SHFRYTËZIMI I FONDEVE TË BE-SË NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË

Efikasiteti, ndikimi dhe kapaciteti absorbues

Përmbledhje studimesh

Redaktor

Dr. Malinka Ristevska - Jordanova

Instituti për politikë evropiane - Shkup

Nëntor, 2013

Përgaditja dhe publikimi i këtij botimi është përkrahur nga Fondacioni Friedrich Ebert, zyra në Shkup.

Pikëpamjet e shprehura nga ekspertët, nuk paraqesin domosdoshmërisht qëndrimet e organizatorëve.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

341.171.073.52(4-672ЕУ:497.7)

SHFRYTËZIMI i fondeve të BE-së në Maqedoni : efikasiteti, ndikimi dhe kapaciteti absorbues : përmbledhje studimesh / [autorë Drilon Iseni ... [и др.] ; përkthyes Drilon Iseni, Ismail Luma]. - Shkup : Instituti për politikë evropiane (IPE), 2013. - 126 стр. : граф. прикази ; 26 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите. - Содржи и: Aneksi 1-3

ISBN 978-608-4702-09-2
1. Iseni, Drilon [автор] [преведувач]
а) Европска унија - ИПА фондови - Користење - Македонија - Истражувања
COBISS.MK-ID 95027210

Botues

Instituti për politikë evropiane - Shkup
Debarca 6, 1000 Shkup
Republika e Maqedonisë
contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Aktivitetet e EPI përkrahen nga Fondi për Think Tank, Fondacionet Shoqëria e Hapur

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Autorë

Mr. Drilon Iseni
Dr. Natasha Danilovska
Mr. Mate Gjorgjievski
Dr. Snezhana Miloshevska – Kostadinoska
Mr. Mila Stankoviq
Mr. Biljana Stojanoska
Mr. Emilija Taseva
Dr. Vanço Uzunov

Përkthyes

Drilon Iseni
Ismail Luma

Redektor
Dr. Malinka Ristevska - Jordanova

Lektor
Suzana Çavolli

Dizejnimi dhe shtypi
Grafoset

Tirazhi: 200

Përmbajtja

Projekti **5**

Vançe Uzunov: KAPACITETI ABSORBUES I REPUBLIKËS SË MAQEDONISË PËR SHFRYTËZIMIN E FONDEVE IPA – ÇËSHTJE TË PËRGJITHSHME **6**

Rezyme 6

Hyrje 7

1. Kapaciteti absorbues i Republikës së Maqedonisë në shfrytëzimin e fondeve IPA 15

1.1. Periudha para IPA (para vitit 2007) 15

1.2. Periudha pas vitit 2007 17

2. Programimi (kapaciteti për të krijuar plane strategjike afat-mesme dhe afatgjate) 25

Literatura e shfrytëzuar 30

Emilija Taseva: KOMPONENTA E PARË NGA IPA PËR INSTITUCIONE EVROPIANE QË GARANTOJNË DEMOKRACI, SHTETIN E SË DREJTËS, TË DREJTAT E NJERIUT, MBROJTJEN E MINORITETEVE NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË **31**

Parathënie 31

Politika e zgjerimit dhe asistenca para-qasëse: Kriteret politike në fokus 33

IPA në përkrahje të demokracisë, shtetit ligjor, të drejtave të njeriut dhe mbrojtjes së minioritetev në Republikën e Maqedonisë 34

Zbatimi i komponentës I të IPA: përvojat fillestare dhe perspektiva për efikasitet, shfrytëzim dhe ndikim 37

Përfundime 40

Literatura e shfrytëzuar 41

Drilon Iseni: IPA - "LEHTËSIMI PËR VEPRIME PROSPERUESE", STUDIM RASTI: PROGRAMI PËR BASHKËPUNIM NDËR-KUFIRTAR MAQEDONI - SHQIPËRI 2007-2013 **43**

Parathenie 43

Përmbëdhje e literaturës 44

Metodologjia 45

Kapacitetet Administrative të Maqedonisë 46

Përfundime 55

Literatura e shfrytëzuar 56

Mate Gjorgjievski, Mila Stankoviq: FONDET IPA NË MAQEDONI: POTENCIALI DHE KUFIZIMET PËR ZHVILLIM REGJIONAL 58

Parathënie 58

1. Programi operacional për zhvillim regjional: një vegël për përforcimin e kapaciteteve administrative apo më shumë? 59

2. Jeta reale e projekteve - Niveli i absorbimit dhe efektshmëria e zbatimit 68

2.1 Asistenca teknike 74

Përfundime dhe rekomandime 74

Literatura e shfrytëzuar 77

Biljana Stojanoska: KONTRIBUTI I FONDEVE TË IPA-së PËR ZHVILLIMIN E KAPITALIT NJERËZORË NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË 79

Parathënie 79

Metodologjia 79

Aksi prioritar 1 – Punësimi 83

Aksi Prioritar 2: Arsimimi dhe Trajnimi - Investimi në kapitalin njerëzor përmes arsimit dhe shkathtësimit më të mirë 88

Aksi Prioritar 3: Përfshirja Sociale - Promovimi i tregut gjithëpërfshirës të punës 93

Aksi prioritar 4: Asistenca teknike. 97

Pjesëmarrja e shoqërisë civile në monitorimin e komponentit 98

Konkluza 99

Literatura e shfrytëzuar 101

Snezhana Kostadinoska-Milosheska, Natasha Daniloska: PËRLLOGARITJA E VLERËS SË SHTUAR BRUTO (VSHB), VLERËS NETO TË SHTUAR (VNSH) DHE PRODUKTIVITETIT TË PUNËS TEK SHFRYTËZUESIT E IPARDI-it NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË 102

Hyrje : 102

Përmbledhje e literaturës dhe rezultateve të hulumtimit 103

Korniza institucionale dhe ligjore për implementimin e fondeve IPARD në Republikën e Maqedonisë 107

Rezultatet e hulumtimit: 109

Metodologjia 113

Konkluzat 115

Literarua e shfrytëzuar 117

Aneksi 1. Prioritetet dhe masat, me grupe dhe nëngrupe të investimeve që janë të përfshira në Programin nacional për bujqësi dhe zhvillim rural 2007-2013 118

Aneksi 2. Pyetsori Nr: 1 për marrjen e informacionit nga përfituesit e IPARD nga produktet të bujqësisë primare dhe kafshët e gjalla 121

Aneksi 3. Pyetsori No. 2 për mbledhjen e të dhënave nga përfituesit e IPARD nga produktet primare bujqësore nga bimët 124

PROJEKTI

Republika e Maqedonisë është përfituese e fondeve të BE-së që nga viti 1996, në kuadër të programeve PHARE dhe CARDS. Që nga viti 2007, me paraqitjen e Instrumentit për asistencë paraqasëse, si vend kandidat Maqedonia u bë e pranueshme për të gjitha (5) komponentët e këtij program, si dhe për programet tjera të komunitetit.

Me qëllim të promovimit të përfshirjes së Kuvendit në monitorimin e shfrytëzimit të fondeve të BE-së, Instituti për politikë evropiane filloi programin disa-vjetor "IPA Monitor", i cili ka për qëllim që nëpërmjet hulumtimeve të bazuara në fakte, të inkurajojë debate publike dhe të ofrojë rekomandime konkrete për të rritur efikasitetin e shfrytëzimit të fondeve të BE-së.

Në kuadër të këtij programi, në bashkëpunim me Fondacionin Friedrich Ebert – Shkup, Instituti për politikë evropiane – Shkup realizoi një hulumtim mbi shfrytëzimin e fondeve të BE-së në vend. Qëllimi i të cilit ishte të vërtetojë efikasitetin e shfrytëzimit të fondeve paraqasëse(IPA) në Maqedoni, ndikimin e tyre, dhe të vlerësojë kapacitetet absorbuese të Republikës së Maqedonisë.

Që të arrihet një studim cilësor, u botua një thirrje publike për gjithë hulumtuesit e interesuar nga të cilët u kërkua të dërgojnë propozime për punime të cilat do të adresonin çështjet specifike në kuadër të një nga pesë komponentat IPA (I. Asistenca e tranzicionit dhe zhvillimit institucional; II. Bashkëpunimi ndërkufitar; III. Zhvillimi rajonal; IV. Zhvillimin e Burimeve njerëzore; dhe V. Zhvillimin rural), ose të analizohet kapaciteti absorbues i vendit.

Nga numri i përgjithshëm i dymbedhjetë propozim-punimeve të dorëzuara, gjashtë u pranuan në bazë të kritereve të definuara paraprakisht dhe në bazë të rëndësisë së temave.

Gjatë përgaditjes, dy ekspertë ndërkombëtar njohës të çështjeve realizuan mentorimin e punës, profesor Mojmir Mrak nga Universiteti i Ljubjanës, Republika e Sllovenisë dhe Martin Valentovic, konsultant në Qendrën për analiza ekonomike dhe sociale të Bratisllavës, Republika Sllovake.

Ky botim paraqet rezultatin e një hulumtimi dhe përfshin një studim të përgjithshëm të kapacitetit absorbues të Maqedonisë në shfrytëzimin e fondeve të BE-së dhe pesë studim-rastesh për pesë komponentat e IPA.

Dr. Vanco Uzunov: KAPACITETI ABSORBUES I REPUBLIKËS SË MAQEDONISË NË SHFRYTËZIMIN E FONDEVE TË BE-SË – ÇËSHTJE TË PËRGJITHSHME

Përmbledhje

Ky dokument trajton çështjet mbi kapacitetet absorbuese të Republikës së Maqedonisë në shfrytëzimin e fondeve të BE-së. Fillimisht në aspektin teorik përshkruan konceptin e kapacitetit absorbues dhe kapacitetet absorbuese të vendeve anëtare të BE-së, ndërsa pjesa e dytë i dedikohet një analize të kapacitetit absorbues të Republikës së Mqedonisë. Analiza është e strukturuar në formë të një vlerësimi të kapacitetit absorbues makro-ekonomik, kapacitetit absorbues financiar dhe kapacitetit absorbues administrativ/institucional, e cila ndarazi analizon çështjet nga aspekti i palës kërkuese(demand side) (p.sh kapaciteti i administratës dhe aplikuesve të projekteve të gjenerojnë projekte) dhe i palës furnizuese(supply side) (p.sh aftësia e vendit të menaxhojë fondet në menyrë efektive dhe efikase). Kapaciteti i palës furnizuese determinohet nga variablat e dizejnuara (designed variables), përbërja e strukturave, burimet njerëzore dhe mekanizmat, që ndërlidhen me kërkesat konkrete të BE-së.

Analiza tregon se në rastin e Republikës së Maqedonisë, kapacitetet absorbuese makro-ekonomike dhe financiare nuk paraqesin pengesë për shfrytëzimin e IPA fondeve. Megjithatë, situata me kapacitetet administrative/institucionale është ndryshe, dhe në fakt është arsyeja e vetme për kapacitetin e ulët absorbues të IPA fondeve në përgjithësi. Në aspekt të kapaciteteve absorbuese administrative, Maqedonia, edhe pse ka shënuar përmirësim viteve të fundit, të gjitha segmentet nuk janë zhvilluar sa duhet dhe kërkohet shumë për përforcim të tyre. Ky dokument paraqet edhe rekomandime për përmirësime në të gjitha lëmitë të analizuara.

Fjalët kyçe: kapaciteti absorbues; fondet IPA; kapaciteti absorbues i Republikës së Maqedonisë; kapaciteti absorbues makro-ekonomik; kapaciteti absorbues financiar; kapaciteti absorbues administrativ/institucional.

Hyrje

Në aspekt të asistencës financiare, gjatë viteve 1990, Republika e Maqedonisë nga BE ka pranuar një përkrahje thelbësore nëpërmjet programeve ECHO; Obnova, PHARE, Emergency Response Programme and balance-of-payments support. Nga viti 2001 deri më vitin 2006 Republika e Maqedonisë nga BE ka pranuar asistencë financiare nëpërmjet programës CARDS. Organ kryesor për menaxhimin e kësaj asistence ishte Agjencioni Evropian për Rikonstruim (EAR). Që nga viti 2005 Republika e Maqedonisë ka statusin e vendit kandidat për anëtarsim në BE. Edhe pse kishte kundërshtime në implementimin e rekomandimeve të dhëna në raportin vjetor të progresit, Komisioni evropian rekomandoi që negociatat e aderimit të realizohen në vitin 2009. Megjithatë, për arsye politike, vendi ende nuk e ka filluar fazën e ardhshme në procesin e aderimit. Për atë shkak, që nga viti 2007 vendi është përfitues i asistencës para-aderuese nëpërmjet Instrumentit për ndihmë para-qasëse(IPA).

Nocioni kapacitet absorbues i Maqedonisë për asistencën financiare të BE-së për herë të parë u paraqit në vitin 2004[1] dhe rrjedhimisht ka qenë një lëmi e interest politik, po ashtu edhe një nevoje për ndërhyrje dhe përforcim institucional dhe administrativ. Megjithëatë, në këtë moment mund të thuhet, që nga mungesa e interesit parësor të qeverisë[2], rezultati në krijimin dhe zhvillimin e kapaciteteve absorbuese të Maqedonisë, në rastin më të mire - si modeste.

Në aspekt të financave publike të BE-së, kapaciteti absorbues definohet në suaza të masës në bazë të cilës vendi anëtar ose kandidat është i aftë të harxhojë të gjitha mjetet dhe burimet e alokuara financiare nga buxheti i BE-së, dhe e gjitha ajo, duke u bërë në mënyrë që të gjenerojë rezultate të konsiderueshme (në mënyrë efikase dhe efektive). Përvojat tregojnë se vendet kanë kapacitet absorbues të limituar dhe rrjedhimisht ideja për përfocimin e kapaciteteve absorbuese për shfrytëzimin e fondeve të BE-së paraqitet si një lëmi me interes për hulumtim dhe veprim politik.

Duke u bazuar në këte fakt, hulumtimi ka dy qëllime të gjëra:

Së pari, të bëjë evaluimin preliminar të kapaciteteve në Republikën e Maqedonisë për shfrytëzim efikas dhe efektiv të fondeve të BE-së në periudhën paraqasëse dhe të jep disa rekomandime se si mund të përforcohen këta kapacitete.

Së dyti, të rrit vetëdijen në institucionet publike të Maqedonisë siç janë: Kuvendi, Qeveria, ministritë, autoritetet lokale dhe institucionet të tjera relevante për fondet e BE-së ose që janë tani të disponueshme për Maqedoninë ose pritet që të bëhen të disponueshme në një të ardhme të afërt, si dhe për konceptin dhe problemet që Maqedonia i has me kapacitetet absorbuese në shfrytëzimin e tyre.

Në aspekt metodologjik ky hulumtim është realizuar kryesisht si një "hulumtim nga desku". Kjo përfshinte mbledhjen e informatave dhe të të dhënave relevante të disponueshme, në vlerësimin e tyre nga aspekti i elementeve që ju përkasin kapaciteteve absorbuese të vendit. Në këtë kontekst, është me rëndësi të theksohet mungesa e madhe e informacionit dhe të të dhënave të disponueshme në Maqedoni, me theks të veçantë nga

[1] Publikimi i parë mbi fondet e BE-së për kohezion dhe zhvillim ekonomik dhe social në Maqedoni ishte një broshurë me po të njejtin titull e cila u shtyp në vitin 2004

[2] Që nga viti 2006 nuk kemi pasur ndryshim në Qeverinë e Republikës së Maqedonisë

institucionet (qeveritare) të vendit. Raportet dhe dokumentet tjera zyrtare shpesh mungojnë (janë të paqasshme) nga faqet e internetit, nga ana tjetër nuk ekziston (as një) një bazë të dhënash për fondet (IPA) e alokuara, kontraktuara apo paguara. Më tutje, një hulumtim më i thellë duhet të ndërthurë një hulumtim nga desku me një konsultim nga palët e interesura, anketa dhe analiza të rasteve të studimit.

Ky studim është i organizuar me sa vijon: përveç pjesës hyrëse, përfshin dy kaptina; kaptina e parë përbëhet nga dy nënkaptina: e para, trajton aspektet teorike të konceptit kapacitet absorbues, dhe më tutje prezanton kapacitetet absorbuese të vendeve të reja anëtare të BE-së; kaptina e dytë po ashtu përbëhet nga dy nënkaptina, e para, shkurtimisht, përshkruan periudhën kohore para zbatimit të IPA (para 2007), ndërsa pjesa e dytë trajton periudhën e zbatimit të instrumentit për asistencë paraqasëse IPA (që nga viti 2007).

1. Kapaciteti absorbues për shfrytëzimin e fondeve të BE-së

Kjo kaptinë ka dy qëllime kryesore: (i) të elaboroj aspektin teorik të konceptit kapacitet absorbues publikut më të gjërë në Maqedoni; dhe (ii) të prezantojë një bazë mbi të cilën do të bëhet vlerësimi i kapacitetit absorbues të Republikës së Maqedonisë mbi shfrytëzimin e fondeve të BE-së. Në masë të madhe bazohet në punimin e mëparshëm me titull.[3] Kjo kaptinë përbëhet nga dy nënkaptina: e para, trajton aspektet teorike të konceptit kapacitet absorbues, dhe më tutje prezanton kapacitetet absorbuese të vendeve të reja anëtare të BE-së.

1.1. Koncepti i kapacitetit absorbues

Në kontekst të financave publike të BE-së, kapaciteti absorbues definohet në suaza të masës në bazë të cilës vendi anëtar ose kandidat është i aftë të harxhojë të gjitha mjetet burimet e alokuara financiare nga buxheti i BE-së, dhe e gjitha ajo duke u bërë në mënyrë që të gjenerojë rezultate të konsiderueshme (në mënyrë efikase dhe efektive). Përvojat tregojnë se vendet kanë kapacitet absorbues të limituar, dhe rrjedhimisht ideja për përfocimin e kapaciteteve absorbuese për shfrytëzimin e fondeve të BE-së paraqitet si një lëmi me interes për hulumtim dhe veprim politik.

Kapaciteti absorbues i një vendi për shfrytëzimin e fondeve të BE-së përbëhet nga tri elemente kryesore: (i) kapaciteti absorbues makroekonomik; (ii) kapaciteti aborsbues i ko-financimit; (iii) kapaciteti absorbues administrativ/institucional. Në këtë kontekst:

Kapaciteti absorbues makro-ekonomik definohet dhe matet në aspekt të BPV. Përvojat tregojnë se vendet anëtare të BE-së kanë kapacitete të limituara makro-ekonomike për të shfrytëzu në mënyrë efikase dhe efektive investimin e jashtëm mbështetës. Pra, në kuadër të perspektivës afat-mesme financiare të BE (2007-2013), kufiri i lartë për qëllime të kohezionit në BE u caktua në 4 % të BPV për shtetin përkatës. Nga kjo rrjedh se nëse vendi e ka BPV shumë të ulët nga buxheti i BE-së, nuk mund të pranojë shuma të mëdha nga përkrahja financiare.

Kapaciteti absorbues financiar definohet si aftësi për ko-financim të programeve dhe projekteve të përkrahura nga BE, të planifikimit dhe garantimit të kontributeve në kuadër të buxheteve disa-vjetore, dhe të grumbullimit të këtyre kontributeve nga partnerët e interesuar në program apo projekt. Shkalla e zakonshme e ko-financimit vendor është 25%. Nga kjo rrjedh, nëse buxheti vendor është i pamjaftushëm dhe pjesa më e madhe absorbohet nga

[3] M.Mrak dhe V.Uzunov, 2004; M.Mrak dhe D.Tilev, 2008; dhe prezantimin nga G.van Bork, 20011

harxhimet e planifikuara fikse, kjo mund të paraqet një pengesë për shfrytëzimin e fondeve të BE-së.

Kapaciteti absorbues administrativ/institucional definohet si aftësi autoriteteve qendrore dhe lokale të përgadisin plane, programe dhe projekte në kuadër të afateve të caktuara, të vendosin mbi programe dhe projekte, të menaxhojnë koordinimin mes partnerëve primarë, të ju përmbahen kërkesave administrative dhe raportuese si dhe të financojnë dhe të mbikqyrin implementimin duke eliminuar gjitha mangësitë në masën maksimale.

Kapaciteti administrativ i një vendi përbehet nga dy pjesë (komponentë):

pjesa *kërkuese (demand side) paraqet kapacitetin e administratës dhe aplikuesve të projekteve të gjenerojnë projekte*

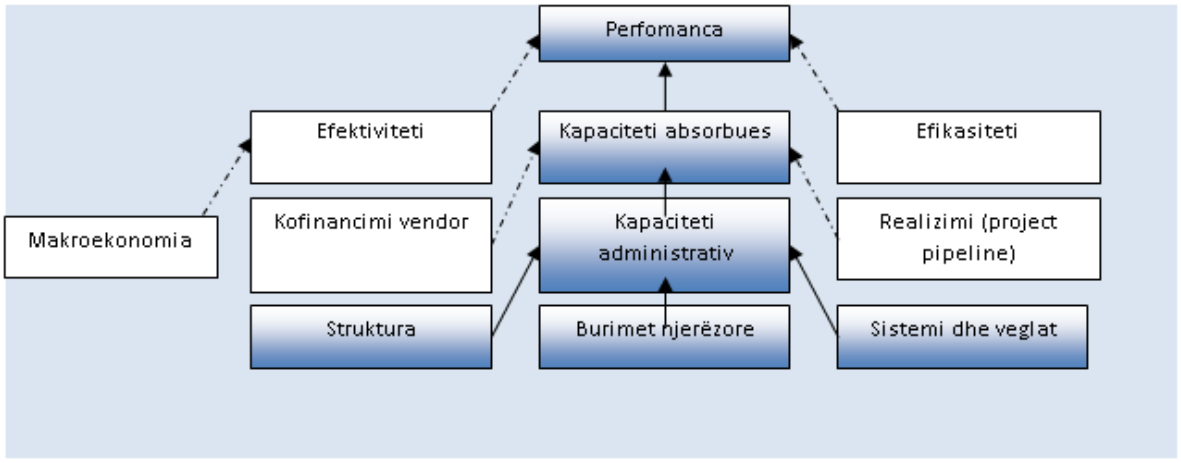
pjesa furnizuese (supply side) paraqet aftësinë e vendit të menaxhojë fondet në menyrë efektive dhe efikase. Kapaciteti i palës furnizuese(supply side) determinohet nga variablat e dizajnuara (designed variables), përbërja e strukturave, burimet njerëzore dhe mekanizmat që ndërlidhen me kërkesat konkrete të BE-së.

Matja/vlerësimi e pjesës furnizuese të kapacitetit administrativ paraqet një analizë të tri variablave të projektuara:

Struktura ndërlidhet me menyrën se si janë ndarë përgjegjsitë dhe detyrimet në mes institucioneve, apo departamenteve, njësive në kuadër të këtyre institucioneve, të cilat duhet definuar në menyrë të pastër dhe të kuptueshme.

Burimet njerëzore, paraqet aftësinë e definimit të detajuar të detyrimeve dhe përgjegjësive në kuadër të përshkrimit të punëve (job description), të parashikoj numrin dhe kualifikimet e stafit për të plotësuar kriteret e nevojshme.

Mjetet, të cilat ndërlidhen me disponueshmerinë e instrumenteve, metodave, udhëzimeve, manualeve, sistemeve, procedurave etj; të cilat do të përforconin efikasitetin e funksionimit të sistemit administrativ.



Kërkesat mbi strukturën, burimet njerëzore si dhe mjetet dallohen varësisht nga faza e "ciklit jetësor" të një projekti i cili paraqitet në 5 faza edhe atë: (i) të menaxhimit, (ii) të programimit, (iii) të implementimit, (iv) të evaluimit dhe monitorimit, dhe (v) të menaxhimit financiar dhe kontrollit. Grafikoni i mësipërm paraqet qartë dhe dukshëm raportet mes këtyre elementeve.

2.1. Kapaciteti absorbues i vendeve të reja anëtare të BE-së

Kapaciteti absorbues makro-ekonomik

Dhjetë vendet kandidate të cilat aderuan në BE në maj të vitit 2004, asnjëherë nuk ishin ndodhur në situatë të pranojnë mjete buxhetore nga BE që do ishte ekuivalent me 4% e BPV, që paraqet kufirin e lartë sipas *acquis*. Pranuesit më të mëdhenj të fondeve të BE-së ishin tri vendet baltike, të cilat sipas BPV, shfrytëzuan afërsisht 0,8 % të BPV të tyre. Në rastin e Sllovenisë, në vitin 2003 asistenca para-qasëse ishte me pak se 0,2% e BPV. Këto të dhëna vërtetojnë se kapaciteti absorbues makro-ekonomik nuk ka paraqitur pengesë për shfrytëzimin efikas dhe efektiv të resurseve të BE-së të alokuara për këto vende në formë të asistencës para-aderuese.

Kapaciteti absorbues financiar

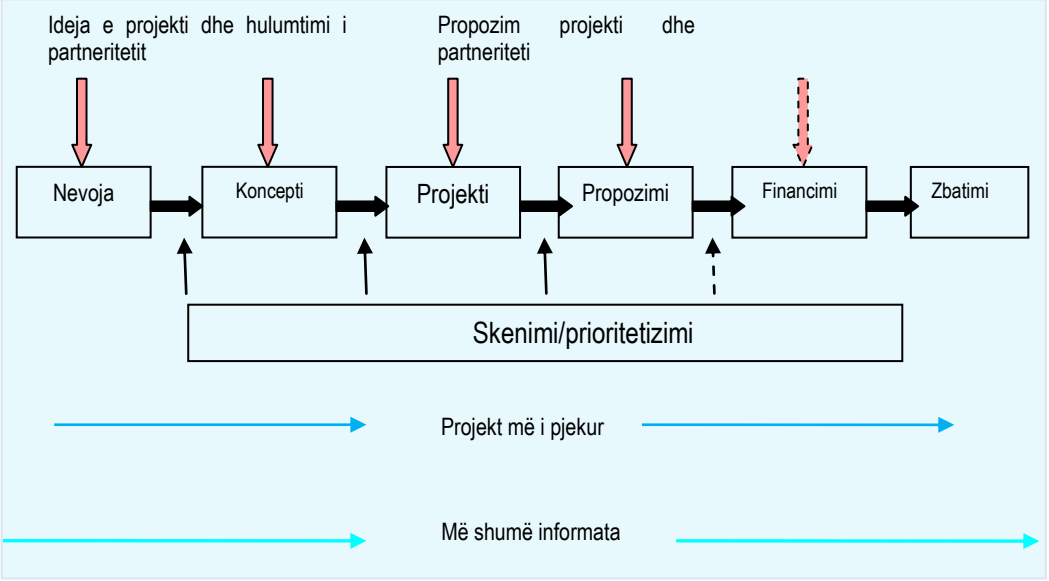
Në rastet kur niveli i ko-financimit nacional arrinë nivelin afërsisht 25 % i cili aplikohet në suaza të financave që u përmendën me lartë, shuma totale e kërkuar për ko-financim nacional, vlerësohet në nivelin e 0,07 % të BPV të Sllovenisë dhe 0,26 % të BPV të vendeve Baltike. Rrjedhimisht, kapaciteti absorbues financiar dmth., aftësia për ko-financim nuk paraqiste problem të madh për absorbimin e fondeve të BE-së për vendet kandidate për aderim në vitet para se të aderonin në BE.

Pjesa kërkuese e kapacitetit absorbues administrativ/institutcional – zhvillimi i listës së projekteve (project pipeline)

Niveli i zhvillimit ekonomik në vendet kandidate për anëtarsim në BE është shumë i ulët në krahasim me vendet anëtare. Me përjasthim të disa shteteve më të vogla, per capita BPV në konstekst të nivelit të fuqisë blerëse, nga 10 vendet kandidate që aderuan në BE në maj të vitit 2004 ishte afër gjysmës së mesatares në BE , dhe në disa raste edhe më i ulët. Edhe pse nevoja për investime në këto vende ishte shumë e madhe, numri i projekteve për investime të planifikuara të mirëfillta dhe projekteve për zhvillim institucional të gatshme për realizim ishte shumë i vogël. Përvojat e këtyre vendeve dëshmojnë se gjatë periudhës para-aderimit, problem kyç është paraqitur aspekti regjional, në të cilën është kërkuar që organet të programojnë shfrytëzimin e mjeteve të mëdha financiare në strukturat institucionale, në të shumtën e rasteve, këta struktura janë themeluar me vonesë.

Vendet kandidate për anëtarsim në BE, u balafaquan me sfidën e përpilimit një numri të projekteve cilesorë, me cilësi të mjaftueshme për të absorbuar vëllimin e ritur të fondeve të BE-së të cilat do të ishin të disponueshme pas aderimit në BE. Niveli i kësaj sfide do të dallohej me madhësine dhe llojet e projekteve. Projektet e mëdha zakonisht kërkojnë përgatitje shumëvjetore para se projekti të arrijë nivelin e duhur për të marrë aprovimin për asistencë nga BE. Nga ana tjetër, projektet e vogla dhe më pak komplekse mund të përgaditen për një periudhë më të shkurtër kohore. Po ashtu, varësisht nga projekti, ekziston dallimi i madh në përgatitjen e tyre. Përpilimi i projekteve në infrastrukturë kërkon finesa të ndryshme nga ato projekte që synojnë përmirësimin e konkurrencës apo përmirësimin e

potencialit njerëzor. Grafikoni i mëposhtëm tregon rrjedhën e zhvillimit të listës së projekteve dhe komponentëve të tij[4].



Për të zhvilluar një listë të mirë të projekteve potenciale, autoritetet duhet të kenë qasje proaktive. Është obligim primar i vendeve të përpilojnë një program të detajuar të aktiviteteve në këtë lëmi, të sigurojnë resurse adekuate, veçanërisht resurse financiare dhe personel të mjaftueshëm dhe të trajnuar, me qëllim të shfrytëzimit maksimal të fondeve të disponueshme.

Përvojat dëshmojnë se jo të gjitha vendet që aderonin në BE i kanë kushtuar rëndësi kompleksitetit të përpilimit të listës së projekteve, të cilat do të siguronin shfrytëzim të plotë të fondeve të disponueshme. Kjo u vërtetua me faktin se të gjitha aktivitetet e financuara nga Komisioni evropian për të përforcuar kapacitetet për përpilim të projekteve në ato vende, në të shumtën e rasteve, shumë vende nuk plotësuan pritjet. Në disa raste, mjetet e parapara për përgaditjen e projekteve thjeshtë nuk u kontraktuan.

Pjesa furnizuese e kapaciteti absorbues administrativ/institucional

Pjesa furnizuese (supply side) e vendeve kandidate për anëtarsim në BE, kapaciteti absorubues administrativ prezentohet nëpërmjet fazave të ciklit jetësor: (i) menaxhimit; (ii) programimit; (iii) implementimit; (iv)evaluimit dhe monitorimit dhe (v) menaxhimit financiar dhe kontrollit.

(1) *Menaxhimi* paraqet aspektin kryesor në vlerësimin e kapaciteteve administrative të vendit në shfrytëzimin e fondeve të BE-së. Parimisht, menaxhimi paraqet ndarjen e përgjegjësive dhe detyrimeve, ndërsa institucionet kryesore paraqesin autoritetet menaxhuese (AM). Përvojat tregojnë se nuk ekziston ndonjë model standard për AM në vendet anëtare të BE-së dhe rrjedhimisht, vendet kandidate për anëtarësim nuk kanë të

[4] G. van Bork, 2011 Nga: Gerbrand van Bork, Introduction to Cohesion Policies, IPA and Project Cycle Management, Technical Assistance on Institutional Building for the Implementation of RCOP in Turkey, IPA Funds Programme Management 12-19 Sept. 2011.

paracaktuar ndonjë model të veçantë që duhet ndjekur. Këtu duhet nënvizuar se përcaktimi i AM paraqet vendim të rëndësishëm, në fakt paraqet parakusht për përgatitjet e mëtutjeshme, duke përfshirë këtu edhe stafin, trajnimin dhe zhvillimin e sistemit dhe mjeteve të nevojshme, për AM dhe organet tjera.

Çështje e rendësisë primare paraqitet vendosja organizative/strukturore e AM në relacion me organet tjera qeveritare. Kjo duhet të vendoset në bazë të rrethanave specifike të çdo vendi, strukturave ekzistuese administrative, zakoneve/traditave në planifikim, shpërndarjes së autorizimeve në mes strukturave të ndryshme qeveritare dhe madhësisë së vendit. Përgjegjsitë e AM janë kryesisht në programim, implementim, monitorim dhe evaluimin si dhe në menaxhimin dhe kontrollimin financiar. Edhe pse disa nga këto autorizime mund të jenë të ndara me organe tjera, përgjegjësia primare bie mbi autoritetet menaxhuese.

Në disa raste vendet kandidate për anëtarsim në BE fokusohen në kërkesat kuantitative në aspekt të numrit të stafit të nevojshëm për operim efikas të AM. Përvojat në "vendet e vjetra" anëtare të BE, dëshmojnë se menaxhimi efikas dhe efektiv i fondeve të BE-së varet nga stafi cilësor i shkolluar dhe i motivuar. Përpilimi i skemave organizative të detajuara dhe përshkrimit të punës (ToR) paraqiten si elemente thelbësore.

(2) Fondet e BE-së mund të kanalizohen në vendet dhe regjionet të cilat i plotësojnë kushtet në bazë të programeve shumevjeçare (multi-annual programmes), të cilat paraqesin një kornizë konceptuale për intervenime financiare. Sipas rregulativës konkrete e cila aprovon çdo perspektivë afatmesme financiare, ky program zakonisht përmban: (i) strategji dhe prioritete për veprim të përbashkët të vendit përkatës dhe BE-së dhe (ii) masa për zbatimin e prioriteteve, planit financiar indikativ dhe dispozita për implementim.

Parimisht, ekzistojnë dy qasje në organizimin e procesit programues në vend. Sëpari është qasja poshtë-lartë (bottom-up), e bazuar në partneritetin mes regjioneve dhe sektorëve dhe avantazhi i kësaj qasjeje është se reflekton nevojat reale të "lojtarëve". Qasja e dytë është nga lartë-poshtë (top-down), e cila është më e mirë jo vetëm në aspekt të konsistencës së përgjithshme të programit, por edhe në apsekt të garantimit që masat dhe prioritetet janë të konformuar me qëllimet e programit.

Përvojat nga vendet në periudhën para-qasëse dëshmon se procesi i programimit ka paraqitur një detyrë të vështirë. Në fakt, programimi nuk kërkon vetëm një angazhim të madh (proçesi kërkon angazhim të një numri të madh njerzish i cili po ashtu merr kohë të madhe), por kërkohet një koordinim i mirëfilltë ndër-ministror. Për shkak të pengesave në organizimin e një koordinimi efektiv ndër-ministror, dokumentet strategjike që duhej përgaditur nga shtetet anëtare të reja për vitet 2004-2006, siç ishin Programet nacionale për zhvillim, programet për shfrytëzimin e ndihmave nga komuniteti apo dokumenteve të vetme programuese, zakonisht ju mungonte koherenca e kornizës strategjike. Kjo u dëshmua nga mbivendosjet potenciale dhe mosfokusimit në përshkrim të masave dhe prioriteteve. Më e rëndësishmja është aspektet financiare dhe buxhetore të programeve të definohen në fazën fillestare. Nësë kjo nuk arrihet, atëherë dokumentet shumë lehtë mund të shëndërohen në "listë dëshirash" e cila nuk korrespondon me kapacitetin financiar real të vendit.

Koordinimi ndërministror në proçesin e programit ndërlidhet ngushtë me çështjen e partneritetit, edhe pse partneriteti si i tillë është çështje shumë e gjërë. Këtu përfshihen gjitha palët e interesuara në proçesin e programimit, duke përfshirë edhe regjionet, sektorët dhe partnerët social. Minimumi i atij partneriteti paraqet konsultimin, p.sh. marrja në konsideratë e

opinionit të palëve të interesuara për dokumentin e programit, mirëpo duhet nënvizuar se vetëm një konsultim vështirë mund të paraqet një "pronësi" mbi atë dokument.

Karakteristikë interesante e këtij proçesi në disa vende kandidate për anëtarsim në BE ishte se ky proçes ka nxitur një debatë të gjërë dhe të gjatë mbi çështjet strategjike për zhvillimin e vendit. Edhe pse ky aspekt në këtë fazë mund të paraqet një pengesë, gjeneratat e reja të cilat do të përpilojnë dokumentet e programeve, do të përfitojnë nga kultura e partneritetit që shfaqet. Sensi i "pronësisë" mbi dokumetet në proçesin programues paraqet një aspekt shumë të rëndësishëm në vendet e reja anëtare të BE-së.

Involvimi i politikanëve që nga faza fillestare në proçesin e programimit është i doemosdoshëm. Ata duhet ti japin prioritet politik proçesit të programimit, të përkrahin alokimin e resurseve financiare dhe njerëzore dhe të eliminojnë pengesat eventuale në proçes. Është e rëndësishme që Programi nacional për zhvillim i cili përgatitet në kuadër të proçesit programues të asistencës së BE-së, të mos përpilohet thjeshtë për "qëllim të BE" por të jetë program nacional duke përfshirë edhe masa të finacuara nga vendi.

Çështja e përpilimit/zhvillimit të indikatorëve të besueshëm për programim ngel një problem i rëndësishëm edhe në vendet "e vjetra" anëtare të BE-së, e të mos flasim për vendet e reja. Në këto vende, zakonisht nuk ekzistojnë të dhëna që mund të shfrytëzohen për përpilimin e indikatorëve për formulimin kuantitativ të qëllimeve. Andaj, qëllimet formulohen në aspekt kualitativ.

Një vend që të jetë i sukseshëm në proçesin e programimit, i nevojiten disa aftësi të posaçme. Grupi i parë i aftësive është analitik, ndërsa tjetri ndërlidhet me proçesin e programimit i cili duhet të jetë i njohur për ata. Përveç aftësive, proçesi i programimit kërkon edhe mjete të dizajnuara apostafat për implementimin e projektit. Që nga fillimi i proçesit duhet bërë ndarrja e saktë/qartë e detyrimeve. Çdo pjesëmarrës në proçes duhet të ketë mandat të qartë nga institucioni që e perfaqëson.

(3) Çështja kryesore në fazën e *implementimit* paraqet themelimin të organeve – agjencioneve për implementim, të cilat janë përgjegjëse për zbatimin e programeve. Struktura administrative e vendit e kyçyr në këtë proçes ka përgjegjsi të rëndësishme në vendimet se si do të implementohen programet. Në disa vende aplikohet sistemi i centralizuar i cili koncentron sa më shumë masa dhe autorizime në një numër të kufizuar agjencionesh. Ky sistem ka përparsi në aspekt të harxhimeve administrative, mirëpo disavantazhi kryesor i këtij sistemi është se agjencionet implementuese janë shumë largë kontekstit të masave të ndërmara. Në vendet tjera është zbatuar një qasje më e disperzuar.

Një nga problemet që janë hasur në shumë vende kandidate është mungesa e definimit të qartë të autorizimeve të deleguara dhe relacioni raportues mes autoriteteve menaxhuese dhe agjencioneve të zbatimit. Tjetër problem që haset te agjencionet e tilla ka të bëjë me proçesin e prokurimit. Përvojat nga disa vende dëshmojnë se prokurimi paraqet një nga rreziqet më të mëdha për këto institucione. Këtij problemi duhet qasur duke themeluar struktura dhe procedura të cilat do të sigurojnë përputhshmëri me rregullat dhe ligjet ekzistuese.

Organet implementuese zakonisht janë përgjegjës për definimin e kontekstit të masave dhe zhvillimit të listës së projekteve. Ata gjithashtu kanë përgjegjësi edhe për evaluimin, përzgjedhjen dhe monitorimin e projekteve të sponsorizuara nga BE-ja. Mjeti më i rëndësishëm i tyre është lista e projekteve. Forma se si lista e projekteve është e organizuar

varet nga llojet e projekteve. Për projektet e infrastrukturës dhe të mjedisit të cilat përfshinë shuma të mëdha të investimeve, lista e projekteve zakonisht është nga lartë-poshtë (top-down) me të cilat plani zhvillimor nacional paraqet "dokumentin-ombrellë" i cili duhet të jetë i mbështetur nga strategjitë nacionale për sektorët e veçantë infrastrukturorë. Për këta projekte, lista e projekteve definohet në momentin kur dokumentet strategjike përpilohen. Për projektet dhe programet më të vogla, lista e projekteve gjenerohet më shumë nga poshtë-lartë, nëpërmjet tenderëve për të cilët aktiviteti për publicitet dhe promovim janë vendimtare.

Personeli i këtyre agjencioneve duhet të jetë i aftësuar edhe me mjete të tjera për vlerësim efektiv dhe prioritizim të projekt-aplikimeve. Në shumicën e rasteve, udhërëfyes për përzgjedhjen e projekteve janë të përfshira në dokumentet e programit mirëpo, ata duhet të kompletohen me mjete për analiza ekonomike dhe financiare në aspekt të kost-benefiteve dhe të masin ndikimin e tyre në mjedisin jetësor. Analiza e projekteve merr shumë kohë dhe kërkon personel me përvojë. Përvojat tregojnë se faktorë kryesor për përcaktimin e stafit është numri i projekteve, e jo madhësia e tyre. Për të pasur një proçesuim efektiv të projekteve të dërguara, është e nevojshme të përpilohen projekte të qarta, të thjeshta dhe të kuptueshme. Përvoja nga vendet "e reja" anëtare të BE-së dëshmon se procedurat e paqarta tenderuese, aplikimet të dizajnuara në formën jo të duhur janë arsye të rëndësishme që ndikojnë në vonesa gjatë implementimit të projekteve dhe programeve të përkrahura nga BE.

(4) Faza e *monitorimit dhe evaluimit* përfshin të gjitha strukturat, burimet njerëzore dhe mjetet e nevojshme për monitorimin financiar dhe fizik të programeve. Kjo fazë e ciklit, zakonisht përfshin (i) strukturën organizative, veçanërisht komisionet mbikqyrëse (KM); (ii) raportimet mbi kërkesat financiare dhe fizike nga përfituesit e projektit; si dhe (iii) sistemi i përshtatshëm i vlerësimit (evaluimit).

Monitorimi përbëhet nga dy grupe veglash. Grupi i parë paraqet sistemin raportues për përfituesit final. Grupi i dytë i mjeteve të monitorimit përfshin sistemin e monitorimit të informacionit të bazuar në teknologjitë informative (IT). Ata mund të bazohen ose në modelin të centralizuar nga "lartë-poshtë" ose në modelin "poshtë-lartë" që fillon në nivel operacional.

Sa i përket evaluimit, përvojat tregojnë se për evaluim zakonisht kontraktohen entitete private të pavarura. Evaluimet "ex-ante", "afat-mesëm" dhe "ex-post", zakonisht bazohen në përshkrimin e detyrimeve të përgatitura nga komisioni për mbikqyrje i cili po ashtu e përcakton edhe metodën e evaluimit që duhet ndjekur. Përdorimi i një qasje të standardizuar për evaluimin e projekteve është e rëndësishme për shkak se mund të krahasohet dhe të vlerësohet impakti i përgjithshëm i intervenimeve të financuara nga BE.

(5) Rëndësia e *menaxhimit dhe kontrollit financiar*, në vendet anëtare të BE-së është ritur dukshëm viteve të fundit. Themelimi i autoriteteve për pagesë (AP) si organe të ndara, paraqet një nga zhvillimet në këtë aspekt. Funksionimi i AP në gjitha vendet anëtare është shumë i ngjajshëm dhe zakonisht i përfshin këto detyrime: (i) menaxhimi i pagesave nga fondet; (ii) dërgimi i kërkesave të çertifikuara për pagesë deri tek Komisioni evropian; (iii) kujdesi që pranuesit final të sigurojnë fondet e BE-së sa më shpejtë; dhe (iv) disponueshmëri të të gjitha të dhënave për pagesat. Kërkesat në rritje në këtë lëmi kanë rezultuar në rritjen e nevojës për personel me aftësi të kontabilitetit dhe auditimit.

Në aspekt të menaxhimit financiar dhe kontrollit, në vendet kandidate për anëtarsim në BE, janë evidentuar tri çështje kryesore: (1) përcaktimi në kohë i autoritetit të pagesës është i rëndësishëm për shkak se duhet bërë shumë punë paraprakisht që të sigurohet implementimi i lehtësuar i sistemit; (2) sigurimi i ekspertizës në aspekt kualitativ dhe

kuantitativ, për të realizuar menaxhim dhe kontrollë cilësore financiare; dhe (3) instalimi i sistemit, procedurave dhe veglave të nevojshme për të siguruar menaxhimin dhe kontrollin financiar në mënyre sa më efikase. Sfida kryesore për vendet kandidate për anëtarësim në BE ka qenë implementimi i drejtë dhe në kohë të sistemit të nevojshëm për menaxhim dhe kontroll financiar.

2. Kapaciteti absorbues i Republikës Maqedonië në shfrytëzimin e IPA fondeve

Kjo kaptinë trajton kapacitetin absorbues të Republikës së Maqedonisë për shfrytëzimin efikas dhe efektiv të fondeve të BE-së. Përbëhet nga dy nënkaptina; fillimisht përshkruan shkurtimisht periudhën kohore para zbatimit të IPA (para 2007), ndërsa më vonë trajtohet periudha e zbatimit të instrumentit për asistencë paraqasëse IPA (që nga viti 2007). Nënkaptina e dytë ndjek strukturën dhe pikat e analizës të prezantuara në nënkaptinë.

2.1. Periudha para IPA (deri më 2007)

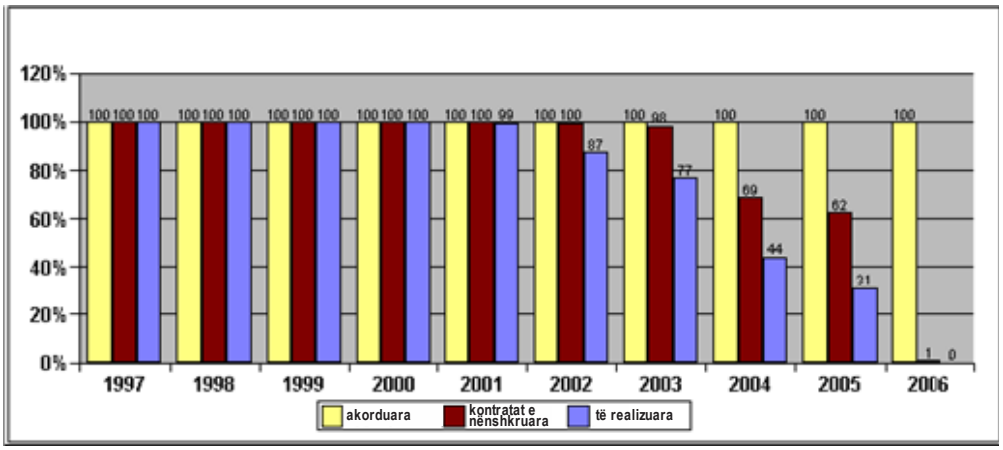
Republika e Maqedonisë ka raport kontraktual me Komunitetin Evropian që nga viti 1996, kur nënshkroi marrëveshjen për asistencë nga programi PHARE. Në vitin 1997, Maqedonia nënshkroi Marrëvshjen për bashkëpunim (Cooperation Agreement) e cila ishte në fuqi deri vitin 2004, si dhe marrëveshjet për tekstil të cilat ishin në fuqi që nga viti 1998 deri në vitin 2003. Në bazë të përfundimeve të Samitit të Zagrebit në nëntor të vitit 2000; në prill të vitit 2001 në Luksemburg, Maqedonia (e para në rajon) nënshkroi Marrëveshjen e stabilizim asocimit (MSA), ndërsa hyri në fuqi në prill të vitit 2004.

Në periudhën kohore prej vitit 1996 deri më vitin 2001, BE i ka dhënë përkrahje të madhe Republikës së Maqedonisë nëpërmjet programeve të ndryshme, siç ishin ECHO, Obnova (ripërtritja), PHARE, Emergency Response Programme (Programi për akcion ndaj emergjencave), si dhe përkrahja për bilansin e pagesave. Që nga viti 2001 deri më vitin 2006 Republika e Maqedonisë, ka pranuar asistencë financiare nga BE-ja nëpërmjet programit CARDS.

Institucioni kryesor i BE-së për menaxhimin e asistencës në Maqedoni ishte Agjencioni Evropian për Rekonstruim (AER). Edhe pse ishte aktiv në Maqedoni që nga viti 2002 deri më 2008, fillimisht morri përgjegjësinë për implementim të programit që nga viti 1997, duke marrë përsipër zbatimin e programit CARDS. AER ka qenë relativisht i suksesshëm në menaxhimin e asistencës. Shuma totale e portfolios për asistencë të BE-së arriti shumën e 326 milon euro. Në fund të vitit 2006 më shumë se 80 përqind e kësaj shume ishte kontraktuar, dhe mbi 70 përqind ishte paguar (shiko grafikonin e mëposhtëm)[5].

[5] M. Mrak & D. Tilev, 2008, fq. 43

Portofolio për asistenëce nga BE, menaxhuar nga AER



Përvoja e fituar nga programimi dhe implementimi të fondeve të BE-së në Maqedoni në periudhën prej 2001-2006 na jep mësimet e mëposhtme[6], ndërsa analizat e mëtutjeshme tregojnë nëse këtoi mësime në të vërtetë janë mësuar.

Implementimi i asistencës kërkon një fleksibilitet mbi standardet e administratës në një vend. Sidomos sfidat kryesore që u shfaqën gjatë fazës së implementimit të asistencës, kishin të bënin me *kapacitetin absorbues*, sepse institucionet e vendit ishin të mbushura me staf të papërshtatshëm, si në aspekt të cilësisë gjithashtu edhe në aspekt të kuantitetit. Andaj, kapaciteti absorubues duhet marrë parasysh gjatë programimit të asistencës dhe një pjesë e kësaj asistence duhet shfrytëzuar në përmirësimin e kapacitetit të administratës publike.

Resurset buxhetore të kufizuara në aspekt të investimit apo mbulimit të harxhimeve operative dhe hapsira e pamjaftueshme në vendosjen e stafit dhe mjeteve të nevojshme paraqesin "fyt të ngushtë" (bottle neck) në zbatimin efikas të asistencës para-qasëse. Prandaj, gjatë programimit duhet pasur parasysh edhe mungesën e mjeteve buxhetore dhe nga ana tjeter, vendi duhet të alokojë burime të mjaftueshme plotësuese për asistencën e BE-së.

Qeveria kishte shumë pengesa në realizimin e përcaktimeve të saja për stafin, resurset buxhetore dhe aproksimimin e legjislacionit para fillimit të projekteve. Krijimi një "pronësie" mbi asistencën e BE-së për vendin paraqet një faktor i rëndësishëm në implementimin efikas dhe efektiv të programit. Duhet pasur parasysh edhe nevojat e shtetit (siç janë përmendur në dokumentet nacionale). Kërkesat për kofinancim duhet të ofrojnë vendin në rritjen e "pronësisë". Vullneti politik dhe vendimmarja koherente në llogari të përfituesve është kyçe në eliminimin e lëshimeve dhe në sigurimin e një qëndrueshmërie në implementimin e asistencës para-aderuese. Këto çështje duhet adresuar për veprim gjatë planifikimit të programave dhe implementimit që të kenë një përkrahje të rregullt, një dialog në mes shërbimeve relevante të komisionit dhe përfituesve.

