



MSA për Kosovën* Integrimi European dhe Zhvillimi

KLAUDIUS MANIOKAS¹

Ky punim paraqet opsionet e politikave dhe rekomandimet për fazën tjetër të procesit të integrimit evropian në Kosovë pas arritjes së Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA). Këto opsione janë paraqitur në kontekst të përvojës së përgjithshme të procesit të zgjerimit të BE-së dhe në mësimet e nxjerra deri më tani, në specifikat e procesit të integrimit të Ballkanit Perëndimor dhe në situatën e veçantë të Kosovës. Dokumenti përqendrohet kryesisht në mënyrat e zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA) të negociuar kohëve të fundit mes Kosovës dhe BE-së dhe në arritjen në fazën e fillimit të negociatave për anëtarësim në BE. Ai trajton procesin e ndërtimit të kapaciteteve për zbatimin e MSA-së në perspektivën afatmesme. Ai po ashtu trajton akterët kryesorë, strukturat, burimet njerëzore dhe udhëheqjen që janë të nevojshme për zbatimin e MSA-së.

SHTATOR 2014

¹ Ky punim është autorizuar nga OECD/SIGMA. Dua të shpreh mirënjohjen për rolin kyç të Keit Kasemets në udhëzimet, kontributin dhe diskutimin e këtij dokumenti. Autori po ashtu falënderon zyrtarët në Ministrinë e Integrimit Evropian në Kosovë, e veçanërisht zyrtarët Demush Shasha dhe Valon Gashi, si dhe përfaqësuesit e ministrive të zgjedhura të linjës për komentet e dobishme që i dhanë.

PËRMBAJTJA

| | |
|--|----|
| KONTEKSTI I POLITIKAVE | 3 |
| IMPLIKIMET INSTITUCIONALE DHE TË POLITIKAVE TË MSA-SË PËR KOSOVËN | 5 |
| ZBATIMI I MSA-SË: MËSIMET E NXJERRA | 6 |
| ARANZHIMET E TANISHME INSTITUCIONALE DHE TË POLITIKAVE PËR INTEGRIM EUROPIAN NË KOSOVË ... | 8 |
| QASJE E RE NË ZBATIMIN E MSA-SË: ZHVILLIMI, GRUPIMI DHE NISMAT MË TË RËNDËSISHME | 10 |
| STRUKTURA E SUGJERUAR PËR PLANIN E ZBATIMIT TË MSA-SË..... | 18 |
| PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET | 21 |

HYRJE

Ky punim bazohet në hipotezën paraprake se të gjitha strukturat dhe procedurat e nevojshme për planifikimin, monitorimin dhe zbatimin e MSA-së në Kosovë ekzistojnë dhe se do të nevojiten vetëm edhe disa rregullime të vogla. **Qasja e sugjeruar bazohet në nevojën për të ndërlidhur më mirë integrimin evropian me zhvillimin dhe kështu i shmanget qasjes standarde që e kanë pasur shumica e vendeve të mëhershme candidate. Kjo qasje argumenton se fokusi duhet të jetë në fushat ose grupimet kryesore të reformës dhe në projektet kyçe ose nismat më të rëndësishme të cilat mund të mobilizojnë resurset në një periudhë afatmesme dhe të mundësojnë arritjen e përfitimeve para anëtarësimit në BE. Këto grupe veprimesh pastaj mund të formojnë shtyllën kryesore të planit për zbatimin e MSA-së. Ato do të menaxhohen si projekte, duke emëruar udhëheqësit e tyre, duke caktuar prioritetet e duhura dhe duke ofruar resurse shtesë për të siguruar zbatimin e tyre.**

Grupimet e tilla mund të krijohen në bazë të një plani të veprimit që ka si synim regjimin pa viza me BE-në. Grupimet e tjera të mundshme mund të lidhen me prioritetet afatmesme të përcaktuara në Studimin e Fizibilitetit të BE-së, siç janë sundimi i ligjit dhe gjyqësori, mbrojtja e pakicave dhe tregtia dhe zhvillimi i bizneseve. Për këtë qasje, duhet të shtohen dhe forcohen më tej çështjet që kanë të bëjnë me promovimin e investimeve, punësimin dhe zhvillimin e bizneseve.

Prandaj qasja e re ka të bëjë me ndërlidhjen e zhvillimit me anëtarësimin, derisa synohet plotësimi i kushteve kryesore të BE-së që kanë të bëjnë me fazën tjetër të procesit të anëtarësimit. Kjo qasje po ashtu përfshinë edhe ndërlidhjen e *acquis* me zhvillimin, duke marrë parasysh mësimet e nxjerra nga përvoja e anëtarësimit.

KONTEKSTI I POLITIKAVE

Ka qenë koha e fundit që komunitetet akademike dhe të politikave të rivlerësojnë mësimet e nxjerra nga proceset e mëhershme të zgjerimit. Rivlerësimi i politikave i bërë nga Komisioni Evropian ka rezultuar me rekomandimin që **fokusi të vihet në aspektet themelore të reformave strukturore, që në radhë të parë ndërlidhen me sundimin e ligjit**. Ky fokus mes tjerash u mishërua në shtimin e negociimit të dy kapitujve të ri 23 dhe 24. Një element shtesë, i theksuar në mënyrë të veçantë kohëve të fundit, ishte fokusi në reformat ekonomike, në mjedisin e biznesit, në promovimin e investimeve dhe në çështjet ekonomike në përgjithësi. Në fund, është kuptuar dhe promovuar gjithnjë e më shumë roli i institucioneve demokratike dhe i shoqërisë civile.

Rivlerësimi akademik argumentoi se kishte diçka që nuk shkonte "karotën" – perspektivën e anëtarësimit në BE. Dukej sikur kjo ishte tepër larg dhe jo sa duhet e besueshme. **Suksesi i reformave gjyqësore të lidhura me perspektivën e regjimit pa viza, që ishte një përfitim i qartë afatshkurtër dhe arsye të mjaftueshme për të kërkuar përfitime tjera konkrete afatshkurta që do të mund t'i motivonin shtetet e Ballkanit Perëndimor (BP)**. Në listën e këtyre përfitimeve janë shtuar rritja e asistencës financiare, mundësitë tregtare dhe promovimi i investimeve.

Problemet më të rëndësishme të natyrës praktike që prekin cilësinë e planifikimit dhe zbatimit janë i) kohëzgjatja gjithnjë e më e madhe e procesit, dhe ii) ndarja e *acquis* nga zhvillimi. Kjo e fundit është veçanërisht e rëndësishme në kontekstin e shteteve të Ballkanit Perëndimor, pasi përkundër procesit të aderimit dhe një progresi të caktuar në përmbushjen e kriterëve për anëtarësim, duke përfshirë edhe transpozimin e *acquis*, pjesa më e madhe e rajonit të Ballkanit Perëndimor është duke përjetuar probleme të theksuara në zhvillimin ekonomik dhe social. Shkalla jashtëzakonisht e lartë e papunësisë është endemike, dhe investimet e huaja direkte janë të rralla. Madje edhe Kroacia, e cila së voni ia doli me sukses të anëtarësohet në BE, duket se vuan nga probleme të ngjashme.

Në fund, disa çështje janë të lidhura me kontekstin specifik të Kosovës. Këto çështje janë paraqitur në formën e tetë prioriteteve afatmesme në Studimin e Fizibilitetit të BE-së: (i) sundimi i ligjit, (ii) gjyqësori, (iii) administrata publike, (iv) reforma zgjedhore dhe Kuvendi, (v) të drejtat e njeriut dhe ato themelore, (vi) mbrojtja e pakicave, (vii) tregtia dhe tregu i brendshëm, dhe (viii) çështjet fitosanitare dhe veterinare.

Në aspektin e metodologjisë, ky punim është bazuar në hulumtimin e burimeve relevante sekondare, duke përfshirë punimet akademike dhe ato të politikave që kanë të bëjnë me aderimin dhe situatën e veçantë në Kosovë. Po ashtu është shqyrtuar edhe legjislacioni relevant i Kosovës që ka të bëjë me funksionimin e qeverisë dhe sistemit të saj të institucioneve për menaxhimin e çështjeve të BE-së. Përveç kësaj, një varg intervistash me zyrtarë qeveritarë dhe ekspertë ndihmuan në përcaktimin e synimeve të këtij dokumenti. Një grup i fokusuar i zyrtarëve që janë drejtpërdrejtë përgjegjës për zbatimin e MSA-së i rishikuan përfundimet dhe rekomandimet kryesore.

Pjesa e dytë e dokumentit shqyrton implikimet institucionale dhe të politikave të MSA-së për administratën e Kosovës. Ajo përbëhet nga një shqyrtim i shkurtër i MSA-së e cila u negociua kohëve të fundit mes BE-së dhe Kosovës, duke përfshirë krahasimin me MSA-të e shteteve tjera të Ballkanit Perëndimor e po ashtu edhe nga krahasimi me një lloj të ri të marrëveshjes për asociim, e arritur me shtetet e Partneritetit Lindor Ukrainën, Moldavinë dhe Gjeorgjinë. Krahasimi i fundit ofron një shembull të referencave specifike në procesin e përafritit me *acquis*.

