

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

AFTËSITË E PLANIFIKIMIT STRATEGJIK DHE ROLI I EKZEKUTIVIT NË PROCESIN E ANËTARËSIMIT NË BE

Valbona Zefi
EU Policy Hub

Hyrje

Ky dokument politikash shqyrton rolin e Qeverisë së Shqipërisë në planifikimin strategjik, zhvillimin e politikave dhe aftësive të koordinimit në lidhje me procesin e anëtarësimit në Bashkimin Evropian. Instrumentet kryesorë në fuqi për planifikimin strategjik dhe zhvillimin e politikave janë burimet financiare, burimet njerëzore, afati kohor me objektiva dhe skadencia të përcaktuara, një agjendë e përbashkët takimesh, një sistem monitorimi dhe një metodë e qartë vendimmarrëse. Qeveria shqiptare ka përfshirë të gjitha këto instrumenta në planifikimin strategjik të procesit të integritimit, por ka mangësi në përmbushjen e angazhimeve dhe sistemi i monitorimit nuk është ende në gjendje të korrigjojë procedurat përpara se afatet të kenë skaduar.

Administrimi i Procesit të Integritimit Evropian

Për administrimin dhe koordinimin e procesit të integritimit në BE, Qeveria shqiptare ka ngritur [organet e mëposhtme të menaxhimit](#):

- Komiteti Ndërmintor për Integritimit Evropian (KNIE)
- Komiteti për Koordinimin Ndërinstitucional për Integritimin Evropian (KKNIE)
- Bordi i Integritimit Evropian (BIE)
- Ministria e Integritimit Evropian (MIE)
- Grupet Ndër-institucionale të Punës (GNP)
- Njësitë e Integritimit në Ministrinë e Linjës

Nga ana tjetër, dy dokumentet më themelore të parashtruara nga Qeveria shqiptare në kuadër të procesit të integritimit janë:

- Plani Kombëtar për Integritimin Evropian (PKIE):** i përdorur si instrument planifikimi për masat për të përmbushur detyrimet që rrjedhin nga procesi i integritimit evropian, i cili kërkon përmbushjen e të gjitha detyrimeve brenda afatit të 31 marsit 2019.
- Udhërrëfyeni për adresimin e pesë prioritetëve kyçe:**¹ administrata publike, një gjyqësor funksional, lufta ndaj korrupsionit, lufta kundër krimit të organizuar, si dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut.

Të dy dokumentat janë të sinkronizuar por kanë qëllime dhe objektiva të ndryshëm. Ndërsa PKIE shërben si një instrument planifikimi dhe monitorimi për përafrimin e acquis të BE-së në sistemin ligjor kombëtar, Udhërrëfyeni në mënyrë specifike synon të adresojë pesë prioritetet kyçe, përfshirë aktet ligjore përkatëse dhe zbatimin e aktiviteteve të nevojshme për adresimin e tyre.

Përgatitja e PKIE 2016-2020 dhe rishikimet e tij përkatëse koordinohen nga MIE dhe GNP-të. Ministria e Integritimit Evropian ofron metodologjinë dhe udhëzimet mbi hartimin dhe monitorimin e PKIE-së. Duhet vënë në pah që PKIE është në linjë me Programin Buxhetor Afatmesëm (PBA).

1. 5 prioritetet kyçe për hapjen e negociatave të anëtarësimit për Shqipërinë u përcaktuan në Strategjinë e Zgjerimit 2013.

Gjithashtu, MIE merr pjesë dhe asiston në rishikimin e programeve të projekt-buxhetit të ministrive të linjës.

