

## NGRITJA E SKELËS

### ANALIZË E EFEKTEVE TË INSTRUMENTIT TË ASISTENCËS PARA-ANËTARËSIMIT (IPA) MBI EKONOMINË E KOSOVËS

Besa Shahini  
Tetor 2016

#### **Përmbledhje:**

Kosova ka nënshkruar Marrëveshjen për Stabilizim-Asocim (MSA) me Bashkimin Evropian (BE) në vitin 2015. Kjo do të rezultojë me liberalizim të plotë të tregut mes Kosovës dhe BE-së brenda një dekade. Zyrtarë nga Prishtina dhe Brukseli janë duke e trajtuar këtë marrëveshje si një zhvillim me përfitime marramendëse për ekonominë e Kosovës. Ata kanë parashikuar se Kosova do të gëzojë më shumë eksporte, më shumë investime të drejtpërdrejta dhe më shumë vende pune.

Megjithatë, ka fare pak arsye për optimizëm të tillë. Marrë parasysh nivelin e ulët të prodhimit në Kosovë dhe kërkesat e larta të BE-së në kuptim të standardizimit dhe cilësisë, do të jetë e vështirë për Kosovën që të konkurrojë në tregun e BE-së. Përveç kësaj, me heqjen graduale të taksave doganore për produktet e BE-së, mallrat e importuara nga BE do t'i sfidojnë prodhuesit kosovarë edhe në tregun vendor. Kjo përbën kërcënim për prodhuesit vendorë dhe për vendet e punës që ata i sigurojnë.

BE është zotuar se do t'i ndihmojë Kosovës me reformat që ndërlidhen me anëtarësimin në BE. Për periudhën 2014-2020 BE ka vënë në dispozicion shumën prej 645.5 milionë euro, pjesë të programit të Instrumentit të Asistencës Para-anëtarësimin (IPA). Një pjesë e kësaj asistence i dedikohet reformave ekonomike. Ky dokument analizon asistencën e dhënë përmes IPA për Kosovën dhe ndikimin që ajo do ta ketë në ekonominë e Kosovës, në kontekst të situatës aktuale ekonomike dhe MSA-së. Liberalizimi i tregut, si i tillë, nuk do të rezultojë me rritje të qëndrueshme apo krijim të vendeve të punës. Ky punim vlerëson nëse reformat që do të financohen përmes IPA-s mund të bëjnë që liberalizimi i tregut të funksionojë në të mirë të ekonomisë së Kosovës.

Katër çështje sfidojnë ndikimin më afatgjatë të IPA-s në ekonominë e Kosovës: 1) reformat e përkrahura nga IPA nuk adresojnë çështjet kyçe për ekonominë e Kosovës, por vetëm infrastrukturën e vendit – apo skelet të cilat i rrethojnë këto çështje; 2) planifikimi dhe zbatimi i politikave ekonomike është në nivel të pakënaqshëm, gjë që rrjedhimisht nuk ofron bazë të mirë për t'i drejtuar mjetet e IPA-s nga nevojat më urgjente të Kosovës; 3) planifikimi dhe zbatimi i projekteve të IPA i merr disa vite, ndërkohë që kjo vegël nuk është fleksibile ndaj ndryshimeve në terren që mund të ndikojnë projektet; dhe 4) kompanitë të cilat kanë të drejtë të implementojnë këto projekte janë kryesisht me seli në shtete anëtare të Bashkimit Evropian, gjë që nënkupton që një pjesë e mirë e kësaj asistence do të gjejë rrugën e kthimit për në BE, në formë të

pagave dhe shpenzimeve tjera të ndërmarrjeve, dhe nuk do ta nxisë ekonominë lokale përmes pagave dhe blerjeve të realizuara në vend.

Duke qenë se rishikimi afatmesëm i IPA-s pritet të bëhet në vitin 2017, është koha e duhur që të diskutohet lidhur me atë se si të trajtohen disa prej këtyre sfidave, për të pasur një IPA më funksionale për ekonomitë çfarë është ajo e Kosovës.

## Hyrje:

Marrëveshja e Stabilizim Asocimit (MSA) dhe Instrumenti për Asistencë Para-anëtarësimit (IPA) janë dy mjetet kryesore të cilat BE i shfrytëzon në angazhimin e vet ekonomik me Kosovën. MSA përcakton kushtet e tregtisë së lirë mes Kosovës dhe BE-së. Ajo gjithashtu përbën kornizën për dialog politik mes Kosovës dhe BE-së dhe për reformat të cilat Kosova duhet t'i ndërmerr për të arritur liberalizimin e tregut dhe potencialisht anëtarësimin në BE.<sup>1</sup> Instrumenti për Asistencë Para-anëtarësimit (IPA) është mjet financiar të cilin BE e shfrytëzon për të ndihmuar në realizimin e reformave në fjalë. Një pjesë e asistencës financiare i dedikohet reformave ekonomike, ndërsa pjesa tjetër reformave në fusha të tjera, siç janë sundimi i ligjit apo reforma e administratës publike.

Kosova MSA-në e ka nënshkruar në tetor të vitit 2015,<sup>2</sup> ndërsa e njëjta ka hyrë në fuqi në prill të vitit 2016. Kosova është shteti i fundit në rajon që negocion dhe nënshkruan MSA-në. Pas nënshkrimit të marrëveshjes, Komisioneri i BE-së për Politika të Fqinjësisë dhe Negociata për Zgjerim, Johannes Hahn, dha disa deklaratë të fuqishme lidhur me implikimet ekonomike të kësaj Marrëveshjeje për Kosovën.

“Kjo marrëveshje...do t'i ndihmojë Kosovës në realizimin e reformave të shumëkërkuara dhe do të krijojë mundësi të reja investimi dhe tregtie. Ajo do ta vë Kosovën në rrugë të rritjes ekonomike të qëndrueshme dhe mund të rezultojë me vende pune të cilat janë shumë të nevojshme për qytetarët e vendit, në veçanti mes rinisë.”<sup>3</sup>

Zyrtarët e BE-së dhe Kosovës thonë se kjo marrëveshje do të sjell rritje ekonomike, përmes shtimit të eksporteve dhe investimeve të huaja të drejtpërdrejta (IHD). Megjithatë, ka fare pak dëshmi për këtë. Në fakt, ky narrativ i ngjan tej mase atij të dhënë me rastin e anëtarësimit të Kosovës në zonën regjionale të tregtisë së lirë CEFTA<sup>4</sup> para një dekade. Grupi për Studime të Avancuara (GAP), në vitin 2011 thoshte:

<sup>1</sup> Pesë shtete anëtare të BE-së nuk e kanë njohur Kosovën si shtet. Kjo vë në mëdyshje perspektivën evropiane të Kosovës, duke qenë se vetëm shtetet mund të aplikojnë për anëtarësim në BE.