Pjesa e tretë e dokumentit trajton mësimet e nxjerra nga zbatimi i MSA-së në shtete tjera. Këto mësimet kanë të bëjnë me strukturën, proceset dhe mjetet e zbatimit. Dallohen dy lloje të qasjeve. Njëra është qasja PNAA që bazohet në një përpjekje të gjerë të reformave strukturore dhe në aktivitetin e harmonizimit të plotë të ligjeve. Kjo qasje u zhvillua nga ish shtetet kandidatë të Evropës Qendrore dhe Lindore dhe u aplikua nga shtetet më të avancuara të Ballkanit Perëndimor, siç është Kroacia si anëtare e re e BE-së, ish Republika Jugosllave e Maqedonisë dhe Mali i Zi. Lloji i programit të PKAA ka pasur disa variacione, të cilat po ashtu diskutohen në këtë dokument. Qasja tjetër mund të quhet si qasje e planit të zbatimit të MSA-së, e cila synon një grup më të ngushtë të obligimeve të drejtpërdrejta të MSA-së. Shqipëria, Bosnja e Hercegovina dhe disa shtete tjera të Ballkanit Perëndimor e kanë aplikuar këtë qasje në një fazë të mëhershme. Në fund, punimi shtjellon përpjekjet për të përdorur vlerësimin e ndikimit si mënyrë për ndërlidhjen e *acquis* me zhvillimin.

Në pjesën e katërt, punimi merret me aranzhimet aktuale institucionale dhe të politikave në Kosovë për integrim evropian. Ajo analizon strukturat, akterët dhe proceset kyçe e po ashtu edhe përvojën e fituar më parë. Qëllimi i kësaj pjese është të përcaktojë cilat aranzhime po funksionojnë më së miri në Kosovë, me qëllim që mbështeten ato në të ardhmen.

Në fund, ky dokument paraqet opsionet në dispozicion për zbatimin e MSA-së, duke përfshirë elementet e një qasjeje të re e cila u paraqit shkurtimisht më lartë. Pastaj, ai përqendrohet në grupimet e mundshme, veprimet brenda tyre, synimet dhe treguesit e tyre. Pasojnë përfundimet dhe rekomandimet.

IMPLIKIMET INSTITUCIONALE DHE TË POLITIKAVE TË MSA-SË PËR KOSOVËN

Kjo pjesë e raportit përfshin një rishikim të shkurtër të MSA-së të negociuar kohëve të fundit mes BE-së dhe Kosovës, duke përfshirë krahasimin e saj me MSA-të e shteteve të Ballkanit Perëndimor dhe me një lloj të ri të marrëveshjes së asociimit, të bërë mes shteteve të Partneritetit Lindor Ukrainës, Moldavisë dhe Gjeorgjisë. Krahasimi i fundit paraqet një shembull të referencave specifike në procesin e përafimit me *acquis*.

MSA-ja e përmbyllur kohëve të fundit për Kosovën e ndjek vijën e MSA-së të arritur me gjashtë shtetet e Ballkanit Perëndimor². Megjithatë, ajo është më eksplicite sa i përket kushteve që kanë të bëjnë me shtet-ndërtimin dhe me kriteret e Kopenhagës, siç janë sundimi i ligjit, mbrojtja e pakicave, krijimi i tregjeve, infrastruktura bazë, dhe prioritetet tjera jo drejtpërdrejtë të ndërlidhura me *acquis*. Këto dispozita kështu mund të quhen si “*quasi-acquis*”, pasi që MSA u jep atyre status ligjor. MSA po ashtu përmban një dispozitë specifike të kushtëzimit lidhur me angazhimin e Kosovës me Serbinë (nenet 4 dhe 12).

Dispozitat e detajuara që kanë të bëjnë me sundimin e ligjit shërbejnë si shembull i *quasi-acquis*, duke saktësuar se “bashkëpunimi në mënyrë të theksuar do të synojë fuqizimin e pavarësisë, paanshmërisë dhe llogaridhënies së gjyqësorit në Kosovë dhe përmirësimin e efikasitetit të tij, zhvillimin e strukturave adekuate për policinë, prokurorët dhe gjyqtarët dhe organet tjera gjyqësore dhe atyre për zbatim të ligjit që t’i përgatisë ato në mënyrë adekuate për bashkëpunim në çështjet civile, ekonomike dhe penale, dhe për të parandaluar, hetuar, ndjekur dhe gjykuar në mënyrë efektive krimin e organizuar, korrupsionin dhe terrorizmin” (neni 81). Po ashtu mbulohen edhe çështjet që kanë të bëjnë me politikën ekonomike, arsimin dhe kërkimet. Në fushën e transportit (neni 111), synimi kryesor është më shumë zhvillimi i infrastrukturës së transportit sesa harmonizimi³.

Rrjedhimisht, në MSA-në me Kosovën vendoset një theks më i vogël në *acquis* dhe në obligimet për harmonizimin e ligjit. Kjo qasje vërehet në kontekstin e krijimit të ri të marrëveshjeve së asociimit (MA-të) që u nënshkruan me shtetet e Partneritetit Lindor Ukrainën, Moldavinë dhe Gjeorgjinë në qershor 2014. Këto marrëveshje ishin shumë më eksplicite sa i përket harmonizimit. Ato përmbajnë anekse me lista të detajuara të ligjeve të BE-së e madje edhe dispozita specifike të akteve ligjore me të cilat duhet harmonizuar legjislacioni nacional⁴.

Kutia 1. Referencat në *acquis* e veçanta të BE-së në llojin e ri të Marrëveshjeve për Asociim (MA) për vendet e Partneritetit Lindor. MA e arritur mes Gjeorgjisë dhe BE-së. Tatimi.

Direktiva e Këshillit 2011/64/EU e 21 qershorit 2011 mbi strukturën dhe normat e taksës së akcizës që aplikohet në duhanin e prodhuar (Kodifikimi)

Orari: Dispozitat e kësaj Direktive do të zbatohen brenda 5 vitesh nga hyrja në fuqi e kësaj Marrëveshjeje me përjashtim të Neneve 7(2), 8, 9, 10, 11, 12, 14(1), 14(2), 14(4), 18 dhe 19 të kësaj

² Shumica e këtyre marrëveshjeve mund të gjinden në faqen e internetit të KE-së: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key_documents/index_en.htm.

³ Megjithatë, është më pak e qartë, në nenet për energji dhe mjedis, të cilat janë më shumë të përqendruara në *acquis*.

⁴ Një shembull i mirë mund të jetë dispozita për shërbimet bankare. Në MSA-në me Kosovën dispozita synon të nxisë bankat dhe të vendos një terren të barabartë operimi (Neni 94), ndërsa MA me Gjeorgjinë ka dispozita shumë specifike, me referenca në aktet e veçanta ligjore të BE-së në sektorët në fjalë, siç janë garancitë për depozita, dhe me periudha specifike kalimtare për harmonizim.

Direktive për të cilat një propozim për vendim të Këshillit të Asociimit mbi orarin do të dorëzohet brenda 1 viti nga hyrja në fuqi e kësaj Marrëveshjeje, duke marrë parasysh nevojën e Gjeorgjisë për të luftuar kontrabandën dhe për të mbrojtur të hyrat e saj tatimore.

Direktiva e Këshillit 2007/74/EC e 20 dhjetorit 2007 për kompensimet për udhëtarët

Do të aplikohen këto seksione të kësaj Direktive:

- Seksioni 3 për kufizimet sasiore

Orari: Këto dispozita të kësaj Direktive do të zbatohen brenda 3 vjetëve të hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshjeje.

Ashtu si në MSA-të tjera, MSA me Kosovën përmban një nen specifik (neni 73) që përkufizon fushëveprimin e planit të saj të zbatimit dhe prioritetet për përafrim të ligjeve. Ajo thekson se “përafrimi do të fillojë në datën e nënshkrimit të kësaj Marrëveshjeje, dhe do të zgjerohet gradualisht tek të gjitha elementet e *acquis* të BE-së të referuara në këtë Marrëveshje deri në fund të periudhës kalimtare të përkufizuar në Nenin 8 të kësaj Marrëveshjeje”. Kjo periudhë kalimtare është dhjetë vjet, që është kohëzgjatje e zakonshme edhe për shumicën e MSA-ve tjera. MSA po ashtu thotë se “përafrimi, në një fazë të mëhershme, do të përqendrohet në elemente themelore të *acquis* për Tregun e Brendshëm, Drejtësinë, Lirinë dhe Sigurinë e po ashtu edhe në fushat që kanë të bëjnë me tregtinë. Në një fazë të mëtejme, Kosova do të përqendrohet në pjesët e mbetura të *acquis* së BE-së”. Ajo thekson se “përafrimi do të kryhet në bazë të një programi për të cilin do të arrihet marrëveshje mes Komisionit Evropian dhe Kosovës”.