Struktura e PKIE 2016-2020 përbëhet nga tre pjesë kryesore: 1- hyrja, 2- Kriteret politike dhe kriteret ekonomike; 3- seksioni i planifikimit i ndarë në 33 kapitull (kapitujt negociues). Në këtë kuadër është përfshirë gjithashtu kostimi i hartimit të projektakteve shqiptare të përafuara me legjislacionin e BE-së. Për këtë arsye, është në fuqi një kostim i të gjithë projektakteve të përfshira në këtë Plan Veprimi, dhe kjo u realizua nga Ministria e Integritimit Evropian në bashkëpunim me Projektin e Asistencës Teknike, SMEI III. Qëllimi i kësaj risie është të ndihmojë të gjitha ministritë dhe institucionet në linjë me procesin e integritimit për përgatitjen e tyre dhe miratimin e projektakteve ligjore të planifikuara, si dhe për saktësinë në përmbushjen e të gjitha kërkesave. Për shembull, llojet e shpenzimeve janë shpenzimet e pagave për stafin ekzistues; shpenzimet e pagave për stafin e ri që do të punësohet; shpenzimet e trajnimit, shpenzimet për konsulentët, etj. Për më tepër, është prezente për secilin kapitull një listë e projektit të asistencës së jashtme, me buxhetet e ofruara prej tyre dhe një përshkrim i aktiviteteve të pritshme për secilin projekt.

PKIE 2016-2020 ndihmon Shqipërinë në rrugën e saj përpara në procesin e integritimit në BE nëpërmjet përafrimit të legjislacionit kombëtar me *acquis* e BE-së dhe nëpërmjet zbatimit të veprimeve të planifikuara në vetë PKIE-në, rezultatet e të cilit përkohë me qëllimet e kërkesave të integritimit, të përcaktuara nga BE-ja.

Vizioni 2020 i Shqipërisë

Qeveria shqiptare ka hartuar strategjinë e saj [Vizioni 2020](#) dhe ka miratuar Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim (SKZHI) dhe shtyllat kryesore për 2015-2020 janë:

1. Rritja nëpërmjet stabilitetit makro-ekonomik dhe fiskal;
2. Rritja nëpërmjet shtimit të konkurrueshmërisë;
3. Investimi në kapitalin njerëzor dhe kohezionin social;

4. Rritja përmes përdorimit të qëndrueshëm të burimeve dhe zhvillimit territorial.

Katër shtyllat mbështeten në themel nga parimet e mirëqeverisjes, demokracisë dhe shtetit të së drejtës.

Nga njëra anë, qëllimi kryesor i vizionit strategjik 2020 është anëtarësimi në BE² dhe përmbushja e tij do të matet nëpërmjet nivelit të zbatimit të kriterëve të anëtarësimit, me fokus tek pesë prioritetet kryesore: reformimi i administratës publike; sistem gjyqësor efikas; lufta kundër korrupsionit; lufta kundër krimit të organizuar dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut, përfshirë të drejtën e pronës.

Nga ana tjetër, ne vërejmë se katër shtyllat e strategjisë janë të lidhura ngushtë me prioritetet e qeverisë (gjasthtë), të cilat mund të përmbledhjen në shërbime publike inovatore me në qendër qytetarin (qeverisja e mirë); rimëkëmbja dhe konsolidimi financiar i sektorit të energjitikës (sistem energjitik efikas); nxitja e novacionit dhe konkurrueshmërisë (investimet e huaja direkte dhe të brendshme); menaxhimi i integruar i ujit; menaxhimi i integruar i tokës; dhe reforma strukturore financiare.

SKZHI është përafuar me planin kombëtar të integritimit evropian; programin kombëtar për reformat ekonomike; programin buxhetor afatmesëm dhe strategjitë sektoriale dhe ndërsektoriale të miratuara. Ajo është në linjë me dokumentin strategjik indikativ të BE-së për Shqipërinë (2014-2020) dhe me raportet e progresit të publikuara nga BE-ja dhe Banka Botërore.

Mangësitë e identifikuara

Ministria e Integritimit Evropian monitoron procesin e integritimit në BE dhe sipas raportit të saj të fundit të publikuar në tetor 2016, numri i akteve ligjore të miratuara mbetet ende i ulët në krahasim me numrin e parashikuar në PKIE, ndonëse përqindja e realizimit nga një tremujor në tjetrin është vlerësuar si pozitive.

2. "Realizimi i këtij vizioni do të përkthehet në tre rezultate kryesore: rritje ekonomike e qëndrueshme, që nuk dëmton mjedisin, mirëqenie sociale dhe shoqëri me kohezion, dhe përgatitjen e vendit për anëtarësim në BE", [Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim](#), f.30.