<sup>2</sup> Këshilli i Bashkimit Evropian, Marrëveshja e Stabilizim Asocimit mes Bashkimit Evropian dhe Komunitetit Evropian të Energjisë Atomike në një rën anë dhe Kosovës\* në tjetërën, 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

<sup>3</sup> Këshilli Evropian, Nënshkruhet MSA me Kosovën, komunikatë për shtyp, 27 tetor 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27-kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>

<sup>4</sup> CEFTA: Marrëveshja për Tregti të Lirë në Evropën Qendrore, <http://www.cefta.int/>

“Kosova është bërë anëtare e CEFTA-s në një moment kur përballej me deficit të madh tregtar dhe me një ekonomi të dobët. Anëtarësia në CEFTA shihej si zgjidhje për përmirësim të situatës. Populli i Kosovës besonte se duke u integruar në një treg më të madh do të shtohen investimet e drejtpërdrejta të huaja, se prodhuesit vendorë do të kenë më të lehtë eksportimin dhe se Kosova do të jetë një hap për afër BE-së. Katër vite pas anëtarësimit në CEFTA asnjë nga këto pritje nuk u realizua. Investimet e huaja të drejtpërdrejta u përgjysmuan, ndërsa deficiti tregtar ka mbetur i pandryshuar.”<sup>5</sup>

Ngjashëm me këtë, edhe entuziazmi lidhur me përfitimet ekonomike nga MSA mund të rezultojë i ekzagjeruar.

Argumenti lidhur me IHD-të sfidohet nga shembujt që na i jep rajoni. Bosnja e ka nënshkruar MSA-në në vitin 2008<sup>6</sup> gjatë një periudhe të krizës financiare. Një vit para nënshkrimit (2007) Bosnja kishte joshur IHD në shifër rekord prej 1.3 miliardë euro.<sup>7</sup> Megjithatë, në vitin e parë pas nënshkrimit të MSA-së, me zgjerimin dhe thellimin e krizës financiare në vitin 2009, IHD-të ranë në 180 milionë euro. Niveli i IHD-ve në Bosnjë nuk është kthyer kurrë më në nivelet e arritura para krizës financiare të vitit 2008,<sup>8</sup> përkundër MSA-së.

Argumenti lidhur me eksportin është gjithashtu i vështirë për tu arsyetuar për shkak të bazës së ngushtë prodhuese në Kosovë. Në vitin 2015, në një studim të Fondit Kosovar për Shoqëri të Hapur (KFOS) lidhur me tregtinë mes Kosovës dhe BE-së thuhej:

“Liberalizimi i tregtisë si i tillë nuk do të promovojë tregti të balancuar dhe zhvillim ekonomik në Kosovë... Përfitimet e liberalizimit varen në masë të gjerë nga kapacitetet e brendshme prodhuese të vendit. Baza e prodhimit në Kosovë, edhe pse po zgjerohet viteve të fundit, vazhdon të mbesë mjaft e ngushtë.”<sup>9</sup>

Përveç kësaj:

“qasja pa doganë nuk do të thotë qasje e plotë në tregun e BE-së. Kërkesat që ndërlidhen me cilësinë dhe pajtueshmërinë me kushtet e BE-së do të përbëjnë sfida të madhe për prodhuesit e Kosovës.”<sup>10</sup>

Tregtimi me BE-në nënkupton sigurim të pajtueshmërisë me rregullore dhe standarde strikte të ushqimit, standarde mjedisore, standarde të etiketimit, etj. Kjo kërkon përpjekje enorme administrative për t’i krijuar apo avancuar institucionet të cilat do t’i përcaktojnë standardet e tilla në Kosovë (p.sh. agjenci për siguri të ushqimit, laboratorë për testim të

<sup>5</sup> GAP, Kosova në CEFTA: Brenda apo jashtë? 2011, f. 11

<sup>6</sup> Pjesa tregtare e MSA-së, Marrëveshja e Përkohshme – ka hyrë në fuqi menjëherë në vitin 2008, në pritje të ratifikimit të pjesës së mbetur të marrëveshjes nga secili shtet anëtar. Për më shumë informata, shih: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc\\_139478.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc_139478.pdf)

<sup>7</sup> Enti Federal për Programim të Zhvillimit, <http://www.fipa.gov.ba/informacije/statistike/investicije/default.aspx?id=180&langTag=en-US>

<sup>8</sup> Enti Federal për Programim të Zhvillimit, <http://www.fipa.gov.ba/informacije/statistike/investicije/default.aspx?id=180&langTag=en-US>

<sup>9</sup> KFOS, Pugh dhe Gashi, *Tregtia e Kosovës me Bashkimin Evropian: Vështrim përtej MSA-së*, Mars 2015. f. 3

<sup>10</sup> Po aty. f. 16

produkteve). Kjo gjithashtu paraqet kosto për bizneset të cilat duhet t'i implementojnë këto standarde në produktet e tyre (p.sh. të investojnë në procese prodhimi që shkaktojnë më pak ndotje, apo të aplikojnë për certifikata të kushtueshme).

Në rastin e Bosnjës, në një industri të ndjeshme siç është ajo e përpunimit të qumështit, u desh të kalojnë shtatë vite nga hyrja në fuqi e Marrëveshjes së Përkohshme – pjesës tregtare të MSA-së - deri në certifikimin e katër kompanive të para të përpunimit të qumështit për të eksportuar në BE.<sup>11</sup> Industria e përpunimit të qumështit në Kosovë është e dobët dhe me shumë vështirësi arrin t'u konkurrojë importeve të produkteve të qumështit në Kosovë.<sup>12</sup> Është vështirë të imagjinohet se industria e qumështit e Kosovës do të mund të përgatitet për të eksportuar në BE në një të ardhme të afërt.