Studimi i Fizibilitetit i përgatitur për Kosovën nga BE me 2012 dhe sidomos materiali i tij i përgjithshëm, i referuar si dokument pune i stafit, ofron një interpretim shumë të detajuar të implikimeve dhe kërkesave të MSA-së për Kosovën. Ato janë shumë specifike dhe përshkruese, duke e shtjelluar planin e zbatimit të MSA-së në mënyrë mjaft të drejtpërdrejtë.

MSA përcakton një periudhë prej 10 vitesh për zbatimin e marrëveshjes. Ky afat kohor është në përputhje me MSA-të tjera të arritura me shtetet e Ballkanit Perëndimor⁵. Dallimi është te mungesa e periudhave tjera kalimtare të ndërlidhura me dispozitat specifike të marrëveshjes apo me obligimet për harmonizim, të cilat ishin të zakonshme në MSA-të tjera, e veçanërisht në MA-të e kohëve të fundit. Megjithatë, MSA për Kosovën përmban periudha më të shkurta kalimtare lidhur me obligimet e tjera të të dyja palëve. Një periudhë e theksuar kalimtare prej pesë vjetësh ka të bëjë me trajtimin kombëtar të marrjes së pasurisë së patundshme (neni 64).

ZBATIMI I MSA-SË: MËSIMET E NXJERRA

Planet e zbatimit të MSA-së ishin shtjelluar hollësisht në të gjitha shtetet e Ballkanit Perëndimor si përgjigje fillestare ndaj MSA-së. Ato ishin mjaftë të drejtpërdrejta, duke u përqendruar në zbatimin e dispozitave specifike të MSA-së. Megjithatë, shumica e planeve pastaj evoluuan në programe më gjithëpërfshirëse të bazuara në shembullin e Programeve Kombëtare për Adoptimin e *Acquis Communautaire* (PKAA-të) që së pari ishin zhvilluar nga ish shtetet kandidate të Evropës Qendrore dhe

⁵ Një përjashtim i theksuar ishte Kroacia, e cila kishte një periudhë kalimtare prej gjashtë vitesh.

Lindore. Këto programe u strukturuan ndryshe nga planet për zbatimin e MSA-së, pasi ato zakonisht bazoheshin në kriteret e Kopenhagës dhe synonin harmonizimin e tërë *acquis*.

Të gjitha shtetet e tanishme kandidate përveç Shqipërisë kanë PKAA-të, të cilat shërbejnë si bazë për planifikimin e aktiviteteve për integrimin evropian, duke përfshirë Turqinë, ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Serbinë dhe Malin e Zi. Shqipëria dhe Bosnja e Hercegovina kanë plane të zbatimit të MSA-ve, por plani i Shqipërisë është mjaftë gjithëpërfshirës, dhe i ngjan PKAA-së. Të gjitha shtetet e mëhershme kandidate në Evropën Qendrore dhe Lindore, e po ashtu edhe Kroacia, i kanë pasur PKAA-të e tyre. **Dallimi kryesor mes PKAA-së dhe planit të zbatimit të MSA-së është fushëveprimi i harmonizimit të ligjeve.** PKAA synon të mbulojë *acquis communautaire* në tërësi, ndërsa plani i zbatimit të MSA-së zakonisht përqendrohet në pjesë të caktuara të *acquis*.

Rubrika 2. Një histori e shkurtër e veglave planifikuese të ndërlidhura me BE-në. Lituania.

Përprojekjet e para sistimore në Evropën Qendrore dhe Lindore për të planifikuar përafrimin ligjor me *acquis* filluan me 1996 si përgjigje ndaj “Librit të Bardhë për Përafrimin e Ligjit” i përgatitur nga Komisioni Evropian⁶. Programi Kombëtar për Përafrimin e Ligjit i Lituaniës ishte pjesë integrale e Programi të parë Kombëtar për Adoptimin e *Acquis* (PKAA) i miratuar në fillim të vitit 1998. PKAA ishte mjet për zbatimin e prioriteteve për aderim në BE të identifikuara në Partneritetet për Aderim. Ai ofroi kushte për punë më të detajuar dhe më konkrete afatshkurtër dhe afatgjatë për anëtarësim – programet për reforma të brendshme, draftet e akteve ligjore, masat për forcimin e institucioneve, etj. Përgjegjësia për këtë punë u shpërnda me kujdes, dhe mbikëqyrja e zbatimit të PKAA-së u centralizua në Komisionin Evropian. Procesi analitik për shqyrtimin e *acquis*, i cili po ashtu nisi në fillim të vitit 1998, ndihmoi në avancimin e PKAA-së në bashkërendim me Komisionin Evropian, dhe e bënë atë mjetin kryesor të planifikimit. Në fund, me 2001 programe të veçanta sektoriale u integruan në Programin për Aderim në BE të Lituaniës, të cilat u bënë pjesë e programit të Qeverisë së Republikës së Lituaniës.

Strukturat e PKAA-ve të ndryshme ndryshojnë, por elementet kryesore janë të njëjta dhe ndjekin strukturën e kriterëve të Kopenhagës. Në disa PKAA pjesë specifike mbulojnë edhe reformën e administratës publike (kriteri i Madridit), përgatitjen e versionit kombëtar të *acquis*, komunikimet, etj.

Zakonisht, secili komponent i PKAA-së (përveç hyrjes dhe shtojcave) përfshin synimet; gjendjen aktuale (kornizën ligjore dhe institucionale, problemet dhe sfidat aktuale); prioritetet, të cilat përshkruhen në formë tekstuale, zakonisht për periudhat afatshkurta dhe afatmesme (edhe pse disa programe ofrojnë vetëm tabela dhe masa, siç është versioni aktual i PKAA-së së Malit të Zi); dhe planet e veprimit që numërojnë aktivitetet e zbatimit.

Si në çdo plan të veprimit, secila masë ka një institucion përgjegjës dhe afatin për zbatim (nganjëherë ka edhe afate kohore të ndërmjetme). Në shumë raste paraqiten edhe resurset e nevojshme dhe/ose të planifikuara për zbatim, veçanërisht resurset buxhetore, duke përfshirë asistencën dhe nevojat për staf.

⁶ Titulli i plotë ishte *Libri i Bardhë: Përgatitja e Shteteve të Asociuara të Evropës Qendrore dhe Lindore për Integrim në Tregun e Brendshëm të Bashkimit Evropian* [Bruksel, 06.05.1995, COM (95) 163 final]. Libri i Bardhë ofroi një përmbledhje të legjislacionit kryesor të BE-së në fushat që kanë të bëjnë me *acquis* e Tregut të Brendshëm të BE-së. Ai po ashtu përfshiu sugjerime që kishin të bënin me renditjen e përafrimit bazuar kryesisht në hierarkinë ligjore mes akteve, siç ishte sugjerimi për të filluar nga legjislacioni kornizë dhe për të vazhduar pastaj me aktet specifike ligjore. Që atëherë *Acquis* është zhvilluar dhe ka kaluar përmes procesit të kodifikimit dhe thjeshtësimit. Përkundër kërkesës në rritje për të bazuar renditjen e *acquis* në objektivat zhvillimore, Libri i Bardhë mbetet deri me sot dokumenti më i rëndësishëm në këtë temë. Megjithatë, janë hartuar udhëzues sektorial ose nga Komisioni Evropian, siç është Udhëzuesi për Përafrimin me Legjislacionin Mjedisor të Bashkimit Evropian (<http://ec.europa.eu/environment/archives/guide/part1.htm>), ose nga konsulentë të ndryshëm.

Disa programe (duket se Letonia ka qenë e para me këtë qasje) po ashtu përmbajnë treguesit e rezultateve dhe të arriturave.

Shumica e PKAA-ve në Evropën Qendrore dhe Lindore përfshijnë një plan të vetëm të veprimit. Disa shtete kishin të paktën dy plane. Një, për shembull, ishte plani i harmonizimit ligjor që synonte transpozimin e *acquis*. Një tjetër ishte një plan i zbatimit të *acquis* që synonte zbatimin e *acquis* dhe masat tjera për të vënë në funksion reformat politike dhe ekonomike (Lituania ishte e para që miratoi një strukturë të tillë).

Marrëveshjet e asocimit nuk ishin burimi i vetëm i PKAA-ve. Ato zakonisht përfshinin edhe zbatimin e dokumenteve për vendosjen e prioriteteve të BE-së, siç janë Partneritetet për Aderim, Partneritetet Evropiane ose Agjendat për Asociim, rekomandimet e institucioneve të MA-ve dhe MSA-ve (këshilli, komisioni, nën-komisionet – në një fazë të veçantë të zbatimit), dhe rekomandimet e përfshira në raportet e progresit të Komisionit Evropian.

ARANZHIMET E TANISHME INSTITUCIONALE DHE TË POLITIKAVE PËR INTEGRIM EUROPIAN NË KOSOVË

Siç u tha më lartë, kjo pjesë e punimit paraqet strukturat kyçe, akterët dhe proceset e po ashtu edhe përvojën e fituar më parë.