Tabela 1: Realizimi i PKIE-së për vitin 2016

	Projektet e planifikuara (Janar-Shtator 2016)	Aktet e miratuara (Janar-Shtator 2016)	Përqindja e zbatimit
Projektaktet ligjore	197	114	57%
Dokumentet strategjik/të politikave	39	19	49%
Totali	236	133	56.4%

Bazuar në raportet e institucioneve përgjegjëse për përgatitjen e kapitujve të Planit Kombëtar për Integrimin Evropian, rezultatet e nivelit të zbatimit të PKIE për gjashtë muajt e parë të 2016 janë paraqitur në tabelën e mësipërme:

Për këtë arsye, zbatimi i përgjithshëm i PKIE për periudhën **janar-qershor 2016 është 56.4%**.

Sipas raportit, arsyet kryesore për vonesat janë si më poshtë:

- Planifikim i dobët i nivelit të duhur të burimeve dhe të kohës së nevojshme për përgatitjen e projektakteve ligjore nga ministrinë;
- Koordinim i pamjaftueshëm ndër-institucional gjatë përgatitjes së projektakteve ligjore dhe mungesë e shqyrtimit në kohë nga ministrinë e tjera, duke shkaktuar vonesa në miratimin e projektaktit, pas paraqitjes së tij në Këshillin e Ministrave.

Në vijim të këtyre mungesave, që prej shkurtit 2016, Ministria e Integritimit Evropian i ka kërkuar të gjitha ministrive të linjës të raportojnë nivelin e zbatimit të PKIE-së në baza mujore në vend të çdo tremuj. Në fakt, duke e bërë monitorimin me rigoroz do të ndihmojë ministrinë në planifikimin më të mirë të punës së tyre dhe në përputhje me procesin e integritimit, duke rezultuar në optimizimin e afatit përpara skadencës. Është e rëndësishme të theksohet se një planifikim solid dhe koherent me një ndjekje të rregullt të progresit, përkundrejt qëllimeve dhe objektivave të performancës, është një metodë e konfirmuar suksesi për arritjen e rezultateve të prekshme.

Gjithashtu, Ministria e Integritimit Evropian ka kërkuar që gjatë takimeve ndër-institucionale të KKNIE, përfaqësuesit e ministrive nga drejtoritë

teknike përkatëse duhet të jenë prezentë, të shoqëruar nëse është e nevojshme edhe nga të punësuarit e drejtorive të integritimit, dhe jo e kundërta. Kjo për shkak se stafi nga departamentet teknike mund të ofrojë në parim njohurinë dhe informacionin e duhur.

Takimet janë një mjet organizativ i rëndësishëm për koordinimin e procesit të integritimit sepse mund të përdoret për të zgjidhur problemet, të marrin vendime, të krijojnë dhe zhvillojnë të kuptuarit, të nxisësh entuziazmin dhe iniciativën, të sigurojë sensin e drejtimit, të krijojë një qëllim të përbashkët, të planifikojë, bashkërendojë dhe zhvillojë ide. Për këtë arsye, takimet e efektive kanë një rol të rëndësishëm, jo për t'u nënvlerësuar nga të gjitha palët e përfshira brenda ekzekutivit. Megjithatë, ngritja dhe forcimi i kapaciteteve të grupeve të punës në mënyrë që të adresojnë detyrimet e lidhura me procesin e integritimit duket të jetë rruga që po ndjek Qeveria shqiptare.

Konkluzione dhe rekomandime

Nga pikëpamja institucionale, ekziston një kuadër formal institucionesh qeveritare dhe strategjisë për t'u përdorur për menaxhimin e procesit të integritimit evropian. Sfidat e sotme të procesit të integritimit në BE të Shqipërisë nuk përmbledhen në një portofol të vetëm ministror por varen nga objektivat e përbashkët të performancës, ndarja më e mirë e informacionit dhe takime më efektive për zgjidhjen e problemeve aktuale, rritja e ndjenjës së përgjegjësisë dhe ndjenja e mbështetjes së brendshme dhe të komunikuarit me koherencë së jashtmi. Prandaj, i bëjmë thirrje Qeverisë sonë të përmirësojë mekanizmat përgjegjës për koordinimin ndër-institucional, një fushë e cila do të bëhet edhe më e rëndësishme me hapjen e negociatave.