### **Ekonomia e Kosovës në shifra:**

Problemet ekonomike të Kosovës kanë rrënjë të thella. Si pjesë e Jugosllavisë, Kosova është neglizhuar rëndë gjatë fazës së parë të industrializimit në vitet e 50-ta. Industrializimi i mëvonshëm i viteve të 70-ta dhe 80-ta morri fund në vitet e 90-ta kur Jugosllavia filloi të përballej me probleme politike. Masat represive të aplikuara në Kosovë nga regjimi serb gjatë viteve të 90-ta përfshinin edhe largimin nga puna të udhëheqësve dhe punëtorëve shqiptarë të ndërmarrjeve shoqërore, gjë që rezultoi me humbjen e mbi 90 për qind të vendeve të punës.<sup>13</sup>

Pas luftës, Kosova u vendos nën administrim ndërkombëtar të udhëhequr nga UNMIK-u.<sup>14</sup> BE ishte përgjegjëse për qeverisjen ekonomike të vendit. Që nga fillimi i kësaj periudhe politika ekonomike kryesore e aplikuar në Kosovë ishte ajo e privatizimit masiv të ndërmarrjeve shoqërore. Asetet e amortizuara, pronësia e pazgjidhur mes Kosovës dhe Serbisë, si dhe mungesa e kapaciteteve administrative të ndërkombëtarëve, rezultoi me një proces të pasuksesshëm të privatizimit. Administratorët ndërkombëtarë bënë më shumë përpjekje për t'i ikur përgjegjësisë personale se sa për të gjetur blerës adekuatë.<sup>15</sup> As Qeveria e Kosovës, e cila morri përsipër administrimin e vendit në vitin 2008, nuk bëri ndonjë punë më të mirë. Qindra kompani të shitura, ndërsa në gishta mund të numërohen ato që kanë arritur ta rikthejnë prodhimin apo krijojnë vende pune.<sup>16</sup>

Sot, Kosova ka nivelin më të ulët të punësimit në rajon. Norma e punësimit ka mbetur e njëjta gjatë dekadës së fundit, me rreth 30 për qind të popullatës së moshës së punës (20

---

<sup>11</sup> DP Sanco,

[https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/BA/MMP\\_BA\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/BA/MMP_BA_en.pdf)

<sup>12</sup> GAP, Vlerësim i shkurtër i industrisë së qumështit, mars 2016

[http://www.institutigap.org/documents/48456\\_Dairy%20products%20ENG\\_.pdf](http://www.institutigap.org/documents/48456_Dairy%20products%20ENG_.pdf)

<sup>13</sup> ESI, *De-industrializimi dhe pasojat për Kosovën*, 2002, f.6.

[http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_33.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_33.pdf)

<sup>14</sup> Për më shumë informata mbi UNMIK-un, shih: <https://unmik.unmissions.org/>

<sup>15</sup> Rita Augestad Knudsen, *Privatizimi në Kosovë: "Paqja liberale në veprim"*, Zhurnali i Intervenimit dhe Shtetndërtimit, 2013, 7:3, 287-307, DOI

<sup>16</sup> Grupi për Studime Juridike dhe Politike dhe Rrjeti Ballkanik për Gazetari Hulumtuese, *Shitja në panik: vlerësimi i sfidave dhe mangësive kryesore të procesit të privatizimit në Kosovë, shkurt 2016*, <http://legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2016/03/Panic-Selling-Assessing-the-main-challenges-and-deficiencies-of-Kosovos-Privatization-Process.pdf>

– 64 vjeç) të punësuar.<sup>17</sup> Edhe pse ekonomia ka përjetuar rritje konsistente nominale që nga fundi i luftës, ajo nuk ka arritur të sigurojë vendet aq të nevojshme të punës. Ekonomia e Kosovës është kryesisht e bazuar në konsum dhe importe. Në vitin 2014, Kosova ka importuar mallra në vlerë prej 2.4 miliardë euro ndërsa ka eksportuar vetëm 340 milionë euro mallra. Ky deficit tregtar prej 2.1 miliardë euro është financiar kryesisht nga sektori publik dhe remitancat.<sup>18</sup>

Në vitin 2014, eksportet në BE arrinin jo më shumë se 98 milionë euro.<sup>19</sup> Për ta vënë këtë shifër në kontekst rajonal, ajo është e krahasueshme me totalin e eksporteve nga qyteti i vogël prodhues Graçanica (52,000 banorë) i Bosnjë dhe Hercegovinës. Në vitin 2014, Graçanica kishte eksportuar mallra në vlerë prej 90 milionë euro,<sup>20</sup> kryesisht në BE. Eksportet e gjithmbarshme të Bosnjës në BE për vitin 2014 arrinin shifrën 3.3 miliardë euro.<sup>21</sup>

Tregtia e Ballkanit Perëndimor me BE-në në vitin 2015, në milionë euro

	Eksport	Import
Serbia <sup>22</sup>	7,902	11,175
Bosnja <sup>23</sup>	3,514	5,084
Maqedonia <sup>24</sup>	3,367	4,117
Shqipëria <sup>25</sup>	1,162	2,527
Mali i zi <sup>26</sup>	144	879
Kosova <sup>27</sup>	104	766

Përkundër vëllimit tejet të ulët tregtar me BE-në, Kosova ka negociuar dhe nënshkruar MSA-në. Kjo marrëveshje nuk do të ndikojë shumë në eksportet e Kosovës, pasi që shumica e produkteve me origjinë nga Kosova veç kanë qasje pa doganë dhe kuota në tregjet e BE-së, falë Masave Autonome/Të jashtëzakonshme të Tregtisë<sup>28</sup> të cilat BE i zbaton me shtetet e Ballkanit Perëndimor që nga viti 2000. Megjithatë, ajo do të ketë

<sup>17</sup> Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën 2015, f. 67, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_kosovo.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf)

<sup>18</sup> Qeveria e Kosovës, *Programi i Reformës Kombëtare Ekonomike 2015*, f. 59.

<sup>19</sup> Qeveria e Kosovës, Ministria e Tregtisë dhe Industrisë, *Këmbimet Tregtare 2014*, f. 10, [http://www.mti-ks.org/repository/docs/Trade\\_Exchanges\\_2014\\_578997.pdf](http://www.mti-ks.org/repository/docs/Trade_Exchanges_2014_578997.pdf)

<sup>20</sup> Enti Federal për Programim të Zhvillimit, *Treguesit makroekonomikë*, 2014, f. 37

<sup>21</sup> Komisioni Evropian, *Tregtia e BE-së me Bosnjë dhe Hercegovinën 2015*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113358.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113358.pdf)

<sup>22</sup> Komisioni Evropian, *Tregtia e BE-së me Serbinë 2015*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc\\_140028.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140028.pdf)

<sup>23</sup> Komisioni Evropian, *Tregtia e BE-së me Bosnjë dhe Hercegovinën 2015*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113358.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113358.pdf)

<sup>24</sup> Komisioni Evropian, *Tregtia e BE-së me IJR Maqedoninë 2015*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113381.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113381.pdf)

<sup>25</sup> Komisioni Evropian, *Tregtia e BE-së me Shqipërinë 2015*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113342.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113342.pdf)

<sup>26</sup> Komisioni Evropian, *Tregtia e BE-së me Malin e Zi 2015*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc\\_140030.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140030.pdf)

<sup>27</sup> Komisioni Evropian, *Tregtia e BE-së me Kosovën 2015*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/january/tradoc\\_147309.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/january/tradoc_147309.pdf)

<sup>28</sup> Masat e jashtëzakonshme tregtare, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ael0004>

ndikim marramendës në importet në Kosovë, pasi që në bazë të MSA-së, gradualisht, përgjatë një periudhe tetëvjeçare, doganat do të hiqen për pothuajse<sup>29</sup> të gjitha produktet e BE-së që vijnë në Kosovë.