Për qëllime specifike të këtij dokumenti, nuk ka pasur nevojë të bëhet ndonjë rishikim i veçantë i pavarur i aranzhimeve institucionale dhe të politikave të Kosovës për integrim evropian. Në vend të kësaj ky dokument bazohet në rishikimin e politikë-bërjes dhe koordinimit të Kosovës që është bërë nga OECD/SIGMA në fund të vitit 2013⁷.

Përfundimi i rishikimit ishte se aranzhimet aktuale administrative në Kosovë ishin të mira dhe se nuk kërkohen ndryshime rrënjësore. Megjithatë u rekomandua stabiliteti dhe përqendrimi në një numër të kufizuar përmirësimesh. **Rishikimi theksoi nevojën për planifikim më realist dhe zbatim më të mirë,** sidomos sa i përket strategjive. Me 2012 Qeveria e Kosovës miratoi vetëm 8% të dokumenteve të parapara strategjike. Rishikimi po ashtu ishte mjaft kritik sa i përket kapaciteteve për të transpozuar dhe zbatuar saktësisht *acquis* dhe funksionin bashkërendues të Ministrisë së Integritimit Evropian (MIE). Ai rekomandoi se duhet t'i kushtohet më shumë vëmendje tri fushave kryesore: koherencës, kapaciteteve të qendrës së qeverisë dhe në përgjithësi ministrive të linjës, dhe transpozimit të *acquis*.

Përshtypja e dhënë nga korniza e përgjithshme administrative e Kosovës është se ajo u zhvillua si një shembull i qeverisjes së mirë. Proceset bazohen në parime të planifikimit strategjik. Korniza mbulon jo vetëm resurset buxhetore por edhe ato legjislative. Janë punuar plane veprimi një-vjeçare dhe katër-vjeçare e po ashtu edhe një program legjislativ. Zhvillimi i koncepteve i paraprinë hartimit të akteve ligjore.

Megjithatë, strukturat dhe proceset e dizajnuara mirë rrallë mjaftojnë që një shtet të funksionojë mirë. Në Kosovë ato duket se janë formësuar nga një grup këshilltarësh në përpjekje për të ndërtuar një shtet të përkryer nga zeroja. Një shtet i tillë duhet të udhëhiqet nga njerëz të aftë, të cilëve iu duhet kohë të fillojnë të punojnë së bashku dhe të akumulojnë përvoja në zgjidhjen e problemeve të brendshme.

⁷ SIGMA, *Vlerësimi, Kosovë*, (Prill 2013)
http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/KosovoAssessment_2013.pdf

Problemet e identifikuara në proceset aktuale janë të ngjashme me problemet e identifikuara në vendet e tjera. Asnjë shtet nuk mund të pohojë se ka koherencë shumë të mirë mes prioriteteve të qeverisë dhe prioriteteve të institucioneve individuale, edhe pse disa shtete qartazi janë duke funksionuar më mirë në këtë aspekt se tjerat. E njëjta vlen për çështjen e koordinimit, duke përfshirë koordinimin e integritit evropian, e cila qartazi është theksuar së tepërmi që nga zgjerimi i BE-së në Evropën Qendrore dhe Lindore. Një pjesë e problemit qëndron në faktin që vetë BE kërkon shtjellimin e shumë strategjive nga shtetet kandidatë të tanishme dhe potenciale.

Si përfundim, kjo është më shumë çështje e investimit në kapitalin njerëzor sesa në përmirësimet e mëtejme në struktura dhe procese. Prioriteti mund t'i jepet punësimit të më shumë njerëzve që kanë njohuri për rregullat dhe gjuhët e BE-së, sidomos në ato ministri dhe institucione tjera të linjës që kanë ngarkesa më të mëdha të punës lidhur me zbatimin e MSA-së (siç është identifikuar në rishikimin e SIGMA-s). **Një pjesë e këtij procesi do të ishte ri-pozicionimi i stafit aktual dhe trajnimi i tyre.**

Pasi ky punim përqendrohet në mënyrat e zbatimit të MSA-së, është e nevojshme që mënyrë të veçantë të shqyrtohet **procesi i planifikimit që ka të bëjë me BE-në.**

Janë përgatitur një numër i dokumenteve planifikuese të ndërlidhura me BE-në, duke përfshirë Strategjinë e Integritit Evropian, Planin e Veprimit për MSA-në, dhe Planin e Veprimit për zbatimin e hartës për liberalizimin e vizave. **Në krahasim me dokumentet e ngjashme planifikuese për shtetet e Ballkanit Perëndimor, këto dokumente që kanë të bëjnë me Kosovën janë të cilësisë së mirë.** Ato përmbajnë pjesë tekstuale, duke përshkruar gjendjen aktuale, çështjet kryesore dhe linjat kryesore të veprimit, e po ashtu edhe planet *de facto* të veprimit, duke renditur afatet kohore, institucionet përgjegjëse, madje edhe treguesit dhe buxhetet.

Në njëfarë mënyre **këto plane janë tepër të mira për të qenë të vërteta.** Ato janë rezultat i punës së një grupi të përkushtuar zyrtarësh të Kosovës dhe konsulentësh të BE-së që janë të dalluar në teknologjinë standarde të hartimit të planeve të tilla të veprimit. Planet përqendrohen ekskluzivisht në kërkesat e BE-së, pa i marrë shumë parasysh rrethanat dhe specifikat vendore. **Veprimet e parapara po ashtu janë të ndërlidhura ngushtë me dokumentacionin e preferuar nga BE, i cili kryesisht përbëhet nga strategjitë planet e tjera të veprimit, ligjet dhe aktet nënligjore, etj.** Ato janë shumë specifike dhe janë të shumta. Për më tepër, horizonti kohor i Planit të Zbatimit të MSA-së (PZ MSA) qartazi është tepër i shkurtër dhe duhet të zgjatet për tre vjet.

Qasja e grupimit të orientuar në rezultate e avokuar në këtë dokument është në përputhje me shumicën e dokumenteve të planifikimit që janë hartuar deri më tani. Pjesa tekstuale e PZ MSA-së dhe shumë prej veprimeve të parapara janë relevante dhe të shkruara mirë, dhe ato duhet të përdoren në të ardhmen. Megjithatë, përgatitja e një PZ MSA afatgjatë duhet të synojë rishikimin e planit aktual ashtu që ai **i) të përfshijë më pak veprime, por më të rëndësishme, ii) të shqyrtojë cilat veprime më së miri iu përgjigjen shqetësimeve dhe kërkesave të caktuara, dhe iii) të përfshijë çështje më substanciale në planin e veprimit.**

Plani i veprimit për liberalizimin e vizave lehtësisht mund të përfshihet në Planin e ri të Zbatimit të MSA-së pas një rishikimi. Të gjitha veprimet e planit ishin menduar për vitin 2013, por është e qartë se ende mbetet shumë për t'u bërë. Megjithatë, e përsëris, do të ndihmonte përqendrimi në më pak veprime por më të rëndësishme. Ky plan veprimi është veçanërisht relevant, pasi që Komisioni Evropian e vlerëson atë ndaras dhe rezultati i tij është i kapshëm, dhe përfshinë regjimin pa viza me BE-në.

QASJE E RE NË ZBATIMIN E MSA-SË: ZHVILLIMI, GRUPIMI DHE NISMAT MË TË RËNDËSISHME

Pasi që dispozitat e MSA-së janë mbuluar mirë nga Studimi i Fizibilitetit (SF) për Kosovën dhe nga dokumenti i punës i stafit përgatitor, përmbajtja e PZ MSA-së është mjaft e qartë. MSA dhe SF përqendrohen në veprimet dhe zhvillimet themelore shtet-ndërtuese. **Është e qartë se harmonizimi i ligjit është sekondar dhe mund të adresohet në mënyrë më specifike në një fazë të mëvonshme.**

Detyra sekondare e harmonizimit të ligjit e përjashton që në fillim qasjen e PKAA-së. PZ MSA duhet të fokusohet në reformat dhe rezultatet bazë.

Sugjerimi kryesor është që PZ i MSA-së të strukturohet rreth grupimeve të veprimeve, të cilat do të mund të kishin synime specifike dhe një menaxher përgjegjës. PZ mund të përmbajë listën e projekteve më të rëndësishme, të cilat do të mund të quheshin iniciativat më të rëndësishme, që është zhargon i përdorur në strategjitë e ndryshme të BE-së, veçanërisht në BE 2020. **Identifikimi i këtyre iniciativave/projekteve do të duhet të marrë shumicën e kohës në zhvillimin e PZ të MSA-së. Ideja e grupimeve përkon me qasjen mbarë-sektoriale të mbështetur nga Komisioni Evropian në programimin e ndihmës për zhvillim.**

Grupimet e veprimeve mund të ndërtohen rreth prioriteteve afatmesme të specifikuara në Studimin e Fizibilitetit, duke përdorur një shembull të planit të veprimit për liberalizimin e vizave dhe duke u përqendruar më shumë në zhvillim.