Koordinimi i donatorëve është me rëndësi të veçantë që të mos kemi mbivendosje të asistencës.

[6] Ibid fq.44

Harmonizimi i instrumentëve juridike mes sektorëve të ndryshëm nuk ka qenë çdo herë detyrë e lehtë. Megjithëatë, harmonizimi i përforcuar horizontal (në mes sektorëve dhe palëve të interesuara) mund të arrihet me përforcimin e përpjekjeve për koordinim mes ministrive dhe reparteve relevante.

Përveç ketyre mësimeve, këto janë disa nga përfundimet e analizës për shfrytëzimin e asistencës të BE-së në dokumentin vjetor për planifikim indikativ 2011-2013[7]:

"për sa i përket asistencës para IPA, u bë një evaluim i asistencës që CARDS ia dha Maqedonisë për periudhën kohore 2000-2006, me fokus të veçantë në tri sektorët që kanë pranuar shumë të konsiderueshme të buxhetit të përgjithshëm të CARDS. Vlerësimi konkludon se rëndësia dhe impakti i asistencës kanë qenë të kënaqshme, ndërsa *efikasiteti dhe efektiviteti mund të përmirësohen.* Qëndrueshmëria paraqet aspektin më të dobët të programeve CARDS në vend. Involvimi i përfituesve në fazën e programimit ishte kryesisht e pamjaftueshëm e cila rezultoi në disa raste të mungojë "pronësia", e cila po ashtu kishte ndikim në qëndrueshmërinë e projekteve. Fakti që nuk kishte analiza të detajuara mbi nevojat dhe burimet e nevojshme gjatë fazës së dizajnimit, rezultoi në vonesa dhe intervenime të mëvonshme në fazën e implementimit"

2.2. Periudha pas 2007

Në aspekt të asistencës financiare, periudha nga janari i vitit 2007 paraqet periudhën e Instrumentit për asistencë para-qasëse (IPA).

Në këtë kuptim, për arsye se rregullat për mbështetje financiare, rrjedhimisht edhe pyetjet lidhur me kapacitetin apsorbues, janë të njëjta me rregullat e shteteve të tjera kanditate për antarësim, analiza e mëtutjeshme e kapacitetit apsorbues të Maqedonisë për shfrytëzimin e fondeve të BE-së është e realizuar duke ndjekur strukturën e elementeve të prezantuara në nënkaptinën e mëparshme në ketë punim.

Asistenca e pergjithshme financiare në kuadër të programës IPA kanalizohet nëpërmjet 5 komponentave: (i)Asistenca e tranzicionit dhe zhvillimit të institucioneve; (ii) Bashkëpunimi ndërkufitar; (iii) Zhvillimi rajonal; (iv) Zhvillimi i burimeve njerëzore; dhe (v) Zhvillimi rural. Duke pasur parasysh kërkesat e projektit (ToR), kjo analizë përfshin aspektet e përgjithshme të kapacitetit absorbues të Maqedonisë dhe paraqet pjesën e një përmbledhjeje studimesh të cilat në detaje do të analizojnë çdo komponentë. E njëjta vlen edhe për analizën mbi fondet e alokuara, kontraktuara dhe të paguara nga IPA fondet gjer më tani. Kjo vlen për analizat e bëra për çdo nga 5 komponentet.

Kapaciteti absorbues makroekonomik

Është përmendur edhe me parë në perspektiven financiare afatmesme të BE-së (2007-2013), se kufiri i lartë (upper limit) për sasinë e të hollave që mund t'i merr një shtet nga BE-ja për qëllime kohezive, është caktuar në 4 përqind të BPV të një vendi. Shtetet kandidate asnjëherë nuk kanë qenë në situatë të pranojnë asistencë në vlerë të përafërt me 4 përqind të BPV.

E njëjta vlen edhe për Republikën e Maqedonisë. Të dhënat në tabelën e mëposhtme tregojnë se që nga koha e disponueshmërisë së fondeve IPA në Maqedoni kemi një trend

[7] Republika e Maqedonisë, Instrumenti për asistencë para-qasëse (IPA), dokumentin vjetor për planifikim indikativ (MIPD) 2011-2013, fq. 6

rritës nga viti 2007-2013, pra fondet e BE-së të disponueshme për vendin rriteshin çdo vit, mirëpo përsëri një shume e tyre është larg "tavanit" 4 përqindësh të paraparë. Në bazë të këtij parametri Maqedonia ka pasur mundësi të shfrtytëzojë katërfish më shumë nga fondet e asistencës para-qasëse.

në million euro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012
Fondet e disponueshme	58	70	82	92	98	105	117
PVB	5.965	6.720	6.703	7.057	7.308	7.737	n.a.
Pjesa nga fondet IPA(%)	0,97	1,04	1,22	1,30	1,34	1,36	

Burimi: për IPA fondet: G. van Bork, 2011; për BPV të Maqedonisë: www.finance.gov.mk.

Kapaciteti absorbues financiar

Kursi standard i ko-financimit të fondeve para-qasëse është përafërsisht 25 përqind. Duke pasur parasysh këtë fakt, të dhënat në tabelën e mëposhtme tregojnë se edhe nëse shfrytëzohen të gjitha fondet para-qasëse në nivel vjetor për vendin (duke përjashtuar rregullin n+2 ose n+3), fondet e kërkuara nga buxheti i Maqedonisë për ko-financim të projekteve nuk duhet të paraqesin pengesë. Ky përfundim mund të nxjerret edhe nëse nuk bëjmë ndonjë analizë të detajuar për raportin mes të hyrave "fikse" dhe "fleksibile" të sektorit publik.

në million euro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012
Fondet e nevojshme për kofinancim të projekteve IPA	14.5	17.5	20.5	23	24.5	26.25	n.a.
Buxheti i RM (mil euro)	1.995	2.227	2.097	2.148	2.230	n.a.	n.a.
Pjesa maksimale e nevojshme nga fondet IPA për kofinancim (%)	0.73	0.79	0.98	1.07	1.10		

Korniza ligjore

Harmonizimi i legjislacionit të Republikës së Maqedonisë me tërrësinë e legjislacionit të BE-së – acquis paraqet një kërkesë për anëtarsim në BE, mirëpo shfrytëzimi i plotë i fondeve të BE-së kërkon transponimin të plotë të legjislacionit të BE-së[8]. Andaj, korniza legjislative paraqet pjesë përbërëse të kapacitetit absorbues për fondet e BE-së.

Në kontekst të krijimit të kapaciteteve absorbuese të fondeve të BE-së, në Republikën e Maqedonisë duhet pasur parasysh rëndësinë e transponimit të Acquis në segmente që kanë rëndësi dhe ndikim në shfrytëzimin e fondeve të BE-së, mirëpo nuk është kushti i vetëm për shfrytëzimin e këtyre fondeve. *Adoptimi i legjislacionit të duhur duhet të shoqërohet edhe me implementimin e të njejtit.* Pjesët e rëndësishme të legjislacionit nacional për shfrytëzimin e fondeve të BE paraqesin këto lëmi: (i) prokurimet publike, (ii) ndihma shtetërore, (iii) konkurrenca, (iv) kontrolli dhe menaxhimi financiar, (v) mjedisi jetësor, dhe (vii) mundësitë e barabarta[9].

Legjislacioni i prokurimeve publike në Maqedoni është modifikuar më qëllim të përputhshmërisë me *acquis,* mirëpo ekzistojnë probleme të theksuara në implementimin e tij. Drejtoria për prokurime publike është e ekipuar me punëtorë dhe ka krijuar departamente të ndryshme të IT dhe të kontabilitetit. Drejtoria koordinon dhe mbykqyr implementimin e strategjisë për zhvillim të sistemit të prokurimeve publike. Megjithëatë, një nga pengesat kryesore për implementimin e legjislacionit të prokurimeve publike është fakti që Drejtoria e prokurimeve publike (DPP) nuk ka autorizime ekzekutive mbi entitetet publike ose private të cilat duhet të veprojnë në përputhje me procedurat dhe këresat ligjore. Si rezultat ndodh që procedurat e tenderimit të anulohen apo prolongohen, dhe e gjithë kjo shkakton vonesa dhe joefikasitet. Megjithëatë, përveç punës së DPP, një numër i institucioneve publike ballafaqohen me probleme të mëdha në dy sfera: (i) përgatitja dhe implementimi i procedurave tenderuese (hollësirat për thirrjet tenderuese, gjatësia e periudhës tenderuese, etj), dhe (ii) në programimin e planeve vjetore dhe disa-vjetore financiare nga institucionet publike (shumë institucione nuk kanë plane specifike për nevojat e prokurimeve publike në kohë të duhur, planifikimet e të të ardhurave kanë qenë të paqarta, etj.). Raporti i fundit nga Komisioni evropian mbi progresin e Republikës së Maqedonisë, konkludon se: "Progres është arritur në lëminë e prokurimeve publike. Legjislacioni i koncesioneve dhe partneritetit publiko-privat duhet të harmonizohet me *acquis*. Procedurat e prokurimit janë bërë më transparente dhe zbatimi ligjor është përfocuar, mirëpo kapaciteti administrativ i autoriteteve kontraktuese mbetet i dobët. Mjedisi juridik për zbatimin e mjeteve juridike është përmirësuar. Kapaciteti administrativ në zbatimin e vendimeve gjyqësore mbetet i pamjaftushëm[10]".

Në lëminë e *konkurrencës dhe ndihmës shtetërore* situata nuk dallon shumë. Legjislacioni është ndryshuar me qëllim të harmonizimit me legjislacionin e BE-së, mirëpo implementimi i tij paraqet një çështje brengosëse. Raporti i fundit i progresit të Komisionit konstaton se pak përparim është arritur në lëminë e konkurrencës, ndërsa në lëminë e bashkimit (merger) dhe ndihmës shtetërore (state aid) zbatimi është përmirësuar në aspekt kuantitativ, ndërsa ngel i dobët në lëminë e kartelëve (cartels). Cilësia e vendimeve në lëminë

[8] Komisioni evropian: Mbi implementimin e përkushtimeve të marra nga vendet aderuese në kontekst të negocijatave aderuese – Kaptia 21 – Politika rajonale dhe koordinimi i instrumenteve strukturore, Dokument pune i stafit punues, Aneksi i komunikatës së Komisionit evropian, Parlamentit evropian dhe Këshillit, COM (2003)433m, Bruksel, 16.07.2003, fq.2)

[9] Ibid, fq.2-3

[10] 2011 EC Progress Report, p. 36

e ndihmës shtetërore duhet përforcuar më tej. Komisioni për mbrojtjen e konkurrencës nuk posedon resurse të nevojshme buxhetore. Numri i stafit mjafton vetëm për të mbuluar çështjet e ndihmës shtetërore, por ngel i pamjaftueshëm për lëminë e anti-trusteve (anti-trust) dhe bashkimit (shkrirjeve) (mergers)[11].

Në lëminë e *kontrollit financiar* në përgjithësi situata është me sa vijon – Enti shtetëror i revizionit (EShR) përgatit raporte të plota, mirëpo shumicën e rasteve, veçanërisht kur konstatohen parregullsi në institucionet publike, ata injorohen nga Kuvendi dhe Qeveria. Kjo ishte një nga përfundimet e raportit të progresit të Komisionit evropian në vitin 2011: "Zhvillimet në lëminë e kontrollit shtetëror financiar ishin kryesisht në aspekt të harmonizimit të legjislacionit. Nevojiten përpjekje për të siguruar zbatimin e tij, veçanërisht në aspekt të themelimit të sistemit për menaxhim dhe kontrollim financiar. Kapaciteti i Entit shtetëror të revizionit është përforcuar, mirëpo pavarsia e EShR duhet të përforcohet në kushtetutë. Bashkëpunimi me Kuvendin ngel një brengë".[12]

Sa i përket legjislacionit për *mbrojtjen e mjedisit,* sikurse edhe në shumë lëmi të tjera, ekziston përparim në aspekt të transponimit të legjislacionit të BE-së (acquis) në legjislacionin nacional dhe në miratimin e marrëveshjeve për mbrojtjen e mjedisit, mirëpo mbetet nevoja për përpjekje të shtuara në zbatimin e legjislacionit. Kapaciteti administrativ akoma është shumë i dobët në nivel qendror edhe në atë lokal. Investimet duhet të rriten dukshëm, veçanërisht në sektorët e mbeturinave dhe ujrave.

Në përgjithësi, në aspekt të *kornizës ligjore* për shfrytëzim të fondeve të BE-së, duhet pasur parasysh edhe këtë konstatim nga raporti i progresit të Komisionit evropian i cili qartësisht tregon se progresi në këtë lëmi kohëve të fundit është ndërprerë: "Sa i përket kornizës ligjore, nuk është shënuar progres në këtë lëmi. Përpjekje plotësuese janë të nevojshme që të sigurohet implementimi i politikës kohezive në vijë me rregullat dhe politikat e BE-së, me theks të veçantë në sektorin e mbrojtjes së mjedisit. Programimi disa-vjeçar dhe fleksibileti buxhetor ngelin të pamjaftueshëm. Përgatitjet në këtë lëmi ngelin relativisht të avancuara.[13]"

Rekomandime: Për të zhvilluar një kornizë më të përshtatshme ligjore për shfrytizim efikas të fondeve tË BE-së, shteti duhet të: (i) kryen transponimin e plotë të legjislacionit të BE-së; (ii) përmirësoj kapacitetet administrative të nevojshme për implementimin e legjislacionit të ri nëpërmjet trajnimeve të të punësuarve në sektore të ndryshme; dhe (iii) përforcoj kapacitetet të gjyqësorit që të mund të zbatoj kornizën legjislative në lëmi të duhura.

Kapacitetet administrative/institucionale për shfrytëzimin e fondeve të BE-së

Krahasuar me kapacitetet absorbuese makroekonomike dhe financiare, kapacitetet administrative/institucionale të Republikës së Maqedonisë janë shumë të dobëta, dhe në fakt kjo është arsyeja kryesore për nivelin e ulur të vendit në shfrytëzimin e fondeve të IPA. Përfundimi ex ante arsyetohet me konstatimet në raportin e progresit të Komisionit Evropian për vitin 2011[14]:

"Është vërejtur progres i limituar në aspekt të **kornizës institucionale**. Në pajtueshmëri me rekomandimet e auditimit, disa ndryshime ishin në bërë sistemin

[11] Ibid, fq.39
[12] Ibid, fq.77
[13] Ibid, fq.56
[14] Ibid

menaxhues dhe të kontrollit të Strukturave operative për komponentët III dhe IV të IPA[s, duke përfshirë edhe vetëvlerësimin dhe menaxhimin e rezikut si dhe procedurave për raportimin e parregullësive. U përgatitën dhe dërguan në Komisionin evropian udhëzimet për themelimin e sistemit të decentralizuar pa "ex ante" kontrollë. Përmirësime thelbësore të mëtejshme janë të nevojshme për të përmirësuar efikasitetin e strukturave operative të programeve IPA për zhvillim rajonal dhe zhvillim të burimeve njerëzore. Kjo nënkupton tejkalimin e mos-koordinimit ndërministror për këto programe.

Progres i limituar u shënua në **kapacitetet administrative**. Analizat për vëllimin e punës – workload dhe planet e rekrutimit për vitin 2011 u përgatitën nga institucionet relevante për IPA siç ishin Fondi nacional, Sektori për financim qendror dhe kontraktues (CFCD), si dhe gjitha ministritë relevante, institucionet përfituese që janë pjesë e strukturave operative.

Trajnimi i mbajtur u bazua në planet për trajnim për vitet 2010 dhe 2011. Disponueshmëria e limituar e ekspertëve ka penguar procedurat e prokurimit në disa programe; ministritë relevante duhet të demonstrojnë se kanë "pronësinë" e plotë në zbatimin e programeve. Gjithashtu, nevojitet një përforcim i konsiderueshëm të kapaciteteve administrative në të gjitha institucionet, duke përfituar nga trajnimet e ndryshme dhe duke mësuar nga përvoja gjatë punës (learning by doing it) për çdo IPA komponentë. Niveli i kapacitetit administrativ të vendit në këtë lëmi ngel i pamjaftueshëm."

Raporti më tutje përfshin një vlerësim të detajuar për këto çështje.

Pjesa kërkuese – kapaciteti për gjenerim të projektetve

Pjesa kërkuese (demand side) e kapacitetit absorbues administrativ/institucional të vendit në shfrytëzimin e fondeve të BE-së përcaktohet nga kapaciteti i krijimit të një liste të plotë të projekteve e cila do të përbëhej nga numri i duhur i projekteve të dizajnuara dhe të formuluara në formë të duhur. Krijimi i një liste të përshtatshme të projekteve është e rëndësishme, mirëpo sërish ngel pjesa fillestare e "ciklit jetësor të projektit".

Kapaciteti i Maqedonisë të krijojë propozim projekte gjithëpërfshirëse dhe rrjedhimisht të përplilojë në formë të duhur listën e projekteve të cilat do të mund të financohen është shumë i ulët. Ky është rast për institucionet publike, si edhe për ata private. Sikurse me shumë çështje tjera viteve të fundit, çështja e kapacitetit të ulët të gjenerimit të projekteve nuk debatohet publikisht, ekziston një pajtueshmëri e pashprehur se kapaciteti "fyti i ngushtë" në gjenerimin e projekteve paraqet një çështje që në masë të madhe pengon mundësinë e vendit të absorbojë jo vetëm fonde të BE-së por edhe fondet nga burimet tjera.

Disa arsye ndikojnë në situatën e pafavorshme lidhur me kapacitetet e vendit për krijimin e një liste të projekteve:

Shfrytëzimi i fondeve publike, duke përfshirë edhe ata private, në të shumtën e rasteve nuk kushtëzohet me përpilimin e propozim projekteve cilësore. Rrjedhimisht, ekzitson mungesa e presionit dhe lehtësimit ndaj sponsorëve të projektetve në aspekt të përpilimit dhe justifikimit të projekteve.

Nëpunësit dhe zyrtarët publik të Maqedonisë, në kuadër të detyrimeve dhe obligimeve, shumë rrallë kanë për detyrë të përpilojnë projekte, ndërsa arsyetimi i qëndrueshmërisë dhe rëndësisë së propozim projketeve për politikat publike, shpesh bëhet në bazë të kritereve të paqarta politike. Viteve të fundit situata në këtë kuptim është

përkeqësuar edhe mëtej, sepse në programet parazgjedhore (politike) të njërës nga (dy) partitë politike e cila është në qeveri që nga viti 2006 – të cilat pas zgjedhjeve shëndërohet në programe qeveritare zyrtare për zhvillim – janë të bazuara në qindra projekte[15]. Megjithëate, ato projekte nuk janë as pjese e programeve koherente (i cili dokument nuk ekziston), ose kërkohet që ata të jenë të justifikuara apo të dizjenuara dhe formuluara në mënyrë të duhur. Ata janë të bazuara dhe të arsyeturara në kritere të paqarta politike dhe nuk mundet në asnjë mënyrë të konsiderohen si listë e projekteve zhvillimore.

Përgatitja e projekteve nuk egziston as si aktivetet kryesor, e as si një veprimtari bazë në asnjë institucion publik të Republikës së Maqedonisë. Themelimi i kompanive (konsultante) me veprimtari kryesore përpilim të projekteve ka një histori relativisht të shkurtër (10-15 vite), e gjithë kjo zhvillohet në një ambient (treg) i cili nuk posedon standarde reale për matje të cilësisë të rezultateve; andaj me përjashtim të disa kompanive vendore dhe të huaja në vend, do të merr shumë kohë derisa ekspertiza e tyre të arrijë standardet ndërkombëtare.

Edhe pse një numër i institucioneve të nivelit universitarë është arritur në vend, aftësitë e nevojshme për përpilim të projekteve zakonisht mësohen me punë (learning-by-doing) apo me trajnime shtesë.

Rekomandime: Është me rëndësi të veçantë që Republika e Maqedonisë në mënyrë sistematike të trajtojë problemin e kapacitetit gjenerues të projekteve. Hapi i parë është të eliminohet krejtësisht këqpërdorimi i idesë së "projekteve" dhe "gjeneratës së projekteve" si justifikim për nominimet politike. Çështje tjetër është eliminimi i plotë i kriterit politik dhe ndikimeve si bazë për justifikimin e projekteve. Vendi duhet të ndërtojë një listë projektesh gjithëpërfshirëse nëpërmjet dy rrjedhave (streams): (i) projektet investuese madhore duhet përgatitur në nivel qëndror, për shkak se përgatitja e tyre kërkon më shumë kohë dhe burime, dhe (ii) projektet e vogla duhet përpiluar me qasje nga poshtë-lartë, duke përfshirë të gjitha palët e interesuara në nivel lokal. Për të përforcuar listën e projekteve, është e patjetërsueshme të përforcohen kapacitetet profesionale të vendit duke i përgaditur për përpilimin e projekteve të ndryshme nëpërmjet trajnimeve (dhe edukimeve) të specializuara. BE iu ka ofruar asistencë teknike (eskpertizë) vendeve kandidate për anëtarsim në BE, qëllimi i së cilës ka qenë përforcimi i kapaciteteve për përpilim të projekteve. Mirëpo në plan afatgjatë, duhet të krijohen kapacitete vendore për trajnimet e nevojshme.

Pjesa furnizuese (Supply side) – kapaciteti i implementimit të projekteve

Këtë pjesë të kapacitetit absorbues administrativ të Republikës së Maqedonisë do ta vlerësojmë nëpërmjet fazave të ciklit jetësor të projektit, e cila fillon: (i) menaxhim; (ii) programim; (iii) implementim; (iv) monitorim dhe vlerësim; dhe (v) menaxhimit dhe kontrollit financiar.

1. Menaxhimi

Aspekti menaxhues i kapaciteteve absorbuese të fondeve të BE-së nënkupton strukturën institucionale për shfrytëzom efektiv të këtyre fondeve, që nëkupton organizimin e Autoriteteve menaxhuese (AM) dhe organeve të tyre, stafit dhe delegimit të detyrimeve. Si vend kandidat që nga viti 2005, Maqedonia ka qasje në të gjitha (5) komponentët e IPA që nga fillimi i këtij instrumenti(në 2007). Për të krijuar Sistemin e decentralizuar të

[15] Në retorikën politike të vendit, zakonisht quhet "lloj projekti për menaxhimin publik"

implementimit (SDI), Qeveria është angazhuar në themelimin e organeve dhe ka nominuar staf për të gjitha komponentat strukturore të fondeve IPA.

Deri më tani Maqedonia ka sistemin e decentralizuar të menaxhimit të fondeve IPA për të gjitha komponentat me përjashtim të II. Megjithëatë, procesi i akredimit nuk u implementua edhe aq lehtë.

Që të plotësoje kushtet e kërkuara nga Komuniteti evropian për delegim të kompetencave për menaxhim, Republika e Maqedonisë ka themeluar këto organe: (i) Koordinatorin nacional për IPA (National IPA Co-ordinator (NIPAC)); (ii) Zyrtarin e autorizuar për akreditim (Competent Accrediting Officer (CAO); (iii) Zyrtarin nacional për autorizim (National Authorising Officer (NAO)); (iv)Fondin Nacional (National Fund (NF)); (v) Zyrtarë për autorizim të programeve (Programme Authorising Officers (PAO)); (vi) Sektori për financim qendror dhe kontraktues (Central Finance Contracting Department (CFCD); (vii) Koordinatori strategjik (Strategic Co-ordinator); (viii) Zyrtarë të lartë për programim (Senior Programming Officers (SPOs)); (ix) Strukturat operative (Operating Structures); (x) Komisione për monitorim sektorial (Sectoral Monitoring Committees (SMCs)); Autoritetin e auditimit (Audit Authority). Grafikoni i bashkangjitur jep një pasqyrë të përgjithshme të sisemit të implementimit të IPA[16].

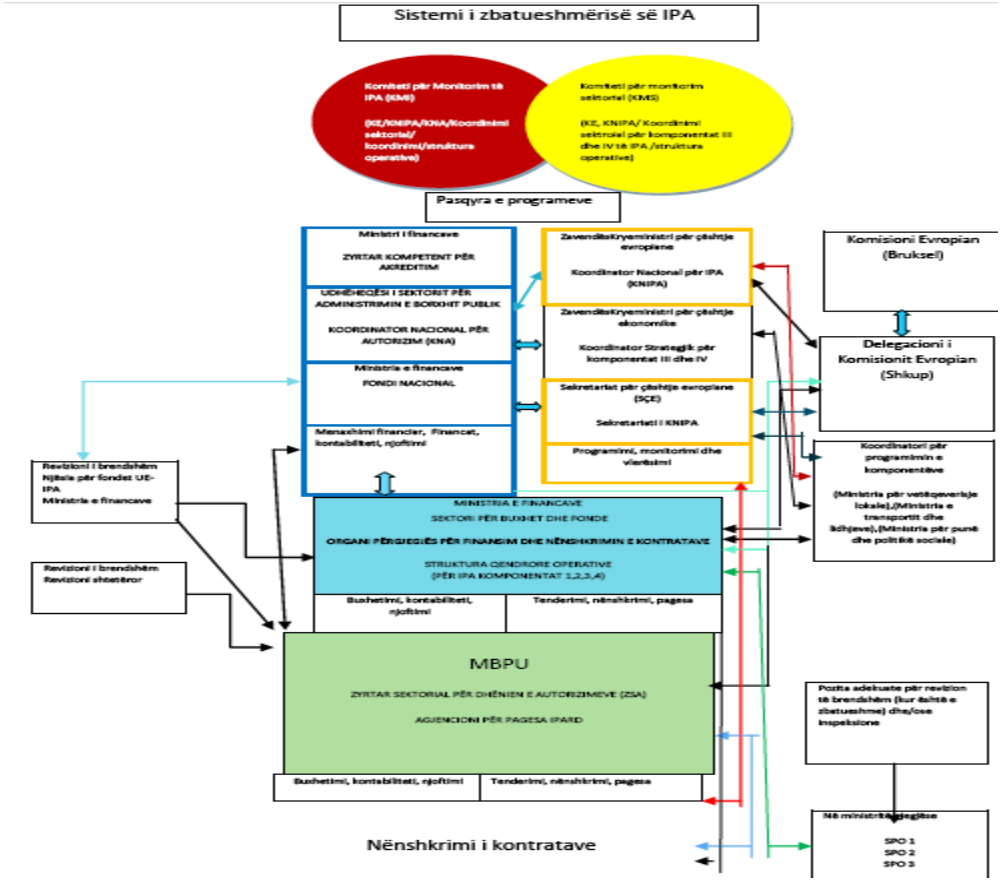
Përveç krijimit të institucioneve të reja dhe nominimit të zyrtarëve, manaxhimi lidhur me kapacitetet absorbuese të fondeve të BE-së është edhe më shumë i varur nga cilësia dhe forma e përforcimit të cilësisë së administratës publike. Një analizë e burimeve njerëzore të administratës publike të Republikës së Maqedonisë na jep dobësi të mëdha në shumë aspekte:

Praktikat e rekrutimit në administratën publike janë treguar si jo adekuate; sipas rregullit, niveli më i lartë i udhëheqsisë plotësohet nga kandidatë me prapavijë politike ose nga aktivistë partiak të cilët nuk posedojnë aftësi menaxhuese, e njejta ndodh edhe me rekrutimin e stafin që mbajnë pozita më të ulta; kjo është po ashtu rezultat i politikës për diskriminim pozitiv që aplikohet ndaj minoriteteve si kërkesë që burron nga Marrëveshja Kornizë e Ohrit.

Si pasojë e këtyre ngjarjeve, është bërë praktikë e rregullte që viteve të fundit, nëpunësit e "vjetër" dhe "politikisht joadekuat" me përvojë, të cilët kanë qënë të trajnuar në çështje të ndryshme, të heqin dorë nga pozitat e tyre nga presioni dhe trajtimi i padrejtë; mirëpo, këto praktika, në vend që ta ulin numrin e nëpunësve, realisht ka ndikuar në rritjen e numrit të nëpunësve publik, sepse pozitat e hapura plotësohen me më shumë punëtorë sesa është nevoja; shpesh (jo-publikisht) debatohet se shumë nëpunës janë të punësuar mirëpo që nuk shkojnë në punë rregullisht.

Ngritjet në detyrë, si rregull, favorizohen në bazë të lidhjeve shoqërore apo të anëtarsisë në partitë politike, etj. Gjithashtu ekziston shumë pak trajnim apo edukim të vazhduar për nëpunësit shtetëror.

[16] M. Mrak, D. Tilev, 2008, fq. 48



Kjo analizë nuk hyn në diskutime, në detaje mbi strukturat institucionale për çdo komponentë, për shkak se enkas të njejtës i bashkangjiten analiza për çdo komponentë .

Analiza e fundit në dokumentin vjetor për planifikim indikativ (2011-2013) dhe raportin e progresit të Komisionit për vitin 2011, për Maqedoninë nënvizojnë çështjet e mëposhtme, si shqetësuese për reformat në administratën publike (si prioritet kryesor nën Partneritetin për aderim):

Përgjegjësia për menaxhim operativ për gjithë administratën publikë është transferuar në Ministrinë "të re" për Shoqëri Informative dhe Administratë (MSHIA), ndërsa Agjensioni i nëpunësve shtetëror është shndërruar në Agjension për administrate, e cila vazhdon të këtë autorizime për mbikqyrje; në përgjithësi orgnizimi i ri institucional paraqet një hap të plotë në realizimin e reformave në administratën publike, mirëpo kapaciteti buxhetor, hapsinor dhe administrativ i MSHIA ngel i pamjaftueshëm;

Ligji për nëpunësit shtetëror u ndryshua për të paraparë element të ri në rregullat për përzgjedhje dhe në ngritje në pozite; megjithëatë, këto ndryshime nuk ofrojnë zgjedhje strategjike për eliminim të sfidave ekzistuese. Korniza ligjore në lëminë e nëpunësve shtetëror dhe publik ngel e fragmentuar, duke lejuar që disa institucione të veprojnë ndryshe, duke përfshirë edhe dispozitat që rregullojnë pagat. Lëshimet më të mëdha ngelin në rregullat e rekrutimit, vlerësimit dhe ngritjes në pozitë; nominimit të udhëheqësve të lartë; dhe përfundimit të punësimit. Përmirësimet në ligjet kryesore janë të doemosdoshme, që kornizën

në ekzistuese ligjore të arrihen parimet e transparences, apolitikës, përzgjedhjeve në bazë të meritave dhe ngirtjes në detyrë;

Edhe pse Qeveria ndërmorri hapa të zgjidh problemin me punësimet e përkohshme, një numër i madh i çështjeve ngelin të hapura. Gjatë periudhës raportuese, një numër i madh i pozitave të përkohshme u shndëruan në pozita të përhershme, ndërsa një numër tjetër ngelën si të përkohshme; edhe pse kanë ekzistuar kërkesa për numrin e saktë të punëtorëve aktual ose të transferuar, deri në këtë moment nuk ekzistojnë të dhëna zyrtare nga autoritetet. Në disa raste është vërejtur se ekziston një jokonzistencë në aplikimin e kërkesave për shkollim apo përvojë pune; në disa raste kërkesat janë përshtatur në bazë të kandidatëve. Gjithashtu, punësimi i punëtorëve të ri në baza të përkohshme në shumicën e rasteve nuk është bërë në përputhje me procedurat të parapara në ligj. Numri i madh i këtyre rasteve ngrit shqetësim serioz në aspekt të zbatimit të parimeve për punësimet me meritë dhe apolitikë.

Sistemi pagësor i administratës publike ngel i fragmentuar, ky sistem ndikon në unitetin dhe mobilitetin e nëpunësve shtetëror dhe publik. Praktika e pagesës së shumave paushalle të nëpunësve shtetëror për kryerjen e obligimeve në lidhje me detyrimet e tyre, vazhdohet në menyrë jo transparente dhe pa justifikim të duhur.

Për të arritur përfaqësimin adekuat, që nga shkurti i vitit 2011 afër 1,600 nënpunës shtetëror nga bashkësitë jo-shumicë janë punësuar në shërbimet civile. Megjithatë, ka vazhduar praktika e rekrutimit të punëtorëve nga këto bashkësi gjithnjë bazuar në aspekt të kuantitetit e jo në bazë të nevojave të institucionit. Në aspekt të përfaqësimit të drejtë dhe të përshtatshëm, praktikat tregojnë një mungesë koordinimi në mes MShIA dhe Sekretariatit për implementimin e Marrëveshjes kornizë të Ohrit. Procedura e rekrutimit ngel e pambrojtur nga ndikimet politike.

2. Programimi (kapaciteti i krijimit të planeve për zhvillim afatmesëm dhe afatgjatë)

Aftësia e vendit të krijojë plane të detajuara për zhvillim afatmesëm dhe afatgjatë është thelbësore për zhvillim dhe në këtë kontekst, është kyçe për absorbimin e fondeve të BE-së. Siç u përmend edhe më herët, dhënia e fondeve të BE-së kanalizohet në bazë të *dokumenteve programuese*.

Në Republikën e Maqedonisë, programimi afatmesëm ka një histori të shkurtër. Më herët, politikbërja e vendit nuk ishte e bazuar në dokument apo plane strategjike afatmesme apo afatgjatë, por bazohej në masa *ad hoc*. Si rezultat, paraqitet mungesa e kërkesës për programim. Duke qenë se kjo praktikë u prolongua, aftësitë e nevojshme për një programim të mirëfilltë nuk janë zhvilluar në vend. Nga ana tjetër, me fillimin e dekadës kaluar pritej të ketë rritje të kërkesës për këshillim objektiv dhe koherent në lidhje me politikat ekonomike të Republikës së Maqedonisë, për dy arsye. Së pari, vendi ndodhej para vendimit të bëjë kalimin në një faze kur përpjekjet për stabilizim duhej të plotësoheshin me masa politike konzistente për të konsoliduar stabilitetin ekonomik dhe të përforcojë zhvillimin ekonomik. Së dyti, pritej vendi të lëviz më tutje në aspekt të aderimit në BE, për atë shkak rëndësia e programimit për absorbimin e fondeve të BE-së duhej ritur.

Megjithatë, ngjarjet viteve të fundit vërtetuan se këto pritje paskan qenë joreale. Konkretisht, në këtë moment Republika e Maqedonisë praktikisht nuk posedon Plan për Zhvillim Nacional (PZhN), ose zyrtarisht posedon një dokument të tillë i cili është i pa-

azhuruar (outdated). Për here të parë, PZhN u përpilua gjatë pjesës së parë të vitit 2006, mirëpo me ndryshimet në kabinetin qeveritar, në shtator të të njejtit vit, përderisa nuk i përmbante premtimet elektorale, u vendos që dokumenti i njejtë të refuzohet që të përpilohet një dokument i ri.

Plani më i ri për Zhvillim Nacional, i titulluar "Plan për Zhvillim Nacional – Maqedoni, 2008-2013 (verzioni punues)", u përpilua dhe u vendons në faqen e internetit të Qeverisë deri në fillim të vitit 2010, kur u hoq dhe nga ai moment deri më sot nuk është zëvendësuar me tjetër dokument. Ky dokument formalisht ekziston si dokument zyrtar, PZhN, mirëpo në vlerësimin e dokumentit vjetor për planifikim indikativ – MIPD (2011-2013), theksohet se "është i nevojshëm nje plan i ri për zhvillim nacional për të pasur një strategji zhvillimore të përgjithshme e cila do të mundësonte shfrytëzimin e strategjive sektoriale (Strategjisë nacionale për zhvillim të ndermarrjeve të vogla dhe të mesme, Strategjinë për politikat industriale, Programi nacional për hulumtim të tregut, Strategjinë nacionale për hulumtim dhe inovacion etj) të cilat mund të konsiderohen si një kuadër të plotë të politikave shtetërore, dhe rrjedhimisht të fillojë afrimi për përkrahje më të mirë nga ana e BE-së" [17]

Dokument tjetër i rëndësishëm për shfrytëzimin e fondeve të BE-së është Dokumenti shumëvjeçar për planifikim indikativ (Multi-Annual Indicative Programming Document -MIPD). Deri më tani Komisioni evropian ka miratuar 4 MIPD për Republikën e Maqedonisë, të cilat përfshijnë periudhat 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011 dhe 2011-2013. Përveç këtyre, ekziston një numër i dokumenteve (strategjike) programuese në vend siç janë: Programi nacional për adoptimin e acquis (NPAA), si dokument kryesor që reflekton prioritetet kryesore në proçesin integrues në BE, Strategjia për reformë të Administratës publike (2010-15), Strategjia për reformë të lëgjislacionit penal (2007-11); revizioni i Strategjisë nacionale për punësim, Strategjia nacionale për transport (2007-17); Strategjia Nacionale për Bujqesi dhe zhvillim rural 2007-2013 dhe Strategjia nacionale për zhvillim të qëndrueshëm (2008-30), si dhe Strategjia nacionale për reduktim të varfërisë dhe përfshirjes sociale (2010-20), Strategjia nacionale për zhvillim të ndërmarjeve të vogla dhe të mesme (2011-13) dhe Strategjia nacionale për investime në mjedisin jetësor (2009-13).

Numri i madh i strategjive nacionale dhe dokumenteve programuese mund të na jep konstatimin se programimi në Maqedoni është solid, megjithatë analiza e MIPD (2011-2013) vërteton se: "… në aspekt të logjikës së intervenimit me asistencë, përfundimi është se *qëllimet në dokumentet për programim strategjik nuk përmbajnë prioritete të qarta dhe nuk janë të përkrahura me indikatorë që mund të masin impaktin.* Gjithashtu, proçesi i përzgjidhjes së projekteve, nuk është gjithmonë i përkrahur me mënyra objektive për përcaktim të projekteve më të rëndësishme dhe me kosto-efektive. Në përgjithësi, intervenimet e ndërmarra ishin adekuate për të realizuar të dalat e planifikuara dhe kontributi i tyre në arritjen e objektiveve të programimit ishte relativisht pozitiv dhe i ndarë në menyrë adekuate, mirëpo jo i prioritetizuar sa duhet[18]". Gjithashtu,"…për planifikim dhe programim të përmirësuar dhe të koordinuar nevojitet përkrahja e një asistence të BE-së. Konkretisht, u bë e qartë se qasja sektoriale, edhe pse ishte më komplekse, do të përforconte cilësinë asistencës financiare të BE-së dhe do kishte ndikim të rritur në vend,

[17] Republic of Macedonia, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013.

[18] MIPD 2011-2013, fq. 6

Edhe pse shumë lëmi duhet të përfshihen në kuadër të PNAA dhe Partneritetit për Aderim, ky MIPD përfshin një numër të madh nga lëmitë përkatëse. Megjithatë, ngel që të bëhen më shumë përpjekje për të konkretizuar dhe fokusuar prioritetet dhe të parashihen vetëm lëmitë në të cilat projektet konkrete do të japin efektin e tyrë viteve në vijim, duke lënë qasjen e numërimit të reformave të nevojshme[19]."

Pjesë të rëndësishme në proçesin programues paraqet edhe aftësia për të përfshirë partneritet në proçes. Në përgaditjen e dokumenteve programuese në Republikën e Maqedonisë nuk janë përfshirë palët e interesuara për lëndët. Kjo padyshim ndikon në mospasjen e "pronësisë" mbi programet që paraqet një karakteristikë të zakonshme në Republikën e Maqedonisë. Koncepti i partneritetit në mes sektorëve (publik, privat, civil) të ndryshëm të shoqërisë është shumë pak i njohur në vend, andaj rrallë zbatohet, si në nivel qendror ashtu edhe në nivel lokal, veçanërisht në bazë formale/zyrtare. Pra, " Promovimi i rolit aktiv të shoqërisë civile në proçesin e vendimmarrjes, paraqitet si një nga objektivat kryesore të identifikuara në Parnteritetin për aderim. Edhe pse involvimi i organizave të shoqërisë civile në politikbërje dhe proçesin e përpilimit të ligjeve në vend ka arritur nivelin e moderuar, akoma ekziston hapsirë e konsiderueshme për përforcimin e implementimit të strategjisë qeveritare dhe planit aksional për bashkëpunim me organizatat e shoqërisë civile viteve në vijim.[20]"

Si element tjetër i rëndësishëm në programim paraqitet koordinimi ndërministror, përgjegjësinë e të cilës e mban Qeveria. Ekzistenca e një koordinimi të duhur dhe gjithëpërfshirës në nivel ndërministror, duke përfshirë edhe komunikimin e duhur ndërministror, debatohet shpesh në Republikën e Maqedonisë si një nga lidhjet e mangëta në punën e qeverislë.

Rekomandime: Në Republikën e Maqedonisë ekziston nevojë urgjente për zgjidhjen e problemeve në aspekt të programimit ekonomik afatmesëm si pjesë e analizës sistematike të politikës. Përvojat në vendet kandidate për aderim në BE dëshmnojnë se mungesa e kapaciteteve të nevojshme apo joadekuate kanë paraqitur një pengesë jo vetëm për absorbimin e fondeve të BE-së por edhe në mexhanimin e zhvillimit ekonomik dhe social të vendit.

Ekzistojnë disa mundësi për të krijuar kapacitete të cilat do të jenë të afta të krijojnë plane strategjike për zvhillim afatmesëm dhe afatgjatë. Në terme afatshkurta, një kombinim i eskpertizës ndërkombëtare dhe kapaciteteve vendore të përforcuara nëpërmjet trajnimeve të veçanta për një grup të profesionistëve më të ri, paraqet një nga opsionet. Në terme afatgjata, duhet themeluar një strukturë institucionale më stabile e cila do të ishte e gatshme të merrej me këtë detyrim. Me një studim fizibiliteti duhet bërë vlersimi nëse kjo strukturë institucionale mund të bazohet në një (ose me shumë) institucionet publike ekzistuese, i cili do të përforcohej/zhvillohej në mënyrë që të realizojë programimin në menyrë më efikase dhe më efektive, ose ekziston nevoja e një strukture krejtësisht të re, që do të realizonte këtë detyrë.

Pjesë shumë e rëndësishme në procesin e programimit ekonomik paraqet programimi financiar. Është e rëndësisë së veçantë që planifikimi fiskal afatmesëm, dhe implikimet nacionale për ko-financiarë për projektet e sponzorizuara nga BE, të jenë pjesë integrale e

[19] Ibid, fq.7
[20] Ibid, fq.16

planifikimit të përgjithshëm ekonomik që nga fillimi i procesit. Nësë kjo nuk ndodh, atëherë projektet përgatiten pa patur një kuptim të qartë mbi kapacitetin financiar të vendit. Reformat e fundit në lëminë e menaxhimit të harxhimeve publike janë në përputhje me sistemin të bazuar në performancë (performance budgeting system), i cili ndër të tjerat kërkon edhe njohuri mbi programimin. Andaj, proçesi i reformave do të krijojë një presion mbi nëpunësit shtetërorë për të fituar aftësitë e duhura për programim. Programet për edukim dhe trajnim të menaxhuesve të nivelit të mesëm publik (qeveritar) ekzistojnë, mirëpo këto trajnime duhen mundësuar edhe masës më të gjërë të nëpunësve shtetërorë. Po ashtu duhet krijuar edhe mundësi tjera për trajnim dhe edukim.

Çështje tjetër që ndërlidhet me programimin është shfrytëzimi i partneritetit në një proçes. Shumë përpjekje duhet bërë për të krijuar një kulturë partneriteti në mes entiteteve të ndryshme në nivel qendror, rajonal dhe lokal. Ky partneritet është i nevojshëm për të krijuar "pronësinë" mbi projektet e realizuara. Si rezultat lind nevoja e ngritjes së vetëdijes në mes institucioneve publike në njërën anë dhe sektorit privat dhe civil për partneritetet e ndryhsme, që janë veçanërisht të rëndësishëm gjatë fazës së programimit.

Pjesa e tretë që ndërlidhet me programimin është koordinimi ndërministror. Në këtë aspekt duhet trajtuar dy çështje: (i) themelimi i strukturave që do të siguronin koordinimin ndërministror dhe (ii) ngritja e vetëdijes së udhëheqësve dhe nëpunësve civili në institucionet publike mbi nevojën e këtij koordinimi.

3. Implementimi

Përvojat nga vendet që aderonin në BE, tregojnë se implementimi i projekteve pas aprovimit është treguar i dobët në të kaluarën, dhe për këtë shkak kërkohet një kujdes i veçantë nga autoritetet vendore.

Në krahasim me menaxhimin dhe programimin e fondeve të BE-së atëherë kur roli i entiteteve është i kufizuar, gjatë fazës së implementimit të këtyre fondeve entitetet lokale kanë një rol më të përforcuar. Institucionet lokale të përfshira në implementimin e projekteve nuk janë ekskluzivisht institucione publike, në nivel qendror dhe lokal, por edhe firmat private, OJQ-të, etj.

Implementimi i projekteve në këtë kuptim edhe detyrimet (kompetencat) standarde operative të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, janë të deleguara organeve implementuese, dhe trupave të ndërmjetme publike (rrallë dhe private). Në kontekst më të gjërë, ministritë janë autoritet të politikbërjes, ndërsa agjencionet e ndryshme dhe institcionet e ndërmjetme janë autoritete të implementimit të politikave. Relacioni i varshmërise në mes autoriteteve menaxhuese dhe implementuse është i qartë, mirëpo kjo nuk mjafton për të pasur një implementim të suksesshëm të projekteve të financuara nga BE.

Në aspekt të cilësisë së burimeve njerëzore, në organet publike implementuese (të ndërmjetme) të Republikëns së Maqedonisë, karakteristikat e ngjashme vlejne edhe për këtë aspekt (pjesa që diskuton për menaxhimin e projekteve).

Problemi kryesor në kierarkinë e administratës publike të Republikës së Maqedonisë është cilësia e sistemit administrativ dhe veglave të aplikuara për implementimin e projekteve. Mungojnë një numër i madh i udhërëfyesve, manualeve, sistemeve të operimit, procedura të shkruara dhe mjeteve që do të përforconin efektshmërinë e funksionimit të sistemit administrativ. Kjo ndikon edhe në institucionet menaxhuese edhe në ata të

ndërmjetme të Republikës së Maqedonisë që të jenë të pambrojtura ndaj ndryshimeve ose në ikjen e personelit të aftësuar dhe në eksponimin e tyre ndaj keqpërdorimeve.

Rekomandime: Ekziston nevoja e ndërmarrjes së shumë aktiviteteve për të përmirësuar kapacitetet e implementimit të projekteve në Republikën e Maqedonisë, duke përforcuar strukturën ekzistuese apo duke krijuar struktura të reja. Përforcimi i kapaciteteve implementuese përbëhet nga dy segmentë kyçe. Së pari nënkupton rekrutimin e stafit të kualifikuar dhe me përvojë, sipas mundësive edhe trajnimin e stafit ekzistues në organet relevante që kapaciteti administrativ ta arrij nivelin e duhur. E dyta nënkupton krijimin e një sistemit administrativ dhe vegla cilësore, duke përfshirë instrumentë të ri, metodologji, udhërrefyes, manual, procedura pune të shkruara, formulare etj, të cilat do të përforconin efikasitetin e funskionimit të sistemit administrativ.

4. Monitorimi dhe evaluimi

Si pjesë e ciklit jetësor të projektit, ose si pjesë e detyrimeve të përgjithshme të institucioneve publike në Maqedoni, monitorimi dhe evaluimi i projektete të zbatuara gjendet në stadin fillestar të zhvillimit. Monitorimi dhe evaluimi gati se nuk zbatohet fare, dhe mungesa e një sistemi informativ për monitorim është evidente. Një vlerësim konstaton se: "Sikurse është paraparë në Parnteritetin për aderim, struktura institucionale dhe kapacitetet administrativ në lëminë e programimit, implementimit të projekteve, monitorimit, evaluimit dhe menaxhimit dhe kontrollit financiar duhen përforcuar. Kjo do të përforcojë kapacitetet e ministrive të implementojnë programet para-aderuese të BE-së dhe të implementimit të politikave kohezive të BE-së[21]".

Rekomandime: Në kontekst të përgatitjeve për menaxhim të decentralizuar të fondeve të BE-së, Qeveria e Republikës së Maqedonisë, duhet të ndërmerr gjitha hapat e nevojshme në lëminë e monitorimit dhe evaluimit. Vendosja e një sistemi monitorues funksional i cili përfshin (i) përcaktimin e të dhënave dhe indikatorëve që duhen mbledhur dhe (ii) trajnimi i përdoruesve.

5. Menaxhimi dhe kontrolli financiar

Duke pasur parasysh cilësinë dhe disponueshmërinë e burimeve njerëzore me aftësi të menaxhimit financiar dhe auditimit në vend, është evidente se situata viteve të fundit është përmirësuar, mirëpo në përgjithësi numri i ekspertëve të kontrollit dhe menaxhimit financiar është i vogël dhe shpeshherë aftësitë e tyre nuk i plotësojnë standardet ndërkombëtare. Konkretisht, "në aspekt të menaxhimit financiar, përgjegjësia menaxhuese ende nuk është e lidhur me kontrollin e brendshëm financiar. Raportet e Entit shtetëror të revizionit nënvizojnë një numër lëshimesh në kontekst të aplikimit të standardeve të kontrollit të brendshëm financiar, rregullave të prokurimit dhe politikave të burimeve njerëzore. Cilësia e planifikimit strategjik të institucioneve qendrore dhe lokale ngel e pamjaftueshme. Sekretariati i përgjithshëm nuk luan rolin e duhur në aspekt të qeverisjes administrative. Vlerësimi i impaktit të rregullativës (regulatory impact assessment) nuk përdoret në mënyrë sistematike.[22]"

Rekomandime: Menaxhimi dhe kontrolli financiar është një lëmi të cilën Republika e Maqedonisë duhet ta avancojë në mënyrë të konsiderueshme. Sikurse edhe më sipër, është

[21] Ibid, fq.14
[22] Raporti i progresit për vitin 2011, Komisioni evropian, fq.10-11

me rëndësi të veçantë të krijohet një sistem i menaxhimit dhe kontrollit financiar, në bashkëpunim të afërt me zhvillimin institucional edhe në sferat tjera të ciklit të projekteve.