Nuk është për tu befasuar përse prodhuesit e Kosovës janë duke u tmerruar nga kjo hapje e tregut edhe ashtu të brishtë të Kosovës. Ata janë të vetëdijshëm se me importimin e lëndës së parë dhe makinerisë me çmime më të ulëta nga BE mund ta zgjerojnë prodhimtarinë dhe bazën e eksporteve. Megjithatë, vazhdojnë të frikohen se hyrja masve e produkteve finale më të lira nga BE në tregun e Kosovës do t'i bëjë produktet e tyre më jokonkurruese në tregun vendor. “Ne nuk jemi të gatshëm,” tha kryetari i Klubit të Prodhuesve të Kosovës në një konferencë të nivelit të lartë të BE-së dhe Kosovës lidhur me MSA-në.<sup>30</sup>

Qeveria e Kosovës gjithashtu nuk është e gatshme për implikimet buxhetore nga MSA-ja. Buxheti publik kryesisht grumbullohet në dogana, përmes tatimit të importeve, të cilat do të bien dukshëm me implementimin e MSA-së. Sipas një analize nga Ministria e Financave, për shkak të largimit të taksave doganore për importet nga BE, në vitin 2016 Kosova do të grumbullojë 21 milionë euro më pak se aktualisht.<sup>31</sup> Ministria e Financave parashikon se me hyrjen graduale në fuqi të MSA-së për produkte të ndryshme të BE-së, dëmi i gjithmbarshëm i cili i shkaktohet buxhetit të Kosovës deri në vitin 2024 do të arrijë 485 milionë euro. Njëkohësisht, implementimi MSA-së kërkon nga Kosova realizimin e reformave të kushtueshme që ndërliidhen edhe me tregtinë, siç janë ato që ndërliidhen me krijimin e institucioneve të cilat do të kryejnë detyrat lidhur me standardizimin dhe sigurimin e cilësisë në vend, por edhe me çështje tjera, siç është përafrimi me legjislacionin e BE-së. Kjo do ta ngarkojë edhe më tej buxhetin publik. Si do të përballet Kosova me presionin buxhetor dhe konkurrues nga liberalizimi i tregut me BE-në? Sipas Kryeministrit të Kosovës, Isa Mustafa, BE do të japë përkrahje në bartjen e kësaj barre:

“Komisioni Evropian do të investojë mbi 600 milionë euro përmes fondeve të IPA deri në vitin 2020, për të ngritur kapacitetet konkurruese të Kosovës në tregun evropian.”<sup>32</sup>

Kjo është një paraqitje tërësisht e gabuar të asaj që do të mbulohet me IPA apo që mund të arrihet falë saj. BE ka paraparë përkrahje financiare për reformat tregtare dhe ekonomike në Kosovë, megjithatë, pjesa më e madhe e fondeve të IPA do të investohen në sfera tjera që janë në interes të BE-së, siç janë sundimi i ligjit, demokracia, qeverisja dhe energjia. Investimi në fushën energjetike mund të ketë efekte ekonomike, por në këtë rast nuk është ashtu, ngaqë 100 milion Eurot e ndara për fushën energjetike janë dedikuar vetëm për dekomisionimin e termocentralit ndotës “Kosova A.”

<sup>29</sup> Shtojca IIIId e MSA-së liston produktet në të cilat dogana prej 10 për qind do të mbetet e zbatueshme edhe përtej afatit 10-vjeçar të liberalizimit të tregut: qumështi, jogurti dhe disa verëra.

<sup>30</sup> Visar Kelmendi, Kryetar i Klubit të Prodhuesve të Kosovës, anëtar paneli në konferencën BE-Kosovë mbi temën MSA: stimulimi i ekonomisë, zhvillimi dhe krijimi i vendeve të punës, 17 maj 2016, Prishtinë..

<sup>31</sup> Qeveria e Kosovës, Ministria e Financave, Analizë e efekteve të marrëveshjeve të tregtisë së lirë me BE-në dhe Turqinë në të hyrat buxhetore, 2015.

<sup>32</sup> KlanKosova, *Zhvillimi ekonomik po e pret Kosovën me MSA, tetor 2015*  
<http://klankosova.tv/me-msa-ne-zhvillimi-ekonomik-po-e-pret-kosoven/>

Tabela: Ndarja e IPA sipas fushave politike<sup>33</sup>

<b>KOSOVA</b>	<b>2014-2020</b>
<b>Reforma në përgatitje të përafrimit me BE-në</b>	<b>236.6</b>
Demokracia dhe qeverisja	110.4
Sundimi i ligjit dhe të drejtat themelore	126.2
<b>Zhvillimi socio-ekonomik dhe rajonal</b>	<b>235.0</b>
Energjia	100.0
Konkurrueshmëria dhe inovacioni	135.0
<b>Punësimi, politikat sociale, arsimi, promovimi i barazisë gjinore dhe zhvillimi i burimeve njerëzore</b>	<b>94.2</b>
Punësimi, politikat sociale, arsimi, promovimi i barazisë gjinore dhe zhvillimi i burimeve njerëzore	94.2
<b>Bujqësia dhe zhvillimi rural</b>	<b>79.7</b>
Bujqësia dhe zhvillimi rural	79.7
<b>TOTAL</b>	<b>645.5</b>

Edhe pse mund të konsiderohet se të gjitha fushat politike nga lista e mësipërme meritojnë ndihmën dhe se reformat në to janë të rëndësishme, është e qartë që shumica prej tyre nuk do të adresojnë presionin e konkurrueshmërisë që vjen si rrjedhojë e tregut të liberalizuar, dhe as ekonominë në përgjithësi.

### IPA në Kosovë:

Instrumenti për Asistencë Para-anëtarësimit (IPA) u krijua në vitin 2007 nga BE si mjet financiar për t'u ndihmuar shteteve që mëtojnë të bëhen anëtare të BE-së<sup>34</sup> në realizimin e reformave relevante. Për periudhën 2014-2020, vlera e gjithmbarshme e mjeteve të IPA arrin 11.7 miliardë euro.<sup>35</sup>

Kosova ka qenë përfituese e IPA që nga krijimi i tij.<sup>36</sup> Faza e parë e asistencës për Kosovën përmes IPA arrinte mbi 630 milionë euro për 7 vite.<sup>37</sup> Edhe pse faza e parë ka përfunduar në vitin 2014, jo të gjitha mjetet e parapara në bazë të kësaj asistence janë kontraktuar deri tani<sup>38</sup> dhe ende nuk janë finalizuar të gjitha projektet. Në fakt, kritikant më të shpeshta në adresë të IPA-s kanë të bëjnë me vonesat që ndodhin mes zotimit,

<sup>33</sup> Komisioni Evropian, *Dokumenti Strategjik Indikativ për Kosovën, IPA II 2014-2020*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-kosovo.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-kosovo.pdf)

<sup>34</sup> Turqia dhe gjashtë shtete të Ballkanit Perëndimor: Serbia, Shqipëria, Mali i Zi, Maqedonia, Bosnja dhe Kosova.