Shumica e dispozitave të MSA-së mund të përfshihen në grupimet e identifikuar më poshtë. Aty ku kjo nuk është e mundur (siç është rasti te pjesa për shëndetin dhe sigurinë në punë), mund të krijohet një grupim i ndarë i “çështjeve tjera”.

Tabela 1. Grupet⁸

| Nr. | Grupimi | Synimi | Treguesi | Përgjegjësia/ Udhëheqja | Përshkrimi/ lidhja me <i>acquis</i> ⁹ | Komente |
|-----|--|---------------------------------|---|--|--|--|
| 1 | Sundimi i ligjit | Luftimi i korrupsionit | Indeksi i Korrupsionit i Transparency International | Ministria (Ministri) e/i Drejtësisë | Tri prioritet afat-mesme: sundimi i ligjit, gjyqësori dhe mbrojtja e të drejtave themelore dhe të njeriut; pothuajse asnjë lidhje me <i>acquis</i> | Të drejtat themelore dhe të njeriut nënkuptojnë veprimet e ndërlidhura kryesisht me gjyqësorin. |
| 2 | Drejtësia, liria dhe siguria (DLS) [liberalizimi i vizave] | Liberalizimi i vizave | Vendimi për të dhënë statusin pa viza | Ministria (Ministri) e(i) Drejtësisë ose një koordinator i emëruar i veçantë | Harmonizimi gjithëpërfshirës i ligjit në sektorët relevantë brenda planit të veprimit për liberalizimin e vizave | |
| 3 | Qeverisja | Funksionaliteti i administratës | Vlerësimi i KE-së | Ministria (Ministri) e/i Administratës Publike | Mbajtja e prioriteteve të administratës publike dhe kuvendit; pothuajse asnjë lidhje me <i>acquis</i> | Kjo mund të bashkohet me grupimin e sundimit të ligjit. |
| 4 | Mbrojtja e pakicave | Standardet ndërkombëtare | Vlerësimi i KE-së | Ministria (Ministri) e/i Drejtësisë ose një koordinator i veçantë | Asnjë lidhje të drejtpërdrejtë me <i>acquis</i> | Mund të jetë pjesë e grupimit të qeverisjes ose e sundimit të ligjit, por rekomandohet si grupim i ndarë |

⁸ Tabela ilustron konceptin e planifikimit dhe nuk ofron një strukturë të plotë dhe listën e kompletuar të prioriteteve të cilat duhet të zhvillohen më vonë nga administrata. Për shembull synimet dhe treguesit janë vetëm disa prej shembujve të mundshëm. Kompozimi më i përshtatshëm i grupimeve është po ashtu temë diskutimi mes akterëve shtetëror.

⁹ Kjo lidhje me *acquis* shtjellohet më tej në Tabelën 2 më poshtë.

| | | | | | | |
|---|--|--------------------------------------|---|---|--|---|
| | | | | | | për shkak të rëndësisë së tij dhe fushëveprimit territorial. |
| 5 | Zhvillimi, tregtia dhe tregu i brendshëm | Investimi dhe promovimi i eksporteve | Investimi dhe rritja e eksporteve | Ministria (Ministri) e/i Tregtisë dhe Industrisë | Lidhje specifike me <i>acquis</i> për tregti dhe treg të brendshëm | |
| 6 | Zhvillimi rural, bujqësia, veterinaria dhe kontrolli fitosanitar (SPS) | Zhvillimi i bujqësisë | Prodhimi bujqësorë dhe eksportet | Ministria (Ministri) e/i Bujqësisë | Prioriteti relevant afatmesëm dhe dispozitat e MSA-së për bujqësi dhe zhvillim rural; qasja graduale është kyçe në fushën e SPS-së | Veterinaria dhe kontrolli fitosanitar mund të jenë një grupim i veçantë. |
| 7 | Zhvillimi i infrastrukturës | Zhvillimi i infrastrukturës | Projektet specifike / nismat më të rëndësishme | Ministria (Ministri) e/i Transportit dhe Telekomunikimeve | Përmban kapitujt kryesorë sektorialë të MSA-së, siç janë transporti, energjia dhe mjedisi | Nismat më të rëndësishme / projektet konkrete do të ishin shumë të rëndësishme. |
| 8 | Zhvillimi i kapitalit njerëzor / infrastruktura sociale | Zhvillimi i aftësive | Treguesit që kanë të bëjnë me cilësinë e arsimit sekondar dhe terciar | Ministria (Ministri) e/i Arsimit | Përmban dispozitat e MSA-së për arsim, çështje sociale, dhe shëndetësi | |

PZ MSA duhet të përqendrohet në reformat bazë të ndërlidhura me shtet-ndërtimin dhe zhvillimin, siç është treguar nga MSA-ja dhe Studimi i Fizibilitetit (SF). **Megjithatë, PZ MSA duhet të përmbajë elementet substanciale të harmonizimit të legjislacionit. Këto elemente do të kishin të bënin në veçanti me fushën e tregut të brendshëm dhe me çështjet që kanë të bëjnë me tregtinë (përfshirë statistikat, veterinarinë dhe kërkesat fitosanitare dhe DLS) dhe fusha e infrastrukturës (që përbëhet nga transporti, energjia dhe mjedisi). Lidhjet më specifike me *acquis* janë dhënë më poshtë. Këto lidhje bazohen në dispozita specifike të MSA-së dhe SF-së.**

Tabela 2. Lidhjet e grupimeve me MSA-në dhe SF-në

| Grupimi | Lidhjet me <i>acquis</i> të paraqitura në MSA dhe SF |
|--|--|
| Sundimi i Ligjit | Neni 81 MSA |
| Qeveria | Neni 118 MSA (administrata publike) |
| Drejtësia, liria dhe siguria | Titulli VI MSA |
| Mbrojtja e pakicave | Titulli I MSA |
| Zhvillimi, tregtia dhe tregu i brendshëm | SF: Të zbatohet korniza ligjore për tregtinë, konkurrencën dhe tregun e brendshëm. Të avancohet kontrolli i tregtisë dhe therjes së vazhdueshme ilegale të kafshëve dhe të forcohen kontrollet e tregjeve të kafshëve. Të përmirësohen statistikat e biznesit. Titulli IV-V MSA. Neni 78 MSA mbi infrastrukturën cilësore (metrologjia, standardizimi, akreditimi dhe vlerësimi i konformitetit) ¹⁰ . Nenet 91-94 i MSA për dialogun mbi politikat dhe statistikat ekonomike dhe zhvillimore. Nenet 96-99 në politikat tjera të ndërlidhura. Nenet 102 (doganat), 108 (shoqëria e informacionit) ¹¹ , 116 (hulumtimet dhe zhvillimi teknologjik) dhe 117 (zhvillimi rajonal dhe lokal). |
| Bujqësia, veterinaria dhe kontrolli fitosanitar | SF: Të përmirësohen objektet dhe pajisjet për kontrollet e importeve fitosanitare dhe veterinare e po ashtu edhe kapaciteti për të transferuar mostrat. Të fuqizohen kontrollet e sigurisë së ushqimit dhe ato fitosanitare, përfshirë edhe përmes finalizimit të transferimit të inspektorëve të sigurisë së ushqimit dhe të veterinarisë nga komunat në Agjencinë e Veterinës dhe Ushqimit e Kosovës. Të sistematizohet futja e të dhënave në bazën e të dhënave për lëvizjen, regjistrimin dhe identifikimin e kafshëve. Të akreditohen laboratorët e përfshirë në kontrollet e ushqimit. Neni 100 MSA |
| Zhvillimi i infrastrukturës (energji, transporti, | Nenet 111-113 MSA |

¹⁰ Në këtë aspekt sugjerohet një qasje shumë selektive e bazuar në bashkëpunim me shtetet tjera.

¹¹ Shoqëria e informacionit është e lidhur ngushtë me zhvillimin e çfarëdo lloji.

| | |
|---|--|
| mjedisi) | |
| Kapitali njerëzor dhe infrastruktura sociale | Nenet 104 MSA (bashkëpunimi social) dhe 105 (arsimi dhe trajnimi) |
| Çështjet horizontale dhe të tjera | Titulli II-III dhe IX-X MSA Nenet 73 MSA (programi i përafrimit të ligjit), 74 (konkurrenca), 75 (sipërmarrjet publike), 76 (prona intelektuale), 77 (prokurimi publik), 79 (mbrojtja e konsumatorëve), 80 (kushtet e punës), 95 (kontrolli i brendshëm financiar publik), 101 (peshkataria), 103 (tatimi), 106 (bashkëpunimi kulturor), 107 (bashkëpunimi audio-vizual), 109 (komunikimet elektronike), 110 (informacioni dhe komunikimi), 114 (ndryshimi klimatik) dhe 115 (mbrojtja civile). |

Megjithatë, shumë prej dispozitave të renditura më lartë janë dispozita standarde dhe jo gjithmonë janë relevante në kontekstin e Kosovës si një shtet i vogël në zhvillim. Në aspektin e harmonizimit me *acquis*, duket që fushat specifike të *acquis* janë identifikuar si synimet e para të përafrimit. Rëndësia e tyre është vlerësuar më poshtë.