Literatura e shfrytëzuar

Framework Agreement Between the Government of the Republic of Macedonia and the Commission of the European Communities on the Rules for Cooperation Concerning EC-Financial Assistance to the Republic of Macedonia in the Framework of the Implementation of the Assistance Under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), 30.10.2007, "Sluzben vesnik na RM", br. 18/2008

Gerbrand van Bork, Introduction to Cohesion Policies, IPA and Project Cycle Management, Technical Assistance on Institutional Building for the Implementation of RCOP in Turkey, IPA Funds Programme Management 12-19 sept. 2011

Horvat Andrej and Maier Gunther, Regional Development, Absorption Problems and the EU Structural Funds: Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia

Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013, Republic of Macedonia

Knezevic Ivan, Absorption capacity of Serbia for Use of EU Funds: Practical Lessons from Slovakia, The Pontis Foundation and Center for Democracy Foundation, July 2010

Methodology for the Assessment of capacity of Municipalities in Turkey and Western Balkans to Absorb EU IPA Funding, User Guide, UNDP

Mojmir Mrak and Dragan Tilev, 2008, Absorption for EU Pre-Accession Funds: Concept and Implications for Kosovo, Forumi 2015 and Kosovar Civil Society Foundation (KCSF)

Mojmir Mrak and Vanco Uzunov, 2004, Macedonia and the EU Funds for Economic and Social Cohesion

Pre-Accession Financing for Bulgaria and Romania: What lessons can be Learned for Future Enlargements?, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, Budgetary Affairs, Budgetary Control, European Parliament, IP/D/ALL/FWC/2009-056, 2001

The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report, Commission Staff Working Paper Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 {COM{2011 666}, SEC(2011) 1203, Brussels, 12.10.2011

Theurer Michael, Rapporteur, Working Document on Absorption of Structural Funds: Lessons Learnt for the Future Cohesion Policy of the EU, Committee on Regional Development, European Parliament, DT\861336EN.doc, 18.03.2011

Zaman Gheorghe and Cristea Anca, EU Structural Funds Absorption in Romania: Obstacles and Issues, JEL Classification E22; F36; O19; O47

Фондација Отворено Општество – Македонија и Македонски центар за европско образование, Има пари ама..., Дванаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, Април, 2012-07-01

Mr. Emilija Taseva: KOMPONENTA E PARË NGA IPA PËR INSTITUCIONE EVROPIANE QË GARANTOJNË DEMOKRACI, SHTETIN E SË DREJTËS, TË DREJTAT E NJERIUT, MBROJTJEN E MINORITETEVE NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË

Hyrje

Procesi i aderimit në BE paraqet një proces të vështirë. Kërkohet plotësimi i kritereve politike të BE-së, kritereve ekonomike dhe aftësisë për të ndërmarrë obligimet për anëtarsim që kërkojnë reforma të mëdha në të gjitha sferat shoqërore: politike, ekonomike, sociale, kulturore. Zgjerimet e mëhershme treguan se plotësimi i kritereve politike të Kopenhagës, që nënkupton reformat në institucionet që garantojnë demokraci, shtetin e së drejtës dhe drejtat e njeriut, mbrojtjen e pakicave paraqesin sfidat kryesore dhe si të tilla kanë një prioritet absolut. BE ofron përkrahje politike dhe financiare, Instrument për asistencë para-qasëse i BE-së IPA i cili u prezantua, në mënyre efikase fokusohet në aktivitetet për plotësimin e kritereve politike. Megjithëate, dhënia e asistencës nga BE është vetëm hapi i parë, shumë punë nevojitet nga institucionet nacionale për të siguruar një pronësi, kapaciteti absorbues është çelësi i shfrytëzimit të fondeve dhe që në instance të fundit të arijë efektet dhe përfitimet për shoqërinë.

Ndihma dhe asistenca teknike bëjnë pjesë në ”mekanizmat e evropianizimit” të cilat BE i transferon në vendet kandidate, siç janë parimet, normat dhe regullat, si dhe në formimin të institucioneve dhe strukturave administrative[23]. Asistenca paraqasëse paraqet një instrument i cili në rast se plotësohen disa kushte ofron një përkrahje të konsiderueshme vendeve kandiate për anëtarsim në BE, me të cilën do të realizohen reformat në kontekst të harmonizimit të legjislacionit të vendit me *acquis* si dhe në arritjen e politikave dhe standardeve evropiane. Analizat për zgjerimet e mëhershme të BE, na dëshmojnë së kriter kryesor për avansimin e procesit para-qasës është harmonizimi dhe plotësimi kritereve politike të Kopenhagës[24]. Duke pasur parasysh rëndësinë e kësaj lëmie, Instrumenti për asistencë para-qasëse (IPA), nëpërmjet komponentë së pare Asistenca për tranzicion dhe zhvillimi të institucioneve (ATZhI) përkrah përforcimin e institucioneve nacionale që garantojnë demokraci, shtetin e së drejtës, të drejtat e njeriut, mbrojtjen e minoriteteve.

Kjo analizë ka për qëllim të analizojë nëse asistenca e dhënë nëpërmjet komponentës së parë të IPA, koncentrohet në menyrë efikase në prioritetet për aderim, në veçanti ato prioritete që ndërlidhen me kriteret politike dhe të sigurojë së këto aktivitete janë të fokusuara në arritjen e impaktit të projekteve dhe kapaciteteve absorbuese. Duke pasur parasysh faktin

[23] Grabbe Heather, “*Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*”, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), ‘*The Politics of Europeanisation*’ (2003) Oxford: Oxford University Press.

[24] Dimitry Kochenov, “Behind the Copenhagen façade. The meaning and the structure of the Copenhagen Political criterion of democracy and the rule of law” (2004) 8 European Integration Online Papers 10.

se implementimi i IPA në Republikën e Maqedonisë është në fazën fillestare, evaluim i detajuar mbi asistencën nuk mund të realizohet, sepse nevojitet të kalojë një kohe e konsiderueshme nga përfundimi i projektit që të mund të shifen efektet në mënyrë të dukshme. Megjithëatë, duke u mbështetur në përvojat fillestare të implementimit, analiza do të fokusohet në prioritetet e përkrahura me këtë instrument, relevancën e tyre në procesin e aderimit në BE si dhe faktorët e mundshëm që kanë ndikuar në efekasitetin, impaktin dhe kapacitetet absorbuese.

Duke pasur parasysh faktin që IPA si e tillë ekziston në kuadër të një periudhe të shkurtër kohore, literature mbi asistencën paraqasëse është e pakët. Rrjedhimisht, analiza paraqitet si rezultat i një "hulumtimi nga desku" mbi kornizën ligjore për themelimin dhe zbatimin e IPA siç janë regullativat e Këshillit, rregullativat e Komisionit, dokumente shumëvjeçare për planifikim indikativ (MIPDs), programeve nacionale për komponentën e parë të IPA – ATZhI, raportet vjetore për IPA nga Komisionit evropian, raportë vlerësuese, raportet vjetore të progresit, si dhe dokument nacioanle strategjike siç është Programi nacional për adoptimin e *acquis*. Një pasqyrë e qartë mbi implementimint e fondeve u sigurua nga hulumtimi në terren dhe me intervistat e bëra me zyrtarë relevantë nga Delegacioni i BE në Shkup, ministrive të ndryshme, përfituesve të projekteve dhe implementuesve të projekteve. Gjërësia e analizës limitohet në projektet programet vjetore të komponentës së parë për vitet 2007-2008 të cilat ishin implementuar ose janë në fazën e fundit të implementit të cilat mund të analizohen. Shumica nga projektet e komponentës së parë për programin vjetor 2009 nuk janë kontraktuar ende, dhe ata janë marrë parasysh vetëm në bazë të relevancës së temës.

E përbërë nga katër pjesë, analiza do të prezantohet me sa vijon: një përshkrim të prioriteteve kyçe të politikës për zgjerim të BE-së dhe instrumenteve për asistencë para-qasëse, kriteret e Kopenhagës, duke përfshirë kriteret politke në pjesën e pare; pjesa e dytë, fokusohet në asistencën para-aderuese në Republikën e Maqedonisë, IPA dhe komponenta e parë - Asistenca për tranzicion dhe zhvillimi të institucioneve, dhe si kjo asistencë përkrah kriteret politike dhe institucionet nacionale për garantimin e demokracisë, shtetit të së drejtës, drejtave të njeriut, mbrojtjes së minoriteteve; pjesa e trete, hulumton eksperiencat fillestare të implementimit, perspektivat për efikasitet, kapacitetin absorbues dhe impaktin; pjesa e katërt i jep konkluzat e studimit.

Politika e zgjerimit dhe asistenca paraqasëse: Kriteret politike në fokus

Instrumenti për asistencë para-qasëse paraqitet si rezultat i reformës së kornizës për ndihmë nga BE për vitet 2007-2013 për politikat e jashtme, si një përpjekje më efikase për të përkrahur politikat e zgjerimit të BE-së dhe vendet që kanë aspirata për anëtarsim në BE. Eksperienca e fituar nga vendet e Evropës Qendrore dhe lindore të cilat në mënyrë të suksesshme kaluan fazën e tranzicionit, tregon që menaxhimi i kujdesshëm i procesit të zgjerimit është një nga veglat më të fuqishme të BE-së që kanë ndihmuar tranzicionin e këtyre shteteve në vende moderne, duke siguruar paqë me demokraci funksionale, stabilitet, prosperitet, demokraci, të drejta njeriu dhe shtet juridik në teritorin e kontinetit evropian. Në procesin e demokratizimit të Evropës qendrore dhe lindore, BE u ballafaqua me një numër të madh vendesh që kërkonin anëtarsim në BE. Këta vende u sfiduan me në numër të madh reformash në gjitha sferat e shoqërisë siç ishin politike, sociale, ekonomike, kulturore. Reformat përfshinin konsolidimin e institucioneve të tregut, ekonominë e tregut të hapur, mirëpo më të vështirat ishin ata të demokratizimit të institucioneve, përforcimit të shtetit ligjor dhe të drejtave të njeriut. Krimi i organizuar dhe korruptioni, të cilat ishin të ngujuara thellë në këto shoqëri dhe këto probleme nuk do zgjidheshin, rrezikonin që efekti i tyre të ishte edhe në vendët fqinjë në një union të zgjeruar. Udhërefimi i BE-së ishte i pashmangshëm. Andaj, Këshilli i Bashkimit Evropian, me konkluzat e tij të Kopenhagës në vitin 1993, kushtëzoi anëtarsimin në BE me plotësimin kritereve politike dhe ekonomike si dhe aftësisë së vendit të ndërmarrë obligimet e anëtarsimit[25]. Në kuadër të lëmive të ndryshme të *acquis* së BE-së, standardet dhe politikat të cilat i përfshin krieteret e Kopenhagës, harmonizimi i kritereve politike ka prioritet absolut[26]. Ata kanë të bëjnë me sistemin politik dhe kërkojnë nga vendi që të ketë institucione stabile politike, të cilat do të garantojnë demokracinë, shtetin ligjor, të drejtat e njeriut dhe mbrotje të pakicave[27]. Përveç kësaj, BE kërkon zgjedhje të lira dhe fer, funskionim të pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv duke përfshirë edhe administratën publike, funskionimin e gjyqsorit, luftën kundër korrupsionit, respektimin e të drejtave të njeriut duke përfshirë ato civile dhe politike, ekonomik dhe sociale, respektimin e të drejtave të pakicave dhe të të drejtave kulturore. Më vonë, në aspekt të kritereve politike, fokusimi ishte i njëjtë edhe për aderimin e Rumanisë dhe Bulgarisë. Në rastet e tyre, BE shkoj edhe me larg: një mekanizëm i veçantë, mekanizmi për bashkëpunim dhe verifikim u krijua që të monitorojë progresin në lëmin e luftimit të korrupcionit dhe krimit të organizuar dhe në funksionimin e gjyqsorit si dhe drejtimin e reformave të këtyre dy vendeve nga aderimi deri në anëtarsim. Duke mësuar nga eksperiencat e mëhershme, si interes strategjik i BE-së për vendet e Ballkanit perëndimor, ka qenë funskionalizimi i demokracisë, sigurisë dhe stabilitetit sepse në të kaluarën ky regjion është karakterizuar nga dhuna dhe jostabiliteti. Duke përdorur qasjen e njejtë, politika e zgjerimit ndaj vendeve të Ballkanit u përqëndrua në stabilitetin e institucioneve politike si predispozitë për paqe dhe demokraci dhe njëkohësisht kusht kryesor në proçesin e aderimit në BE. Në fazën fillestare të raporteve Maqedoni-BE, BE përkrahu

[25] Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 1993, 7.A.iii: " Anëtarsimi në BE kërkon që vendi kandidat të ketë aritur stabilitetin e institucioneve që garantojnë demokraci, shtetin e së drejtës, të drejtat e njeriut, mbrojtjen e pakicave, ekzistimin e ekonomisë së tregut dhe kapaciteti i vendit të ballafaqohet me presionin e konkurrencës së tegut në Union. Anëtarsimi nënkupton se vendi i përmbush këto kushte duke përfshi edhe aderimin në unionin politik, ekonomik dhe monetar"

[26] Dimitry Kochenov, "Behind the Copenhagen façade. The meaning and the structure of the Copenhagen Political criterion of democracy and the rule of law" (2004) 8 European Integration Online Papers 10.

[27] Ibid.

rajonin në arritjen e standardeve nëpërmjet strukturave të duhura administrative, gjyqsore dhe organeve të zbatimit të ligjshmërisë.

Me valën e fundit të zgjerimit, u pa e arsyeshme që asistenca para-qasëse të ofrojë mundësi për një qasje me fleksibile ndaj nevoja të vendeve që kanë aspirate anëtarsimin në BE.

Instumenti për asistencë paraqasëse u paraqit në vitin 2006[28] dhe kishte qëllim thjeshtëzimin e kornizës për kanalizim të asistencës. Qëllimi i këtij instrumenti, siç është shprehur në Rregullativën 1085/2006 është të asisistojë vendet kandidate dhe vendet potenciale për aderim "në arritjen progresive të standardeve dhe politikave të BE, duke përfshirë, ku është e mundur, edhe harmonizimin me acquis communautaire në aspekt të anëtarsimit". Instrumenti në mënyrë të drejtëpërdrejtë përkrah vendet përfituese që plotësojnë kriteret e Kopenhagës; kriteret politike, kriteret ekonomike dhe plotësimi i obligimeve si anëtar (i ardhshëm) i BE-së. Nga pesë komponentët, komponenta e parë e IPA - Asistenca për tranzicion dhe zhvillimi të institucioneve (ATZhI) përkrah kriteret politike. Më tej, rregullativa e IPA e kushtëzon dhënien e fondeve me respektimin e parimeve të demokracisë, shtetit ligjor dhe respektit të të drejtave të njeriut dhe minoriteteve. Neni 29 i rregullativës për IPA jep mundësinë e suspendimit të asistencës në rastet kur kemi mosplotësim të këtyre parimeve dhe përcaktimeve. Në këtë mënyrë, përveç se u vendos fokusi i arrtijes së kritereve politike në fazën e parë të aderimit, por duke përdorur kushtëzimin, progresi ishte i patjetërsueshëm për aplikim dhe dhënien e fondeve aderuese.

IPA në përkrahje të demokracisë, shtetit ligjor, të drejtave të njeriut dhe mbrojtjes së minoriteteve në Republikën e Maqedonisë

Për të vlerësuar se si IPA dhe komponenta I kontribuon në procesin para-qasës dhe në plotësimin e kriterit politik në Republikën e Maqedonisë, është e rëndësishme të kuptojmë se si këto fonde plafinikohen, programohen dhe implementohen. Nuk është hera e parë që ky prioritet në Republikën e Maqedonisë të përkrahet nga BE. Në vitet 2002-2006 nëpërmjet programit CARDS 56,6 milion euro janë alokuar në lëmin e demokracisë dhe shtetit ligjor, ndërsa për drejtësinë dhe punët e brendshme, që lidhen njësoj me kriteret politike, asistenca arriti shumën e 60,6 milion euro ose në total 51% e shumës totale të asistencës së dhënë nëpërmjet CARDS[29]. Në kuadër të IPA, këto alokime janë rritur dukshëm si rezultat i intesifikimit të aktiviteteve që ndërlidhen me procesin e integrimit në BE siç është adoptimi legjislacionit të BE-së në rendin juridik të Republikës së Maqedonisë, si obligim për vendet kandidate. Maqedonia si vend kandidat për anëtarsim në BE fitoi të drejtën të ketë qasje në të gjitha (pesë) komponentët e instrumentit për asistencë para-qasëse (IPA). Fondet e alokuara për IPA, për periudhën kohore prej 2007-2013 arinë shumën 622 milion euro. Nga distribuimi i fondeve për komponentë (tabela 1), shihet qartë se pjesa më e madhe e alokuar, afër 243 milion euro ose 39% e saj është paraparë për komponentën I, e cila dëshmon

[28] Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), Commission Regulation (EU) No 80/2010 of 28 January 2010 amending Regulation (EC) No 718/2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

[29] Commission Decision C(2007) 1853 of 30/04/2007 on Multiannual Indicative Programming Document (MIPD) 2007-2009 for the Republic of Macedonia.

rëndësinë dhe prioritetet që përkrah. Nga komponenta I, 30-45% e fondeve në nivel vjetorë është paraparë për kriteret politike.

IPA Kompone-nta	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totali
I	41.641.613	41.122.001	39.310.500	36.917.068	28.803.410	28.207.479	27.941.228	243.943.299
II	4.158.387	4.077.999	4.371.501	4.467.526	5.124.876	5.183.373	5.243.041	32.626.703
III	7.400.000	12.300.000	20.800.000	29.400.000	39.300.000	42.300.000	51.800.000	203.300.000
IV	3.200.000	6.000.000	7.100.000	8.400.000	8.800.000	10.380.000	11.200.000	55.080.000
V	2.100.000	6.700.000	10.200.000	12.500.000	16.000.000	19.000.000	21.028.000	87.528.000
Totali	58.500.000	70.200.000	81.782.001	91.684.594	98.028.286	105.070.852	117.212.269	622.478.002

Burimi i të dhënave: www.sep.gov.mk

Shfrytëzimi i IPA realizohet në bazë të rregullave dhe procedurave të BE-së. Planifikimi i asistencës është i bazuar në Strategjinë e Komisionit për zgjerim, e cila përmban prioritetet nga procesi i Stabilizim asocimit, prioritetet strategjike të procesit para-qasës siç janë Partneriteti për Aderim, strategjitë nacionale dhe më e rëndësishmja Programin nacional për adoptimin e legjislacionit të BE-së – NPAA. Programimi fillon me përgaditjen e dokumentit shumë-vjeçae për planifikim indikativ (MIPD) i cili parashihet për një periudhe trivjeçare. Për asistencën e viteve të para 2007 dhe 2008, këto dokumente u përpiluan nga Komisioni evropian në konsultim dhe bashkëpunim me autoritetet nacionale. Dokumenti shumë-vjeçar për planifikim indikativ (MIPD) përban alokimet financiare për gjitha prioritetet që duhet përkrahur, gjithënjë duke u bazuar në të dhënat e kornizës financiare indikative shumëvjeçare (MIFF)[30] (Tabela 1), dokument ky i propozuar nga Komisioni. Bazuar në MIPD, Qeveria dërgon deri te Komisioni evropian propozim programet nacionale për komponentën I - Asistenca për tranzicion dhe zhvillim të institucioneve, i cili përbëhet nga projekt propozime të ndara.

[30] Communication of 6.11.2007 from the Commission to the Council and the European Parliament Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework 2009-2011, COM(2007) 689 final.

Në momentin kur programi aprovohet, nënshkruhet kontrata financiare në mes BE-së dhe Republikës së Maqedonisë dhe aktivitetet për prokurim të projekteve mund të fillojnë. Për implementimin e asistencës është thelbësore që vendi përfitues i fondeve të ketë themeluar sistemin e decentralizuar të menaxhimit[31]. Megjithatë, Republika e Maqedonisë, ndryshe nga Kroacia dhe Turqia, nuk ishte akreditуar për një sistem të decentralizuar menaxhimi të instrumenteve para-IPA, asistenca e BE-së u menaxhua nga Agjencioni Evropian për Rikonstruim (EAR). Procesi i themelimit të sistemit të decentralizuar për menaxhim të gjitha komponentëve të IPA filloi në vitin 2005[32], mirëpo përvojat nga vendet tjera tregonin se proçesi i përgaditjes dhe akreditimit të sistemit të decentralizuar do të merr kohë. Për atë shkak, u vendos që implementimi i komponentës I të menaxhohet në bazë të centralizuar nga ana e Komisionit Evropian derisa autoritetet relevante nacionale për IPA të fitojnë akreditimin. Si rezultat i praktikës së mëparshme me asistencën CARDS, programimi dhe menaxhimi i IPA u realizua nga Agjencioni Evropian për Rikonstruim (EAR) me ndihmën e ministrive, dhe përfitueseve të ardhshëm të asistencës. Prioritetet e caktuara për përkrahje janë në pajtueshmëri të plotë me prioritetet për aderim në BE. Në kohën e planifikimit të programit të parë parë të IPA, vendi u ballafaqua me një numër të madh sfidash gjatë harmonizimit të kritereve poltike. Adminsitrata publike ishte e dobët dhe joefikase. Si sfide kryesore e vendit u paraqit përmirësimi i pavarsisë dhe efikasitetit të gjyqësorit. Progres i kufizuar u shënua në luftën kundr krimit të organizuar dhe në luftën kundër mjeteve narkotike. Sa i përket kufirit të jashtëm dhe Schengenit, implementimit i menaxhimit të integruar të kufijve, ishin prioritetete që kërkohej investim substancial. Korrupcioni ishte një problem i shpërndarë. Në aspekt të të drejtave të njeriut, veçanërisht të drejtat civile dhe politike, ishte e nevojshme të përmirësohet korniza ligjore dhe të sigurohet implementimi efektiv. Zhvillimi i aktiviteteve të OJQ-ve u pengua si rezultat i mungesës së resurseve. Kishte një zhvillim të vogël në përmirësimin e situates brengosëse të komunitetit rom. Në këtë kontekst[33], u përpiluan programet dhe projektet e para të IPA.

Në bazë të analizës së prioriteteve strategjike dhe listës së gjërë të nevojave, u përgadit për herë të parë Dokumenti shumëvjeçar për planifikim indikativ (MIPD) 2007-2009

Për të përkrahur kriteret politike, nëpërmjet përforcimit të qeversisjes së mire dhe shtetit ligjor janë ndarë afersisht 25-40% e fondit total të komponentës I të IPA fondeve. Për shkak të nevojës urgjente të vazhdohet përkrahja e reformave në polici, e cila filloi nën programën CARDS, u vendos që në vitin 2007, program nacional i komponentës së I të ndahet në dy grupe. Grupi i parë përfshinte projekte që ndërlidheshin me reformat në polici.

---

[31] Sistemi i decentralizuar i menaxhimit nënkupton, delegimin e kompetencave të menaxhimit nga Komisioni Evropian në vendin përfitues të asistencës, duke mbjtur kompetencën finale për zbatimin e buxhetit të përgjithshëm.

[32] Themelimi i sistetmit menaxhues dhe kontrollit për Sistemin e decentralizuar të menaxhimit u vendos nga ana e Qeverisë në tetor të vitit 2005; Struktura operative për menaxhimin e komponentës së parë të IPA: Fondi Nacional dhe Departamenti qëndror për kontraktim dhe financa established themeluan ndërsa Zyrtari i autorizuar për programim, Zyrtari i autorizuar për akreditim dhe zyrtarë më të vjetër për programimi u nominuan në vitin 2006.Në pjesën e parë të vitit 2007 u realizua një vlerësimi i zbrastirave (Gap Assesment) në lidhje zbatimin e rregullave të reja të implementimit të IPA, autoritetet nacionale dërguan vlerësimin deri te Komisioni evropian. Më vonë sërisht u bë një analize mbi zbrastirat në pjesën e dytë të vitit 2007 dhe fillimin e vitit 2008. Pasi u vlerësua pajtueshmëria dhe akreditimi i sistemit, Ministri i financave dërgoi te Komisioni evropian aplikimin për delegim të autorizimeve për menaxhim të komponentës 1 në janar të vitit 2009. Pasi u transferuan kompetencat për komponentat III, IV dhe V (aprovimi ndodhi në pjesën e dytë të v.2009), një sërë aktivitetesh u ndërmorrën për të eliminuar reziqet e identifkuara nga auditorët e IPA përkomponentën I. Verifikimi final ndodhi në shkurt të v.2010, me çrast delegimi i kompenetecave menaxhuese u realizua në dhjetor të v.2010

[33] European Commission Staff Working Document of 08.11.2006, COM (2006) 649 final and European Commission Staff Working Document of 6.11.2007accompanying the Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008 COM(2007) 663 final.

Kontrata financiare u nënshkrua në tetor të v.2007. Pjesa e dytë e programit nacional u aprovua nga Komisioni Evropian në nëntor të v.2007, ndërsa nënshkrimi kontratës financiare u realizua në maj të v.2008. Pjesa e dytë kishte për qëllim të përkrahë implementimin e strategjisë për reformat në administratën publike, reformat në gjyqësor si dhe në zhvillimin e kapaciteteve për menaxhim të decentralizuar të fondeve të BE-së. Me revizionin e dokumentit MIPD për vitet 2008-2010, numri i prioriteteve mbi kriteret politike u rrit, përveç prioriteteve administrate publike, polici, gjyqësor, si prioritete të definuara më herët me programet paraprake dhe lëmi tjera që u parapanë për përkrahje ishin edhe të drejtat e njeriut dhe mbrojtja e minoriteteve, shoqërisë civile.

Mjetet për kriteret politike u rritën 30-45% për shkak të nevojës për asistencë që kishte kjo fushë strategjike. Kjo asistencë u zbatua nëpër shtatë propozim-projekteve në kuadër të Asistencës për tranzicion dhe zhvillim të institucioneve, programeve 2007 dhe 2008: Përkrahje për implementimin e strategjisë për reforma në polici; përkrahje për zbatimin e reformave në administratën publike; përkrahje për funksionimin e një gjykate administrative më efikase, efektive dhe moderne; përforcim të mëtejmë të gjyqsorit; menaxhimin e integruar të kufijve; demokracisë dhe të drejtave fundamentale; përkrahje për pjesëmarrjen e shoqërisë civile në procesin e vendim-marrjes dhe në dhënien e shërbimeve sociale. Këto projekte u zbatuan nëpërmjet 38 kontratave, me të cilat u përfshinë Ministria e punëve të brendshme dhe policia, Gjykata administrative, Akademia për trajnimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve publik, Sekretariatit të përgjithshëm, Agjencionit për nëpunës civil, Sekretariatit për zbatimin e marrëveshjes korrnizë të Ohrit, Kuvendi, Drejtoria për mbrojtje të të dhënave personale, Avokati i popullit, institucionet e sistemit të të drejtave të të miturve, komunitetit rom, shoqërisë civile. Shuma totale e asistencës së paraparë për kriteret politike për programet 2007 dhe 2008 arrinë vlerën e 23.250.000 euro. Duke marrë parasysh shumën e përcaktuar, temat e ndryshme që trajtohen në këtë kuadër, numri i institucioneve të involvuara, është më se evidente komponenta e I e IPA, programet për 2007 dhe 2008 janë shumë të rëndësishme në procesin para-aderues. Kjo asistenëce paraqet një mjet të rëndësishëm që në kohë të një krize të përgjithshme, vendit ti mundësohen reformat në pushtetin legjislativ, ekzekutiv, administratën publike, gjyqësorin, në zbatimin e vendimeve gjyqësore, institucionet për të drejtat e njeriut.

Implementimi i komponentës I të IPA: përvojat fillestare dhe perspektiva për efikasitet, shfrytëzim dhe ndikim

Pasi u aprovuan programet vjetore dhe shumë-vjetore, faza më komplekse e implementimit dhe kontraktimit filloi në kohën kur vendin e kaploi një jostabilitet institucional. Zbatimi i fondeve të para filloi shumë ngadalë. Në vitin 2007 nuk u kontraktuan as që u paguan nga fondet IPA, vetëm një numër i limituar i tenderëve u lansua [34]. Asistenca e programit ATZhI 2007 dhe fillimi i programit për vitin 2008 u vonua për një vit nga ajo që ishte planifikuar në propozim projektet (administratë publike, reformat në gjyqësi, shoqëri civile). Niveli i pagesave në fund të vitit 2009, i cili ishte viti i fundit për kontraktim të projekteve të programit për vitin 2007 ishte i ulët.

[34] European Commission Mid-term Meta Evaluation of IPA Assistance, Evaluation Report, 20.02.1011.

Tabela 2: IPA AT-Zhl 2007 and 2008 Fondet e Kontraktuara/Paguara në fund të 2009.

IPA ATZhl	Kontraktuar (%)	Paguar (%)
2007	24.8	8.3
2008	0.3	0.1

*Burimi i të dhënave: Raportet vjetore të IPA për 2008 dhe 2009[35]

Nësë efikasiteti i asistencës matet në bazë të transformimit të inputeve në outpute dhe dhënia e ndikimit në kohën e realizimit[36], në aspekt të komponentës së parë të IPA, efiksiteti i kontraktimit, fillimisht u ndikua nga procedura e ngadalshme tenderimit të intervenimeve [37]. Në fazën e prokurimit të projekteve të para, AER ishte në proces të transferimit të operativës Delegacionit të BE-së proces ky që ndikoi në kontraktimin e fondeve. Po ashtu, edhe institucionet nuk ishin të përgaditura për projektet e ardhshme.

Absorbimi i fondeve ndonjëherë karakterizohej me një dinamikë të ngadalshme, në shumicën e rasteve për shkak të mungesës së kapaciteteve dhe pronësisë së përfituesve të asistencës. Në bazë të vlerësimeve të BE-së, pronësia është faktor i cili ndikon në efikasitetin e shfrytëzimit të fondeve [38]. Për të siguruar një pronësi, përftituesit e fondeve kanë qenë të konsultuar në procesin e programimit të fondeve, mirëpo është i nevojshëm edhe involvimi i tyre në procesin e implementimit të aktiviteteve të projekteve. Kjo është e rendësishme, veçanërisht për projektet që ofrojnë asistencë në lëmin e reformave të administratës publike dhe të gjyqësorit, me ç'rast ndërvarshmëria e bashkëpunimit, përkushtimit dhe pronësisë në mes palëve të interesuara është faktor kyç. Po ashtu, kapacitetet administrative ndikohen nga mungesa e burimeve njerëzore dhe aftësive adekuate, të cilët janë të stërngarkuar me detyrime, mungesa e bashkëpunimeve në mes organeve të ndryshme. Këto faktorë ndikojnë në absorbimin e fondeve, siç shihet nga vlera e fondeve të paguara. Kjo ishte evidente në programin e vitit 2008 të komponentës së I të IPA, në qershor të vitit 2012, 63% të fondeve janë paguar.

Tabela 3: IPA Programi vjetor për ATZhl për v. 2007 dhe 2008. Fondet e alokuara, kontraktuara dhe paguara - qershor 2012 (në mil. euro).

Komponenta/viti	Alokimet	Kontraktimet	%	Pagesa	%
ATZhl 2007	34.041.613,00	31.970.152,10	94%	28.559.332,23	89%
ATZhl 2008	37.122.001,00	34.253.720,84	92%	21.488.120,28	63%

*Burimi i të dhënave: Delegacioni i BE-së, Shkup

[35] Commission Staff Working Document, technical annexes to the report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee 2007 Annual IPA Report COM (2008) 850 final and Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee 2008 Annual Report on the implementation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) COM (2009)699 final.

[36] The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991).

[37] European Commission Mid-term Meta Evaluation of IPA Assistance, Evaluation Report, 20.02.1011.

[38] Court of Auditors, Special Report No 5/2007 on the Commission's Management of the CARDS programme, OJ C 285, Luxembourg, 27/11/2007.

Tabela 4: Kriteret politike, IPA Programi vjetor për ATZhI për v. 2007 dhe 2008. Fondet e alokuara, kontraktuara dhe paguara - qershor 2012, me projekte (në mil. euro).

ATZhI 2007					
Projekti	Alokimet	Kontraktimet	%	Pagesa	%
Strategjia për reforma në polici	9.000.000,00	8.908.346,95	98	8.719.563,72	97
Reforma e administratës publike	2.000.000,00	1.938.080,00	96	1.767.414,33	91
Reformat në gjyqësor	1.100.000,00	1.083.500,00	98	806.614,19	74
ATZhI 2008					
Menaxhimi i integruar i kufirit	5.950.000,00	5.724.548,47	96	3.754.743,68	65
Përforcimi i mëtejmë i gjyqësorit	1.600.000,00	1.553.000,00	97	1.262.804,44	81
Demokracia dhe të drejtat fundamentale	2.400.000,00	2.394.949,95	99	1.503.569,10	62
Shoqëria civile	1.200.000,00	1.176.958,97	98	798.993,02	67

*Burimi i të dhënave: Delegacioni i BE-së, Shkup

Duke marrë parasysh faktin se disa projekte janë në fazën finale vlerësimi i impaktit ngel që të shifet. Megjithëatë, eksperiencat fillestare mund të vëzhgohen. Konkretisht, në vlerësimin nëse asistenca ka kontribuar në objektivat kryesore të IPA, të përkrah vendin që të arrijë progres në proçesin e aderimit në BE, nësë marrim për bazë rekomandimet e Komisionit evropian në vitin 2009, që sugjerojnë hapjen e negociatave aderuese me Republikën e Maqedonisë, mund të konstatohet progres në arritjen e kritereve politike. Mirëpo duhet të vërejmë se në progresin e përmirësimit të performances së institucioneve në aspekt të demokracisë, shtetit ligjor, të drejtave të njeriut, IPA ka qenë një nga faktorët që ka ndihmuar këtë ndryshim, ndërsa faktorë plotësues kanë qënë mekanizmat tjerë "Evropianizues" të BE-së siç janë procesi i Stabilizim Asocimit, Dialogu para-qasës i nivelit të lartë [39], liberalizimi i plotë i proçesit të vizave në v.2009 i cili ndikoi fuqishëm në relaizimin e

[39] Dialogu i nivelit të lartë filloi më 29.03.2012.

reformave. Në aspekt të kontributit të asistencës në përmirësimin e kapaciteteve të institucioneve përfituese të asistencës, sipas Delegacionit të BE-së, përfituesit e projekteve, ekipet e implementimit, edhe për skaj disa pengesave, asistenca ka pasur ndikim pozitiv. Në pyetjen nëse projektet kanë arritur objektivet e tyre dhe kanë ndihmuar insitucionet në reformat e tyre, ata u përgjigjën pozitivisht. Përfituesit e projekteve konsiderojnë se kapaciteti i institucioneve që përfituan nga programet vjetore të v.2007 dhe 2008 në kuadër të komponetës së parë IPA ishte përmirësuar në krahasim me vitet e mëparshme. Megjithëatç, sipas raporteve të progresit të Komisionit evropian, si dhe raporteve mbi demokracinë, shtetin ligjor, të drejtat e njeriut nga SIGMA, Freedom House, Amnesty International, ende ekziston hapsirë për përmirësime. Proçesi i përforcimit të institucioneve për garantimin e demokracisë, shtetit ligjor, të drejtave të njeriut është duke vazhduar.

Përfundimet

Instrumenti për asistencë para-qasëse i ofron një përkrahje të rëndësishme Republikës së Maqedonisë në procesin para-aderues. Prioriteti kryesor për avansimin e proçesit drejt anëtarsimit në BE, sikurse është vërejtur nga zgjerimet e mëhershme, plotësimi i Kritereve politike të Kopenhagës, është përkrahur në mënyrë efikase nëpërmjet fondeve të parapara me komponentën e parë të IPA, Asistenca për tranzicion dhe zhvillim të institucioneve. Përvoja nga implementimi i programit të parë nacional të Asistencës për tranzicion dhe zhvillim të institucioneve për vitet 2007 dhe 2008, tregon se në mënyrë efikase, asistenca është drejtuar në institucionet që garantojnë demokracinë, shtetin e së drejtës, të drejtat e njeriut; megjithëate, sfidat lindin gjatë implementimit të programeve, dhe të njejtat ndikojnë ne efikasitetin, asborbimin dhe impaktin e kësaj asistence. Progresi i reformave të cilat ishin intensifikuar në proçesin para-aderues dhe të përkrahura nga IPA, varet nga kapaciteti administrativ dhe inkuadrimi i përfituesve. Programi i ardhshëm, v. 2009 për Asistencë të tranzicionit dhe zhvillim të institucioneve në kuadrët të IPA nuk ngel të implementohet. Do të jetë programi i parë që do të implementohet në bazë të sistemit të decentralizuar të menaxhimit, nga institucionet nacionale. A do të shënojë vonesa, absorbim të dobët, efekte të fragmentuara, ngel të shihet. Megjithëate, mësimet e marra nga programet e mëhershme duhet të merren parasysh dhe gjitha risqet potenciale duhet të eliminohen. Është më se e nevojshme që fokusi të jetë në përforcimin dhe zhvillimin e kapaciteteve, me burime njerëzore të aftësuara, duke shfrytëzuar gjitha mundësitë për trajnime dhe pjesëmarrje të përforcuar të përfituesve. Më konkretisht, asistenca ka për qëllim të përkrah reformat që duhet të ndërmirren nga vetë institucionet. Pa kapacitete absorbuese adekuate, pjesëmarrje aktive, ndikimi nga jashtë do të mbetet i kufizuar.

Literatura e shfrytëzuar

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

Commission Regulation (EU) No 80/2010 of 28 January 2010 amending Regulation (EC) No 718/2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

Commission Decision C(2007) 1853 of 30/04/2007 on Multiannual Indicative Programming Document (MIPD) 2007-2009 for the Republic of Macedonia.

Multiannual Indicative Programming Document (MIPD) 2008-2010 for the Republic of Macedonia.

Multiannual Indicative Programming Document (MIPD) 2009-2011 for the Republic of Macedonia.

Multiannual Indicative Programming Document (MIPD) 2011-2013 for the Republic of Macedonia.

Commission Decision C/2007/3281 of 10/07/2007 Establishing a National Programme (Part 1) for the former Yugoslav Republic of Macedonia under the IPA-Transition Assistance and Institution Building component in 2007.

Commission Decision C(2007)5497 of 16 November 2007 adopting a National Programme (Part 2) for the former Yugoslav Republic of Macedonia under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007.

Commission Decision of Adopting a National programme for the former Yugoslav Republic of Macedonia under the IPA -Transition Assistance and Institution Building Component for the year 2008.

National Program for Republic of Macedonia under IPA Transition Assistance and Institution Building Component for 2009.

National Program for Republic of Macedonia under IPA Transition Assistance and Institution Building Component for 2010.

National Program for Republic of Macedonia under IPA Transition Assistance and Institution Building Component for 2011.

Commission Staff Working Document, technical annexes to the report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee 2007 Annual IPA Report COM (2008) 850 final.

Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee 2008 Annual Report on the implementation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) COM (2009)699 final.

European Commission Mid-term Meta Evaluation of IPA Assistance, Evaluation Report, 20.02.1011.

Court of Auditors, Special Report No 5/2007 on the Commission's Management of the CARDS programme, OJ C 285, Luxembourg, 27/11/2007.

European Commission Staff Working Document of 08.11.2006, COM (2006) 649 final.

Document of 6.11.2007 accompanying the Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008 COM(2007) 663 final.

Commission Staff Working paper The Republic of Macedonia 2011 Progress Report companying the document accompanying the Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 COM (2011) 666.

The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991).

Grabbe Heather, "*Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*", in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), '*The Politics of Europeanisation'* (2003) Oxford: Oxford University Press.

Dimitry Kochenov, "Behind the Copenhagen façade. The meaning and the structure of the Copenhagen Political criterion of democracy and the rule of law" (2004) 8 European Integration Online Papers 10.

Mr. Drilon Iseni: IPA - "LËHTËSIMI PËR VEPRIME PROSPERUESE", RAST STUDIMI: BASHKËPUNIMI NDËR-KUFITAR, PROGRAMI IPA MAQEDONI - SHQIPËRI 2007-2013

Parathënie

Ky studim fillimisht kishte për qëllim të vlerësojë efikasitetin dhe efektivitetin e fondeve IPA (Instrumentit për asistencë para-qasëse) dhe Ndikimin e projekteve të realizuara në Maqedoni. Programi për Bashkëpunim ndërkufitar mes Maqedonisë dhe Shqipërisë 2007-2013 është zgjedhur për një analizë më të thelluar. Për shkak të mungesës së informatave përkatëse zyrtare, veçanërisht raporte mbi projektet, vlerësime të Ndikimit të projekteve, ne vendosëm të përqëndrohemi në vlerësimin e kapaciteteve administrative të vendit në shfrytëzimin e fondeve të BE-së nëpërmjet këtij programi. U përpoqëm të gjejmë zgjidhje me kreative në vlerësimin e Ndikimit të projekteve duke hulumtuar përshtypjet e grupeve të përfshira në projekte nëpërmejt një ankete online dhe intervistave. Kaptina e parë shkurtimisht përshkruan literaturën ekzistuese për IPA, duke marrë për shembuj disa punime për të sqaruar se çka është studijuar në të kaluarën. Kaptina e dytë, në detaje përshkruan metodologjinë e hulumtimit të shfrytëzuar në këtë punim. Kaptina e tretë përshkruan konceptin e kapacitetit absorbues në aspekt të financave publike të BE-së, me fokus të veçantë në kapacitetin absorbues administrativ/institucional, duke përfshirë disa aspekte të kapacitetit administrativ të Republikës së Maqedonisë. Nuk kemi ndonjë sqarim të zgjeruar mbi konceptin por përmenden vetëm çështjet kyçe. Konkretisht, ideja e hulumtuesit ishte ti qaset esencës pa përsëritur ate që është thënë gjer më tani. Pjesa tjetër e kaptinës, shkurtimisht përshkruan paraqitjen e Instrumentit për asistencë para-qasëse në Maqedoni dhe Bashkëpunimin ndërkufitar si komponentë e veçantë e instrumentit IPA. Kaptina e katërt, i përkushtohet programit për Bashkëpunim ndërkufitar mes Maqedonisë dhe Shqiperisë (2007-2013) i cili është zgjedhur si rast studimi. Kjo përfshin strukturën institucionale të programit, përmbledhje të projekteve të implementuara nëpërmjet thirjes së parë. Po ashtu sqarohet situata faktike dhe ndikimi i projekteve. Kaptina e fundit i sjell përfundimet e hulumtimit.

Përmbledhje e literaturës[40]

IPA si një instrument i ri i ofruar nga BE-ja është temë aktuale në Evropën juglindore. Pesë vite pas prezantimit të këtij instrumenti, mund të konstatojmë se niveli i njohurive për këtë instrument ngel i ulët; përjashtim bëjnë zyrtarët që *ex officio* merren më IPA dhe në një grup i përfaqësuesve nga përfituesit potencial.

Hulumtuesi nuk arriti të gjen ndonjë publikim në lidhje me IPA. Disa nga bibliotekat e vendit u konsultuan mirëpo nuk u gjetën publikime të kësaj tematike. Nuk përjashtohet mundësia të ekzistojnë libra të tillë mirëpo për shkak të kategorizimit të literatures apo katalogjeve të bibliotekave kjo literaturë nuk ishte e arritshme.

Nga publikimet e disponueshme, përgjithësisht mund të konkludojmë se ata trajtojnë Financat publike, dhe një numër i vogël i tyre trajton financat publike të BE-së në të cilat Fondet strukturore dhe të kohezionit, instrumentet para-qasëse të BE-së (ISPA, PHARE, SAPARD, CARDS, etj) janë të shqyrtuara në detaje. IPA, si një instrument i ri nuk është i trajtuar gjërësist në aspekt akademik.

Nësë kërkojmë literature për IPA fondet hasim në dy kategori të informacionit. Të parat dhe më të besueshmet janë informatat zyrtare nga Komisioni evropian dhe shërbimeve të tij, siç janë evaluimet, raportet, udhërëfyesit, rekomandimet etj. Kategoria e dytë përbëhet nga punimet hulumtuese, raportet mbi politikat, komentimet nga institucionet e ndryshme, institute/think tank etj.

Ekzistojnë dhjetra punime që përshkruajnë përvojat e vendeve anëtare. Nëse e krahasojme përmbajtjen e të gjitha punimeve ata janë shumë të ngjashme, ata mund të dallohen në aspekt të fokusit, argumentimit apo komentimit të variablave. Zakonisht, punimet përmbajnë informata mbi bazën ligjore të IPA, shtrirjen/fushëveprimin, aspektet financiare, rëndësinë e këtij instrumenti, sfidat që duhet ballafaquar, mësimet e marra, kapaciteti absorbues i shteteve etj. Disa nga ata punime na përshkruajnë përvojat praktike nga vendet të cilat kanë kaluar një rrugëtim të ngjashëm. Nësë i ndajmë këto punime ato mund të kategorizohen në: grupin e punimeve (deskriptive, përshkruese) që përmbajnë informatat e përmendura mësipër dhe grupi i punimeve që sqarojnë përvojat e vendeve tjera që kanë kaluar rrugën e njejtë qoftë edhe me instrumente tjera si p.sh aspektet specifike të kapaciteteve absorbuese administrative të Republikës Çeke, Estonisë, Hungarisë, Sllovakisë, Sllovenisë (Andrej Horvat and Gunther Maier); Analizë të kapacitetit absorbues të fondeve të BE-së në Rumani (Instituti Evropian i Rumanisë); Një studim për Bullgarinë dhe Rumaninë: Çfarë mësime mund të merren për zgjërimet e ardhshme? (European Parliament, Directorate General for Internal Policies Policy Department D: Budgetary Affairs), etj, Bashkëpunimi ndërkufitar si instrument i BE-së për politikat kohezive: rasti i Kroacisë, punim magjistrature nga Kristijan Lezaicis[41]. Megjithëatë duhet përmendur se jo çdo literaturë e disponueshme ia vlente të përdoret për qëllimet e këtij hulumtimi.

Gatise të gjithë autorët kanë definicion shumë të ngjashëm, nesë jo të njejtë, për konceptin e kapacitetit absorbues. Ata, po ashtu kanë edhe mendim të njejtë mbi rëndësinë e fondeve IPA si dhe për rëndësinë e themelimit të një infrastrukture institucionale me staf të

[40] E përdorim shprehjen "literaturë" për të përshkruar çdo botim qoftë i publikuar apo version elektronik, dokumentet e ndryshme, raportet, udhërëfyesit, strategjitë, punimet etj

[41] Këto punime janë cekur vetëm si shembuj

kualifikuar dhe profesional si një nga faktorët kyç për shfrytëzimin e fondeve IPA sot, dhe fondeve strukturore të BE-së nesër.

Metodologjia

Kapaciteti absorbues i fondeve të IPA në kontekst të këtij punimi duhet parë nga këndvështrimi i ndikimit të projekteve në jetën e përditshme të qytetarëve dhe në arritjen e qëllimit të përgjithshëm dhe objektivave specifike të programit për bashkëpunim ndërkufitar. Ky ishte fokusi ynë. Në të njëjtën kohë, nëpërmjet intervistave të realizuara nga palët e interesuara fituam një pasqyrë për situatën faktike në aspekt të kapaciteteve administrative të strukturave operative dhe përfituesve të fondeve.

Pjesa e parë u realizua si "hulumtim nga desku". Informacionet u siguruan online nga burime të ndryshme informacioni. Hulumtimi tregoi se literatura në lëminë e Bashkëpunimit ndërkufitar dhe IPA është e mangët. Ekzistonin disa punime që analizonin fondet strukturore dhe të kohezionit, disa nga ato trajtonin edhe programet e IPA. Në libraritë e universiteteve në Maqedoni nuk ekzistonte literature që trajton këtë lëmi, andaj mund të konstatojmë se fondet IPA në Maqedoni paraqesin një temë të rëndësishme që kërkon hulumtim më të thellë (burning issue). Në rastet kur ekziston mungesa e literaturës, dokumentet zyrtare të Komisionit Evorpian paraqesin burimin kryesor të informacionit për qëllimet e këtij hulumtimi. Pra, u realizua hulumtimi i njërit nga programet për bashkëpunim ndërkufitar që realizon Maqedonia në kuadert të IPA. Aspekti tjetër i hulumtimit ishte analiza e detajuar e projekteteve të kontraktuara dhe realizuara në kuadër të programit për bashkëpunim ndërkufitar mes Maqedonisë dhe Shqiperisë (2007-2013). Për qëllimet e këtij hulumtimi u realizuan një sërë intervistash. U përpilua një listë e palëve të interesuara (stakeholders). Fillimisht u identifikuan tri kategori të tyre. E para, struktura operative, e dyta, komunat nga rajonet e pranuara me programën dhe e treta, përfituesit e projekteve.

Përfaqësuesit e grupeve të para dhe të dyta u intervistuan në formë ballë-për-ballë, dhe ju parashtruan pyetje të përgjithshme, pyetje jo të strukturuara mbi kapacitetet administrativ dhe pikëpamjet e tyre mbi programin. Grupi i tretë i tyre u konsultuan nëpërmjet telefonit si dhe plotësuan një anketë (online) nëpërmjet internetit, nëpërmjet të cilës ata shprehën pikëpamjet e tyre mbi Ndikimn e projekteve. Ideja ishte që nga këndvështrimi i më shumë aktorëve të fitohet një pasqyrë e qartë mbi situatën reale, vështirësitë që i kanë hasur gjatë implementimit të projekteve, mësimet e mara, çfarë mund të ndryshohej në të ardhmen, Ndikimi i projekteve në bizneset e tyre.

Po ashtu, vendosëm të realizojmë një sondazh për arsye të thjeshtë, të shohim rezultatin final të fondeve IPA dhe çfarë perceptime ka fituar grupa e cakut. Grupa e cakut të anketës përbëhej nga organizatorët (përfaqësues të organizatave dhe pjesëmarësve në projektet që ishin implementuar në kuadër të programit për bashkëpunim ndër-kufitar mes Maqedonisë dhe Shqipërisë (2007-2013).

Ideja ishtë të merren impresionet dhe perceptimet e dorës së pare nga grupet e cakut të projekteve të ndryshme. Hulumtuesi përpiloi tri lloje të pyetsorëve. Pjesa e pare e pyetsorit përbëhej nga 10 pyetje të cilat ishin më të përgjithshme dhe të njëjta për të tri grupet e cakut, pjesa e dytë fokusohet në prioritetin e parë, respektivisht objektivat specifike p.sh. pyetje për projektet e turizmit ishin të ndryshme nga ato që trajtonin çështjet e kohezionit social, ose zhvillimit dhe qëndrueshmërisë së mbrojtjes së mjedisit. Anketa është realizuar nëpërmjet internetit (online) me një program të dizejnuar nga Google tools.

Me këtë anketë duhej të hulumtojmë: vëzhgimet e grupeve të cakut mbi Ndikimin e projektit dhe nësë projekti si i tillë ka arritur objektivat specifike të programit; komunikimin e themeluar mes palëvë nga vendet e partneritetit; nësë ka pasur ndonjë iniciativë të përbashkët pas implementimit të projektit.

Kapacitetet administrative të Maqedonisë

IPA është një nga temat më të diskutuara në Maqedoni, ishte e tillë veçanërisht para se Maqedonia të merrte statusin e vendit kandidat për anëtarsim në BE. Bisedohej se vendi do të përfitojë një shumë të madhe të fondeve të pakthyeshme për të harxhuar me qëllim të përgatitjes për anëtarsim në Bashkimin Evropian. Po ashtu thuhej se vendi do të ketë vështirësi në marrjen e këtyre fondeve për shkak të kapacitetit të kufizuar administrativ që kanë institucionet. Maqedonia nuk është i vetmi vend që do ketë pengesa. Shumica e vendeve që kanë shkuar në këtë process kanë pasur vështirësi në absorbimin e fondeve të ngjashme. IPA paraqet një mundësi mirëpo nevojiten shumë përpjekje për të marrë këto fonde, sepse IPA nuk mundësohet me automatizëm, por përfituesit duhet të dinë se si ti absorbojnë këto fonde, i cili varet në masë të madhe nga kapacitetet administrative[42].

