeve dhe fazës së përgatitjes. Partneritetet e Anëtarësimit janë prezantuar për: Maqedoninë, Kroacinë dhe Turqinë.

Partneritetet evropiane hartohen rregullisht dhe identifikojnë prioritetet dhe obligimet që duhet përmbushur vendi i caktuar. Asistenca financiare e BE-së duhet të orientohet drejt prioritetëve të përcaktuara nga këto partneritete. Ato i udhëheqin reformat në vendet potenciale për kandidim duke caktuar veprime konkrete që nevojiten për arritjen e progresit në planin afatshkurtër dhe afatmesëm. Asistenca e BE-së është e orientuar drejt prioritetëve të Partneritetit. Partneritetet Evropiane janë prezantuar për: Shqipërinë, Bosnjën dhe Hercegovinën, Serbinë, Malin e Zi dhe Kosovën.

Dokumenti strategjik prezanton politikën e përgjithshme të zgjerimit të Komisionit për vendet candidate dhe vendet potenciale për kandidim në një dokument të vetëm të botuar një herë në vit. Për çdo vend, dokumenti strategjik shënon progresin e arritur, strategjinë e anëtarësimit dhe para anëtarësimit, dhe përkrahjen për reforma siç është asistenca e BE-së dhe instrumentet financiare. Dokumenti strategjik poashtu cakton një udhërrëfyes për realizimin e perspektivës së vendeve të Ballkanit Perëndimor për anëtarësim në BE, cakton fazat dhe kushtet e lidhura me çdo fazë.

Komisioni rregullisht i dorëzon Këshillit raporte mbi progresin e arritur nga vendet candidate dhe vendet potenciale për kandidim në rrugën e drejt BE-së, përfshirë këtu zbatimin e standardeve të BE-së. Këto raporte shërbejnë si bazë për konkluzionet dhe rekomandimet e Komisionit në dokumentin strategjik dhe synojnë ti mundësojnë Këshillit Evropian të vendos rreth hapave të ardhshëm.

*Korniza dëshmuese shumë-vjeçare financiare (MIFF)*¹² shërben si bazë financiare për programimin e asistencës së Komunitetit. Korniza paraqet një pasqyrë të pakos totale të asistencës nën IPA-në, sipas vendit dhe komponentit. MIFF është themeluar për një periudhë tre-vjeçare. MIFF i prezantohet çdo vit Këshillit dhe Parlamentit Evropian.

¹¹ Komunikatë nga Komisioni për Parlamentin dhe Këshillin e Evropës, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2007-2008, Bruksel, 6.11.2007

¹² Komunikatë nga Komisioni për Këshillin dhe Parlamentin e Evropës Instrumenti për Asistencë Para Anëtarësimit (IPA) Korniza financiare shumëvjeçare për 2009-2011 Bruksel, 6.11.2007

Komisioni dhe vendi përfitues do të arrijnë një *Marrëveshje Kornizë (FwA)*, e cila ka fuqinë e traktatit ndërkombëtar dhe prandaj ka supremaci mbi legjislacionin kombëtar të vendit përfitues. Në IPA, kjo formon bazën e marrëdhënies në mes të Komunitetit dhe vendit përfitues. FwA është bazë për themelimin e institucioneve të nevojshme përbrenda vendit përfitues për marrjen e asistencës IPA (NF, NAO, NIPAC, autoriteti i auditimit, komisioni i përbashkët për monitorim i IPA-së dhe koordinatorin sektorial për komponentët e zhvillimit rajonal dhe burimeve njerëzore). Për më tepër, FwA cakton kushtet për menaxhimin e suksesshëm financiar të asistencës së BE-së, si dhe të obligimeve që burojnë prej saj. Marrëveshja Kornizë poashtu cakton kushtet për akordimin e plotë apo të pjesshëm të menaxhimit të asistencës së BE-së për vendin përfitues.

Planifikimi strategjik

Dokumentet indikative planifikuese shumëvjeçare (MIPD) sigurojnë bashkërendimin dhe koherencën e nevojshme në mes komponentëve të ndryshme të IPA-së. Ato përcaktojnë për vendin e caktuar, se si prioritetet – e caktuara në partneritetin e anëtarësimit, *Programi Kombëtar për Miratimin e Acquis (NPAA)* apo *Plani Kombëtar për Veprim*, pakoja e zgjerimit (raportet e rregullta) dhe kornizat e negociatave – përkthehen në veprime specifike përbrenda komponentëve relevante të IPA-së. MIPD prezantojnë fushat e intervenimit dhe prioritetet kryesore që vendi përfitues pritet ti zhvilloj në hollësi në dokumentet e programimit. Në këtë mënyrë, MIPD siguron koherencën dhe bashkërendimin e nevojshëm në mes komponentëve.

Programet Kombëtare hartohen në bazë të projekt propozimeve nga vendi përfitues, i cili merr parasysh principet dhe prioritetet e përcaktuara në dokumentet indikative planifikuese shumëvjeçare. Pas diskutimeve mbi programimin, arrihet marrëveshja në mes të Komisionit dhe vendit përfitues për veprimet specifike që do të financohen nga IPA përbrenda fushave kryesore të identifikuara në MIPD. Pastaj, vendi përfitues dorëzon projekte të hollësishme.

Në bazë të këtyre projekteve, shërbimet e Komisionit pastaj hartojnë çdo vit *Propozimet Financiare (PF)*. Propozimet Financiare dhe projektet e tyre përbëjnë dokumentin kryesor për programim. Pas konsultimeve në mes shërbimeve, Propozimet Financiare i dorëzohen Komisionit të IPA-së për shqyrtim, derisa projektet i dorëzohen Komisionit vetëm për informim. Sapo Komisioni i IPA-së të shpreh mendimin favorizues, Komisioni e merr Vendimin Financiar dhe *Marrëveshja për Financim (MF)* nënshkruhet me vendin përfitues, që ofron baza ligjor për zbatimin e programit. Programi pastaj zbatohet siç është përshkruar në projektet, që janë dokumentet kyçe për zbatim.

Për tu anëtarësuar në BE një vend duhet të jetë në gjendje të bashkëpunoj me vendet e tjera në fushat e interesit të përbashkët. *Programet rajonale* janë dizajnuar për ti përkrahur këto iniciativa dhe për ti forcuar përvojat multilaterale në vendet përfituese. *Programet për shumë vende* ofrojnë përkrahje në fushat e politikave kyçe, siç është përgatitje e projekteve, dhe përkrahja për shoqërinë civile dhe për doganat. Disa programe për shumë vende janë aktualisht në funksion, siç është TAIEX, Sigma, Statistics, si dhe programet që zbatohen në bashkëpunim me EIB, EBRD dhe CEB që ofrojnë përkrahje për ndërmarrjet e vogla dhe të mesme, financimin komunal dhe infrastrukturën komunale. Koordinatorët e vendeve

përfituese duhet të sigurojnë që ekziston koherenca e plotë në mes programeve kombëtare dhe programeve për shumë vende në ata sektorë ku operojnë të dyja programet dhe kjo duhet të pasqyrohet në MIPD dhe në programin e vendit.

Karakteristikat kryesore të secilës prej pesë komponentëve të IPA-së

Komponenti për asistencë gjatë tranzicionit dhe për ndërtim të institucioneve (TAIB Komponenti i Parë); Komponenti TAIB vlen për vendet potenciale për kandidim dhe për vendet candidate. Në përgjithësi, komponenti TAIB iu ndihmon vendeve të zhvillojnë kapacitetet e tyre administrative dhe gjyqësore. Komponenti TAIB poashtu iu ndihmon vendeve të përmbushin kriteret politike, ekonomike dhe ato që ndërlidhen me *acquis* për anëtarësim (Kriteret e Anëtarësimit). Masat për ndërtimin e institucioneve dhe investimet që ndërlidhen me këto masa janë në dispozicion të të gjitha vendeve përfituese.

Komponenti TAIB poashtu ju mundëson të gjitha vendeve përfituese të marrin pjesë në Programet e Komunitetit dhe të përgatiten për pjesëmarrje në Agjencitë e Komunitetit, që formojnë një aspekt të rëndësishëm të *acquis communautaire*.

Për *vendet potenciale për kandidim*, asistenca nga komponenti TAIB synon të ndihmojë stabilizimin, rindërtimin dhe pajtimin dhe të promovojë zhvillimin ekonomik dhe social të Ballkanit Perëndimor (ngjashëm me objektivat e CARDS). Meqë komponentët III, IV dhe V mbesin të rezervuara për vendet candidate, është me rëndësi të ceket që për vendet potenciale për kandidim nën komponentën e Asistencës gjatë Tranzicionit dhe Ndërtimit të Institucioneve, mund të ofrohet qasja në masat e natyrës së ngjashme me ato nën komponentët III, IV dhe V.

Për *vendet candidate*, komponenti TAIB kryesisht përkrah aktivitetet për ndërtimin e institucioneve (përfshirë këtu edhe investimet në infrastrukturën rregullative) që do ta përgatisin vendin kandidat të marrë përsipër obligimet e anëtarësimit dhe t'i ndihmojë në adoptimin e *acquis communautaire*.

Përkrahja e komponentës TAIB për vendet candidate dallon nga asistenca për vendet potenciale për kandidim sepse ka më pak theks në stabilizim dhe tranzicion dhe sepse synon adoptimin dhe zbatimin e plotë të *acquis* dhe jo vetëm rreshtimin progresiv me të.

Ekzistojnë nëntë forma të asistencës para anëtarësimit për vendet potenciale për kandidim dhe për vendet candidate. Forma e nëntë është e hapur vetëm për vendet potenciale për kandidim. Ajo përbëhet nga investimet për kohezionin ekonomik dhe social, investimet për zhvillimin rajonal dhe rural dhe për zhvillimin e burimeve njerëzore.

*Binjakëzimi dhe Drita e Binjakëzimit*¹³ janë instrumentet kryesore të Ndërtimit të Institucioneve. Ato bazohen në bashkëpunimin në mes të administratave publike në Vendet

¹³ Broshura për Binjakëzim e Komisionit Evropian, 2006

Anëtare dhe Vendet Kandidate dhe përqendrohen në arritjen e rezultateve të detyrueshme për kapacitetin për të zbatuar pjesë të *acquis communautaire*.

Natyra, sfera dhe përmbajtja e asistencës *TAIEX*¹⁴ janë zgjeruar në mënyrë progresive që nga viti 1996 për të përkrahur përafrimin e legjislacionit kombëtar me ligjet e BE-së, dhe zbatimin e këtij legjislacioni. Aktivitetet e TAIEX-it përfshijnë seminare, workshope, mobilizimin e ekspertëve dhe vizita studimore, ofrimin e mjeteve dhe produkteve informative, përkthimin dhe bashkërendimin dhe monitorim dhe bashkëpunim të ngushtë me Vendet Anëtare dhe me shërbimet e Komisionit.

Gjatë programimit, duhet bërë një analizë të kujdesshme se a është më mirë të përkrahet ndërtimi i institucioneve me anë të Binjakëzimit apo *Asistencës Teknike (AT)*. Programimi duhet ti jap përparësi Binjakëzimit, si mënyra më e mirë e transferimit të aftësive nga sektori publik, për ofrimin e asistencës për Ndërtimin e Institucioneve, por Asistenca Teknike (përfshirë konsulentët komercial, universitetet, OJQ-të, etj) mund të përdoret aty ku Binjakëzimi nuk është i përshtatshëm.

Në rrethana të jashtëzakonshme, asistenca mund të ofrohet edhe në formë të *përkrahjes buxhetore*. Kjo përkrahje synon korrigjimin e problemeve strukturore që janë kyçe për suksesin e objektivave të asistencës së Komisionit Evropian në një sektor specifik, për shembull për reformat në sistemin e pensioneve. Kjo asistencë kërkon që objektivat precize të monitorohen për së afërmi, mundësisht me përfshirjen edhe të Drejtorateve tjera të Përgjithshme të Komisionit.

Përkrahja substanciale, në bashkëpunim të ngushtë me ndërtimin e institucioneve, është e nevojshme për *ofrimin e pajisjeve (investimeve për Acquis)* që në mënyrë të drejtpërdrejt e ndihmon një institucion ti kryej funksionet e tij për një pjesë të *Acquis*.

Skemat e Granteve-Shoqëria Civile nën Komponentën e Parë të IPA-së do të synojnë të kontribuojnë në konsolidimin dhe zgjerimin e reformave politike dhe rreshtimit pranë BE-së dhe për forcimin e kontakteve dhe shkëmbimin e përvojave në mes të shoqërisë civile në Vendet Anëtare dhe vendit përfitues. Partitë politike nuk janë të përfshira në financim.

¹⁴ Zyra për Shkëmbimin e Asistencës Teknike është pjesë e Zgjerimit DG dhe njëra prej instrumenteve më të fuqishme për përshtetimin e procesit të harmonizimit dhe përafrimit me *Acquis*

Përkrahja për Vendet Potenciale për Kandidim në kohezionin Ekonomik dhe Social, Burimet Rajonale dhe Njerëzore dhe Zhvillimin Rural (llojet e asistencës - IPA III, IV dhe V) – përkrahja me anë të Investimeve dhe skemat e Granteve. Për vendet potenciale për kandidim, IPA parasheh përkrahje për zhvillimin e politikave dhe investimeve në fushat e kohezionit ekonomik dhe social, përfshirë por jo vetëm afrimin drejt burimeve rajonale dhe njerëzore dhe politikave të zhvillimit rural që janë të zbatueshme në fazën e anëtarësimit. Në këtë mënyrë, vendet potenciale për kandidim mund të përfitojnë nga masat që janë të ngjashme me ato të parapara në komponentët IPA III, IV dhe V për vendet kandidate, por pa kërkesat menaxhuese që vlejné për këto komponente. Objektivat vijuese mund të përkrahen në bazë të strategjive të qarta të qeverisë:

- Përkrahja për *formulimin e politikave dhe për zhvillimin e kapaciteteve administrative* duhet të ofrohet për çdo objektivë sipas nevojës.
- Përmirësimi i *infrastrukturës* që është tejet e rëndësishme për zhvillimin e aktiviteteve ekonomike dhe kohezionit social, përfshirë nivelin lokal dhe rajonal, duke kontribuar kështu në zhvillimin rajonal.
- Përmirësimi i *standardeve të ambientit*, me anë të bashkëfinancimit të infrastrukturës me vëmendje të posaçme në forcimin e principit që ndotësi duhet të paguaj dhe në adresimin e efekteve ndërkufitare (internalizimi i efekteve të jashtme).
- *Forcimi i zhvillimit rural*, me anë të zhvillimit të aftësive konceptuale, aftësive për programimin strategjik dhe aftësive zbatuese, duke i përkrahur masat që e forcojnë prodhimtarinë, përpunimin dhe shpërndarjen, si dhe duke u kujdesur për zgjerimin e interesave ekonomike në zonat rurale.
- Forcimi i *zhvillimit të burimeve njerëzore* (aktivitete të ngjashme me ato të Fondit Social Evropian), për shembull për përkrahjen e punësimit dhe përfshirjes sociale.

Komponenti i bashkëpunimit ndërkufitar (Komponenti i II CBC): Komponenti i bashkëpunimit ndërkufitar do të ofroj asistencë për bashkëpunimin ndërkufitar në mes një apo më tepër vendeve anëtare dhe një apo më tepër vendeve përfituese si dhe për bashkëpunimin ndërkufitar në mes dy apo më tepër vendeve përfituese.

Asistenca e Komunitetit do të synoj forcimin e bashkëpunimit ndërkufitar nëpërmjet iniciativave të përbashkëta lokale dhe rajonale, duke i kombinuar objektivat e ndihmës së jashtme dhe objektivat e kohezionit ekonomik dhe social.

Komponenti i bashkëpunimit ndërkufitar mund poashtu të përkrah pjesëmarrjen e rajoneve që i përmbushin kushtet të vendeve përfituese në programet trans-nacionale dhe ndër-rajonale të objektivës për bashkëpunimin territorial evropian të Fondeve Strukturore dhe në programet multilaterale të gjirit detar.

Për qëllimet e bashkëpunimit ndërkufitar, *zonat që i përmbushin kushtet* për financim do të jenë me sa vijon:

- Rajonet e nivelit 3 NUTS¹⁵ apo, në mungesë të klasifikimit NUTS, zonat ekuivalente përgjatë kufijve tokësor në mes të Komunitetit dhe vendeve përfituese;
- Rajonet e nivelit 3 NUTS apo, në mungesë të klasifikimit NUTS, zonat ekuivalente përgjatë kufijve detar në mes të Komunitetit dhe vendeve përfituese të ndara sipas rregullit të përgjithshëm në maksimum prej 150 kilometrash, duke marrë parasysh përshtatjet eventuale që duhen bërë për të siguruar koherencën dhe vazhdimësinë e bashkëpunimit.

Komponenti i zhvillimit rajonal (Komponenti RD III); Ky komponent mund të përkrah operacionet në bazë të këtyre prioritetëve: infrastrukturën e transportit, në veçanti ndërlidhjen dhe funksionimin e rrjeteve kombëtare, dhe në mes rrjeteve kombëtare dhe trans-evropiane; masat ambientale që kanë të bëjnë me menaxhimin e plehrave, furnizimin me ujë, ujërat e zeza urbane dhe kualitetin e ajrit; rehabilitimin e zonave dhe tokave të kontaminuara; zonat që kanë të bëjnë me zhvillimin e qëndrueshëm që paraqesin përfitime për ambientin, më saktësisht përdorimi i efektshëm i energjisë dhe energjia e përtërirë; operacionet që stimulojnë konkurrencën rajonale dhe ambientin produktiv, dhe inkurajojnë krijimin dhe mbrojtjen e punësimit të qëndrueshëm, përfshirë në veçanti:

Komponenti i zhvillimit të burimeve njerëzore (Komponenti HRD IV); Do të kontribuoj në forcimin e kohezionit ekonomik dhe social si dhe për prioritetet e Strategjisë Evropiane për Punësim në fushën e punësimit, arsimit dhe trajnimit dhe kohezionit social.

Në veçanti, ky komponent do të mbulojë asistencën për persona dhe do të përqendrohet në ngritjen e përshtatshmërisë së punëtorëve, ndërmarrjeve dhe ndërmarrësve, do të rris qasjen e atyre që kërkojnë punë dhe njerëzve joaktiv në punësim dhe në përfshirjen e qëndrueshme në tregun e punës, do të inkurajojë të pjekurit aktiv dhe të zgjas jetën punuese, dhe të zgjerojë e të rris investimet në kapitalin njerëzor.

Vendet përfituese do të themelojnë, në bazë të dokumentit planifikues shumëvjeçar, një kornizë koherente strategjike që do të diskutohet pastaj me Komisionin. *Korniza koherente strategjike* do të jetë një dokument referimi për programimin e komponentës së zhvillimit rajonal dhe komponentës për zhvillimin e burimeve njerëzore.

Komponenti i zhvillimit rural (Komponenti V); Asistenca në bazë të Komponentës për Zhvillimin Rural do të kontribuoj në përmirësimin e efikasitetit të tregut dhe zbatimin e standardeve të Komunitetit; në veprimet përgatitore për zbatimin e masave bujqësore dhe ambientale dhe strategjive lokale për zhvillimin rural; dhe në zhvillimin e ekonomisë rurale.

¹⁵ Nomenklatura e Njësiave Territoriale për Statistika (NUTS) niveli i 3-të kanë të drejtë të marrin asistencë IPA për Bashkëpunim Ndërkufitar

Asistenca e lartpërmendur do të jepet nëpërmjet investimeve në pronat bujqësore për të ristrukturuar dhe përmirësuar standardet e Komunitetit; përkrahjes për themelimin e grupeve prodhuese; investimeve në përpunimin dhe marketingun e produkteve bujqësore dhe produkteve të peshkut për të ristrukturuar këto aktivitete dhe për të ngritur në nivelin e standardeve të Komunitetit; veprimet për përmirësimin e ambientit dhe zonave rurale; përgatitja dhe zbatimi i strategjive lokale për zhvillim rural; zgjerimi dhe zhvillimi i aktiviteteve rurale ekonomike; përmirësimi i trajnimit.

Menaxhimi dhe sistemet e kontrollit të IPA-së¹⁶

Pika kyçe e IPA-së nuk është “ta kryej punën”, por ti transferoj aftësitë dhe përvojat tek vendet partnere. Gjatë kohëzgjatjes së këtij instrumenti, pritët që menaxhimi i decentralizuar do të jetë standard edhe për vendet potenciale për kandidim. Megjithatë, vendet potenciale për kandidim fillimisht do të jenë nën menaxhim të centralizuar, me fokus të qartë për të ndihmuar vendet që gradualisht të marrin më tepër përgjegjësi dhe të ecin drejt menaxhimit të decentralizuar.

Çdo vend prandaj duhet të ketë strategji specifike, plane të veprimet dhe korniza kohore për të ecur drejt decentralizimit, dhe në të njëjtën kohë ti përgatisin autoritetet kombëtare të kenë kapacitetet adekuate për përgjegjësitë e shtuara në këtë fushë.

Në princip, menaxhimi tërësisht i decentralizuar, më saktësisht menaxhimi i decentralizuar me kontroll ex-post e jo ex-ante (d.m.th EDIS sipas kushteve PHARE/ISPA), duhet të ndiqet kudo që është e mundur, varësisht nga kapacitetet administrative të vendeve përfituese, dhe duhet të konsiderohet si synimi final.

Menaxhimi i centralizuar mund të marrë format vijuese:

- *Menaxhimi i drejtpërdrejt i centralizuar në formë të zbatimit nga shërbimet e Komisionit në Seli;*
- *Menaxhimi i dekoncentruar i centralizuar në formë të zbatimit nga Delegacioni i Komisionit në vendin përfitues;*
- *Menaxhimi i tërthortë i centralizuar në formë të zbatimit nga agjencitë e Komunitetit, trupat e Komunitetit apo sektori publik kombëtar.*

Sistemi i Decentralizuar i Menaxhimit (SDM) përfshin transferin e përgjegjësisë nga Komisioni të Autoriteti Kontraktues i vendit përfitues. Autoriteti Kontraktues merr përgjegjësinë për procesin e tenderimit dhe kontraktimit, si dhe për menaxhimin financiar dhe administrativ të projekteve.

¹⁶ Rregullorja e Komisionit (EC) Nr. 718/2007 e 12 korrikut 2007 që e zbaton Rregulloren e Këshillit Nr. 1085/2006

Para se të vendosë ti transferojë fuqitë menaxhuese për një komponent, program apo masë të vendit përfitues, Komisioni do të vërtetojë që ky vend i ka përmbushur kushtet; në veçanti për sistemet e menaxhimit dhe kontrollit, dhe që janë vendosur akreditimet.

Zyrtari kompetent për akreditim do të jetë përgjegjës për akreditimin e zyrtarit kombëtar për autorizim. Akreditimi i këtij zyrtari do ta përfshij fondin kombëtar. Zyrtari për autorizim do të jetë përgjegjës për akreditimin e strukturave operuese. Zyrtari për autorizim do ta njoftoj Komisionin për akreditimin e strukturave operuese dhe do të ofroj të gjitha informatat e nevojshme të kërkuara nga Komisioni, përfshirë këtu edhe përkrahimin e sistemeve të menaxhimit dhe kontrollit.

Para transferit të fuqive menaxhuese, Komisioni do ti rishikojë akreditimet dhe do të ekzaminojë procedurat dhe strukturat e cilido trup apo autoritet përbrenda vendit përfitues.

Decentralizimi pa *ex ante* kontroll nga Komisioni do të jetë synim për zbatimin e të gjitha komponentëve të IPA-së ku asistenca zbatohet në mënyrë të decentralizuar. Koha për arritjen e këtij synimi mund të dallojë varësisht nga komponenti i IPA-së.

Për ta vendosur një Sistem të plotë të Decentralizuar të Menaxhimit (SDM), nevojitet një strukturë e dizajnuar në mënyrë specifike. Vendi përfitues do të emërojë këto trupa dhe autoritete të ndryshme:

- Një koordinator kombëtar për IPA (NIPAC),
- Një koordinator sektorial për komponentin e zhvillimit rajonal dhe komponentin e zhvillimit të burimeve njerëzore (SCO),
- Një zyrtar kompetent për akreditim (CAO),
- Një zyrtar kombëtar për autorizim (NAO),
- Një fond kombëtar (NF),
- Një strukturë operative në bazë të komponentit apo programit të IPA-së (CFCD dhe SPOs),
- Një autoritet për auditim (AA).

3. Asistenca në dispozicion e Bashkimit Evropian për Kosovën për fushën e kohezionit ekonomik dhe social

3.1. Zhvillimi i asistencës deri në vitin 2006¹⁷

Kosova ka përfituar nga asistenca e Komunitetit që nga viti 1998 nën disa instrumente përfshirë asistencën e rregullt teknike, ndihmën humanitare, përkrahjen e jashtëzakonshme financiare dhe financimin e Shtyllës së Katërt të UNMIK-ut¹⁸. Që nga viti 2000, programi CARDS ka qenë instrumenti kryesor financiar për Kosovën, ku programet janë zbatuar kryesisht nga Agjencioni Evropian për Rindërtim.

Deri më sot, asistenca e BE-së, përfshirë këtu edhe asistencën nga vendet anëtare të BE-së, ka arritur në 2.6 miliardë € Prej këtij totali, asistenca e Komunitetit Evropian arrin në pothuajse 1.8 miliardë € në periudhën prej vitit 1999 dhe ka përfshirë (i) CARDS dhe përkrahjen tjetër nga Komuniteti Evropian me 1,174 milion €, (ii) përkrahjen për Shtyllën e Katërt të UNMIK-ut me 126 milion €, (iii) asistencën e jashtëzakonshme financiare (përfshirë përkrahjen buxhetore) me 115 milion €, dhe (iv) asistencën humanitare (për periudhën 1999-2002) me 378 milion.

Në fazën pas konfliktit, u iniciua një program urgjent për infrastrukturën fizike dhe për stabilizim. Ky program përfshinte: rindërtimin e mbi 16,000 shtëpive; rehabilitimin e ujësjellësve dhe sistemeve të kanalizimit; ujtjen e mbi 10,000 hektarëve të tokës bujqësore; riparimin e mbi 400 kilometrave rrugë dhe 16 urave; kompletimin e projekteve të infrastrukturës komunale; dhe ndërtimin e gjashtë rajoneve për hedhjen e mbeturinave sipas standardeve të BE-së dhe impiantin e parë në Kosovë për trajtimin e ujërave të zeza. Megjithatë, infrastruktura në Kosovë ende ka nevojë të shprehur për përkrahje.