Tabela 3. Rëndësia e *acquis* specifik

| Fusha | Rëndësia |
|--|--|
| Legjislacioni lidhur me infrastrukturën cilësore (standardizimin, metrologjinë, akreditimin dhe vlerësimin e përputhshmërisë) | Qasja selektive ndaj harmonizimit sugjerohet duke u përqendruar në fushat ku jo-harmonizimi është pengesë për ndërmarrjet. Infrastruktura cilësore e shteteve tjera mund të përdoret në disa raste ku përdorimi kombëtar do të ishte i kufizuar. Prioritizimi do të mund të lidhej me strategjinë për zhvillim industrial. |
| Statistikat | Statistikat relevante biznesore në veçanti. Kjo fushë do të mund të ishte përqendrimi i një iniciative të rëndësishme të përkrahur nga asistenca e BE-së. |
| Legjislacioni lidhur me kërkesat fitosanitare dhe veterinerë | Sugjerohet qasja selektive ndaj harmonizimit. Rëndësia e ndërtimit të një sistemi të tërë në planin afatshkurtër është diskutueshme, siç shpjegohet më poshtë. Prioritetet do të duhej të ishte një strategji më e lehtë dhe më e mençur e cila në veçanti synon promovimin e bujqësisë dhe eksporteve. |
| Acquis e DLS-së e lidhur me lehtësimin e vizave | Relevante |
| Acquis e energjisë, po ashtu e ndërlidhur me Komunitetin Evropian të Energjisë | Sugjerohet qasje selektive ndaj harmonizimit në masën e paraparë nga MSA. Zhvillimi i infrastrukturës bazë është prioritet. |
| Acquis e mjedisit, transportit dhe të tjera që kanë të | Sugjerohet qasja selektive ndaj |

| | |
|---------------------------------|---|
| bëjnë me infrastrukturën | harmonizimit në masën e paraparë nga MSA. Në planin afatmesëm investimi në infrastrukturë është më i rëndësishëm sesa përafrimi i legjislacionit. |
|---------------------------------|---|

Rëndësia e *acquis* dhe e synimeve specifike për përafrim dhe ndërtim të institucioneve mund të vlerësohet në kontekstin e diskutimeve për konceptet e Marrëveshjes së Thellë dhe Gjithëpërfshirëse për Tregti të Lirë (DCFTA). Kjo marrëveshje është arritur me Ukrainën, Gjeorgjinë dhe Moldavinë, dhe po ashtu është përmbyllur ose është duke u negociuar edhe me disa partnerë të rëndësishëm tregtar të BE-së jashtë Evropës, siç janë Koreja e Jugut dhe Kanadaja.

Diskutimet konceptuale për DCFTA ishin më të tensionuarat dhe më interesantet në rastin e Gjeorgjisë. Ato po ashtu tërhoqën interesimin akademik¹².

Njëra prej argumenteve të Qeverisë Gjeorgjiane dhe CEPS kishte të bënte me përpjekje intensive dhe në masë të madhe jorelevante të përafrimit legjislativ lidhur me DCFTA-n, në veçanti në fushat e kushteve të veterinarisë dhe fitosanitare, rregulloreve teknike, konkurrencës, statistikave, dhe mbrojtjes së të drejtave të pronës intelektuale (DPI). Qeveria Gjeorgjiane dhe CEPS avokuan një qasje të përqendruar të bazuar në promovimin e investimeve të huaja direkte (IHD), lehtësimin e të bërit biznes dhe çrrënjosjen e korrupsionit, të gjitha do të mund të aplikoheshin edhe në Kosovë¹³.

Rubrika 3. Diskutimi mbi rëndësinë e *acquis* gjatë negociatave të DCFTA-së mes Qeverisë Gjeorgjiane dhe Komisionit Evropian.

Qeveria Gjeorgjiane vazhdimisht ka refuzuar të rregullojë konkurrencën, duke argumentuar se nuk është e nevojshme për një treg të vogël dhe se kjo vetëm do të mund të rriste nxitjen e korrupsionit. Rregullimi i sigurisë së ushqimit ishte parë si shumë i kushtueshëm dhe po ashtu i panevojshëm. Gjeorgjia e kundërshtoi prezantimin e rregulloreve teknike mbi bazën e faktit se ajo ka njohur rregulloret teknike të të gjitha shteteve të OECD-së. Madje edhe mbrojtja e DPI-së, edhe pse më pak e rëndësishme, ishte e diskutueshme pasi në mendimin e Qeverisë së Gjeorgjisë do të mund të shpinte tek ri-aplikimi i inspektimeve, që do të krijonte nxitje të reja për korrupsion. Politika e konkurrencës kishte një rëndësi veçanërisht simbolike si për BE-në ashtu edhe për Gjeorgjinë, pasi pasqyronte dallimet në përmbajtjen e politikës.

Kundërshtimet sa i përket konkurrencës dhe statistikave do të mund të tejkaloheshin mjaft lehtë. Zyrat e pavarura dhe që funksionojnë mirë të statistikave dhe konkurrencës përbëjnë infrastrukturën bazë që është jetike për funksionimin e tregut dhe është parakusht i një qeverie të shëndoshë. Rregulloret veterinarë dhe fitosanitare si dhe infrastruktura cilësore meritojnë shqyrtim të mëtejshëm. Të dy fushat nënkuptojnë rregullim shumë të rëndë, të kushtueshëm dhe – në pikëpamjen e rrethanave aktuale të Kosovës – shumë të pavend. Prandaj në të dyja rastet është i nevojshëm një përafrim i arsyeshëm dhe gradual dhe një strategji për ndërtimin e institucioneve.

Propozimet e Qeverisë Gjeorgjiane lidhur me aplikimin e legjislacionit për sigurinë e ushqimit dhe bimëve vetëm tek kompanitë e mëdha eksportuese dhe përdorimi i plotë i dispozitave të tregut të brendshëm të *acquis* për sigurinë e ushqimit – si dhe mundësitë tjera për përafrimin gradual dhe miqësor për zhvillimin dhe strategjia e ndërtimit të institucioneve në këtë fushë – janë relevante për bujqësinë relativisht të vogël dhe të pazhvilluar të Kosovës. Duhet të hartohet një plan i mençur me

¹² Centre for European Public Policy (2011), *An Appraisal of the EU's Trade Policy Towards its Eastern Neighbours: The Case of Georgia*.

¹³ Megjithatë, kjo qasje lë anash aspektin shumë të rëndësishëm të zhvillimit institucional, i cili është dimension i kyç i zhvillimit.

synim për zhvillimin e produktit dhe eksportit bujqësor para se të ndërmerren çfarëdo përpjekjesh serioze për përafrim legjislativ¹⁴. Studimi i Fizibilitetit ofron një pikë të arsyeshme fillestare dhe avokon për kontroll më të mirë të tregtisë me kafshë dhe therjes së tyre.

Zhvillimi i infrastrukturës cilësore të shkallës së gjerë bazuar në normat e BE-së po ashtu është i diskutueshëm për Kosovën, me prodhimin e saj shumë të kufizuar industrial, nivelin e ulët të të ardhurave dhe shqetësimeve të konsumatorëve. Janë të nevojshme zgjidhje më të thjeshta, më të lehta dhe më të mençura në këtë fushë, në pajtim me ato të sugjeruara në punimin e CEPS, siç janë njohja e njëanshme e rregulloreve teknike të shteteve të BE-së dhe OECD-së dhe aranzhimeve me shtetet fqinje¹⁵. Për një shtet të tillë të vogël të paindustrializuar nuk duket se ka nevojë për të ndërtuar infrastrukturë cilësore të shkallës së gjerë. Për këtë qëllim mund të përdoret infrastruktura e shteteve fqinje, siç janë laboratorët për akreditim dhe testim. I vetmi investim institucional serioz mund të jetë krijimi i një agjencie për mbikëqyrjen e tregut.

Acquis e Komunitetit Evropian për Energji është shumë gjithëpërfshirëse dhe përfshin disa dispozita që janë të kushtueshme për tu zbatuar. Prandaj këtu është i nevojshëm qasja graduale. MSA (neni 112) paraqet prioritetet afatmesme (korniza për integrim rajonal, shfrytëzimi efikas i energjisë dhe ndarja), që mund të jetë pikënisje relevante.

Një parakusht i përgjithshëm për një qasje të tillë është qëndrimi i mençur dhe jokonvencional ndaj *acquis* nga ana e autoriteteve të Kosovës dhe BE-së. Kjo qasje nuk duket të jetë pjesë e pandashme e MSA-së, por duhet të zgjerohet dhe promovohet nga BE, gjë e cila duhet të udhëheqë kërkimin për zgjidhjet më efikase, për shembull duke përdorur asistencën e saj teknike.