Pra, parashtrohet pytja, sa nga këto fonde mund të absorbohen? A mundet një vend të shfrytëzojë këto fonde në mënyrë efikase dhe efektive? Përvojat dallojnë në vende të ndryshme; disa vende kanë treguar më shumë sukses e disa më pak. Çka ndodh në Maqedoni? A kemi përforcim të mjaftueshëm të kapaciteteve administrative që vendi të absorbojë këto fonde në mënyre efikase dhe efektive? Në vlerësimin e situatës aktuale nuk pretendojmë të shohim gjërat "bardhë e zi" por të tregojmë gjithë mozaikun. A kemi përparim në përforcimin e kapaciteteve administrative të Maqedonisë? Do të mundohemi të iu gjejmë përgjigjen edhe këtyre pyetjeve, mirëpo qëllimi kryesor i këtij punimi ngel vlerësimi i ndikimit të projekteve të zbatuara nën komponentën II, konkretisht në kuadër të programit për bashkëpunim ndërkufitar Maqedoni-Shqipëri (2007-2013) nga grupi i parë i thirrjes për propozim projekte.

Krijimi i një administrate efikase dhe efektive është e domosdoshme për vendet kandidate në rrugëtimin e tyre drejt Bashkimit Evropian. E gjithë kjo kërkon një përkushtim politik nga lidershipi i vendit. Ky përcaktim duhet nënkuptuar si një vullnet i lidershipit politik të vlerësoj në rradhë të parë profesionalizmin, e jo përkatësinë politike të stafit, planifikimin e punësimeve dhe investimin në zhvillimin profesional të stafit në pozitat përkatëse, sigurimi i angazhimit afatgjatë të stafit të përfshirë në proces[43]. Ky fakt u konfirmua nga studimi i përkrahur nga Parlamenti Evropian i cili sugjeron se zhvillimi i kapaciteteve administrative kërkon përcaktim dhe vullnet politik afatgjatë nga vendet kandidate.[44].

A është Maqedonia efikase dhe efektive në shfrytëzimin e fondeve IPA? Që ti përgjigjemi kësaj pyetjeje, duhet marrë parasysh shume aspekte. Sa nga mjetet e dakorduara të programit janë kontraktuar me përfituesit? A kanë ndikim projektet e implementuara në

[42] Kapaciteti administrativ/institucional është kushti i tretë për absorbimin e fondeve të BE-së (për më shumë, lexo: Mrak & Uzunov, EU Development Funds and the Republic of Macedonia, May 2005)

[43] Republika e Maqedonisë ka një zbrastirë të madhe institucionale. Nga njëra anë, ka një nga administratat më të mëdha në rajon, nga ana tjetër, disa departamente, sektore apo njësi në kuadër të institucioneve ose ju mungon stafi ose i njëjti është joprofesional dhe/ose i paaftësuar.

[44] Pre-accession financing for Bulgaria and Romania: What lessons can be learned for future enlargement? European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department D, Budgetary affairs, Study, 2011 , fq.52

jetën e përditshme të njerzive në rajonet e kufirit? Për programin Maqedoni – Shqipëri (2007-2013) në kuadër të komponentës së dytë të IPA mund të bëhet një analizë për shkak se gjitha projektet nga thirja e pare janë implementuar.

Ndoshta ekziston progres në përforcimin e kapaciteteve administrative të palëve të interesuara (stakeholders) sepse struktura operative dhe disa përfitues potencial, që nga fillimi kanë angazhuar ekspertë të ndryshëm për të ndihmuar përpilimin e implementimit të projekteve dhe në një shkallë kanë përmirësuar aftësite, ndërsa tjerët kanë "mësuar duke punuar"[45].

BASHKËPUNIMI NDËR-KUFITAR - BN

Bashkëpunimi ndërkufitar (BN) paraqet komponentën e dytë të instrumentit IPA. Ky instrument përkrah aktivitetet ndërkufitare mes vendeve përfituese, vendeve përfituese dhe vendeve anëtare (të BE-së); po ashtu përfshinë edhe pjesëmarrjen e përfitueseve të IPA në bashkëpunimin trans-nacional të programeve ERDF (fondi evropian për zhvillim regjional) dhe ENPI (instrumenti për fqinjësi dhe partneritet evropian)[46]. BN përqëndrohet në krijimin e lidhjeve më të afërta në mes regjioneve afër kufirit, përkrah aktivitetet e pëbashkëta për mbrojtje të mjedisit si dhe përmirësimin e potencialeve të turizmit[47]. Konkretisht, ka për qëllim të zhvillojë regjionet afër kufijve të vendeve fqinjë.

Sipas diferencimit që bën rregullativa e Këshillit për instrumentin IPA, në aspekt të disponueshmërisë së fondeve për vendet përfituese të IPA, Maqedonia është e përfshirë në 4 programe për BN me vendet fqinjë, dy programe realizon me vendet fqinjë (Republikën e Bullgarisë dhe Republikën e Greqisë), me gjitha (pesë) komponentët e IPA, dhe dy programe me vendet potenciale për anëtarsim në BE (Republikën e Shqipërisë dhe Republikën e Kosovës) me komponentat I dhe II. Për momentin, nga vendet fqinjë, Maqedonia nuk realizon program për BN vetëm me Republikën e Serbisë për shkak të mosmarrëveshjes që kanë këta dy vende në lidhje me kufirin shtetëror[48].

[45] Si shembull pozitiv mund të konsiderohet ai i Odës Ekonomike të Maqedonisë veriperëndimore, e cila deklaron se posedon kapacitet të përpilojë dhe implementojë projekte në kuadër të IPA. Kjo organizatë fitoi një projekt IPA nga thirrja e parë, e programit për bashkëpunim ndërkufitar Maqedoni - Shqipëri

[46] Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2012-2013, fq.4

[47] Gjorgjievski Mate, the Instrument for Pre-Accession Assistance: The path to a successful start, Using IPA and other EU funds to accelerate convergence and integration in the Western-Balkans, Budapest 2008, fq.69

[48] Serbia nuk e njeh linjën kufitare në mes Republikës së Maqedonisë dhe Republikës së Kosovës

Rast studimi: IPA Programi për bashkëpunim ndërkufitar "Republika e Maqedonisë – Republika e Shqipërisë"

Temë e këtij hulumtimi është Programi për bashkëpunim ndër-kufitar Republika e Maqedonisë dhe Republika e Shqipërisë në kuadër të instrumentit IPA. Nëpërmjet këtij programi do të mundohemi të vlerësojmë kapacitetet absorbuese të Maqedonisë në shfrytëzimin efikas dhe efektiv të fondeve IPA.

Qëllimi i këtij programi është të promovojë raporte të mira fqinjësore; të inkurajojë stabilitetin, sigurinë dhe prosperitetin si interes të përbashkët për të dy vendet si dhe të inkurajojë një zhvillim të harmonizuar, balancuar dhe të qëndrueshëm.

Sipas programit, para BN të IPA, projektet e mëparshëm ishin të fokusuar në çështjet për mbrojtjen e mjedisit, të cilat reflektohen edhe në prioritetet e definuara nga autoritetet nacionale dhe regjionale. Megjithëatë, ata ofrojnë një bazë të mire për zvhillimin e shoqërisë civile dhe të një partneritetit mes OJQ-ve në rajonet kufitare. Thirjet e shpallura për projektet e vogla për veprime ndërkufitare treguan një kapacitet të dobët në përpilimin e projektete nga shumica e përfituesve final të fondeve. Ky fakt mundet të pengojë implementimin e programit, veçanërisht pjesën veriore në të cilën deri më tani asnjë iniciativë nuk është implementuar (me përjashtim të bushtit Dibër-Peshkopi). Vetëm disa komuna, të cilat gjenden në jug të vendit, kanë manifestuar një rol udhëheqës në të kaluarën dhe në iniciativat e tashme për veprime ndërkufitare. Pritej që këto komuna të kenë rolin kryesorë në implementimin e programit (transferimit të dijes dhe përvojës etj). Kur filloi impementimi i programit ky konstatim doli i pasaktë. Nga të dhënat zyrtare, vetëm Komunës së Manastirit i është pranuar/finacuar një projekt në kuadër të programit për BN ndërmjet Maqedonisë dhe Shqipërisë (2007-2009). Gjatë thirrjes së dytë për propozim projekte (për vitin 2008) asnjë komunë nuk ka fituar fonde për projekte. Nuk ekzistojnë të dhëna për thirrjen e tretë. Komunat tjera gjithëashtu kanë aplikuar për gjitha thirrjet mirëpo nuk kanë arritur të sigurojnë fonde nga ky program. Ata potencuan procedurat komplekse të aplikimit për IPA; mungesën e dijes dhe përvojës (know-how) në përpilimin dhe implementimin e projekteve, mungesën e mjeteve financiare për të angazhuar ekspertë të jashtëm etj.

Sipas programit, sfidat që duhet përballur në kuadër të këtij programi për BN janë: themelimi i një partneriteti ndërkufitar mes përfituesve final; përkrahja dhe lehtësimi i një komunikimi dhe themelimi i partneriteteve; motivimi i institucioneve lokale dhe njerëzve të shfrytëzojnë mundësitë e ofruara nga komponenta II e IPA dhe krijimi i kapacitetit të tyre për të shfrytëzuar këto mundësi.

STRUKTURA INSTITUCIONALE E PROGRAMIT

Në Republikën e Maqedonisë, Ministria për vetëqeverisje lokale është koordinator i komponentës së dytë të IPA, ndërsa në Shqipëri rolin e koordinatorit të komponentës së dytë e ka Drejtoria për përkrahje institucionale dhe proçesit integrues, Njësia për bashkëpunim rajonal, në kuadër të Ministrisë për integrime evropiane. Koordinatorët e komponentës II shërbejnë si pikë kontakti në mes vendeve përfituese dhe Komisionit Evropian për të gjitha çështjet që ndërlidhen me programin.

Struktura operative

Implementimi i programit për BN realizohet nëpërmjet Strukturës operative (SO) të çdo vendi. Struktura operative në kontekst të këtij programi janë Ministria për vetëqeverisje lokale në Maqedoni dhe Ministria për integrime evropiane në Shqipëri. Pritet një bashkëpunim i afërt në programimin dhe implementimin e programeve ndërkufitare duke themeluar mekanizma të përbashkëta koordinimi.

Komiteti i përbashkët monitorues

Organ i autorizuar për vendimmarrje në programin për BN është Komiteti i përbashkët monitories (KPM), i cili përbëhet nga përfaqësuesit e përfituesve në nivel nacional, rajonal dhe lokal të vendeve, Strukturës operative dhe palëve të interesuara (stakeholder) socio-ekonomike nga vendet e pranuara në program. Në kapacitetin e vëzhguesit, Komisioni evropian merr pjesë në punën e KPM. KPM realizon dy mbledhje në vit me iniciativë të vendeve pjesëmarrëse apo të Komisionit. Kryesohet nga përfaqësues nga vendet pjesemarrëse në bazë të rotacionit.

Sekretariati i përbashkët teknik

Strukturat operative themelojnë Sekretariatin e përbashkët teknik (SPT) të asistojë KPM dhe SO në realizimin e detyrimeve[49]. SPT paraqet trupin administrativ për menaxhimin e punëve ditore dhe administrim të programit. Ky organ përbëhet nga stafi i të dy anëve të kufirit duke ofruar aftësi të ndryshme gjuhësore dhe një sfond me njohuri të veçanta dhe specifike.

SPT menaxhohet bashkërisht nga Strukturat operative; është i vendosur në Strugë, Republika e Maqedonisë, ndërsa antena është e vendosur në Elbasan, Republika e Shqipërisë.

Organet kontraktuese

Në të dy vendet, Komisioni evropian paraqet organin kontraktues. Sipas Rregullativës për implementimin e IPA, Komisioni evropian mban përgjegjësinë e përgjithsme për evaluimet ex ante për thirrjet për projekte, dhënien e granteve, tenderimin, kontraktimin dhe pagesave.

ASPEKTI FINANCIAR I PROGRAMIT

Sipas programit, shuma e alokuar e fondeve për këtë program të BN për periudhën kohore 2007-2009 arrin vlerën e përafërt nga 8,1 milion euro [50]. Tabela e mëposhtme përshkruan shumën e fondeve për çdo prioritet për tri vite, bazuar në prioritetet e Maqedonisë dhe Shqipërisë [51].

[49] Article 139(4) of the IPA Implementing Regulation

[50] Shumat e fondeve të parapara në këtë program janë ndryshuar disa herë

[51] Çdo vit Republika e Maqedonisë nënshkruan Marrëveshje financiare në të cilën parashikohen gjitha alokimet financiare. Këto marrëveshje nuk janë të disponueshme për publikun

2007								
	Republika e Maqedonisë				Republika e Shqipërisë			
Prioritetet	Financimi nga komuniteti (a)	Financimi nacional (b)	Financimi total (c)=(a)+(b)	Niveli i kontributit të komunitetit (d)=(a)/(c)	Financimi nga komuniteti (a)	Financimi nacional (b)	Financimi total (c)=(a)+(b)	Niveli i kontributit të komunitetit (d)=(a)/(c)
Prioriteti 1 : Stimulimi i zhvillimit social dhe mjedisit jetësor	1.980.000	350.000	2.330.000	85,00%	990.000	180.000	1.170.000	85,00%
Prioriteti 2 : Përkrahja teknike	220.000	40.000	260.000	85,00%	110.000	20.000	130.000	85,00%
Totali	2.200.000	390.000	2.590.000	85,00%	1.100.000	200.000	1.300.000	85,00%

2008								
	Republika e Maqedonisë				Republika e Shqipërisë			
Prioritetet	Financimi nga komuniteti (a)	Financimi nacional (b)	Financimi total (c)=(a)+(b)	Niveli i kontributit të komunitetit (d)=(a)/(c)	Financimi nga komuniteti (a)	Financimi nacional (b)	Financimi total (c)=(a)+(b)	Niveli i kontributit të komunitetit (d)=(a)/(c)
Prioriteti 1 : Stimulimi i zhvillimit social dhe mjedisit jetësor	900.000	159.000	1.159.000	85,00%	675.000	119.150	794.150	85,00%
Prioriteti 2 : Përkrahja teknike	100.000	18.000	118.000	85,00%	75.000	13.250	88.250	85,00%
Totali	1.000.000	177.000	1.177.000	85,00%	750.000	132.400	882.400	85,00%

2009								
	Republika e Maqedonisë				Republika e Shqipërisë			
Prioritetet	Financimi nga komuniteti (a)	Financimi nacional (b)	Financimi total (c)=(a)+(b)	Niveli i kontributit të komunitetit (d)=(a)/(c)	Financimi nga komuniteti (a)	Financimi nacional (b)	Financimi total (c)=(a)+(b)	Niveli i kontributit të komunitetit (d)=(a)/(c)
Prioriteti 1 : Stimulimi i zhvillimit social dhe mjedisit jetësor	900.000	159.000	1.159.000	85,00%	765.000	135.000	900.000	85,00%
Prioriteti 2 : Përkrahja teknike	100.000	18.000	118.000	85,00%	85.000	15.000	100.000	85,00%
Totali	1.000.000	177.000	1.177.000	85,00%	850.000	150.000	1.000.000	85,00%

Burimi: Programi për BN 2007-2013, IPA, BN Republika e Maqedonisë- Republika e Shqipërisë

Të gjitha projektet e kontraktuara nga thirrja e parë, në kuadër të programit për BN në mes Maqedonisë dhe Shqipërisë që arrinjë një vlerë prej 571,270 euro, janë implementuar. Për thirrjen e dytë, tetë propozim projektet që janë pranuar dhe arijnë shumën e 662.447 euro janë kontraktuar tre muaj më parë. Për thirrjen e tretë, që përfshin në mënyrë kumulative fondet për vitet 2009, 2010 dhe 2011, shuma e përgjithshme për absorbim arrin 2.700.000 euro. Procesi i evaluimit për thirrjen e tretë pritet të fillojë në shtator të vitit 2012.

Proçesi i evaluimit të projekteve për thirrjen e parë morri shumë kohë[52]. U shënua një progres në aspekt të evaluimit për thirrjen e dytë, i cili zgjati dy herë më pak ose nëntë muaj. SPT sqaron se vonesat për thirrjen e parë ishin për shkak të pengesave praktike. Së pari ishte hera e parë që u shpall thirrja për projekte; SPT ishte themeluar pas afatit për dërgimin e propozim projekteve për thirrjen e parë, që ishte në kundërshtim me rregullat. Sipas kësaj rregulle, SPT duhej të themelohej para skajimit të afatit për thirrjen e parë. Pritjet e SPT janë se thirrja e fundit për projektet do të evaluohet shumë shpejtë për shkak se stafi i SPT do të asistojë proçesin.

LEHTËSIMI PËR VEPRIME PROSPERUESE (INCENTIVE FOR PROSPEROUS ACTIONS – IPA)

A paraqet IPA një nxitje për veprime përparimtare? Për të ju përgjigjur kësaj pyetje të thjeshtë, duhet të japim një përgjigje të komplikuar. Instrumenti *per se* ka për qëllim të shërbejë si një inkurajim, mirëpo kërkon shumë përpjekje. Kjo hipotezë u testua nëpërmjet anketës që u përgatit për grupet e cakut nga projektet dhe organizatat përfituese. Po ashtu, një sërë intervistash me palët e interesuara u realizuan që të fitohet një pasqyrë reale mbi strukturat administrative që merren me bashkëpunimin ndërkufitar në kuadër të këtij programi në rajonet e pranuara, përvojat e tyre dhe pikëpamjet mbi programin.

BN paraqet një sfidë të madhe, mirëpo paraqet edhe një mundësi për vendet fqinjë. Së pari, idejat, iniciativat, projektet dhe strategjitë duhen dizajnuar nga perspektiva e përbashkët e vendeve partnere. E dyta, gjetja e partnerit ndërkufitar paraqet sfidë për shkak të mungesës së komunikimit, traditës dhe kulturës së ndryshme, interesit dhe vizionit të njerëzve që jetojnë në zonën kufitare. E treta, duhet të sigurohet një komunimin intensiv në mes partnerëve ndërkufitarë në definimin, përpilimin dhe implementimin e iniciativave. Më tutje, ndërvarshmëria e botës imponon qasje më globale dhe involvim të palëve të interesuara ndërkufitare. Përfundimisht, vetëdija e ngritur dhe komunikimi i përherëshëm ndërmjet qytetarëve ndërkufitar mund ta transformojë këtë sfidë në një mundësi të shkëlqyer për zhvillim të qëndrueshëm ekonomik, mbrojtje të mjedisit jetësor dhe të kohezionit social.

Republika e Maqedonisë dhe Republika e Shqipërisë, më parë nuk kanë pasur asnjë mundësi të implementojnë program ndërkufitar. IPA paraqet sfidën dhe mundësinë e parë për të dy vendet. Republika e Maqedonisë si vend udhëheqës i këtij programi ka përgjegjësi të udhëzojë proçesin e implementimit të programit dhe të transferojë dijen dhe përvojen Republikës së Shqipërisë. Të dy vendet edhe pse në stade të ndryshme në proçesin integrues në BE, kanë ambicje të arrinë anëtarsinë e plotë në BE. Marëdheniet e mira

[52] Sipas bashkëbiseduesve, proçesi i evaluimit ka zgjatur 18 muaj dhe në aspekt të planifikimit kohor kjo zgjatje ishte e papranueshme për përfituesit

fqinjësore në aspekt të integrimit, janë të domosdoshme në terme politike, mirëpo në aspekt praktik IPA paraqet një instrument për të përmirësuar jetën e qytetarëve. Sa u përket raporteve politike në mes dy vendeve, nuk ekziston ndonjë çështje e hapur, andaj programi për BN ngel një mundësi të përkrah proçesin e përgatitjes së vendeve për anëtarsim në BE duke përmirësuar ekonominë dhe eliminimin e dallimeve në rajonet e tyre.

SITUATA AKTUALE

Programi për bashkëpunim ndërkufitar në mes Maqedonisë dhe Shqipërisë (2007-2013) ka qenë temë e diskutimit nga ana e palëve të interesuara. Ishte programi i parë që filloi të implementohet në Maqedoni në kuadër të instrumentit IPA; po ashtu ishte hera e parë që Maqedonia kishte rolin udhëheqës në program. Në vazhdim, ishte përvoja e parë në një program të përbashkët ndërkufitar mes Maqedonisë dhe Shqipërisë[53]. Programi ka arritur në thirrjen e tretë për propozim projekte të cilat duhet implementuar në kuadër të këtij programi. Që nga faza fillestare e implementimit lindën probleme. Delegacioni i BE vendosi të alokojë 123.000 euro nga programi CARDS që të përkrahë themelimin e SPT në Strugë mirëpo këto fonde asnjëherë nuk u shfrytëzuan.

Ministria për vetëqeverisje lokale (MVL) si strukturë operative në Maqedoni, sipas përfituesve të ndryshëm nuk e koordinon proçesin në formën e duhur; kjo është kështu, për programin për BN mes Maqedonisë dhe Shqipërisë(2007-2013). MVL ka dobësuar strukturën institucionale që merret me IPA. *De facto* ekzistojnë vetëm dy zyrtarë që ndjekin më shumë programe në të njejtën kohe, dhe kjo shakton konfuzion tek përfituesit se kush duhet kontaktuar nga zyrtarët e MVL. Fillimisht, Sektori për BE kishte më shumë të punësuar, mirëpo disa nga ato të punësuar vendosin ta ndërojnë sektorin për shkak se nuk mundeshin të përballojnë obligimet e punës. Kjo situate vën në dyshim politikën e punësimit në ministri, dhe nëse sistematizimi i stafit bëhet në formën e duhur. Kjo strukturë institucionale e ministrisë si strukturë operative, në një formë edhe pengon funksionimin e punës së SPT.

Strukturat operative janë të themeluara dhe përgjegjëse për të udhëzuar punën e SPT[54]. Që nga fillimi SPT kishte pengesa në aspekt të funksionimit. MVL u pritej të përkrah dhe asistojë punën e SPT në aspekt të themelimit të strukturës dhe mjeteve teknike të nevojshme, mirëpo që nga fillimi nuk arriti të "absorbojë" shumën e alokuar prej 123.000 euro nga programi i mëparshëm CARDS.

Problem tjetër që ndikon në efikasitetin e SPT është menaxhimi i centralizuar dhe mungesa e aftësive menaxhuese të zyrtarëve të SO. MVL i ka gjitha kompentecat mbi SPT; kjo e fundit nuk mund të ndërmerr asnjë iniciative pa mos marrë aprovim nga ministria. Ministria realizon kontabilitetin dhe menaxhon aspektet financiare të programit, ndërsa në të njejtën kohë nuk ekziston zyrtar i përshtatshëm të merret enkas me financat e SPT. MVL heziton t'i delegon kompentencat në SPT. Kur kemi parasysh numrin e vogël të stafit që ka ministria, kjo ndikon negativisht në aktivitetet/veprimet e SPT, p.sh kur një nga zyrtarët e ministrisë është në udhëtim zyrtar, detyrimet e tij nuk delegohen dikujt tjetër. Nga ana tjetër SPT duhet të pres me javë (kthimin) derisa të ndërmerr veprime.

Sipas MVL dhe Delegacionit të BE-së në Shkup, pengesat teknike janë tejkaluar. Për momentin, SPT nuk ka probleme me pagat siç ishte rasti në vitet 2009-2010, mirëpo sërish

[53] Sipas zyrtarëve të SPT, vështirësitë që lindën ishin rezultat i mungesës së përvojës, sepse ky program (konkretisht thirrja e parë) mund të konsiderohet si pilot-projekt.

[54] Neni 139.4 , Rregullativa për zbatimin e IPA

ka probleme me kompenzimet ditore të parapara për anëtarët e komisioneve të ndryshme. Kjo situatë është aktuale për më shumë se një vit e gjysëm. Tri nga komunat nuk kanë kontakt me MVL. Dy nga ata, nuk mund të themelojnë komunikim zyrtar, ndersa e treta konsideron se nuk ka nevojë të mbahet komunikim me MVL pasiqë SPT është organ që duhet kontaktuar. Komunat kanë aneksa për lidershipin institucional të ministrisë, sepse ata ose nuk organizojnë ose nuk i informojnë përfaqësuesit e komunave për trajnimet dhe zhvillimet e programit. Ata po ashtu ankohen se kanë qënë pjesëmarrës vetem në trajnimet e përgjithshme për IPA e jo në trajnime për përpilim të projekteve. Sipas përfaqësuesve të Delegacionit të BE-së dhe SPT, në të kaluarën përfituesit potencial kanë qenë të trajnuar nga CBIB (Zhvillimi institucional ndërkufitar), po ashtu kanë ekzistuar trajnime që ka realizuar GIZ, dhe të përkrahura nga Delegacioni i BE-së. Sipas SPT, para çdo thirrje ata organizojnë trajnime për përfituesit potencial, dhe ata ftohen për pjesëmarrje nëpërmjet thirrjeve publike! Thirrjet janë të hapura për çdo të interesuar. SPT e ka të ndaluar të përpilojë ftesa të veçanta për përfaqësuesit e komunave sepse ajo do të nënkuptonte trajtim të privilegjuar mbi përfituesve të tjerë dhe kjo do të rezultonte me shkelje të rregullave të IPA. SPT vlerëson se komunat janë të informuara me ngjarjet zhvillimore të IPA pasiqë përfaqësuesit e tyre marrin pjesë në komisionin e përbashkët drejtues dhe nuk mund të sqarojë pse komunat nuk aplikojnë me projekte në kuadër të këtij programi.

PËRMBLEDHJE E THIRJEVE PËR PROJEKTE

Thirja e parë për projekte– për 2007

Sipas SPT, për thirrjen e parë të programit, shuma totale për grante arriti vlerën prej 1.020.000 euro. Për aktivitetet në Maqedoni ishin alokuar 680.000 euro, ndërsa 340.000 euro për aktivitetet që duhet implementuar në Shqipëri. Nga (14) projektet e kontraktuara nga Delegacioni i BE-së, vlera e projekteve të përkrahura arrin 571.270 euro duke lënë 108.729 EUR pa shfrytëzuar[55]. Ndërsa shuma totale e fondeve të pashfrytëzuara nga Kontrata financiare me Maqedoninë për vitin 2007 arrinë shumën 1.408.729, 54 euro.

Niveli i kostos së projekteve të partnerëve nga Maqedonia, nga thirrja e parë ishte nga 25.000 deri më 49.000 euro. Për thirjen e dytë shuma u rrit në 160.000 euro; shtrirja e shumës për thirrjen e tretë dhe të tjerat duhet të rritet , që është normale dhe e pritur.

Tabela e mëposhtme tregon shumën e mjeteve të absorbuara nga thirrja e parë.

Vendi	Fondet e alokuara EUR	Absorbuara	Dallimi	Përqindja
Shqipëria	340.000			
Maqedonia	680.000	571.270	108.729	84%
Totali	1.020.000			

[55] Programi për BN i IPA funskionon në bazë të parimit të partneritetit. Shuma e mjeteve të ndara në formë të grantit për partnerët e projekteve është e barabartë. Maqedonisë, si vend udhëheqës i takon një shumë më e madhe mjetesh nga programi dhe kjo shumë mund të shfrytëzohet nga përfituesit nga Maqedonia që nuk kanë partner në Shqipëri. Problemi qëndron në faktin se gjatë proçesit të evaluimit zyrtarët e programimit nuk i procesojnë aplikimet e tilla (projektet pa partner ndërkufitar). Kjo ndikon që këto shuma të ngelin pa shfrytëzuar. Kjo përvojë u paraqit në të dy thirjet.

Thirja e dytë për projekte – për 2008

Fondet e planifikuara të "jo-absorbuara" për vitin 2007 që arrinin shumën e përafërt më 1.300.000 euro për Republikën e Maqedonisë dhe 650.000 për Republikën e Shqipërisë u ridestinuan për thirrjen e dytë, e cila e arriti shumën 3.525.000 euro të disponueshme për të dy vendet. Për shkak të vonesave në proçesin e evaluimit të aplikimeve për thirrjen e dytë 1.300.000 euro për Republikën e Maqedonisë dhe 650.000 për Republikën e Shqipërisë nuk u absorbuan. Konkretisht, që nga fillimi u humbën 45% të fondeve. Andaj, shuma e disponueshme për thirrjen e dytë ishte vetëm 1.575.000 euro. Nga kjo shumë, nga të dy vendet u absorbuan vetëm 1.286.510 euro, që paraqet vetem 82%. Republika e Maqedonisë shfrytëzoi 662.447 euro nga 900.000 euro të alokuara me program, shumë që paraqet vetem 69% të fondeve të parapara.

Vendi	Fondet e alokuara EUR	Absorbuara	Dallimi	Përqindja
Shqipëria	675.000	624.063	50.937	93%
Maqedonia	900.000	662.447	237.553	69 %
Totali	1.575.000	1.286.510	288.490	82 %

Mjetet e parapara financiare për vitet 2009, 2010 dhe 2011 u ridestinuan në thirjen e tretë në mënyrë kumulative. Shuma arrin vlerën e përafërt 2.700.000 euro. Për këtë thirrje janë pranuar 123 propozim projekte. Proçesi i evalumit do të ndodh në shtator të vitit 2012.

Si rezultat i vështirësive të përmendura më lartë, problemet që linden gjatë implementimit të programit kanë ndikuar në vendimin e Komisionit evropian që fondet e alokuara për vitet 2012-2013 të tërhiqen. Ana pozitive e këtij vendimi ishte se këto fonde sërish do të përdoren për qëllime të bashkëpunimit ndërkufitar, mirëpo nëpërmjet komponentëve të tjëra të IPA. Ky vendim do të ketë ndikim të drejtpërdrejtë tek projektet e ardhëshme, pra përfituesit potencial do të kenë më pak fonde për të shfrytëzuar.

NDIKIMI I PROGRAMIT

Efikasiteti i shfrytëzimit të fondeve duhet kuptuar si një formë e absorbimit të mjeteve të parapara në mënyrë të duhur dhe me ndikim pozitiv, duke siguruar qëndrueshmëri të projekteve të realizuara. Pra, edhe kur do të sigurohen mjetet, duhet vlerësuar se si të njejtat do të harxhohen.

Vlerësimi i Ndikimit të programit me mjete të "absorbuara" prej 571.270 euro nga thirrja e parë, nuk paraqet ndonje indikator për të analizuar Ndikimin më të gjërë, mirëpo sërish paraqet një tregues. Nga projektet e realizuara (14) për vitin 2007,pesë projekte i përkushtohen zhvillimit ekonomik, tre projekte zhvillimit të qendrueshëm të mjedisit jetësor dhe gjashtë projekte kohezionit social dhe shkëmbimit kulturor. Vlerësimi real i ndikimit të projekteve në aspekt të numrave është i vështirë. Për shembull, duhej të hulumtojmë nëse ekziston një rritje të tregtisë bilaterale në mes dy vendeve në përgjithësi ose në turizëm; për shkak të mungesës së të dhënave të besueshme, ky aspekt duhej kapërcyer. Vlerësimin e ndikimit në çështjet e mjedisit jetësor nuk mund të realizonim sepse programi, edhe pse ka qëllim të avancojë në nivel më të lartë çështjet mbi mjedisin jetësor, aktivitetet e parapara me programin kanë për qëllim të krijojnë bazë të shëndoshë për bashkëpunim dhe partneritet të ardshëm. Kohezioni social dhe shkëmbimi kulturor paraqet qëllimin e tretë të veçantë të programit dhe me analizën e vlerësimeve/përshtypjeve të grupeve të cakut mund të

përfitonim një pasqyrë mbi Ndikimin e projekteve dhe të testonim hipotezën: A paraqet IPA një inkurajim për veprime prosperuese?

Si histori suksesi nga ky program mund të përmendet projekti quajtuar "Gratë kalojnë kufijtë për ndryshim" (Women crossing borders for change) implementuar nga "Agjencioni për zhvillim lokal"(Local Development Agency) në Strugë, Maqedoni dhe "Un, Gruaja"në Pogradec, Shqipëri. Partneriteti mes këtyre dy organizatave lindi gjatë trajnimit për IPA të organizuar nga CBIB në Strugë. Bashkërisht aplikuan me një projekt në thirrjen e parë të progamit dhe aplikimi i tyre u pranua dhe u finansua nga ky program. Përveç kohezionit social dhe promovimit të trashëgimisë kulturore, me këtë projekt u promovua edhe turizmi familjar si pontecial për zhvillim ekonomik të këtij regjioni. Qytetarët e Maqedonisë që kanë përvojë në turizmin familjar iu transferuan dijen dhe përvojën sipërmarrësve potencial të Shqipërisë. Në këtë projekt u përfshinë edhe gratë nga grupet e margjinalizuara nga rajoni ndërkufitar. Përfundimisht, ky partneritet vazhdon edhe pas IPA. Të dy organizatat kanë siguruar dy projekte, njëri nga të cilët ndërlidhet me turizmin rural që është një lloj vazhdimi i projektit të përkrahur me IPA. Perceptimet pozitive nga ky projekt u reflektuan edhe në sondazhin që u realizua për qëllimet e këtij hulumtimi. Andaj, ky projekt mund të konsiderohet si një shembull i suksesshëm.

PËRFUNDIME

Kapaciteti absorbues i Maqedonisë në shfrytëzimin e fondeve IPA ngel i ulët. Nga të dyja thirrjet për propozim projekte për vitet kontraktuese 2007 dhe 2008, për përfituesit nga Maqedonia ishte potencialisht e disponueshme një shumë prej **4.289.000 euro**. Nga kjo shumë, **1.580.000 euro** u programuan për dy thirrjet e projekteve për vitet 2007-2008, ndërsa nga kjo shumë u kontraktuan vetëm projektet që arrinin shumën e **1.233.718 euro**. Pra, nga Marëveshjet financiare mes Maqedonisë dhe Komunitetit Evropian për vitet 2007 dhe 2008, Republika e Maqedonisë nuk ariti të absorbojë afërsisht **2.709.000 euro**[56]. Në përqindje, vetëm **28.8%** e fondeve të disponueshme janë absorbuar.

Ministria e vetëqeversijes lokale, që njëkohësisht është edhe koordinator edhe strukturë operative për programet BN të IPA, mbetet me staf të pamjaftueshëm. Sipas aktit për organizm dhe sistematizim në kuadër të Sektorit për BE, i cili ka tri njësi (përfshin ate për IPA), numri i stafit duhet të arij përafërsisht 13, ndërsa për momentin janë angazhuar vetëm 4 nëpunës me plotë kapacitet. Këto persona janë pika kontakti për më shumë programe në kuadër të komponentës II të IPA.

Sekretariati i përbashkët teknik në Strugë është i themeluar, dhe themelimi *per se* paraqet një hap të rëndësishëm në implementimin e programit, mirëpo sërish përballet me vështirësi në aspekt të funksionalitetit. Përfituesit e projekteve nuk kanë vërejtje mbi punën e SPT dhe bashkëpunimit të themeluar.

Komunat kanë treguar nivel të ulët të kapacitetit administrativ në aspekt të IPA fondeve. Së pari, atyre ju mungon stafi. Së dyti, ata nuk kanë njësi apo ekipë të veçantë që

[56] Të dhënat janë siguruar nga SPT – Strugë, Marrëveshjet financiare mes Maqedonisë KE nuk janë të disponueshme për publikun.

merren me IPA fonde. Së treti, ata kanë pengesa financiare të angazhojnë konsultantë për të aplikuar dhe eventualisht për të implementuar një projekt nga IPA. Vetëm komuna e Manastirit ka fituar një projekt në kuadër të thirrjes së parë për projekte.

OJQ-të kanë treguar interes dhe sukses, si në gjetjen e partnerëve ndërkufitar ashtu edhe në absorbimin e fondeve IPA. Nga dy thirrjet, nga 22 projektet e financuara, OJQ-të janë të përfshira si implementues ose partnerë të projekteve në 21 projekte.

U themelua **komunikim shoqëror** mes qytetarëve të vendeve fqinje. Bazuar në përgjigjet që morrëm në anketë mund të përfundohet që komunikimi është i themeluar, veçanërisht në aspekt të kohezionit social dhe shkëmbimit kulturor. Sipas të anketuarve, Ndikimi social ishte i kosiderueshëm.

Shembulli i suksesit: "Gratë kalojnë kufijtë për ndryshim" paraqet një histori suksesi, sepse si rezultat i projektit të implementuar në kuadër të kompontës për BN mes Maqedonisë dhe Shqipërisë, të dy organizatat partnere kanë krijuar një partneritet të plotë.

LITERATURA E SHFRYTËZUAR

Absorption of Structural and Cohesion Funds: lessons learnt for the future cohesion policy of the EU, European Parliament, WORKING DOCUMENT, Committee on Regional Development, Rapporteur: Michael Theurer, 2011

Accessing Integration**,** Problems and Solutions to Adapting IPA in Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Macedonia, European Movement Albania (EMA)

Council Regulation (EC) No.1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA)

COMMISSION REGULATION (EC) No 718/2007of 12 June 2007implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)

COMMISSION REGULATION (EU) No 80/2010 of 28 January 2010 amending Regulation (EC) No 718/2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)

European Union Public Finance, Fourth Edition, European Commission © European Communities, 2008

European Institute of Romania – Pre-accession impact studies III, Study no. 1, Analysis of Absorption Capacity of the EU Funds in Romania

Horvat Andrej, Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession, WIFO Working Papers, No. 258 , August 2005

Gjeorgjievski Mate, the Instrument for Pre-Accession Assistance: The path to a Successful start, Using IPA and Other EU Funds to Accelerate Convergence and Integration in the Western-Balkans, Budapest 2008

IPA Cross-border Programme 2007-2013 Republic of Macedonia – Republic of Albania

Knezevic Ivan, Absorption Capacity of Serbia for Use of EU Funds: Practical Lessons from Slovakia, European Movement of Serbia, Belgrade, July 2010

Lezaic Kristijan, Cross Border Cooperation as an instrument of EU regional policy, case study: Croatia, Nice, May 2010

Mrak, Mojmir & Tilev, Dragan, Absorption for EU pre-accession funds: concept and implications for Kosovo, April, 2008, Prishtina

Mrak, Mojmir& Uzunov, Vanco, EU Development Funds and The Republic of Macedonia, May, 2005, Skopje, Macedonia

Pre-accession financing for Bulgaria and Romania: What lessons can be learned for future enlargement? European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department D, Budgetary affairs, Study, 2011

Intervistat

Antic Martina, Udhëheqës i njësisë për implementim të IPA, Pikë kontakti për programin për bashkëpunim ndërkufitar mes Maqedonisë dhe Shqipërisë, Ministria për vetëqeverisje lokale, Shkup, Maqedoni

Bytyqi Fatmir, Drejtor ekzekutiv, Oda Ekonomike e Maqedonisë Veriperëndimore, Shkup, Maqedoni

Dimoska Aleksandra, Këshilltar për zhvillim ekonomik lokal, Komuna e Kërçovës, Maqedoni

Jahja Faton, Udhëheqës i Departamentit për zhvillim ekonomik lokal, Komuna e Gostivarit, Maqedoni

Jajçari Eleni, Drejtues projekti, Asociacioni “Un, gruaja”, Pogradec, Shqipëri

Odai Irfan, Udhëheqës sektori, Zhvillimi ekonomik lokal, Komuna e Tetovës, Maqedoni

Popovska Jasmina, Drejtor ekzekutiv, Agjencioni për zhvillim lokal– Strugë, Maqedoni

Sager Ingrid, Udhëheqës i Operativës II, Delegacioni i Bashkimit Evropian, Shkup, Maqedoni

Scialla Paolo, Menaxhues projekti, Zyra e të dërguarit special të BE-së, Delegacioni i Bashkimit Evropian, Shkup, Maqedoni

Tolevski Goce, Udhëheqës i Sekretariatit të përbashkët teknik, Strugë, Maqedoni

Mr. Mate Gjorgjievski, Mr. Mila Stankoviq:

FONDET IPA NË MAQEDONI: POTENCIALI DHE KUFIZIMET PËR ZHVILLIM REGJIONAL

Parathënie

Qëllimi i këtij punimi është përpjekje të bëhet vlerësim dhe përmbledhje kritike mbi nivelin e efikasitetit të Maqedonisë në shfrytëzimin e asistencës nga BE për zhvillim rajonal, për zhvillim të përgjithshëm ekonomik dhe për përmirësim të kapaciteteve administrative në procesin e politikbërjes. Vlerësimi është i kufizuar për shkak të mungesës së treguesve real kuantitativ, për shkak se përveç aksit prioritar për Asistencë teknike, shfrytëzimi konkret i fondeve të BE-së për projektet e aksit prioritar të Transportit dhe mjedisit jetësor ende nuk kanë filluar.

Në mungesë të të dhënave për absorbimin e fondeve të IPA nga Programi Operacional për Zhvillim Rajonal (Operational Programme for Regional Development - OPRD), fokusi i këtij studimi është në vlerësimin kualitativ, p.sh impakti i fondeve të shfrytëzuara të BE-së në administratë dhe politikat. Konkretisht, efektiviteti i fondeve IPA për zhvillim rajonal nuk mund të vlerësohet në bazë të impaktit të përgjithshëm në zhvillimin socio-ekonomik, por duhet bërë nëpërmjet vlerësimit të strategjive operacionale dhe objektivave specifike të definuara në programin operacional për çdo aks prioritar, si dhe duke vlerësuar për së afërmi strukturën operative në kontekst të përgjitshëm politik, ekonomik dhe institucional për absorbimin e këtyre fondeve.

Rrjedhimisht, vlera e shtuar e strategjisë paraqasëse të BE-së dhe asisntenca paraqasëse IPA e fundit që do ti paraprijë Politikave të Kohezionit të BE-së – mbështetet logjika e politikës për shfrytëzimin e fondeve paraqasëse të BE-së. Arsyja e politikës paraqasëse është të jap një efekt të rëndësishëm të kohezionit në mes komuniteteve administrative, sociale dhe ekonomike dhe të themelojë një bashkëpunim gjithëpërfshirës me kompentenca të ndara, si dhe një sinergji (synergy) të vërtetë të mjeteve dhe cilësi në transformimet politke (e udhëhequr nga BE) të cilat duhet ndërmarrë me zell nën një pronësi politike të qartë dhe të përkushtuar.

Duke mos nënvlerësuar rëndësinë e jashtëzakonshme të OPRD në krijimin të një konstrukcioni gjithëpërfshirës dhe të parimeve kryesore të një sistemi krejtësisht të ri për planifikim, programim, monitorim dhe evaluim të fondeve të BE-së, për të cilat edhe pse ka përparim, akoma duhet mësuar; ky dokument do të nënvizojë edhe nevojën e plotësimit të këtij qëllimi të rëndësishëm – të kërkohet përforcim i vlerës së investimit publik në përgjithësi, duke ndikuar në zhvillimin socio-ekonomik dhe të përforcojë konkurueshmërinë e ekonomisë së Maqedonisë.

2. Programi operacional/operativ për zhvillim regjional: një vegël për përforcimin e kapaciteteve administrative apo më shumë?

2.1 Të dhëna të përgjithshme

Duke mos pasur qëllim të elaborojmë gjithë proçesin e ndërlikuar të krijimit të kornizës ligjore dhe institucionale nëpërmjet të cilës fondet e IPA, kompontës III – Zhvillimi regjional mund shfrytëzohen, më poshtë është prezantuar një kronologji e të ariturave në raportet Maqedoni – BE në kontekst të instrumentit për asistencë paraqasëse IPA (komponenta III) :

- Miratimi i Marrëveshjes Kornizë mes Qeverisë së Republikës së Maqedoniës dhe Komisionit Evropian në lidhje me asistencën financiare në kuadër të Kornizës për implementim të asistencës nën IPA, shkurt 2008
- Delegimi i kompetencave për menaxhim të IPA komponentës për Zhvillim rajonal nga BE në autoritetet nacionale, korrik 2009
- Nënshkrimi i Marrëvshjes financiare për Programin operativ shumëvjetor për Zhvillim Rajonal 2007-2009 (OPRD), nën komponentën III, shtator 2009
- Marrëveshja për modifikim të Marrëveshjes Financiare për Programin operativ shumë-vjetor për Zhvillim Regjional për asistencën komunitare, nga IPA (OPRD 2010 – 2011), janar 2011

Programi operativ për zhvillim rajonal është dokument bazë programues për alokimin e IPA fondeve dhe definimin e kushteve për dhënien e përkrahjes në lëminë e Transportit dhe instrastrukturës së mjedisit jetësor, i zhvilluar si paraardhës i fondeve strukturore dhe të kohezionit të BE-së.

Qëllimi strategjik i planit operativ është të përkrah kushtet për zhvillim të qëndrueshëm nëpërmjet përmirësimit të infrastrukturës së transportit dhe mjedisit jetësor duke u fokusuar në:

- Përmirësimin e qasjes dhe sigurisë së lidhjeve mes vendeve fqinjë duke modernizuar infrastrukturën e transportit gjatë aksit transnacional (korridoreve VIII dhe X)
- Të përkrah zhvillimin rajonal duke ofruar kushte për mjedisin, të nevojshme për jetë cilësore dhe zhvillim ekonomik, duke arritur pajtueshmëri me legjislacionin pozitiv nëpërmjet investimeve nëinfrastrukturë

OPRD bazohen në Kornizën për koherencë strategjike 2007-2013 (SFC) një dokument strategjik që i ndërlidh gjitha prioritetet e Republikës së Maqedonisë me ato të BE-së. OPRD i cakton prioritetet për financim dhe kriteret përzgjedhëse për dy sektorë të ndryshëm – Transport dhe mjedisit jetësor, andaj paraqitet një qasje e kombinuar në trajtimin e dy strategjive kyçe në një veprim “one take”.

Përbëhet nga katër akse prioritare që përmbajnë masa dhe veprime të përshtatshme të cilat paraqesin bazë të veprimeve të prekshme të parapara në të ashtuquajturën Forma

për identifikim të operacioneve (FIO)[57]. FIO janë zhvilluar dhe dakorduar në bashkëpunim të ngushtë mes Srukturës Operative dhe Komisionit evropian dhe paraqet një bazë juridike për projektet konkrete dhe kontratë që duhet financuar me fondet e OPRD.

Akset prioritare dhe masat janë prezantuar në tabelën e mëposhtme:

Tabela 2-1 OPRD 2007-2009 akset prioritare

Aksi prioritar 1. Kompletimi i autostradës së korridorit X; - Masa 1.1 – Avancimin i lidhjeve të pakryera përgjatë korridorit X në autostradë
Aksi prioritar 2. Avancimi dhe modernizimi i infrastrukturës së transportit; - Masa 2.1 Përmirësimi i infrastrukturës hekurudhore përgjatë Rrjetit kryesor rajonal të Evropës Juglindore - Measure 2.2 Përmirësimin e infrastrukturës rrugore përgjatë Rrjetit kryesor rajonal të Evropës Juglindore
Aksi prioritar 3. Përmirësimi i infrastrukturës së mjedisit jetësor; - Masa 3.1 Themelimi i infrastrukturës dhe trajtimi i ujrave të ndotura që i përmbushën kërkesat e BE-së - Masa 3.2 Themelimi i një sistemi të qëndrueshëm për menaxhim të mbeturinave
Aksi prioritar 4. Asistenca teknike(AT) - Masa 4.1 Administrimi i zbatimit të Programit Operativ - Masa 4.2 Përgatitja e projekteve dhe programeve investuese

Burimi: OPRD 2007-2009

Siç u përmend më herët, OPRD 2007-2009 pësoi ndryshime me qëllim të shtimit të mjeteve financiare për vitet buxhetorë 2010-2011 dhe shuma financiare e programit në këtë moment arrinë vleren prej 128 milion euro. Shuma ngel e ulët nese kemi parasysh sektorët që përkrah dhe strategjine e përgjithshme për përkrahje të kushteve për zhvillim të qëndrueshëm. Pjesa e mbetur, afërsisht 100 milion euro nga harxhimet publike që përfshinë alokimet financiare për vitetet buxhetore 2012 dhe 2013, duhet të alokohet dhe programohet.

[57] Informacionet e përmendura janë siguruar nëpërmjet intervsitave të kryera me zyrtarët e Strukturës Operative, të cilët preferuan të ngelin anonim.

Zarfa financiare për komponentën III të IPA, e alokuar në OPRD 2007-2009 dhe modifikimet e pësuar me OPRD 2010-2011 prezantohet në tabelën e mëposhtme:

Tabela 2-2 alokime financiare për OPRD 2007-2009 dhe 2010-2011

Vitet 2007-2011	Totali i shpenzimeve publike (€) (1)=(2)+(3)	Shpenzimet publike (€)		Niveli i ko-financimit nga IPA (%) (4)=(2)/(1)
		Kontributi i Komunitetit(IPA) (€) (2)	Kontributi nacional publik* (€) (3)	
Aksi prioritar 1	52.941.180	45.000.000	7.941.180	85%
Masa 1.1	52.941.180	45.000.000	7.941.180	85%
Aksi prioritar 2	25.383.062	21.575.600	3.807.462	85%
Masa 2.1	25.383.062	21.575.600	3.807.462	85%
Masa 2.2	0	0	0	
Aksi prioritar 3	43.918.124	37.330.400	6.587.724	85%
Masa 3.1	38.626.591	32.832.600	5.793.991	85%
Masa 3.2	5.291.533	4.497.800	793.733	85%
Aksi prioritar 4	6.228.240	5.294.000	934.240	85%
Masa 4.1	1.870.002	1.589.500	280.502	85%
Masa 4.2	4.358.237	3.704.500	653.737	85%
Totali Viti 2007-2011	128.470.606	109.200.000	19.270.606	85%

Burimi: Vendimi i Komisionit Evropian (04/11/2010) për ndryshimin e Vendimit C(2007)5721 për adoptimin e programit operacional shumëvjetor "Zhvillimi Raional" për asistencë komunitare nga Instrumenti për asistencë paraqasëse për komponentën e Zhvillimit rajonal në Republikën e Maqedonisë.

Investimi më i madh i dalur nga ky program i dedikohet sektorit të transportit, në të cilën koncentrohet gati 61% e asistencës së përgjithshme. Raporti i distrubuimit të mjeteve në mes akseve prioritare Transport dhe Mjedisit jetësor, duke përjashtuar këtu Asistencën teknike, është 63-36. Masat në askin e Transportit janë të përqëndruara në avancimin dhe modernizimin e rrugëve dhe hekurrudhave, duke përfshirë edhe një projekt për ndërtimin e një rruge përgjatë korridorit X – ndërtimin e pjesës Demir Kapi – Smokvica.

Në aspekt të mjedisit jetësor, prioritet paraqet mbështetja e ndërtimit të një infrastrukture për mbledhje dhe trajtim të ujrave si dhe aktivitetet e deponimit të mbeturinave. Qëllimi është të ndërtohet një infrastrukturë që është në pajtueshmëri me kriteteret e definuara në legjislacionin e Bashkimit Evropian. Një projekt madhor për trajtimin e ujrave (Wastewater Treatment Plant in Prilep) është planifkuar të implementohet në kuadër të periudhës programuese.