Një konsideratë pozitive mund të jetë fakti se qeveria shqiptare merr parasysh rekomandimet e dhëna nga BE-ja përmes raporteve të progresit dhe gjithashtu tenton të ndjekë sugjerimet e ekspertëve dhe konsulentëve ndërkombëtar të ngarkuar për ndihmesë ndaj qeverisë për të përmbushur kërkesat për reforma të BE-së. Për shembull, sikurse përmendet më sipër, SKZHI-ja përtej përgatitjes së vendit për t'u anëtarësuar në BE, kërkon të arrijë një rritje ekonomike të qëndrueshme, e cila nuk dëmton mjedisin, mirëqenie sociale dhe një shoqëri më kohezive. Këto janë të gjitha prioritetet që [strategjia 2020 e BE-së](#) ka vendosur për shtetet e saj (rritje e zgjuar, e qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse). Një tjetër shembull është ligji i kohëve të fundit për arsimin e lartë, i miratuar nga qeveria shqiptare, i cili përfshihet tek rekomandimi nr. 5 i raportit të progresit 2015, i publikuar nga Komisioni Evropian: "Miratimi dhe nisja e zbatimit të ligjit për arsimin e lartë".³ Rezultati i këtij miratimi është theksuar nga BE-ja në raportin e radhës se 2016, ku thuhet: "Disa përparime janë bërë në arsim, sidomos me miratimin e strategjisë së arsimit parauniversitar dhe zbatimin e reformës së arsimit të lartë".⁴

Megjithatë, ne duam të theksojmë këtu që përmbushja e rekomandimeve është sigurisht një sinjal pozitiv i angazhimit të Shqipërisë ndaj anëtarësimit në të ardhmen. Gjithsesi, pasojat e saj jo gjithmonë mund të përputhen me konsensusin kombëtar dhe pranimin nga qytetarët. Për shkak të hapësirës së limituar, nuk do ta thellojmë më tej këtë pjesë, për një analizë të ardhshme.

Duke besuar se një funksionim më i mirë i organeve ndër-institucionale në kuadër të procesit të integritimit evropian mund të sjellë ndryshime pozitive, ne rekomandojmë sa më poshtë:

1. Miratimi çdo vit i një plani pune të përbashkët për të gjashtë organet menaxhuese dhe ndarja e tij me publikun,

3. Komisioni Evropian, [Raporti për Shqipërinë 2015](#), f.29.
4. Komisioni Evropian, [Raporti për Shqipërinë 2016](#), f.77.

nëpërmjet faqeve të internetit dhe formati i printuar;

2. Krijimi i lidhjeve të qëndrueshme, duke punuar së bashku, midis organeve që monitorojnë procesin e integritimit dhe zbatimit të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim;
3. Përgatitja dhe stabilizimi i datave të takimeve të organeve menaxhuese, në fillim të çdo viti dhe publikimi i listës në faqet e internetit të secilës ministri të linjës dhe institucioneve, si dhe përditësimi i saj;
4. Ngritja e një platforme online funksionale të cilën mund ta përdorin të gjitha organet për koordinimin e takimeve të tyre, shkëmbimin e informacionit dhe ndjekjen e vijimësisë së njëri tjetrit, në vend të rrugës institucionale ekzistuese tutje-tëhu;
5. Ministria e Integritimit, e cila ka përgjegjësinë e monitorimit të procesit të integritimit, duhet të përforcojë kapacitetet e veta monitoruese nëpërmjet;
 - a. Krijimi i një sistemi digjital të përshtatshëm i cili mund të ndihmojë me detyrat e monitorimit;
 - b. Hartimi i rekomandimeve rregullisht, çdo muaj, pasi raportojnë ministrinë e tjera rreth arritjeve dhe problemeve të tyre lidhur me miratimin e akteve ligjore;
 - c. Publikimi i raporteve të tyre të monitorimit në faqet e tyre të internetit duke përdorur versionet PDF dhe/ose open source, si dhe përgatitja e një përmbledhjeje të tyre kështu publiku i gjerë mund ti lexojë gjithashtu ato.

Suksesi i procesit të integritimit evropian varet më shumë se kurrë nga aftësia dhe vullneti i qeverisë shqiptare të reformojë vendin, duke përfshirë të gjithë në proces. Prandaj, çelësi është zbatimi nëpërmjet planifikimit të fuqishëm nëpërmjet arsytimit afatgjatë.