Në të njëjtën kohë, duhet të merren parasysh perspektiva e aderimit dhe kërkesat e MSA-së. Kjo do të thotë se harmonizimi mund të shkojë përtej nevojave aktuale financiare. Nëse vendoset gjatë prioritizimit dhe nëse burimet dhe kapacitetet e institucioneve e mundësojnë atë, në disa fusha prioritare mund të bëhet vlerësimi (verifikimi) i mungesës legjislative të legjislacionit. Vlerësimi i mungesës mund të shërbejë si bazë për vendosjen e prioriteteve të harmonizimit.

Mund të identifikohen të paktën tri mënyra të mundshme të strukturimit planit të zbatimit të MSA-së. Një mënyrë është që PZ për MSA-në të bazohet në kriteret e Kopenhagës (strukturë që është tipike për PKAA-të, e cila pastaj paraqet kriterin e 3-të të Kopenhagës sipas kapitujve të *acquis*). Pasi MSA e Kosovës dhe realiteti i gjendjes në terren nënkuptojnë theksin më shumë në reformat bazë se sa në *acquis*, një strukturë e tillë vështirë së është e rëndësishme. Mundësia e dytë është që PZ të bazohet strukturën e MSA-së. Ky opsion do të lehtësojë monitorimin e zbatimit, por i mungon çfarëdo logjike përmbajtësore. Rekomandimi i tretë është të strukturohet PZ i MSA-së sipas grupimeve që do të ishte i afërt me strukturën e MSA-së.

E tërë struktura e zbatimit të MSA-së duhet të ndjek kornizën aktuale me qëllim për të koordinuar punën e Qeverisë së Kosovës si tërësi, duke përdorur edhe institucionet e krijuara për menaxhimin e marrëdhënieve me BE-në¹⁶. Grupimet e sugjeruara përputhen shumë ngushtë me fushëveprimin e shtatë

¹⁴ Ky planifikim tashmë ka filluar, siç është demonstruar nga Plani i Zbatimit të MSA-së për vitet 2013 dhe 2014.

¹⁵ Ku sugjerim është me rëndësi edhe për shtetet tjera të vogla në rajon, siç janë Mali i Zi e madje edhe Shqipëria, të cilat nuk kanë bazë të konsiderueshme industriale.

¹⁶ Autori e përkrahë strukturën e integruar të menaxhimit të marrëdhënieve me BE-në, që nënkupton se çështjet e BE-së janë pjesë e procesit të rregullt të menaxhimit të marrëdhënieve qeveritare dhe nuk është i nevojshëm asnjë rrjet specifik bashkërendues për këtë qëllim. Megjithatë, pasi që ky rrjet i institucioneve, përfshirë edhe njësitë e BE-së, tashmë është krijuar në institucionet e linjës, në Ministrinë e Integritimit Evropian dhe në komisionet bashkërenduese specifike, do të ishte me vend që ky rrjet të përdorej.

komisioneve ekzekutive të themeluara për bashkërendimin e punës në çështjet që kanë të bëjnë me integrimin evropian.

Tabela 4. Marrëdhënia mes komisioneve ekzekutive aktuale dhe grupimeve të sugjeruara.

| Komisionet ekzekutive sektorale (<i>struktura e PVPE¹⁷</i>) | Grupimet |
|---|---|
| Qeverisja (<i>Kryesuesi: Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Drejtësisë</i>): Institucionet; Administrata publike; Politikat kundër-korrupsion dhe gjyqësori; Bashkëpunimi rajonal; Drejtësia, liria dhe siguria. | Qeverisja dhe sundimi i ligjit |
| Tregu i brendshëm (<i>Kryesuesi: Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Tregtisë dhe Industrisë - MTI</i>): Lëvizja e lirë e mallrave; Lëvizja e lirë e kapitalit; E drejta e themelimit dhe liria e ofrimit të shërbimeve; Të drejtat intelektuale dhe industriale; Politikat e konkurrencës; Shërbimet financiare; Mbrojtja e konsumatorëve dhe shëndetit; Prokurimi publik. | Zhvillimi, tregtia, dhe tregu i brendshëm |
| Bujqësia dhe peshkataria (<i>Kryesuesi: Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural</i>): Bujqësia, pylltaria dhe zhvillimi rural; Peshkataria; Siguria e ushqimit, veterinaria dhe politikat fitosanitare. | Zhvillimi rural, bujqësia, dhe veterinaria dhe kontrolli fitosanitar |
| Infrastruktura (<i>Kryesuesi: Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Infrastrukturës</i>): Politikat e transportit; Mjedisi; Energjia dhe minierat; Rrjetet trans-evropiane; Zhvillimi rajonal. | Zhvillimi i infrastrukturës |
| Ekonomia, kontrolli financiar dhe statistikat (<i>Kryesuesi: Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Financave</i>): Politikat ekonomike dhe monetare; Dispozitat financiare dhe buxhetore; Statistikat; Politikat rajonale dhe bashkërendimi i instrumenteve strukturore; Kontrolli financiar. | Zhvillimi, tregtia, dhe tregu i brendshëm Mund të parashihet edhe një grupim i veçantë për politika makroekonomike, statistika dhe kontroll financiar. |
| Tregtia, industria, doganat dhe taksat (<i>Kryesuesi: Sekretari i Përgjithshëm i MTI-së</i>): Tregtia e jashtme; Industria dhe politikat e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme (NVM-të); Tatimet; Unioni Doganor. | Zhvillimi, tregtia dhe tregu i brendshëm |
| Inovacioni dhe kohezioni social (<i>Kryesuesi: Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale</i>): Politikat sociale, punësimi dhe mirëqenia sociale: Shkenca dhe hulumtimet; Arsimi dhe kultura; Komunikimi elektronik, shoqëria informative dhe politikat audio-vizuale. | Zhvillimi i kapitalit njerëzor / infrastruktura sociale |
| ??? | Drejtësia, liria, dhe siguria (liberalizimi i vizave) |
| ??? | Mbrojtja e pakicave |

¹⁷ Plani i Veprimit për Partneritet Evropian

Struktura e sugjeruar e grupimeve dhe fokusi në zhvillim nënkuptojnë një qasje të orientuar në rezultate dhe përgjegjësi. Prandaj rekomandohet të emërohet një koordinator për grupimet. Ky/kjo koordinator(e) mund të jetë ose një ministër, siç sugjerohet në tabelën më lartë, ose në disa raste, koordinatorë të veçantë në nivelin e ministrave pa portofol apo të zëvendës ministrave. Ministrat mund të jenë një opsion i mirë pasi atyre mund tu besohen përgjegjësitë politike për synime të caktuara. Një ministri sektoriale pastaj mund të sigurojë bashkërendimin e institucioneve të tjera brenda grupimit. Në fund, Ministria e Integritimit Evropian (MIE) do të jetë përgjegjëse për bashkërendimin e përgjithshëm të zbatimit dhe përkrahjen metodologjike, dhe do të ofrojë një pikë të vetme kontaktuese për Komisionin Evropian.

Menaxhimi i grupimeve po ashtu mund të përcjellë strukturën aktuale tri-shtresore, duke kombinuar udhëheqjen politike të një ministri dhe rolin bashkërendues të një sekretari të përgjithshëm, me rolin e sekretariatit që luhet nga njësitë e integritimit evropian.

Një shembull i funksioni mit për PZ MSA-në është plani i veprimit për liberalizimin e vizave. Ky plan mund t'iu ofrohet bashkërenduesve të grupimeve tjera si model. Një mënyrë pak më e përmirësuar e strukturimit të planit për zbatimin e MSA-së është dhënë më poshtë.

Do të jetë e nevojshme një metodë e re për zhvillimin e PZ MSA-së. Përqendrimi në cilësinë e veprimeve të parapara dhe identifikimi i projekteve më të rëndësishme nënkuptojnë (i) përdorimin e seancave të punës me institucionet qeveritare dhe ekspertët e jashtëm (përfshirë ekspertët ndërkombëtare), dhe (ii) përsëritjet e shumëfishta duke u përqendruar në përmbajtjen e veprimeve.

STRUKTURA E SUGJERUAR PËR PLANIN E ZBATIMIT TË MSA-SË

Grupimi nr ...¹⁸

Objektivat dhe prioritetet

- Gjendja aktuale
- Objektivat/synimet dhe treguesit e tyre
- Prioritetet afatmesme (mbi bazën e dokumenteve kyçe të BE-së që përcaktojnë prioritetet dhe MSA-në)
- Aktivitetet kryesore (lista e aktiviteteve kryesore)

¹⁸ Siç u tregua më lartë, rekomandohet një strukturë e përgjithshme e bazuar në kapituj.

Përshkrimi i gjendjes aktuale do të duhej të synojë identifikimin e çështjeve kryesore. Ai duhet të jetë i saktë dhe i shkurtër.

Po ashtu mund të përcaktohen mes një dhe tri objektive/synimeve të ndërlidhura me tregues. Sugjerimet për objektivat dhe treguesit janë dhënë në Tabelën 1 më lartë.

Për shembull, objektivi i përgjithshëm i grupimit që ka të bëjë me sundimin e ligjit mund të jetë zvogëlimi i korrupsionit, matur me një tregues përkatës.