OPRD parashikon vetëm dy projekte madhore në infrastrukturë, nga një në çdo lëmi:

- ***TRANSPORT: Përfundimi i autostradës në Korridorin X pjesa Demir Kapijë-Smokvica***
- ***MJEDISIT JETËSOR: Ndërtimi i një sistemi për mbledhjen dhe trajtimin e ujrave në Prilep***

Ekzistimi i vetëm dy projekteve madhore në infrastrukturë në kuadër të OPRS rrjedh nga realitetet e ndryshme që ekzistojnë në fushën e transportit dhe mjedisit jetësor. Projekti i Korridorit X mund të konsiderohet si një kontinuitet i investimeve të tashme dhe të kaluara, dhe vlera e shtuar në aspekt të BE-së gjendet në nevojën për përmirësim të lidhjeve infrastrukturore dhe kohezionit në mes vendeve anëtare të BE-së dhe fqinjëve në rajone. Nga ana tjetër, prioriteti në fushën e mjedisit jetësor konsiderohet si një projekt madhor i shkallës më të ulët (*Ndërtimi i një sistemi për mbledhjen dhe trajtimin e ujrave në Prilep)*. Kjo ndodh për shkak të mungesës së projekteve reale në infrastrukturën e mjedisit jetësor dhe, rezultoi në nivel të ulët të fondeve të alokuara që arrinin vetëm 20% të fondeve për këte aks prioritar të këtij programi. Në rastin e mjedisit jetësor, duke qenë tradicionalisht vend në të cilin buxhetet nacionale dhe komunale janë të ulët, mungesa e kapacitetit financiar, veçanërisht të komunave, paraqet një arsye të rëndësishme për të pasur vetëm një projekt madhor në fushën e mjedisit jetësor.

Andaj, iu kushtua rëndësi disa projekteve të reja që do të krijonin një listë të intervenimeve adekuate në zhvillimin e infrastrukturës së transportit dhe mjedisit jetësor. Kjo listë më vonë do të paraqiste një bazë të shëndoshë për implementimin e prioriteteve në periudhat e ardhshme programuese, e cila gjithëashtu duhet të shkoj paralelisht me planifikimin nacional financiar.

I papritur është fakti që aksi për Konkurencë Rajonale, i cili do të kishte për qëllim të forcojë ekonominë e Maqedonisë dhe veçanërisht të zhvillojë ndërmarrjet e mesme dhe të vogla, është lënë jashtë OPRD për periudhën programuese 2007-2011. Pa paragjykuar nevojën për zhvillim të infrastrukturës (transportit dhe mjedisit jetësor) në Maqedoni si një parakusht kryesor për zhvillim ekonomik, heqja e "Konkurrencës Regjionale" mund të shikohet si disavantazh për qëllimet strategjike të OPRD dhe një pengesë për komunitetin e biznesit në Maqedoni. Pikëpamjet e Komisionit Evropian dhe autoriteteve nacionale që ishin në fazën fillestare të programimit, në fazën e ardhsme duhet të rishikohen dhe të fokusohen në qëllimet për përforcimin e kapacitetit absorbues, që në një kuptim mund të arrihen me projektet për konkurencë rajonale se sa në projektet e mëdha të infrastrukturës.

Edhe përskaj përpjekjeve të mëdha për themelimin e Strukturës Operative, e cila do të paraqiste një sfide edhe më të madhe po të ishte vendosur edhe nën-komponenta e Konkurrencës Raionale, edhe pse dominon opinioni se administrata e Maqedonisë nuk është e përgatitur të administrojë edhe një aks prioritar, sipas autorëve të këtij punimi, është humbur një mundësi e artë ose së paku të diskutohet mundësi e vendosjes së këtij aksi gjatë modifikimit të planit PO.

Sipas përvojës të fituar nga ushtrimet e programimit, mund të konkludohet se koha e kaluar dhe mungesa e fondeve për përgatitjet teknike, trajnimi i përfituesve finalë dhe krijimi i

kushteve për shfrytëzim të aksit për Konkurrencë Rajonale, mund të ketë pengesa dhe vonesa në programimet për vitin 2013 e tutje, në kohën kur planifikohet ky aks të përfshihet[58].

2.2 Organizmi institucional – Sistemi vs. rezultatet

Fondet për Zhvillim Rajonal të IPA në Republikën e Maqedonisë implementohen nën të ashtuquajturin Sistem i decentralizuar i implementimit (SDI)[59] me kontrolla paraprake (ex-ante) të institucionalizuara me Delegimin e kompetencave menaxhuese nga BE në autoritetet vendore[60]. Baza juridike e këtij sistemi gjendet në Marrëveshjen korrnizë në mes Qeverisë së vendit dhe Komisionit evropian[61] e cila ka fuqinë e një traktati ndërkombëtar dhe ka epërsi mbi ligjet e vendit.

SDI paraqet një sistem nacional të implementimit, i udhëhequr nga një rrjet i themeluar nga trupat/organet nacionale dhe strukturat që kanë përgjegjësi për menaxhim të mirëfilltë financiar të fondeve të BE-së në vend[62], siç janë:

Koordinatori Nacional i IPA (National IPA Coordinator -NIPAC)

Koordinatori Strategjik për komponentët III dhe IV të IPA (Strategic Coordinator for IPA components III and IV - SC)

Zyrtari i autorizuar për akreditim (Competent Accrediting Officer - CAO)

Zyrtarin nacional për autorizim (National Authorizing Officer - NAO)

Fondi Nacional (National Fund – NF)

Struktura operative për zhvillim rajonal (Operating Structure for Regional Development)

Organi për revizion (Audit Authority)

Funskionet e katër zyrtarëve[63] në listë janë të realizura nga përfaqësues (individual) qeveritar të përcaktuar për funksione përkatëse. Derisa Koordinatori Nacional për IPA (NIPAC) posedon mandat të sigurojë përcaktimin politik dhe koherencë në mes strategjisë së vendit për aderim në BE dhe shfrytëzim të fondeve të BE-së, Koordinatori strategjik SC ka për detyrë të përpilojë Kornizën Strategjike për Koherencë (Strategic Coherence Framework) [64] dhe të sigurojë një koordinim mes komponentëve për Zhvillim Rajonal dhe Zhvillim të

---

[58] Sa për ilustrim krahasimor, Kroacia ka paraparë Program opertiv për kokurrencë rajonale që nga fillimi i asistencës IPA, e cila i parashikon dy prioritetet me masat e nevojshme me një shumë të destnuar prej 64 milion euro :
Përmirësimi i potencialit zhvillimor në rajonnet e vonuara në zhvillim, që përkrah themelimin dhe zgjerimin e ndërmarrjeve të vogla duke ofruar një infrastrukture cilësore të biznesit në rajoonet më pak të zhvilluara të vendit.
Përforcimin e konkurrueshmërisë së ekonomissë kroate, që përfshin masa për përmirësimin e mejdisit biznesor (që siguron zhvillimin e klasterëve dhe zhvillimin e E-tregtisë) dhe Transferimin e teknologjisë dhe shërbimeve përkrahëse për themelimin e bizneseve të zbatuara në dituri (përkrah bashkëpunimin e bizneseve dhe trajnimin e qendrave për hulumtim)

[59] Në pajtueshmëri me kriteret për akreditim të parapara në Aneksin e Rregullativës për implemetimin e IPA, Rregullativa e Komisionit No718/2007.

[60] Delegimi i kompetencave menaxhuse nga autoritetet e BE-së në autoritetet e vendit, për komponentën e Zhvilimit Rajonal ndodhi në korrik 2009.

[61] Marrëveshja kornizë mbi rregullat për bashkëpunimin në lidhje me asistencën financiare të KE dhënë Republikës së Maqedonisë në kuadër të implementimit të asistencës nën instrumentin për asistencë paraqasëse (IPA) u nënshkrua me 30 tetor 2007, ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" Nr 18/2008, 5 Shkurt 2008).

[62] Për më shumë, Dekreti për përcaktimin e marrëdhënieve të përbashkëta në mes organeve dhe strukturave të menaxhimit të decentracilzuar të katër komponentëve nën instrumentin e BE-së IPA ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë", Nr.132, 21 Tetor 2008).

[63] Neni 22-25, Rregullativa e Komisionit No718/2007 (IPA IR).

[64] Më shumë: http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/SCF%20f.draft%2031.07.2007.pdf

Resurseve Njerëzore në kuadër të IPA. Zyrtari nacional për autorizim (NAO) është i akredituar nga Zyrtari i autorizuar për akreditim, dhe ka për detyrë të bëjë menaxhimin financiar të fondeve të BE-së dhe të ligjshmërisë dhe rregullshmërise së transaksioneve gjegjëse. NAO njëkohësisht është edhe kryesues i Fondit Nacional [65] i cili kryen edhe funskionin e Zyrtarit për çertifikim për fondet e Zhvillimit Rajonal të IPA. Organi për revizion është një trup i pavarur i cili ka përgjegjsi kontrollin e funksionimit dhe efektivitetit të sistemit në përgjithësi. Të gjitha organet e përmendura luajnë role të rëndësishme në kontrollimin dhe menaxhimin e sistemit të fondeve për Zhvillim Rajonal të IPA, megjithëatë Struktura Operative e ka përgjegjsinë me të madhe.

Struktura Operative për Zhvillim Rajonal[66] paraqet një grup organesh që menaxhojnë Programin Operativ për Zvhillim Rajonal. Sektori për financim qendror dhe kontraktues (CFCD)[67] bashkë me njësitë për IPA në Ministrinë e Transportit dhe të komunikacionit dhe Ministrinë të mjedisit dhe planifikimit hapsinor përbën strukturën operative. Në të njëjtën kohë CFCD është kryesuese e Strukturës Operative dhe Organ për autorizim për fondet IPA në kuadër të komponentës për Zhvillim Regjional dhe si e tillë ka përgjegjsi për tenderimin, kontraktimin dhe pagesat e projekteve nga fondet e BE-së.

Po ashtu, CFCD është përgjegjëse për implementimin e përgjithshëm të fondeve të financuar nga IPA në vend. Ka përfshirje horizontale në proçesin e implementimit të fondeve të BE-së dhe është përgjegjëse për të gjitha komponentët (IPA) të implementuara në kuadër të SDI. Për momentin në CFCD janë të punësuar njëzet e katër (24) punëtorë që menaxhojnë tri programe operative duke përfshirë edhe këtë Program Operativ. Ministritë përkatëse janë përgjegjëse për programimin e fondeve për Zhvillim Rajonal dhe implementimin ditor dhe monitorimin e projekteve në lëmitë e tyre. Në Strukturën Operative Ministria e Transportit dhe lidhjeve dhe Ministria e mjedisit dhe planifikimit hapsinor kanë destinuar nga tetë nëpunës shtetëror[68] . Zyrtarët e autorizuar për menaxhim të programit, në CFCD dhe ministritë përkatëse janë relativisht të rinjë dhe entuziast, të rinjë në botën e menaxhimit të fondeve të jashtme të asistencës. Rrjedhimisht, është evidente se organet programuese kanë mungesë kronike të stafit, derisa një ekip me 40 punëtorë menaxhojnë Programin me afërsisht 130 milion euro.

Po ashtu nuk mund të anashkalohet ngarkesa burokratike në SDI. Gjitha nga trupat dhe strukturat e përmendura më sipër janë të ndërlidhura me një gamë marrëveshjesh ndër-departamental të cilat rregullojnë aspekte të ndryshme të ndërveprimit dhe bashkëpunimit në kuadër të sistemit. Për shembull, Zyrtari Nacional për Autorizim ka definuar raportin me Strukturën Operative në të ashtuquajturit Marrëveshje Operative, ndërsa CFCD si organ udhëheqës i Strukturës Operative i ka shfrytëzuar këto Marrëveshje për të deleguar disa detyrime në ministritë. Kur kemi parasysh edhe numrin e madh të Manualeve dhe procedurave interne për çdo aktor të involvuar në proçes, lehtë mund të vërtetohet se pse gjërat lëvizin shumë ngadalë. Mbi gjitha kemi edhe kontrollin paraprak (ex-ante) që realizon Delegacioni i BE-së në Shkup, në përputhje me Aneksin II të Vendimit për Delegim të kompentecave udhëheqëse. Sipas këtij vendimi, proçesi i tenderimit dhe kontraktimit në çdo faze duhet të merr aprovim nga Delegacioni i BE-së, i cili disa herë i shton 3-4 muaj proçesit.

[65] Neni 26 nga Rregullativa e Komsionit (EC) No718/2007 (IPA IR)
[66] Neni 28 nga Rregullativa e Komsionit (EC) No718/2007 (IPA IR)
[67] http://cfcd.finance.gov.mk/
[68] Këto numra janë të vlefshëm për periudhën e përgaditjes së këtij studimi, dhe janë siguruar nga një zyrtar i SO.

2.3 Strategjia edhe parimet

2.3.1 Transporti

Programi operativ për zhvillim rajonal 2007-2011 është hapi i parë modest drejtë shfrytëzimit të IPA fondeve të kaptinës III për përmirësimin e infrastrukturës së transportit gjatë arterieve kryesore që kalojnë në territorin e Maqedonisë,veçanërisht korridoret Pan-evropiane X dhe VIII, të definuara nga Grupi i nivelit të lartë për zgjërim të rrjeteve transportuese Trans-evropiane (TEN-T) drejt vendeve dhe rajoneve fqinje edhe nga studimi REBIS Studimi regjonal i infrastukturës Ballkanike (Regional Balkan Infrastructure Study). Të dy korridoret janë të përfshira në rrjetin gjithëpërfshirës të SEETO[69] që është paraparë në verzionit e ndryshuar të manualit për rrjetet TENT-T[70].

Në përgjithësi, sa i përket fushës së transportit, Strategjia e Programit operativ është e definuar saktësisht, ajo ka për qëllim zhvillimin e dy korridorëve në Maqedoni, të cilët paraqesin njëkohësisht interesin e lartë strategjik dhe nacional, prioritetet rajonale[71] dhe rrjedhimisht i rëndësisë Evropiane. Sipas prioriteteve nacionale dhe ato të BE-së, Programi operativ për sektorin e transportit fokusohet në zhvillimin e lidhjeve dhe ndërveprueshmërinë në mes rrjetëve nacionale dhe rajonale TEN-T, si dhe në përmirësimin e parametrave hekurrudhorë siç janë shpejtësia dhe siguria.

Nësë kemi parasysh fondet të disponueshme të kufizuara, PO me të të drejtë e përqendron fokusin në përfundimin e autostradës së Korridorit X, i cili i arriti standardet e autostradës në nivel të 84%. Me qëllim të zbatimit të objektivave strategjike për një kohezion më të mirë me vendet anëtare të BE-së dhe vendet fqinjë në rajon, aksi i dytë prioritar i përkushtohet avancimit dhe modernizimit të infrastrukturës së transportit. Megjithëate, për dallim nga Programi operativ për zhvillim rajonal (POZhR) 2007-2009, i cili parashikonte zhvillimin rrugor të Korridorit VIII si dhe hekurudhat e korridorëve X dhe VIII, POZhR për vitet 2010-2011 përqëndrohet në të dytën, duke i përjashtuar gjitha fondet për korridorin (rrugor) VIII.

Kjo është e kuptueshme deri në një shkallë kur kemi parasysh zvhillimet në politikën e trasportit të BE-së dhe vizionet e përfshira në Librin e Bardhë të BE-së për Transportin 2011[72], në të cilin kemi fokusim në transportet që janë “miqësorë ndaj mjedisit jetësor”, veçanërisht kujdes i është kushtuar zhvillimit të sistemit hekurrudhor ndërveprues në Evrope.

Po ashtu, asnjë nga proejktet me prioritet për rrjetet TEN-T nuk bën pjesë në infrastrukturën rrugore, ndërsa Programi operativ i Kroacisë po ashtu përkrah vetëm projekte hekurudhore dhe udhëve ujore. Megjithëatë, kushtet e vërteta të rrjetit rrugor në Maqedoni

---

[69] Sipas Marrëveshjes për zhvillim të Rrjetit transportues kryesor të Evropës juglindore të nënshkruar në vitin 2004, Rrjeti transportues (kryesor) rajonal për Evropën juglidore sot njihet si “ Rrjeti gjithpërfshirës SEETO”

[70] Propozim regullorja për udhërëfyesin e zhvillimit TEN-T (KE), në të cilin Rrjeti gjithpërfshirës SEETO është i përfshirë në hartat e rrjetit gjithëpërfshirës TEN-T në Evropën juglindore.

[71] Zhvillimi i korridorëve VIII dhe X, si pjesë e definuar e rrjetit gjithëpërfshirës të transportit të SEETO, monitorohet për së afërmi nga Observatori transportues i Evropës Juglindore (SEETO), i themeluar në v.2005 me zyrë rajonale në Beograd, i cili ka për qëllim të lehtësojë zbatimin e dispozitave të Memorandumit për mirëkuptim, që kanë për qëllim të përmirësojnë dhe modernizojnë rrjetin për zhvillim ekonomik dhe social, të promovojë bashkëpunim mbi zhvillimin infrastrukturës primare dhe sekondare të rrjetit multimodal dhe promovimin e kapaciteteve lokale në implementimin e programeve investuese, menaxhimin dhe mbledhjen e të dhënave dhe analizave të ndryshme.

[72] Udhërëfyesi drejt një Zone të vetme të transportit evrpian – Drejtë një sistemi transportues konkurrent dhe efikas, COM COM(2011) 144 final

dallohen dukshëm nga standardet Evropiane apo të TEN-T, për arsye se strategjitë dhe veprimet (me politika) duhet të përshtaten, duke mos devijuar shumë nga trendet evropiane.

Pra, duhet të bëhet e qartë se rrugët të cilat sigurojnë pjesën më të madhe të shërbimeve të transportit, do të vazhdojnë të luajnë rol të rëndësishëm në ekonominë nacionale. Andaj, vlerësojmë se është tepër e rëndësishme gjithë akset kryesore transportuese në Maqedoni, parasegjithash ndërkombëtaret, të kenë konditë të duhur si parakusht për të qenë atraktive për transportuesit ndërkombtar dhe të risin në përgjithësi konkurrencën.

Debati i pafund rrugë vis-à-vis hekurrudhë mund të rifillojë sërish pasiqë dështoi plani i Qeverisë të jep koncesion për ndërtimin e pjesëve të autostradës së Korridorit VIII, ashtu që me qëllim të plotësimit të zbrastirës investuese, ekziston mundësia Qeveria të provojë të sigurojë mjetet nga IPA në periudhën e ardshme programuese. Mundësia që të përfshihet kjo në Programin Operativ varet nga niveli i përgatitjes së projekteve rrugore dhe deri në një shkallë, në aktorët e ndryshëm të involvuar nga ana e Komisionit Evropian të cilët preferojnë të zgjedhin njërin nga opsionet varësisht nga stadi i zhvillimit të periudhës programuese[73]. Megjitëatë, kjo do të varet në masë të madhe nga qëllimet e qarta dhe vizionint të Qeverisë, e cila në të kaluarën ka hezituar të identifikojë projektet dhe prioritetet në sektorin e transportit si dhe instrumentet dhe burimet financiare të projekteve publike[74].

Duke mos paragjykuar transportet tjera, intervenimet në sektorin e hekurrudhave dhe transportit inter-modal në të cilat mungojnë lidhje të rendesishme infrastrukturore, derisa potenciali i tyrë është i shfrytëzuar në minimum, ndërsa cilësia e shërbimeve është e kufizuar, janë plotësisht të nevojshme dhe të arsyeshme që të risin kërkesën dhe kontributin e këtij transporti në treg [75] paraqet një prioritet të lartë në Strategjinë e transportit nacional, e cila e bën të pranueshëm Programin Operativ. Po ashtu ekziston konsistencë sa i përket transportit intermodal dhe multimodal. Faktikisht, Strategjia Nacionale e Transportit e indentifikon zhvillimin e kësaj fushe në fazën e pamjaftueshme zhvillimore (mungesa e terminaleve, mjeteve tjera (fizike) dhe lehtësime që mund të stimulojnë rritje), ndërsa nëpërmjet IPA, hapi i parë që e trajton këtë çështje paraqitet në dhënien e asistencës në kuadër të projektit për Asistencë Teknike "Përgatitja e studimeve për zvhillimin e nyjeve strategjike të transportit multimodal" i cili pritet të kontraktohet dhe në bazë të të cilit mund të zvhillohen projektet e ardhshme investuese.

Edhe pse rezultatet e vlerësimit tregojnë se Programi operativ është konsistent dhe në linjë me prioritetet nacionale të transportit dhe me Kornizën për koherencë strategjike, ai po ashtu është në përputhje me dokumentet relevante dhe strategjike të BE-së:

Drejtimet strategjike të Komunitetit për kohesion ekonomik, social dhe teritorial 2007-2013,si prioritet të parë e cakton "përmirësimin e atraktivitetit (të vendeve anëtare, rajoneve dhe qyteteve) përmes përmirësimit të qasjes, duke siguruar cilësi të përshtashme dhe niveli të shërbimeve, dhe duke mbrojtur mjedisin jetësor";

[73] Invervistë me zyrtarë administrativë të Maqedonisë dhe të Delegacionit të BE-së në Shkup

[74] Në shumë takime në zyrtarëve të Maqedonisë dhe të Drejtoratit Gjeneral për Zhvillim Rajonal, u shprehën shqetësime mbi qasjen fleksibile dhe ndryshimin e prioriteteve të IPA nga Qeveria e Maqedonisë (burimi: raportet të mbrendshme dhe proçesverbalet nga takimet e Nënkomitetit për transport, energjetike, Mjedisit jetësor dhe zhvillimit rajonal në kuadër të Marëveshjes për stabilizim dhe asociim.)

[75] Si rezultat, kemi shërbime të kufizuara dhe mungesë të infrastrukturës që e lidh vendin me Shqipërinë dhe Bullgarinë

Qëllimet e Strategjisë së Lisbonës, përfshinë "qendrueshmëri makroekonomike dhe financiare" dhe "ekonomi të gjelbërt"

Libri i bardhë i Komisionit Evropian (2011), thekson se "nuk është i mundhshëm asnjë ndryshim i konsiderueshëm në transport pa përkrahje nga rrjeti përkatës dhe përdorimi me më shumë intelegjencë".

2.3.2 Mjedisi jetësor

Prioritetet e mjedisit jetësor në POZhR, përbëhen nga dy masat e mëposhtme:

Themelimi i një infrastrukture për mbledhje dhe trajtim të ujrave të ndotura e cila i përmbush kërkesat e BE-së (3.1);

Themelimi i sistemit të integruar dhe fianciarisht të vetëqëndrueshëm për menaxhim të mbeturiave (3.2)

Masa 3.1 ka për qëllim të ris numrin e banorëve lidhur me një sistem efikas dhe të sigurtë për mbledhje dhe deponim të mbeturinave, dhe trajtim të ujërave në përputhje me kërkesat e BE-së përmes financimit për të ndërtuar stacion për filtrim të ujrave të ndotura dhe zgjatje të rrjetit të kanalizimit në Prilep. Masa 3.2 synon të stimuloj shërbime të organizuara dhe cilësore për mbledhje dhe deponim të mbeturinave në përputhshmëri me Direktivat e BE-së, duke përkrahur një projekt që do të prodhoj plane rajonale për menaxhim të mbeturinave si edhe vlerësim strategjik të mjedisit për rajonet lindore dhe verilindore të vendit.

Prioritetet dhe objektivat e lartëpërmendura u zhvilluan si rezultat të vëzhgimeve të kryera në vitin 2007, para publikimit të parë të POZhR, të cilat në vitin 2010 u rishikuan me modifikim të POZhR , mirëpo në ndërkohë gjendja reale mbeti relativisht e pandryshuar. Nevojat dhe sfidat reale të mjedisit jetësor janë identifikuar në Programin operativ, siç janë: mungesa e infrastrukturës, niveli i ulët i menaxhimit profesional, shërbim publik joadekuat, sistem tarifor të pakënaqshëm, etj. Kur kemi parasysh risitë tek legjislacioni, dallohen ndryshimet e fundit në Ligjin mbi mjedisin jetësor [76] dhe Ligjit mbi ujërat [77], të cilat paraqesin arritje të mëdha në aktet juridike në lëminë e mjedisit jetësor, ndryshime që dalin si obligime të BE-së, dhe janë arritur me përkrahjne teknike të BE-së. Të dy ligjet dhe aktet nënligjore që shoqërojnë këto ligje janë në linje me kërkesat e BE në të dy fushat. Derisa Ligji mbi mjedisin jetësor modernizon vlerësimin strategjik të mjedisit, ndryshimet e shumëpritura të Ligjit mbi ujërat, paraqitën një qasje holistike duke e shndëruar Ministrinë e ekologjisë dhe planifikimit hapsinor si autoritet të vetëm për sektorin e ujërave në vend [78]. Në pajtueshmëri me legjislacionin dhe trendet e BE-së u miratuan edhe Plani i dytë i veprimit nacional për mjedisin jetësor (Second National Environmental Action Plan) dhe Strategjia për mbeturinat 2008-2020 si dhe Plani nacional afatmesëm për menaxhim të mbeturinave[79].

Në bazë të analizave të thella, fushat e trajtimit të ujrave të mbetura dhe të mbeturinave në Programin Operativ identifikohen si sektorë që kanë nevojë për intervencë urgjente në lëminë e mjedisit jetësor dhe destinon afërsisht 44 milion euro për aranzhime

[76] "Gazeta Zyrate e RM" Nr 51/2011, 13 prill 2011.
[77] "Gazeta Zyrate e RM" Nr 51/2011, 13 prill 2011 dhe Nr 44/12, 30 mars 2012.
[78] Departamenti i ujit në administratën për mjedisin jetësor morrën disa kompentenca nga Ministria e Bujqësisë dhe Ministria e Transportit dhe ngelën institucione që kanë përgjegjësinë kryesore për gjitha aspektet e politikave të ujit.
[79] Dokumentet janë të disponueshme në www.moepp.gov.mk

shëruese. Asistenca e programuar në PO, mbi të gjitha bazohet në veprimet për Asistencë teknike duke lënë projektet e investimeve infrastrukturore për kohëra më të mira. Megjithëatë, autorët besojnë se duke lënë anësh vështirësitë financiare, PO pasqyron realitetin e mjedisit jetësor të vendit në mënyrë të arsyeshme dhe propozon intervenime që janë adekuate dhe të justifikueshme duke u mbështetur në Strategjinë e PO dhe trendeve nacionale dhe atyre të BE-së.

3. Jeta reale e projekteve - Niveli i absorbimit dhe efektshmëria e zbatimit

Shumë rëndë mund të bëhet vlerësimi i efikasitetit të fondeve IPA për zhvillim rajonal në aspekt të ndikimit socio-ekonomik të vendit për shkak se ende nuk ka filluar implementimi i projekteve. Ritmi i ngadalshëm të absorbimit të fondeve në prioritetet e transportit dhe mjedisit jetësor paraqet problem kryesor në zbatimin e POZhR. Vonesat në implementim, para se gjithash paraqiten si rezultat i kompleksitetit dhe maqinerisë së rëndë administrative prapa fondeve të paraqasëse. E para, delegimi i kompentencave menaxhuese dhe akreditimi i SDM ndodhi vonë, në korrik të 2009, ndërsa fondet janë të disponueshme për vitin buxhetor 2007.

E dyta, procedura e tenderimit dhe kontraktimit të projekteve të financuara në kuadër të IPA paraqet një procedurë të ngarkuar administrative dhe merr shumë kohë. Për të ilustruar këtë fakt autorët do të simulojnë një proçes të kontraktimit të një projekti i cili paraqet një shërbim (asistencë teknike) dhe duhet financuar në kuadër të POZhR. Ideja e projektit lind në kuadër të një departamenti përfitues, një kuadër të Ministrisë së Transportit apo Ministrisës së mjedisit të cilët do të përfitojnë drejtëpërdrejti nga projekti. Ky department e përpilon Përshkrimin e punës së projektit dhe të njejtin e përcjell në njësinë për IPA të ministrisë përkatëse e cila duhet të sigurohet se dokumentet e tenderimit janë në pajtueshmëri me kërkesat e IPA. Pasi të kontrollohet ky aspekt, njësia për IPA i përcjellë këto dukumente deri të Autoriteti për kontraktim - Sektori për financim qendror dhe kontraktues (CFCD) e cila i kontrollon për së dyti dhe i dërgon të njejtat në Delegacionin e BE-së në Shkup për aprovim final. Pas aprovimit, tenderi shpallet. Dhe vetëm atëherë nisin të rrjedhin afatet ligjore si rregullat PRAG[80]. Andaj, një procedure e prokurimit dhe kontraktimi për një tender në kuadër të POZhR zakonisht zgjatë afërsisht një vit, dhe kjo në rast se gjithçka shkon qetë, pa komente dhe refuzime. Nëse këtij fakti ia shtoj edhe mungesën konstante të personelit të shtij në lëvizje këtë maqineri, është më se e qartë se gjërat lëvizin aq ngadalë. Koha kalon dhe gradualisht afrohemi kërcënimit për dorëheqje automatike nga fondet në pajtueshmëri me rregullin e famshëm N+3.

Rregulli N+3 është i bazuar në Marrëveshjen Financiare e cila parashikon afatet finale në bazë të së cilave fondet e BE-së duhet absorbuar në bazë të alokimeve vjetore. Kontributi i IPA në POZhR është i ndarrë në alokime vjetore, dhe është i paraqitur në tabelën e mëposhtme (2007-2011).

[80] *Manuali Praktik për procedurat e kontraktimit, për veprimet e jashtme të BE*: http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do

Tabela 3-1 POZhR alokimet financiare për vite (2007-2011)

Viti	Totali i akolimeve IPA (EUR)
2007	7.400.000
2008	12.300.000
2009	20.800.000
2010	29.400.000
2011	39.300.000
Totali POZhR (2007 – 2011)	109.200.000

Burimi: Raporti vjetor mbi implementimin e Programit Operativ për Zhvillim Regjionaë të Republikës së Maqedonisë, qershor 2012

Rregulli N+3 i jep të drejtën Komisinit Evropian që të anulojë mjetet buxhetor që në dhjetor të vitit të tretë, nga viti kur janë planifikuar ato mjete: të mos kenë shfrytëzuar financim të avanseve, ose nuk janë shfrytëzuar për pagesa, ose nuk janë paraqitur deklarata për harxhimet e bëra me ato mjete[81]. Me fjalë tjera, kjo do të thotë që fondet e destinuara për vitin buxhetor 2007 duhet të shfrytëzohet më së voni deri më 31 dhjetor 2010. Për fat të mire, alokimet financiare për vitin e parë janë realizuar me pagese paraprake që arrin shumën e 30% të kontributit të IPA për tri vitet e ardhëshme të Programit[82] e cila u relizua nga Komisioni Evropian në momentin e delegimit të kompentencave për menaxhim. Mirëpo me kalimin e kohës, kërcënimi potencial për heqje dore është duke u bërë më evident.

Përfundimisht, të shohim anën pozitive të medaljes, duhet pranuar se është harxhuar një shumë e vogël e mjeteve që rrjedhin nga prioriteti për Asistencë Teknike i POZhR. Deri në këtë moment janë kontraktuar 6 projekte për asistencë teknike që arrinë shumën e 751.224 euro. Megjithate, fondet e siguruara nuk janë të kufizuara vetëm në madhësi[83] por edhe në fushëveprim të intervenimeve, për shkak se grup caku i vetëm është Struktura Operative. Niveli i ulët i shfrytëzimit është edhe rezultat i faktit që dy projekte madhore që janë duke u zhvilluar në këtë moment, absorbojnë afërsisht 55% të fondeve të përgjithshme. Megjithëatë kur flasim për matjen e ndikimit të implementimint, autorët do ti qasen në detale progresit të projekteve sipas prioriteteve të programit.

3.1 Transporti

Një nga pengesat më të mëdha në implementimin e duhur të POZhR dhe absorbimin e fondeve është mungesa e dokumentacionit teknik [84], e cila në rastin e infrastrukturës së transportit është ekstremisht e gjatë dhe merr shumë kohë, si dhe përgjithësisht papërvoja teknolgjisë komplekse të gjenerimit të projekteve. Kjo reflektohet edhe në pjesëmarrjen e ulët

[81] Neni 13, nga Marrëveshja Financiare mbi Programin Operacional shumëvjetor për zhvillim Regjionaë 2007-2009 (POZhR)

[82] po aty, Neni 64.

[83] Shuma e përafërt 0,46 % nga totali fondeve të programit.

[84] Dokumentacioni teknik përbëhet, edhe pse jo i kufizuar, nga: përshkrimi i punës, studimi para-fizibilitetet, studimi i fizibilitetit, analiza e kost-benefiteve, vlerësimi i ndikimit në mjedisin jetësor, plani ideor, plani kryesor, dokumentacioni i tenderimit (prokurimi publik), Marreveshja financiare (dokumentacioni) etj.

të projekteve investuese në infrastrukturën e rëndë krahasuara me projektetet për përgaditje të dokumentacionit dhe/ose furnizimit me mjete.

Në përgjithësi për periudhën e programimit 2007-2011 ekziston vetëm një projekt në lëminë e trasportit, që përfshin punë ndërtimore (seksioni i autostradës Demir Kapija-Smokvica), dhe një projekt për rikonstruim (seksion e hekurudhës Manastir-Kamenicë). Përveç projektit kryesor që ndërlidhet me rrugët, gjitha projektet tjera kanë të bëjnë me hekurudhat. Lista e mëposhtme paraqet përshkrim të të gjitha projekteve që me mjetet e IPA janë alokuar në kuadër të POZhR, me statusin e tyre të implementimit deri në fund të vitit 2011[85], me përjashtim të projekteve madhore, që paraqiten ndarazi

Tabela 3-2 Projektet që financohen në kuadër të IPA III - Transport	Shuma (EUR)		Statusi- fundi i 2011
	IPA	Buxheti	
Rinovimi dhe rikonstruimi i seksionit hekurrudhor Manastir – Kamenicë (pjesë e Korridorit Xd)	7.650.000	1.350.000	Kontrata e punës do të nënshkruhet në pjesën e parë të 2013
Rehabilitimi, avancimi dhe rikonstruimi i stacioneve hekurrudhore gjatë Korridorit X duke përfshirë edhe seksionin Xd, sipas praktikave më të mira të BE-së	5.100.000	900.000	Kontrata e punës do të nënshkruhet në pjesën e parë të 2013
Furnizimi dhe instalimi i mjeteve për Sistemin global për komunikim mobil - Hekurrudha përgjatë Korridorit X (Tabanocë – Gjevgjeli)	2.550.000	450.000	Zbatimi do të fillojë në pjesën e dytë të 2012
Furnizimi dhe instalimi i mjeteve për Sistemin Evropian për kontrollë të trenave (ETCS niveli 1) përgjatë Korridorit X (Tabanovcë – Gjevgjeli)	2.550.000	450.000	Zbatimi do të fillojë në pjesën e dytë të 2012
Përpilimi i planit të detajuar për konstruimin e seksionit të ri hekurrudhor Kërçovë – kufi me Republikën e Shqipërisë si pjesë e korridorit VIII	2.5500.00	450.000	Kontrata për shërbime do të nënshkruhet në fund të v.2012
Përpilimi i projekt studimeve dhe dizajnimi i dokumentacionit për seksionet hekurrudhore përgjatë Korridorit X, përfshi seksionin Xd	1.275.000	425.000	Kontrata për shërbime do të nënshkruhet në fund të v.2012
Rehabilitimi dhe avancimi i Stacionit Hekurrudhor në Shkup sipas praktikave më të mira Evropiane	2.465.000	435.000	Kontrata e punës do të nënshkruhet në pjesën e parë të 2013
Totali	24.140.000	4.460.000	
	28.600.000		

[85] Raporti vjetor mbi implementimine POZhR të Republikës së Maqedoisë, Struktura Operative për implementimin e POZhR, qershor 2012

Burimi: Raporti për evaluim të përkohshëm (verzioni final) për POZhR, prill 2012

Edhe pse shuma e operacioneve programore në kuadër të Transportit arrin shumën e 100% të alokimeve financiare për vitin 2007-2011, operacionet kontraktuese dhe të paguara arrine shumën shumë të ulët (7% e operacioneve janë të tenderuara, 0.46% kontraktuara dhe 0.23 janë të paguara nga Autoriteti për Kontraktim)[86]. Situata është e tillë për shkak se projekti kryesor në Transport që do të absorbonte shumën më të madhe të fondeve të POZhR (2007-2011), ishte në fazën e tenderimit në v.2011. Sapo që do të nënshkruhet kontrata, niveli i absorbimit në kuadër të këtij PO do të rritet në mënyrë rapide.

Nëse gjatë proçesit të identifikimit të projekteve ka ekzistuar pasiguri ose paqartësi mbi projektet prioritare që duhej gjeneruar dhe zgjedhur për financim nga IPA, kjo duhet të minimizohet në rradhët e ardhëshme të programimit pas kompletimit të projekteve për Asistencë teknike "përkrahje në identifikim, vlerësim dhe përzgjedhje të projekteve për financim nga IPA Zhvillim rajonal, pjesët për Transport/Mjedis jetësor 2011.

Në bazë të analizës disakriterëshe siç janë pajtueshmëria, pjekuria dhe treguesit e ndikimit, kemi një listë të plotë të projekteve për rrugët, hekurudhat dhe mjesin jetësor. Sa i përket prioritetit të Transportit, shuma totale e investimeve të nevojshme për projektet që parashikojnë rehabilitim, ndërtime të reja ose përgatitje të dokumentacionit janë paraqitur më poshtë:

Tabela 3-3 Vlera e kalkuluar për investimet në sektorin e Transportit

Lloji i intervenimit	Harxhimet e planifikuara (EUR)	Korniza kohore (vite)
Ndërtimi i rrugëve	100.000.000	2
Përmirësimi i rrugëve	87.000.000	4
Studime dhe dizajnim të dokumentacionit për sektorin e rrugëve	7.000.000	4
Rehabilitimet dhe ndërtimet në hekurrudha	1.871.900.000	11
Dokumente projektuese në sektorin hekurrudhor	16.500.000	4

Burimi: Raporti final "përkrahje në identifikim, vlerësim dhe përzgjedhje të projekteve të pranueshme për IPA Zhvillim Regjional – pjesa e Transportit, qershor 2011

Projekti kryesor- ndërtimi i seskionit të autostradës Demir Kapijë- Smokvica si pjesë e Korridort X Pan-Evropian

Projekti i ndërtimit të seksionit të ri Demir Kapijë-Smokvica është projekti vërtetë madhor dhe i pari nga projektet IPA i cili duhet të implementohet nga autoritetet nacionale në Maqedoni nën Sistemin e decentralizuar të implementimit dhe projekti më i madh nga gjitha

[86] Raporti vjetor mbi implementimine POZhR të Republikës së Maqedoisë, Struktura Operative për implementimin e POZhR, qershor 2012

projektete IPA në aspekt të kostos, konstruksionit financiar të komplikuar, shuma e fondeve të aprovuara nga IPA dhe resurseve të përfshira gjatë gjithë ciklit të projektit.

Duke pasur parasysh se ky projekt duhet të përfundojë pjesët e munguara të Korridorit X, përveç përfitimeve të përgjithshme siç janë: lidhjet më të mira drejt TEN-T dhe rrjetit transportues rajonal, reduktimin e harxhimeve të automjeteve, kursimi i kohës dhe reduktimeve të aksidenteve, ka edhe një rëndësi politike. Është një nga projektet më të mëdha dhe më kompleks nga të gjitha projektetet që i ka dorrëzuar administrata e Maqedonisë për fondet IPA, duke arritur shumën e 319 milion euro, nga të cilat 45 milion euro nga IPA, duke absorbuar afërsisht 41.2% të shumë së përgjithshme të fondeve të destinuara për komponentën III. Kostoja e ndërtimit me këtë projekt arrinë shumën e 245 milion euro dhe gjatësinë e autostradës që e mbuloj ky projekt arrin 28 km, kostoja e njësive të projektit është 8.7 milion euro. Konstruksioni financiar dhe statusi i pagesave pasqyrohen në tabelën e mëposhtme:

Tabela 3-4 Konstruksioni financiar i projektit Autostrada e re, seksioni Demir Kapijë-Smokvica

Burimi i financimit	Shuma (EUR)	Statusi i miratimit
Komisioni Evorpian – IPA Zhvillimi Rajonal	45.000.000	Marrëveshja bilaterale mes KE dhe Republikës së Maqedonisë – e aprovuar
Banka Evropiane për Investim	130.000.000	Marrëveshja financiare e nënshkruar me 17 tetor 2011 për pjesën e parë të huasë prej 65.000.000 euro
Banka Evropiane për Rikonstruim dhe Zhvillim	90.000.000	Marrëveshja për hua e nënshkruar me 20 shtator 2011
Harxhime e pakategorizueshme (të mbulohen nga buxheti vendor)	54.033.238	
Totali	319.033.238	

Burim: Raporti për evaluim të përkohshëm (verzioni final) për POZhR, prill 2012

Projekti është në fazën e tenderimit që nga gushti i vitit 2011 dhe dy kontratat janë paraparë të nënshkruhen në kohe: Kontrata e punëve ndërtimore (me periudhën e ndërtimit prej 4 vite) dhe Kontratën për shërbime të mbikqyrjes dhe ndërtimtarisë.

Duhet theksuar se ky projekt është identifikuar shumë më herët sesa IPA për bëhet instrument operacional për vendet aderuese në BE. Stërzgjatja e procesit përgaditor mund të jetë ndikuar në instance të madhe nga këto kategori faktorësh:

Politik - faktorët që ndërlidhen me vendimmarrjen dhe negociimin me KE dhe Institucioneve Financiare Ndërkombëtare në aspekt të shtrirjes së projektit dhe marrëveshjeve për zbatim.

Financiar - projekti përfshin katër financues të ndryshëm me kërkesa të ndryshme financiare dhe një asistencë finaciare: grant nga IPA, hua nga BERZH dhe BEI si dhe kontribut nga buxheti nacional

Teknik dhe të mjedisit jetësor – ndërlidhen me parametra teknik dhe me trasën e re të shkurtuar (5km), si dhe me proçesin gjatë vlerësimit të ndikimit në mjedisin jetësor, duke përfshirë këtu edhe pengesat e ndryshme në proçesin e gjatë

Procedural – kanë të bëjnë me dërgimin dhe ridërgimin e aplikacioneve për IPA për shkak të ndryshimeve eventuale të kostove, marrëveshjeve për hua, përgaditja e dobët e dokumentacionit për tenderim etj.

Përvojat e fituara nga çdo hap në përgaditjet e cikleve të projektit janë pa masë. Mësimi kryesor i mësuar është se përkushtimi i gjithë palëve të interesuara (stakeholder) duhet të jetë i nivelit të lartë me qëllim të eliminimit të të gjitha pengesave gjatë proçesit.

Mjedisi jetësor

Siç e parshikon edhe PO, alokimet e IPA për projektet e mjedisit jetësor në fazën fillestare të programimit ishin të destinuara kryesisht në asistencën teknike për shkak të mungesës së fondeve dhe mungesës së projekteve të gatshme në lëminë e mjedisit jetësor. Logjika financiare e programimit ndiqet edhe në alokimet financiare në revizionin e PO 2010-2011, e cila parashikon masat e njëjta dhe nuk prezanton intervenime të reja.

Projektet në kuadër të prioritetit për Mjedis jetësor janë përpiluar për të përkrahur përmirësimin e infrastrukturës së mjedisit jetësor me fokus të veçantë në lëminë e ujrave të zeza dhe mbeturinave të ngurta. Ata përfshinë një projekt kryesor (i dyti sipas rëndësisë në kuadër të PO) dhe disa projekte të Asistencës teknike në lëminë e mbrojtjes së mjedisit jetësor. Megjithëatë, asnjë nga projektet nuk është në fazën e zbatimit që të mund të vlerësojmë prekshmërine e ndikimit në politikat e mjedisit jetësor dhe situatës aktuale në vend.

Projekt kryesor në lëminë e mjedisit jetësor është ndërtimi i një Stacionit për trajtim të ujrave të zeza të shoqëruar me ndërtimin e një rrjetit të kanalizimit në Prilep që arrinë shumën e 19.6 milion euro. Projekti ende ndodhet në fazën fillestare të tenderimit dhe punët e ndërtimit të infrastrukturës nuk kanë nisur ende. Arsyet e vonesës janë kryesisht procedura e gjatë administrative për projektet kryesore dhe mungesa e kapaciteteve administrative të niset ky projekt. Vetëm faza përgatitore dhe e aprovimit të propozim projektit (forma e apkikimit, studimi i fizibilitetit dhe analiza kost-benefit) ka harxhuar gati dy vite deri sa është nënshkruar Marrëveshja bilateriale për ko-financim të projektit kryesor, në dhjetor të 2011. Komuna e Prilepit si pronar final i Stacionit për trajtim të ujrave të zeza ka kontribuar në qëndrueshmërinë e projektit duke përcaktuar Institucionin publik të ujësjellësit dhe kanalizimeve të Prilepit si përgjegjëse për operimin dhe mirëmbajtjen e Stacionit për trajtim të ujrave të zeza në momentin që do të ndërtohet.

Projekt tjetër i rëndësishëm në kuadër të prioritetit për mjedis jetësor është planifikimi dhe themelimi të një sistemi të integruar dhe të qëndrueshëm financiar për menaxhimin e mbeturinave në rajonet malore në lindje dhe verilindje të vendit, duke përgatitur plane për menaxhim të mbeturinave si dhe vlerësim strategjik të mjedisit jetësor. Pranuesit final të këtij operacioni janë ndërmarjet publike ndërkomunale për trajtim të mbeturinave. Mirëpo për

shkak të mos funksionimit të këtyre ndërmarjeve, operacionet momentale janë ndërprerë dhe e pengojnë zbatimin e suksesshëm të këtij projekti.

3.3 Asistenca teknike

Siç u përmend edhe më herët, i vetmi prioritet i programit që jep shenja më të forta jete është aksi prioritar i Asistencës teknike. Deri në fund të vitit 2011, është kontrakuar një shume e Asistencës Teknike prej 0.64 milion euro që paraqet 10.3% të shumës së alokuar për këte aks prioritar. Arsyeja e këtij progresi relativisht të shpejtë qëndron në faktin se projektet e kontraktuara paraqisnin një vlerë të ulët që bënin procedurën e tenderimit dhe të kontraktimit më të lehtë dhe më të shpejte, dhe ketë operacion të AT përfshinë vetëm palë të interesuara të brendshme, sepse përfitimet kryesore i kanë përfaqësuesit e SO dhe nuk kemi involvim të departamenteve nga jashtë.

Prioriteti i Asistencës teknike është i përqëndruar në përpilimin e listës së projekteve dhe në dhënien asistencë Strukturës Operative në zbatimin e programit. Ky prioritet financon operacionet në lidhje me evaluimet e përkohshme dhe Planin veprues të komunikimit të programit, organizimin e mbledhjeve të Komisionit monitorues sektorial, ndërtimin e kapaciteteve të Strukturës Operative etj. Sa iu përket planeve të ardhëshme programuese, ekziston mundësia financiare Konkurrenca rajonale të vendoset si prioritet i tretë programor. Megjithëate, ky opcion u prolongua për periudhën e ardhshme programore (2012-2013)

Përfundime dhe Rekomandime

Konkluza e parë dhe e përgjithshme që mund të nxjeret nga analiza, përvoja empirike dhe shqyrtimi komparativ, është se Programi Operativ për Zhvillimi Rajonal në Republikën e Maqedonisë është përpiluar kryesisisht të adresojë zbrastirat në kapacitetet administrative dhe në dokumentacionin e projekteve, si dhe të krijojë kushte dhe klimë pozitivie për tërheqjen e investimeve të mëdha, qoftë nga IPA ose nga burimet tjera financiare.

Duke pasur parasysh madhësinë e vogël të PO, intervenimet nuk priten të kenë ndonjë ndikim të madh makro-ekonomik në sektorët ose në grupet e cakut, sepse është përzgjedhur vetëm një pjesë e vogël nga nevojat e identifikuara për investime në kuadër të planeve zhvilliore rajonale për transport apo mjedis jetësor. Mungesa e aksit prioritar për Konkurrencë Rajonale e përforcon këtë konstatim, dhe përfshirja e saj duhet të ndodh menjëherë pas duke mos humbur kohë, po ashtu ti mundësoj komunitetit të biznesit që të ndjejë në mënyrë të drejtëpërdrejtë përfitimet nga finansimet e IPA, sepse skemat direkte të granteve do të ishin të disponueshme edhe për ato.

Megjithëate, duke pasur parasysh se ky paraqet Programin Operativ të parë i cili zbatohet në një sitem tjetër, i cili kërkon transformim drastik të qasjes institucionale (në nivel qendror dhe lokal) në planifikim, programim, buxhetim, kontraktim, etj, PO paraqet një rëndësi të veçantë për shoqërinë e Maqedonisë. Nësë përdoret mençurisht, ky investim në dituri dhe përovja do ti shpaguhet vendit në të ardhmen veçanërisht në përmirësimin e absorbimit të investimeve kapitale.

Mund të argumentohet se numri dhe madhësia e projekteve në kuadër të PO duhet më mire të reflektojë nevojat reale për investimet kapitale se sa projektet për asistencë teknike. E fundit ka pas rol pozitiv në proçesin e mësimit, mirëpo për fazën që vjen, është më së e nevojshme që vendi të mobilizojë gjitha resurset e vendit dhe të shfrytëzojë ekspertizën e jashtme vetëm atëherë kur resurset vendore të jenë shterur. Në anën tjetër, duhet t ju bëhet e qartë partnerëve nga BE se Maqedonia ka nevojë për projekte investuese të vërteta të cilat do të përmirësonin ekonominë në përgjithësi dhe përmirësojnë kredibilitetin e BE-s dhe të përfitimeve të saja në përgjithësi.

Ekziston nevoja e përpilimit të një strategjie të mirëfilltë komunikimi, dhe duhet sqaruar më mire se pse kjo fazë e asistencës nga IPA, është më shumë "teknike" sesa e orientuar drejt investimeve dhe se dinamika e ngadalshme fillestare në aborbimin e fondeve do të ndryshojë në mënyrë drastike në momentin që do të kontraktohen kontratat e reja. Më në fund disa frikëra dhe mite do të tejkaloheshin: nuk është sa shumë por "sa nga të hollat e absorbuara do të shfrytëzohen në mënyrën e duhur" dhe se fondet IPA "nuk jepen, por ato duhet fituar".

Argument tjetër pozitiv në favor të alokimit drejtë projekteve "reale" dhe një programim të mirëfilltë në drejtim të efektit nga "farës së drithit" të investimeve të IPA, i.e. kredibiliteti që e posedojnë dhe në bazë të cilit mund të tërhiqen fonde nga burimet tjera. Edhe pse përvoja me ndërtimin e autostradës në Korridorin X, në të cilin projekt fondet e nevojshme nga burimet e shumta, edhe pse rezultuan me vonesën në fillimin e zbatimit të projektit, për projektet e mëdha infrastrukturore është i pashmangshëm koordinimi mes ofruesve të finanancave dhe të sigurohet një përkushtim më i madh i komunitetit ndërkombëtar dhe regjional. Për projektet në lëmin e mjedisit jetësor, organet lokale të cilat do ti ndjejnë më së shumti efektet e projektit duhet të jenë të gatshëm të ko-financojnë projekte.

Nësë vështirësitë kryesore në fazën e programimit ndërlidheshin me listat e projekteve, kjo është eliminuar me projektet për Asistencë Teknike "Përkrahja në identifikim, vlerësim dhe përzgjedhje të projekteve të pranueshme nga IPA, komponenta për Zhvillim Regjional", qoftë për projektet e transportit apo mjedisit jetësor. Andaj, në pajtueshmëri me opinionin e autorëve, çdo diskutim i mëtejmë për përgaditjen e Master planit të përgjithshëm për Transport[87] do të jetë humbje kohe për programimet e ardhëshme të IPA, i gjithë përqëndrimi duhet të jëte në projektet për të cilat ekziston ndarja prioritare nga asistenca teknike e dhënë.