Investimet kapitale (mbi € 400 milion investime nga Komuniteti Evropian) ndihmuan në rehabilitimin e sektorit gjysmë të shkatërruar të energjisë në Kosovë. Fondet e Komunitetit Evropian kanë përkrahur importin e energjisë elektrike dhe riparimin kapital të termocentralit Kosova B, të minierave të qymyrit, sistemeve të transmetimit, rrjeteve të distribuimit, dhe të impianteve për ngrohje qendrore. Asistenca e Komunitetit Evropian poashtu synonte menaxhimin dhe ndërtimin e kapaciteteve në sektorin e energjisë dhe ta përkrahte pjesëmarrjen e Kosovës në Komunitetin e Energjisë për Evropën Juglindore. Megjithatë, kërkesat për investime janë shumë më të mëdha, poashtu edhe nevoja për të përkrahur menaxhimin e mirëfilltë që do të siguronte zbatueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e këtij sektori.

Asistenca e Komunitetit Evropian gradualisht është zhvilluar dhe tash pasqyron dhe përkrah pjesëmarrjen e Kosovës në *Procesin e Stabilizimit dhe Asociimit*, për ti përmbushur prioritetet e Partneritetit Evropian dhe për të përkrahur zbatimin e standardeve të Kombeve të Bashkuara për Kosovën. Në partneritet me qeverinë, UNMIK-un, vendet anëtare të BE-së, institucionet ndërkombëtare financiare dhe donatorët e tjerë, asistenca aktuale përqendrohet në: forcimin e sundimit të ligjit; ndërtimin e aftësive teknike dhe kapaciteteve të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes (Kuvendi i Kosovës, ministritë, dhe komunat) për të hartuar dhe zbatuar reforma dhe strategji koherente dhe legjislacionin e pajtueshëm me BE-në dhe ti

¹⁷ Zyra e Komisionit Evropian për Evropën Juglindore/Banka Botërore Bruksel, Votimi i Donatorëve për Kosovën (nën Rezolutën e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara 1244), mars 31, 2006

¹⁸ UNMIK – Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë

përbushin mandatet e tyre. Zhvillimi ekonomik dhe krijimi i vendeve të qëndrueshme të punës për komunitetet e Kosovës; përkrahja për procesin e kthimit dhe integrimin e qëndrueshëm të pakicave ishte një fushë tjetër prioritare për përkrahje.

Kosova përfiton edhe nga programi rajonal CARDS për përkrahjen e veprimeve të interesit të përbashkët në rajonin e Ballkanit Perëndimor, për shembull në fushat e infrastrukturës, ndërtimit të institucioneve, arsimit të lartë (p.sh. Tempus) dhe bashkëpunimit ndërkufitar. Megjithatë, deri më sot aftësitë dhe kapacitetet e Kosovës për të marrë pjesë plotësisht në programet rajonale kanë qenë të kufizuara. Për shkak të rëndësisë së bashkëpunimit rajonal, një objektiv tjetër është të përkrahet pjesëmarrja e plotë e Kosovës në aktivitetet rajonale të Ballkanit Perëndimor, përfshirë bashkëpunimin ndërkufitar me vendet fqinje.

Asistenca e dhënë në periudhën e kaluar ka ndihmuar në stabilizimin e Kosovës. Megjithatë, nevojitet asistenca e vazhdueshme, e përqendruar dhe e bashkërenduar për të krijuar kushte për zhvillimin e qëndrueshëm politik dhe socio-ekonomik pas zgjidhjes së statusit. Përvoja me asistencën e kaluar të Komunitetit Evropian ka treguar që asistenca e ardhshme nën IPA-në duhet ti ketë parasysh këto *mësime të mësuara*¹⁹:

- Asistenca e Komunitetit Evropian duhet të jetë e ndërlidhur me planet zhvillimore dhe planet e veprimit të Kosovës, p.sh. plani i veprimit për zbatimin e prioritetëve të Partneritetit Evropian dhe *Planin dhe Strategjinë Zhvillimore të Kosovës (PSZHK)*, përfshirë edhe planet dhe strategjitë sektoriale. Projektet, që nuk përputhen me dokumentet strategjike, duhet të refuzohen apo të përfshihen në këto programe vetëm në kushte të jashtëzakonshme.
- Bashkërendimi është parakusht për asistencën efikase. Kjo do të kërkoj përpjekje të shtuara nga institucionet e Kosovës që të vendosin një lidhje në mes nevojave të tyre zhvillimore dhe asistencës së Komunitetit Evropian, bashkërendimit efikas të donatorëve dhe bashkëpunimit të përmirësuar përbrenda IPVQ-ve. Koordinatorin e IPA-së në Kosovë do të jetë përgjegjës për koherencën dhe përputhjen e asistencës së IPA-së me projektet lokale dhe me donatorët tjerë. Plani i Veprimit i Kosovës për zbatimin e Partneritetit Evropian do të specifikojë nën-sektorët ku asistenca e IPA-së mund të përdoret dhe se si do të përputhej kjo asistencë me financimin nga donatorët e tjerë dhe nga buxheti i Kosovës.
- Pronësia e shtuar lokale mbi asistencën e Komunitetit Evropian në Kosovë është esenciale për shfrytëzimin efikas të kësaj përkrahjeje, dhe për arritjen e rezultateve të miratuara në linjë me standardet e BE-së. Prandaj, duhet të përmirësohen kapacitetet e autoriteteve kosovare për planifikim dhe përgatitje të projekteve. Përbrenda programeve duhet të planifikohet asistenca e vazhdueshme për ndërtimin e institucioneve.
- Derisa Kosova i afrohet gjithnjë e më tepër Evropës dhe përafrimi me *acquis communautaire* bëhet gjithnjë e më relevant, implikimet administrative dhe financiare për administratën kosovare si rezultat i përafrimit me *acquis* duhet të merren në konsideratë gjatë ofrimit të asistencës teknike dhe radhitja e kësaj asistence duhet të shihet në dritë të burimeve të pamjaftueshme buxhetore.

¹⁹ Vendimi i Komisionit i datës 01/06/07 për Dokumentin Planifikues Indikativ Shumëvjeçar (MIPD) për periudhën 2007-2009 për Kosovën sipas Rezolutës 1244 dhe MIPD

Kapaciteti absorbues i administratës duhet të merret parasysh edhe gjatë dizajnit të programeve për asistencë teknike për të arritur maksimumin e përfitimeve nga asistenca e ofruar. Në këtë kontekst, duhet të merret parasysh përkrahja e fokusuar për përmirësimin e menaxhimit dhe zhvillimit të burimeve njerëzore në administratën kosovare. Është me rëndësi të zhvillohen mekanizma për vlerësim të brendshëm për vlerësimin e kapacitetit institucional të administratës kosovare.

Një numër i vendeve anëtare të BE-së, institucionet financiare ndërkombëtare, organizatat e tjera dhe donatorët bilateral janë aktiv në Kosovë. Bashkërendimi i ngushtë dhe ndarja e detyrave me donatorët e tjerë sigurohet gjatë procesit të programimit vjetor.

Agjencioni Evropian për Rindërtim menaxhon një portfolio grumbullues prej rreth €1.1 miliardë në projekte dhe programe të ndryshme në tërë Kosovën, dhe mbi 93% e kësaj shume tashmë është e kontraktuar. Në vitin 2006, Agjencioni vazhdon ta ndihmoj qeverinë, Kuvendin dhe komunat për hartimin dhe zbatimin e politikave dhe strategjive koherente dhe legjislativonin në përputhje me standardet e BE-së. Në vijim janë disa prej pjesëve më interesante të punës së Agjencionit:

- *Ndërtimi i kapaciteteve institucionale:* Përkrahja për institucionet e Kosovës në zhvillimin e kompetencave teknike për menaxhimin e reformave të parapara me procesin e Stabilizimit dhe Asociimit dhe me Partneritetin Evropian.
- *Standardet e Kombeve të Bashkuara për Kosovën:* Agjencioni vazhdon të punoj me qeverinë dhe komunat duke ju ndihmuar atyre ti përmbushin Standardet për Kosovën.
- *Kthimi i pakicave:* Agjencioni ka ndihmuar në kthimin e rreth 220 familjeve serbe dhe rome nëpërmjet projekteve multi-sektoriale përfshirë ndërtimin e vendbanimeve dhe rehabilitimin e infrastrukturës sociale.
- *Qasja në Drejtësi:* Rreth 31.000 persona nga të gjitha komunitetet e Kosovës kanë marrë ndihmë ligjore rreth çështjeve civile dhe administrative si rezultat i programit të financuar nga Komuniteti Evropian.
- *Financat Publike:* Agjencioni e ka ndihmuar Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave të hartoj Programin e parë të Investimeve Publike, i cili përfshin mbi 1.500 projekte të investimeve publike.
- *Hapja e Vendeve të Punës:* Agjencioni ka bashkëpunuar me Bankën Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim në ofrimin e këshillave të menaxhimit të kualifikuar për ndërmarrjet në fushën e zgjerimit dhe zhvillimit të bizneseve.
- *Energjia:* Agjencioni e ka ndihmuar Korporatën Energjetike të Kosovës të përfitoj nga pjesëmarrja në Komunitetin e Energjisë për Evropën Juglindore dhe ta përmirësoj mbledhjen e të ardhurave.

Agjencioni i ka lëshuar rrënjët menjëherë pas përfundimit të luftës në Kosovë. Në fillim të vitit 2000, Agjencioni e morri rolin nga Grupi Punues i Komisionit Evropian për Rindërtimin e Kosovës. AER-i fillimisht e përqendroi asistencën në rehabilitimin dhe riparimin e ndërmarrjeve kryesore infrastrukturore dhe publike. Agjencioni u përqendrua në energji,

strehim, transport dhe në furnizimin me ujë, dhe poashtu e përkrahu zhvillimin e ndërmarrjeve, bujqësinë, shëndetësinë dhe ndërtimin e institucioneve.

Në vitin 2002, përqendrimi kaloi gradualisht në ndërtimin e kapaciteteve institucionale dhe në zhvillimin e ekonomisë së tregut. Përkrahja për nevojat kritike infrastrukturore vazhdoi, edhe pse në nivel më të reduktuar. Në vitin 2003, prioritetet e Agjencisë u orientuan drejt reformave në administratën publike në nivelin qendror dhe lokal si dhe në përkrahjen për policinë dhe sistemin e drejtësisë. Stabilizimi ekonomik dhe rigjenerimi i vendeve të punës ishin fushat tjera kyçe, së bashku me çështjet e ambientit dhe përkrahjen për shoqërinë civile. Programi i vitit 2004 u përqendrua në hapjen e rrugës për investime nga institucionet financiare ndërkombëtare, duke promovuar qeverisjen e mirë dhe sundimin e ligjit. Trajnimi për vende të punës mbeti komponent i rëndësishëm i programeve në pothuajse të gjithë sektorët.

3.2. Fondet IPA për periudhën pas vitit 2006

Strategjia e Asistencës Para Anëtarësimit për Periudhën 2007-2009

Gjatë hartimit të *Dokumentit planifikues shumëvjeçar (MIPD)*²⁰, duhet të merren parasysh anët e forta, të dobëta, si dhe mundësitë dhe kërcënimet në Kosovë. Asistenca e Komunitetit Evropian bazohet në *anët e forta* të Kosovës: popullatën e saj të re, dhe motivimin e saj të lidhur me statusin e ardhshëm të Kosovës dhe me integrimin e saj në rajon. Korniza themelore rregullative për ndërtimin e ekonomisë së tregut është në vend, procesi i privatizimit ka shënuar progres dhe Plani dhe Strategjia Zhvillimore e Kosovës (PSZHK) është në përgatitje e sipër. *Anët e dobëta* që duhet të merren parasysh janë: nevoja për ti ofruar mundësitë e njëjta për të gjitha komunitetet, mangësitë në respektimin e sundimit të ligjit, mungesa e kapaciteteve institucionale, shkalla e lartë e papunësisë dhe pagat e ulëta.

Kosova duhet ti shfrytëzoj *mundësitë* që i ka në dispozicion siç janë burimet natyrore me potencial të lartë për investime të drejtpërdrejta lokale dhe të huaja dhe gatishmërinë e Bashkimit Evropian dhe komunitetit ndërkombëtar të donatorëve për të ofruar asistencë financiare si dhe për të lehtësuar bashkëpunimin rajonal dhe ndërkufitar në kontekst të perspektivës evropiane. Megjithatë, marrëdhëniet e vështira me Beogradin dhe vendet e tjera fqinje, korrupsioni i papërmbytur dhe krimi i organizuar janë *kërcënime* për realizimin e synimeve të asistencës së Komunitetit Evropian dhe këto duhet të trajtohen me seriozitet.

Autoritetet kosovare momentalisht po bëjnë vlerësimin e reformave sektoriale në përputhje me standardet e BE-së dhe të kërkesave financiare me anë të hartimit të *Planit dhe Strategjisë Zhvillimore për Kosovën (PSZHK) dhe Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve (KASH)* që do të përfshijnë një vizion afatgjatë, kornizën makroekonomike për periudhën 2007-2013, politikat sektoriale, projektet prioritare për periudhën 2007-2009 dhe një plan të veprimit. Kjo pako e dokumenteve duhet të përdoret nga autoritetet si bazë për planifikimin dhe programimin e ardhshëm.

²⁰ Vendimi i Komisionit i datës 01/06/07 për Dokumentin Planifikues Indikativ Shumëvjeçar (MIPD) për periudhën 2007-2009 për Kosovën sipas Rezolutës 1244 dhe MIPD

Objektivat e *Partneritetit Evropian*, mësimet e mësuara nga e kaluara dhe asistencë aktuale e donatorëve (BE-ja dhe të tjerët), dhe analiza e gjendjes aktuale dhe e sfidave të së ardhmes i kanë informuar zgjidhjet strategjike të Kosovës në këtë dokument planifikues shumëvjeçar.

- *Së pari*, asistencë e Komunitetit Evropian do të përkrah Kosovën në zhvillimin e reformave të nevojshme për një shoqëri moderne, demokratike, multietnike dhe të udhëhequr mirë dhe në përkrahje të zbatimit të marrëveshjes për statusin e Kosovës.
- *Së dyti*, prioritet i këtij dokumenti planifikues shumëvjeçar do të jetë zhvillimi i ekonomisë së Kosovës dhe zgjerimi i ambientit socio-ekonomik dhe institucional.
- *Së treti*, asistencë për përgatitjen e agjendës përmbajtësore të reformave evropiane, për shembull duke i kushtuar vëmendje të veçantë adresimit të nevojave dhe prioriteteve të identifikuara në raportin e fundit mbi progresin, në Partneritetin Evropian dhe në lidhje me përafrimin më të gjerë sektorial me Bashkimin Evropian.

Të gjitha aktivitetet e IPA-së për Kosovën duhet të jenë të bashkërenduara ngushtë me aktivitetet e tjera të bashkëpunimit dhe programet shumë-përfituese të financuara nga Komuniteti Evropian. Synimi i vazhdueshëm është integrimi i plotë i Kosovës në rajon dhe zbatimi i strategjive rajonale (p.sh. në fushat e infrastrukturës, drejtësisë dhe punëve të brendshme, reformat në administratën publike, përfshirë TAIEX-in, forcimi i shoqërisë civile, arsimit, rinia dhe hulumtimet, dhe ekonomia e tregut) në nivelin lokal.

Bashkëpunimi ndërkuftar i financuar nga Komuniteti Evropian është diçka e re për Kosovën por është tejet i rëndësishëm për stabilitet, për marrëdhënie të mira fqinjësore dhe për zhvillimin socio-ekonomik të komuniteteve periferike. Synimi i asistencës së Komunitetit Evropian do të jetë të zhvilloj kapacitetet e administratës lokale dhe kapacitetet për menaxhimin e projekteve në rajonet kufitare të Kosovës dhe poashtu të identifikoj linjën e projekteve për zhvillim lokal. Zhvillimi i bashkëpunimit ndërkuftar varet nga aktivitetet e përgjithshme për ndërtimin e kapaciteteve të autoriteteve që janë përgjegjëse për politikën rajonale. Aktivitetet për ndërtimin e institucioneve nën komponentët I dhe II të IPA-së poashtu do të synojnë gjenerimin e shtesave, plotësimin, dhe efekte katalizatore në mes të komponentëve.

Tabela 3.1: Korniza Financiare Shumëvjeçare për Kosovën, alokimet për periudhën 2007 - 2011 (në miliona €)²¹

IPA	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Asistencë për Tranzicion dhe Ndërtimi i Institucioneve	68,3	122,0	63,3	64,5	65,8	383,9
Bashkëpunimi Ndërkuftar	0	2,7	2,7	2,8	2,8	11,0

²¹ Forma e shkëputur nga Komunikata që Komisioni ia dërgoi Këshillit dhe Parlamentit Evropian Instrumenti për Asistencë Para Anëtarësimit (IPA) Korniza financiare indikative shumëvjeçare për periudhën 2009-2011 Bruksel, 6.11.2007

Partneriteti Evropian si Udhërrëfyes për politikat dhe prioritetet e Kosovës

Synimi i *Partneritetit Evropian*²², si instrument i Procesit të Stabilizimit dhe Asociimit, është të ofrojë një kornizë të përgjithshme reference për fushat prioritare të reformave dhe veprimet të mëtutjeshëm, të cilat identifikohen në bazë të nevojave të vendit dhe përshijnë miratimin dhe/ose zbatimin e legjislacionit adekuat dhe udhëzimet për asistencë financiare për veprim në këto fusha prioritare. Partneriteti Evropian është instrument fleksibil i dizajnuar për ti theksuar përpjekjet që duhen bërë në fushat e identifikuara në vlerësimet e Komisionit. Synimet prioritare të përcaktuara në Partneritetin Evropian janë realiste dhe të arritshme. Në këtë drejtim, bëhet dallimi në mes prioriteteve afatshkurta dhe afatmesme, të cilat pritet të arrihen brenda një apo dy viteve dhe brenda tri apo katër viteve.

Për të garantuar një Kosovë të *sigurtë, demokratike dhe multietnike*, këto prioritetet bëjnë pjesë në kategoritë vijuese:

- *Prioritetet kyçe (më të rëndësishme)*: kanë të bëjnë me sundimin e ligjit, qeverisjen demokratike, ofrimin e shërbimeve publike, ndërtimin e administratës publike transparente dhe të përgjegjshme dhe vazhdimin e reformave në vetëqeverisjen lokale. Këto prioritetet promovojnë edhe respektin dhe tolerancën në mes komuniteteve për ti inkurajuar njerëzit që të kthehen në shtëpitë e tyre. Lufta kundër korrupsionit, krimit të organizuar dhe terrorizmit duhet të vazhdoj. Duhet të krijohen kushtet e favorshme për investime, tregti, punësim dhe zhvillim ekonomik. Bashkëpunimi i plotë me Tribunalin Penal Ndërkombëtar për ish-Jugosllavi dhe respektimi i Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara janë esenciale.
- *Kërkesat politike*: kanë të bëjnë me demokracinë dhe sundimin e ligjit (sigurimi institucional i vetëqeverisjes, administrata publike, zgjedhjet, gjyqësori, mbrojtja e dëshmitarëve dhe lufta kundër korrupsionit), të drejtat e njeriut dhe të drejtat e pakicave (ombudsmani, kthimi i refugjatëve dhe personave të zhvendosur përfshirë forcimin e ministrive që janë përgjegjëse për hartimin e kornizës së përbashkët strategjike, reintegrimi i komuniteteve Roma, respektimi i gjuhëve zyrtare, mekanizmat për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe drejtave të pakicave, pjesëmarrja e të gjitha komuniteteve, ruajtja e trashëgimisë kulturore, legjislacioni mbi transmetimin publik dhe vetërregullimi i mediave, korniza ligjore për OJQ-të, mbrojtja e të drejtave pronësore, luftimi i diskriminimit, barazia gjinore dhe lufta kundër të gjitha format e dhunës ndaj femrës). Këto poashtu përqendrohen në çështje rajonale dhe obligime ndërkombëtare (forcimi i bashkëpunimit rajonal dhe marrëdhëniet e mira me vendet fqinje, bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar për zbatimin e ligjit, dhe zbatimi i marrëveshjeve rajonale për tregti të lirë).
- *Kërkesat ekonomike*: përfshijnë procesin e privatizimit, ristrukturimin dhe korporatizimin e ndërmarrjeve publike, ristrukturimin e shërbimeve publike, qëndrueshmërinë e financave publike, definimin dhe zbatimin e prioriteteve makroekonomike dhe buxhetore në bashkëpunim me Fondin Monetar Ndërkombëtar, disiplinën buxhetore dhe kontrollin mbi shpenzimet publike, zhvillimin e kapacitetit të sektorit bankar, hartimin e kornizës për

²² Propozimi për një Vendim të Këshillit për principet, prioritetet dhe kushtet e Partneritetit Evropian me Serbinë përfshirë edhe Kosovën sipas Rezolutës 1244 të 10 qershorit 1999 dhe Vendimi shfuqizues 2006/56/EC (i prezantuar nga Komisioni), Bruksel, 6.11.2007

garantimin e investimeve, hartimin e kornizës për tregti dhe politika tregtare, politikat fleksibile sociale për promovimin e punësimit, kohezionin social, luftën kundër varfërisë dhe përjashtimit social, dhe përmirësimi i kualitetit të arsimit dhe trajnimit). Përveç kësaj, në përputhje me strategjitë sektoriale, një plan dhe strategji zhvillimore afatmesme duhet të promovoj zhvillimin ekonomik duke marrë parasysh nevojat e luftës kundër varfërisë, kornizën e shpenzimeve dhe programin e investimeve publike.

- *Standardet evropiane*: kanë të bëjnë me aspekte të caktuara të *acquis* të Komunitetit, më saktësisht me tregun e brendshëm (lëvizja e lirë e mallrave dhe kapitalit, doganat dhe tatimet, prokurimi publik, ligji dhe statistikën mbi pronën intelektuale), politikat sektoriale (industria dhe ndërmarrjet e vogla dhe të mesme, zhvillimi rural, ambienti, transporti, energjia, shoqëria e informimit dhe mediat, dhe kontrolli financiar) dhe fusha e drejtësisë, lirisë dhe sigurisë (vizat, kontrolli kufitar, kërkimi i azilit dhe imigrimi, larja e parave, droga, policia, dhe lufta kundër krimit të organizuar dhe terrorizmit). Në këto fusha, Kosova duhet të harmonizoj legjislacionin e saj me *acquis* të Komunitetit dhe ta siguroj zbatimin e këtij legjislacioni. Kosova poashtu duhet të zhvilloj dhe forcoj kapacitetet administrative për tu siguruar që politikën dhe legjislacionin e saj i përmbushin kërkesat e BE-së dhe ti zbatoj standardet e BE-së.

Agjenda e Partneritetit Evropian të Kosovës

Të gjithë duhet të jenë të vetëdijshëm që zhvillimi i ardhshëm i Kosovës do të matet me zbatimin e prioritetëve kyçe afatshkurta dhe afatmesme të Partneritetit Evropian. Për shkak të peshës politike të Partneritetit Evropian dhe kuptimit të saktë nga ana e Qeverisë, po bëhen përgatitje të avancuara për hartimin e *Planit të Veprimit për Partneritetin Evropian*²³ (EPAP). Agjencioni për Integritet Evropian është përgjegjës për përgatitjen e Planit të Veprimit dhe për monitorimin e zbatimit të këtij plani.

EPAP është dokument tejet praktik i cili shërben si mjet që gjithmonë duhet të merret parasysh në rast të nevojës për vendime politike, në rast të nevojës për intervenime ligjore, në rast të nevojës për intervenime institucionale, nëse ka mungesë (dhe ku) të kapacitetit administrativ, nëse ka nevojë për prokurim të pajisjeve, dhe në rast të nevojës për investime kapitale.

EPAP ka vlerë të madhe dhe mund (duhet) të përdoret për bashkërendimin e komunikimit të jashtëm dhe të brendshëm. Për bashkërendimin e brendshëm të marrëdhënieve në mes Kryeministrit dhe bashkësisë ndërkombëtare, Kryeministrit dhe anëtarëve të qeverisë, Ministrave dhe stafit të tyre, marrëdhëniet në mes trupave qeveritar, Qeverisë dhe komunitetit të biznesit dhe me partnerët social, marrëdhëniet me sektorin OJQ, komunikimin me mediat, dhe me publikun e gjerë, të gjithë qytetarët. Për komunikim të jashtëm, Komunikim me bashkësinë ndërkombëtare dhe kuptimin më të mirë të prioritetëve të Kosovës, marrëdhëniet me Komisionin Evropian dhe me të gjitha vendet anëtare të BE-së, me fqinjët e Kosovës, me sektorin akademik dhe joqeveritar të Evropës dhe me publikun e gjerë.

Plani i Veprimit duhet të përdoret edhe për planifikimin e pothuajse të gjitha aktiviteteve të Qeverisë, siç janë ato që kanë të bëjnë me agjendën politike të Qeverisë dhe prioritetëve të saj, agjendës legjislative të Qeverisë (Ligjet, nën-legjislacioni, Vendimet dhe aktet tjera

²³ Përgatitja e Planit të Veprimit për Partneritetin Evropian 2008 është në proces e sipër, e udhëhequr nga Agjencia Evropiane për Rindërtim dhe me pjesëmarrjen e të gjitha institucioneve relevante të Kosovës.

ligjore) dhe të Parlamentit, plani për kërkesat për zbatimin e agjendës së integritimeve evropiane dhe zbatimin e akteve të harmonizuara ligjore, plani për ndërtimin e institucioneve dhe trajnimin e stafit (kërkesat e përgjithshme dhe specifike të trajnimeve), dhe plani për investime dhe në veçanti për ndërtimin e rrjetit të Teknologjisë Informative (zhvillimi) që kanë të bëjnë me *acquis*.

4. Koncepti i Kapacitetit Absorbues

4.1. Koncepti i kapacitetit absorbues dhe determinantëve të tij

Përbrenda kontekstit të financave publike të BE-së, kapaciteti absorbues definohet si shkalla deri në cilën një shtet (anëtar apo jo anëtar) është në gjendje të shpenzoj në tërësi burimet financiare dhe në mënyrë efikase dhe të efektshme. Me ndihmën e përvojës së arritur me kalimin e kohës, Komisioni Evropian ka arritur në konkludimin që shtetet kanë kapacitet të kufizuar të absorbojnë përkrahjen nga investimet e jashtme në mënyrë efikase dhe të efektshme.

Kapaciteti absorbues për qëllimet e kohezionit ka tri determinante kyçe: (i) situatën makroekonomike; (ii) situatën e bashkëfinancimit; dhe (iii) kapacitetin administrativ. Në paragrafët vijues janë prezantuar në hollësi të tri aspektet e kapacitetit absorbues të një vendi.