<sup>35</sup> Komisioni Evropian, *Dokumenti Strategjik Indikativ për Kosovën, IPA II 2014-2020*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-kosovo.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-kosovo.pdf)

<sup>36</sup> Para IPA, asistencë e BE-së për Evropën Juglindore është ndarë përmes programit CARDS (2000-2006), i cili fokusohet më shumë në rindërtimin e pasluftës, kthimin e refugjatëve dhe themelimin e institucioneve demokratike. Për më shumë informata gjeni Rregulloren e Këshillit për CARDS të dhjetorit të vitit 2000, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A18002>

<sup>37</sup> Për të lexuar programet vjetore si dhe fishet e projekteve individuale, vizitoni faqen: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo/index_en.htm)

<sup>38</sup> Nuk ka qenë e mundur që të identifikohen përmes intervistave projektet e sakta që mbetet të kontraktohen, apo projektet që ende nuk janë finalizuar.

programimit, kontraktimit dhe implementimit të kësaj asistence. Vlerësimi i parë i IPA, i realizuar në vitin 2013, vinte në pah këtë problem:

“procesi i programimit është tepër i gjatë dhe në rrethana tranzicioni, deri sa të vjen koha e implementimit të projekteve – ato mund të bëhen të panevojshme.”<sup>39</sup>

Faza e dytë e IPA – IPA II – ka filluar në vitin 2014 dhe do të përfundojë në fund të vitit 2020. Për këtë periudhë, BE ka zotuar 645 milionë euro për Kosovën.

Menaxhimi i fondeve bëhet në mënyrë të centralizuar nga Zyra e BE-së në Kosovë. Kjo do të thotë se Zyra e BE-së i kryen të gjitha kontraktimet, menaxhimin dhe vlerësimin e projekteve. Qeveria e Kosovës është duke punuar drejt forcimit të strukturave të veta, për të qenë e gatshme për menaxhimin e IPA, ashtu siç bëjnë veç shtetet e rajonit. Megjithatë, këto përgaditje duket se janë ende në faza të hershme.<sup>40</sup>

Në gusht të vitit 2014, Komisioni ka finalizuar Dokumentin Strategjik Indikativ (ISP) për Kosovën, në të cilin në vija të trasha përcaktohen “prioritetet e asistencës financiare të BE-së për periudhën 2014-2020.” ISP gjithashtu përcakton vlerën e financimit të cilën ia alokon secilës fushë politike prioritare (të quajtura edhe sektore). Për sektorin e Konkurrueshmërisë dhe Inovacionit, parashihen 135 milionë euro, për të:

“avancuar kapacitetin për të dizajnuar dhe implementuar politika që ndërlidhen me konkurrueshmërinë, për të ngritur konkurrueshmërinë e ekonomisë kosovare, përfshirë shërbimet, prodhimtarinë, si dhe për ofrimin e shërbimeve publike që ndërlidhen me nevojat e sektorit privat.”<sup>41</sup>

Megjithatë, përkufizimi i sektorëve politikë në IPA është tejet i gjerë dhe përfshijnë edhe projekte të cilat nuk përputhen tërësisht me sektorin dhe kanë vetëm efekt indirekt në avancimin e sektorit. Kjo mund të shihet edhe në dokumentet vjetore të planifikimit. I pari i natyrës së tillë i ndërlidhur me IPA II, i cili quhet programi vjetor i veprimit, është miratuar në dhjetor të vitit 2014.<sup>42</sup> Në këtë dokument specifikohet në mënyrë më të detajuar përkrahja që BE planifikon ta kontrakttojë, me qëllim të arritjes së objektivave të veta në sektorë të ndryshëm politikë. Vlera e gjithmbarshme e planifikuar për vitin 2014 është 75 milionë euro – 66 milionë nga BE dhe tjerat nga burimet e Kosovës.

Për sektorin e Konkurrueshmërisë dhe Inovacionit për vitin 2014 ishin planifikuar 12 milionë euro. Megjithatë, pjesa më e madhe e kësaj asistence nuk adreson drejtpërsëdrejti konkurrueshmërinë. Rreth 10 milionë euro janë ndarë për projekte të infrastrukturës komunale dhe përmirësim të ofrimit të shërbimeve sociale. Vetëm 2 milionë i janë dedikuar një organizate e cila jep grante për biznese fillestare –

<sup>39</sup> Komisioni Evropian (Ecorys), *IPA Vlerësimi i Ndërmjetëm dhe Metavlerësimi*, 2013, f. 5

<sup>40</sup> KCSF 2016, f. 19

<sup>41</sup> Komisioni Evropian, *Dokument i Strategjik Indikativ për Kosovën, IPA II 2014-2020*, f. 14

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-kosovo.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-kosovo.pdf)

<sup>42</sup> Komisioni Evropian, Implementimi i Vendimit të 11.12.2014 për miratimin e Programit Vjetor të Veprimit për Kosovën 2014: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/2014-annual\\_action\\_programme\\_kosovo.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/2014-annual_action_programme_kosovo.pdf)



Asociacioni i Agjensioneve për Zhvillim Rajonal (ARDA) - që mund të ketë ndikim të drejtpërdrejtë në konkurrueshmërinë në Kosovë.<sup>43</sup>

“Shtojca” specifikon datat për kontraktimin dhe implementimin e projekteve të planifikuara. Së pari, në të përcaktohet se “marrëveshja e financimit” të kësaj shume prej 75 milionë euro duhet të lidhet mes Kosovës dhe Komisionit Evropian, mes Kosovës dhe Komisionit Evropian, para fundit të vitit 2015. Së dyti, në të theksohet se të gjitha projektet duhet të kontraktohen brenda 3 vitesh. Së treti, ato duhet të jenë funksionale/implementuar brenda 6 vitesh. Kjo do të thotë se për projektet e parapara për vitin 2014, implementimi final mund të ndodhë madje edhe në vitin 2020. Për ata të planifikuar për vitin 2015, implementimi final mund të pritët në vitin 2021, e kështu me radhë.