Përfundimisht, strategjia e PO duhet të koncipohet në kontekst të politikave të pëgjithshme nacionale të transportit dhe mjedisit jetësor, i cili duhet të paraqes një strukturë institucionale dhe juridike të harmonizuar me tërësinë e akteve juridike të BE-së acquis communautire dhe në masat që do të plotësonin apo vendosnin një vlerë të shtuar zhvillimit infrastrukturorë. Investimet në infrastrukturë padyshim paraqesin një lehtësim për reformat që ndërlidhen me sektorë në fjalë, dhe e kundërta. Andaj, duhet theksuar se investimet fizike në mjedisin jetësor nuk mund të shfrytëzohen në maksmimum në mungesë të menaxhimit të mirëfilltë të shërbimeve komunale. Nga asnjë autostradë e re nuk mund të optmizohen përfitimet nëse nuk ndërmerren masa shtesë për lehtësimin e kalimeve kufitare, në mungesë

[87] Master plani i përgjithshëm për transport, është një vegël e rëndësishme për planifikim të qëndrueshëm të transportit, mirëpo duhet pasur parasysh edhe fondet IPA për përgaditjet e ardhëshme

të një menaxhimi të bazuar në performancë, mirëmbajtje dhe siguri në rrugë. As lidhja hekurudhore nuk mund të ju shërbejë pasagjerëve apo biznesit nëse transporti hekurudhor nuk realizohet në një mënyrë të liberalizuar i cili do të lejonte konkurrencë, shërbime cilësore dhe kushte të njejta për llojet e transportit paraqet një rrugë dy-kahëshe, reformat e ndërmarra komplekese në sektorët e transportit dhe të mjedisit jetësor do të kthejnë investimet dhe mund të shpejtojë të njejtat nëse invesitmet në infrastrukturë janë të prekshme dhe të drejtuara në projekte konkrete dhe të dukshme.

Niveli të cilin autoritotet e vendit, si dhe palët tjëra të interesuara në nivel të vendit i kuptojnë këto sfida si dhe mundësitë të cilat janë tipike për ndihmën para-qasëse të BE-së, do të tregojë se sa finansimet (e ardhëshme) nga fondet strukturore dhe të vendit, do jenë më të mëdha dhe më të rendësishme, të gjitha këto do të jenë në shërbim të zhvillimit rajonal dhe konkurrencës

Literatura e shfrytëzuar

Dokumente juridike

Financing Agreement concerning the Multi-annual Operational Programme "Regional Development" for Community Assistance from the Instrument for Pre-Accession Assistance under the Regional Development Component in the Republic of Macedonia, entered into force on 18 September 2009

Framework Agreement on the Rules for Co-Operation Concerning EC -Financial Assistance to the Republic of Macedonia in the Framework of the Implementation of the Assistance under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), signed on 30 October 2007, ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No 18/2008, as of 5 February 2008)

Decree on Determining Mutual Relations between the Bodies and the Structures of Decentralised Management of the First Four Components under the EU Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No 132, as of 21 October 2008)

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)

Law on Environment ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No 51/2011, as of 13 April 2011)

Law on Waters ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No 51/2011, as of 13 April 2011 and No 44/12, as of 30 March 2012)

Waste Management Strategy of the Republic of Macedonia (2008-2020), Skopje, March 2008

National Waste Management Plan (2009-2015) of the Republic of Macedonia, October 2008

Memorandum of Understanding for Development of the South East Europe Core Regional Transport Network, Luxembourg, 2004

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Union guidelines for the development of the trans-European transport network, COM/2011/0650 final

Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, COM COM(2011) 144 final

Dokumente operacionale

Operational Programme Regional Development of the Republic of Macedonia (2007 – 2009), 2007 MK 16 I PO 001

Regional Competitiveness Operational Programme of Croatia (2007 – 2009), 2007HR16IPO001

Annual Report on Implementation of the Operational Programme for Regional Development of the Republic of Macedonia, Operating Structure for implementation of OPRD, June 2012

Final Report "Support in identification, assessment and selection of eligible projects for IPA Regional Development- part Transport, June 2011

Final Interim Evaluation Report of the Operational Programme for Regional Development, April 2012

Strategic Coherence Framework of the Republic of Macedonia (2007-2013)

Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions, available at: http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do

Burimet tjera

http://cfcd.finance.gov.mk/

www.moepp.gov.mk

http://mtc.gov.mk

Mr. Biljana Stojanoska: KONTRIBUTI I FONDEVE TË IPA-së PËR ZHVILLIMIN E KAPITALIT NJERËZOR NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË

Parathënie

Prej 620 milion euro që janë në dispozicion për periudhën 2007-2013, 55.8 milion euro janë ndarë për Komponentën IV - Zhvillimi i Burimeve Njerëzore. Qëllimi kryesor strategjik i komponentit të zhvillimit të burimeve njerëzore është "për të nxitur zhvillimin e burimeve njerëzore, në veçanti duke përmirësuar sasinë dhe cilësinë e kapitalit njerëzor, duke çuar në më shumë vende pune më të mira, rritje dhe zhvillim të lartë dhe konkurrencë më të madhe kombëtare në nivel ndërkombëtar ".[88]

Edhe pse nga aspekti i mjeteve në dispozicion ky komponent është dukshëm më i vogël se komponentët e tjerë (rreth 8 për qind të totalit të fondeve IPA të dedikuara për Maqedoninë në periudhën prej 2007-2013), megjithatë është e rëndësishme duke marrë parasysh faktin se zhvillimi i resurseve njerëzore është një nga problemet socio-ekonomike kyçe në vend, duke gjykuar në lidhje me normën e lartë të papunësisë. Përveç kësaj, ky komponent ka për qëllim "të zhvilloj vendin dhe të përmirësoj kapacitetet administrative për menaxhimin, zbatimin, monitorimin dhe kontrollin e Fondit Social Evropian"[89] Prandaj, shfrytëzimi i përshtatshëm dhe efikas është i një rëndësie të veçantë, pasi ajo kontribuon për absorbimin efikas të fondeve para-anëtarësuese por edhe pasanëtarësuese në këtë fushë.

Deri më tani, nga shuma e përgjithshme e Komponentit IPA për periudhën 2007-2013 në shumën 55.800.000 euro, ose prej EUR 19.170.000 që janë paraparë me pakon financiare 2007-2009, vetëm 12.5 milionë euro janë zbatuar në Maqedoni, duke përfshirë edhe projektet që realizohen në vazhdim dhe mjetet e përcaktuara për asistencë teknike. Shfrytëzimi i pamjaftueshëm i mjeteve është pjesërisht për shkak të vonesës së akreditimit (shtator, 2009) për menaxhimin e centralizuar të 4 IPA fondeve, edhe pse pjesa më e madhe e projekteve të parashikuara kanë filluar.

Ky studim ka për qëllim analizën e shfrytëzimit efikas të mjeteve nga kjo komponentë drejt arritjes së prioriteteve të përcaktuara nga Programi operativ për zhvillim të resurseve njerëzore dhe të përcaktojë dobësitë kryesore dhe pengesat që parandalojnë përdorimin e tyre më efikas.

Metodologjia

Analiza e shfrytëzimit efikas të mjeteve të Komponentit të Zhvillimit të Burimeve Njerëzore është kryer me përdorimin e burimeve parësore dhe dytësore, si edhe kryerjen e disa intervista me përfaqësues nga institucionet përkatëse. Si bazë për analizë të realizimit të qëllimeve është marrë Programi Operacional për Zhvillimin e Burimeve Njerëzore, i cili është dokument thelbësor për planifikimin dhe alokimin e mjeteve të IPA Komponenti IV. Të dhënat

[88] Programi operativ për zhvillim të burimeve njerëzore (2007-2013), fq.6.
[89] Ibid

që lidhen me projektet, aktivitetet e planifikuara dhe të realizuara dhe rezultatet e arritura janë mbledhur nga burime të ndryshme, të cilat shpesh janë të shpërndara, për projekte të caktuara informacionet ishin rëndë ose nuk ishin fare në dispozicion. Më shpesh janë përdorur të dhënat që ishin në dispozicion në faqen e internetit të Bazë Qendrore të të dhënave të Asistencës së Jashtme të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, Sektori për financim qendror dhe kontraktues brenda Ministrisë së financave, të dhënat dhe deklaratat zyrtare në faqen e internetit të Sekretariatit për Çështje Evropiane, ministritë përkatëse, Agjencia e Punësimit dhe Delegacioni i Komisionit Evropian në Maqedoni. Janë realizuar edhe disa intervista, megjithatë pjesa më e madhe e institucioneve nuk ishin të gatshëm të ndajnë informacionin ose aspak nuk u përgjigjën.

Në fund u përpilua një analizë cilësore në lidhje me efikasitetin e kësaj komponente të bazuar në të dhënat e dorëzuara në projekte të caktuara, në krahasim me objektivat e parashikuara në Programin Operacional, komente nga raportet e progresit të Republikës së Maqedonisë, si dhe hulumtime dhe studime tjera.

Programi Operacional për Zhvillimin e Burimeve Njerëzore

Akreditimi për menaxhimin e komponentit të katërt Maqedonia e morri në shtator të vitit 2009, kur ajo fitoj qasje në këto mjete. Programi Operacional per Zhvillimin e Burimeve Njerëzore (OP HRD) 2007-2013 është dokumenti thelbësor për planifikimin dhe alokimin e mjeteve të IPA Komponentit IV. Programi u miratua në dhjetor të vitit 2007 me kornizën e përcaktuar për financimin e tre viteve të para (2007-2009) në shumë prej EUR 19,176,497.00 Kompetentë për menaxhimin e decentralizuar me Programin Operativ për ‘’Zhvillimin e Burimeve Njerëzore’’ janë:

- Struktura IPA në kuadër të Ministrisë së Punës dhe Politikës Sociale (MPPS)
- Struktura IPA në Ministrinë e Arsimit dhe Shkencës (MASH)
- Ministria e Financave – Sektori për financim qendror dhe kontraktues(CFCD)

Objektivat prioritare edhe programi janë përcaktuar në bazë të analizës socio-ekonomike në fushën e zhvillimit të kapitalit njerëzor, të cilat përcaktojnë dobësitë kryesore. Ata janë definuar në katër akse prioritare të ndarë në masat në vijim:

Aksi prioritar	Masa 1	Masa 2	Masa 3	Masa 4
1. Punësimi **Tërheqja dhe mbajtja e më shumë njerëzve në tregun e punës**	1.1:Zhvillim të mëtutjeshëm të Agjencionit për punësim dhe miratim të kushteve për punësim	1.2:Mbështetje për implementimin të Strategjisë për punësim dhe të dokumentitit të përbashkët për vlerësim të politikave të punësimit	1.3: Menaxhim me papunësimin e të rinjëve, grave dhe papunësimin afatgjatë në tregun e punës	1.4:Nga punësimi joformal në punësim formal
2. Arsimi dhe Shkenca **Investim në kapitalin njerëzor nëpërmjet arsimimit më të mirë dhe aftësive**	2.1: Modernizmi i sistemit për arsim dhe trajnim	2.2: Mundësim të qasjes në arsim cilësor për bashkësitë etnike	2.3: Zhvillimi i arsimit për të rritur dhe mësimit të përjetëshëm	
3. Përfshirja sociale **Promovimi i tregut përfshirës të punës**	3.1: Nxitje të përfshirjes sociale e personave dhe rajoneve të rrezikuara	3.2: Integrim të bashkësive etnike	3.3: Autorizim të pjesmarrësve të rëndësishëm	
4. Ndihma eksperte	4.1: Mbështetje gjatë implementimit të Programit Operacional për ‘‘Zhvillim të burimeve njerëzore 2007-2013’’			

Alokimi i mjeteve nga akset prioritare të kornizës financiare 2007-2009

	IPA	Kontributi Kombëtar	Gjithësej	% nga buxheti i përgjithëshëm
Aksi Prioritar 1	6.846.000	1.208.130	8.054.130	42%
Aksi Prioritar 2	4.890.000	862.946	5.752.946	30%
Aksi Prioritar 3	3.260.000	575.301	3.835.301	20%
Ndihma teknike	1.304.000	230.120	1.534.120	8%
Total	16.300.000	2.876.497	19.176.497	100%

Burimi: Programi Operacional për Zhvillimin e Burimeve Njerëzore 2007-2011

Shuma totale e mjeteve të ndara për çdo masë veç e veç nga korniza financiare 2007-2009 e shprehur në euro

Aksi prioritar	Masa 1			Masa 2			Masa 3			Masa 4			Totali		
	Mjete të parashikuara	Të realizuara (përfshirë projektet rrjedhëse)	Të pashfrytëzuara	Mjete të parashikuara	Të realizuara (përfshirë projektet rrjedhëse)	Të pashfrytëzuara	Mjete të parashikuara	Të realizuara (përfshirë projektet rrjedhëse)	Të pashfrytëzuara	Mjete të parashikuara	Të realizuara (përfshirë projektet rrjedhëse)	Të pashfrytëzuara	Mjete të parashikuara	Të realizuara (përfshirë projektet rrjedhëse)	Të pashfrytëzuara
1. Punësimi	1.006.000	1.375.500[87]	-369.500	1.500.000	1.806.294	-306.294	5.340.000	1.300.000	3.364.206	660.000	0	660.000	8.506.000	4.481.794	3.348.412
2. Arsimimi dhe trajnimi	2.886.000	2.075.243	810.757	1.154.000	1.085.296	68.704	1.732.000	1.728.235	3.765				5.772.000	4.888.774	883.226
3. Përfshirja sociale	1.534.000	1.500.000	34.000	1.725.882	0	1.725.882	575.296	149.759	425.537				3.835.296	1.649.759	2.185.419
4. Ndihma teknike	1.534.000	1.462.950	71.050										1.534.000	1.462.950	71.050
													19.647.26	12.483.277	6.488.107

87 Niveli i realizimit të mjeteve tek masa 1.1 dhe 1.2 është më i lartë nga mjetet e parashikuara në bazë të Programit Operacional. Megjithatë sipas rregullativës së Komisionit Evropian 718/2007 këto mjete mund të rialokohen në masën tjetër në kuadër të një aksi prioritar, me miratim paraprak nga komitetet sektoriale për monitorim. Me vetë faktin që shuma e përgjithshme e mjeteve për këtë komponentë ngelën e pandryshuar, edhe për aksin prioritar, është valid supozimi se mjetet janë ridestinuar nga masa 1.3 ku kanë ngelur pa u shfrytëzuar 4,040,000 euro, respektivisht 3,364,206 euro pas këtij rialokimi.

Burimi: Programi Operacional për Zhvillimin e Burimeve Njerëzore 2007-2013

Aksi prioritar 1 – Punësimi

Shkalla e lartë e papunësisë në Republikën e Maqedonisë është një problem serioz afatgjatë në vend. Ristrukturimi dhe tranzicioni drejt ekonomisë së tregut nxiti reduktim të ndjeshëm të kërkesës së tregut të punës, si dhe rritja e ngadalshme ekonomike nuk kontriboi në krijimin vendeve të mjaftueshme të punës. Si rezultat i kësaj, shkalla e papunësisë stagnoj ndërsa papunësia e lartë, edhe pse është duke shënuar rrënie të lehtë në vitet e fundit, ende nuk ka rënë nën 30%.

Edhe pse analizat e shumta tregojnë për faktin se të dhënat zyrtare nuk janë një tregues i vërtetë, për shkak të ekonomisë së madhe informale dhe numri i madh i punëtorëve të paregjistruar, raporte të shumta dhe studimet tregojnë se papunësia është një nga problemet kryesore për ekonominë dhe shoqërinë e Maqedonisë[90] [91][92]. Në veçanti, problem serioz paraqet shkalla e lartë e të papunësuarve afatgjatë, si dhe niveli i lartë i të papunësuarve tek të rinjët, gratë dhe pjesëtarëve të bashkësive etnike.

Rrjedhimisht, sipas Programit operativ, papunësia është prioritet i parë nga tri fushat kryesore prioritare. Objektivi kryesor është që projektet e parapara nga ky aks prioritar të kontribuojnë drejt zvogëlimit të papunësisë dhe mbajtjen e më shumë njerëzve në tregun e punës përmes modernizimit dhe zgjerimit të shërbimeve të ofruara nga ana e Agjencisë për punësim të Republikës së Maqedonisë, si dhe nëpërmjet zhvillimit dhe implementimit të politikave dhe masave të reja dhe aktive, ashtu siç përcaktohet në Strategjinë Kombëtare të Punësimit dhe Planit Kombëtar të Veprimit për Punësimin. Janë përcaktuar katër masat prioritare që vijojnë më poshtë:

1. Forcimi i mëtejshëm i kapaciteteve të Agjencisë për punësim

2. Mbështetje për Politikën Kombëtare të Punësimit

3. Mbështetje për punësimin e të rinjve, të papunësuarve afatgjatë dhe të grave në tregun e punës

4. Aktivitetet dhe masat për mbështetjen e transferimit nga punësimi informal në punësim formal.

Masa 1.1 Forcimi i mëtejshëm i kapaciteteve të Agjencionit për punësim

Kjo masë ka për qëllim të përmirësojë cilësinë e shërbimit, efikasitetit dhe efektin e Agjencionit për punësim, në drejtim të uljes së papunësisë dhe mbajtjes së personave të punësuar. Shuma e përgjithshme e mjeteve të parapara nga Programi Operacional është 1,006 milionë euro, nga të cilat 855.000 euro janë dhënë nga IPA mjetet.

Në kuadrin e kësaj mase, nga janari i vitit 2012 realizoet Projekti "Modernizimi i mëtejshëm i Agjencionit për Punësim i RM-së" me kohëzgjatje prej 18 muajsh. Shuma e përgjithëshme e vlerës së projektit është 1,375,500.00 euro. Edhe pse shuma e mjeteve të shpërndara është më e lartë se e parashikuar, mjete shtesë janë siguruar nga një tjetër masë në kuadër të këtij aksi prioritar.

---

[90] Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë për vitin 2011, Komisioni Evropian, 2011

[91] Brada, J. (Team Leader), Konvergjim drejt Unionit Evropian: Sfida dhe mundësi, Ministria e financave e Republikës së Maqedonisë, 2011

[92] The Corruption in Macedonia: Bribery as experienced by the population, United Nations Office on Drugs and Crime, 2011 available at:
http://www.unodc.org/documents/data-and analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf.

Objektivi kryesor i projektit është që të sigurojë përmirësim të cilësisë, efektivitetin dhe efikasitetin e shërbimeve të ofruara nga ana e Agjencionit për Punësim të RM-së për punëkërkuesit dhe punëdhënësit. Bëhet fjalë për mbështetje institucionale, aktivitetet janë fokusuar për krijimin e ndryshimeve të kërkuara, reforma dhe modernizim të procedurave dhe punën e Agjencionit, me qëllim të sigurimit të shërbimeve të përmirësuara për klientët e saj dhe për mbështetjen e ndryshimeve të mësipërme ligjore që synojnë të dhënat më të mira për personat e papunë.

Projekti përfshin dy komponentë si në vijim:

Komponenti 1. Zhvillimin e proçeseve të menaxhimit organizativ

Komponenti 2. Zbatimi i ndryshimeve në menaxhimin organizativ për mbështetjen e APRM në lidhje me zbatimin e masave aktive për tregun e punës.

Ky projekt është i lidhur drejtpërdrejtë me objektivat e vendosura nga Komponentin IPA-s për Zhvillimin e Burimeve Njerëzore. Modernizimi dhe përmirësimi i shërbimeve të ofruara nga Agjencioni për Punësim është një prej parakushteve thelbësore për zbatimin e politikave të reja dhe aktive për të kontribuar në uljen e papunësisë dhe mbajtjen e më shumë njerëzve në tregun e punës. Aktivitetet e parashikuara synojnë përmirësimin e funksionimit organizativ dhe ngritjen e kapaciteteve. Sipas të punësuarve në Sekretariatin për Çështje Evropiane përgjegjëse për monitorimin, zbatimi i projektit është në fazë të avancuar dhe aktivitetet e zbatuara tani kanë efekt të ndjeshëm pozitiv. Për shkak se qëllimi kryesor i këtij projekti është që të nxisë përmirësimin e efikasitetit në organizim dhe cilësinë e shërbimeve, në zgjerimin e mëtejshëm të Projektit, është e rekomandueshme që të merret parasysh futja e kuadrit të përbashket për vlerësim si sistem për menaxhim me cilësinë. Ky instrument është përdorur gjerësisht në organizata të ndryshme të administratës publike në të gjithë Bashkimin Evropian, dhe është treguar shumë efikas në ato organizata që janë të përqëndruara nga klientët.

Masa 1.2 Mbështetje për Politikën Kombëtare të Punësimit

Kjo masë është fokusuar në forcimin e kapaciteteve të organeve, institucioneve dhe partnerëve socialë në fushën e krijimit dhe menaxhimit të politikave të punësimit për zbatimin dhe monitorimin e Strategjisë së Punësimit. Sipas Programit Operacional një total prej 1,05 milion euro janë të parapara, nga të cilat 890,000.00 euro janë dhënë nga IPA. Në kuadër të kësaj mase, në shtator 2011, ka filluar Projekti i binjakëzimit i Ministrisë së Punës dhe Politikës Sociale "Mbështetje të Politikës Kombëtare të Punësimit", ku ka qenë i përfshirë Agjencioni për punësim. Kohëzgjatja e projektit është 18 muaj, dhe shuma totale arrin në 1,806,294.00 euro. (Mjetet shtesë për këtë projekt janë transferuar edhe nga Masa 1.3). Ky projekt synon mbështetjen për krijimin e një sistemi për parashikim afatgjatë të tregut të punës dhe përmirësimin e kapaciteteve në Ministrinë e Punës dhe Politikës Sociale, si dhe në të gjitha institucionet e tjera relevante dhe partnerëve socialë për parashikim afat-gjatë të tregut të punës, dhe monitorimit, vlerësimit dhe raportimit për politikat e punësimit.

Projekti përfshin dy komponentë si në vijim:

1. Zhvillimin e projektimit afatgjatë të tregut të punës

2. Përmirësimin e kapaciteteve dhe aftësive të autoriteteve, institucioneve dhe partnerëve socialë që lidhen me marketingun dhe vlerësimin e politikave të punësimit dhe programeve.

Në mungesë të treguesve të tjerë të matshëm, arritja e projektit mund të vlerësohet edhe në bazë të raporteve të progresit të Komisionit Evropian për dy vitet e fundit për Republikën e Maqedonisë. Në raportin e progresit për vitin 2011 theksohet se Agjencioni i Punësimit ende nuk ka monitorim të detajuar dhe mënyrën e vlerësimit[93] edhe pse ajo bën analiza e masave ekzistuese aktive të tregut të punës, ndërkohë që Raporti i Progresit i vitit 2012 vë në dukje se "monitorimi dhe vlerësimi aktiv i programit të tregut të punës dobësohet dhe është i bazuar pothuajse ekskluzivisht në qasje themelore sasior analitike."[94] Sipas kësaj mund të konkludohet se edhe pse është përpunuar një sistem monitorimi dhe vlerësimi, ai nuk është i mjaftueshëm. Pritet të shihet nëse në gjashtë muajt e mbetur të Projektit, qasja për monitorim dhe vlerësim do të modifikohet dhe përmirësohet, duke pasur parasysh se ky është parakusht thelbësor për marrjen e gjetjeve përkatëse dhe zhvillimin e planifikimit afatgjatë të tregut të punës.

Masa 1.3 Mbështetje për punësimin e të rinjve, të papunësuarve afatgjatë dhe të grave në tregun e punës

Kjo masë është e fokusuar në mbështetjen e integrimit të të rinjve në tregun e punës, reduktimin dhe parandalimin e papunësisë afatgjate (mbi 4 vjet) dhe në mënyrë shtesë të ndikojnë në rritjen e shkallës së punësimit të grave. Shuma totale e mjeteve të parashikuara është 5.43 milionë euro, nga të cilat 4.539 milionë euro janë dhënë nga IPA.

Në kuadër të kësaj mase u realizua Projekti "Mbështetje për punësimin e të rinjve, të papunësuarve afatgjatë dhe grave – Programi për stazhim dhe trajnimi''. Projekti u zbatua nga Agjencioni për punësim i Republikës së Maqedonisë, si një marrëveshje për grant të drejtpërdrejtë në shumë totale prej 1,3 milion euro, në kohëzgjatje prej 20 muaj (24.11.2010 - 24.07.2012). Qëllimi i projektit është që nëpërmjet tri komponenteve të kontribuojë për arritjen e tri objektivave të veçanta: Integrimi i të rinjve në tregun e punës; reduktimin dhe parandalimin e papunësisë afatgjate; dhe rritja e normës së punësimit të grave. Sipas raportit të qeverisë për statusin e realizimit të udhërrëfyesit, deri në qershor 2012 një total prej 5372 personave të papunë janë përfshirë përmes Projektit, nga të cilat 2.150 persona (40%) ishin të rinjtë deri në moshën 27 vjeçare[95];

- Për shkak të kursimeve të caktuara në kuadër të komponentave, u inicua zgjerimi i kohëzgjatjes së projektit. Përveç kësaj, është treguar se "bazuar në përvojën e deritanishme dhe mësimet e mësuara në implementimin e grantit të parë të drejtpërdrejtë, u bë përshtatje shtesë dhe specifikimin plotësues i masave ekzistuese lidhur me kriteret për targetimin e personave të papunë dhe mënyrën e zbatimit të masave në kuadër të grantit të dytë të drejtpërdrejtë. Pritet që projekti të zgjat së paku 28 muaj.[96]

[93] Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë për vitin 2011, Komisioni Evropian 2011, fq.50

[94] Ibid, fq.59

[95] Raport i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë deri te Komisioni Evropian për statusin e realizimit të aktiviteteve nga Udhërrëfyesit për realizimin e qëllimeve prioritare të miratuara në Dialogun paraqasës në nivelin e lartë, 2012.

[96] Ibid.

Qëllimet e komponentave të veçanta të projektit dhe rezultatet e pritura janë:

Komponenta	Rezultatet e pritura	Statusi i realizimit (14.06.2012)
1. Stazhim si mbështetje për punësimin e parë të personave të rinjë në moshë deri 27 vjetë	Perspektiva të përmirësuara për 512 diplomues të rinjë	Gjithsej 436 të përfshirë
2. Trajnime për aftësitë e përgjithëshme që do t'u ndihmojnë për ta përmirësuar konkurrencën e tyre në tregun e punës	Gjithësej 6600 persona të papunë të pajisen me aftësi: 3000 me aftësi gjuhësore; 3000 me aftësi kompjuterike; 250 të trajnohen për sipërmarrësi; 350 për aftësi komunikuese.	Gjithësej 4430 persona (nga ata 1601 persona (36.1%) janë të rinjë të moshes deri 27 vjet.)
3. Trajnime për aftësitë që janë deficitare në tregun e punës	820 persona të papunë afatgjatë të pajisen me aftësi profesionale për tregun e punës: 88 për montues elektro instalues; 19 për sisteme mekatronike; 36 për sisteme mekatronike për vetura të lehta; 379 për kontabilitet; 69 për shërbime hotelierike; 60 për saldues; 36 për punëtorë ndërtimtarie; 133 për programe kompjuterike	506 persona (nga ata 113 persona (22.3%) janë të rinjë të moshes deri 27 vjet.

Burimi: Raporti i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë për Komisionin Evropian mbi Statusin realizimit të aktiviteteve veprimtarisë së Udhërrëfyesit për implementimin e aktiviteteve prioritare të miratuara në Dialogun paraqasës të nivelit të lartë, korrik 2012

Nga kjo masë 4.040 milion euro ngelën të pashfrytëzuara. Përafërsisht 675.000 euro nga kjo masë janë rialokuar në dy masat e mëparshme në kuadër të kësaj komponente. Pritet, që me zgjatjen e mëtutjeshme të mundësohet shfrytëzim më i mirë i mjeteve të mbetura.

Sipas intervistës së kryer në Sekretariatin për Çështje Evropiane, projekti ka qenë i vlerësuar si shumë i suksesshëm dhe në vazhdim është faza e dytë e planifikimit. Projekti drejtëpërdrejtë është i fokusuar në arritjen e objektivave të këtij aksi prioritar dhe është plotësisht i harmonizuar me objektivin kryesor të kësaj komponente për të nxitur zhvillimin e burimeve njerëzore, dhe gjithashtu është në pajtim dhe plotësohet me Planin operativ të qeverisë për programe aktive dhe masa për punësim. Megjithatë shtrohet pyetja sa projekti

realisht ka kontribuar për arritjen e objektivit të kësaj mase - integrimin e të rinjve në tregun e punës; reduktimin dhe parandalimin e papunësisë afatgjatë dhe rritje e normës së punësimit të grave. Nga dokumentet në dispozicion (Raport mbi realizimin e udhërrëfyesit operacional, deklarata e Ministrit[97]), si rezultat nga projekti matet numri i njërëzve të përfshirë në trajnime, edhepse sipas OPHRD[98] rezultati i Projektit matet nga numri i personave të punësuar (më saktë 6 muaj pas mbarimit të sukseshëm të programeve (qëllimi 50%), cilët udhëheqin biznes në mënyrë të sukseshme pas dy viteve pas mbarimit të trajnimeve (30%) ose femra të punësuara (30%).

Përveç kësaj, projekti nuk siguron matshmëri të cilësisë së mbajtjes së trajnimeve. Nuk ekzistojnë të dhëna për ndjekje, dhe sa prej njerëzve që kanë mbaruar trajnimet ose stazhimin kanë gjetur punë, edhe pse ky informacion është në dispozicion në sistem. Në fund është pse projekti parashikonte përfshirjen e 7932 personave në realizimin e aktiviteteve, në bazë të të dhënave që janë në dispozicion deri më tani kanë qenë të përfshirë 5372 persona. Pasiqë nuk arritëm të marrim përgjigje zyrtare nga institucionet, arsye e mundshme për përmbushje të pjesshme të kuotave të parashikuara mund të jetë numri i pamjaftueshëm i të paraqiturëve, duke pasur parasysh faktin që për trajnime të ngjajshme për prekualifikim dhe trajnime derikualifikuese të cilat Qeveria i ka realizuar më përpara ka pasur numër dukshëm të vogël të të paraqiturve (gjithsej 867 persona të regjistruar për tre vjet)[99]. Pasiqë u kërkua kohëzgjatja e projektit, mund të organizohet edhe një cikël shtesë për trajnime, duke përmbushur në këtë mënyrë shifrat e parashikuara.

Nuk arritëm të gjejmë të dhëna se sa nga këto trajnime kanë pasur efekt real dhe kanë kontribuar në rritjen e normës së punësimit në mesin e grave. Nëse të dhënat statistikore mbi gjendjen në tregun e punës krahasohen në periudhën e fundit (të dhënat e tremujorit të dytë të vitit 2011 krahasuar me të dhënat e tremujorit të dytë të 2012) shkalla e papunësisë nuk është ulur ndjeshëm (31.3% në 31.2%). Ka një fakt interesant se për periudhën për tremujorin e dytë të vitit 2011 deri në tremujorin e dytë të vitit 2012 ulja e shkallës së papunësisë nga 39% në 36% është vërejtur tek personat më pak të arsimuar dhe ka ulje të madhe të normës së papunësisë në mesin e grave (nga 23.3% në 19.1 %). Edhe pse këto shifra nuk mund të lidhen me ndikimn e mundshëm të projektit, ulja e papunësisë në mesin e grave mund të merret si tregues pozitiv, duke pasur parasysh se kjo ishte një nga objektivat kryesore të projektit.

Masa 1.4 Aktivitetet dhe masat për mbështetjen e transferimin nga punësimi informal në punësim formal

Kjo masë synon uljen e numrit të personave të përfshirë në ekonominë e përhimtë, në drejtim të rritjes së nivelit të punësimit në sektorin formal dhe zhvillimin e përgjithëshëm ekonomik. Për këtë masë janë paraparë gjithësej 660,000.00 euro, nga të cilat 560,000.00 euro janë siguruar nga fondet e IPA-s, megjithatë asnjë projekt nuk është iniciuar.

Sipas përshkrimit në Programin operacional, aktivitetet që financohen në kuadër të kësaj mase janë fokusuar në përmirësimin e evidencës të personave të punësuar dhe eliminimin e shkallës së lartë të personave të paregjistruar që janë të punësuar në ekonominë

[97] http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=9263BC5DD4B53942AD3DC9D8E8668FD8

[98] Programi operativ për zhvillim të burimeve njerëzore 2007-2013, fq.69.

[99] http://www.kapital.mk/MK/dneven_vesnik/80304/nitu_rabotat,_nitu_sakaat_da_se_dokvalifikuvaat_za_da_najdat_rabota.aspx?iId=2600

gri. Problemi me përqindjen e madhe të personave të paregjistruar të cilët e pamundësojnë që të kemi një pasqyrë reale të gjendjes së papunësisë në Maqedoni është vërejtur në disa analiza dhe studime[100] [101], si dhe në Raportin e Progresit të RM përgatitur nga KE[102], si dhe masat e rekomanduara janë të përfshira në Udhërrëfyesin operativ të Qeverisë së RM-së në kuadër të Dialogut të Anëtarësimit të nivelit të lartë[103]. Duke pasur parasysh faktin se edhe në vet Programin Operacional vërehet dobësia e Inspektoratit Shtetëror të Punës, i cili është organi përgjegjës për mbikëqyrje, ka një staf të pamjaftueshëm dhe disponon me mjete të pamjaftueshme për realizim efikas të punëve[104] nga rrethveprimi i saj, pritet që projekti në kuadër të kësaj mase drejtpërsëdrejti të fokusohet në përmirësimin e kapaciteteve të Inspektoratit shtetëror të punës si dhe përmirësimin e bashkëpunimit ndërmjet organeve për zbatim. Pikërisht mungesa e bashkëpunimit efikas dhe koordinimit midis organeve të zbatimit është shënuar në raportet e progresit për Maqedoninë edhe në vitin 2011 dhe 2012. Në raport theksohet se Inspektorati Shtetëror i Punës ka zbatuar disa nisma në nivel qendror që lidhet me ngritjen e vetëdijes së trajtimit kundër punës së paregjistruar, megjithatë ekziston një mungesë e bashkëpunimit efikas dhe koordinimit midis organeve të zbatimit, dhe kjo nuk është përmirësuar ende.[105] [106] Duke pasur parasysh kompleksitetin e problemit dhe rëndësia e zgjidhjes së tij, nuk është e kuptueshme pse shuma prej 1 milion euro në dispozicion e paraparë për zgjidhje të këtij problemi ende nuk është e realizuar. Për më tepër, pasi që Inspektorati Shtetëror i Punës ka zhvilluar një draft projekt me të gjithë dokumentacionin e projektit, megjithatë sektori për financim dhe kontraktim, i cili është organ përgjegjës për kontraktim, vendosi ta tërheq grantin[107].

Çdo projekt në kuadër të këtij komponenti që të jetë efikas duhet t'i merr parasysh këto shënime dhe të përfshijnë aktivitete të destinuara me qasje gjithëpërfshirëse për ndërtimin e kapaciteteve të Inspektoratit, ngritjen e vetëdijës publike dhe përmirësimin e koordinimit midis të gjitha organeve përgjegjëse për zbatimin e politikës në këtë lëmi.

Aksi Prioritar 2: Arsimimi dhe Trajnimi - Investimi në kapitalin njerëzor përmes arsimit dhe shkathtësimit më të mirë

Edhe përkundër angazhimeve të vazhdueshme në Republikën e Maqedonisë, niveli i tërësishëm i arsimimit është ende relativisht i ulët. Niveli i shkollimit është i lartë për shkak të shkallës së lartë të regjistrimit në arsimin fillor, por niveli i frekuentimit në arsimin e lartë është ende relativisht i ulët, dhe investimet e pamjaftueshme gjatë dy dekadave të fundit ka pasur ndikim negativ në cilësinë e arsimit dhe vlerave në tërësi. Ekzistojnë dallime të konsiderueshme në nivelin e arsimit të grupeve etnike, dhe në veçanti me romët, të cilët

---

[100] Brada, J. (Team Liader), Konvergjenca drejt Unionit Evropian: Sfida dhe mundësi, Ministria e financasë së Republikës së Maqedonisë, 2011, fq.80.

[101] V.Garvanlieva, V.Andonov, M. Nikolov, Ekonomia gri në Maqedoni, Qendra për analiza ekonomike, 2012, në dispozicion http://www.cea.org.mk/documents/studii/CEA%20SHADOW%20ECONOMY%20IN%20MACEDONIA%20FINAL_4.pdf

[102] Raporti i progresit i për Republikën e Maqedonisë për vitin 2011, Komisioni evropian 2011, fq.53.

[103] Raport i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë deri te Komisioni Evropian për statusin e realizimit të aktiviteteve nga Udhërrëfyesit për realizimin e qëllimeve prioritare të miratuara në Dialogun paraqasës në nivelin e lartë, 2012, fq.20.

[104] Programi operativ për zhvillimin e burimeve njerëzore 2007-2013, fq.28

[105] Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë, Komisioni Evropian, 2011, fq.59.

[106] Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë, Komisioni Evropian, 2012, fq.50.

[107] Burim anonim.

shumë shpesh lënë shkollën herët. Përkundër përmirësimit të vazhdueshëm (nga 22.2% në vitin 2006 në 15.5% në vitin 2010[108]), shkalla e personave që lënë shkollën herët është ende i lartë. Shkalla e lartë e papunësisë në vend shton nevojën për arsimim cilësor dhe profesional, ndërsa pjesën më të madhe të personave të papunë e përbëjnë personat me nivel të ulët arsimor. Shkalla e punësimit të personave që kanë përfunduar arsimin parashkollor dhe fillor është vetëm 33.4%[109]. Ka një mospërputhje të madhe ndërmjet programeve arsimore, shkathtësive dhe kualifikimeve të fituara dhe nevojave të tregut të punës. Vlerësimet ndërkombëtare për aftësitë e studentëve në nivele të ndryshme, si psh. PISA dhe Raporti global për konkurencë tregojnë për efikasitet relativisht të ulët të sistemit arsimor. Ekziston një nevojë për rritjen e aftësive dhe arsimimit të të rriturve, e cila aktualisht është shumë pak e zhvilluar. Vështirësitë në tregun e punës ka rezultuar në rritjen e numrit të studentëve, si dhe në emigrimin e kuadrove të arsimiuar. Si rezultat, Aksi Prioritetar – Arsimimi dhe Trajnimi është përqendruar në veprimtari që lidhet me modernizimin e sistemit arsimor dhe aftësues, që synon përshtatjen e nevojave të tregut të punës dhe nxitjen e të mësuarit gjatë gjithë jetës. Për më tepër, ky prioritet synon sigurimin e qasjes së barabartë në arsimim cilësor të të gjithëve pavarësisht nga përkatësia e tyre etnike.

Tre Masat prioritare janë përcaktuar brenda kësaj fushe prioritare:

2.1: Modernizimi i sistemeve të arsimit dhe trajnimit

2.2: Sigurimi i qasjes në arsim cilësor për komunitetet etnike

2.3: Zhvillimi i arsimit të të rriturve dhe të të mësuarit gjatë gjithë jetës

Masa 2.1: Modernizimi i sistemeve të arsimit dhe trajnimit

Kjo masë synon ofrimin e mbështetjes për modernizimin e sistemeve arsimore dhe të trajnimit të arsimit profesiona dy dhe trevjeçar, si dhe mbështetje për proçesin e ndërlidhjes në mes të shkollave profesionale dhe trajnim dhe partnerët e biznesit. Për këtë masë është parashikuar një total prej 2,886,000.00 euro, nga të cilat 2.453.000 euro janë siguruar nga fondet IPA-së.

Në kuadër të kësaj mase, në shtator të vitit 2011 filloi projekti "Mbështetje për modernizimin e sistemeve arsimore dhe trajnuese" që do të zgjasë 2 vjet.

Projekti synon modernizimin e sistemit arsimor profesional në dy dhe trevjeçar në përputhje me nevojat e tregut të punës dhe standardeve evropiane.

Shumat e vlerës së projektit është 2,075,243.00 euro. Projekti është i fokusuar në përgatitjen e standardeve për kualifikim profesional, reformën e kurrikulave në përputhje me nevojat e tregut të punës dhe trajnime profesionale për trajnerë.

Aktivitetet e planifikuara janë të ndarë në dy komponentë:

Komponenti 1: Zhvillimi i standardeve për kualifikim profesional dhe reformën e kurrikulave për arsim profesiona 2 - dhe 3 - vjeçar, në të cilin janë paraparë krijimi i grupeve të punës dhe zhvillimi i standardeve për kualifikime profesionale arsim profesional 2 - dhe 3 - vjeçar.

[108] Enti shtetëror statistikor
[109] Ibid

Komponenti 2: Trajnimi profesional për trajnerë përmes zhvillimit të analizës për nevojat e trajnimit, zhvillimin e strategjisë së trajnimit dhe planit të veprimit për trajnim.

Projekti ka për qëllim arritjen e rezultateve të mëposhtme:

• 25 standarde të zhvilluara për kualifikim profesional për arsimin profesional 2 - dhe 3 - vjeçar

• 12 programe studimore të reformuara për arsimin profesional 2 - dhe 3 - vjeçar

• Trajnerë të trajnuar për arsim profesional 2 - dhe 3-vjeçar

Edhe pse prioritetet strategjik i qeverisë është nxitja e nivelit të arsimit të lartë, domosdoshmëri për projektin e tillë lind nga nevoja e vendit për të krijuar kushte për zhvillimin e kuadrove profesional me shkollim të mesëm për të parandaluar mbimbushjen e tregut me personat me shkollim të lartë nga njëra anë dhe mungesën e personave me arsim profesional nga ana tjetër.

Vjetërsia e programeve për arsim profesional dhe nevoja për motivimin e nxënësve që të regjistrohen në arsimin profesional dy dhe trevjeçar është e diktuar nga tregu i punës. Ideja që rezultati përfundimtar i projektit është reformimi i programeve të arsimit profesional është për tu përshëndetur, megjithatë në projekt mungon një komponentë e tërë që do të përfshijë aktivitetet e destinuara për motivimin e nxënësve që të regjistrohen në shkollat profesionale, e cila ndër të tjerat është shpallur si një nga objektivat e projektit nga ana e ministrit të arsimit.[110] Përveç kësaj, mungojnë aktivitetet që janë të përqëndruara për të realizuar objektivin e dytë të kësaj mase, respektivisht mbështetjen për proçesin e lidhshmërisë së shkollave për arsim profesional dhe trajnim me partnerët e biznesit. Aktivitete të tilla do të ishin veçanërisht të rëndësishëm dhe drejtpërdrejt do të kontribuonin jo vetëm në rritjen e interesit dhe popullaritetit për programe të këtilla të cilat për momentin mungojnë, por edhe për zhvillimin e mëtejshëm dhe shfrytëzimin më të mirë të kapaciteteve kombëtare. Duke pasur parasysh faktin se nga kjo masë kanë mbetur të parealizuara 810,757.00 euro, ekziston mundësia që masa të tilla të realizohen në kuadër të ndonjë projekti shtesë nga kjo masë, në qoftëse përgatitet.

Duke pasur parasysh faktin se ka ngelur një vit i plotë nga zbatimi, është ende herët për të matur efikasitetin e saj. Megjithatë, është e nevojshme të përmendim se është e gabueshme që rezultatet e projektit të maten vetëm nëpërmjet numrit të programeve arsimore të reformuara. Përkundrazi, çelësi për suksesin e projektit është cilësia e programeve të reja, fleksibiliteti i nevojave të tregut të punës së Maqedonisë, interesi për regjistrim nëpër programe, numri i personave të diplomuar, si dhe numri i personave që kanë gjetur punë me kualifikime të tilla profesionale.

[110] http://www.kapital.mk/mk/dneven_vesnik.aspx/75679/uchenicite_kje_se_motiviraat_struchno_da_se_obrazuvaat.aspx?iId=2432

Masa 2.2: Sigurimi i qasjes në arsim cilësor për bashkësitë etnike

Kjo masë ka për qëllim mbështetjen e integrimit të bashkësive etnike në sistemin arsimor me fokus të veçantë mbi popullsinë rome, si dhe grupet tjera etnike, përfshirë shqiptarët. Shuma e përgjithshme e paraparë për këtë masë është 1.154.000 euro, nga të cilat 981,000 euro janë dhënë nga IPA. Fillimi i projektit në kuadër të kësaj mase ishte shpallur që më parë, ndërsa projekti i cili po realizohet "Mbështetje për integrimin e bashkësive etnike në sistemin arsimor" filloi zbatimin më 1 korrik 2012 dhe do të zgjasë një vit.

Qëllimi kryesor i projektit është që të siguroj qasje të barabartë në arsim cilësor për të gjithë nxënësit nga të gjitha bashkësitë etnike dhe të kontribuojë për promovimin e mëtejshëm të integrimit të bashkësive etnike në shoqëri. Aktivitetet do të zbatohen në bashkëpunim të ngushtë ndërmjet Agjencionit për Integrime Evropiane dhe Zhvillim Ekonomik dhe Drejtorisë për zhvillimin dhe promovimin e arsimit në gjuhët e bashkësive. Vlera e projektit kap shumën prej 1.085.296 euro

Aktivitetet e projektit do jenë të ndara në dy komponenta:

1. Përfshirja e aspekteve ndërkulturore në sistemin arsimor;

2. Forcimi i kapaciteteve për mbështetjen e integrimit të bashkësive etnike.

Është parashikuar që nëpërmjet programeve të binjakëzimit të sigurohet transferim i njohurive përmes punëtorive, sesioneve trajnuese dhe diskutimeve. Aktivitetet e planifikuara kanë për qëllim prezantimin e programeve të reja, përditësimin e programeve dhe trajnimeve për stafin arsimor.

Edhe pse informatat për aktivitetet që ishin në dispozicion ishin jashtëzakonisht të kufizuara, është e rëndësishme për të treguar disa mospërputhje të dukshme për projektin. Nga programi operativ theks të veçant nga kjo masë i është dhënë "ngritjes së vetëdijes për shkrim-lexim të popullsisë rome, prezantimi i programeve inovative për fëmijët romë, etika e trajnimit të mësuesve dhe drejtorëve të shkollave dhe përmirësimin e qendrave të trajnimit për popullsinë rome, veçanërisht duke u fokusuar mbi popullsinë rome me strukturë të pavolitshme arsimore ". Projekti, megjithatë sipas informatave në dispozicion, nuk parashikon përfshirjen e popullatës rome, e cila në vetvete do të duhej ishte një komponent e veçantë. Të dy komponentët e parashikuara në kuadër të Projektit (1. Përfshirja e aspekteve ndërkulturore në sistemin e arsimit dhe 2. Forcimi i kapaciteteve për mbështetjen e integrimit të bashkësive etnike) janë shumë ngushtë të përcaktuara dhe mund të përfshijë vetëm një pjesë të aktiviteteve të paraqitura në programin operacional: "iniciativa për aplikimin e edukimit ndërkulturor, parimet e tolerancës dhe solidaritetit midis nxënësve në procesin e edukimit dhe trajnimit të grupeve të ndryshme etnike, etj" Një varg i aktiviteteve të parapara në program nuk mund të gjejnë vendin e tyre në objektiva të tilla të përcaktuara: ngritjen e shkrim-leximit të personave nga bashkësitë etnike; zvogëlimin e analfabetizmit te personat që flasin gjuhë amtare tjetër përveç gjuhës maqedone. Përveç kësaj, tërësisht është lënë anash një problem i veçant dhe i rëndësishëm sa i përket dukurisë së shpeshtë të lënies para kohe të shkollës në vitet e hershëm në mesin e nxënësve romë.[111] Raporti i Progresit i vitit 2011 tregon se "duhet të shqyrtohet nevoja për ofrim të trajnimit të strukturuar për arsimtarët".

Rekomandimi i ekipit të ekspertëve në studimin e Konvergjencës në lidhje me

[111] Enti shtetëror statistikor

përftimin e sukseshëm të qasjes së barabartë në sistemin arsimor është që të sigurohen "përkujdes i subvencionuar për fëmijë, ushqime, tekste shkollore etj., si një element i rëndësishëm për arsimim të barabartë dhe efikas.'' Në raste të kufizimeve buxhetore atëherë "një qasje të synuar drejt pakicave të privuara shoqërisht, të tilla siç janë romët". Kjo duhet konsideruar gjatë planifikimeve të aktiviteteve të ardhshme në kuadër të kësaj mase.

Masa 2.3: Zhvillimi i arsimit për të rritur dhe të mësuarit gjatë gjithë jetës

Siç përcaktohet në programin operativ, kjo masë synon arritjen e një qasje sistematike për arsimin e të rriturve dhe koordinimin e aktiviteteve në nivel kombëtar permes formimit të trupit koordinues për aktivitetet që lidhen me arsimin e të rriturve. Përveç kësaj, kjo masë ka për qëllim zhvillimin e arsimimit të të rriturve dhe promovimin e programeve për shkrim-lexim dhe plotësimin e arsimit fillor për personat e përjashtuar. Vlera e përgjithshme e paraparë për këtë masë është 1.732.000 euro, nga të cilat 1,472 milionë euro janë dhënë nga IPA.

Në kuadër të kësaj mase implementohet projekti "Mbështetje për ngritjen e kapaciteteve të Qendrës për Arsimimin e të Rriturve dhe Zhvillimin e Programeve për Arsimimin e të Rriturve dhe shkrim-lexim dhe përfundimit të arsimit fillor për personat e përjashtuar". Shuma totale e mjeteve të parapara është 1.728.235,00 euro, prej të cilëve 1.469.000,00 euro janë dhënë nga IPA. Projekti, i cili do të zgjasë 22 muaj, filloi në tetor 2011, dhe do të zgjasë deri në korrik të vitit 2013. Në kuadër të projektit do të marrin pjesë 30 ekspertë nga Franca dhe Spanja, të cilët janë të përfshirë vazhdimisht në aktivitete kombëtare dhe ndërkombëtare për zhvillimin e aftësive që lidhen me qasjen për kualifikime dhe punësime. Brenda këtyre 22 muajve do të përfshihen tri komponentat e mëposhtme:

-Forcimi i kapaciteteve dhe funksionimi i Qendrës për arsim të të rriturve;

-Zhvillimin dhe testimin e programeve për arsimimin e të rriturve; dhe

-Zhvillimin dhe testimin e programeve për shkrim-lexim dhe përfundimin e arsimit fillor të personave të përjashtuar.

Në faqen e internetit të Qendrës për arsim mund të vërehen aktivitete të shumta të cilat i implementon qendra. Sipas informatave të shpallura, janë realizuar disa vizita studimore në Austri, Gjermani dhe Francë për njoftimin e punëtorëve të qendrës me sistemet e atjeshme të arsimit për të rritur, dhe në të njëjtën kohë janë zbatuar aktivitete për zhvillimin e disa programeve arsimore për të rritur. Qendra për arsimin e të rriturve ka zbatuar tashmë disa programe për arsimin e të rriturve dhe në disa komuna janë dhënë diplomat për përfundimin e arsimit të mesëm profesional për të rritur. Këto aktivitete nuk janë të përfshira në kuadër të projektit, megjithatë përvojat e fituara mund të përdoren për avancimin e saj. Efikasiteti i projektit nuk mund të përcaktohet në këtë fazë.