- *Kapaciteti absorbues makroekonomik*; Përbrenda kontekstit të BE-së, kapaciteti absorbues makroekonomik definohet dhe matet në bazë të GDP-së. Përvoja e arritur me kalimin e kohës ka bërë që Komisioni Evropian të konkludojë që vendet anëtare të BE-së kanë kapacitet të kufizuar makroekonomik për të absorbuar investime të jashtme në mënyrë efikase dhe të efektshme. Gjatë perspektivës afatmesme financiare të BE-së për periudhën 2007-2013, kufiri i epërm për qëllimet e kohezionit të BE-së është vendosur në 3.6 përqind të GDP-së së vendit përkatës, dhe shkallën e njejtë e ka propozuar edhe Komisioni për perspektivën e ardhshme afatmesme financiare.²⁴
- *Kapaciteti absorbues financiar*; Kapaciteti absorbues financiar mund të definohet si aftësi për të bashkë-financuar programet dhe projektet e përkrahura nga BE-ja, aftësi për të planifikuar dhe garantuar këto kontribute kombëtare në buxhete shumëvjeçare, dhe për ti mbledhur këto kontribute nga partnerët e shumtë që janë të involvuar në një program apo projekt të caktuar.
- *Kapaciteti administrativ / institucional*; Absorbimi administrativ mund të definohet si aftësia e autoriteteve qendrore dhe lokale të hartojnë plane, programe dhe projekte adekuate dhe në kohë, të zgjedhin programe dhe projekte, të aranzhojnë bashkërendimin në mes partnerëve kryesor, ti përmbushin kërkesat administrative dhe raportuese, dhe të financojnë dhe monitorojnë procesin e zbatimit, duke iu shmangur parregullsisë sa më shumë që është e mundur. Kapaciteti administrativ i vendit në fakt përbëhet nga dy komponentë:
 - Në *aspektin e kërkesave*, kapaciteti administrativ përcaktohet nga aftësia e aplikuesve potencial për projekte që të gjenerojnë projekte.
 - Në *aspektin e furnizimit*, ky kapacitet përcaktohet nga aftësia e vendit për të menaxhuar Fondet Strukturore në mënyrë efikase dhe të efektshme. Shfrytëzimi i Fondeve Strukturore përcaktohet nga *variablat e dizajnuara*, siç janë struktura, burimet njerëzore dhe mjetet, që kanë të bëjnë me kërkesat

²⁴ Komisioni ka përdorur modele të ndryshme për vlerësimin e ndikimit të derdhjet e Fondeve Strukturore për shumatat totale makro-ekonomike, siç është rritja e GDP-së dhe punësimi, në vendet anëtare. Njëri prej modeleve që u përdorur shumë shpesh për këtë qëllim është modeli HERMIN.

specifike të BE-së. Për Fondet Strukturore, këto *kërkesa* janë në masë të madhe të inkorporuara në rregulloret e Fondeve Strukturore. Prandaj, ndryshimet në dizajn dhe *kërkesa* do të kenë ndikimin e tyre në shfrytëzimin e këtyre fondeve, si dhe në kapacitetin absorbues të vendit. Matja e aspektit furnizues të kapacitetit administrativ fillon me një analizë të tri variablave:

- *Struktura* ka të bëjë me caktimin e qartë të përgjegjësive dhe detyrave për institucionet, apo më saktë, në nivelin e departamenteve apo njësive të këtyre institucioneve;
- *Burimet njerëzore* kanë të bëjnë me aftësinë për të vlerësuar numrin dhe kualifikimet e stafit, për të caktuar detyra dhe përgjegjësi për përshkrimin e vendit të punës për pozita të caktuara, dhe për ti përmbushur këto nevoja me anë të rekrutimit të stafit adekuat.
- *Mjetet* kanë të bëjnë me disponueshmërinë e llojeve të ndryshme të ndihmave për punë, përfshirë këtu instrumentet, metodat, udhëzuesit, sistemet, procedurat, etj., që mund të ngritin efikasitetin e funksionimit të sistemit.

4.2. Përvojat rreth kapacitetit absorbues të vendeve të reja anëtare në periudhën e tyre para anëtarësimit

Kapaciteti absorbues makroekonomik

10 vendet candidate që u pranuan në BE në maj të vitit 2004 kurrë më parë nuk ishin në një situatë të merrnin burime buxhetore të BE-së në vlerë prej rreth 4 përqind të GDP-së së tyre kombëtare, që është kufiri për vendet anëtare sipas *acquis*. Para valës së zgjerimit në vitin 2004, përfituesit më të mëdhenj të fondeve të BE-së në mesin e vendeve candidate, si përqindje e GDP-së, ishin tri vendet Baltike. Në vitin 2003, viti i fundit i plotë i para anëtarësimit, ato morën vlerën e rreth 0.8 përqind të GDP-së së tyre në formë të asistencës para anëtarësimit²⁵ nga buxheti i BE-së. Nuk ka dyshim që këto burime ishin tejet të rëndësishme për të tri vendet por ato ishin larg më ulët se kufiri prej 4 përqind të GDP-së së tyre. Këto shifra ishin natyrisht shumë më të ulëta për vendet më të zhvilluara. Për Slloveninë për shembull, asistenca e BE-së për fazën para anëtarësimit ishte më pak se 0.2 përqind e GDP-së së vendit për vitin 2003.

Shifrat e lartpërmendura tregojnë qartë që kapaciteti absorbues makroekonomik nuk ishte pengesë për përdorimin efikas dhe të efektshëm të fondeve të BE-së për këto vende në formë të asistencës para anëtarësimit e dhuruar nëpërmjet instrumenteve PHARE, ISPA dhe SAPARD.

Kapaciteti absorbues financiar

Për ta stimuluar për përdorimin e tyre efikas, asistenca strukturore e BE-së e financon vetëm një pjesë të kostos totale të një programi apo projekti, që do të thotë se ekziston nevoja për bashkëfinancim kombëtar. Kërkesat e tilla për bashkëfinancim kombëtar kanë ekzistuar jo vetëm për vendet anëtare që kishin të drejtë ti përdornin Fondet Strukturore dhe Fondin e Kohezionit por edhe për vendet candidate që kishin të drejtë ti përdornin fondet IPA. Shkalla standarde e bashkëfinancimit kombëtar është rreth 25 përqind.

Në vitin 2003, në vitin e fundit të plotë para anëtarësimit në BE, rrjedha e pritur e fondeve të para anëtarësimit për vendet candidate të BE-së ishte në mes 0.2 përqind të GDP-së në rastin e Sllovenisë dhe 0.8 përqind në rastin e Shteteve Baltike. Nëse aplikohet rata e bashkëfinancimit prej 25 përqind, shuma totale e bashkëfinancimit kombëtar mund të vlerësohet përafërsisht në nivel me 0.07 përqind të GDP-së së Sllovenisë dhe 0.26 përqind të GDP-së së Shteteve Baltike. Meqë pjesa e investimeve në buxhetin e qeverisë qendrore të një vendi zakonisht është të paktën 2 përqind e GDP-së, kjo tregon qartë që bashkëfinancimi i programeve dhe projekteve të financuara nga BE-ja përfaqëson një pjesë relativisht të vogël në këtë segment të buxhetit të qeverisë qendrore.

Rrjedhimisht, kapaciteti absorbues financiar, më saktësisht aftësia për të ofruar bashkëfinancim kombëtar, nuk ishte brengë e madhe për absorbimin e fondeve të BE-së të vendeve para anëtarësimit në vitet para se ti bashkëngjiteshin Bashkimit Evropian.

²⁵ Shifrat e asistencës para anëtarësimit u morën nga tabelat e Këshillit të Kopenhagës dhe shifrat e GDP-së nga raporti i freskuar i Tranzicionit i përgatitur nga EBRD në prill të vitit 2004.

Aspekti i kërkesave i kapacitetit absorbues administrativ / institucional - zhvillimi i linjës së projekteve

Niveli i zhvillimit ekonomik në vendet candidate të BE-së ishte kryesisht shumë i ulët në krahasim me vendet e tjera anëtare. Me përjashtim të disa vendeve më të vogla - Qipro, Sllovenia dhe Malta - GDP-ja e tyre për kokë banori ishte rreth gjysma e mesatares së BE-së, dhe në disa raste edhe më e vogël. Përderisa kërkesat e këtyre vendeve për investime kanë qenë dhe ende janë mjaft të mëdha, numri i investimeve të përgatitura mirë dhe projekteve për ndërtimin e institucioneve vazhdon të jetë i vogël. Përvoja e vendeve të reja anëtare të BE-së gjatë periudhës para anëtarësimit tregon që ky problem ishte veçanërisht i vështirë në nivelin rajonal, ku autoritetet rajonale duhej të programonin sasi të mëdha fondesh nëpërmjet strukturave të cilat në shumicën e rasteve sapo ishin krijuar.

Vendet candidate të BE-së kryesisht ballafaqoheshin me sfidën e përgatitjes së një numri të projekteve të kualitetit të lartë që do të ishin në gjendje ta absorbonin volumin e rritur të fondeve të BE-së pas fazës së anëtarësimit. Shkalla e kësaj sfide varet nga madhësia dhe lloji i projekteve. Në rastin e projekteve të mëdha zakonisht duhen përgatitje disaveçare para se projekt propozimi të arrij pikën ku mund të aprovohet për asistencë të BE-së. Projektet më të vogla dhe më pak komplekse, në anën tjetër, mund të përgatiten brenda një periudhe më të shkurtë kohore. Ekzistojnë dallime të mëdha në mes përgatitjeve për lloje të ndryshme të projekteve. Përgatitja e projekteve infrastrukturore kërkon kontribute të ndryshme prej përgatitjes së projekteve që synojnë ngritjen e konkurrencës apo përmirësimin e potencialit njerëzor.

Për të zhvilluar një listë të mirë të projekteve potenciale, autoritetet duhet të jenë tejet proaktive. Vendet kanë përgjegjësinë primare për të hartuar një program të hollësishëm të aktiviteteve në këtë fushë, të ofrojnë burimet adekuate, posaccërisht burimet financiare dhe staf të trajnuar të mjaftueshëm, për të siguruar shfrytëzimin sa më të mirë të fondeve në dispozicion.

Përvoja dëshmon që jo të gjitha vendet e pranuar në BE e kanë kuptuar vështirësinë dhe komplikueshmërinë e zhvillimit të linjës së projekteve për të siguruar shfrytëzimin e plotë të burimeve në dispozicion. Këtë mund ta konfirmoj edhe fakti që autoritetet e financuara nga Komisioni për forcimin e kapaciteteve për hartimin e projekteve në këto vende shpeshherë nuk i kanë përmbushur pritjet. Në disa raste, fondet që ishin në dispozicion për përgatitjen e projekteve thjeshtë nuk janë kontraktuar.

Zhvillimi i linjës adekuate të projekteve është i rëndësishëm, por është vetëm një pjesë e fazës së hershme të ciklit të projekteve. Përvoja e fazës para anëtarësimit ka treguar që zbatimi i projekteve pas miratimit të tyre ka qenë i dobët në të kaluarën, dhe prandaj autoritetet kombëtare duhet të jenë posaccërisht të vëmendshme në këtë drejtim.

Aspekti furnizues i kapacitetit absorbues administrativ / institucional

Aspekti furnizues i kapacitetit absorbues administrativ / institucional të vendeve candidate do të vlerësohet nëpërmjet pesë fazave të ciklit të projekteve: (i) menaxhimi; (ii) programimi; (iii) zbatimi; (iv) vlerësimi dhe monitorimi; dhe (v) menaxhimi dhe kontrolli financiar.

Faza nr. 1 - menaxhimi; Menaxhimi është çështje kyçe gjatë vlerësimit të kapacitetit administrativ të një vendi për absorbimin e fondeve të kohezionit të BE-së. Menaxhimi ka të

bëjë me alokimin e përgjegjësive dhe detyrave dhe institucionet kryesore janë MA-të.

Përvoja ka treguar që nuk ka model standard për MA-të në vendet anëtare të BE-së dhe prandaj vendet candidate nuk kanë një model specifik në të cilin duhen bazuar. Ajo që duhet nënvizuar në këtë rast është që përcaktimi i MA-ve është vendim tejet i rëndësishëm, meqë ky përcaktim është në fakt një parakusht për përgatitjet e mëtutjeshme, përfshirë stafin, trajnimin dhe zhvillimin e sistemeve dhe mjeteve të nevojshme, si për MA-të ashtu edhe për trupat e tjerë.

Çështja e parë kyçe është lokacioni organizativ i MA-ve në raport me strukturat qeverisëse. Kjo duhet të vendoset duke marrë parasysh rrethanat specifike e vendit përkatës, të pasqyroj strukturat ekzistuese administrative, traditat planifikuese, shpërndarjen e fuqisë në mes elementeve të ndryshme të strukturave qeverisëse dhe madhësinë e vendit.

Përgjegjësitë e MA-ve janë në fushën e programimit, zbatimit, monitorimit dhe vlerësimit si dhe menaxhimi dhe kontrolli financiar. Edhe pse disa përgjegjësi mund të ndahen me trupat e tjerë, MA-të mbajnë përgjegjësinë finale.

Vendet candidate nganjëherë janë përqendruar në kërkesat kuantitative për numrin e stafit që nevojitet për funksionimin efikas të MA-ve. Përvoja e vendeve të vjetra anëtare megjithatë tregon që menaxhimi efikas dhe i efektshëm i burimeve të Fondeve Strukturore varet shumë nga stafi i kualifikuar dhe i motivuar. Përgatitja e skemave të hollësishme organizative dhe përshkrimeve të vendeve të punës poashtu është treguar të jetë çështje tejet e rëndësishme.

Faza Nr. 2 - programimi; Fondet Strukturore e BE-së mund të kanalizohen për vendet dhe rajonet e caktuara në baza të programeve shumëvjeçare që ofrojnë kornizë konceptuale për intervenimet e tyre financiare. Në bazë të rregulloreve adekuate për çdo perspektivë afatmesme financiare, një program i tillë zakonisht duhet të përfshijë: (i) deklaratën e strategjisë dhe prioritetëve për veprimet e përbashkët të Komunitetit dhe atë kombëtar; (ii) përmbledhjen e masave për zbatimin e prioritetëve, planin indikativ financiar dhe provizionet e zbatimit.

Në princip, ekzistojnë dy qasje për organizimin e procesit të programimit në një vend. *Së pari*, qasja nga poshtë lartë, bazuar në partneritetin me rajonet dhe sektorët, përparësia kryesore e të cilëve është që zakonisht pasqyrojnë nevojat reale të këtyre akterëve. *Së dyti*, qasja nga poshtë lartë, që zakonisht është më e mirë jo vetëm për konsistencën e përgjithshme të programit, por edhe për të siguruar që masat dhe prioritetet synojnë përmbushjen e synimeve të programit.

Përvoja e vendeve para anëtarësimit tregon që procesi i programimit është ushtrimi vështirë. Ky nuk është një proces tejet intensiv i punës që zgjat shumë gjatë, por edhe një proces që kërkon nivel të lartë të bashkërendimit ndër-ministor. Dokumentet strategjike që është dashur të përgatiten nga vendet e reja anëtare për periudhën 2004 - 2006 -- Programet Zhvillimore Kombëtare, Kornizat për Përkrahjen për Komunitetin, Dokumentet e Programimit -- shpeshherë nuk kanë pasur një kornizë koherente strategjike për shkak të vështirësive në organizimin e procesit të bashkërendimit efikas ndër-ministor. Këtë e dëshmon edhe dyfishimi potencial dhe përshkrimi i papërqendruar i prioritetëve dhe masave. Është tejet e rëndësishme që aspektet financiare dhe ato më specifike buxhetore të procesit të programimit të bëhen pjesë e procesit në fazën e hershme. Nëse nuk ndodh kështu, dokumentet shumë lehtë mund të shndërrohen në një "listë dëshirash" që nuk korrespondojnë me kapacitetin

aktual financiar të vendit.

Bashkërendimi ndër-ministor që kërkohet në procesin e programimit është ngushtë i lidhur me çështjen e partneritetit, edhe pse kjo e fundit është çështje shumë më e gjerë. Kjo i përfshin të gjitha grupet e interesit në procesin e programimit, përfshirë këtu edhe rajonet, sektorët dhe partnerët social. Forma minimale e partneritetit është ajo e konsultimit, më saktësisht shprehja e mendimit të grupeve të interesit për dokumentin programues, edhe pse vetëm konsultimi nuk mund të ofroj pronësi të vërtetë mbi dokumentin.

Një karakteristikë e jashtëzakonshme e procesit të programimit në disa vende kandidatë është ky proces ka nisur një debat të gjerë dhe aktual mbi çështjet strategjike dhe zhvillimin e ardhshëm të vendit. Edhe pse ky është një kufizim i caktuar në këtë fazë, gjenerata e ardhshme e dokumenteve programuese do të përfitoj nga kultura në rritje e sipër e partneritetit. Pronësia mbi procesin e programimit duket të ketë rëndësishme të jashtëzakonshme në vendet e reja anëtare.

Përfshirja e politikanëve që nga fillimi i procesit të programimit është poashtu e domosdoshme. Ata duhet ti japin prioritet politik dhe status procesit të programimit, dhe ata duhet të përkrahin alokimin e burimeve financiare dhe njerëzore, për të siguruar funksionalitetin e plotë të procesit. Është tejet e rëndësishme që Programi Zhvillimor Kombëtar, që përgatitet si pjesë e procesit të programimit të BE-së, të bëhet një dokument që do të shihet jo vetëm si dokument i përgatitur thjesht për "qëllimet e BE-së" por si një program vërtetë kombëtar, përfshirë edhe masat e financuara nga niveli kombëtar.

Çështja e zhvillimit të indikatorëve të besueshëm për procesin e programimit mbetet një problem i rëndësishëm në vendet e vjetra anëtare, të mos i përmendim fare vendet e reja anëtare. Në këto vende shpeshherë nuk ka të dhëna që mund të përdoren për caktimin e indikatorëve të besueshëm. Si rezultat, synimet shpeshherë formulohen në bazë të termave kualitativ.

Vendet duhet të kenë aftësi specifike në mënyrë që të jenë të suksesshme në procesin e programimit. Një grup i këtyre aftësive ka natyrë analitike - i përgatit analizat SËOT, analizat socio-ekonomike, strategjitë zhvillimore, indikatorët, etj. - përderisa grupi i tjetër është i ndërlidhur me procesin dhe duhet të njihet me procesin e programimit si të tillë. Përveç aftësive, procesi i programimit kërkon edhe mjete të dizajnuara me kujdes për zbatimin e projekteve. Në fillim duhet të bëhet caktimi i qartë i përgjegjësive. Çdo pjesëmarrës në procesin e programimit duhet të ketë mandat të qartë nga subjekti të cilin e përfaqëson.

Faza nr. 3 - zbatimi; Çështjet kyçe në këtë fushë përfshijnë ndërtimin e trupave - agjencive implementuese - që janë përgjegjëse për zbatimin e programeve. Struktura administrative e vendit të përfshirë është shumë e rëndësishme për të vendosur si të zbatohen programet e Fondeve Strukturore. Në disa vende është zbatuar modeli i centralizuar i cili përqendron sa më shumë masa që është e mundur në një numër të kufizuar të agjencive kyçe. Ky model ka përparësi në aspektin e kosteve administrative, por disavantazhi kryesor i tij është që në këtë model agjencitë implementuese shpeshherë janë shumë larg prej kontekstit specifik të masave individuale. Në vendet tjera është përdorur një qasje më e shpërndarë.

Një problem që kanë hasur shumë vende kandidatë ka qenë mungesa e definimit të qartë të delegimit të detyrave dhe linjave të raportimit në mes MA-ve dhe agjencive implementuese. Një problem tjetër që kanë pasur këto agjenci ka të bëjë me proceset e prokurimit. Përvoja e

disa vendeve tregon që prokurimi paraqet një rrezik tejet të lartë për këto institucione. Ky problem duhet të adresohet duke ndërtuar struktura dhe procedura adekuate që do të sigurojnë përputhshmërinë dhe respektimin e legjislacionit dhe rregullave aplikative.

Agjencitë implementuese janë zakonisht në krye të definimit të kontekstit të masave dhe të zhvillimit të linjave të projekteve. Ato janë poashtu përgjegjëse për detyrat siç janë vlerësimi, selektimi dhe monitorimi i projekteve të financuara nga BE-ja. Mjetet më të rëndësishme të agjencive implementuese janë linjat e tyre të projekteve. Mënyra e organizimit të linjave të projekteve varet në masë të madhe nga lloji i projekteve. Për projektet e infrastrukturës dhe mjedisit, që kërkojnë investime të mëdha, linja e projektit është zakonisht nga lartë poshtë me ç'rast Programi Zhvillimor Kombëtar shërben si dokument ombrellë i përkrahur nga strategjitë kombëtare për nën-sektorët individual infrastrukturor. Për këto projekte, linja e projekteve në fakt përgatitet në të njëjtën kohë me përgatitjen e dokumenteve strategjike. Për projektet dhe programet më të vogla, në anën tjetër, linja e projekteve gjenerohet në baza nga poshtë lartë, me anë të tenderëve ku veprimet e publicitetit dhe promovimit janë kryesore.

Stafi i këtyre agjencive duhet të jetë i pajisur me mjete për vlerësimin efikas dhe prioritizimin e aplikacioneve të projekteve. Shpeshherë, disa udhëzime për përzgjedhjen e projekteve veçmë janë dhënë në dokumentet programuese, por ato duhet të shoqërohen edhe me mjetet për bërjen e analizave ekonomike dhe financiare, dhe për ta matur ndikimin në mjedis. Analizimi i projekteve është detyrë që merr kohë dhe e cila kërkon staf me përvojë. Përvoja ka treguar që numri i projekteve, e jo niveli i financimit, është vendimtar në caktimin e kërkesave të stafit, meqë çdo projekt duhet të procedohet në bazë të formatit të ngjashëm pa marrë parasysh madhësinë e tij.

Për ti proceduar në mënyrë të efektshme projekt propozimet e dorëzuara, duhet të dizajnohen aplikacione të qarta, të thjeshta dhe të lehta. Përvoja tregon që në shumë vende të reja anëtare, procedurat e paqarta të tenderimit si dhe aplikacionet e dizajnuara keq janë arsye të rëndësishme për vonesat në zbatimin e projekteve dhe programeve të financuara nga BE-ja.

Faza nr. 4 - monitorimi dhe vlerësimi; Kjo fazë përfshin të gjitha strukturat, burimet njerëzore dhe mjetet e nevojshme për monitorimin financiar dhe fizik të programeve. Kjo fazë e ciklit zakonisht merret me (i) strukturën organizative, kryesisht MC-të; (ii) kërkesat raportuese financiare dhe fizike për përfituesit e projekteve; dhe (iii) sistemi i vlerësimit.

Monitorimi zakonisht përbëhet nga dy grupe të mjeteve. Grupi i parë ofron një sistem të hollësishëm të raportimit për përfituesit final. Grupi i dytë i mjeteve të monitorimit përfshin sistemet e informimit të bazuar në Teknologjinë Informative. Ato mund të bazohen në modelin qendror që imponohet nga lartë (qasja nga lartë poshtë) apo në modelin nga poshtë lartë duke filluar nga niveli operacional.

Sa i përket vlerësimeve, përvoja tregon që ato zakonisht kontrahohen me subjektet e pavarura private. Vlerësimet ex-ante, afatmesme dhe ex-post kryhen në bazë të termave të referencës të përgatitura nga MC-të që e përcaktojnë metodën e vlerësimit që do të përdoret. Përdorimi i qasjes së standardizuar gjatë vlerësimeve është e rëndësishme për të qenë në gjendje të bëhen krahasimet dhe për të gjykuar ndikimin e përgjithshëm të intervenimeve të financuara nga BE-ja.

Faza nr. 5 - menaxhimi dhe kontrolli financiar; Në vendet e vjetra dhe të reja anëtare, rëndësia e menaxhimit dhe kontrollit financiar është rritur dukshëm gjatë viteve të fundit.

Ndërtimi i PA-ve të ndara është njëra prej dëshmimeve të këtij zhvillimi. Funksionimi i PA-ve në vendet anëtare është shumë i ngjashëm dhe zakonisht përfshin këto detyra: (i) menaxhimin e pagesave të Fondeve; (ii) dorëzimin e aplikacioneve të certifikuara të pagesave në Komision; (iii) sigurimin që përfituesit final të marrin fondet e BE-së shpejt; dhe (iv) qasjen në shënimet e hollësishme të pagesave. Kërkesat e shtuara në këtë fushë kanë rezultuar në ngritje të shpejtë të nevojës për staf që kanë aftësi të llogaritjes dhe auditimit.

Janë tri çështje kyçe për vendet candidate në fushën e menaxhimit dhe kontrollit financiar. *Së pari*, dizajnimi me kohë i PA-ve është tejet i rëndësishëm, meqë ka shumë punë për tu bërë para zbatimit të rrjedhshëm të sistemit. *Së dyti*, ofrimi i ekspertizës adekuate - në aspektin kuantitativ dhe kualitativ - për menaxhimin dhe kontrollin e mirëfilltë financiar. *Së treti*, paraqitja e sistemeve, procedurave dhe mjeteve tjera që nevojiten për menaxhimin dhe kontrollin efikas financiar. Përvoja tregon që edhe pse këto çështje zakonisht janë paraparë në mënyrë të saktë, shumë vende janë ballafaquar me vonesa dhe gabime në procesin e zbatimit. Prandaj, sfida kryesore e vendeve të anëtarësuarra ka qenë të sigurohen që të zbatohen në mënyrë korrekte dhe me kohë sistemet e nevojshme për menaxhimin dhe kontrollin financiar.

5. Kapaciteti absorbues në praktikë: rastet studimore të Sllovenisë dhe Maqedonisë

5.1. Sllovenia ²⁶

Periudha para anëtarësimit në BE (1992 – 2004)

Sllovenia u bë përfituese e asistencës teknike të BE-së në vitin 1992. Instrumenti më i rëndësishëm nëpërmjet të cilit është derdhur kjo asistencë ishte programi PHARE, i cili mund të ndahet në 3 periudha:

1992 – 1995: periudha e tranzicionit; Në këtë periudhë, u arrit përvoja e parë në shkallë të vogël në menaxhimin e programeve të përbashkëta me BE-në.

1996 – 1999: periudha para anëtarësimit; Gjatë kësaj periudhe, Sllovenia me sukses ka bërë përgatitjet e nevojshme për marrjen e përgjegjësive për anëtarësim të ardhshëm në BE (adoptimi i *acquis communautaire*), morri pjesë në zhvillimin e lidhjeve ndër-evropiane dhe përdori burimet e asistencës për reforma ekonomike dhe sociale. Në periudhën 1992-1999, Sllovenia morri 290 milion € nëpërmjet PHARE dhe 50 milion € nga ndihmat bilaterale.