Një objektivi i rëndësishëm i grupimit të përqendruar në zhvillim dhe tregti mund të jetë rritja e investimeve, si vendore ashtu edhe të huaja, dhe në eksporte.

Iniciativat e rëndësishme dhe përshkrimi i shkurtër i tyre:

Shembujt e nismave të rëndësishme:

- Zhvillimi i statistikave të biznesit dhe statistikave në përgjithësi
- Zhvillimi i regjistrimit të tokave dhe regjistrimi i të drejtave pronësore (relevante për grupimin e fokusuar në bujqësi dhe kontrollin veterinar dhe fito-sanitar dhe për grupimin në tregti, tregun e brendshëm dhe zhvillim)
- Zhvillimi i sektorit të qumështit¹⁹

Plani i Veprimit (për periudhën afat-mesme 2015-2017)²⁰

Sugjerohet shtjellimi i modelit pak të modifikuar të PZ MSA-së për vitin 2014. Nuk do të ketë kurrfarë nevojë që plani i zbatimit të fillojë nga çështja e identifikuar nga Komisioni Evropian. Ai mund të fillojë nga vetë veprimi. Sugjerohet një kolonë shtesë që tregon dispozitën relevante të MSA-së dhe, nëse është e aplikueshme, *acquis* relevante. Aktivitetet për harmonizimin e ligjit (nismat legjislative të nevojshme për bartjen e *acquis* relevante) mund të shtohen nën veprimet që e lidhin atë me nenet specifike të *acquis* në shtyllën MSA/*acquis*. Alternativa është të ketë një plan/fletë të ndarë për harmonizimin e ligjit nën secilin grupim. Qasja më e mirë duhet të vendoset gjatë fazës së planifikimit.

Nuk është e qartë nëse do të mund të ofroheshin detajet e financimit që kërkohen nga Plani aktual i Zbatimit për MSA-në e vitit 2014 dhe nëse ato detaje janë të domosdoshme. Në PZ-në aktual shumica e shtyllave relevante janë të zbrazëta.

¹⁹ Një nismë e rëndësishme mbi zhvillimin e sektorit privat do të ishte tepër e gjerë, por mund të merret si referencë Strategjia për Zhvillimin e Sektorit Privat e miratuar kohëve të fundit, e cila mund të paraqitet si një prej aktiviteteve kryesore. Disa iniciativa konkrete të përmendura në këtë strategji mund të përzgjidhen si iniciativa të rëndësishme. Zhvillimi i infrastrukturës cilësore përmendet si prioritet në këtë strategji, dhe ky prioritet mund të rishikohet në pajtim me sugjerimet e dhëna në këtë dokument. Fakti që shtetet fqinje po ashtu nuk kanë një infrastrukturë cilësore të zhvilluar vështirë se është arsye për Kosovën që të zhvillojë atë vet. Kosova mund të shfrytëzojë infrastrukturën e Shteteve Anëtare të BE-së, siç janë Kroacia, Sllovenia ose Austria.

²⁰ Plani i Veprimit mund të përdor modelin aktual të PZ MSA-së për 2014.

Prandaj modeli i sugjeruar është ky në vijim:

| Nr./ Kodi | Veprimi | MSA/ <i>acquis</i> | Afati ²¹ | Institucioni përgjegjës | Institucion. përkrahëse | Kosto e vlerësuar | Burimi i financim. |
|-----------|-----------------------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|-----------------------|
| 1 | Ndryshimet në Ligjin për Gjykatat | Neni 81 | K3 – 2015 | Ministria e Drejtësisë | | | |

²¹ Siç u tregua me lartë në tekst, si normë sugjerohet një periudhë e planifikimit prej tri viteve (2015-2017). Megjithatë, në disa raste, ku periudha kalimtare është më e gjatë, disa veprime mund të synojnë një perspektivë më afatgjatë. Periudhat tremujore rekomandohen vetëm për vitin e ardhshëm (2015).

PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET

1. Plani i zbatimit të MSA-së (PZ) duhet të përqendrohet në reformat bazike që kanë të bëjnë me shtet-ndërtim dhe zhvillim, siç sugjerohet nga MSA dhe Studimi i Fizibilitetit.
2. Ky fokus e përjashton qasjen PKAA që nga fillimi. PZ të MSA-së duhet të përqendrohet në reformat bazike dhe në *acquis* të përzgjedhura me qëllim të përgatitjes së vendit për statusin e kandidatit, përmbushjes së prioriteteve afatmesme të Studimit të Fizibilitetit, dhe zbatimit të MSA-së.
3. Dispozitat kyçe të MSA-së mbulohen mirë në PZ brenda kapitujve të identifikuar. Rekomandohet adresimi i dispozitave të mbetura të MSA-së trajtohen në pjesën e PZ-së që titullohet "*Dispozitat tjera*".
4. Horizonti kohor i PZ të MSA-së mund të jetë tre vjet.
5. Rekomandimi kryesor është që PZ të MSA-së të strukturohet sipas grupimeve të veprimeve, që mund të kenë synime specifike dhe mund të kenë një menaxher përgjegjës.
6. PZ të MSA-së mund të përmbajë një listë të projekteve më të rëndësishme, të cilat mund të quhen si iniciativat më të rëndësishme. Identifikimit të këtyre iniciativave/projekteve duhet dhënë prioritet në zhvillimin e Planit të ri të Zbatimit të MSA-së.
7. Grupimet e veprimeve do të mund të ndërtohen rreth prioriteteve afatmesme të specifikuara në Studimin e Fizibilitetit, duke përdorur si model planin e veprimit për liberalizimin e vizave dhe duke u fokusuar në aspektet e integritit evropian që kanë të bëjnë me zhvillimin.
8. Grupimet e identifikuara në pajtim me këtë logjikë në masë të madhe përkohë me komisionet aktuale ekzekutive në strukturën bashkërenduese të BE-së.
9. Rëndësia e *acquis* dhe synimet specifike për përafrimin dhe ndërtimin e institucioneve mund të vlerësohen në kontekstin e diskutimeve të konceptit të Marrëveshjes së Thellë dhe Gjithëpërfshirëse për Tregti të Lirë (DCFTA) dhe kërkesave të MSA-së për Kosovën.
10. Dokumentet aktuale për planifikim të ndërlidhura me integritin evropian fokusohen ekskluzivisht në kërkesat e BE-së, pa i marrë parasysh aq shumë rrethanat dhe specifikat vendore dhe rëndësinë e *acquis*.
11. Sugjerohet një qasje e fokusuar dhe selektive për harmonizimin e ligjit. Parakushtet e përgjithshme janë përkrahja e BE-së për këtë qasje dhe ndërtimi i kapaciteteve të mençura rregullative në vend.
12. Sugjerohet themelimi i një qendre vendore për shkëlqyeshmëri për të studiuar implikimet ekonomike të *acquis*, me synim të përqendrimit të dijes dhe resurseve. Asistenca teknike specifike në fushat e kontrollit veterinar dhe fitosanitar, infrastruktura cilësore, dhe prioritetet e tjera për harmonizim afatshkurtër mund të ri-fokusohen për të ofruar arsyeshmërinë ekonomike dhe renditjen e harmonizimit.
13. E tërë struktura e zbatimit të MSA-së duhet të ndjek kornizën aktuale në mënyrë që të bashkërendohet puna e Qeverisë së Kosovës si tërësi, duke përdorur po ashtu institucionet e krijuara për menaxhimin e çështjeve të BE-së.

14. Një shembull i mirë i përmbajtjes së veprimeve specifike brenda një grupimi është plani aktual i veprimit për liberalizimin e vizave.
15. Qasja e grupimeve e orientuar në rezultate është në pajtim me shumicën e dokumenteve planifikuese që janë përgatitur. Pjesa tekstuale e Planit aktual të Zbatimit të MSA-së dhe shumë nga veprimet e parapara janë të rëndësishme.
16. Megjithatë, në përgatitjen e një PZ më afatgjatë për MSA-në (tre vjet), plani aktual duhet të rishikohet ashtu që i) të organizohet rreth grupimeve; (ii) të përfshijë më pak veprime, më të rëndësishme dhe më relevante; (iii) të marrë parasysh cilat veprime më së miri mund t'u përgjigjen shqetësimeve dhe kërkesave të veçanta të Kosovës; (iv) të përfshijë çështje më substanciale dhe iniciativa më të rëndësishme në planin e veprimit, dhe (v) të shtohet komponenti i harmonizimit të ligjeve.
17. Sfidat e mëtejme të zbatimit të MSA-së kanë më shumë të bëjnë me investimin në kapitalin njerëzor sesa me përmirësimet e mëtejme në struktura dhe procese. Prioritet mund t'i jepet punësimit të më shumë njerëzve që kanë njohuri për rregullat dhe gjuhët e BE-së, sidomos në ato ministri dhe institucione tjera të linjës që kanë ngarkesa më të mëdha pune në raport me zbatimin e MSA-së (siç janë identifikuar në rishikimin e SIGMA-s). Ri-pozicionimi i stafit aktual dhe trajnimi i tyre do të duhej të ishin pjesë e këtij procesi.