Në kuadër të komponentit IV të IPA-s, gjatë rishikimit të tretë të Programit operacional shumë-vjetor "Zhvillimi i Burimeve Njerëzore" për Republikën e Maqedonisë 2007-2013, i cili do të miratohet në vjeshtën e vitit 2012, parashikohet masa 2.1: Sigurimi i harmonisë dhe lidhjet ndërmjet arsimit dhe nevojat e tregut të punës në grup: "Mbështetje për modernizimin e sistemeve të arsimit dhe aftësimit profesional dhe arsimimit të të rriturve, në perspektivën e të mësuarit gjatë gjithë jetës". Shuma totale e buxhetit e planifikuar për aktivitetet në kuadër të masës 2.1 është 6.3 milion euro. Në të njëjtën kohë, në kuadër të masës 2.2 "Mundësimi i

përfshirjes cilësore në arsim për të gjithë", është planifikuar grupi "Përforcimi i arsimit parashkollor". Buxheti total i planifikuar për aktivitetet në kuadër të masës 2.2 është 2.7 milion euro.

Aksi Prioritar 3: Përfshirja Sociale - Promovimi i tregut gjithëpërfshirës të punës

Me proçesin e tranzicionit, që nga pavarësia e saj në vitin 1991, Republika e Maqedonisë ka kaluar nëpër një varg proçesesh komplekse politike dhe ekonomike që ndikojnë në standardin e jetesës së qytetarëve dhe mirëqenies së përgjithshme shoqërore. Për shkak të ndryshimeve strukturore në ekonomi e shoqëruar me një varg të ndryshimeve politike, varfëria dhe përjashtimi social u paraqitën si probleme të reja sociale në vend. Që atëherë, varfëria ka qenë një nga problemet kyçe për shoqërinë maqedonase, dhe fakti se në vitin 2011 përqindja e varfërisë ishte 30.4%[112] tregon për seriozitetin e situatës. Qëllimi i këtij aksi prioritetar synon mbështetjen e përfshirjes sociale në drejtim të integrimit të personave të pafavorizuar në tregun e punës nëpërmjet trajnimit të profesionistëve dhe vullnetarëve për përfshirje sociale, përmirësimin e lidhjeve midis partnerëve dhe përforcimin e kapaciteteve të shoqërisë civile në drejtim të sigurimit të ndihmës (cilësore) sociale.

Prioritetet brenda këtij aksi janë të shpërndara në tri akse prioritare:

3.1: Nxitja e përfshirjes sociale të njerëzve dhe rajoneve të pafavorizuara

3.2: Integrimi i bashkësive etnike

3.3: Forcimi i kapacitetit të të gjitha organizatave aktive në fushën e përfshirjes sociale

Masa 3.1: Nxitja e përfshirjes sociale të njerëzve dhe rajoneve të pafavorizuar

Kjo masë synon të mbështesë integrimin e personave të pafavorizuar në tregun e punës dhe prezantimin e shërbimeve specifike për punësim përmes sigurimit të trajnimeve të formuara në bazë të nevojave individuale të grupeve më të prekshme në tregun e punës. Aktivitetet në kuadër të kësaj duhet të kontribuojnë në përmirësimin e efikasitetit dhe efektivitetit të shërbimeve sociale të fokusuara në mundësimin e qasjes më të mirë në tregun e punës. Shuma e përgjithëshme e parashikuar për këtë masë është 1,534 milionë euro, nga të cilat 1.304 milionë euro janë dhënë nga IPA.

Në kuadër të kësaj mase, në janar 2012 filloi projekti "Nxitja e përfshirjes sociale dhe treg përfshirës i punës", në kohëzgjatje prej 20 muaj, dhe me një vlerë totale prej 1.5 milion.

Objektivi kryesor i projektit është ndërtimi i kapaciteteve institucionale për përmirësimin e politikave të përfshirjes sociale nëpërmjet forcimit të kapaciteteve dhe aftësive të palëve të interesuara përkatëse dhe nxitjen e bashkëpunimit ndërsektorial dhe ndërinstitucional si dhe përmirësimin e efikasitetit dhe cilësisë së shërbimeve sociale që lidhen me sigurimin e qasjes dhe lehtësimin e procesi të integrimit të grupeve vulnerabël në tregun e punës. Konkretisht, projekti synon përmirësimin e efikasitetit të shërbimeve sociale

[112] Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë për vitin 2012, Komisioni Evropian, fq.59.

me qëllim të promovimit të përfshirjes sociale të grupeve vulnerabël dhe të forcimit të bashkëpunimi mes palëve kryesore të interesuara, qendrat për punë sociale dhe qendrave të punësimit. Projekti gjithashtu parashikon përfshirjen e organizatave joqeveritare dhe shoqatave për personat me aftësi të kufizuara.

Projekti përfshin 3 komponentë:

Komponenti 1 - Shtimi i njohurive dhe shkathtësive profesionale për personat që punojnë në fushën e përfshirjes së grupeve të margjinalizuara në tregun e punës;

Komponenti 2 - Integrimi i personave me aftësi të kufizuara;

Komponenti 3 – Përgatitje për krijimin e bazës së përbashkët të të dhënave.

Ndërtimi i kapaciteteve institucionale si dhe kapacitetet e palëve të interesuara është i një rëndësie të jashtëzakonshme për zbatimin e politikave aktive të përfshirjes sociale që është theksuar si një ndër komentet kryesore në raportet e fundit të progresit për Republikën e Maqedonisë në këtë fushë. Në këtë drejtim aktiviteteve e parapara janë në përputhje me nevojat për "sigurimin e burimeve të duhura institucionale dhe financiare me qëllim të zbatimit efikas të politikave dhe planeve strategjike të miratuara tashmë". Edhe pse është ende herët për të matur efikasitetin e projektit, është e qartë se projektit i mungon një komponentë e plotë sepse nuk parashikon aktivitete të cilat do të kontribuonin në realizimin e qëllimit të parashtruar të kësaj mase: përforcimi i kapaciteteve të shoqërisë civile në drejtim të sigurimit të ndihmës (cilësore) sociale. Përveç kësaj, ajo nuk është e qartë nëse aktivitetet e parashikuara nga komponenti i dytë - Integrimi i personave me aftësi të kufizuara, më në fund do të kontribuojnë në zbatimin e strategjisë kombëtare për të drejtat e barabarta për njerëzit me aftësi të kufizuara (2010-2018), për të cilën në të dy raportet e fundit është theksuar se nuk ka asnjë përparim.[113]

Masa 3.2: Integrimi i bashkësive etnike

Kjo masë do të lehtësojë integrimin e pjesëtarëve të bashkësive etnike në Republikën e Maqedonisë në tregun e punës, me fokus të veçantë mbi romët dhe asistencën ndaj grave nga grupet e tjera etnike, në veçanti gratë shqiptare. Sipas programit operacional janë paraparë gjithësej 1.725.882 milion euro, nga të cilat 1,467 euro janë siguruar nga fondet IPA.

Në kuadër të kësaj mase, u shpall thirrje për realizim të një grant skeme në qershor të vitit 2010 për përmirësimin e potencialit për punësim të grave nga bashkësistë etnike në tregun e punës. Thirrja ishte e hapur për organizatat civile, ndërsa përfitues ishte Ministria e Punës dhe Politikës Sociale. Deri tani, megjithatë, nuk ka rezultate për projektet e miratuara. Objektivi kryesor i thirrjes për propozime është që të kontribuojë në integrimin e grave nga bashkësitë etnike në tregun e punës përmes rritjes së potencialit të tyre të punësimit.

Objektivat specifike të thirrjes janë:

[113]http://www.berovo.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=682:2012-06-08-13-27-55&catid=40:vesti-berovo&Itemid=62

-Rritja e aftësive kryesore (njohuritë, sjellja, aftësitë) të bashkësive etnike;

-Zhvillimi dhe krijimin i shërbimeve specifike dhe trajnime të përshtatura për nevojat dhe kushtet individuale për gratë nga bashkësitë etnike;

-Forcimi i kapaciteteve të profesionistëve dhe vullnetarëve që punojnë me gratë nga bashkësitë etnike.

Nga intervista e kryer në Sekretariatin për Çështje Evropiane, nuk ka ende rezultatet që lidhen me thirrjen sepse ende zgjatë proçesi i vlerësimit. Zbatimi i ngadaltë është për shkak të faktit se ky është i grant i parës skematik dhe për këtë nevojitet kohë me qëllim të vendosjes së kritereve të mira për evaluim, megjithatë vetë proçesi është i ngadaltë për shkak të komunikimit të detyrueshëm midis sektorit për financim dhe kontraktim të Ministrisë së financave të Republikës së Maqedonisë dhe Delegacionit të Bashkimit Evropian e cila është përgjegjëse për kryerjen e kontrolit ex ante. Këto procedura të konsultimeve janë të detyrueshme dhe janë të parapara në vet IPA regullativën për menaxhim të decentralizuar të 4 komponentave të IPA-së në bazë të së cilës Komisioni Evropian ende duhet për të kryer kontroll *ex ante* gjatë procesit të prokurimeve publike dhe kontraktimit.

Masa 3.3: Përforcimi i kapaciteteve të të gjitha organizatave aktive në fushën e përfshirjes sociale

Kjo masë synon përmirësimin e autoritetit të të gjithë aktorëve të angazhuar në ofrimin e shërbimeve sociale, nëpërmjet forcimit të kapaciteteve të të gjithë ekspertëve, bashkëpunëtorëve profesionistët dhe vullnetarëve; puna me grupet e rrezikuara në qeveri, vetëqeverisjes lokale dhe organizata jo-qeveritare. Është paraparë bashkëpunimi ndërministror dhe ndërinstitucional, si dhe trajnime në të gjitha fushat, me qëllim të përmirësimit dhe sigurimin e shërbimeve dhe lehtësimin e integrimit të grupeve të rrezikuara në tregun e punës. Shuma e përgjithshme e parashikuar është 575.296 euro, nga të cilat 489.000 euro janë kontribut i IPA-së.

Projekti "Fuqizimi i aktorëve përkatës për përfshirjen sociale në nivel lokal", ka filluar në fund të nëntorit të vitit 2011. Kohëzgjatja e projektit është 12 muaj dhe do të zbatohet nga kompania konsulente "Cambridge Education". Përfituesi i projektit është Ministria e Punës dhe Politikës Sociale. Buxheti i përgjithshëm i projektit është 149.759 euro.

Qëllimi kryesor i projektit është të përforcoj kapacitetet e organizatave joqeveritare dhe njësive të vetëqeverisjes lokale në vend, në drejtim të zbatimit të politikave për përfshirje sociale. Projekti parashikon mbajtjen e trajnimeve nëpërmjet të cilave do të rriten njohuritë dhe shkathtësitë të grupit të synuar (organizatat joqeveritare dhe njësitë e vetëqeverisjes lokale) në drejtim të hartimit dhe zbatimit të projekteve për përfshirje sociale në pajtim me Rregullat e BE-së për zbatimin dhe menaxhim financiar të projekteve.

Projekti përbëhet nga 3 komponentë:

-Komponenti 1 - Identifikimi i pjesëmarrësve në projektet dhe analizën e nevojave për trajnim

-Komponenti 2 - Zhvillimi i planit të trajnimit dhe krijimi i materialeve për mësim dhe trajnim, si dhe metodologjia e trajnimit të përshtatura në bazë të nevojave për trajnim të

identifikuara më herët.

-Komponenti 3 - Zbatimi i planit të trajnimit për të gjitha palët kyçe të synuara

Në shkurt të vitit 2012 u shpall thirrje e hapur për shoqata të qytetarëve të angazhuar në ofrimin e shërbimeve/ trajnimeve mbi çështjet sociale. Në vetë shpalljen ishte theksuar se grupin e synuar do ta përbëjnë 60 persona që do të jenë nga më shumë shoqata qytetare që është e mundur.

Trajnimi përfshij 5 tema:

-Hyrje në menaxhimin e ciklit projektues – Menaxhimi financiar i projekteve (3 ditë)

-Çfarë e bën një projekt të suksesshëm? - Raste studimore mbi avanciminin e MCP (2 ditë)

-Hyrje në hartimin e projektit për përfshirje sociale (1 ditë)

-Projekte për punësimin e grupeve të pafavorizuara (1 ditë)

-Rrjetëzimi dhe zhvillim të bashkësive - Sigurimi i mjeteve financiare (2 ditë)

Sipas të dhënave[114], në trajnim kanë qenë të përfshirë 150 persona, të ndarë në pesë grupe nga 30 persona, të mbajtura në pesë qytetet e mëposhtme: Shkup, Gostivar, Manastir, Kumanovë dhe Shtip. Në vetë thirrjen ishte theksuar se "nga aplikantët e përzgjedhur do të kërkohet të marrin pjesë në proçesin e vlerësimit të nevojave për trajnim para se të marrin pjesë në trajnim"[115] dhe rrjedhimisht, për shkak të interesimit të madh të shprehur dhe të nevojave të sakta të përcaktuara, aktivitetet janë rishikuar dhe përfshijnë në vendë të 9 ditëve, 5 ditë trajnime (pesë javë, nga një ditë) dukë i përfshirë temat e mëposhtme:

1. Projektet e përfshirjes sociale - 1 ditë

2. Hyrje në menaxhimin e ciklit projektues (MCP) - Menaxhimi financiar i projektit - 3 ditë

3. Projektet për punësimin e personave me aftësi të kufizuara - 1 ditë

Sipas aktiviteteve të zbatuara të projektit, si dhe vëzhgimeve jozyrtare, projekti pritet të ushtrojë ndikim të konsiderueshëm pozitiv dhe të ndihmojë ndërtimin e kapaciteteve të organizatave joqeveritare, të cilat pa hamendje mund të kontribuojnë për përmirësimin e sigurimit të shërbimeve dhe të lehtësojnë integrimin e grupeve vulnerablë në tregun e punës. Megjithatë, kjo parashtrojn pyetjen pse projekti arrin në vetëm një të pestën e mjeteve të parapara, ndërsa pjesa më e madhe e mjeteve të parapara për këtë masë (425.573 euro) mbeten ende të pa shfrytëzuara.

[114] http://www.skopje.gov.mk/images/Image/OglasDnevnik.pdf
[115] Programi operativ për zhvillimin e burimeve njerëzore 2007-2013, fq.110.

Aksi prioritar 4. Asistenca teknike(ekspertiza)

Një nga objektivat thelbësore të Komponentit të IPA-së për zhvillim të burimeve njerëzore është që të përgatisë vendin për zbatimin efikas dhe menaxhimin e Fondit Social Evropian.

Prandaj, objektivi i përgjithshëm i këtij aksi prioritar është "arritja e zbatimit efikas, monitorues, vlerësimit administrativ dhe informativ për programin operativ, në lidhje me menaxhimin e ardhëshëm me fondet strukturore evropiane (Fondis social evropian)"[116]

Masa 1.1 Mbështetje për zbatimin e OPHRD

Objektivi i përgjithshëm i kësaj mase për përkrahje të OPHRD është arritja efikase për zbatimin, monitorimin, administrimin dhe informimin e programit operativ, në drejtim të menaxhimit të me fondet strukturore evropiane (Fondi social evropian). Gjithësej janë paraparë 1.534.000 euro, nga të cilat 1.300.000 euro do të jetë kontributi IPA-s.

Në kuadër të kësaj mase, realizohet projekti i binjakëzimit "Mbështetje për përgatitje të vendit për menaxhim me fondin social evropian nëpërmjet zbatimit të IPA komponentës – Zhvillim të burimeve njerëzore (MK/2007/IB/SO/01)". Projekti është si bashkëpunim ndërmjet Finlandës, e përfaqësuar nga sektori për zhvillim rajonal, Ministrisë për punësim dhe ekonomi, nga njëra anë dhe Ministrisë për punë dhe politikë sociale, nga ana tjetër. Projekti u realizua në periudhën 10.01.2011 deri më 10.01.2012 dhe buxheti i përgjithshëm arrinte shumën prej 1.462.950 euro.

Qëllimi kryesor i projektit ishte të kontribuojë në realizimin, monitorimin dhe vlerësimin efikas të programit operaciona "Zhvillimi i Burimeve Njerëzore 2007-2013", si dhe të kontribuojë në përforcimin e kapaciteteve administrative të strukturës operative (personieli i IPA strukturës nga sektori për financim qendror dhe kontraktim – Ministria e financave, Ministria e punës dhe politikës sociale dhe Ministria e arsimit) në Republikën e Maqedonisë për implementimin efektiv dhe efikas të projekteve në fushën e punësimit, përfshirjes sociale, arsimimit dhe trajnimit. Projekti u fokusua drejt ndërtimit të kapaciteteve lidhur me menaxhimin e ciklit projektues, duke përfshirë programimin, tenderimin, monitorimin në nivel projekti dhe programi, evaluimin e nivelit programues, informim dhe komunikim etj.

Projekti përbëhet nga komponentët e mëposhtëm:

-Përgatitje e programit për trajnim,

-Programim, tenderimin dhe përzgjedhje e projekteve,

-Menaxhim me projekte dhe programe dhe përcjellje/monitorimi i tyre,

-Përdorimi efikas i sistemit të informimit,

-Revizion dhe vlerësim,

-Vizita studimore në Finlandë dhe Lituani.

[116] Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë për vitin 2012, Komisioni Evropian, fq.59.

Në intervistën me përfaqësuesit e Departamentit për koordinimin e ndihmës së huaj, u theksua se trajnime nga projektet e binjakëzimit ishin të një rëndësie të veçantë, veçanërisht në lidhje me planifikimin dhe programimin e projekteve. Veçanërisht të dobishme ishin trajnimet për formulimin e rezultateve të pritura dhe indikatorët e suksesit.

Nga ana tjetër, Raporti i Progresit i vitit 2012 për Republikën e Maqedonisë ka vërejtur "pak progres" në segmentin lidhur me përgatitjet e vendit për pjesëmarrje në Fondin social evropian, dhe përveç kësaj, ka nënvizuar "kapaciteti i dobët administrativ ka ndikim negativ në cilësinë e projektit dhe menaxhimin e programit.[117] "

Pjesëmarrja e shoqërisë civile në monitorimin e komponentit

Pjesëmarrja e shoqërisë civile në monitorimin e këtij komponenti është paraparë me Rregulloren e IPA-së të Komisionit Evropian 718/2007, sipas të cilës, pas marrjes së akreditimit për menaxhim të decentralizuar të komponentit përkatës, vendi përfitues është i obliguar të krijojë një komision monitorimi për të monitoruar cilësinë e zbatimit të programit.

Efekti pozitiv që rezultojnë nga përfshirja e sektorit civil, sipas intervistës me një anëtar të Komitetit të Monitorimit, është parë kryesisht në mundësinë (megjithëse e kufizuar) t'i japë sugjerim të caktuar në proçesin e planifikimit. Efekti i përfshirjes të tillë shihet kryesisht nëpërmjet perceptimit ndjeshëm të përmirësuar tek anëtarët në lidhje me kapacitetet administrativ të institucioneve përgjegjëse për implementimin e programit dhe funksionimin e tyre.

Nga ana tjetër, mundësia për një kontribut më të rëndësishëm të shoqërisë civile drejt përmirësimit të programit është disi e kufizuar, për shkak të ekzistimit të disa faktorëve.

I tillë është për shembull rasti kur edhe pse deri tek të gjithë anëtarët e komitetit për monitorim dërgohen planet aksionale të cilët nuk janë përfaqësues të ndonjë nga ministritë ose institucioneve të tjera relevante (si në rastin me përfaqësuesit e organizatave civile), dhe kështu nuk janë të përfshirë drejtpërsëdrejti në implementimin e programit ose projekteve të veçanta, kanë informacion të pjesëshëm. Kjo i kufizon ata për të dhënë një kontribut kuptimplotë ose të intervenojnë në drejtim të përmirësimit të programit ose projekteve të veçanta. Formaliteti i komitetit monitorues mund të shihet edhe në faktin që takimet e komitetit, ashtu siç është e paraparë edhe me rregulloret, mbahen njëherë në vit, me mundësi që të thirret mbledhje shtesë mbi një temë konkrete. Për më tepër, edhe përkundër përfshirjes së përfaqësuesit nga organizatat civile, pjesëmarrja më aktive e aktorëve të mbetura nga shoqëria civile është e pamundur për shkak të marrëveshjes së konfidencialitetit me anëtarët e komitetit me të cilën detyrohen të ndajnë dokumenta ose informacion. Dispozitat e tilla e parandalojnë pjesmarrjen e aktorëve relevant të jashtëm dhe pamundësojnë zgjerimin e programit.

Përfundim

Edhe pse ka pasur vonesa të konsiderueshme për dhënien e akreditimit për menaxhimin e komponentit për zhvillim të burimeve njerëzore të cilat kanë shkaktuar vonesë në fillimin e projekteve, në pjesën më të madhe të masave të parashikuara ka projekte të filluara ndërsa një pjesë e tyre ka përfunduar. Pjesa më e madhe e projekteve janë të destinuara për të siguruar mbështetje institucionale ose mbështetje për ngritjen e kapaciteteve për institucionet përgjegjëse për zbatimin e politikave të tyre përkatëse. Deri më tani nga shuma e përghitshme e parashikuar prej 19,647,26.00 euro nga korniza financiare për periudhën 2007-2009, fondet e të cilave duhet të përdoren deri më 31 dhjetor 2012, vetëm 12.483.277 euro janë realizuar.

Pas analizës së projekteve të veçanta në lidhje me objektivat e parapara, siç përcaktohet në dokumentin kryesor operativ për këtë komponentë, Programi operativ për zhvillim të burimeve njerëzore 2007-2013, mund të nxirren disa konkluzione kryesore:

Nga dhjetë masat prioritare që janë të shpërndara në tri akse prioritare, duke e lënë anash aksin prioritar për ndihmë teknike, projekte aktive nuk janë inicuar në dy masa prioritare: Brenda aksit prioritar për Punësim, masa 1.4 nga punësimi informal në punësimin formal dhe masa 3.2 Integrimi i bashkësive etnike brenda aksit prioritar 3. Përfshirja sociale. Masa 1.4 është e drejtuar drejt aktiviteteve që do të kontribuojnë në përmirësimin e regjistrimit të personave të punësuar dhe eliminimin e shkallës së lartë të punonjësve të paregjistruar të angazhuar në ekonominë gri. Edhe pse Inspektorati shtetëror i punës ka dorëzuar dokumentacionin e projektit për këtë masë, ende nuk ka të dhëna që tregon fillimin e një projekti të tillë, për çka ekziston reziku, mjetet e parapara për këtë masë të ngelin të pashfrytëzuara. Përsa i përket masës 3.2 pavarësisht argumenteve që deklarojnë se kohëzgjatja është për shkak të procedurave të ndërlikuara dhe të zgjatur për konsultim në mes të institucioneve kompetente (Sektori për financim qendror dhe kontraktim dhe Delegacioni i Bashkimit Evropian), nuk mund të justifikohen arsyet për vonimin e fillimit të projekteve. Veçanrisht, nuk ka asnjë justifikim për vlerësimin e pakompletuara lidhur grant skemën e shpallur në shtator të vitit 2010.

Analizat gjithëpërfshirëse e disa projekteve të veçanta brenda secilës masë tregojnë se shumica e këtyre projekteve janë për qëllime specifike dhe mirë të projektuar dhe pjesa më e madhe janë të destinuar për arritjen e qëllimeve të parashikuara në programin operativ. Megjithatë, në një pjesë të projekteve, ka mospërputhje ndërmjet aktiviteteve të parapara dhe qëllimeve që duhet të arrihen. I tillë është, për shembull rasti kur një nga objektivat e projektit në kuadër të masës 2.1 Modernizimin e sistemit të arsimit dhe trajnimit është që të ofrojë mbështetje në proçesin e rrjeteve shkollore për arsimin dhe aftësimin profesional me partnerët e biznesit, megjithatë, plotësisht mungojnë aktivitetet me të cilat do të arrihej ai qëllim. Në vend të kësaj, aktivitetet e projektit janë të drejtuara vetëm në drejtim të përgatitjes së standardeve për kualifikim profesional dhe reformimit të teksteve shkollore për arsimin profesional për 2 dhe 3-vjeçarë si dhe trajnimin për trajnues.

Për më tepër, projekti brenda masës 2.2 që ka për qëllim sigurimin e mbështetjes për integrimin e bashkësive etnike në sistemin arsimor, me theks të posaçëm në popullatën rome, si dhe etnive të tjera, duke përfshirë edhe shqiptarët, përbëhet nga dy komponente: (1. Përfshirja e aspekteve ndërkulturore në sistemin arsimor; 2. Forcimi i kapaciteteve për mbështetje në integrimin e bashkësive etnike), megjithatë, popullata rome nuk është një grup i synuar në asnjërin nga këto dy komponente.

Për më tepër, definimi jo i përshtatshëm i indikatorëve të suksesit dhe evaluimit mund të vërehet në kuadër të projektit të realizuar "Mbështetje për punësimin e të rinjve, të papunëve afatgjatë dhe të grave në tregun e punës". Duke pasur parasysh se qëllimi i kësaj mase është të nxisë integrimin e të rinjve në tregun e punës, të zvogëloj dhe parandaloj papunësinë afatgjate dhe mëtejshëm të ndikoj në rritjen e normës së punësimit të grave, është e logjikshme të masësh suksesin e projektit jo me numrin e njerëzve që kanë ndjekur trajnime apo përfunduar punën praktike, por më tepër nga numri i njerëzve që kanë gjetur punë si rezultat i pjesëmarrjes së tyre në projektin. Megjithatë, kjo nuk është rasti, duke pasur parasysh të dhënat në dispozicion.

Duke pasur parasysh faktin se ky është cikli i parë i zbatimit të projekteve të këtilla, kapaciteti i dobët administrativë dhe mungesa e përvojës me këtë lloj të projekteve është njëra nga arsyet kryesore për të metat e cilësisë së projekteve dhe menaxhimit të programeve. Duke u nisur nga fakti, kjo është e arsyeshme në një farë mase se një pjesë e mjeteve brenda kësaj mase janë të destinuara posaçërisht për forcimin e kapaciteteve institucionale të institucioneve përgjegjëse për zbatimin e masave aktive në të tre akset prioritare të IPA Komponenti IV (rritja e punësimit, investim në kapitalin njerëzor përmes arsimimit, si dhe promovimin e tregut të punës përfshirës). Ekzistimi i kapaciteteve administrative të zhvilluara dhe kapaciteteve institucionale paraqet parakusht për implementim të sukseshëm jo vetëm të programeve aktuale, menaxhimit cilësor me programin, por edhe për përgatitjen e vendit për pjesmarrje në Fondin social evropian, që është një nga objektivat kryesore të komponentit.

Megjithatë, është e pashmangshme parashtrimi i pyetjes nëse ndarja e këtillë e mjeteve ekskluzivisht për zhvillimin institucional dhe zhvillimin e kapaciteteve administrative, është shpenzim "i destinuar mirë" i mjeteve të parapara për këtë komponent. Megjithatë, qëllimi i kësaj komponente nuk është ndërtimi i kapaciteteve institucionale, por më tepër është nxitja e zhvillimit të burimeve njerëzore, nëpërmjet përmirësimit sasior dhe cilësor të kapitalit njerëzor, që çon drejt më shumë vendeve të mira të punës, zhvillim të lartë dhe konkurencë më të madhe në nivel ndërkombëtar. Për më tepër. ekziston një komponent e tërë e IPA-së e destinuar për zhvillimin institucional, në kuadër të së cilës ka mjete të pakrahasueshme në dispozicion. Për shkak të këtij fakti, në planifikimin e projekteve të ardhshme, është e rekomanduar që mjetet nga kjo komponentë më tepër të përdoren për mbështetje në implementimin e masave dhe politikave aktive që cilat drejtpërsëdrejti mund të kontribuojnë në zhvillimin e burimeve njerëzore, siç është tashmë rasti në Mal të Zi dhe Kroaci , dhe në të njëjtën kohë të përfshijë numër më të madh të granteve.

Për shkak të faktit se më rëndë fillojnë dhe zbatohen projektet që përfshijnë subjekte që janë jashtë institucioneve shtetërore, është i pashmangëshëm konkluzioni se kjo komponentë e IPA-së ende nuk ka ofruar partneritet dhe sinergjinë ndërmjet aktorëve dhe partnerëve të mundëshëm në ngritjen e kapitalit njerëzor në shtet. Vlerësojmë se ky është një problem i ngutshëm, dhe nëqoftëse nuk parashtrohet dhe zgjidhet, shteti do të ketë probleme serioze lidhur me arritjen e qëllimeve të kësaj komponente dhe fondeve të BE-së në tërrësi.

Së fundi, pjesëmarrja e sektorit civil në komitetin monitorues ka provuar të ketë një efekt pozitiv, veçanërisht pasi perceptimi i shoqërisë civile për administratën publike është përmirësuar ndjeshëm. Rekomandohet që të nxitet pjesmarrja e shoqërisë civile me qëllim të shfrytëzimit më të mirë të potencialit dhe burimeve të disponueshme në drejtim të përmirësimit të cilësisë së projekteve të veçanta dhe të gjithë programit.

Literatura e shfrytëzuar

Brada J., Dietz B., Frait J., Gaber S., Gersl A., Hare P., Holub T., Lendvai N., H. Lehmann, Mrak M., Swinen j. Johan Swinen, Konvergjenca drejt Bashkimit Evropian: Sfida dhe Mundësi, Ministria e Financave e Republikës së Maqedonisë, 2011

V.Garvanlieva, V.Andonov, M. Nikolov, Ekonomia gri në Maqedoni, Qendra për analiza ekonomike, 2012

Korrupcioni në Maqedoni: Mitmarrja ashtu siç është e përjetuar në popullatë, Zyra e Kombeve të Bashkuara për drogë dhe kriminal, 2011

Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë për vitin 2011, Komisioni Evropian, 2011

Raporti i progresit për Republikën e Maqedonisë për vitin 2012, Komisioni Evropian, 2012

Raport i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë deri te Komisioni Evropian për statusin e realizimit të aktiviteteve nga Udhërrëfyesit për realizimin e qëllimeve prioritare të miratuara në Dialogun paraqasës në nivelin e lartë, 2012

Rregullorja 718/2007 e Komisionit Evropian

Programi operativë për zhvillimin e burimeve njerëzore (2007-2013)

Burime të tjera

http://mtsp.gov.mk/

http://mon.gov.mk/

http://cfcd.finance.gov.mk/

http://sep.gov.mk/

http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.htm

http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness

Dr. Snezhana Kostadinoska-Milosheska, Dr. Natasha Daniloska: **PËRLLOGARITJA E VLERËS SË SHTUAR BRUTO (VSHB), VLERËS NETO TË SHTUAR (VNSH) DHE PRODUKTIVITETIT TË PUNËS TEK SHFRYTËZUESIT E IPARDI-it NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË**

Hyrje

Në kuadër të ekonomive të mëdha, treguesi i vlerës së shtuar është i rëndësishëm në të kuptuarit e kontributit i cili në proçeset e prodhimit kanë inputin primar dhe ndryshimet tekniko-teknologjike. Në vazhdim, me ndihmën e këtij treguesi mund të bëhen analiza aktuale dhe historike për prodhueshmërinë e një sektori të caktuar ose një fushe të industrisë. Në thelb, vlera e shtuar është diferenca midis vlerës së prodhimit dhe kostos së të dalurave dhe shpenzimeve në konsumin e ndërmjetëm. Nga këtu del se informacionet të cilat i siguron treguesi i vlerës së shtuar mund të përdoren edhe për monitorimin e performancës së fermave bujqësore, fermave dhe agro ndërmarrjeve, si dhe për matjen për kontribution e tyre ekonomik në ekonominë kombëtare. Domethënë, ky tregues është i dobishëm për vlerësimin e produktivitetit të inputeve të ndryshme dhe kështu për përmirësimin e efikasitetit. Kur do të mblidhen treguesit e vlerës së shtuar nga të gjitha sektorët në ekonominë kombëtare, atëherë fitohet shpenzimi bruto kombëtar.

Në Republikën e Maqedonisë, bujqësia (përfshirë gjuetinë, pylltarinë dhe peshkimin) është një sektor i rëndësishëm dhe është sektori i tretë më i madh pas shërbimeve dhe të industrisë në ekonomi. Në periudhat 2006-2011, pjesa e sektorit bujqësor në PBV ka mbetur relativisht stabile dhe e lartë rreth 12% (në krahasim me pjesmarrjen e bujqësisë prej 1.6% në BE-25 vende). Nëse kësaj do ti bashkangjiteshte edhe industria ushqimore, pjesmarrja e sektorit do të arrin edhe në 16% të PBV. Përveç pjesmarrjes së rëndësishme në krijimin e PBV, sektori i bujqësisë në Republikën e Maqedonisë ka shërbyer edhe si amortizues i situatës që ishin si pasojë e ndryshimeve të shumta socio-ekonomike dhe strukturore që ndodhën në sektorin e industrisë dhe segmenteve të tjerë në ekonominë kombëtare. Sipas statistikës kombëtare zyrtare, bujqësia në Republikën e Maqedonisë siguron burim për të ardhura dhe punësim për afërsisht një të pestën e fuqisë punëtore të popullsisë, por sipas vlerësimeve, situata reale është më ndryshe dhe në bujqësi në Republikën e Maqedonisë janë të angazhuar mbi 36%, duke pasur parasysh faktin se 44%[118] e popullatës së varfër jeton në zonat rurale, ku burim dominues i punës dhe të të ardhurave është bujqësia, pylltaria, zejtaria dhe turizmi rural. Prej këtu, nuk ka dyshim se mjetet e IPARD fondeve janë të një rëndësie të jashtëzakonshme për sektorin maqedonas të bujqësisë sepse të njëjtat dukshëm do ta përshpejtojnë zhvillimin e të njëjtit.

Qëllimi kryesor i këtij hulumtimi është kuantifikimi i rezultateve të arritura në bujqësinë maqedonase me investimet e mbështetura nga IPARD fondet. Gjegjësisht, në kushtet e ekonomisë së tregut, prodhuesit bujqësor maqedonas mundohen të gjejnë mënyra për t'i

[118] *Macedonia: Growth and Poverty, 2002-2004,* Western Balkans Programmatic Poverty Assessment (World Bank)

dhënë vlerë prodhimit të tyre dhe rrjedhimisht, valorizim të asaj vlere të shtuar edhe pas realizimit të prodhimeve në treg. Tek prodhimet bujqësore vlera mund të shtohet gjatë vetë proçesit të prodhimit, me paketimin e prodhimit ose marketingut. Në nivel të ekonomisë bujqësore, vlera mund të jepet me mbajtjen e pronësisë mbi mallin edhe pas lënies së ekonomisë, respektivisht rritja e vlerës së prodhimeve nëpërmjet përpunimit dhe/ose përpunimit të mëtejshëm, paketimit ose marketingut, që përsëri janë aktivitete të mbështetura nga fondet IPARD. Orientimi drejt shtimit të vlerës në bujqësi, i ka transformuar prodhimet bujqësore në të mira me vlerë më të madhe të tregut, ka rritur vlerën ekonomike të mallit, si dhe vlerën e tyre në sy të konsumatorëve. Domethënë, duke e thjeshtësuar në maksimum, dhënia e vlerës nënkupton finalizimin e produkteve në një fazë më të lartë dhe në favor të blerësve, përpunimin e një pjese të madhe të aktiviteteve të domosdoshme dhe/ose përpunimin e prodhimeve bujqësore. Ideja kryesore në këtë hulumtim është në nivel të ekonomisë bujqësore shfrytëzuesit e mjeteve nga fondet e IPARDI-it të përllogaritet ndryshimi në PBV, VNS dhe produktiviteti i punës, si dhe të vlerësohet rritja mesatare e të gjithë tri treguesve, të dala si rezultat i investimit. Qëllimi është identifikimi dhe monitorimi i ndryshimeve eventuale pozitive.

Duke pasur parasysh se në Republikën e Maqedonisë mungon një sistem operativ i kontabilitetit apo ndonjë tjetër sistem adekuat për mbledhjen e të dhënave të kontabilitetit në nivel të ekonomisë bujqësore, aktualisht parashikimi dhe përllogaritja për ndryshime të VBS, VNS dhe produktivitetit të punës mund të bëhen vetëm në bazë të studimit të rasteve. Në këtë kontekst, për nevojat e këtij hulumtimi janë përpunuar dy pyetësor të caktuar dhe specifik (shtojca 2 dhe shtojca 3), të përdorura në të dyja rastet studimore. Në kontakt të drejtpërdrejtë me dy përfituesit IPARD janë mbledhur të dhënat për të hyrat dhe të gjitha kostot që lidhen me biznesin e tyre para dhe pas investimeve të bëra me ndihmen e mjeteve nga fondet IPARD. Të dhënat e mbledhura më pastaj janë përpunuar dhe janë përdorur si të dhëha hyrëse në metodologjinë specifike për vlerësimin e ndikimt të investimeve me mjetet nga IPARD fondet. Përllogaritjet tregojnë ndryshime pozitive në të dyja rastet. Gjegjësisht, në rastin e parë efekti i drejtpërdrejtë pozitiv manifestohet me rritjen e shitjes, që në drejtim të treguesve reflektohet si rritje prej 8,67% VBS, rritje prej 47,78% të VNS dhe rritje prej 1,73% tek produktiviteti i punës. Rritja e këtyre treguesve në studimin e dytë të rastit është rreth 8,8% te VBS, 9,66% te VNS dhe 0,29% tek produktiviteti i punës.

Përmbledhje e literaturës dhe rezultateve të hulumtimit

Kur bisedohet për rritjen e rentabilitetit në prodhimet bujqësore, vlera e shtuar është një nocion i pashmangëshëm. Popullariteti i saj u rrit ndjeshëm gjatë viteve të nëntëdhjeta të shekullit të kaluar kur në literaturën ekonomike dominonte teza se prodhimet bujqësore do të mund t'i përballojnë efektet negative nga globalizimi vetëm me shtimin e vlerës për prodhimet bujqësore dhe ushqimore (Coltrain, D., D. Barton dhe M. Boland, 2000).[119] Gjithësesi si rezultat i globalizimit rritja e konkurrencës dukshëm u ashpërsua edhe në sektorin e bujqësisë, ndërsa produktet bujqësore-ushqimore u bënë mall i lartë konkurrues për konsumin e gjerë, në veçanti në shitjen me pakicë, orientimi drejt dhënies së vlerës u bë përgjigje strategjike për prodhuesit bujqësorë në rrethet e reja të krijuara. Sigurisht, duhet theksuar se ndryshimet e këtilla globale dukshëm u ndihmuan nga marrëveshjet e shumta

[119] Coltrain, D., D. Barton and M. Boland: Value-Added: Opportunities and Strategies; Arthur Capper Cooperative Center, Department of Agricultural Economics, Cooperative Extension Service, Kansas State University, 2000.

për liberalizim të shkëmbimit tregtar, e në veçanti në ato marrëveshje ku nënshkruese ishin SHBA-të, siç ishte marrëveshja veriamerikane për shkëmbim të lirë tregtar (NAFTA), dhe marrëveshja tregtare e Organizatës botërore të tregtisë (Amanor-Boadu, V, 2000).[120] Gjithësesi duhet thënë se në krijimin e situatës së re krijuar ndikuan edhe faktorë të tjerë siç është rritja e konsumit për prodhimet bujqësore-ushqimore gjusëm të gatshëm dhe të gatshëm (ready-to-eat/cook), dhe në të njëjtën kohë me vlerë të lartë energjie dhe të sigurt për shëndetin e njerëzve, si dhe gatishmëria e blerësve për të paguar vlerën e shtuar dhe/ose shërbimin (K. Wolfe, 1999)[121]. Edhe pse interesi për vlerën e shtuar për produket bujqësore-ushqimore ka qenë në rritje, për fat të keq thelbi i konceptit ngeli i pakuptuar nga ana e shumë prodhuesve dhe politikanëve. Rrjedhimisht, vet koncepti për vlerën e shtuar filloi të përdoret për të sqaruar përmirësimin e punës gati në të gjithë sektorët dhe segmentet ekonomikë, duke filluar nga shtimi i vlerës në kontabilitet (Calhoun, CH, ME Oliverio dhe P. Wolitzer, 1999)[122] dhe deri te shtimi i vlerës në marrëdhëniet me publikun (Harris T., 1998)[123]. Si pasojë, llogaritet se brendimi me shtimin e vlerës së një prodhimi është superior në krahasim me brendimin e thjeshtë (Nilson, TH, 1998).[124] Megjithatë, edhe përkundër interesimit të madh të hulumtuesve në këtë fushë, duhet theksuar se në literaturën ekonomike ende nuk janë prononcuar njohuri të thella për precizimin e asaj se si dhe sa shtimi i vlerës së produktit i përmirëson aktivitetet individuale nga proçesi i prodhimit. Prandaj,, edhe prodhimtaria bujqësore e orientuar në shtimin e vlerës konsiderohet si superiore, por ende përjashtohet korniza e përshatshme dhe precize për matjen dhe vërtetimin e një superioriteti të tillë.

Sistemi i sotëm për prodhim të ushqimit dukshëm i tejkalon kornizat e ekonomisë bujqësore tradicionale, duke përfshirë edhe inpute tjera bujqësore (të tilla si plehërat dhe traktorët), pastaj përpunuesit e ushqimit, transportuesit, tregtarët me shumicë dhe pakicë. Në këtë kuptim ashtu siç përparon industrializimi, zhvillimi i teknologjisë dhe ndryshimi i kërkesave dhe nevojat të konsumatorëve, pjesëmarrja e prodhuesve bujqësorë marrin në aktivitetin e përgjithëshëm ekonomik, në kontinuitet shënon rënie. Megjithatë, rëndësia e sektorit për prodhim të ushqimit në kuadër të ekonomisë kombëtare edhe më tutje ngelën në nivelin më të lartë.

Me rritjen e kompleksitetit të sistemit për prodhim të ushqimit, prodhuesit e ushqimit, agrobizneset dhe politikanët gjithnjë e më tepër e kanë miratuar konceptin e vlerës së shtuar në vlerësimin e rolit të sektorit në ekonominë nacionale. Me fjalë të tjera, vlera e shtuar gjithnjë e më tepër bëhet vegël e pranuar për matjen e kontributit ekonomik në sistemin e prodhimit të ushqimit. Përveç kësaj, ky koncept mund të përdoret edhe për monitorimin dhe vlerësimin e performancës së ndërmarrjeve dhe industrive dhe kështu bashkë me atë edhe në përmirësimin e efikasitetit të saj, si dhe vlerësimin e produktivitetit të inputeve të

[120] Amanor-Boadu, V.:Trade Liberalization and the WTO Negotiations after Seattle, Guelph: George Morris Centre, March 2000.

[121] Kent Wolfe: Getting A Food Product to Retail, The University of Tennessee Agricultural Development Center, ADC Info. No. 40, July 1999.

[122] Calhoun, C.H., M.E. Oliverio and P. Wolitzer.: Ethics and the CPA: building trust and value-added service; New York : John Wiley,

[123] Harris, T.: Value-Added Public Relations: The Secret Weapon of Integrated Marketing; Lincolnwood, IL: NTC Business Books, 1998.

[124] Nilson, T.H.: Competitive Branding: Winning in the Marketplace with Value-Added Brands; New York: John Wiley & sons, 1998.

ndryshme në proçesin e prodhimit.

Ashtu siç theksuam, në nivel të ekonomisë së përgjithshme, vlera e shtuar mund të jetë mjet i rëndësishëm politik. Pikërisht, koncepti jep mundësi për shpërndarje të burimeve dhe me atë edhe përcaktimin e nivelit përkatës të zhvillimit ekonomik. Gjithashtu, nëpërmjet këtij koncepti mund të debatohet për rritjen e potencialit eksportues të sektorit ose vlerësimin e ndikimt të opcioneve të ndryshme për zgjerimin e sektorit primar. Rrjedhimisht, shumë shpesh paraqitet konfuzion, ndonjëherë edhe mosmarrëveshje për atë se vlera e shtuar në thelb me të vërtetë vlen.

Në kuptimin e kontabilitetit, vlera e shtuar e ndjek vlerën përfundimtare të mallit ose shërbimit të blera nga ana e konsumatorëve, dhe më vonë nëpërmjet analizës së aktiviteteve ekonomike, dhe sistemit në tërësi, e përcakton vendin e saktë se ku është krijuar. Nga këtu, më këtë lloj nisjeje mund të identifikohen burimet e mirëqenies ekonomike. Vlera e shtuar, në të vërtetë i merr parasysh të gjitha shpenzimet e bëra për prodhimin e mallit dhe shërbimit, edhe nga aspekti i pagesës së çmimit për ato, mundohet të precizoj se sa vlerë fitohet me paratë e dhëna.

Gjatë organizimit dhe realizimit të aktiviteteve të prodhimit, vlera krijohet me përdorimin e inputeve primare, të cilat në teori quhen faktorë të prodhimit, që zakonisht grupohen në katër kategori (R. Holland dhe K. Wolfe, 2010)[125]:

Toka dhe burimet e tjera natyrore, të tilla si uji,

Puna e punëtorëve

Kapitali fizik, të tilla si maqineria dhe ndërtesat

Menaxhimi dhe sipërmarrësia

Më pastaj, toka, kapitali dhe menaxhimi janë burimet thelbësore për krijimin e vlerës tek mallrat dhe shërbimet.

Veprimtaritë nga sektori primar, siç janë bujqësia dhe minierat, vlerën e krijojnë nga burimet natyrore. Në disa raste, produktet kryesore të krijuara nga këto veprimtari drejpërësdrejti mund t'u shiten konsumatorëve final ose në një tjetër veprimtari industriale apo sekondare mund të paraqiten si lëndë e parë. Tek ato, përsëri nëpërmjet faktorëve të prodhimit të prodhimeve primare u jepen inpute të tjera dhe/ose procedura dhe proçese dhe në atë mënyrë jepet vlera e lëndës së parë. Kështu krijohet një produkt i ri me vlerë më të madhe se sa ai paraprak, që përsëri mund t'i shitet konsumatorit final ose të jetë lëndë e parë(input) për ndonjë industri ose veprimtari të tretë. Në këtë kuptim, produkti mund të kaloj nëpër disa ndërmjetësues në rrugën drejt konsumatorit final. Secili ndërmjetësues i kombinon faktorët e prodhimit, gjysëmproduket e fituara nga ndërmjetësi i mëparshëm dhe lëndë të para shtesë, dhe në këtë mënyrë i shton vlerë për blerësin e fundit. Prandaj, në sistemet ekonomike të zhvilluara, produkti tipik për konsum të gjerë kalon nëpër disa faza dhe aktivitete në të cilën vazhdimisht i shtohet vlerë. Megjithatë, në esencë ekzistojnë pesë mënyra të zakonshme me të cilat mund të shtohet vlera. Së pari, vlera shtohet me vetë ndërrimin fizik të repromaterialit dhe lëndës së parë, si për shembull në industrinë e thertarisë dhe bluarjes. Pastaj, me vetë transportimin e produkteve shtohet vlera nga aspekti se i

[125] Rob Holland and Kent Wolfe: Considerations for a Value-Added Agribusiness; Agricultural Extension Service

ndërrohet lokacioni dhe kështu ato janë më afër dhe më shpejt të disponueshme për blerësit final. Posedimi është vlera e shtuar nga tregtarët me shumicë, shitësit dhe të tjerët të cilët kanë lehtësuar tregtinë. Aktivitetet këtu përfshijnë sigurimin e kredisë, dhe transferimin e të drejtave të pronësisë. Në fund, vlera e prodhimeve u jepet edhe nëpërmjet dhënies së informacioneve për ato, si psh nëpërmjet promovimit dhe reklamave, implementimit të standardeve, markave dhe brendeve tregtarë dhe të ngjajshme.

Vlera e cila gjatë proçesit të prodhimit të ushqimit shtohet në ekonomitë nacionale mund të matet në disa mënyra të ndryshme, por në parim shfrytëzohen dy njësi themelore matëse: vlera bruto e shtuar dhe vlera neto e shtuar.

Bruto vlera e shtuar shtrihet në njohjen se produkti bujqësor-ushqimor lëviz përgjatë proçesit të prodhimit dhe marketingut, kështu që në çdo hap të ardhshëm i jepet vlerë. Pastaj, çmimi i lëndës së parë ose gjysëmprodhimit merret nga shitja e realizuar me qëllim të shmangies së llogaritjes së dyfishtë të vlerës e cila më parë ka qenë e shtuar në hapin paraprak.

Për prodhuesit bujqësor dhe agrobizneset është karakteristike lidhja e tyre me sektorët dhe veprimtaritë e tjera të cilat pashmangëshëm duhet të përdorin inpute (karburant, ambalazhim, rrymë elektrike, materiale për zyra etj.) Pasi që vlera e këtyre të mirave dhe shërbimeve është e marrë nga prodhimet bujqësore-ushqimore, me të drejtë mund të thuhet se edhe veprimtaritë dhe sektorët e tjerë kanë kontribuar në shtimin e vlerës së produktit bujqësor-ushqimor. Kur do të hiqet vlera e cila i është dhënë produktit bujqësor-ushqimor, kushtimisht thënë sektorët dhe veprimtaritë e jashtme, do ta fitojmë vlerën e saj të shtuar neto. Me qëllim të fitimit të vlerës së shtuar neto për prodhimet bujqësore-ushqimore, duhet të minusohen të dhënat e bëra për prokurime të inputeve nga sektorët dhe veprimtaritë e tjera, me të cilën praktikisht ngelin vetëm faktorët themelorë për prodhim që janë përdorur në krijimin e ushqimit. Vlera neto e shtuar nuk duhet të ngatërrohet me fitimin(profitin) që e ka realizuar prodhuesi sepse në atë nuk hyn çmimi i faktorëve të prodhimit. Rrjedhimisht, vlera neto e shtuar është plotësisht legjitime, ndërsa për ekonomistët paraqet një masë matëse për shprehjen e kontributit të cilën sektorët e veçantë e kanë në ekonominë kombëtare.

Në sektorin bujqësorë-ushqimor, vlera e shtuar mund të matet dhe vlerësohet tek (Wood, E.G, 2000)[126]:

Produktet dhe/ose grupime të produkteve

Ndërmarrje, sektor industrial, sektor

Ndërmjetësues të cilët gjenden në mes të prodhuesit primar dhe konsumatorit final

Krahasimet e tilla mund të bëhen me kalimin e kohës, ose vlera e shtuar nga një entitet mund të krahasohet me të tjerët si një matës i rëndësisë relative në periudhën e njëjtë kohore.

Vlera e shtuar bruto dhe neto mund të llogaritet për të gjitha mallrat e prodhuara dhe të shitura nga një industri, ose ata mund të llogariten edhe veç e veç si bazë për njësi (Chopra, S. dhe P. Meindl, 2004).[127]

---

[126] Wood, E.G.: *Added Value: The Key to Prosperity-Third edition*; Tip tree, Essex: Business Books Ltd., 2000, p. 16

[127] Chopra, S. and P. Meindl: *Supply chain Management: Strategy, Planning, and Operation*-2nd Ed.; Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004, p 24.