2000 – 2004: periudha e anëtarësimit; Në kornizën e Agjendës 2000, asistencë financiare u rrit në 3 miliardë euro për të gjitha vendet kandidatë. Programi PHARE u riorientua, dhe u paraqitën dy instrumente tjera të para anëtarësimit: ISPA dhe SAPARD, synimi i të cilëve ishte të kontribuojnë në përgatitjet e Sllovenisë për përdorimin efikas të burimeve nga Fondet Strukturore dhe Fondet e Kohezionit. Alokimi i përgjithshëm për Slloveninë në periudhën pas vitit 2000 ka qenë në mes 42 dhe 53 milion euro në vit, që është ndarë me sa vijon (alokimet vjetore, çmimet 1999): 25 milion euro nga programi PHARE, përfshirë 7 milion euro për bashkëpunimin ndërkufitar me Italinë, Austrinë dhe Hungarinë, 10-21 milion euro nga ISPA dhe 6.4 milion euro nga SAPARD.

Gjatë periudhës 2000 - 2004, procesi i zbatimit në princip është bazuar në një koordinator (Zyra Qeveritare për Çështje Evropiane), që u pajtuan në një bazë projekt-për-projekt, çka dhe si do të finançohej nga ministritë dhe Ministria e Financave në një rën anë, kush është përgjegjës për menaxhimin e mirëfilltë financiar dhe aplikacionet e pagesave në Bruksel. Në përgjithësi, Sllovenia ka qenë e suksesshme në absorbimin e fondeve meqë rata mesatare e absorbimit ishte rreth 95 përqind e burimeve në dispozicion. Përveç të hyrave financiare, janë fituar edhe disa përvoja të çmueshme:

- Për disa programe është përdorur qasja e programimit shumëvjeçar, që e përmirësoi kuptimin e procesit.
- Metodën e reja të punës kërkonin (dhe testonin) metoda të reja dhe më fleksibile organizative në administratën publike, posaçërisht promovimin e bashkëpunimit të dyanshëm në mes të departamenteve.

²⁶ Ky nënkaptull është përgatitur nga Z. Peter Wostner, Zëvendës Drejtor në Zyrën Qeveritare të Republikës së Sllovenisë për Vetëqeverisje Lokale dhe Politikë Rajonale, autoriteti menaxhues për Fondet Strukturore, Fondin e Kohezionit dhe programet për Bashkëpunimin Territorial Evropian.

Me gjithë këtë, ka pasur edhe një numër të dobësive:

- Problemet me përgatitjen e projekteve dhe kërkesat shumë të fuqishme të dokumentimit nga ana e Komisionit Evropian (dhe legjislacionit kombëtar).
- Për shkak të sistemeve komplekse të zbatimit, u bë e qartë që ndarja e përgjegjësi dhe detyrave ka rëndësi të jashtëzakonshme, por në të njëjtën kohë edhe sfidë e jashtëzakonshme.
- Problemet me staf, jo vetëm për shkak të numrit të kufizuar të vendeve të punës në sektorin publik, por edhe për shkak të kohës që nevojitet për trajnimin e njerëzve.

Në fund, duhet mbajtur në mend që si në nivelin e BE-së ashtu edhe në Slloveni, kjo periudhë është konsideruar si një lloj periudhe testuese, ku rëndësi më e madhe i është kushtuar përdorimit të fondeve në dispozicion, e jo ndikimit të tyre; edhe pse përqendrimi në ndikime do të ishte tejet i vlefshëm sepse do të lehtësonte fazat e mëvonshme të procesit të zbatimit.

Periudha pas anëtarësimit në BE (2004 - 2006)

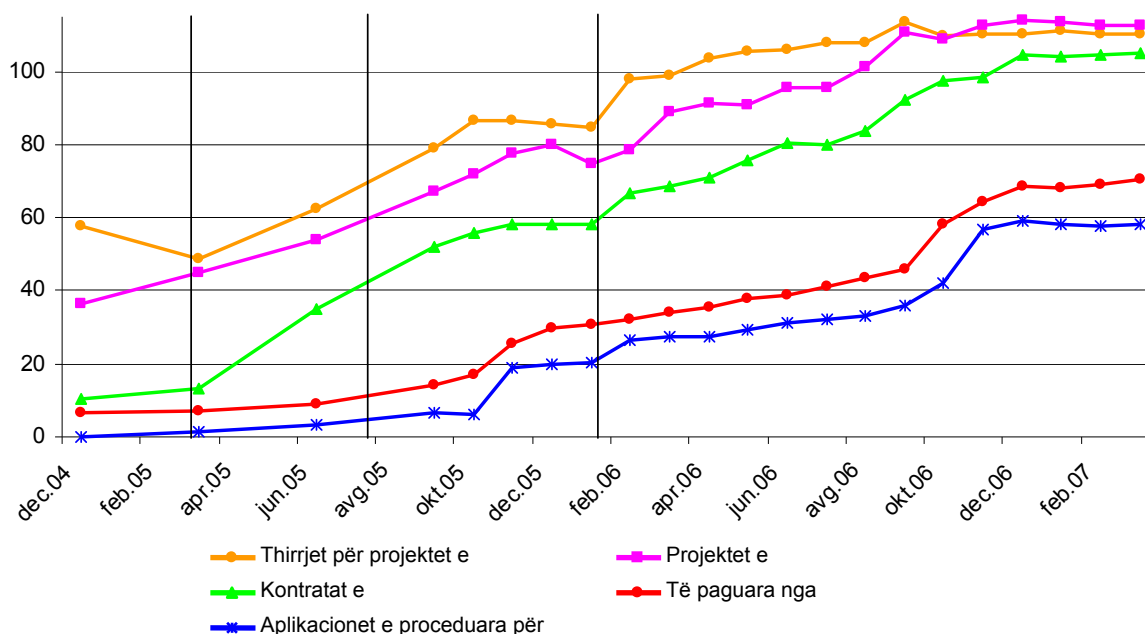
Në maj të vitit 2004, me rreth 12 vite "përvojë", Sllovenia u bë anëtare e plotë e BE-së dhe fitoi qasje në politikën e kohezionit. Shumë shpejt u bë e qartë që përvoja e fituar është e kufizuar, sepse çdo instrument i BE-së i ka rregullat e veta që duhen respektuar dhe sepse vendet kandidatë kanë më pak hapësirë të manovrimit sesa anëtarët e plota, më saktësisht Komisioni Evropian ka tendenca të jetë më urdhërues në vendet kandidatë. Nganjëherë kombinimi i të dy faktorëve rezulton që në fazat më të vonshme praktikatat e menaxhimit të mbesin më kufizuese dhe të komplikuar sesa zakonisht. Natyrisht, kjo nuk do të thotë që përvoja e fituar nuk është e dobishme, përkundrazi kjo përvojë paraqet një kontribut të nevojshëm, mirëpo, në periudhën e tranzicionit duhet pasur parasysh efektin e lartpërmendur.

Gjatë periudhës 2004-2006, Sllovenia ka negociuar 458 milion euro prej të cilave 237,5 milion euro për Fondet Strukturore, 190,6 milion euro për Fondin e Kohezionit dhe 30,1 milion euro për dy Iniciativat e Komunitetit, Interreg dhe Equal. Aspekti më interesant dhe relevant për periudhën 2007 - 2013 ishte përvoja e përdorimit të Fondeve Strukturore, për shkak të qasjes së decentralizuar programuese. Baza ligjore për përdorimin e fondeve ishte Dokumenti i Vetëm Programues me 31 përqind për zhvillimin e burimeve njerëzore, 35 përqind për investimet produktive, 19 përqind për infrastrukturën bazike dhe 11 përqind për bujqësi.

Sistemi i menaxhimit dhe zbatimit fillimisht është ndërtuar sipas sistemit të bashkërendimit me dy nivele me një autoritet menaxhues, i cili megjithatë nuk kishte komunikim të drejtpërdrejt me ministrinë - ato publikonin thirrje për projekte. Në vend të kësaj janë paraqitur tri trupa ndërmjetësues që bashkërendonin zbatimin e çdo fondi (ERDF, ESF, EAFEG dhe FIFG), i cili, siç do të shihet më vonë, ka paraqitur probleme serioze.

Kjo mund të ilustruhet mjaft mirë në grafikun vijues, i cili ka disa porosi të vlefshme.

Grafikoni 5.1.: Karakteristikat kyçe të absorbimit për Slloveninë në vitin 2004 - 2006



Burimi: Të dhënat nga Zyra Qeveritare e Republikës së Sllovenisë për Vetëqeverisje Lokale dhe Politika Rajonale

Së pari, tregon qartë që politika e kohezionit nuk ka të bëjë vetëm me shpenzimin e fondeve por që duhen ndërmarrë disa hapa për të marrë kompensime nga BE-ja: duhet të lëshohen thirrjet për projekte, në këto baza projekte aktuale të cilat janë në përputhje me të gjitha kërkesat mund ti nënshkruajnë kontratat dhe pas zbatimit në terren vijjnë pagesat nga buxheti kombëtar²⁷ dhe pastaj edhe kompensimet nga buxheti i BE-së, natyrisht nëse të gjitha rregullat dhe procedurat janë respektuar plotësisht në të gjitha fazat e mëhershme. Siç mund të shihet, prej fazës në fazë ekziston një vonesë sinjifikante. Së dyti, do të vëreni se derdhja e dalluar e fondeve të BE-së ka ndodhur vetëm në fund të vitit 2005, më saktësisht një vit e gjysmë pas fillimit të zbatimit. Kjo ndodhi pjesërisht për shkak të sistemit tejet të komplikuar të zbatimit, megjithatë, kjo është vetëm një pjesë e vogël e shpjegimit sepse vendet e reja anëtare kanë pasur përvojën e njejtë: deri në fund të vitit 2005 ato kanë arritur të paguajnë vetëm 11 përqind të burimeve për përfituesit dhe të marrin tepër më pak nga Komisioni Evropian.

Mësimet e mësuara

Mbajeni sa më thjeshtë dhe zhvilloni njohuritë ekzistuese; Politika e kohezionit mund të vendoset si sistemit plotësisht i veçuar i zbatimit nga politikat kombëtare, megjithatë kjo strategji nuk është zgjedhur nga asnjëra prej vendeve të reja anëtare. Sllovenia si dhe vendet e tjera i integruan kërkesat e politikës së kohezionit në sistemin ekzistues të administratës publike. Kjo ka përparësi për faktin që mund të shfrytëzohet më së miri njohuria ekzistuese (posaçërisht në ministrinë dhe agjencitë e specializuara), që është jashtëzakonisht e

²⁷ Rrjedha e prezantuar financiare mund të organizohet edhe në mënyra tjera, këtu natyrisht e kemi paraqitur modalitetin slloven.

rëndësishme, megjithatë, në një sistem të tillë sigurimi i rregullave dhe praktikave të përbashkëta mund të jetë çështje problematike. Gjëja më e rëndësishme është që sistemi dhe marrëdhëniet të jenë të thjeshta dhe të drejtpërdrejta. Në nivelin e marrëdhënieve të përgjithshme në mes institucioneve kjo nuk është vështirë të sigurohet, mirëpo, efikasiteti i sistemit varet shumë edhe nga format dhe praktikat e hollësishme të punës. Në këtë nivel, nuk mund të mbivlerësohet rëndësia e "logjikës së shëndoshë".

Rëndësia e ndarjes së qartë të përgjegjësive dhe detyrave, që duhet të kodifikohen; Ndarja e detyrave, përkrahjet e vendeve të punës etj. janë dëshmia më e kërkuar e kapacitetit absorbues administrativ nga Komisioni Evropian. Kjo është e arsyeshme meqë marrëdhëniet e reja në mes institucioneve si dhe marrëdhënieve të brendshme janë jashtëzakonisht të ndjeshme ndaj lëvizjes së stafit. Nuk është e jashtëzakonshme që sistemet e tëra varen nga njohuritë e vetëm një numri të vogël të stafit të trajnuar. Ndarja e përgjegjësive dhe kodifikimi i tyre duhet të konsiderohet si njëri prej prioriteteve. Fatkeqësisht, kjo është më lehtë të thuhet sesa të bëhet, për shkak se është jashtëzakonisht vështirë të kuptohen paraprakisht detyrat dhe marrëdhëniet, domethënia e tyre, gjë që poashtu e vështirëson shumë vendimmarrjen se kush bën çka.

Qasja e koordinuar dhe e decentralizuar ka meritë të posaçme gjatë hyrjes në politikën e kohezionit; Për shkak të arsyes së lartpërmendur, qasja e centralizuar, gjatë hyrjes në politikën e kohezionit, është mjaft logjike. Qasja e centralizuar nuk nënkupton që një institucion të marrë përsipër tërë procesin e zbatimit, por më parë që një institucion mban përgjegjësinë për përgatitjen dhe specifikimin e të gjitha rregullave të angazhimit dhe që ka autoritetin për mbikëqyrjen e aktiviteteve të trupave ndërmjetësues (zakonisht ministrive). Megjithatë, për ta kryer me sukses këtë detyrë, një institucion i tillë duhet të ketë përkrahje të qartë dhe të fuqishme politike, sepse përndryshe është e pamundur të zbatohen rregullat dhe procedurat e reja. Në fakt, qasja e koordinuar shpeshherë mund të përplasë me marrëdhëniet e vendosura në mes institucioneve kombëtare, dhe në këto raste politika e kohezionit duhet të ketë prioritet të qartë. Në fazë të hershme, Sllovenia thjeshtë paraqiti shumë institucione të koordinuara, sepse në atë kohë sasia e madhe e fuqisë në duart e një institucioni ishte politikisht e papranueshme.

Programimi nuk duhet të shihet vetëm si mënyrë për fitimin e parave por të kthehet në përparësinë tuaj; OP-të kështu paraqesin bazën për alokimin e burimeve në dispozicion për aktivitetet e caktuara. Rëndësia e OP-ve po bëhet gjithnjë e më strategjike, me ç'rast më pak vëmendje i kushtohet identifikimit të projekteve dhe aktiviteteve të caktuara. Në vend të kësaj, vëmendje i kushtohet synimeve racionale dhe strategjike dhe kuantifikimit të tyre, që poashtu paraqet bazë të mirë për forcimin e monitorimit dhe vlerësimit. Përgatitja dhe negociimi i OP-ve është detyrë mjaft e vështirë, që mund të zgjas më shumë se dy vite. Në këtë proces është me rëndësi të kuptohet që kualiteti i fazës së programimit do të përcaktoj jo vetëm ndikimin e fondeve të shpenzuara, por edhe do ta lehtësoj zbatimin, posaçërisht në aspekt të raportimit dhe vlerësimit. Për më tepër, ushtrimi i programimit mund të ketë efekt edhe në politikat zhvillimore kombëtare, për shembull, mund të përmirësohet racionalizimi dhe specifikimi i politikave, vlera e shtuar e partneriteteve, etj.

Kualiteti i kushteve të hollësishme të zbatimit (p.sh. thirrjeve për projekte) është vendimtar; Derisa OP-të janë tejet të rëndësishme, duhet ditur që ato paraqesin kusht të nevojshëm por jo edhe të mjaftueshëm. Edhe pse synimi i përgjithshëm i disa thirrjeve për projekte mund të jetë i arsyeshëm dhe i nevojshëm, një kërkesë e vogël mund të pengoj apo të paktën të zvogëloj apelin për thirrjen e aplikantëve apo të zvogëloj efektet pozitive të projekteve të bashkë-

financuara. Kualiteti i kushteve të zbatimit në masë të madhe varet nga profesionalizmi dhe përvoja e institucioneve përgjegjëse, por është qartë edhe ushtrim i cili mësohet duke u bërë.

Përgatitja e projekteve merr mjaft kohë; Gjatë planifikimit të OP-ve është poashtu me rëndësi që puna përgatitore për projektet të bëhet me kohë. Kjo është posaçërisht relevante për projektet investuese dhe posaçërisht për projektet e mëdha investuese, që kërkojnë një set të gjerë të lejeve, planeve dhe analizave kost-përfitim, vlerësimet mbi ndikimin në mjedis, etj. Faza përgatitore jo vetëm që merr kohë por mund edhe të kushtoj shumë prandaj është shumë me rëndësi që të merren parasysh të dyja dimensionet. Sllovenia dhe vendet e tjera anëtare kanë pasur probleme në këtë drejtim meqë siç ndodh shpesh vonesat në procesin e vendimmarrjes thjesht barten edhe në fazat tjera.

Menaxhimi financiar, nëse nuk kombinohet mirë në sistemin kombëtar, mund të bëhet pengesë e madhe për zbatimin efikas; Kjo është posaçërisht relevante për ato sisteme të zbatimit që e integrojnë politikën e kohezionit në sistemet e rregullta administrative kombëtare. Rregullat e BE-së kanë kërkesa specifike të cilat nëse kombinohen me sistemin burokrat administrativ, mund të rezultojnë në procedura mjaft joefikase.

Sigurohuni që ta shënoni koston (jo vetëm monetare) për aplikuesit; Procedurat joefikase jo vetëm që e bëjnë më pak efikas dhe të shtrenjtë sistemin e administratës publike, por edhe mund të rrisin koston e pjesëmarrjes në politikën e kohezionit për aplikuesit / mbajtësit e projekteve (potencial). Kjo mund të ndodh për shkak të vonesave në të gjitha fazat (nga publikimi i thirrjeve për projekte e deri te procedimi i aplikacioneve të pagesave), që mund ta pengojnë progresin normal të projektit dhe poashtu e ngrit koston e tyre për shkak të problemeve të likuiditetit, nevojës për ti zgjatur kontratat, etj.

Konkluzion

Përvoja e Sllovenisë tregon që përkundër periudhës së gjatë përgatitore dhe vendimeve të arsyeshme në sistemet e zbatimit, megjithatë ka pasur vështirësi sinjifikante në fillim të periudhës 2004 - 2006. Edhe pse sa i përket absorbimit Sllovenia ishte më e suksesshme se vendet e reja anëtare, ajo ballafaqohet me probleme sinjifikante të cilat sot megjithatë zgjidhen pa pengesa serioze dhe po bëhen pjesë e "zgjidhjes së zakonshme të problemeve". Kjo tregon që faza përgatitore është jashtëzakonisht e rëndësishme për përgatitjen e pozicionit më të mirë startues të vendeve anëtare, posaçërisht nëse niveli politik i kushton mjaft vëmendje dhe rëndësi kësaj politike në kohë të duhur. Megjithatë, në të njëjtën kohë, gjithmonë do të ekzistoj periudha e gjatë mësimore për vendet e reja anëtare.

5.2. Maqedonia

Hyrje e përgjithshme

Republika e Maqedonisë ka marrëdhënie kontraktuale me KE-në që nga viti 1996²⁸ kur e nënshkroi marrëveshjen për të pasur të drejtë për asistencë nga programi EC PHARE. Në vitin 1997, Maqedonia nënshkroi Marrëveshjen e Bashkëpunimit, që ishte në fuqi deri në vitin 2004, si dhe Marrëveshjet e Tekstilit që ishin në fuqi nga viti 1998 deri në vitin 2003. Pas

²⁸ Në periudhën në mes pavarësisë së shpallur më 1991 dhe vitit 1996, Maqedonia ishte nën bllokadë unilaterale dhe multilaterale dhe ishte jashtë procesit normal të integrimi evropiane gjë që ka lënë pasoja afatgjate negative në reformat politike dhe ekonomike të Maqedonisë

përfundimit të negociatave në Samitin e Zagrebit në vitin 2000, Marrëveshja e Stabilizimit dhe Asociimit (SAA) u nënshkrua në Luksemburg në prill të vitit 2001 (e para e këtij lloji në rajon) dhe hyri në fuqi të prill të vitit 2004.

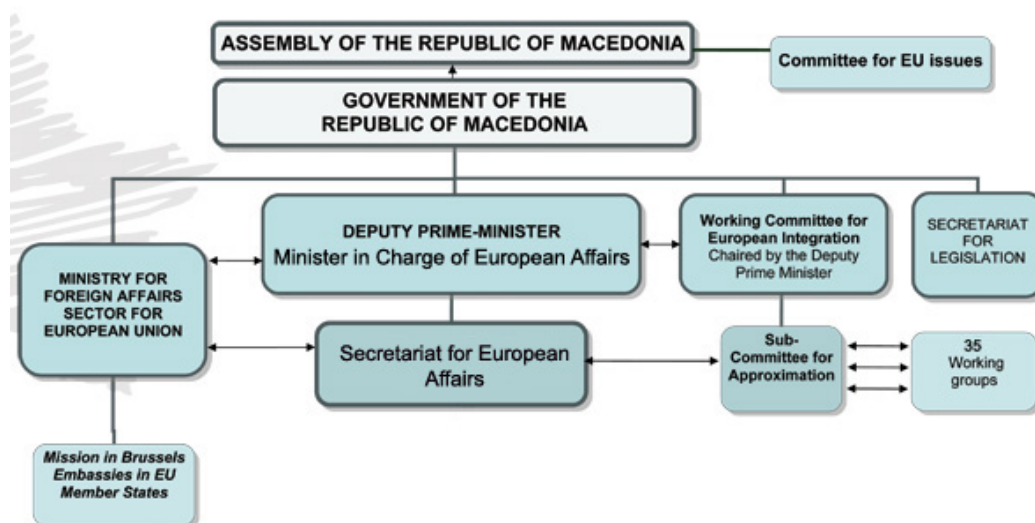
Më 22 mars të vitit 2004, në Dublin të Republikë të Irlandës, Republika e Maqedonisë bëri një hap të madh përpara dhe dorëzoi aplikacionin për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Gjashtë muaj më vonë, Republika e Maqedonisë filloi procedurën e përgjigjes në Pyetësor, një mjet ky i Komisionit Evropian që i skanon në mënyrë të hollësishme performancat e vendeve aplikuese për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Deri më 31 janar të vitit 2005, për më pak se 4 muaj, institucionet e Maqedonisë i përgatiten përgjigjet, duke prezantuar realisht gjendjen, si dhe planet për avancimin e sektorëve të caktuar të shoqërisë. Pas marrjes së përgjigjeve, Komisioni Evropian përgatiti një mendim (avis) i cili rekomandonte dhënien e statusit të vendit kandidat për anëtarësim në BE.

Këshilli Evropian, më 17 dhjetor, vendosi ti jepte Republikës së Maqedonisë statusin e kandidates për anëtarësim në BE. Shefat e shteteve dhe Qeveritë të vendeve anëtare të BE-së kështu njohën progresin që Maqedonia e ka bërë në përmbushjen e kriterëve të Kopenhagës.

Si pjesë e aktiviteteve për përafrim me BE-në, më 6 shtator të vitit 2004 Qeveria e Republikës së Maqedonisë miratoi Strategjinë Kombëtare për Integritime Evropiane. Është posaçërisht e rëndësishme që kjo Strategji u përkrah edhe nga Kuvendi i Republikës së Maqedonisë nëpërmjet Komisionet për Çështje Evropiane, duke konfirmuar kështu konsensusin e përgjithshëm politik rreth integritimeve evropiane.

Në dhjetor të vitit 1998, Qeveria vendosi bazat për infrastrukturës për menaxhimin e procesit të integritimeve evropiane. Në periudhën vijuese, për të arritur nivel më të lartë të efikasitetit dhe efektshmërisë, bazuar në përvojat e vendeve tjera, si dhe përkushtimeve më të mëdha për BE-në, Maqedonia e përmirësoi sistemin e menaxhimit dhe bashkërendimit të procesit të integritimeve evropiane. Sot, ky sistem ka strukturën vijuese.

Grafi 5.2: Sistemi i menaxhimit dhe bashkërendimit të procesit të integritimeve evropiane në Republikën e Maqedonisë

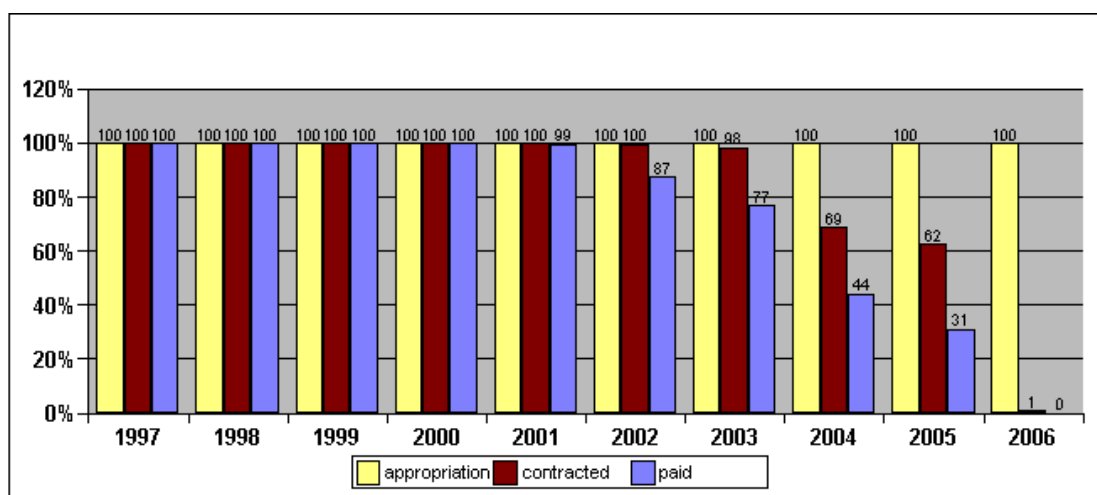


Qeveria e Republikës së Maqedonisë ka histori të mobilizimit, zbatimit dhe përfitimit të asistencës së jashtme që nga pavarësia e saj në vitin 1991. Në këtë periudhë, Maqedonia ka themeluar Sistemin Kombëtar të Bashkërendimit të Asistencës së Huaj, ku Zëvendës Kryeministri është përgjegjës për Çështjet Evropiane si Koordinator Kombëtar i Asistencës (dhe NIPAC në të njëjtën kohë), por struktura përkrahëse në formë të Komisionit të Ministrave për Bashkërendimin e Asistencës së Huaj, Grupi Bashkërendues Teknik dhe Sektori për Bashkërendimin e Asistencës përbrenda Sekretariatit për Çështje Evropiane. Duke i rritur mundësitë e sistemit të themeluar dhe duke i njohur dobësitë që ndodhin në praktikë, Qeveria e Republikës së Maqedonisë, në bashkëpunim me bashkësinë ndërkombëtare, po bën përpjekje serioze dhe të vazhdueshme për ta përmirësuar dhe forcuar rolin e saj në bashkërendimin e asistencës së huaj.

Gjatë dekadës së kaluar, BE-ja i ka dhënë përkrahje përmbajtjesore Republikës së Maqedonisë nëpërmjet programeve të ndryshme siç janë ECHO, Obnova, PHARE apo Programi i Përgjigjes Emergjente. BE-ja poashtu ka dhënë asistencë makro-financiare në formë të përkrahjes së balancimit të pagesave. Në vitin 2001, CARDS u lançua për tu përqendruar në tranzicionin politik, institucional dhe ekonomik. Shuma totale e asistencës së BE-së për Maqedoninë që nga viti 1992 arrin në më tepër se 800 milion euro.