Kjo dëshmon se çështja e vonesave mes programimit, kontraktimit dhe implementimit të asistencës mbetet problem për IPA II, po aq sa ishte edhe për IPA I. Duke qenë se asistenca nuk mund të ndahet dhe shfrytëzohet me shpejtësi, ajo nuk do të mund të ketë ndikim të shpejtë. Në rastin e Kosovës, përveç nëse gjendet ndonjë mënyrë për të shkurtuar këtë proces në mënyrë të konsiderueshme, IPA nuk do të jetë në gjendje të ndihmojë përmes lehtësimit të presioneve buxhetore dhe konkurruese që rrjedhin nga MSA, e të cilat Kosova veç është duke i vërejtur në vitin 2016 e të cilat do t'i vërejë edhe më shumë në vitet e ardhshme.

### **IPA dhe MSA:**

Fondet e IPA janë shfrytëzuar për t'i ndihmuar Kosovës në procesin e MSA-së shumë vite para se që Kosova ta nënshkruante atë. Sa për shembull, në vitin 2011, IPA financoi një projekt të asistencës teknike për Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë në vlerë prej 2.8 milionë euro, e që konsistonte në hartimin e Vlerësimit të Ndikimit të MSA-së dhe ndërtimin e kapaciteteve brenda kësaj ministrie për të negociuar këtë marrëveshje.<sup>44</sup>

Në IPA II, edhe pse nuk ka projekte/veprime të cilat specifikisht janë të dizajnuara për të ndihmuar drejtpërsëdrejti implementimin e MSA-së, janë disa aktivitete të cilat adresojnë kriteret e ndryshme që dalin nga MSA. Në vitin 2014 ishin planifikuar 4 milionë euro për Sigurinë e Ushqimit dhe Kontrollët Sanitare dhe Fitosanitare. Projekti ka për të:

---

<sup>43</sup> Komisioni Evropian, Implementimi i Vendimit të 11.12.2014 për miratimin e Programit Vjetor të Veprimit për Kosovën: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/2014-annual\\_action\\_programme\\_kosovo.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/2014-annual_action_programme_kosovo.pdf)

<sup>44</sup> Për më shumë informata mbi këtë projekt, vizitoni Projektin për Politika Tregtare të BE-së, [http://www.eustrade-ks.eu/kosovo\\_nodecontent\\_3594782.html](http://www.eustrade-ks.eu/kosovo_nodecontent_3594782.html) ose dokumentin gjithëpërfshirës të projektit që përfshin edhe këtë asistencë: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2009/080509\\_ipa2009\\_pf07\\_trade\\_and\\_regional\\_development\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2009/080509_ipa2009_pf07_trade_and_regional_development_en.pdf)

“adresuar implementuar e një sistemi të kontrollit të sigurisë së ushqimit dhe kujdesit shëndetësor që është në pajtim me BE-në në të gjitha fazat, përfshirë importin, eksportin, prodhimin, transportin, procesimin dhe shitjen me pakicë të mallrave ushqimore.”<sup>45</sup>

Ky project ka për qëllim të avancojë kapacitetet administrative të qeverisë për tu ofruar bizneseve shërbime më të mira që ndërlidhen me sigurinë e ushqimit.

Rreth 8 milionë euro tjera janë planifikuar për Përafrim Ligjor,<sup>46</sup> që kanë për qëllim:

“ngritjen e kapaciteteve teknike dhe administrative të administratës së Kosovës në kuptim të procesit të integrimit evropian, dhe përkrahjen e menaxhimit efektiv dhe efikas dhe absorbimin e fondeve të paraanëtarësimit në BE.”

Në vitin 2015, 14 milion Euro janë alokuar si përkrahje e vazhdueshme për zhvillimin e Sektorit Agro-Rural dhe të Sigurisë së Ushqimit. Këto projekte përmbajnë aktivitete më të prekshme, siç janë grantet për fermerë dhe intervenimi në sisteme të ujitjes.<sup>47</sup> Përveç kësaj, për vitin 2015 janë ndarë edhe 5 milionë euro për përkrahje të vazhdueshme të procesit të përafrimit legjislativ me BE-në.<sup>48</sup>

Raportet e vlerësimit të fazës së parë të IPA theksojnë se:

“asistenca ka qenë më efektive kur ka qenë e udhëhequr nga akte legjislative të qarta, duke qenë se ato përcaktojnë struktura institucionale dhe mandate profesionale politikisht të pranueshme.”<sup>49</sup>

Asistenca në përmbushjen e kriterëve të Sigurisë së Ushqimit në Kosovë, apo në sigurimin e Përafrimit Ligjor me BE-në, hyn në këtë kategori dhe mund të dëshmohet si mjet efektiv për të ndihmuar Kosovën në plotësimin e kriterëve ligjorë dhe administrative të parapara në MSA.

Por ka fare pak asistencë të planifikuar që do t'i ndihmonte komunitetit të biznesit apo prodhuesve vendorë, që të shfrytëzojnë më të mirë MSA-në. Programi i vitit 2014 që parashihte përkrahjen e Asociacionit të Agjencive Rajonale për Zhvillim (ARDA)<sup>50</sup> me mbi 2 milionë euro, ku përfshihen grante për biznese fillestare, është një fillim i mirë.

<sup>45</sup> Veprimi: *Siguria e Ushqimit, Kontrolli Sanitar dhe Fitosanitar 2014*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/18.ipa-2014\\_food-safety-and-health-control\\_20141027.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/18.ipa-2014_food-safety-and-health-control_20141027.pdf)

<sup>46</sup> Veprimi: *Ndihma për Përafrim Legjislativ me BE*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/04\\_ipa\\_2014\\_eu\\_legal\\_approximation\\_20141027.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/04_ipa_2014_eu_legal_approximation_20141027.pdf)

<sup>47</sup> Veprimi: *Përkrahja e mëtejme e Zhvillimit të Sektorit Agro-rural dhe të Sigurisë së Ushqimit në Kosovë*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/ipa2015\\_ks\\_07\\_agri\\_vet.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/ipa2015_ks_07_agri_vet.pdf)

<sup>48</sup> Veprimi, *Ndihma për Përafrim me BE-në*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/ipa2015\\_ks\\_01\\_eu\\_approximation\\_facility.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/ipa2015_ks_01_eu_approximation_facility.pdf)

<sup>49</sup> Komisioni Evropian (Ecorys), *Vlerësimi i Ndërmjetëm dhe Meta Vlerësimi i IPA 2013*, f. 6

<sup>50</sup> Veprimi: *Përkrahje për Zhvillimin Ekonomik Rajonal*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/14\\_ipa\\_2014\\_support\\_to\\_red\\_20141027.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kosovo/ipa/2015/14_ipa_2014_support_to_red_20141027.pdf)

Megjithatë, kjo nuk është e mjaftueshme. Prodhuesit kosovarë kanë nevojë për shumë më shumë përkrahje për tu mbijetuar presioneve të konkurrencës që do të vjen nga liberalizimi i tregut me BE-në.