Korniza institucionale dhe ligjore për implementimin e fondeve IPARD në Republikën e Maqedonisë

Lidhur me kornizën institucionale dhe ligjore për futjen e IPARD-it në Republikën e Maqedonisë, dokumenti i parë zyrtar ishte Programi Kombëtar për Bujqësi dhe Zhvillim Rural 2007-2013[128], qëllimi kryesor i të cilit është të veprojë si dokument planifikimi për zbatimin e Rregullores (EC) nr.1085/2006 të 17 korrikut 2006 që lidhet me Instrumentin për Asistencën e Para-Anëtarësimit (IPA) për periudhën 2007-2013. Dokumenti është përgatitur nga Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Ekonomisë së Ujërave të Republikës së Maqedonisë (MBPEU), me mbështetjen teknike të ofruar nga implementimi i shumë projekteve për zbatimin e reformave strukturore dhe ligjore, të financuara nga ana e BE-së dhe të realizuara në bashkëpunim të ngushtë me Komisionin Evropian dhe institucionet tjera relevante si dhe partnerët ekonomike dhe sociale në nivele të ndryshme. Ky program është përgatitur në përputhje me dispozitat e përcaktuara në Rregulloren e Komisionit (EC) nr. 718/2007 si dhe në bazë të Rregullores së Këshillit (EC) nr.1698/2005 të 20 shtatorit të vitit 2005 për mbështetjen e zhvillimit rural nga Fondi Bujqësor Evropian për Zhvillimin Rural (EAFRD), si dhe Vendimi i Këshillit i datës 20 Shkurt 2006, e cila i parashtron drejtimet strategjike për zhvillimin rural (periudha e programimit 2007 deri 2013).

Përpilimi i programit, implementimi i tij si dhe mekanizmat për monitorim janë në përputhje me dispozitat e përbashkëta të përcaktuara në Rregulloren e Komisionit (EC) nr. 718/2007 dhe me parimet e definuara për ndihmë (neni 3) dhe dispozitat e IPA-së për zhvillim rural (Titulli IV). Rrjedhimisht, ky program ka kontribuar plotësisht në lehtësimin e proçesit të tranzicionit për miratim të acquis communautaire. Programi është subjekt i miratimit nga ana e Komisionit, në bazë të procedurës të referuar në nenin 6 të Rregullores së Komisionit (KE) nr. 718/2007.

Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Ekonomisë së Ujërave e Republikës së Maqedonisë ka përgjegjësinë e plotë për këtë Program.

Në fazën e parë të elaborimit, prioritetet kryesore janë identifikuar në konsultim me palët e ndryshme të sektorit të bujqësisë. Fillimisht, u përgatitën studime të pavarura the thelbësore për katër nënsektorë bujqësor-ushqimorë (qumështi dhe produktet e qumështit, mishi dhe produktet e mishit, fruta dhe perime si dhe verë dhe rrush). Qëllimi kryesor i këtyre studimeve ishte për të identifikuar dobësitë(mangësitë) e mëdha të cilat duhet të zgjidhen dhe përparësitë (potencialet) që duhet rritur. Të katër nën-sektorët u përzgjodhën në bazë të rëndësisë së tyre bujqësore në PBV dhe në përputhje me proçesin e miratimit të acquis të BE-së, respektivisht në bazë të Programit Kombëtar për Miratimin e Acquis (NPAA). Në definimin dhe përpilimin e programit morrën pjesë njësitë e vetëqeverisjes lokale, zyrat rajonale të Agjencionit Kombëtar, federata e fermerëve, organizatat joqeveritare dhe komitetet tekninke sektoriale këshillëdhënëse.

Hartimi i programit është bazuar në Planin kombëtar të zhvillimit (PDR), Strategjisë kombëtare për bujqësi dhe zhvillim rural (NARDS) dhe Programi kombëtar për adoptimin e acquis (NPAA), si dhe në bazë të Dokumentit shumëvjetor tregues planifikues, pastaj në bazë të kornizës së masave në dispozicion nga Instrumenti i Asistencës Para-anëtarësuese për bujqësi dhe zhvillim rural (IPARD) dhe rezultatet e analizës së pavarur për nën-sektorët.

---

[128] *National Programme for Agriculture and Rural Development 2007-2013*; Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of the Republic of Macedonia, Skopje, 2009.

Në bazë të rezultateve nga konsultimet dhe diskutimet, gjatë definimit të IPARD programit u përfshi edhe vlerësimi i situatës së përgjithëshme në zonat rurale, zhvillimi i bujqësisë dhe sektorët e lidhur me atë, dhe në bazë të prioriteteve të caktuara, u përcaktua definimi i problemeve kryesore si dhe zgjidhjet e mundshme. Për nevojat e programit u bë analiza mbi dallimet regjionale, si dhe për diferencimin dhe prioretizimin e tyre.

Republika e Maqedonisë është në proçesin e marrjes së anëtarësimit të plotë në Bashkimin Europian dhe në këtë mënyrë e plotëson kriterin për asistencë para-anëtarësuese në pajtim me Rregulloren e BE 1085/2006 të 17 korrikut, për vendosjen e Instrumentit për Asistencën e Para-Anëtarësimit (IPA). Rrjedhimisht, në kuadër të komponentës së pestë të IPA-së, respektivisht komponentës për zhvillimin rural (IPARD), vendi ka të drejtë për ndihmë para anëtarësuese financiare për bujqësi të qëndrueshme dhe zhvillim rural me fokus në përgatitjen për Politikën e Përbashkët Bujqësore dhe politika të ngjajshme të BE-së dhe Fondit evropian bujqësor për zhvillim rural (EAFRD), dhe krejt kjo në funksion të përshtatjes së sektorit drejt tregut të përbashkët evropian.

Përpilimi i programit të lartpërmendur kombëtar për bujqësi dhe zhvillim rural 2007-2013 është mbikëqyrur nga grupi punues për IPARD-in. Grupi përbëhet nga përfaqësues të Ministrive të bujqësisë, pylltarisë dhe ekonomizimit të ujërave, financave, ekonomisë, mbrojtjes së mjedisit dhe planifikimit hapësinor, arsimit dhe shkencës, sekretariati për çështje evropiane dhe entit shtetëror të statistikës. Qëllimi grupit është implementimi i acquis communautaire në lidhje me Politikën e Përbashkët Bujqësore dhe në drejtim të krijimit të bujqësisë konkurruese dhe të qëndrueshme, dhe bashkësi rurale të qëndrueshme me mjedis të shëndoshë dhe të larëmishëm.

Qëllimi kryesor i përgjithëshëm i programit IPARD në Republikën e Maqedonisë është: "Përmirësimi i aftësisë konkurruese të fermave bujqësore dhe të industrisë ushqimore nëpërmjet përputhjes me standardet e Bashkimit evropian dhe arritjen e qëndrueshmërisë së mjedisit jetësor dhe zhvillimit socio-ekonomik në mjediset rurale nëpërmjet nxitjes së aktivitetit ekonomik dhe krijimit të mundësive për punësim".[129]

Kjo do të arrihet duke ndjekur objektivat specifike të Programit:

Përmirësimi i infrastrukturës teknologjike dhe të tregut të kooperativave komerciale bujqësore dhe të industrisë ushqimore në drejtim të rritjes së shitmit të vlerës për produktet bujqësore-ushqimore dhe arritjen e standardeve evropiane për cilësi, shëndet, siguri të ushqimit dhe mjedisit jetësor dhe përmirësimi i cilësisë së jetës së popullsisë rurale.

Në Republikën e Maqedonisë, u përzgjodhën dy prioritete - Përmirësimi i efikasitetit të tregut dhe implementimi i standardeve të BE-së dhe zhvillimin e ekonomisë rurale, nëpërmjet masave të duhura të sistemuara në grupe dhe nëngrupe të investimeve të përfshira në program (Shtojca1).

[129] Ibid

Rezultatet e hulumtimit

Sa u përket përfituesve nga IPARD-i, për nevojat e këtij hulumtimi, u shfrytëzua modeli ekonomik që i përfshin të hyrat dhe të gjitha shpenzimet që lidhen me bizneset e tyre, ndërsa të dhënat e nevojshme u grumbulluan nga hulumtimi parësor, psh. nëpërmjet vizitave në terren dhe intervistave të drejtpërdrejta.

Sektori i bujqësisë dhe ushqimit në Republikën e Maqedonisë i përfshin aktivitetet e kultivimit të kulturave, pemëve dhe perimeve, korrje dhe shirje, rritjen dhe prerjen e drunjëve, rritjen e kafshëve dhe shpendëve, prodhimin e qumështit dhe produket e qumështit, prodhimin e mishit dhe produktet e mishit, vezë, plehrit organik, leshit të papërpunuar etj. Tradicicionalisht, në qoftë se produkti tipik bujqësor dhe ushqimor përdoret për konsumim të drejtpërdrejtë, ose si lëndë e parë, konsiderohet si produkt primar bujqësor. Ndërsa, në qoftë se produkti shkon përmes çdo lloj modifikimi të mëtejshëm, atëherë ai konsiderohet produkt bujqësor sekondar.

Në këtë kuptim, për qëllimin e këtij hulumtimi janë analizuar dy studime rasti për dy përfituesit tipik nga IPARD-i nga mjetet e marra prej mases 101. Për këtë lloj të përfituesve IPARD ishte e nevojshme, brenda grupeve të ndryshme dhe nëngrupeve të investimeve të cilët mund të aplikojnë për mjetet nga IPARD fondet, të sistematizihohen të gjitha aktivitetet bujqësore në bujqësinë maqedonase. Për këtë rast, është zbatuar qasja tradicionale dhe kryesisht sektori është i ndarë në dy grupe kryesore: prodhimeve primare bujqësore dhe prodhimeve të përpunuara (sekondare) bujqësore.

Gjegjësisht, masa 101 përqendrohet në përmirësimin e konkurrueshmërisë së sektorit bujqësor nëpërmjet rritjes së cilësisë së prodhimit duke përdorur mjetet moderne të prodhimit dhe përmirësimit teknologjik të proçesit të prodhimit në përputhje me standardet e BE-së që lidhen me mirëqenien e kafshëve, shëndetin e kafshëve dhe bimëve, si dhe standardet për ambientin jetësor. Nga analiza e kritereve për investimet e pranueshme rrjedh konkluzioni se sektor prioritar për masën 101 është prodhimi primar bujqësor. Kjo imponon nevojën për ndarje shtesë të prodhimeve bujqësore primare në dy nëngrupe, gjegjësisht: prodhimet bujqësore prej bimëve dhe prodhimet bujqësore nga kafshët. Me qëllim të grumbullimit të të dhënave të nevojshme për përllogaritjen e VSB, VNS dhe produktiviteti i punës tek përfituesit e IPARD-it në bazë të masës 101, për nevojat e këtij hulumtimi u përpiluan pyetësor konkret dhe adekuat (Aneksi 2 dhe Shtojca 3). Çdo pyetësor përbëhet nga pjesa A për grumbullimin e informacionit të përgjithëshëm dhe pjesa B për grumbullimin e të dhënave për të gjitha shpenzimet dhe të hyrat që janë të domosdoshme për ndonjë aktivitet të caktuar bujqësor, edhe atë para dhe pas investimit të realizuar, e përkrahur nga mjetet e fondit IPARD.

Rast studimi nr.1

Masa 101 – Investime në kooperativat bujqësore me qëllim të ristrukturimit dhe afrimit drejt standardeve të BE-së

Grupi i investimeve 1014 - investimet për prodhimin e qumështit

Nën-grupi 10142: Blerja e pajisjeve të specializuara për mjelje, ftohje dhe deponim të qumështit

Investimi total nga IPARD-i për blerjen e pajisjeve të specializuara për mjelje, ftohje dhe deponim të qumështit nga përfituesit në këtë studim përbën15,000 euro. Falë pajisjeve të reja, përfituesi ishte në gjendje për t'i vlerësuar prodhimet të tij duke e rritur prodhimin dhe shitjen e djathit, që tek VSHB implikoj ndryshim prej 8,67%. Duke pasur parasysh se pajisja e blerë është e re dhe me vetë faktin nuk ka ndryshime të theksuara në shkallë vjetore të amortizimit, te ky përfitues u regjistrua ndryshim thelbësor tek VNSH prej 41,78%. Është e kuptueshme që me blerjen e pajisjes së re zëvendësohet një pjesë e mundit njerëzor, por që punëtorët mund të jenë të angazhuar në aktivitete të tjera, solli edhe rritjen e produktivitetiti të punës për 1,73%.

Rast studimi nr. 2

Masa 101-Investime në kooperativat bujqësore me qëllim të ristrukturimit dhe afrimit drejt standardeve të BE-së

Grupi i investimeve 1013- Investime në prodhimin e bimëve

Nën-grupi 10132: Ndërtimi dhe rindërtimi i oranzherive ekzistuese

Investimi i përgjithëshëm IPARD i bërë për rindërtimin e oranzherive ekzistuese tek përfituesi i në këtë studim është 70,000 euro. Shtimi i vlerës ndodhi me rritjen e rendimentit të domateve për metër katrorë dhe për pasojë u rrit edhe niveli i shitjes së domateve, që rezultoi me ndryshimin e VSHB prej 8,8%. Për shkak të faktit se në këtë rast bëhet fjalë për intervenim serioz rindërtues, tek përfituesi u paraqit ndryshim i dukshëm në normën e amortizimit vjetor, dhe për shkak të këtij ndryshimi tek VNSH është modeste edhe atë 9,66%. Oranzheria e rindërtuar gjendet në hapësirën e vjetër, kështu që produktiviteti i punës është rritur shumë pak, respektivisht për 0,29%.

Studim rasti 1.

Masa 101.Investime në kooperativat bujqësore me qëllim të ristrukturimit dhe afrimit drejt standardeve të BE-së

10142: Blerja e pajisjeve për mjelje, ftohje dhe deponim

650 dele-para investimit IPARD

shpenzimet	**MK denar**	**euro**
ushqim për kafshët	1081000,00	17721,31
shpenzime për kafshët		0,00
shërbimet veterinere	47750,00	782,79
puna e dorës	648000,00	10622,95
energjia	18000,00	295,08
uji	12000,00	196,72
mirëmbajtja	29500,00	483,61
të tjera	60000,00	983,61
punëtorët sezonal	576000,00	9442,62
amortizimi	40000,00	655,74
Gjithësej	**2512250,00**	**41184,43**
të hyrat		
shitja e djathit	345000,00	5655,74
qengjit	2112250,00	34627,05
leshi	52800,00	865,57
pleh shtalle	75000,00	1229,51
qumësht		0,00
Gjithësej	**2585050,00**	**42377,87**

konsumi i ndërmjetëm	1824250,00	29905,74
VSHB	760800,00	12472,13
VSHB/dele	1170,46	19,19

ndryshimi në VSHB në euro	1184,43
ndryshimi i VSHB në %	8,67

VNSH	72800,00	1193,44

ndyshimi i VSHN në euro	856,56
ndyshimi i VSHN në %	41,78

produktiviteti i punës	152160,00	2494,43

ndryshimi i produktivitetit të punës në euro	**236,89**
ndryshimi i produktivitetit të punës për punëtorë në euro	**47,38**
ndryshimi i produktivitetit të punës për punëtorë në %	**1,73**

650 dele-para investimit IPARD

shpenzimet	**MK denar**	**euro**
ushqim për kafshët	1081000,00	17721,31
shpenzime për kafshët		0,00
shërbimet veterinere	47000,00	770,49
puna e dorës	648000,00	10622,95
energjia	22000,00	360,66
uji	15000,00	245,90
mirëmbajtja	32000,00	524,59
të tjera	60000,00	983,61
punëtorët sezonal	570000,00	9344,26
amortizimi	60000,00	983,61
Gjithësej	**2535000,00**	**41557,38**
të hyrat		
shitja e djathit	420000,00	6885,25
qengjit	2112250,00	34627,05
leshi	52800,00	865,57
pleh shtalle	75000,00	1229,51
qumësht		0,00
gjithësej	**2660050,00**	**43607,38**

konsumi i ndërmjetëm	1827000,00	29950,82
VSHB	833050,00	13656,56
VSHB/dele	1281,62	21,01

VSHN	125050,00	2050

produktiviteti i punës	166610,00	2731,31

Studim rasti 2.

Masa 101.Investime në kooperativat bujqësore me qëllim të ristrukturimit dhe afrimit drejt standardeve të BE-së

1013: investime në prodhimtarinë e perimeve

10132: ndërtimi dhe rindërtimi i oranzherive ekzistuese

150 000 m2, 300 000 kg domate - para investimit IPARD

shpenzimet	**MK denar**	**euro**
përgatitja e parcelës	18000,00	295,08
bimët		0,00
mbjellja	650000,00	10655,74
plehrat	470000,00	7704,92
fungicide dhe insekticide	180000,00	2950,82
plehë shtalle	200000,00	3278,69
mirëmbajtja	41000,00	672,13
energjia	265000,00	4344,26
ujijtja	12000,00	196,72
lëndë djegëse	2050000,00	33606,56
punëtorët sezonal	2200000,00	36065,57
fuqia punëtore	2400000,00	39344,26
shpenzime të tjera	50000,00	819,67
amortizimi	30000,00	491,80
Gjithësej	**8566000,00**	**140426,23**
të hyrat		
shitja e domatevet	10000000,00	163934,43
		0,00
		0,00
gjithësej	**10000000,00**	**163934,43**

150 000 m2, 350 000 kg domate - 1 vitë pas investimit IPARD

shpenzimet	**MK denar**	**euro**
përgatitja e parcelës	18000,00	295,08
bimët		0,00
mbjellja	650000,00	10655,74
plehrat	470000,00	7704,92
fungicide dhe insekticide	177000,00	2901,64
plehë shtalle	200000,00	3278,69
mirëmbajtja	41000,00	672,13
energjia	27000,00	442,62
ujijtja	12000,00	196,72
lëndë djegëse	1902000,00	31180,33
punëtorët sezonal	2200000,00	36065,57
fuqia punëtore	2200000,00	36065,57
shpenzime të tjera	60000,00	983,61
amortizimi	60000,00	819,67
Gjithësej	**80070000,00**	**131262,30**
të hyrat		
shitja e domateve	10700000,00	175409,84
		0,00
		0,00
		0,00
gjithësej	**2660050,00**	**43607,38**

konsumi i ndërmjetëm	61360000,00	100590,16	konsumi i ndërmjetëm	5757000,00	94377,05
VSHB	3864000,00	63344,26	VSHB	4943000,00	81032,79
VSHB/kg	12,88	0,21	VSHB/kg	14,12	0,23
VSHB/ha	2576000,00	42229,51	VSHB/ha	3295333,33	54021,86
ndryshimi në VSHB në euro		17688,52			
ndryshimi i VSHB në %		8,80			
VNSH	3634000,00	59573,77	VSHN	4693000,00	76934,43
VNSH/kg	12,11	0,20	VNSH/kg	13,41	0,22
ndyshimi i VNSH në euro		17360,66			
ndyshimi i VNSH në %		9,66			
produktiviteti i punës	1717,33	28,15	produktiviteti i punës	1883,05	30,87

ndryshimi i produktivitetit të punës në euro	**2,72**
ndryshimi i produktivitetit të punës për punëtorë në euro	**0,09**
ndryshimi i produktivitetit të punës për punëtorë në %	**0,29**

Tabela 1. Pasqyrë e treguesve të përllogaritur për përfituesit e IPARD-it								
Rast studimi	Nënmasa	Kapaciteti/mad-hësia	Investimi i përgjithësuar IPARD në euro	Ndryshimi i VSHB në euro	Ndryshimi i VSHB në %	Ndryshimi i VNSH në euro	Ndryshim i VNSH në %	Ndryshim në FTE[130] (vlerësim)
1.	10.142	650 dele për mjelje	15.000	1.184,45	8,67	856,56	41,78	0,8
2.	10.132	1, 5 ha. domate	70.000	17.688,52	8,8	17.360,66	9,66	1

Metodologjia

Në Republikën e Maqedonisë, Enti shtetëror statistikor i mbledh të dhënat për burimet e vlerës së shtuar dhe strukturën e kostos së PBV-së dhe llogarit atë në bazë të metodës për produkt dhe përmes çmimeve aktuale. Në nivel kombëtar, Enti shtetëror statistikor i Maqedonisë llogarit VBS në bujqësi si ndryshim i vlerës së shërbimeve dhe mallrave të prodhuar dhe konsumimi i ndërmjetshëm i mallrave dhe shërbimeve, ndërsa vlera neto e shtuar fitohet kur vlera e shtuar pakësohet për konsumin e kapitalit fiks, kompenzimet për të punësuarit dhe tatimet e prodhimit. Sipas klasifikimit NACE[131] edhe në ndarjen e sektorëve dhe nënsektorëve, llogaritjet kryhen në nivel të ekonomisë së përgjithshme, në nivel të sektorëve institucional dhe nënsektorëve edhe në bazë madhësisë së subjekteve afariste. Sektorët dhe nënsektorët institucional janë të përcaktuara sipas rekomandimeve në SNA93[132] dhe ESA95[133], në varësi të llojit të prodhimit, llojit të veprimtarisë kryesore dhe funksionet që i kryn. Të njëjtat merren si tregues për sjelljen e tyre ekonomike. Pastaj merret parasysh edhe mënyra e menaxhimit të ndërmarrjes. Sa i përket sektorit bujqësor-ushqimor, Enti shtetëror i statistikës përllogarit VBS në dy segmente, në pjesën e bujqësisë, gjuetisë dhe pylltarisë dhe prodhimtarisë, si dhe në disa pjesë të tjera.

Për nevojat e këtij hulumtimi dhe për shkak të konzistencës në përgatitjen e modelit ekonomik për llogaritje të VSHB, VNSH dhe produktivitetit të punës, si dhe llogaritjen e rritjes së përgjithshme për të gjithë tri indikatorët për përfituesit nga mjetet e IPARD fondeve, është pranuar qasja metodologjike e njëjtë. Të gjitha inputet e kërkuara për të llogaritur treguesit e përmendur më sipër, janë përcaktuar si vijon:

---

[130] FTE=full-time equivalent

Raporti në mes të numrit të përgjithëshëm të orëve të paguara për një periudhë të caktuar kohore,(orar punë i shkurtuar, orar punë i plotë, punëtorë sezonal), i shumëzuar me numrin e përgjithëshëm të orëve të punës Prej të hënës deri të premten për periudhën e njëjtë. Kur treguesi FTE është 1.0, kjo do të thotë se personi i përmbush detyrat e punës sikur i punësuar me kohë të plotë. Nëqoftëse treguesi FTE afrohet deri në 0.5, kjo do të thotë se personi i përmbush detyrat si një punonjës me orar të përgjysmuar të punës. Në mungesë të të dhënave të besueshme për numrin e përgjithëshëm të orëve të paguara si dhe numrin e përgjithëshëm të orëve të punuara, për nevojat e këtij projekti janë shfrytëzuar vlerësimet.

[131] NACE – klasifikimi nacional i veprimtarive

[132] SNA93 – sistem i llogarive nacionale

[133] ESA95 – sistemi evropian i kontabilitetit

Vlera e shtuar bruto me çmimet bazë është kategoria themelore e PBB-së dhe përfaqëson balancën midis prodhimit bruto dhe konsumit të ndërmjetëm.

Prodhimi bruto i prodhimit është vlera e mallrave dhe shërbimeve të prodhuara në rrjedhën e një viti, pavarësisht nëse e gjithës sasia shitet ose pjesërisht ruhet si rezervë. Duke pasë parasysh specifikat e proçesit të prodhimit në bujqësi dhe mundësia e përdorimit të të mirave vetanake të prodhuara, duhet të sqarohet se prodhimi bruto i prodhimit përbëhet nga tri lloje të prodhimit: prodhimtari tregu, prodhim i dedikuar për përdorim final vetanak dhe prodhimtari jo-tregu.

Konsumi i ndërmjetshëm është vlera e produkteve dhe shërbimeve në treg, të cilat prodhuesi i përdor si inpute në proçesin e prodhimit, duke përjashtuar konsumin e kapitalit fiks (amortizimin), sepse kapitali fiks edhe më tutje do të përdoret për t'u prodhuar produkte dhe shërbime tjera. Kjo kategori përfshin konsumin e blerjeve aktuale, konsumin e rezervave, si dhe konsumin e produkteve dhe shërbimeve të veta gjatë procesit të prodhimit. Prandaj, konsumi i ndërmjetshëm përfshin përdorimin e lëndëve të para, materialeve, energjisë, material për zyra, lloj rrobash për punë dhe pjesë rezerva, shpenzime për transport të punëtorëve, mëditje, shpenzime për jetë të ndarë, honorare autoriale dhe beneficione të ndryshme të cilat i përfitojnë të punësuarit, të cilat janë të lidhura me kryerjen e aktivitetit themelor.

Kompensimet e të punësuarve janë definuar si fonde të dhëna për punonjësit dhe punëtorët për punën e bërë përgjatë vitit dhe paguhen në para të gatshme ose me sende malli. Kjo kategori e fondeve përfshin pagat, kompenzimet për rrogat, kontributet sociale, tatimin personal, dhe të gjitha kompenzimet për ushqim, transport, akomodim, pushim etj.

Neto vlera e shtuar është mbetje e madhe e vlerës së shtuar e zvogëluar për shumën e amortizimit, kompenzimeve për punëtorët dhe tatimet e prodhimit. Neto vlera e shtuar për fermat individuale bujqësore paraqet dallimin ndërmjet vlerës së shtuar dhe tatimet neto indirekte dhe mjetet për punëtorët. Gjegjësisht, tek prodhuesit individual bujqësorë ekzistojnë vështirësi nga fitimi i tepruar për shkak se është vështirë të veçohen pagat e pronarëve dhe anëtarëve të familjeve të tyre., psh. tek treguesit vlera neto e shtuar tek fermat individuale përfshihen edhe pagat e pronarëve.

Amortizimi-konsumi i kapitalit fiks gjatë periudhës kontabël është përcaktuar si një rënie e vlerës aktuale të mjeteve thelbësore të prodhuesve, e shkaktuar nga harxhimet fizike, vjetërsimit dhe dëmtimit. Për qëllime të këtij projekti vlera e amortizimit të subjekteve juridike do të llogaritet në bazë të të dhënave nga raportet e tyre vjetore. Për familjet individuale dhe fermat që nuk kanë raporte vjetore, vlera e amortizimit do të llogaritet bazuar në vlerësimin e tyre.

Të punësuarit dhe të vetëpunësuarit. Punësimi i përgjithëshëm në Republikën e Maqedonisë monitorohet në pajtim me SNA93 dhe ESA95 konceptit që i përfshin të gjithë personat, të punësuarit dhe të vetëpunësuarit, psh. të gjithë që janë të angazhuar në pjesë të veçanta të aktiviteteve prodhuese që bie brenda kufirit të prodhimit të sistemit.

Të punësuar janë të gjithë personat të cilët në bazë të kontratës punojnë për njësi rezidente institucionale dhe marrin kompenzim që në llogaritë nacionale janë të pasqyruara si mjete për të punësuarit.

Të vetëpunësuarit janë personat që janë pronarë të pavarur ose partnerë në ndërmarrje jo korporative. Në këtë kategori janë përfshirë të gjithë të vetpunësuarit dhe

vlerësimi bëhet në bazë të llogarive vjetore të fituara nga Drejtoria e të hyrave publike, si dhe në bazë të numrit të prodhuesve individual bujqësorë të cilët paguajnë kontribute për sigurimin penzional, në bazë të Fondit për sigurim penzional. Në këtë kategori gjithashtu bëjnë pjesë edhe një numër i caktuar të personave të cilët nuk kanë veprimtari të regjistruar formale, ndërsa janë vlerësuar me ndihmën e Anketës nacionale për fuqinë punëtore.

Pas mbledhjes së të gjitha të dhënave, llogaritja e VBSH, NVS dhe produktivitetit të punës, në nivel të përfituesve të mjeteve nga IPARD fondet është bërë me modelin e mëposhtëm ekonomik:

$$\text{Vlera e shtuar bruto} = \text{vlera bruto e prodhimit} - \text{konsumi i ndërmjetëm}$$

$$\text{Vlera neto e shtruar (VNSH)} = \text{VBSH} - (\text{amortizimi} + \text{kompenzimet për të punësuarit} + \text{tatimet e prodhimit}$$

$$\text{Produktiviteti i punës} = \frac{\text{VBSH}}{\text{numri i të punësuarve}}$$

$$\text{Vlera bruto e prodhimit} - \text{konsumi i ndërmjetëm} = \text{VBSH(baza)}$$

$$\text{Vlera bruto e prodhimit} - \text{konsumi i ndërmjetëm} = \text{VSHB(e plotë)}$$

$$\text{VSHB(baza)} - \text{VSHB(e plotë)}$$

Përfundime

Pas futjes në përdorim të Instrumentit të ndihmës paraqasës në Republikën e Maqedonisë dhe përvojave të para nga investimet e përkrahura me fondet e IPARD-it, tek prodhuesit maqedonis nga sektori bujqësor-ushqimor dukshëm u intensifikuan inicijativat për ndërmmjarjen e lëvizjeve, aktiviteteve dhe procedurave të reja afariste.

Pas kryerjes së vizitave në terren dhe intervistat me përfituesit e përzgjedhur të IPARD, përfundimi thelbësor është se mjetet nga IPARD fondet të investuara në agrokompleksin maqedonas, kanë kontribuar në rritjen e VSHB, VNSH dhe të produktivitetit të punës.

Në bazë të vizitave të realizuara në terren, të dhënat e mbledhura, intervistat, rezultatet nga përrlogaritjet të bëra për nevojat e këtij projekti, mund të jepen konkluzionet dhe rekomandimet speficike të mëposhtme:

• Duke pasur parasysh se shumica e IPARD përfituesve maqedonas, sidomos ato të cilët mund të shfrytëzojnë mjete të parapara me masën 101 nga IPARD programi, janë pa të dhëna kontabël dhe raporte financiare vjetore, të gjitha të dhënat e mbledhura në terren duhet të shqyrtohen me kujdes. Një kujdes i veçantë rekomandohet në lidhje me vlerësimin e amortizimit, rezervave, shpenzimet e fuqisë punëtore dhe për punëtorët sezonal, posaçërisht për numrin e saktë të punëtorëve dhe punëtoreve të angazhuar sezonal. Në fakt, të dhënat e lartëpërmendura janë inpute të mëdha për llogaritjen e VSHB, VNSH dhe produktivitetit të punës tek përfituesit nga IPARD. Sipas përvojës së fituar nga kontaktet e drejtpërdrejta, kujdesi në vlerësimin e arsyeshmërisë për investimet IPARD, fillimisht del si nevojë për përcaktimin e besueshmërisë së të dhënave të cilat janë mbledhur drejpërsëdrejti nga vetë

përfituesit e IPARD. Rrjedhimisht, duhet theksuar se problemi bëhet më i ndërlikuar, ndërsa vlerësimet bëhen më pak reale gjatë qëllimit të dëshiruar që këto indikatorë të llogariten në nivel kombëtar.

• Treguesi "ndryshimi i VSHB vjetor të punës për njësi" nuk është i lehtë për të matur, respektivisht është shumë vështirë të përcaktohen nivelet e synuara. Kjo fillimisht është për shkak të mungesës së ndonjë përvoje të mëparshme të ngjajshme me IPARD-in dhe mungesës së të dhënave statistikore për këtë lloj të treguesve(indikatorëve).

• Kur qëllimi primar është llogaritja e ndryshimit të VSHB, VNSH dhe produktivitetit të punës në nivel të përfituesit nga IPARD dhe si rezultat i ndikimt të investimit, në Republikën e Maqedonisë, ekziston nevoja për të dhëna më të sigurta dhe të sakta nga ana e përfituesve. Duke pasur parasysh të dhënat e mbledhura nga studimet e rasteve, pyetësorët e përgatitur për mbledhjen e të dhënave për koston dhe të ardhurat, rekomandimi është që ato të jenë më konrekt dhe më të detajuar dhe t'i përfshijnë të gjitha të ardhurat dhe të gjitha shpenzimet që lidhen me biznesin e tyre, para dhe pas realizimit të investimit të mbështetur.

Gjithashtu duhet theksuar se roli i përpunimit dhe ripërpunimit, paketimit dhe marketingut të produkteve bujqësore-ushqimore, që janë elementë kyçe të programit IPARD në Republikën e Maqedonisë, nuk kanë qenë aktivitete të realizuara tradicionalisht nga ana e prodhuese bujqësor-ushqimor nga Maqedonia. Gjithashtu në Republikën e Maqedonisë, për një pjesë të madhe të përfituesve nga mjetete e IPARD-it, implementimi i konceptit të vlerës së shtuar tek produketet, ende nuk është mjaftueshëm i kuptuar si proçes. Prandaj, nuk ka dyshim se për realizimin e sukseshëm të fondeve IPARD, përfituesit nga Maqedonia do të duhet në mënyrë proaktive t'i miratojnë dhe zbatojnë rregullativat e reja, të vendosin dhe të mbajnë kontakte të reja afariste, të zbatojnë procedura të reja, si dhe të hulumtojnë dhe gjejnë teknika të reja marketingu. Shtimi i vlerës për prodhimet bujqësore-ushqimore padyshim nënkupton investim të domosdoshëm në futjen e prodhimeve të reja, hulumtimin e tregut dhe arritjen e qëndrueshmërisë ekonomike.

Pavarësisht nga vështirësitë dhe mangësitë, duhet nënvizuar se me përdorimin e vërtetë të kombinimit dhe vensosjes së baraspeshës ndërmjet koncepteve të shumtave dhe kritereve, sektori maqedonas bujqësor dhe përpunues është i gatshëm t'i shfrytëzoj përparësite dhe mundësite të cilat i ofrojnë IPARD fondet.

Në fund, duhet theksuar se sektori bujqësor-përpunues maqedonas ka aftësi të sigurojë përqindje relativisht të lartë për "vlerën e shtuar" në shumë segmente ku ajo nuk është drejtpërdrejti e matshme, por të cilat kanë efekte pozitive të përgjithëshëm në shoqëri, sidomos në:

• Ekonominë rurale dhe punësimin e fuqisë punëtorë me kualifikime të ulta ;

• Ruajtja e cilësisë dhe pjellorisë së tokës;

• Rritja e sigurisë ushqimore;

• Ruajtjen e mjedisit jetësor, peizazhet natyrore, shëndetin e njerëzve, kafshëve dhe bimëve etj.

Literatura e shfrytëzuar

Amanor-Boadu, V.:Trade Liberalization and the WTO Negotiations after Seattle, Guelph: George Morris Centre, March 2000.

Calhoun, C.H., M.E. Oliverio and P. Wolitzer.: Ethics and the CPA: building trust and value-added service; New York : John Wiley, 1999.

Chopra, S. and P. Meindl: Supply chain Management: Strategy, Planning, and Operation-2nd Ed.; Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004.

Coltrain, D., D. Barton and M. Boland: Value-Added: Opportunities and Strategies; Arthur Capper Cooperative Center, Department of Agricultural Economics, Cooperative Extension Service, Kansas State University, 2000.

Harris, T.: Value-Added Public Relations: The Secret Weapon of Integrated Marketing; Lincolnwood, IL: NTC Business Books, 1998.

Kent Wolfe: Getting A Food Product to Retail, The University of Tennessee Agricultural Development Center, ADC Info. No. 40, July 1999.

Macedonia: Growth and Poverty, 2002-2004, Western Balkans Programmatic Poverty Assessment (World Bank).

National Programme for Agriculture and Rural Development 2007-2013; Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of the Republic of Macedonia, Skopje, 2009.

National Strategy for Agriculture and Rural Development (NARDS); Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of the Republic of Macedonia, Skopje, 2007.

Nilson, T.H.: Competitive Branding: Winning in the Marketplace with Value-Added Brands; New York: John Wiley & sons, 1998.

Rob Holland and Kent Wolfe: Considerations for a Value-Added Agribusiness; Agricultural Extension Service, the University of Tennessee, 2010.

Wood, E.G.: Added Value: The Key to Prosperity-Third edition; Tip tree, Essex: Business Books Ltd., 2000.

Aneksi 1. Prioritetet dhe masat, me grupe dhe nëngrupe të investimeve të përfshira në Programin nacional për bujqësi dhe zhvillim rural 2007-2013

Aksi prioritar 1: Përmirësimi i efikasitetit të tregut dhe implementimi i standardeve të BE-së

Masa 101: Investime në ekonomitë bujqësore me qëllim të ristrukturimit dhe afrimit drejt standardeve të BE-së, e nevojshme për llogaritjen e BVS në prodhimtarinë primare si vijon:

Prodhimtari bimore (vreshtari, pemëtari dhe prodhimet nga perimet në fusha të hapura dhe të mbyllura) grupi i investimeve për të mbjellura hardhisë. Këto produkte janë të përfshira në grupet dhe nëngrupet e mëposhtme:

1011 Grupi i investimeve për vreshtari

10111 Rikonstruksioni i hardhive të vreshtave

Madhësia 0,5-20ha (ose 0,5-50 ha për kooperativa bujqësore, persona juridik që merren me bujqësi, kompani afariste që merren me aktivitete bujqësore)

Zëvendësimi i vreshtave më të vjetra se 10 vjet.

Vreshtat duhet të jenë të vendosura në rajonet e hardhisë ashtu siç janë të definuara në Shtojcën 16., fq.381 nga Programi nacional.

Provë për marrjen me qira të tokës bujqësore dhe të drejtën për shfrytëzim për minimum 10 vite.

1012 Grupi i investimeve për pemëtari

10121 Rikonstruksioni i pemishteve

Madhësia 0,5-15 ha. (0,5-50 ha për kooperativave bujqësore, personave juridik që merren me bujqësi, kompanitë afariste që merren me aktivitete bujqësore)

Zëvendësimi i fidaneve të frutave më të vjetra se 15 vjet (Shtojca 22., fq.407 nga Programi nacional)

Provë për marrjen me qira të tokës bujqësore dhe të drejtën për shfrytëzim për minimum 10 vite.(për renovim, zëvendësim dhe përmirësimin e të ujitjes)

1013 Grupi i investimeve për prodhimin e perimeve

10131 Ndërtimi dhe rindërtimi i oranzherive ekzistuese (pa plastikë)

10132 Ndërtimi dhe rindërtimi i orazhverive ekzistuese

10133 Ndërtimi dhe rindërtimi i ndërtesave për aktivite pas-korrjes nga oranzheritë ekzistuese (pa plastikë)

10134 Modernizimi i prodhimit bimor në fusha të hapura

Madhësia: Plastikë 0,3-3 ha; oranzheri 0,1-2,5 ha; fushë e hapur 0,5-15 ha.

Provë për të drejtën e shfrytëzimit të tokës ose kontratë për koncesion dhe shfrytëzim të objektit minimum për 10 vite (vetëm për plastikë dhe oranzheri)

Shtallë për ruajtjen e kafshëve për qumësht (lopë, dele, dhi), shtalla për ruajtjen e

derrave për trashje dhe për shumim dhe farma për shpenzë –grupi e investimit për prodhim të qumështit. Këto produkte janë të mbuluara me grupet dhe nëngrupet e investimeve të mëposhtme:

1014 Grupi i investimeve për prodhimin e qumështit

10141 Ndërtim / Rindërtimi i ndërtesave të fermës për kafshët e qumështit (gjedhet, delet dhe dhitë në laktacion)

10142 Blerja e pajisjeve të specializuara për mjelje, ftohje dhe deponim të qumështit

Madhësia e shtallës 5 lopë qumështore / m2; 1 dele ose dhi në laktacion / 1.4 m2

Kapaciteti prej 10-100 lopë qumështore; 50-500 dhi qumështore; 300-3000 dele qumështore.

Provë për të drejtën e shfrytëzimit të objektit për të paktën 10 vjet.

1015 Grupi i investimeve për prodhimin e mishit

10151 Ndërtimi dhe rindërtimi i fermave për trashjen e derrave

10152 Ndërtimi i fermave të reja dhe rindërtimi i fermave ekzistuese për shpendtari

Madhësia 1 derr për gji/1.3 m2; 1 derr për majmëri/0.65 m2; pula 17 / m2

Kapaciteti prej 2.000-8000 derra për majmëri; 40-100 për gji; 5.000-30,000 pula.

Provë për të drejtën e shfrytëzimit të objektit për të paktën 10 vjet.

Masa 103: Investime për përpunim dhe marketingun e produkteve në bujqësi dhe peshkatari me qëllim të ristrukturimit të aktiviteteve dhe afrimin e tyre drejt standardeve të BE-së

Përpunimi i prodhimeve bimore (rrush, peme dhe perime). Këto produkte janë të mbuluara me grupet dhe nëngrupet e investimeve të mëposhtme:

1031 Grupi i investimeve për prodhimin e verës

10311 Blerja e pajisjeve për përmirësimin e cilësisë së produkteve të verës

Podrume të mesme për verë

Kapaciteti prej 1500-55000 hl / vit

1032 Grupi i investimeve për përpunimin e pemëve dhe perimeve

Ndërtimi dhe rindërtimi për themelimin dhe modernizimin e qendrave grumbulluese për pemë dhe perime

Ndërmarrje të mesme për përpunim

Kapaciteti grumbullues i qendrës 500-3000 t / vit

Provë për të drejtën e shfrytëzimit të objektit për një minimum prej 10 vitesh

Blerja e pajisjeve për përmirësimin dhe modernizimin e teknologjive të prodhimit për përpunimin e frutave dhe perimeve

Kapaciteti: tharës 40-500t/për vit; ngrirjes 500-5000 t / vit; konservim 500-5000t/vit.

Përpunimi i produkteve me prejardhe nga kafshët. Këto produkte janë të mbuluara me grupet dhe nëngrupet e investimeve të mëposhtme:

1033 Grupi i investimeve për qumësht dhe prodhime të qumështit

10331 Themelimi dhe modernizimi i qendrave grumbulluese të qumështit

Ndërmarrje të mesme për përpunim të qumështit me qendër grumbulluese/ftohje dhe kapacitet për ruatjen e qumështit 1500-30000 l / ditë.

Provë për të drejtën e shfrytëzimit të objektit për një minimum prej 10 vitesh

10332 Investimet në modernizimin dhe përmirësimin teknologjik të linjave prodhuese të qumështit me prodhimtari të specializuar

Ndërmarrje të vogla për përpunim të qumështit me kapacitet prej 5000-100.000l/ditë

1034 Grupi i investimeve për përpunimin e mishit (produktet e mishit)

10341 Ngritja e kapaciteteve për therje të pulave

10342 Modernizimi dhe përmirësimi teknologjik për thertoret ekzistuese për gjedhe, derra dhe pula

10343 Investime për uljen e ndikimit negativ të qendrave për përpunimin e mishit dhe thertoreve mbi ambientin jetësor.

Kapaciteti thertor: shpezë 5500-3000 kokë/për ditë; gjedhe 15-150 krerë/për ditë; derra 20-300 krerë/ditë; qengj 50-4000 krerë/për ditë

Kapacitetet përpunues prej 2.000-25.000t/vit

Aksi prioritar 2: Zhvillim i ekonomisë rurale

302 Masa: Shumëfishimi dhe zhvillimi i aktiviteteve ekonomike në mjediset rurale

3021 Grupi i investimeve për mbështetjen e ndërmarrjeve të vogla në zonat rurale edhe atë me nëngrupe

30.211 Krijimi i kapaciteteve bujqësore dhe jo-bujqësore prodhuese

30212 Themelimi dhe modernizimi të qendrave grumbulluese për kërpudha dhe bimë mjekësore/ vaj dhe erëza dhe objekte për kultivimin e kërpudhave

30213 Themelimi i punëtorive për aktivitete të zejtarisë tradicionale dhe punëtori për riparim të makinerisë bujqësore

3022 Grupi i investimeve për të promovuar aktivitetet e turizmit rural

30221 Rindërtimi i objekteve bujqësore dhe adaptimi i tyre në objekte për zhvillim të turizmit rural dhe plotësimi i tyre me kapacitete rekreative

30222 Ndërtimi dhe vendosja e kapaciteteve për dhënien e shërbimeve ushquese, akomodim në hapësirë të hapur (kampe) dhe kapacitete për aktivitete rekreative

Aneksi 2. Pyetsori Nr: 1 për marrjen e informacionit nga përfituesit e IPARD nga produktet të bujqësisë primare dhe kafshët e gjalla

Masa 101, nën-grupi Produktet të bujqësisë primare dhe kafshët e gjalla (grupi i investimeve 1014 1 dhe 1015- prodhuesit e qumështit dhe të mishit)

A: Informata të përgjithshm

Ndërmarrja bujqësore:

Komuna:

Adresa:

Telefoni & E-mail:

Aktiviteti:

Statusi: **individual**

Ndërmarrje private

Numri i punëtorëve:

Madhësia : **mikro** **e vogël**
mesatare

Kriteret për klasifikim në kategoritë e përmendura më lartë:
Numri i punëtorëv
Të hyrat vjetore
Vlera mesatare e aseteve të përgjithshme

Personi për kontakt:

Shënim: të dhënat mbi emrin e ndërmarjes bujqësore, aktivitetit, numrit të punëtorëve dhe madhësisë nuk janë pjesë e këtij raporti. Ato do të përdoren vetëm për të bërë kalkulimet GVA sipas nevojës së projektit

B 1.1: Të dhënat financiare për koston totale të të hyrave për periudhen vjetore, para investimit IPARD

	masa	kuantieti	çmimi për njësi		Totali
KOSTO					
Bagëtia dhe ushqimi i qenve					
foragjere voluminoze – blerë					
foragjere voluminoze - vetanake					
Tagjia e koncentruar					
Kripë					
Ushqimi i qenve					
Shtojcat dietale					
Shërbimet e Veterinës					
Vaksinat					
Prasitë mbrojtjeje					
Ujrat dhe ujrat e pishëm					
Magazionimi dhe mirëmbajtja					
Energjia					
Energjia elektrike					
Gazi					
Karburantet					
Të tjera					
Paga-bruto për punëtorët					
Bari/blegtor					
Bjeshkëtar					
Pagat për punëtorët sezonalë					
Amortizimi/zhvlerësimi					
Kostot tjera					
Mjetet e zyrës					
Kontejnerët për qumësht dhe djath					
Qethja e deleve					
Rrobat e punës					
Transportimi i kopeve					
Transportimi i qumështit/djathit					
Të tjera					
KOSTOJA TOTALE					
TË HYRAT					
Qumësht					
Qengji/viçi/derri i vogël					
Djathi dhe mallra të tjera të përpunuara					
Leshi, lëkura dhe prodhimet tjera					
Plehrat organike					
Shërbimet (aktivitetet) plotësuese					
TË HYRAT E PËRGJITHSHME					

B 1.2: Të dhënat financiare për koston totale të të hyrave për periudhen vjetore, 1 vit pas investimit IPARD

	masa	kuantieti	çmimi për njësi	Totali
KOSTO				
Bagëtia dhe ushqimi i qenve				
foragjere voluminoze - blerë				
foragjere voluminoze - vetanake				
Tagjia e koncentruar				
Kripë				
Ushqimi i qenve				
Shtojcat dietale				
Shërbimet e Veterinës				
Vaksinat				
Prasitë mbrojtjeje				
Ujrat dhe ujrat e pishëm				
Magazionimi dhe mirëmbajtja				
Energjia				
Energjia elektrike				
Gazi				
Karburantet				
Të tjera				
Paga-bruto për punëtorët				
Bari/blegtor				
Bjeshkëtar				
Pagat për punëtorët sezonalë				
Amortizimi/zhvlerësimi				
Kostot tjera				
Mjetet e zyrës				
Kontejnerët për qumësht dhe djath				
Qethja e deleve				
Rrobat e punës				
Transportimi i kopeve				
Transportimi i qumështit/djathit				
Të tjera				
KOSTOJA TOTALE				
TË HYRAT				
Qumësht				
Qengji/viçi/derri i vogël				
Djathi dhe mallra të tjera të përpunuara				
Leshi, lëkura dhe prodhimet tjera				
Plehrat organic				
Shërbimet(aktivitetet) plotësuese				
TË HYRAT E PËRGJITHSHME				

Aneksi 3. Pyetsori No. 2 për mbledhjen e të dhënave nga përfituesit e IPARD nga produktet primare bujqësore nga bimët

Masa 101, nën-grupi nga produktet primare bujqësore nga bimët (grupi i investimeve 1011, 1012, 1013- vreshtat, pemishtet, perime prodhura në fushë të hapur, shtëpitë qelqi, etj)

A: Informata të përgjithshme

Ndërmarrja bujqësore:

Komuna:

Adresa:

Telefoni & E-mail:

Aktiviteti:

Statusi: **individual**

Ndërmarrje private

Numri i punëtorëve:

Madhësia : **mikro** **e vogël** **mesatare**

Kriteret për klasifikim në kategoritë e përmendura më lartë:
Numri i punëtorëv
Të hyrat vjetore
Vlera mesatare e aseteve të përgjithshme
Personi për kontakt:

Shënim: të dhënat mbi emrin e ndërmarjes bujqësore, aktivitetit, numrit të punëtorëve dhe madhësisë nuk janë pjesë e këtij raporti. Ato do të përdoren vetëm për të bërë kalkulimet GVA sipas nevojës së projektit

B 2.1: Të dhënat financiare për koston e vërtetë të të hyrave për vitin financiar një vit para investimit IPARD

	Masat (njësi)	kuantiteti	çmimi për njësi	totali
KOSTOT				
Përgaditja e tokës				
Lëvrimi				
Plehrat organike				
Plehrat azotik				
Bimët				
Mbjellja				
Pesticidet				
Insekticidet				
Këpurdhëvrasës				
Mirëmbajtja (Tëharrhje, prashitje ...)				
Mbledhja				
Uji-ujitja				
Stoqet dhe mirëmbajtja				
Energjia				
Energjia elektrike				
Gazi				
Karburantet				
Të tjera				
Paga bruto për punëtorë				
Pagat për punëtorët sezonalë				
Amortizimi/zhvlerësimi				
Kostot tjera				
Mjetet e zyrës				
Uniformat e punës				
Transporti nga dhe deri te parcela				
Të tjera				
KOSTOJA TOTALE				
TË HYRAT				
	Veprimtaria primare			veprimtaria sekondare
Kapaciteti prodhues				
Prodhimi mesatar				
Çmimi për njësi (shërbim)				
Të hyrat				
TË HYRAT E PËRGJITHSHME				

B 2.2: Të dhënat financiare për koston e vërtetë të të hyrave për vitin financiarë një vit pas investimit IPARD

	Masat (njësi)	kuantiteti	çmimi për njësi	totali
KOSTOT				
Përgaditja e tokës				
Lëvrimi				
Plehrat organik				
Plehrat azotik				
Bimët				
Mbjellja				
Pesticidet				
Insekticided				
Këpurdhëvrasës				
Mirëmbajtja (Tëharrhje,prashitje)				
Mbledhja				
Uji-ujitja				
Stoqet dhe mirëmbajtja				
Energjia				
Energjia elektrike				
Gazi				
Karburantet				
Të tjera				
Paga bruto për punëtore				
Pagat për punëtorët sezonalë				
Amortizimi/zhvlerësimi				
Kostot tjera				
Mjetet e zyrës				
Uniformat e punës				
Transporti nga dhe deri te parcela				
Të tjera				
KOSTOJA TOTALE				
TË HYRAT				
	Veprimtaria primare		veprimtaria sekondare	
Kapaciteti prodhues				
Prodhimi mesatarë				
Çmimi për njësi (shërbim)				
Të hyrat				
TË HYRAT E PËRGJITHSHME				