Institucioni kryesor i BE-së për menaxhimin e asistencës për rajonin - Agjencioni Evropian për Rindërtim (AER) - ka qenë efikas në dhënien e shumave të mëdha të asistencës. Duke i nisur operacionet në vitin 2002, AER- morri përgjegjësitë e programeve më të hershme dhe çoi përpara zbatimin e CARDS. Portfolio i asistencës së BE-së i menaxhuar nga AER-i në Maqedoni arrin rreth 326 milion euro. Deri në fund të vitit 2006, më tepër se 80 përqind të kësaj shume ishte kontraktuar, dhe më tepër se 70 përqind ishte shpërndarë.

Grafi 5.3: Portfolio i asistencës së BE-së i menaxhuar nga AER-i²⁹



Mësimet e mësuara nga programimi dhe zbatimi i fondeve të BE-së gjatë periudhës 2001 - 2006

²⁹ Edhe pse AER-i morri përsipër përgjegjësinë në vitin 2002, ai ishte përgjegjës për të gjitha pagesat dhe punët e mbetura që nga viti 1997

Pas krizës së vitit 2001, asistenca e BE-së u përqendrua kryesisht në rehabilitimin dhe rindërtimin e infrastrukturës si dhe në aktivitetet e policisë. Përkrahja e gjerë për Reformat Policore kontribuoi në mënyrë të jashtëzakonshme në procesin e stabilizimit. U iniciua procesi i reformave, u bë trajnimi i stafit në nivelin kombëtar dhe nën-kombëtar dhe u ofruan pajisjet dhe infrastruktura. Me rritjen e stabilitetit politik dhe ekonomik në vend, asistenca financiare e BE-së u përgjigj duke e zgjeruar fushëveprimin e saj dhe duke përfshirë ndërtimin e institucioneve në fushat kyçe të *acquis communautaire* të BE-së. Asistenca e BE-së është dhënë në katër fusha kyçe të identifikuar në Dokumentin Strategjik të Vendit për periudhën 2002 - 2006: (i) demokracia dhe sundimi i ligjit, (ii) zhvillimi ekonomik dhe social, (iii) drejtësia dhe punët e brendshme, dhe (iv) mjedisi dhe burimet natyrore.

Duke u bazuar në përvojën e fituar gjatë programimit dhe zbatimit të fondeve të BE-së, janë nxjerrë mësimet në vijim:

- Zbatimi i asistencës ka kërkuar nivel të fleksibilitetit në përputhje me standardet administrative në vend. Në veçanti, vendi është ballafaquar me sfida gjatë zbatimit të asistencës në lidhje me *kapacitetin absorbues*, me ç'rast institucionet kombëtare kishin staf joadekuat në aspektin kuantitativ dhe atë kualitativ. Prandaj, kapaciteti absorbues duhet të merret parasysh në rast të nevojës për programimin e asistencës dhe përkrahjes së fokusuar për përmirësimin e kapaciteteve të administratës publike.
- Burimet e kufizuara buxhetore për mirëmbajtjen e investimeve materiale apo për të mbuluar shpenzimet e rregullta operationale dhe hapësirën e pamjaftueshme të punës për akomodimin e stafit dhe pajisjeve paraqesin pengesa për zbatimin efikas të asistencës së para anëtarësimit. Prandaj, programimi në njërën anë duhet të marrë parasysh burimet e kufizuara buxhetore dhe në anën tjetër vendi duhet të alokoj burime të mjaftueshme për asistencën e BE-së.
- Qeveria kombëtare ka përjetuar vështirësi në përmbushjen e përkushtimeve për staf, buxhet dhe për kompletimin e përafrimit ligjor para fillimit të projekteve. *Pronësia e rritur* e vendit mbi asistencën e BE-së është esenciale për zbatimin efikas të programeve. Nevojat vetanake të vendit duhet të merren parasysh (për shembull siç është cekur në dokumentet e caktuara kombëtare). Megjithatë, kërkesat e bashkëfinancimit do të kontribuojnë në rritjen e pronësisë. Vullneti politik dhe vendimmarrja koherente nga ana e përfituesit është esenciale për të siguruar qëndrueshmëri në zbatimin e asistencës para anëtarësimit. Këto çështje duhet të adresohen gjatë planifikimit dhe zbatimit të programeve dhe duhet të shoqërohen me dialog të rregullt në mes shërbimeve relevante të Komisionit dhe përfituesit.
- Bashkërendimi në mes donatorëve është shumë i rëndësishëm për t'iu shmangur dyfishimit të asistencës.
- Harmonizimi i instrumenteve ligjore në sektorët e ndryshëm nuk ishte gjithmonë detyrë e lehtë. Megjithatë, rreshtimi i fuqishëm horizontal mund të arrihet duke i *përmirësuar përpjekjet e bashkërendimit në mes ministrive* dhe departamenteve relevante.

Politika rajonale dhe bashkërendimi i instrumenteve strukturore nën IPA-në

Sa i përket asistencës financiare, Instrumenti i ri për Asistencë Para Anëtarësimit (IPA) filloi më 1 janar të vitit 2007. *Dokumenti Planifikues Shumëvjeçar 2007 - 2009*³⁰ (MIPD) për Republikën e Maqedonisë u miratua në maj të vitit 2007.

Asistenca CARDS zbatohet nga Agjencioni Evropian për Rindërtim dhe përgatitjet janë në proces e sipër për transferin e kësaj përgjegjësie tek Delegacioni i Komisionit në Shkup. Asistenca IPA zbatohet nga Delegacioni në Shkup. BE-ja synon të transferoj menaxhimin e fondeve IPA tek autoritetet kombëtare nën *Sistemin e Decentralizuar të Zbatimit (DIS)* sapo autoritetet kombëtare të zhvillojnë kapacitetet e nevojshme për marrjen e kësaj përgjegjësie. Sfidë permanente e Qeverisë së Maqedonisë është të zhvilloj administrata dhe institucione të qëndrueshme dhe të përgjegjshme me kapacitete adekuate.

Sa i përket politikës rajonale dhe bashkërendimit të instrumenteve strukturore, gjatë vlerësimit të fundit nga Komisioni Evropian³¹ u konkludua që Republika e Maqedonisë po përparon mirë. Mirëpo, përpjekje të qëndrueshme nevojiten për ndërtimin e kapaciteteve të nevojshme institucionale dhe administrative në nivelin qendror dhe lokal për ti përmbushur kërkesat rregullative dhe operacionale të politikës së kohezionit.

Progres është arritur edhe në çështjen e kornizës legjislative. *Ligji për zhvillimin rajonal* (korniza e legjislacionit për politikën rajonale) ka hyrë në fuqi. Ligji përcakton synimet dhe strukturat e politikave për zhvillim rajonal. Është miratuar edhe *Ligji për kontrollin e brendshëm publik financiar*. Megjithatë, korniza legjislative për menaxhimin dhe kontrollin financiar duhet të përmirësohet dhe zgjerohet. Duhet të arrihet koherenca në mes legjislacionit kombëtar dhe atij të Komunitetit në fushat e *prokurimit publik, konkurrencës, ndihmës shtetërore dhe mjedisit*. Përgatitjet në këtë fushë ende vazhdojnë.

Sipas vlerësimeve progres është arritur edhe me *kornizën institucionale*. Qeveria ka bërë emërimet relevante për komponentët strukturor të IPA-së përfshirë Koordinatorin Strategjik dhe strukturat operative. Progres sinjifikant është arritur edhe në fushën e ndërtimit të kapacitetit në nivelin e CFCD-së, Fondit Kombëtar dhe Ministrisë së Financave. Kapaciteti adekuat administrativ duhet të zhvillohet, posaçërisht për ministrinë përkatëse.

Në fushën e *kapacitetit administrativ*, progres është arritur në rekrutimin e stafit në ato institucione që janë të përfshirë në zbatimin e IPA-së. Trajnimet janë në proces e sipër përveç në ministrinë përkatëse ku kjo ende është e nevojshme. Sa i përket nivelit lokal dhe rajonal, ende nevojiten përpjekje përmbajtjesore për ngritjen e kapaciteteve administrative.

Në fushën e programimit është arritur progres i mirë. Qeveria ka miratuar *Planin zhvillimor kombëtar 2007-2009* dhe autoritetet relevante kanë hartuar *Kornizën Koherente Strategjike*; që përcakton strategjinë për zbatimin e komponentëve strukturor të IPA-së. Për më tepër,

³⁰ Vendimi i Komisionit i datës 30/04/2007 për Dokumentin Planifikues Indikativ Shumëvjeçar (MIPD) për periudhën 2007-2009 për Republikën e Maqedonisë

³¹ Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Maqedoninë i botuar më 6 nëntor 2007

është përgatitur një Program Operativ për transportin dhe mjedisin si dhe *Strategjia Kombëtare për Zhvillim Rajonal*.

Sa i përket *monitorimit dhe vlerësimit*, akoma duhet të zhvillohen sistemet dhe mekanizmat adekuat për monitorimin dhe vlerësimin e kualitetit dhe ndikimit të programeve zhvillimore. Në fushën e *menaxhimit dhe kontrollit financiar*, kanë filluar të vendosen autoritetet dhe procedurat relevante për zbatimin adekuat të asistencës financiare para anëtarësimit, posaçërisht në nivelin e CFCD-së dhe Fondit Kombëtar. Përgatitjet në këtë fushë janë në fazë të hershme.

Struktura institucionale për zbatimin e IPA-së

Për ti përmbushur kushtet për transferin e kompetencave menaxhuese nga Komisioni, për zbatimin e IPA-së dhe për përmbushjen e obligimeve, Republika e Maqedonisë ka caktuar këto trupa dhe autoritete:

- Koordinatorin Kombëtar për IPA (NIPAC),
- Koordinatorin Sektorial për komponentët III dhe IV,
- Koordinatorin CBC,
- Zyrtarin Kompetent Akreditues,
- Zyrtarin Kombëtar Autorizues,
- Fondin Kombëtar,
- Strukturën Operative sipas komponentëve apo programeve të IPA-së,
- Autoritetin e Auditimit.

NIPAC-Koordinatori Kombëtar për IPA emërohet nga Qeveria e Republikës së Maqedonisë dhe është nën përgjegjësinë e *Zëvendës Kryeministrit për Integritet Evropian*. *Koordinatori Sektorial* emërohet nga Qeveria e Republikës së Maqedonisë për të siguruar bashkërendimin e komponentit për zhvillim rajonal dhe komponentit për zhvillimin e burimeve njerëzore. Kjo pozitë është në përgjegjësinë e *Zëvendës Kryeministrit për Çështje Ekonomike*. *Ministri për Vetëqeverisje Lokale* është emëruar si *koordinator CBC*, nga NIPAC.

Ministri i Financave është emëruar si *Zyrtari Kompetent Akreditues* për Republikën e Maqedonisë. Ai është dhe do të jetë përgjegjës për lëshimin, monitorimin dhe suspendimin apo tërheqjen e akreditimit të ZKA-së dhe Fondit Kombëtar. Kryesuesi i Departamentit për Menaxhimin e Borxhit Publik në Ministrinë e Financave është emëruar si *Zyrtari Kombëtar Autorizues* për Republikën e Maqedonisë. ZKA është përgjegjës për funksionimin dhe raportimin efikas të sistemeve të menaxhimit dhe kontrollit nën Rregulloren e IPA-së për lëshimin, monitorimin dhe suspendimin apo tërheqjen e akreditimit të strukturave operative.

Fondi Kombëtar është njësi brenda Departamentit të Thesarit në Ministrinë e Financave. Ai vepron si thesari qendror dhe është përgjegjës për menaxhimin financiar të asistencës së ofruar nën Rregulloren e IPA-së, nën përgjegjësinë e ZKA-së. *Autoriteti për Auditim*,

funksionalisht i pavarur nga të gjithë akterët në sistemin e menaxhimit dhe kontrollit dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare të auditimit, do të caktohet nga Republika e Maqedonisë. Qeveria e Maqedonisë ka vendosur që funksioni i Autoritetit për Auditim do të kryhet nga Zyra Shtetërore për Auditim.

*Strukturat operuese janë ndërtuar për të përkrahur menaxhimin dhe zbatimin e asistencës nën Rregulloret e IPA-së. Departamenti Qendror Financiar dhe Kontraktues (CFCD) nën mbikëqyrjen e Ministrisë së Financave, është ndërtuar për të rregulluar veprimet nën përgjegjësinë e Qeverisë dhe që ofrohen nën katër komponentët e parë të IPA-së. Për komponentët *Asistenca për Tranzicion dhe Ndërtimi i Institucioneve dhe Bashkëpunimi Ndërkufitar*, CFCD-ja do të veproj si Strukturë Operuese.*

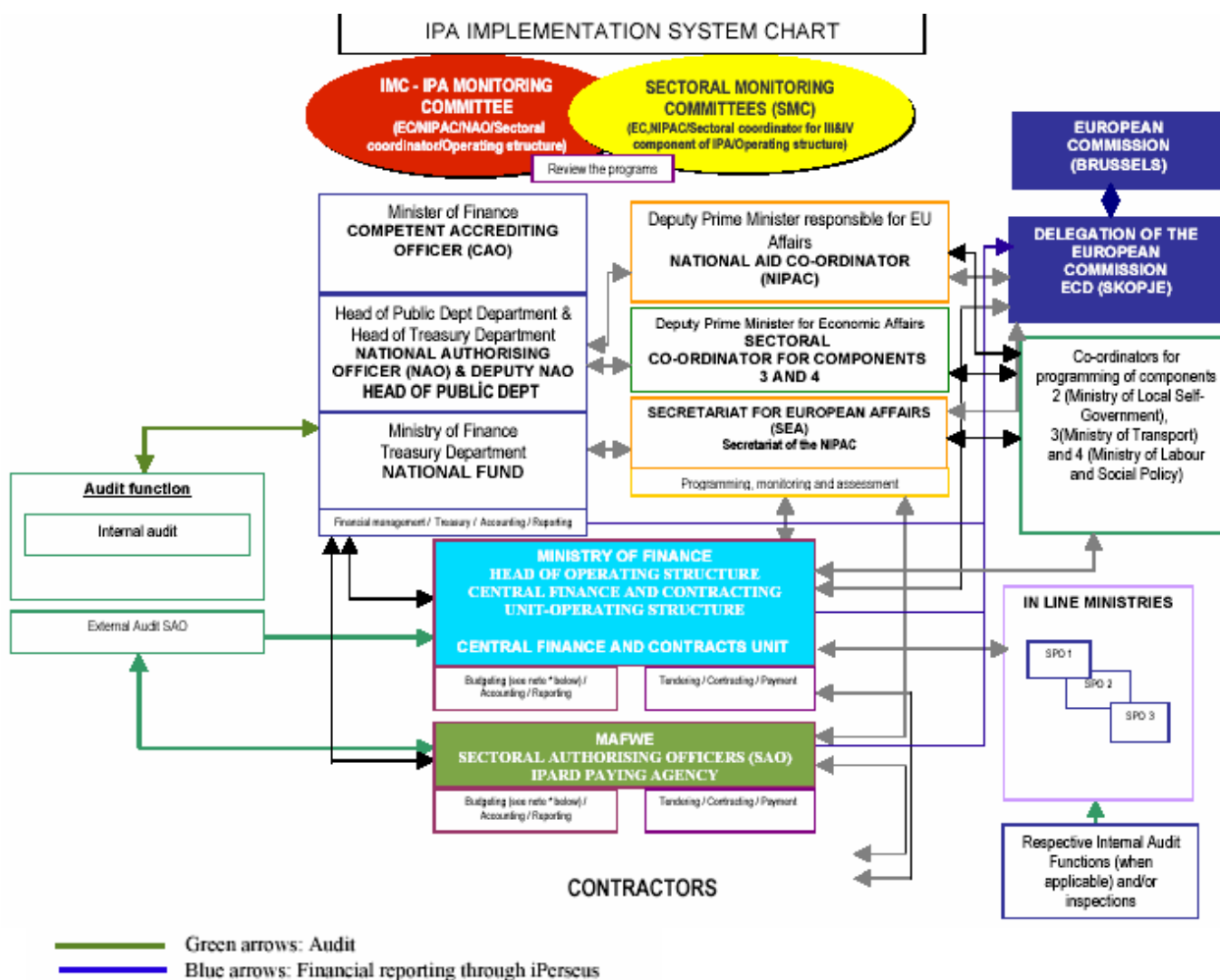
Për *Komponentën e Zhvillimit Rajonal* të IPA-së, për fillim, derisa kapacitetet e ministrive përkatëse të zhvillohen në nivel kualitativ, CFCD-ja do të veproj si Strukturë Operuese me mundësinë e delegimit të disa funksioneve tek SPO/Ministria. Në Ministrinë e Transportit dhe Komunikimit dhe në Ministrinë e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor janë emëruar Zyrtarë të Lartë të Programeve (SPO) për të siguruar që programimi dhe aspektet teknike të përgatitjes dhe zbatimit të programeve, si dhe të raportimit tek autoritetet përgjegjëse, të bëhen në mënyrë të efektshme dhe me kohë. Në Ministrinë e Transportit dhe Komunikimit dhe në Ministrinë e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor janë themeluar *njësi planifikuese për zbatimin e IPA-së* për ti përkrahur SPO-të dhe aktivitetet për programimin dhe zbatimin e projekteve të komponentit për Zhvillim Rural.

Për *Komponentin e Zhvillimit të Burimeve Njerëzore* të IPA-së, për fillim, derisa kapacitetet e ministrive përkatëse të zhvillohen në nivel kualitativ, CFCD-ja do të veproj si Strukturë Operuese me mundësinë e delegimit të disa funksioneve tek SPO/Ministria. Në Ministrinë e Punës dhe Politikave Sociale dhe në Ministrinë e Arsimit dhe Shkencës, janë emëruar Zyrtarë të Lartë të Programeve (SPO) për të siguruar që programimi dhe aspektet teknike të përgatitjes dhe zbatimit të programeve, si dhe të raportimit tek autoritetet përgjegjëse, të bëhen në mënyrë të efektshme dhe me kohë

Për *Komponentin e Zhvillimit Rural*, pas Vendimit të Qeverisë, është përgjegjëse Ministria e Bujqësisë, Pyjeve dhe Ekonomisë Ujore (MAFWE). Për qëllimin e zbatimit të këtij Programi, MAFËE-ja ka themeluar Departamentin për Zhvillim Rural që është përgjegjës për rishikimin dhe freskimin e këtij Programi. Agjencioni për Përkrahje Financiare për Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural është themeluar si trup i pavarur i administratës shtetërore me statusin e entitetit ligjor. Agjencioni do të kryej aktivitetet brenda autoritetit të tij në bazë të principeve të ligjshmërisë, kompetencës, profesionalizmit, përgjegjësisë, efikasitetit dhe transparencës.

Republika e Maqedonisë do të emëroj *një komision monitorues për IPA-në dhe Komisionet Monitoruese Sektoriale* për të siguruar koherencë dhe bashkërendim në zbatimin e programeve dhe operacioneve të komponentëve të ndryshëm të IPA-së, si dhe për masat korrigjuese në mes Komponentëve për të siguruar arritjen e synimeve globale të asistencës së ofruar, dhe për ta rritur efikasitetin e përgjithshëm.

Grafikoni 5.4: Diagrami i sistemit të zbatimit të IPA-së në Maqedoni³²



³²Struktura aktuale e sistemit zbatues të IPA-së që është në proces të akreditimit

6. Kushtet administrative/institucionale që duhet krijuar Kosova për absorbimin efikas të fondeve të kohezionit të BE-së

Kosova është ende në fazë të hershme të pranimit në Bashkimin Evropian. Me status të kandidatit potencial për anëtarësim në BE, Kosova ka qasje pak a shumë të kufizuar në fondet IPA. Shpresohet që në një të ardhme jo shumë të largët, Kosova do të fitoj statusin zyrtar e vendit kandidat. Pritet realisht që ky ndryshim i statusit formal do të shoqërohet me sasi të shtuar vjetore të fondeve buxhetore të BE-së për politikën e kohezionit të Kosovës. Përbrenda kësaj kornize, autoritetet kosovare duhet ti kushtojnë vëmendje të veçantë absorbimit të fondeve të kohezionit të BE-së.

Diskutimet për kushtet që duhet krijuar Kosova për absorbimin efikas të fondeve të BE-së për kohezionin apo kapacitetin ekonomik dhe social të Kosovës do të përqendrohen fuqimisht në krijimin e kushteve administrative / institucionale për absorbimin efikas të fondeve të kohezionit të BE-së. Arsyeja e thjeshtë është që bazuar në përvojën e 12 vendeve të reja anëtare që u pranuan në BE në vitin 2004 dhe 2007, kapaciteti absorbues administrativ / institucional ka paraqitur në shumicën e rasteve një problem tejet të madh. Kjo nuk do të thotë që dy aspektet e tjera e kapacitetit absorbues të prezantuara në *nënkapitullin 4.1. - makroekonomike dhe financiare* - mund të konsiderohen si çështje absolutisht joproblematike³³. Megjithatë, problemet që ndërlidhen me këto dy segmente të kapacitetit absorbues janë dëshmuar të jenë tejet më pak problematike në periudhën para anëtarësimit sesa problemet që ndërlidhen me proceset e ndërtimit të strukturave adekuate administrative / institucionale për përdorimin efikas të fondeve të kohezionit të BE-së.

6.1. Sistemet e Ardhshme të Decentralizuara të Zbatimit (DIS) në Kosovë

Hyrje e përgjithshme

Në të gjitha vendet që synojnë të bëhen vende candidate për në BE, është me rëndësi që administrata publike të përgatitet për detyrat e menaxhimit të programeve të financuara nga BE-ja. Kosova është në proces të inicimit të përgatitjeve relevante për hartimin e mapës rrugore (udhërrëfyesit) me rekomandimet për themelimin e strukturës së decentralizuar

³³ *Kapaciteti absorbues makroekonomik*: Tashmë është përmendur që vendet candidate të BE-së në të kaluarën kurrë nuk kanë qenë në pozitë të marrin prej burimeve financiare të buxhetit të BE-së për qëllime të kohezionit në vlerë ekuivalente më tepër se 4 përqind të GDP-së së tyre; për perspektivën financiare shumëvjeçare për periudhën 2007-2013 ky kufi është ulur në 3.6 përqind të GDP-së. Nëse Kosova do të ketë qasje në rreth 60 – 70 milion € të fondeve të BE-së për asistencë para anëtarësimit në vitet e ardhshme kjo do të ishte e barasvlershme me rreth 3 përqind të GDP-së së Kosovës. (Sipas dokumentit të titulluar Korniza Makroekonomike për Kosovën 2007-2013, Prishtinë, qershor 2006, GDP-ja e Kosovës pritet të jetë në nivel vjetor në mes 2.2 dhe 2.3 miliardë € në periudhën 2007-2009, dhe duhet të rritet në rreth 2.8 miliardë € në vitin 2013). Meqë një shumë e madhe e këtyre fondeve do të alokohet për ndërtim të institucioneve, volumi i fondeve për qëllime të kohezionit do të jetë dukshëm më i ulët se 3.6 përqind e kufirit të GDP-së. Bazuar në këtë fakt, mund të konkludojmë që kapaciteti absorbues makroekonomik nuk do të kufizoj absorbimin efikas të fondeve për qëllime të kohezionit në Kosovë.

Kapaciteti absorbues financiar; Tarifa standarde kombëtare e bashkë-financimit për fondet e para anëtarësimit ka qenë 25 përqind. Nëse parashohim që Kosova do të ketë të drejtë të pranoj asistencë totale të para anëtarësimit në vlerë prej rreth 60 – 70 milion €, atëherë shuma totale e bashkë-financimit kombëtar mund të vlerësohet të jetë në nivel ekuivalent me rreth 1 përqind të GDP-së. Një analizë e hollësishme e strukturës së shpenzimeve publike në Kosovë është e nevojshme për të bërë vlerësime të kualifikuara nëse mund të pritët që bashkë-financimi kombëtar do të paraqes pengesë serioze për absorbimin efikas të fondeve të BE-së.

menaxhuese për IPA-në.

Instrumenti për Para Anëtarësim është mjet i ri financiar që synon t'ju ndihmoj vendeve që përgatiten aktivisht për anëtarësim në BE për ta zhvilluar administratën e tyre, për përafrimin e kornizës ligjore me *acquis* të BE-së dhe për tu përgatitur për menaxhimin e instrumenteve të ardhshme financiare të vendeve anëtare të BE-së. Pesë komponentët e IPA-së janë: Asistenca e Tranzicionit dhe Ndërtimi i Institucioneve, Bashkëpunimi Ndërkufitar, Zhvillimi Rajonal, Zhvillimi i Burimeve Njerëzore dhe Zhvillimi Rural.

Dy komponentët e parë janë tashmë në dispozicion për Kosovën për komponentët III, IV dhe V do të jenë në dispozicion vetëm pasi Kosova të bëhet vend kandidat në të ardhmen. Për më tepër, një vend kandidat mund të filloj të përfitoj nga tre komponentët tjerë vetëm pasi strukturat dhe sistemet e veta menaxhuese të vendosen në përputhje me kërkesat minimale të Sistemit të Menaxhimit të Decentralizuar (DIS). Sistemet e decentralizuara të zbatimit nënkuptojnë që përgjegjësia për zbatimin e programeve IPA do të transferohet nga Komisioni (AER / Zyra e KE) te institucionet qeveritare të Kosovës.

Nën menaxhimin e decentralizuar, funksionet e (i) *zbatimit të projekteve*, (ii) *organizimit të prokurimit publik*, (iii) *menaxhimit të kontratave*, dhe (iv) *bërja e pagesave për përfituesit apo kontraktorët* më nuk do të kryhen nga shërbimet e Komisionit Evropian (AER / Zyra e KE-së në Kosovë) por nga autoritetet kombëtare.

Komisioni do të marr vendimin për decentralizimin vetëm pas vlerësimit të kujdesshëm dhe në rast se vendi përfitues ka përmbushur kërkesat minimale të rregulloreve të IPA-së. Për tu siguruar që janë përmbushur kërkesat, vendi përfitues duhet të siguroj veprimet në vijim:

- Themelimin e sistemeve të pastra dhe caktimin e institucioneve përgjegjëse për programim dhe monitorim, për menaxhim financiar, për zbatimin e programeve dhe për auditimin e programeve të IPA-së.
- Emërimin e zyrtarëve të lartë përgjegjës për programim kombëtar dhe për zbatimin e programeve.
- Korniza relevante ligjore është në vend për të siguruar funksionimin adekuat të sistemit
- Ndarja e funksioneve të paktën në mes programimit të fondeve dhe zbatimit; në mes prokurimit dhe pagesave; në mes zbatimit dhe auditimit.
- Rekrutimi i numrit adekuat të stafit relevant për administrimin e fondeve të BE-së, për ofrimin e trajnimit relevant dhe disponueshmërinë e mjeteve menaxhuese (udhëzimeve, doracakëve të procedurave, etj).