Në vitin 2014, Qeveria e Kosovës ka paraparë krijimin e një Fondi të Investimeve, për të:

“përkrahur themelimin apo zgjerimin e bizneseve, në veçanti të atyre që merren me prodhimitari.”<sup>51</sup>

Fondi ende nuk është themeluar dhe sipas të gjitha gjasave nuk do të themelohet fare, për shkak të kufizimeve buxhetore me të cilat përballet Kosova, e me të cilat do të përballet edhe më shumë në vitet vijuese, me hyrjen në fuqi të MSA-së. Pasi që ky projekt është i një rëndësie jetike për komunitetin e biznesit në Kosovë, duhet të shqyrtohet mundësia e krijimit dhe përkrahjes së këtij fondi me mjete nga IPA. Kjo do të ishte mënyra më direkte – dhe potencialisht më efektive - e përkrahjes së ekonomisë së Kosovës në kushte të MSA-së.

### **Përcaktimi i prioriteteve dhe implementimi:**

Planifikimi i asistencës, definimi i fushave politike dhe veprimeve programatike, bëhet në bashkëpunim të ngushtë mes Komisionit Evropian në Bruksel, Zyrës së BE-së në Kosovë dhe me përfshirje të fuqishme nga Qeveria e Kosovës. Koordinatori Kombëtar për IPA (NIPAC), njësi e Ministrisë së Integriteteve Evropiane, po luan një rol çdo herë më të rëndësishëm në planifikimin dhe koordinimin e IPA-s.<sup>52</sup>

Kjo përbën përmirësim në krahasim me fazën e parë të IPA-s, e cila ishte kritikuar për mospërfshirje të përfituesit në planifikimin e asistencës. Në vitin 2013, raportet vlerësuese të IPA theksonin se “përfituesit kanë përfshirje tejet të kufizuar në programim”<sup>53</sup> dhe se “një nga të gjeturat kryesore është se gjatë dizajnit të projekteve ka qenë se nganjëherë ka mungesë të bashkëpunimit me përfituesin.”<sup>54</sup> Një vlerësim madje sugjeronte se:

“tani që përfituesit kanë ndërtuar kapacitete, dizajni i projekteve duhet të bëhet në bashkëpunim me ta, e madje edhe brenda vetë strukturave të përfituesve.”<sup>55</sup>

Nga intervistat e kryera në Prishtinë dhe Bruksel u konfirmua se kjo po ndodhë më shumë tani me IPA II. Megjithatë, inputi që Qeveria jep vuan nga mungesa e prioriteteve

<sup>51</sup> Qeveria e Kosovës, *Programi Kombëtar i Reformës Ekonomike 2015*, f. 9.

<sup>52</sup> Për një përshkrim të detajuar të institucioneve dhe proceseve të cilat përfshihen në planifikimin e IPA shih GIZ, Vlerësimi Kombëtar i Situatës Aktuale për Programimin dhe Absorbimin e fondeve të IPA në Kosovë 2014; dhe KCSF, Sfidat për Absorbimin e fondeve të paraanëtarësimin në BE në Kosovë, 2016.

<sup>53</sup> Komisioni Evropian (Ecorys), *Vlerësimi i Ndërmjetëm dhe Metavlerësimi i IPA, Raporti i Kosovës 2013*, f. 33

<sup>54</sup> *Vlerësimi i qëndrueshmërisë së projekteve për punë dhe furnizime të financuar nga EU CARDS dhe IPA*, i kontraktuar nga Komisioni Evropian, prill, 2013

<sup>55</sup> *Vlerësimi i qëndrueshmërisë së projekteve për punë dhe furnizime të financuar nga EU CARDS dhe IPA*, i kontraktuar nga Komisioni Evropian, prill 2013

të qarta zhvillimore dhe planeve për implementim. Qeveria, e përkrahur nga asistenca e huaj (përfshirë IPA), ka hartuar shumë strategji sektoriale. Por duke qenë dokumente individuale, e jo pjesë e një strategjie kombëtare për zhvillimin e Kosovës, strategjitë sektoriale nuk kanë arritur të ndihmojnë në prioritizimin e duhur të politikave që do të çonin drejt zhvillimit.

Gjatë planifikimit të IPA II në vitet 2012 dhe 2013, Qeveria e Kosovës ishte këshilluar që të hartojë strategjinë kombëtare të zhvillimit dhe planin përkatës, në të cilin përcaktohet vizioni dhe objektivat e zhvillimit afatgjatë të vendit, si dhe disa aktivitetet konkrete të cilat do të arrijnë vizionin në fjalë. Sipas këshilltarëve, kjo do të paraqiste mënyrën më të mirë për të kanalizuar IPA-n drejt nevojave të Kosovës.<sup>56</sup>

Mungesa e një strategjie kombëtare të zhvillimit është nënvizuar si problem për Kosovën për më shumë se një dekadë. Në vitin 2004 thuhej:

“Gjatë dy viteve të fundit, Qeveria, UNMIK-u dhe komuniteti ndërkombëtar kanë sajuar një numër mbresëlënës dokumentesh të politikave dhe strategjive ekonomike... Megjithatë, mungon një lidhje themelore mes tyre – një strategji gjithëpërfshirëse, e konsoliduar zhvillimore e cila do t'i grumbullonte të gjithë akterët e politikave ekonomike në një analizë të vetme të sfidave ekonomike me të cilat Kosova përballet, e cila do të shtjellonte sfidat ekonomike me të cilat Kosova përballet, do të ofronte një vizion për zhvillimin e ardhshëm të saj, si dhe do të përcaktonte politikat e domosdoshme dhe prioritetet për financim.”<sup>57</sup>

Prej kur është shkruar kjo, mungesa e një strategjie zhvillimore kombëtare është definuar si pengesa kryesore në përpjekjet për zhvillim ekonomik të Kosovës, si dhe në shfrytëzimin më të mirë të asistencës financiare për atë qëllim.

Për të adresuar këtë çështje, në vitin 2013 Komisioni Evropian ia ndau mbi 2 milionë euro nga fondet e IPA-s një konsorciumi të kompanive konsulente<sup>58</sup> të udhëhequr nga një kompani letoneze, për ta përkrahur Qeverinë e Kosovës në hartimin e Strategjisë Kombëtare Zhvillimore (SKZH), si dhe dokumenteve tjera për planifikimin e politikave. SKZH u publikua në vitin 2016,<sup>59</sup> megjithatë ajo nuk doli të jetë dokument aq i vlefshëm sa ishte premtuar.