Rregullat për menaxhimin e zbatimit të programeve të IPA-së cakton me anë të akteve vijuese ligjore:

- *Rregullorja e Këshillit (KE) Nr. 1085/2006* për themelimin e Instrumentit të Para Anëtarësimin (Rregullorja Kornizë e IPA-së), e cila përcakton rregullat e përgjithshme për sistemin administrativ të IPA-së, dhe
- *Rregullorja e Komisionit për zbatimin e Rregullores së Këshillit Nr. 1085/2006 (Rregullorja Zbatuese)*, e cila është një set shumë i hollësishëm dhe praktik i rregullave posaçërisht në kontekstin e aranzhimeve administrative.

Përgatitja për DIS është pa dyshim një ushtrim i vështirë i cili merr kohë. Edhe pse Kosova do të jetë në instancë të parë vetëm përfitues i komponentëve I dhe II nën IPA-në, ajo megjithatë

duhet ti përgatis strukturat e saj të ardhshme DIS për menaxhimin e komponentëve III, IV dhe V. Bazuar në përvojën e vendeve tjera, procesi i përgatitjes për DIS do të zgjas më së paku 2-3 vite.

Strukturat që duhen vendosur dhe caktuar

Në bazë të Rregullores Zbatuese, vendoset lista e trupave dhe autoriteteve të ndryshme që duhen caktuar:

- Koordinatori Kombëtar për IPA (NIPAC),
- Koordinatori Strategjik për komponentët e zhvillimit rajonal dhe zhvillimit të burimeve njerëzore,
- Zyrtari Kompetent Akreditues,
- Zyrtari Kombëtar Autorizues,
- Fondi Kombëtar,
- Struktura Operative sipas komponentëve apo programeve të IPA-së,
- Autoriteti i Auditimit.

Vendi përfitues poashtu duhet të siguroj *ndarjen adekuate të funksioneve*³⁴. Kjo duhet të bëhet së paku në mes të funksioneve vijuese: (i) programimi dhe zbatimi teknik, (ii) prokurimi dhe pagesat, dhe (iii) auditimi dhe të gjitha vijat tjera menaxhuese.

Situata e përgjithshme në institucionet qeveritare të Kosovës³⁵

Shërbimi civil në Kosovë është shumë i ri dhe siç ndodh zakonisht në një shoqëri të hollë ai është jashtëzakonisht i hollë. Numri i shërbyesve civil në administratën qendrore është i pamjaftueshëm. Në të njëjtën kohë, administrata është nën presion të disa proceseve paralele, përfshirë këtu edhe procesin për zgjidhjen e statusit të Kosovës. Prandaj, të gjitha zhvillimet e reja (përfshirë ndërtimin e strukturave DIS) duhet të analizohet me sa shumë kujdes që është e mundur për t'iu shmangur barrës së panevojshme për administratën.

Ministritë në Kosovë menaxhohen nga ministrat dhe zëvendës ministrat politik (përveç kësaj janë edhe dy zëvendës kryeministra për fushat prioritare, siç është integrimi evropian). Shërbyesi më i lartë civil është Sekretari i përhershëm në një ministri i cili është kryesuesi administrativ i ministrisë.

Siç u tha më lartë, integrimi evropian njihet si fushë prioritare e zhvillimit. Kjo i ka mundësuar *Agjencisë për Integrim Evropian* të krijoj marrëdhënie të ngushta pune me të gjitha ministritë, të paktën në fushën e programimit për IPA dhe në fillimin e përgatitjeve të

³⁴ Dokumenti i Komisionit Evropian, EDIS Mësimet e Mësuarat – Çështjet Kryesore,

³⁵ Qeveria e Kosovës ka miratuar Strategjinë dhe Planin e Veprimit PAR më 21 mars 2007.

hershme për menaxhimin e decentralizuar të IPA-së. Kjo sigurisht do të ndihmojë që përgatitjet për DIS të mbesin në mesin e prioriteteve kryesore të zhvillimit institucional në Kosovë. Njohuritë e përgjithshme për IPA dhe DIS është përmirësuar që nga pranvera e vitit 2007. Deri më tani, autoritetet kosovare kanë marrë pjesë në përgatitjet për hartimin e *Dokumentit Indikativ Planifikues Shumëvjeçar (MIPD)*, që paraqet bazën për programimin dhe zbatimin e Instrumentit për Asistencë Para Anëtarësimit (IPA) për periudhën 2007-2009. Programi i parë vjetor, IPA 2007, është poashtu gati. Programimi i programit IPA 2008 është poashtu në përgatitje e sipër. Ministrinë që kanë marrë pjesë në këto procese kanë njohuri bazike për konceptin e përgjithshëm të IPA-së.

Zbatimi teknik i programeve CARDS është bërë nga *Agjencioni Evropian për Rindërtim (AER)* mandati i fundit i të cilit mbaron në fund të vitit 2008. Deri në atë kohë, në Kosovë do të vendoset *zyra e Komisionit Evropian (ECO)* dhe përgjegjësia për menaxhimin e programeve CARDS dhe programeve të reja IPA do të dorëzohet stafit të ECO-së.

Agjencioni për Integritet Evropian (AIE) është organizatë relativisht e fortë, ambicioze dhe proaktive me kapacitet prej 35 anëtarëve të stafit dhe me shërbime ligjore dhe përkthyes (aktualisht janë rekrutuar rreth 21 zyrtarë). Seksioni për IPA-në në AIE ka 3 pjesëtarë të stafit, një numër absolutisht i pamjaftueshëm. AIE ka nisur hapat e parë drejt luajtjes së rolit të Koordinatorit Kombëtar për IPA (NIPAC) në procesin e parë të bashkërendimit të mbledhjes së kornizave të projekteve së bashku me AER për procesin e programimit për IPA 2007. E njëjta punë po bëhet edhe për IPA 2008 por në mënyrë më sistematike dhe me nivel të shtuar të pronësisë. Por megjithatë AER po luan rol vital në këtë proces dhe AIE nuk udhëheq aspektin më të rëndësishëm të programimit, më saktësisht caktimin e prioriteteve për projektet e reja të IPA-së.

Setup është i mirë për të zhvilluar një kapacitet të fuqishëm programues në të ardhmen e afërt. Planet për bashkërendimin sistematik të donatorëve dhe për marrjen e rolit më të fuqishëm në procesin e programimit të fondeve IPA kanë krijuar bazën për zyrën e ardhshme të NIPAC.

AIE poashtu ka qenë ambicioze në udhëheqjen e agjendës DIS. Megjithatë, meqë fokusi për kërkesat minimale të DIS do të jetë në duart e Ministrisë së Financave, këshillohet që në kohë të duhur roli udhëheqës për përgatitjet për DIS të kalojë gradualisht nga Agjencioni tek Ministria e Financave.

Ministria e Ekonomisë dhe Financave në Kosovë ka portfolio relativisht të kuptueshëm. Ministria e Ekonomisë dhe Financave është përgjegjëse për bashkërendimin dhe menaxhimin financiar të buxhetit të Kosovës. Funkcionet themelore të Ministrisë janë:

- Zhvillimi dhe zbatimi i politikave fiskale dhe sistemeve administrative.
- Analizat ekonomike dhe projeksionet makroekonomike.
- Planifikimi buxhetor
- Zhvillimi dhe zbatimi i Administratës Qendrore Tatimore, dhe
- Zhvillimi dhe zbatimi i Thesarit Qendror dhe sistemit të llogaritjes.

Në këtë kontekst, barra shtesë e punës që vjen me DIS është sinjifikante. Ende ekziston kuptimi modest që Ministria e Ekonomisë dhe Financave mund ti udhëheq zhvillimet e ardhshme DIS. Para caktimit të autoriteteve kyçe (fondit kombëtar, autoritetit të auditimit, dhe agjencisë qendrore zbatuese) është me rëndësi të sigurohet që ekziston përkushtimi i fuqishëm nga menaxhmenti i lartë i Ministrisë së Financave.

Mund të ndodh që *Zyrtari Kombëtar Autorizues (ZKA)* dhe fondi kombëtar do të caktohen përbrenda apo afër Thesarit. Kapacitetet kuantitative të Thesarit duhet të rriten për ti përfshirë edhe funksionet e fondit kombëtar (meqë këto funksione janë paraparë në rregulloret e IPA-së). Gatishmëria aktuale për fillimin e përgatitjeve për strukturat e reja duhet të shoqërohet edhe më përkushtimin formal në nivel të Qeverisë.

Nuk ka plane përfundimtare për agjencionin qendror zbatues (mund të quhet edhe *Departamenti Qendror Financiar dhe Kontraktues - CFCD*). Megjithatë ekziston një mendim i fuqishëm që ai duhet të jetë pjesë e Ministrisë së Financave. Në fillim mund të ndodh që grupi i njerëzve që do të përgatisin CFCD-në në Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave do të fillonin drejtpërdrejt nën ministrin. Kjo mund të jetë zgjidhje e arsyeshme për momentin, përderisa *Zyrtari Publik Autorizues* për komponentin e parë (dhe mundësisht edhe të dytë) të IPA-së të emërohet në të ardhmen e afërt. Strukturat permanente pastaj mund të ndërtohen në bazë të këtij grupi të profesionistëve qoftë në Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave apo si trup i ndarë administrativ nën ministrinë.

Funksionet e *Autoritetit për Auditimi* me gjasë do të vendosen përbrenda Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave. Megjithatë, do të jetë vështirë të merret vendimi se ku të vendoset *Zyrtari Kompetent Akreditues* meqë administrata është e vogël dhe kërkesat për ndarjen e detyrave, që janë të planifikuara në rregulloren e Komisionit, janë paraparë të jenë edhe më të ashpra se në të kaluarën. Diskutimet për sistemin e auditimit të brendshëm (dhe në këtë kontekst roli i Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave) duhet të vazhdojnë përbrenda procesit të përgatitjes të politikës për *Kontrollin e brendshëm publik financiar (PIFC³⁶)*.

6.2 Mapa rrugore (Udhërrëfyese) për përgatitjet për DIS³⁷

Për të hartuar një Udhërrëfyese të arsyeshme për përgatitjet për DIS në Kosovë, janë skicuar katër faza të përgatitjeve për DIS për ta sistematizuar procesin e ardhshëm. Modeli me katër faza ndjek qasjen e elaboruar nga Komisioni për përgatitjet EDIS për PHARE dhe ISPA (për raundin e fundit të vendeve kandidate). *Dallimi i vetëm i madh është që faza e parë nuk mund dhe nuk duhet të quhet në Kosovë "vlerësimi i zbrazëtirës", meqë nuk ka një sistem ekzistues ku mund të identifikohen zbrazëtirat.*

Nën secilën prej *katër fazave* janë listuar çështjet kyçe që duhen adresuar. Për fazën e parë dhe për disa faza tjera më të rëndësishme janë shtuar disa komente dhe rekomandime praktike.

³⁶ SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i kontrollit të brendshëm publik financiar në Kosovë, qershor 2007.

³⁷ Dokumenti i Komisionit Evropian, Udhërrëfyese në DIS për IPA,

Puna preliminare për caktimin e "projektit DIS" (Faza 1):

- *Përgatitja dhe miratimi i dokumentit strategjik DIS në nivelin e Qeverisë; Strategjia duhet të përfshij konceptin e procesit, planin e punës, ndarjen e detyrave për sistemin e ardhshëm DIS dhe vlerësimet e para buxhetore për vitet 2009 dhe 2010. Në këtë dokument, ndarja e detyrave dhe përgjegjësi në mes institucioneve dhe ministrive të ndryshme duhet të përshkruhet në mënyrë sa më të hollësishme. Edhe vlerësimi i nevojave të stafit kërkojnë disa informata për ndarjen e funksioneve. Është me rëndësi që strategjia DIS të elaborohet në bashkëpunim me AEI, Ministrinë e Financave dhe me ministrinë e tjera dhe pa asistencë të mëtutjeshme të donatorëve. Është tejet e rëndësishme që përgatitjet për strategjinë DIS të përdoren për mësimin dhe ngritjen e kapaciteteve të AEI dhe Ministrisë së Financave, prandaj, asistencë e fuqishme nga jashtë nuk do të sjellte përfitime shtesë.*
- *Emërimi i "menaxherit të projektit DIS"; Në kontekstin e përgatitjeve për strategjinë DIS, është me rëndësi të emërohet niveli punues "menaxheri i projektit DIS", një person i cili do të punoj vetëm në përgatitjet për DIS, i cili ka kohë dhe aftësi të bashkërendoj disa ekspertë dhe shumë aktivitete, dhe i cili poashtu ka mandat (të paktën njohje jozyrtare) të bashkërendoj veprimet e ministrive të ndryshme. Duhet të emërohet edhe një zyrtar i lartë përgjegjës për përgatitjet për DIS. Në rast se Ministria e Financave mund ti përkushtohet projektit DIS, do të ishte mirë për aspektin afatgjatë të procesit nëse "kampioni i DIS" emërohet nga Ministria e Financave. Derisa Ministria ta marrë rolin udhëheqës për DIS, AEI duhet ta vazhdojë përkushtimin aktual për udhëheqjen dhe monitorimin e procesit. Të gjitha aktivitetet vijuese të fazës 1 duhet të lidhen ngushtë me procesin e elaborimit të strategjisë DIS.*
- *Themelimi i strukturave dhe emërimi i zyrtarëve kyç për menaxhimin e IPA-së; Zyrtarët kyç (NIPAC, CAO, NAO, PAO) duhet të emërohen apo të paktën duhet gjetur një konsensus jozyrtar dhe i besueshëm për këto emërimet sa më shpejt që është e mundur. Kjo mund të bëhet në kontekst të dokumentit strategjik DIS. Zhvillimi sistematik i strukturave relevante mund të lehtësohet me emërimin e personave përgjegjës dhe duke iu dhënë atyre burimet relevante financiare (kërkesa minimale është që një apo dy zyrtarë me orar të plotë të emërohen për përgatitjet DIS sa më shpejt që është e mundur).*
- *Themelimi i mekanizmave bashkërendues për përgatitjet për DIS dhe sigurimi i menaxhimit adekuat të procesit; Rekomandohet që personi në krye të tërë procesit duhet të jetë shërbyes i lartë civil (p.sh. Sekretari Permanent apo ndonjë zyrtar tjetër i lartë i Ministrisë së Financave) dhe ky person duhet të ketë përkrahje të plotë (në fillim duhet të emërohet së paku një zyrtar me orar të plotë). Është me rëndësi që përgjegjësia për përgatitjet të jetë në duart e Ministrisë së Financave, meqë edhe pjesa më e madhe e punës së re do të organizohet nga kjo Ministri. Agjencioni për Integritet Evropian duhet të monitoroj (dhe të marrë pjesë në) përgatitjet sa më shumë që është e mundur për të siguruar progres. Në të njëjtën kohë, bashkërendimi ndër-ministror duhet të fillojë të punoj me rregull (një grup punues operacional mund të jetë i mjaftueshëm, meqë trupat e lartë koordinues janë veçmë në dispozicion për agjendën e gjerë të Integritetit Evropian - p.sh. Komisioni Punues për Integritet Evropian dhe Grupet Punuese.*

- *Ngritja e vetëdijes dhe e njohurisë për IPA-në dhe kërkesat e DIS; Kjo duhet bërë pikë së pari me iniciativën e AIE dhe shërbimeve të Komisionit (seminaret e vogla, takimet specifike për DIS, shënimet udhëzuese, dokumentet paraprake dhe rregulloret - të paktën Marrëveshja Kornizë duhet të përkthehet dhe tu shpërndahet zyrtarëve kyç të ministrive, etj).*
- *Vlerësimi i rekrutimeve të para dhe nevojave të stafit për vitet e ardhshme (së bashku me planet e rekrutimit);* Është me rëndësi që në fazë të hershme të bëhen vlerësimet e stafit. Kjo do të jetë baza e planifikimit buxhetor dhe për planifikimin e aktiviteteve trajnuese. Megjithatë, vlerësimet e para të nevojave të stafit nuk mund të bëhen më herët se vendimi për strukturat e përgjithshme të DIS. Në princip, planet e para për stafin (2009 dhe 2010) mund të inkorporohen në strategjinë DIS për ti siguruar ministrinë për prioritetin e këtyre rekrutimeve.
- *Freskimi i planeve të trajnimit; Që nga fundi i vitit 2007, autoritetet kosovare kanë filluar hartimin e planit të trajnimit për IPA-në. Megjithatë, kjo është pak a shumë e përgjithshme dhe përqendrohet në programim dhe monitorim (fusha e bashkërendimit e NIPAC). Bazuar në njohuritë e reja (p.sh. Rregullorja Implementuese IPA) dhe nevojat preliminare të stafit, mund të freskohet plani i trajnimit. Ky do të ishte ushtrim i dobishëm për tu inkorporuar në strategjinë e DIS.*
- *Vendosja e marrëdhënieve të mira të punës me zyrën e KE-së dhe Komisionit të BE-së, Zgjerimi DG; ECO do të marr përsipër punën nga AER-i dhe do të vendoset deri në fund të vitit 2008.*
- *Është shumë e rëndësishme që stafi i AIE dhe të gjitha ministrinë relevante ta përkrahin zbatimin e projekteve IPA (kjo nënkupton edhe punën praktike të përgatitjes së termave të referencës dhe specifikimeve teknike, si dhe pjesëmarrjen si vlerësues të tenderëve). Kjo do të siguroj bashkëpunimin aktiv dhe një mundësi të mirë të mësimit për ministrinë. Sa i përket DIS, me gjasë ECO nuk do të ketë kapacitete të fuqishme në fillim. Prandaj është me rëndësi të ekzistojnë marrëdhënie të afërta të punës me Drejtorinë e Përgjithshme për Zgjerim.*

Faza 1 normalisht (me përkushtim të mirë politik) do të zgjaste 8-12 muaj me dialog të arsyeshëm në mes grupeve relevante të interesit.

Përgatitjet për DIS (Faza 2):

- *Rekrutimi apo caktimi i anëtarëve të parë të stafit me orar të plotë në Fondin Kombëtar dhe në agjencinë qendrore për zbatim dhe vazhdimi gradual i rekrutimit gjatë kësaj faze;*
- *Involvimi i këshillës së ekspertëve (TA) në përgatitjet për DIS, p.sh. kontraktimi i TA për përgatitjet për DIS;*
- *Elaborimi i ndarjes së hollësishme të detyrave në mes linjave të ndryshme të menaxhimit, hartimi i procedurave për të gjitha funksionet kyçe;*
- *Përgatitjet për sistemin kombëtar ligjor për menaxhimin e IPA-së;*

- *Trajnimi i stafit të rekrutuar (apo i stafit që potencialisht do të merret me çështjet e IPA-së në të ardhmen);*
- *Konsultimet dhe bashkëpunimi i mëtutjeshëm me Drejtorinë e Përgjithshme për Zgjerim;*
- *Përgatitja e termave të referencës dhe tenderit për testimin e përputhshmërisë së strukturave të reja para vendimeve akredituese të Zyrtarit Autorizues Kombëtar dhe Zyrtarit Kompetent Akreditues;*
- *Planifikimi i përkrahjes shtesë për autoritetet kosovare për menaxhimin e decentralizuar të IPA-së;*

Faza 2 do të zgjas 12-18 muaj (nëse planifikohet mirë dhe nëse rekrutimet e para nga njësitë relevante bëhen me kohë)

Analiza për përputhshmërinë e DIS (Faza 3):

- *Kompletimi i tenderimit dhe kontraktimit të firmës së auditimit për vlerësimin e përputhshmërisë; Vonesa në vlerësimin e përputhshmërisë mund ta vonoj edhe tërë procesin, meqë akreditimet nga NAO dhe CAO varen nga auditimi.*
- *Vlerësimi i përputhshmërisë (analizimi / auditimi i sistemeve); Në bazë të Rregullores Implementuese para se Komisioni të vendos për decentralizimin, autoritetet kombëtare (CAO për fondin kombëtar dhe NAO për strukturat e tjera operuese të komponentit apo programit të caktuar) duhet të vendosin për akreditimin e strukturave implementuese. Ky akreditim mund të bëhet vetëm duke u bazuar në auditimin e pavarur dhe bashkëkohor të sistemeve.*
- *Përshatatjet në sistem dhe kompletimi i përgatitjeve për DIS;*
- *NAO dhe CAO i marrin vendimet e tyre për akreditim; Kjo mund të ndodh vetëm nëse konkludimet kritike (nëse ka të tillë) nga auditimi i vlerësimit të përputhshmërisë pranohet dhe nëse sistemet dhe procedurat janë ndryshuar sipas nevojës.*
- *Dorëzimi i kërkesës për DIS në Drejtorinë e Përgjithshme për Zgjerim; Kjo mund të bëhet vetëm pasi NAO dhe CAO të marrin vendime pozitive për akreditimin. Kjo poashtu mund të bëhet vetëm për një ose disa prej komponentëve të IPA-së varësisht nga gatishmëria e tyre. Është me rëndësi që nga Komisioni të merren kërkesa të hollësishme për pakon e kërkesave të DIS, sepse kjo nuk do të jetë vetëm një letër ku kërkohet leja për fillimin e zbatimit në mënyrë të decentralizuar. Së bashku me përshkrimin e DIS, përshkrimet e administratës, organogramët, përshkrimet e auditimit, etj. duhet ti bashkëngjiten kërkesës.*

Faza 3 mund të zgjas deri në 6 muaj (në rast se nuk ka probleme serioze me kontraktimin e firmës për auditim dhe nëse ndryshimet që duhen bërë pas konkludimeve të auditimit nuk marrin më tepër se 1-2 muaj).

Vlerësimi nga Komisioni (Faza 4):

- *Aktivitetet verifikuese të EC-së dhe vendimet e mundshme pozitive për të ecur drejt DIS;*
- *Përgjigja zyrtare ndaj konkludimeve dhe rekomandimeve të auditorëve të Komisionit dhe ndërmarrja e veprimeve në përputhje me çështjet e ngritura nga Komisioni;*
- *Kalimi i mundshëm në decentralizëm (me ç'rast programet apo pilot projektet marrin përsipër kontratat e mëhershme nga delegacioni i EC-së, etj);*
- *Vazhdimi i rekrutimit të stafit në të gjitha strukturat DIS që kanë marrë vendime pozitive nga EC. Shih poashtu edhe vlerësimet e gjëra të stafit për informata më të hollësishme;*

Faza 4 zgjat më pak se 6 muaj (nëse përgatitjet janë bërë mirë - strukturat janë në vend, është rekrutuar numri i stafit dhe ata janë të vetëdijshëm për rolin dhe detyrat e tyre, etj). Kjo fazë mund të zgjas edhe deri në 12 muaj nëse autoritetet kosovare nuk dëshmojnë përkushtim të plotë.

Literatura

- Hallet, Martin. Fiscal Effects of Accession in the New Member States. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, No. 203, 2004.
- Horvat, Andrej. Absorption Problems in the EU Structural Funds: Some Aspects regarding Administrative Absorption Capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia.
- Hasumi, Ahmet. Kosovar Civil Society Foundation "EU Pre-Accession Instruments Development of Absorption Capacities in Kosovo", Prishtinë, November 2007.
- Mrak, Mojmir and Uzunov, Vanco. EU Development Funds and the Republic of Macedonia. May 2005.
- Mrak, Mojmir. Slovenia : European Union related medium term public finance challenges. *Ekonomsky časopis*. 2005.
- Šumpikova, Marketa and Pavel, Jan and Klazar, Stanislav. Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic.

Burimet

- Ndërtimi i të ardhmes tonë të përbashkët: sfidat e politikave dhe mjetet buxhetore të BE-së së zgjeruar në periudhën 2007 – 2013. Komisioni Evropian, COM (2004)101, 10 shkurt 2004.
- Rregullorja e Komisionit (EC) Nr. 718/2007 e 12 korrikut 2007 e zbaton Rregulloren e Këshillit Nr. 1085/2006.
- Komunikimi nga Komisioni te Parlamenti dhe Këshilli i Evropës, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2007-2008, Bruksel, 6.11.2007
- Dokumenti i Komisionit Kosovo nën Rezolutën 1244 të Kombeve të Bashkuara Raporti i

progresit për vitin 2007 shoqëron Komunikimin nga Komisioni te Parlamenti dhe Këshilli i Evropës, Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2007-2008, Bruksel, 6.11.2007

Vendimi i Komisionit i datës 01/06/2007 për Dokumentin Planifikues Indikativ Shumëvjeçar (MIPD) 2007-209 për Kosovën nën Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara.

Vendimi i Komisionit i datës 30/04/2007 për Dokumentin Planifikues Indikativ Shumëvjeçar (MIPD) 2007-2009 për Republikën e Maqedonisë.

Komunikimi nga Komisioni te Këshilli dhe Parlamenti i Evropës.

Komunikimi nga Komisioni, "Një e Ardhme Evropiane për Kosovën", Bruksel, 20.4.2005.

Tabelat financiare nga Samiti i Kopenhagës. Dhjetor 2002.

Rregullorja e Këshillit (EC) Nr. 1085/2006-Themelimi i Instrumentit për Asistencë Para Anëtarësimit.

Komisioni Evropian, Udhëzuesi për Komponentin e IPA-së për Tranzicion dhe Ndërtim të Institucioneve, 2006.

Dokumenti i Komisionit Evropian, EDIS Mësimet e Mësuara - Çështjet Kryesore.

Dokumenti i Komisionit Evropian, Mapa rrugore për DIS nga IPA.

Financat publike të Bashkimit Evropian. Komisioni Evropian, 2002.

Dokumenti i Bashkimit Evropian, Përgatitja për prezencën e ardhshme ndërkombëtare dhe të BE-së në Kosovë, 2006.

Perspektiva financiare. Komisioni Evropian, COM (2004) 487 final, 14 korrik 2004.

Zhvillimi i burimeve njerëzore në vendet candidate dhe vendet potenciale candidate, Fondacioni Evropian për Trajnime.

Indikatorët kyç për vendet candidate për menaxhimin efikas të Fondeve Strukturore: raporti kryesor. NEI, shkurt 2002.

Pakoja e Draft Reformës e përgatitur nga Agjencioni i Qeverisë së Kosovës për Integritet Evropian "Struktura e Qëndrueshme Institucionale për Integritetin Evropian të Kosovës", Prishtinë, dhjetor 2007.

Korniza Makroekonomike për Kosovën 2007 - 2013, Zyra e Kryeministrit, drafti i parë, qershor 2006.

Plani Zhvillimor Kombëtar 2007 - 2009 i Republikës së Maqedonisë: Hartuar nga: Mojmir Mrak (koordinatori), Verica Hadziva Vasileva Markovska dhe Vanco Uzunov, Shkup, 2006.

Propozim për Vendimin e Këshillit për principet, prioritetet dhe kushtet e Partneritetit Evropian me Serbinë përfshirë Kosovën siç definohet nga Rezoluta e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara 1244 të 10 qershorit 1999 dhe Vendimin 2006/56/EC (të prezantuar nga Komisioni), Bruksel, 6.11.2007.

SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i shërbimit publik të Kosovës dhe i kornizës administrative, qershor 2007.

SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i prokurimit publik në Kosovë, qershor 2007.

SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i kontrollit të brendshëm publik financiar në Kosovë (PIFC), qershor 2007.

SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i auditimit të jashtëm në Kosovë, qershor 2007.

Azhurnimi i raportit të tranzicionit. EBRD, prill 2004.

Dokumentet e përdorura nga webfaqet e zgjedhura zyrtare:

- Drejtoria e Përgjithshme për Zgjerim - Çështjet e Ekipit të Kosovës – Komisioni Evropian Bruksel
- Zyra Ndërlidhëse e Komisionit Evropian në Kosovë
- Ekipi Përgatitor për Përfaqësuesin e Zyrës Civile Ndërkombëtare / Bashkimit Evropian
- Ekipi Përgatitor i Bashkimit Evropian për misionin e ardhshëm të ESDP-së për fushën e sundimit të ligjit
- Presidenca e Kosovës
- Zyra e Kryeministrit të Kosovës
- Kuvendi i Kosovës
- Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë
- Misioni i OSBE-së në Kosovë
- Shtylla e Katërt e UNMIK-ut - Shtylla e BE-së
- Forca e Kosovës
- UNOSEK (Zyra e të Dërguarit Special të Kombeve të Bashkuara për Kosovën)
- Qeveria e Republikës së Maqedonisë
- Sekretariati për Çështje Evropiane

Shtojca 1

Pikat kryesore nga vlerësimet dhe rekomandimet Sigma qershor 2007 për sektorët e tjerë relevant për paraqitjen e Sistemit të Decentralizuar të Zbatimit (DIS)³⁸

Shërbimi publik i Kosovës dhe vlerësimi i kornizës administrative

Strategjia PAR dhe Plani i Veprimit janë miratuar nga Qeveria e Kosovës më 21 mars 2007. Strategjia PAR ka caktuar listën vijuese të aktiviteteve dhe veprimeve prioritare:

Zhvillimi dhe miratimi i legjislacionit themelor për fushën e administratës publike;
Zhvillimi i një sistemi unitar të llogaritjes në përputhje me standardet ndërkombëtare të llogaritjes për të siguruar shënimin e saktë të të hyrave dhe shpenzimeve dhe për ta trajnuar stafin për shfrytëzimin e sistemit;
Rishikimi funksional i institucioneve dhe zbatimit të rekomandimeve;
Themelimi i Agjencionit për Shoqërinë e Informimit;
Hartimi i Strategjisë për Komunikim me Publikun, përfshirë zbatimin e ligjit për qasje në dokumentet zyrtare dhe identifikimin e shërbimeve qeveritare që ofrohen në Internet;
Vendosja e mekanizmave për monitorimin e zbatimit të legjislacionit.

Kosova duket se qartë ka zgjedhur rrugën drejt Evropës, dhe qeveria e re e cila është Qeveria e vërtetë e Kosovës, po bën përpjekje të konsiderueshme për ta harmonizuar legjislacionin ekzistues me standardet evropiane dhe për ti riorganizuar dhe operuar institucionet publike në bazë të vlerave dhe qasjeve të përbashkëta evropiane.

Megjithatë, sipas raportit të fundit SIGMA për shërbimet publike, shërbimi civil i Kosovës është i politizuar dhe vuan nga mungesa e kapacitetit administrativ dhe profesionalizmit. Kjo është kryesisht rezultat i mjedisit të komplikuar dhe të vështirë ligjor dhe institucional, pagat e ulëta, dhe mungesës së kapacitetit për zbatimin e legjislacionit dhe bashkërendimin e menaxhimit të shërbimit civil. Për shkak të këtyre arsyeve, qarkullimi në shërbimin civil është i lartë. Rrjedhimisht, humbet kapitali institucional dhe njerëzor dhe menaxhimi i njohurisë është i dobët.

Rekomandimet:

- Koncentrimi i përpjekjeve për zbatimin e Strategjisë PAR dhe Planit të Veprimit;
- Rishikimi i mëtutjeshëm dhe harmonizimi i kornizës ligjore administrative në pajtim me kulturën dominuese ligjore për të siguruar koherencë, për të promovuar transparencë dhe

³⁸ Përbrenda këtij konteksti janë përgatitur katër raportet vijuese:

- SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Shërbimi publik i Kosovës dhe vlerësimi i kornizës administrative, qershor 2007.
- SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i prokurimit publik në Kosovë, qershor 2007.
- SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i kontrollit të brendshëm publik financiar në Kosovë, qershor 2007.
- SIGMA (Përkrahje për përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit) Vlerësimi i jashtëm i auditimit në Kosovë, qershor 2007.

siguri ligjore, dhe për ta penguar korrupsionin; rishikimi, thjeshtëzimi dhe racionalizimi i numrit të madh të ligjeve dhe nën-ligjeve që rregullojnë administratën publike, që aktualisht hartohen nga subjekte të ndryshme dhe përdorin qasje të ndryshme ligjore;

- Të sigurohet që organizimi institucional ti përshtatet kornizës së rishikuar administrative ligjore për të qartësuar strukturat administrative dhe për të përmirësuar përgjegjshmërinë administrative, duke e bërë më të qëndrueshme me anë të burimeve vetanake të Kosovës dhe duke e shtuar qasjen për qytetarët;
- Finalizimi i draftit të ri të ligjit mbi shërbimin civil, duke siguruar që ai të jetë në përputhje me standardet e përgjithshme dhe përpjekjet për të promovuar një shërbim civil profesional dhe të paanshëm, dhe që balancon në mënyrë adekuate principin e meritës dhe principin e përfaqësimit; të zëvendësohet kohëzgjatja trevjeçare e kontratës me një sistem që ofron kushte për stabilitet, meqë stabiliteti është parakusht për profesionalizëm;
- Themelimi i kushteve të shërbimit civil për punësim që përkrahin tërheqjen dhe vazhdimësinë e stafit të kualifikuar dhe promovimin e zhvillimit të shërbimit profesional civil dhe ndërtimin e kapaciteteve institucionale; në veçanti, miratimin dhe zbatimin e sistemit të ri të pagave;
- Zhvillimi i kuptimit më të mirë të profesionalizmit dhe promovimi i stabilitetit në shërbimin civil, përfshirë këtu edhe pozitat menaxhuese;
- Zhvillimi i mëtutjeshëm i kapaciteteve të institucionit trajnues për bashkërendimin e të gjitha aktiviteteve trajnuese dhe zhvillimin dhe ofrimin sistematik të trajnimeve të përgjithshme si dhe trajnimeve specifike për institucionet individuale, për të promovuar zhvillimin profesional dhe trajnimin në të gjitha nivelet hierarkike në administratën publike, përfshirë këtu dhe nivelin komunal; integrimi i trajnimeve në procesin e zbatimit të ligjit duhet të jetë sistematik;
- Forcimi i kapacitetit të vetëm qendror përgjegjës për propozim politikat dhe menaxhimin e shërbimit civil, dhe pasurimi i këtij kapaciteti me kompetenca të mjaftueshme ligjore për të siguruar standardet homogjene të menaxhimit në tërë administratën;
Të sigurohet që principet themelore të sistemit të administratës publike janë cekur në Kushtetutën e ardhshme, duke krijuar bazë të qartë dhe solide për zhvillimin e mëtutjeshëm;
- Në fund, ti jepen përgjegjësitë kryesore sistemit qeverisës, institucioneve politike në Kosovë, duke e kufizuar kështu rolin e organizatave ndërkombëtare në monitorim dhe përkrahje dhe duke e përqendruar në promovimin e efikasitetit të sistemit qeverisës.

Vlerësimi i kontrollit të brendshëm publik financiar në Kosovë (PIFC)

Dokumenti i Politikave për Kontrollin e Brendshëm Publik Financiar (PIFC) u miratua nga Qeveria e Kosovës në janar të vitit 2005, (Vendimi 4/130) dhe u amendamentua më 1 mars të vitit 2006. Struktura e kontrollit të brendshëm tashmë është themeluar. Korniza themelore ligjore është e mirë, dhe ka struktura të qarta të përgjegjshmërisë. Deri më sot, është trajnuar stafi dhe janë mbajtur disa workshope, për stafin që merret me menaxhimin dhe kontrollin financiar dhe për stafin që merret me auditim të brendshëm.

Megjithatë, sipas raportit të fundit SIGMA, duket se nocioni i auditimit të brendshëm nuk është kuptuar. Meqë ende ka konfuzion të përgjithshëm për dallimin në mes kontrollit të brendshëm dhe auditimit të brendshëm, dhe njohurinë e menaxherëve për përgjegjshmëri, është vështirë të zbatohet PIFC-ja.

Njësia qendrore e harmonizimit për kontrollin dhe menaxhimin financiar (CHU/FMC) është themeluar rishtazi, dhe CHU për auditim të brendshëm (CHU/IA) është siguruar pjesërisht nga Departamenti për Auditim të Brendshëm në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë. Duket se CHU/FMC duhet urgjentisht të përqendrohet në zgjerimin e trajnimit të stafit që punon në sistemet e menaxhimit dhe kontrollit financiar në organizatat buxhetore.

Pavarësia funksionale e auditimit të brendshëm nuk është e siguruar.

Rekomandimet:

- Prioritet duhet dhënë kuptimit më të mirë të përgjegjësive të dhëna në zinxhirin e përgjegjshmërisë,
- Të avancohet më tutje auditimi i brendshëm. Është tejet e rëndësishme të forcohet kapaciteti profesional i kontrollit dhe menaxhimit financiar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, në ministrinë përkatëse dhe komunat për të siguruar zbatimin e instrumenteve të reja ligjore për menaxhimin dhe kontrollin financiar. Në veçanti:
- Përveç kësaj, është me rëndësi të zhvillohen dhe themelohen vlerat dhe kultura organizative.
- Miratimi dhe zbatimi i Ligjit mbi Auditim të Brendshëm është crucial për ndërtimin institucional dhe për forcimin e auditimit të brendshëm. Rishikimi i Ligjit mbi Auditim të Brendshëm duhet të merret parasysh për të siguruar që në planin afatgjatë ky Ligj të jetë në përputhje me standardet ndërkombëtare të auditimit të brendshëm.
- Nevojitet zhvillimi i mëtutjeshëm i legjislacionit të lidhur, siç është freskimi i udhëzuesit për auditim të brendshëm dhe Kartës për Auditim të Brendshëm për ti harmonizuar ato me Ligjin mbi Auditim të Brendshëm.

Vlerësimi i sistemit të prokurimit publik në Kosovë

Siç ceket nga Sigma, Ligji i Prokurimit Publik (PPL) 2003/17 ka përmirësuar përputhshmërinë me *acquis* dhe duket se i është komunikuar mirë autoriteteve kontraktuese. Pavarësia e Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik (PPRC) dhe Agjencioni i Prokurimit Publik (PPA) duket se është vendosur mirë, dhe burimet, edhe pse akoma të kufizuara, janë në rritje e sipër. Sistemi i prokurimit publik në disa drejtime i përmbush kërkesat e BE-së dhe në aspektet e tjera i përmbush kërkesat e praktikës së mirë të prokurimit.

Megjithatë, ndryshimet e mëtutjeshme në PPL janë të nevojshme për ta bërë ligjin më fleksibil. Punë e mëtutjeshme përmbajtjesore është e nevojshme për ta ngritur kapacitetin administrativ dhe sistemet për monitorimin dhe kontrollimin e aktiviteteve të prokurimit (përfshirë funksionet e kontrollit dhe auditimit të pavarur jashtë sistemit të prokurimit). Përpjekje të vazhdueshme nevojiten për përmirësimin e efikasitetit të sistemit të prokurimit

publik në nivelin operacional për të siguruar konkurrencë korrekte dhe trajtimin profesional të tenderëve dhe për të inkurajuar zhvillimin e konkurrencës në tregun e brendshëm.

Rekomandimet:

- Të merret në konsiderim përdorimi i lirë i procedurave të kufizuara, posaçërisht për shërbimet;
- Ti kushtohet më tepër vëmendje përdorimit të procedurave të kufizuara në trajnimin e ardhshëm për prokurim publik;
- Ti kushtohet më tepër vëmendje përdorimit të kriterëve të shpërblimit përveç çmimit më të ulët në trajnimin e ardhshëm për prokurim publik;
- Të merret në konsiderim futja e regjimit specifik të prokurimit në shërbime në bazë të Direktivës së EC 2004/17.

Vlerësimi i auditimit të jashtëm në Kosovë

Sipas raportit të fundit SIGMA, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm ka kaluar shumë sfida para themelimit. Perspektivat e cekura në Planin Strategjik Zhvillimor janë premtuese. Por ekspertët e SIGMA theksojnë që meqë ende ekziston një numër i madh i këshilltarëve ndërkombëtar, mbetet e paqartë nëse zyrtarët kosovar do të marrin pronësi mbi agjendën e hartuar të reformave.

Po vendoset një funksion i auditimit të jashtëm që i përmbush standardet e auditimit INTOSAI dhe qasjet e ndërlidhura të "praktikës së mirë". Funksionet themelore janë në vend dhe Zyra e Auditorit të Përgjithshëm ka themeluar një mjedis profesional të auditimit.

Megjithatë, do të mbetet sfidë aplikimi i standardeve të auditimit INTOSAI, sipas mjedisit kosovar, dhe nëpërmjet manualit dhe udhëzimeve të auditimit. Themelimi i plotë i institucionit suprem profesional të auditimit në Kosovë do të marrë kohë dhe do të kërkoj shumë përpjekje.

Rekomandimet:

- Vëmendje e veçantë duhet ti kushtohet përfundimit gradual të kufizimeve mbi lirinë e raportimit, për forcimin e mëtutjeshëm të marrëdhënieve me parlamentin, dhe në përgjithësi për organizimin e ardhshëm të institucionit.
- Në veçanti, duhet ndërmarrë masa për sigurimin e buxhetit adekuat për Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm.
- Veprime të mëtutjeshme për vetëdijesim në mesin e grupeve më të afërta të interesit - parlamentit dhe qeverisë - për rolin dhe funksionin e institucionit të auditimit, do të ishin të dobishme.
- Është poashtu e rëndësishme të ketë përqendrim në kufijtë në mes "projektit" dhe operacioneve ditore të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm. Duhet të hartohet një mapë rrugore/udhëzues me kornizë kohore për identifikimin e standardeve specifike të "dorëzimit".
- Për më tepër, është me rëndësi të zhvillohen dhe themelohen vlera dhe kultura organizative. Përvoja ka treguar që nevojiten së paku dhjetë vite për themelimin e zyrës bashkëkohore të auditimit, dhe mesatarisht katër deri në shtatë vite për trajnimin adekuat të auditorit profesional.
- Zhvillimi i SAI në Kosovë nuk duhet të bëhet në izolim. Progresi i arritur në zhvillimin e fushave të ndërlidhura të kontrollit publik të brendshëm financiar dhe auditimit të brendshëm duhet të monitorohet dhe bashkërendohet.

Disa opsione për strukturat DIS në Kosovë *Shënim nga Diskutimet*³⁹

Në këtë Shënim diskutohet më hollësisht disa kërkesa dhe parakushte për futjen në përdorim të Sistemit të Decentralizuar të Zbatimit (DIS) të cilat janë të nevojshme për përgatitjet e suksesshme të Kosovës për menaxhimin e fondeve të Instrumentit për Asistencë Para Anëtarësimit dhe Asistencës nga Politika e Kohezionit.

Janë disa dilema (dhe opsione) të cilat duhet të analizohen dhe diskutohen më tutje. Prandaj, strukturat, zgjedhjet dhe nevojat e kapaciteteve e rekomanduara në këtë Shënim duhet të merren si preliminare (ato janë kryesisht të bazuara në punën dhe përvojën e autorit) dhe duhet të testohen më tutje.

Elementet themelore të strukturës DIS

Strukturat themelore për DIS janë të përkrahuara në mënyrë të hollësishme në rregulloret IPA. Prandaj, autoritetet kosovare kanë detyrime të caktuara dhe posaçërisht në një administratë të vogël nuk ka shumë opsione në mes njësitëve të ndryshme për trupat e ndryshëm që janë të paraparë në ato rregullore. Rekomandimet vijuese bazohen në analizat e Qeverisë së Kosovës.

Sipas Rregullores Zbatuese *Koordinatori Kombëtar IPA (NIPAC)* duhet të jetë zyrtar i lartë i qeverisë apo i administratës shtetërore të vendit përfitues, i cili do të siguroj bashkërendimin e përgjithshëm të asistencës nën Rregulloren Kornizë IPA.

Në praktikë pas decentralizimit, NIPAC duhet të siguroj programim të bashkërenduar, të organizoj monitorimin e rregullt të programeve IPA dhe të bëjë vlerësimin e brendshëm të programeve që janë në zbatim e sipër. Kjo do të thotë që NIPAC nuk duhet të jetë vetëm zyrtar i lartë por ai/ajo duhet të përkrahet edhe nga një sekretariat relativisht i fuqishëm.

Duke marrë parasysh që bashkërendimi i donatorëve dhe bashkërendimi i programimit të IPA-së është vendosur nga Agjencia për Integritet Evropian (AIE), ky për momentin është edhe trupi më i arsyeshëm për të qenë sekretariat i NIPAC. Dhe prandaj është e logjikshme që Zëvendës Kryeministri për Integritet Evropian të punoj si NIPAC.

Në AIE ka përparësi të qarta për zhvillimin e sekretariatit të NIPAC:

- në fillim shumica e projekteve IPA kanë kontribut të drejtpërdrejt në procesin e integritet evropian;
- kapacitetet veçmë janë zhvilluar në AIE;

³⁹ Këto Shënime janë përgatitur nga Dragan Tilev është nënprodukt i punës së dy autorëve në përgatitjen e dokumentit analitik "*Absorbimi për fondet para anëtarësimit në BE: Koncepti dhe Implikimet në rastin e Kosovës*".

- programimi është qartazi i ndarë nga zbatimi i programeve.

Sipas Rregullores Zbatuese, *koordinatori strategjik* duhet të jetë përgjegjës ndaj apo të paktën të veproj së bashku me NIPAC. Koordinatorit strategjik nuk ka funksione të drejtpërdrejta derisa Kosova të mos bëhet vend kandidat dhe të kalojë në DIS. Detyra kryesore e koordinatorit strategjik do të jetë të bashkërendojë komponentët III (zhvillimi rajonal) dhe IV (zhvillimi i burimeve njerëzore) të IPA-së në mes të këtyre dhe me strategjitë dhe programet tjera qeveritare.

Në Kosovë janë dy alternativa relevante për postin e koordinatorit strategjik:

- Agjencia për Integritet Evropian (një zyrtar i lartë në AIE, dikush tjetër nga NIPAC)
 - Përparësitë: bashkëpunimi tejet i ngushtë në mes NIPAC (në rast se është së bashku me AIE) dhe koordinatorit strategjik.
 - Disavantazhet: bashkërendim më i dobët me strategjitë dhe programet tjera qeveritare.
- Ministria për Financa dhe Ekonomi (sekretari permanent)
 - Përparësitë: bashkërendim i mirë me programet e tjera qeveritare dhe përkrahja e duhur analitike në fushën e projekteve makro-financiare dhe zhvillimit ekonomik.
 - Disavantazhet: mund të jetë i vështirë sigurimi i ‘kuazi hierarkisë’ me ç’rast koordinatori strategjik duhet të raportojë NIPAC (i cili është ndryshe nga Ministri).

Sipas Rregullores Zbatuese, *Zyrtari Kombëtar për Autorizim* duhet të jetë zyrtar i lartë i qeverisë apo i administratës shtetërore të vendit përfitues.

Në përgjithësi, NAO do të punojë si kryesues i Fondit Kombëtar, me përgjegjësi të plotë mbi menaxhimin financiar të fondeve të BE-së në Kosovë. Ai/ajo do të jetë përgjegjës edhe për funksionimin efikas të sistemeve të menaxhimit dhe kontrollit jo vetëm në Fondin Kombëtar por edhe në të gjitha strukturat operuese që ndërlidhen me menaxhimin e IPA-së. NAO poashtu duhet të jetë personi që të veproj së bashku me shërbimet e Komisionit.

Pozita më e arsyeshme për NAO në strukturat qeveritare të Kosovës do të ishte Kryesuesi i Thesarit në Ministrinë e Ekonomisë dhe të Financave. Brenga e vetme do të ishte që Thesari është ende në proces të reformave dhe zhvillimeve dhe këto mund të pengojnë zhvillimet e reja administrative në fushën e DIS.

Për Komisionin, NAO është personi kryesor për të siguruar shfrytëzimin adekuat të fondeve dhe prandaj NAO është edhe personi kryesor për vlerësimin e DIS – ai apo ajo mund të ndikojnë personalisht në vendimin e Komisionit nëse Kosova është e gatshme apo jo për DIS.

Rregullorja Zbatuese parasheh që *Fondi Kombëtar* do të jetë një trup në ministrinë shtetërore të vendit përfitues me kompetenca të buxhetit qendror. Fondi Kombëtar poashtu do të veproj si thesar qendror dhe do të jetë në krye të detyrave të menaxhimit financiar të asistencës nën Rregulloren Kornizë IPA, nën përgjegjësinë e NAO (më vonë logjikisht edhe përgjegjës për menaxhimin e instrumenteve të ardhshme financiare të BE-së nëse kështu vendosin autoritetet kosovare).

Në veçanti ai do të jetë në krye të organizimit të llogarive bankare, kërkimin e fondeve nga Komisioni, autorizimin e transferit të fondeve që merren nga Komisioni tek strukturat operuese apo tek përfituesi final, dhe për raportim financiar te Komisioni. Do të ekzistoj një Fond i vetëm Kombëtar për të gjithë pesë komponentët e IPA-së.

Bazuar në këtë, është evidente që Fondi Kombëtar duhet të ndodhet në Ministrinë e Financave dhe mundësisht nën mbikëqyrjen e drejtpërdrejt të NAO-së. Kjo do të thotë që alternativa më e arsyeshme për Fondin Kombëtar do të ishte një njësi apo departament i veçantë në seksionin e Thesarit.

Përparësitë për këtë opsion janë të qarta:

- Thesari tashmë ka përvojë me operacione të ngjashme për përdoruesit e tjerë të buxhetit;
- është më lehtë të përdoren burimet e stafit që tashmë janë në dispozicion në Thesar;
- në të ardhmen bashkëpunim më i lehtë me zhvillimet e tjera të sistemit menaxhues financiar në Qeverinë e Kosovës (efektet pozitive të sipërbollëkut janë më realiste).

Brenga e vetme do të ishte që në fillim në Thesar mund të jetë vështirë të krijohet pronësia mbi përgatitjet për DIS, meqë Thesari ka shumë reforma tjera në proces e sipër. Por kjo mund të zgjidhet me anë të krijimit të një njësi të ri në sektorin e Thesarit.

Sipas Rregullores Zbatuese, *Zyrtari Kompetent për Akreditim* duhet të jetë zyrtar i lartë i qeverisë apo i administratës shtetërore i vendit përfitues i cili është i pavarur nga funksionet tjera zbatuese të programeve të IPA-së.

Detyra themelore e CAO-së është të lëshoj, monitoroj dhe nëse është e nevojshme të suspendoj apo tërheq akreditimin e Zyrtarit Kombëtar për Autorizim dhe Fondit Kombëtar. Lëshimi dhe monitorimi i akreditimit nënkupton që CAO duhet të mbështetet në kapacitetet e sistemeve të auditimit.

Rekomandohet që në postin e CAO-së të emërohet një zyrtar i lartë nga Ministria e Ekonomisë dhe e Financave. Alternativat më të arsyeshme në Kosovë mund të jenë:

- Ministri i Financave
- Sekretari i Përhershëm në Ministrinë e Financave

Duke marrë parasysh që edhe ministri edhe sekretari kanë përgjegjësi të qartë mbi zbatimin e shpejtë dhe të patrazuar të programeve IPA është me rëndësi që mandati për ti ndihmuar zyrtarit të lartë në funksionet e CAO-së ti jepet një personi që nuk ka qenë i involvuar në menaxhimin e programeve të IPA-së (një këshilltari).

Janë disa përparësi nëse ky rol i jepet ministrit, pasi që kjo e vendos ministrin (i cili edhe ashtu ka përgjegjësi finale për përdorimin e financave shtetërore) në hierarkinë e IPA-së me rol të qartë.

Gjatë vendimit për emërimin e CAO-së është me rëndësi të mendohet për një zyre të pavarur përkrahëse, meqë zyrtari i lartë zakonisht nuk mund ta kryej tërë punën analitike dhe

dokumentacionin. Ekipi më i arsyeshëm përkrahës do të ishte përbrenda Autoritetit për Auditim (edhe pse në princip CAO mund të përkrahët edhe nga një grup tjetër i auditorëve); prandaj, mund të rekomandohet që roli i CAO-së të shihet së bashku me caktimin e funksioneve të Autoritetit për Auditim.

Caktimi i detyrave të *Autoritetit për Auditim* mund të shihet së bashku me pozitën e Zyrtarit Kompetent për Akreditim.

Autoriteti për Auditim do të jetë përgjegjës për verifikimin e funksionimit efikas dhe të rrjedhshëm të sistemeve të menaxhimit dhe kontrollit. Kjo duhet të bëhet rregullisht dhe ti raportohet Komisionit Evropian dhe Zyrtarit Kompetent për Akreditim. Autoriteti për Auditim duhet ta shpreh mendimin e tij për përmbylljen e programeve të IPA-së.

Vendosja e Autoritetit për Auditim varet edhe nga zhvillimi i politikës PIFC por në çdo rast Autoriteti për Auditim duhet të vendoset në Ministrinë e Financave (në një vijë të ndarë menaxhuese nga NF dhe CFCD të ardhshëm). Duke marrë parasysh që Autoriteti për Auditim duhet të ketë mandatin dhe kompetencat për auditimin e ministrive dhe autoriteteve tjera administrative është më logjike të kemi një njësi të vogël të Autoritetit për Auditim së bashku me Departamentin e Auditimit të Brendshëm të Ministrisë së Financave. Detyrat e ardhshme të Autoritetit për Auditim mund të ofrojnë kontribut të mirë edhe për Njësinë Qendrore për Harmonizim (njësia që do të bashkërendoj punën metodologjike të auditimit të brendshëm në qeveri). Prandaj, duhet të merret parasysh një lloj i procedurave bashkërendimit me Njësinë Qendrore për Harmonizim.

Strukturat operuese (CFCD dhe SPO) do të jenë përgjegjës për menaxhimin dhe zbatimin e programeve, më saktësisht kjo nënkupton menaxhimin e projekteve, tenderimin, kontraktimin, pagesat e kontraktorëve dhe përfituesve, monitorimin e projekteve, raportimin tek NAO dhe NIPAC, etj. Strukturat operuese në fakt nënkuptojnë që për çdo komponent të IPA-së qeveria do të caktoj një agjenci zbatuese dhe do ta caktoj personin udhëheqës (Zyrtari Autorizues i Programeve), i cili i raporton NAO-së.

Prej pesë komponentëve të IPA-së të përmendur më lartë, i pari (ndërtimi i institucioneve) dhe i dyti (bashkëpunimi ndërkuftar) tashmë janë në dispozicion në Kosovë dhe këto programe zbatohet në mënyrë të centralizuar, që do të thotë se delegacioni i KE-së në Kosovë do të veproj si fond kombëtar dhe agjenci zbatuese për këto programe.

Komponentët III (zhvillimi rajonal), IV (zhvillimi i burimeve njerëzore) dhe V (zhvillimi rural) do të jenë në dispozicion në Kosovë pasi kjo e fundit të bëhet vend kandidat për në BE dhe kur Komisioni ta aprovoj DIS-in për komponentët në fjalë.

Çështja kryesore për themelimin e strukturave DIS do të jetë nëse funksionet e strukturave operuese (agjencive zbatuese) duhet të jenë të centralizuara apo nëse ato duhet të jenë të vendosura në mënyrë të decentralizuar ashtu që ato të vendosen përbrenda trupave që kanë kompetenca relevante sektoriale. Alternativat themelore janë:

- krijimi i CFCD-së fortë për të gjithë komponentët e IPA-së së bashku me njësitë për zbatimin e projekteve dhe programeve sektoriale në ministrinë apo agjencitë;

- të arrihet pajtimi që CFCD-ja do të bëhet agjencia zbatuese për disa nga komponentët e IPA-së (p.sh. komponentët I – IV) dhe që të jetë edhe një agjenci apo disa agjenci tjera për komponentët e tjerë;
- që vetëm komponenti I i IPA-së ti lihet në menaxhim të CFCD-së dhe të krijohen agjenci të tjera zbatuese për komponentët tjerë.

Bazuar në analizat e bëra në Kosovë dhe duke i marrë parasysh karakteristikat specifike të programeve të ndryshme, rekomandimi i parë për autoritetet kosovare është që CFCD-ja të krijohet kryesisht për bashkërendimin e zbatimit të projekteve nën komponentën I të IPA-së. CFCD-ja duhet të përgatitet që mundësisht të shndërrohet në agjencinë zbatuese për komponentët II, III dhe IV. Kjo duhet të shihet si alternativë reale derisa trupat e tjerë zbatues të zhvillohet në agjenci dhe drejtori të ndryshme. Në të njëjtën kohë, duhet të krijohen njësi të fuqishme për zbatimin e programeve (PIU) në agjencitë dhe drejtoritë relevante për ndërtimin e potencialit në mënyrë që kur të vij koha e kandidimit apo në një fazë të mëvonshme këto agjenci apo drejtori të bëhen agjenci zbatuese për disa prej programeve.

Këto PIU sektoriale duhet ta bëjnë këtë lloj të punës (të organizojnë konkurset për grante, të menaxhojnë marrëdhëniet me përfituesit) në çdo rast të rutinës së tyre ditore për sa i përket masave të ngjashme që financohen nga buxheti shtetëror. Edhe nëse CFCD-ja është agjencia zyrtare zbatuese për disa komponentë, ajo duhet të bashkëpunoj ngushtë dhe të mbështetet në punën e këtyre PIU-ve sektoriale.

Komponenti i V-të (zhvillimi rural) nuk duhet të jetë nën menaxhimin e CFCD-së edhe në fillim për shkak të karakteristikave tejet specifike të programeve të zhvillimit rural. Për komponentën V, rekomandohet krijimi i agjencisë së ndarë IPARD nën sferën e Ministrisë për Bujqësi, Pylltari dhe Zhvillim Rural.

Strukturat operuese për pesë komponentët IPA

Duke i marrë parasysh argumentet e përmendura më lart, argumentet në vijim do të shpjegojnë alternativat për strukturat e strukturave operuese për pesë komponentët IPA:

Komponenti I (asistenca për tranzicion dhe ndërtimi i institucioneve)

Agjencia Zbatuese për komponentin I IPA njihet edhe si Departamenti Qendror Financiar dhe Kontraktues. CFCD organizon tenderimin, kontraktimin dhe menaxhimin financiar të kontratave. CFCD është nën përgjegjësinë e Zyrtarit për Autorizimin e Programeve (PAO). Bashkëpunimi ditor me përfituesit dhe projektet organizohet nga Zyrtarët e Lartë të Programeve (SPO) të cilët sigurojnë menaxhimin adekuat të projekteve, përkushtimin e përfituesve dhe i raportojnë në kontekst të IPA-së kryesisht PAO-së (në kontekstin e programimit për NIPAC). Ju lutem shikoni shemën në aneksin 1 për kontekst të mëtutjeshëm.

Autoritetet kosovare besojnë që CFCD duhet të krijohet përbrenda *Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave*. Rekomandohet të krijohet një grup i pavarur i zyrtarëve në ministri për zhvillimet e hershme të DIS dhe pastaj më vonë (p.sh. në vitin 2009) të merret vendimi për krijimin e një departamenti, njësie apo agjencie të veçantë nën sferën e ministrisë.

Është me rëndësi të ceket se në kohën kur të finalizohen strukturat e përgjithshme të DIS, PAO dhe CFCD duhet të shndërrohen në struktura permanente dhe jo si grupe këshillimore të

ministrisë. Kjo është e nevojshme për krijimin e strukturave të qarta menaxhuese për IPA.

Një element tjetër i rëndësishëm janë SPO-të. Ata janë përgjegjës për anën teknike të operacioneve përbrenda ministrive përkatëse, ata e ndihmojnë PAO-në dhe CFCD-në (para DIS, partner është delegacioni i KE-së) për përgatitjen dhe zbatimin e duhur dhe me kohë të projekteve dhe e bashkërendojnë përgatitjen e projekt propozimeve në fushën e tyre të përgjegjësisë në bashkëpunim me NIPAC. Prandaj, SPO-të duhet të përkrahen nga një grup i vogël bashkërendues i cili shpeshherë njihet edhe si njësitë për zbatimin e projekteve (PIU).

Vendimi ku dhe si të vendosen zyrat e SPO-ve mund të dalloj nga ministria në ministri varësisht nga strukturat ekzistuese dhe kompetencat.

Këshillohet që të ndërtohen *PIU të fuqishme qendrore në çdo ministri* apo në çdo institucion të rëndësishëm përfitues (jo shumë në një ministri). Numri i madh i PIU-ve zakonisht ka çuar dobësimin e aftësive dhe përvojës për procedurat relevante të KE-së, duke rezultuar në projekte të kualitetit të dobët.

Strukturat operuese për komponentin II (bashkëpunimi ndërkufitar)

Rregullat për komponentin II të IPA-së janë pak a shumë të fragmentuara, meqë ka dallime nëse programet e bashkëpunimit ndërkufitar janë së bashku me vendet anëtare të BE-së apo vetëm në mes të vendeve përfituese të IPA-së.

Puna kryesore në menaxhimin e programeve për Bashkëpunim Ndërkufitar do të bëhet nga sekretariatet e përbashkëta teknike. Këto trupa veprojnë si njësi të fuqishme të zbatimit të projekteve dhe i raportojnë dhe bashkëpunojnë me agjencitë respektive të të dyja vendeve në fjalë (në rastin e Kosovës derisa të vendoset, ato i raportojnë AER-it apo delegacionit të KE-së).

Në rastin e programeve në mes vendeve përfituese të IPA-së, qeveria e Kosovës do të duhet ti vendos strukturat relevante operuese. Ato nuk duhet ti kopjojnë strukturat operuese të komponentit I të IPA-së, por për ti përqendruar kapacitetet specifike të IPA-së rekomandohet që të kombinohen së paku disa prej detyrave të komponentëve të tjerë të IPA-së (më e arsyeshme është me komponentin e politikave rajonale apo me komponentin e ndërtimit të institucioneve).

Një alternativë e mundshme është të kombinohet menaxhimi i komponentëve I dhe II të IPA-së duke krijuar një njësi shumë të fuqishme për bashkërendimin e programeve për të gjitha programet e Bashkëpunimit Ndërkufitar në njërin prej ministrive (*Ministria e Administrimit të Vetëqeverisjes Lokale*) që do ta kryente shumicën e punës dhe do ti raportonte agjencisë zbatuese të përbashkët.

Në rastin e programeve me vendet anëtare, qeveria e Kosovës do të duhet ti caktoj anëtarët e saj në grupin e auditorëve të programit të caktuar të Bashkëpunimit Ndërkufitar. Rekomandohet që së paku një pjesë e auditorëve të emëruar të jenë nga Autoriteti i ardhshëm i Auditimit. Kjo do të mundësoj bashkërendim më të mirë të aktiviteteve të auditimit dhe do ti sjell më tepër përvojë Autoritetit për Auditim.

Strukturat operuese për komponentin III (zhvillimi rajonal)

Rekomandohet që funksionet e agjencisë (apo agjencive) të ardhshme zbatuese të vendosen në duart e disa prej ministrive ekzistuese (*Ministria për Mjedis dhe Planifikim Hapësinor apo Ministria për Transport dhe Telekomunikacion*).

Vendimi për t'ja lënë apo jo CFDC-së zbatimin e komponentit III nuk duhet të merret menjëherë. Kjo mund të bëhet pas themelimit të njërive për bashkërendimin e programeve dhe kur të jetë e qartë se cilat institucione dhe menaxherë kanë kapacitetin për të qenë përgjegjës për të gjitha funksionet e parapara për agjencitë zbatuese.

Nëse ndonjëra prej këtyre ministrive do të bëhet agjenci zbatuese, kjo do të thotë që ajo ministri nuk do ti raportoj CFCD-së por do ti raportoj drejtpërdrejt Fondit Kombëtar (për menaxhimin financiar dhe menaxhimin teknik të programeve).

Strukturat operuese për komponentin IV (zhvillimi i burimeve njerëzore)

Opsionet për komponentin IV janë mjaft të ngjashme me qasjen e përshkruar për komponentin III. Dallimi i vetëm qëndron te substanca – trupat në fjalë janë të vetmit që merren me politikën e arsimit, mësimin gjatë gjithë jetës dhe tregut aktiv të punës. Kjo do të thotë që edhe cikli i PIU-ve potenciale dhe agjencive të ardhshme zbatuese për këtë komponent është i ndryshëm. Organizatat potenciale do të ishin *Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë apo Ministria e Punës dhe e Mirëqenies Sociale*.

Është poashtu e mundur që të caktohet më tepër se një agjenci zbatuese për një komponent të IPA-së. Për komponentin IV, mund të ndodh që autoritetet kosovare do të themelojnë një agjenci zbatuese për programet e arsimit dhe mësimin gjatë gjithë jetës dhe një agjenci tjetër zbatuese do të themelohet për politikën e tregut aktiv të punës.

Megjithatë, këto vendime mund të merren pas një viti të përgatitjeve dhe kur të jetë e qartë se si do të ndahen detyrat e hollësishme të zbatimit të programeve. Një alternativë që gjithmonë është teorikisht e mundshme është që CFCD-ja do të veproj si agjencia zbatuese bashkërenduese dhe organizatat e përmendura do të menaxhojnë programet respektive sektoriale.

Strukturat operuese për komponentin V (zhvillimi rural)

Për komponentin V të IPA-së, rekomandohet që nga fillimi të krijohet një agjenci e veçantë IPARD nën sferën e *Ministrisë për Bujqësi, Pylltari dhe Zhvillim Rural*. Funksionet zbatuese dhe kontrolluese të programeve bujqësore dhe atyre për zhvillim rural kanë karakteristika të treta dhe CFCD-ja (përbrenda Ministrisë së Financave) sigurisht nuk do të ishte mekanizmi më adekuat për ta mbikëqyrur zbatimin e këtyre programeve.

Vlerësimet e përgjithshme të stafit për strukturën DIS

Është me rëndësi të kuptohet që në fazën e hershme të përgatitjeve DIS, siç është rasti në Kosovë, është pothuajse e pamundur të vlerësohen nevojat e vërteta për stafin për menaxhimin e IPA-së nën strukturën DIS. Janë shumë çështje që mund të ndryshojnë nevojat e stafit varësisht prej mënyrës se si merren këto vendime. Pas ndarjes së hollësishme të detyrave në mes trupave të ndryshëm në administratë, pasi këto të janë aprovuar dhe përfshirë

në legjislacion dhe pas fitimit të njohurive mbi programet e ardhshme të IPA-së (lloji i programeve, grupet e synuara të këtyre programeve, volumet financiare, etj), vetëm atëherë mund të bëhen vlerësime të besueshme të stafit. Në çdo rast, strukturat e ardhshme të DIS duhet të emërojnë shumë zyrtarë të rinj për detyrat e reja dhe në një administratë të vogël si në rastin e Kosovës kjo ka ndikim të vërtetë. Rekomandohet që jo vetëm të sillen profesionistë të rinj por poashtu të përdoret edhe stafi i kualifikuar që tashmë punon nëpër ministri.

Numri aktual i stafit në AIE (3 në seksionin e IPA-së, nevojiten së paku 8-10 persona) *nuk është i mjaftueshëm për detyrat e NIPAC*, edhe pse puna e hollësishme për programet e bashkëpunimit ndërkuftar i është deleguar MLGA-së. Kjo do të mundësoj zyrës së NIPAC të bashkërendoj programimin dhe monitorimin e të gjitha programeve të IPA-së si dhe të organizoj vlerësimin e disa programeve në pajtim me shërbimet e Komisionit.

Në rast se *koordinatori strategjik* emërohet përbrenda AIE, atëherë nuk ka nevoja tjera të veçanta të stafit për këto funksione. Megjithatë është me rëndësi që të paktën një pjesë e stafit që punon në AIE i kupton mirë dhe ka njohuri për politikat dhe planet zhvillimore relevante në fushën e tyre të përgjegjësisë.

Varësisht prej ndarjes së funksioneve në mes të trupave në strukturat IPA dhe varësisht prej përkrahjes që funksionet e Fondit Kombëtar e marrin nga Thesari, *Fondi Kombëtar mund të ketë 8 deri në 10 zyrtarë*. Kjo do të mundësonte mbikëqyrjen, kontrollimin e përafërt të strukturave operuese dhe organizimin e rrjedhave financiare për përfituesit dhe raportimin e nevojshëm të Komisionit për pesë komponentët e IPA-së.

Në fillim (pas vendimit të DIS për komponentët e parë) *mjaftojnë 2 – 3 menaxherë financiar me orar të plotë në Fondin Kombëtar*. Ky numër pastaj mund të rritet në pajtim me programet e reja që zbatohen nga autoritetet kombëtare të Kosovës.

Numri i auditorëve që nevojiten në Autoritetin për Auditim varet në masë të madhe nga ndarja e përgjithshme e detyrave në mes të Autoritetit për Auditim dhe njërive për auditim të brendshëm përbrenda ministrive përkatëse. Në fillim, Autoriteti për Auditim mund të funksionoj mirë me 2 – 3 auditorë me përvojë relative. Në princip, ky numër mund të jetë i mjaftueshëm edhe më vonë kur programet janë mjaft të pjekur dhe kur të gjithë komponentët e IPA-së janë në zbatim e sipër. Por kjo do të jetë e mundur vetëm kur ministrinë përkatëse e kryejnë një pjesë të madhe të auditimeve të nevojshme dhe kur Autoriteti për Auditim duhet vetëm të bashkërendoj planifikimin e auditimeve dhe të bëjë auditimet e veta vetëm në fushat që paraqesin rrezik më të madh dhe vetëm për ta testuar sistemin.

Në rast se Autoriteti për Auditim e bën auditimin e të gjithë komponentëve të IPA-së me stafin e vet (dhe nuk do të bazohet në auditimet e bëra nga ministrinë e tjera), do të ishte *më realiste të planifikohen 8-12 auditorë për këtë punë* (në kohën kur të gjithë komponentët e IPA-së janë nën DIS dhe programet janë në zbatim e sipër për një kohë të caktuar).

Në rast se *CFCD-ja* do të veproj si agjenci zbatuese vetëm për komponentin I, numri minimal i stafit *në kohën e kalimit në DIS duhet të jetë në mes 6 – 8 profesionistë* me së paku një asistent me orar të plotë në këtë njësi. Përveç tyre, duhet të emërohet edhe një PAO. Grupi i profesionistëve duhet të ketë 3-4 koordinatorë të projekteve / specialistë të prokurimit, 2 – 3 menaxher financiar dhe një menaxher të njësisë. Varësisht nga numri i programeve *numri i përgjithshëm i stafit mund të rritet deri në 15-20 zyrtarë* me ç'rast gjysma e ekipit punojnë si koordinatorë të projekteve dhe specialistë të prokurimit.

Gjatë krijimit të CFCD-së si departament apo trup administrativ i veçantë, mund të vendoset që në fillim që të themelohen dy njësi të ndara përbrenda CFCD-së – një njësi do të përqendrohet në prokurim derisa tjetra në kontrollin financiar dhe pagesat. Në këtë mënyrë përcaktohet qartë ndarja e funksioneve dhe strukturat.

Nëse CFCD-ja do të veproj edhe si agjencia bashkërenduese dhe zbatuese për komponentët e tjerë, numri i stafit duhet të jetë shumë më i madh. Përmbushja e rolit të *agjencisë zbatuese për komponentin II* (bashkëpunimi ndërkufitar) do të kërkoj së paku **2 poste shtesë**, detyrat e *agjencisë zbatuese për komponentët III dhe IV* do të kërkojnë, varësisht prej volumit dhe numrit të programeve të ndryshme, së paku **15-20 zyrtarë shtesë** (derisa në të njëjtën kohë, stafi në agjencitë dhe drejtoritë relevante që i menaxhojnë programet duhet të jetë pothuajse në nivel meqë agjencitë do të jetë vet agjencitë zbatuese). Edhe nëse CFCD-ja do të jetë agjencia qendrore zbatuese për shumicën e komponentëve të IPA-së, ajo megjithatë do të mbështetet shumë në punën e agjencive dhe drejtorive të ndryshme sektoriale. Prandaj, këta profesionistë shtesë që do të nevojiten në CFCD nuk do të kursehen në mënyrë të barabartë edhe në agjencitë dhe drejtoritë.

Nëse *zyrat e SPO-së* kanë për detyrë bashkërendimin e projekteve të ministrisë nën komponentin I vetëm numri i nevojitur i stafit nuk është aq kërkues. Përveç SPO-së të emëruar (i cili nuk duhet medoemos të punoj me orar të plotë për IPA-në) **1 – 3 koordinatorë projektsh me orar të plotë duhet të mjaftojnë**. Kjo varet shumë nga numri i projekteve në sferën e ministrisë. Numri potencial i stafit nuk është aq i madh, meqë zakonisht ka edhe zyrtarë tjerë në departamentet e ndryshme që merren me projekte si përfitues të drejtpërdrejt. Zyrat e SPO-së kanë për detyrë të bashkërendojnë zbatimin e projekteve dhe të mbajnë lidhje me CFCD-në dhe sekretariat për NIPAC.

Në rast se zyrat e SPO-së poashtu bashkërendojnë përgatitjet për agjencitë e ardhshme zbatuese nën përgjegjësinë e ministrisë së caktuar, mund të jetë e nevojshme të forcohet stafi me disa zyrtarë të tjerë. E njëjta vlen nëse zyra e SPO-së i bashkërendon përgatitjet e programeve të ardhshme operacionale për komponentët e ndryshëm të IPA-së.

SPO-ja mund të mbështetet edhe në punën e njërive bashkërenduese të projekteve në agjencitë dhe drejtoritë kompetente. Në këtë rast, SPO-ja do të ketë nevojë vetëm për një asistent dhe puna mbështetëse e PIU-së do të bëhet nga agjencia apo drejtoria përkatëse.

Menaxhimi i *programeve sektoriale* (përkrahja për ndërmarrjet e vogla dhe të mesme, investimet për mbrojtjen e ambientit, masat për mësim gjatë tërë jetës, masat për tregun aktiv të punës, etj) është relativisht më detyrues në aspektin e burimeve njerëzore sesa zbatimi i komponentit I. Masat janë të orientuara drejt grupeve të ndryshme dhe numri i projekteve është zakonisht shumë më i madh. (projektet e vetme në të njëjtën kohë janë zakonisht më të vogla)

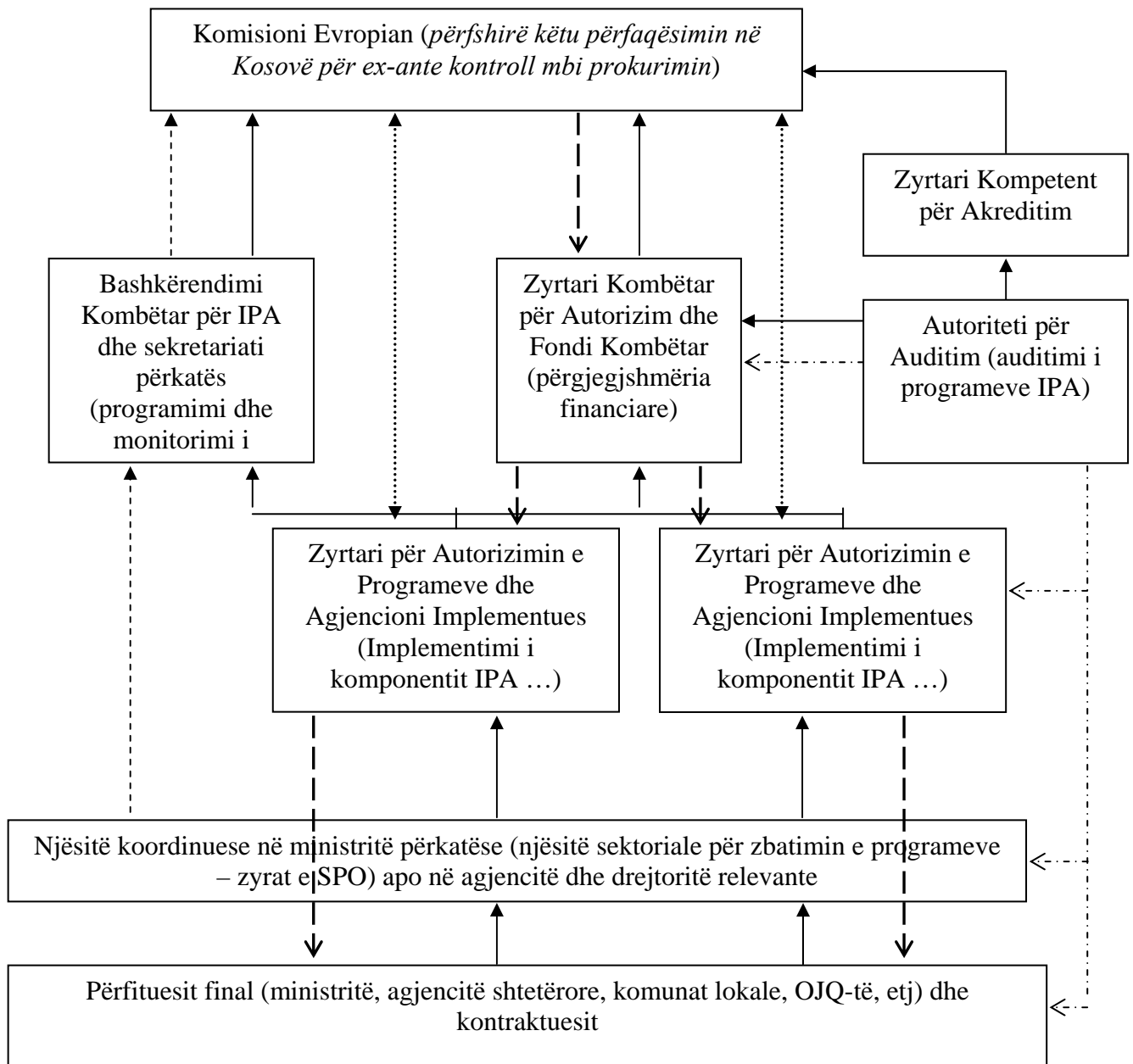
Nëse autoritetet kosovare vendosin të ndërtojnë *një agjenci zbatuese për komponentin III (zhvillimi rajonal)* numri potencial i stafit gjatë zbatimit të programeve mund të jetë në mes 20 – 30 varësisht nga karakteristikat e programeve dhe volumet financiare.

Nëse autoritetet kosovare do të ndërtojnë *një agjenci zbatuese edhe për komponentin IV (zhvillimi burimeve njerëzore)* numri i stafit që nevojitet për këto detyra mund të jetë në mes 15 – 20 zyrtarë. Volumi financiar i komponenti IV është me gjasë më i vogël se buxheti i

komponentit III por projektet e vetme janë më të vogla dhe përfituesit kanë nevojë për më tepër përkrahje ditore. Por përsëri duhet cekur që para se të njihen karakteristikat kryesore të programeve të ardhshme të zhvillimit të burimeve njerëzore, vlerësimet e numrit të stafit mund të jenë vetëm ilustruese.

Agjencitë për zhvillim rural dhe masat përkrahëse për sektorin e bujqësisë tradicionalisht kanë pasur numër shumë të madh të stafit, meqë projektet janë zakonisht të vogla dhe ky lloj i projekteve kërkon kontroll intensiv dhe të shpeshtë. Mund të llogaritet që në fillim numri i stafit në agjencinë IPARD duhet të jetë së paku 40-60 zyrtarë. Kjo do të mundësoj zbatimin e masave të zhvillimit rural me të gjitha elementet e kontrollit financiar dhe verifikimet e nevojshme. Me zhvillimin e projekteve dhe me financimin e një numri të shtuar të projekteve, numri i stafit mund të arrij deri në rreth 120-150 zyrtarë (disa prej tyre mund të punojnë në zyre rajonale). Mirëpo, ky numër duhet të merret si maksimumi absolut derisa administrata të mos filloj të përfitoj nga masat përkrahëse pas anëtarësimit.

Grafi: Pasqyrë skematike e strukturës hierarkike të DIS në bazë të kërkesave të caktuara në Rregulloren Zbatuese



- > Raportimi; - - - - -> projekt propozimet; - - - - -> pagesat;
 <-----> Prokurimi - - - - -> auditimi
 <-----> Kontrolli ex-ante