Në këtë dokument 55-faqesh përshkruhen katër fusha prioritare për adresimin e sfidave socio-ekonomike të Kosovës. Megjithatë, në të nuk ofrohen masa konkrete për adresimin

<sup>56</sup> GIZ, *Fuqizimi i Koordinatorit të Asistencës nga Donatorët në Kosovë*, 2012, f. 15

<sup>57</sup> ESPIG, *Drejt një Plani Zhvillimor të Kosovës: Gjendja e ekonomisë dhe mundësitë për zhvillim*, gusht 2004, [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_58.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_58.pdf)

<sup>58</sup> Ky konsorcium është udhëhequr nga Corporate and Public Management Consulting Group (CPM). Për të parë dokumentet themelore të tenderimit dhe kontraktimit të këtij projekti, vizitoni: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1462190827123&do=publi.detPUB&searchtype=AS&zgeo=35484&debpub=01%2F01%2F2012&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=19&aoref=133790>

<sup>59</sup> Qeveria e Kosovës, *Strategjia Kombëtare e Zhvillimit 2016-2021 (NDS)*, 2016, [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/National\\_Development\\_Strategy\\_2016-2021\\_ENG.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/National_Development_Strategy_2016-2021_ENG.pdf)

e fushave prioritare, e as afate kohorecapo buxhet. Kjo nuk len shumë hapësirë për optimizëm se këto fusha prioritare do të adresohen. Hartuesit e kësaj SKZH e kanë ditur këtë, prandaj e kanë vendosur në dokument një “mohim të përgjegjësive”, në të cilin kanë theksuar se implementimi i SKZH do të varet nga strategjitë e reja sektoriale:

“Zgjidhjet e detajuara dhe të gatshme për të gjitha sfidat nuk mund të ofrohen në një dokument strategjik kornizë çfarë është SKZH. Në rastet kur zgjidhjet janë më gjenerike, së paku është përcaktuar si prioritet nevoja për intervenim, prandaj strategjia duhet të konsiderohet dokument i gjallë, i cili duhet të plotësohet gjatë viteve në vijim përmes politikave dhe strategjive specifike sektoriale.”<sup>60</sup>

Kjo nuk është aspak befasuese. Për të hartuar një strategji të dobishme zhvillimore, është qeveria ajo që duhet ta merr primatin, meqë kanë pasqyrë më të mirë të të gjitha fushave të politikave, nevojave të vendit dhe kanë fuqi vendimmarrëse për të ndarë fonde sipas nevojës. Konsulentët e huaj mund të ndihmojnë me ekspertizat e tyre por nuk mund ta zëvendësojnë qeverinë, siç ishte rasti këtu.

Për të treguar se sa i “përgjithshëm” është dokumenti në të vërtetë, ja një shembull i shkurtër. Fusha e parë prioritare është ‘kapitali njerëzor’, me arsyetimin se për të tërhequr investime të huaja direkte:

“fuqia punëtore në Kosovë duhet të jetë po aq produktive dhe e shkathët sa ajo në vendet e zhvilluara.”

Për ta arritur nivelin e shkathtësive të “vendeve të zhvilluara” SZHK parasheh shtatë intervenime, njëra nga të cilat është:

“Përmirësimi i cilësisë së mësimdhënies në arsimin fillor dhe të mesëm. Ky është një parakusht për sukses më të madh të sistemit të arsimit dhe forcimit të aftësive të rinisë për tregun e punës. Kjo nënkupton se mësimdhënësit tanë të cilët i mësojnë fëmijët tanë janë të kualifikuar për punën që bëjnë.”<sup>61</sup>

Ky intervenim ka pesë aktivitete, nga të cilat:

“Zgjerimi i përdorimit të kurrikulës së re në të gjitha shkollat e mbetura. Njëkohësisht do të realizohet edhe vlerësimi i efikasitetit në shkollat pilot (10%) si dhe do të bëhen korrigjime sistematike në kurrikulë aty ku ka nevojë” dhe “Rishikimi i teksteve ekzistuese për t’ju përshtatur më mirë nxënësve, si dhe zhvillimi i teksteve të reja sipas rezultateve të pritura të të nxënësve.”<sup>62</sup>

Ky është aktiviteti i rëndësishëm dhe kyç për përmirësimin e arsimit në Kosovë. Megjithatë, kush, kur dhe si do ta bëjë këtë mbetet të planifikohet dhe vendoset në një fazë të mëvonshme, në një dokument tjetër.

---

<sup>60</sup> Po aty, f. 6

<sup>61</sup> po aty, f. 10

<sup>62</sup> po aty, f. 12

Megjithatë, ajo që është më befasuese është se këto janë aktivitete të vjetra të planifikuara më parë, më 2011, dhe kishin financim nga IPA dedikuar zbatimit të tyre. Strategjia e arsimit 2011-2016 parashihte implementimin e kurrikulës së re deri më 2016.<sup>63</sup> Meqë nuk u zbatua, ky aktivitet u vendos si prioritet në SZHK (e financuar nga IPA), por pa udhëzime specifike se si do të zbatohen tani përfundimisht. Kështuqë, ato do të zhvendosen prapë në strategjinë e radhës të arsimit për periudhën 2017-2021, që me gjasë do të ketë më shumë financim nga IPA.

Problemi me kurrikulën e re është po aq i vjetër sa edhe vetë kurrikula. Më 2009, Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT), me mbështetje nga fondet e IPA-s, ka filluar procesin e hartimit të kurrikulës së re për Kosovën. Më 2011, MASHT-i hartoi Kornizën e Kurrikulës së Kosovës (2011)<sup>64</sup> dhe më 2012 hartoi Kurrikulat Bërthamë për arsimin parauniversitar. Meqë këto janë dokumente abstrakte, për zbatimin e tyre duheshin kurrikula lëndore dhe teksteve shkollore. MASHT-i, megjithatë, vendosi ta pilotojë atë pa kurrikulat lëndore dhe tekste shkollore, duke filluar me 10 shkolla më 2014 dhe pastaj rreth 80 të tjera më 2015. Plani i tyre, i mbështetur nga konsulentët e huaj, ishte që shkollave t'u jepej autonomi (siç perceptohej se veprohej në vendet e BE-së) për hartimin e kurrikulave të tyre lëndore dhe të kërkojnë nga mësimdhënësit që të përdorin materiale të tjera ndryshe nga tekstet shkollore, që janë në dispozicion në internet.<sup>65</sup>

Natyrisht, ky plan nuk funksionoi. Shkollat dhe mësimdhënësit e Kosovës nuk janë të përgatitur për të planifikuar kurrikulën e tyre apo për të gjetur materiale mësimore. Nuk ka resurse: biblioteka, laboratorë kompjuterikë apo madje mjete financiare për mësimdhënësit që të shkojnë tek bibliotekat në qytetet më të afërta për t'i gjetur materialet. Disa mësimdhënës gjithashtu nuk janë të trajnuar sa duhet dhe nuk i kanë shkathtësitë hulumtuese për t'i gjetur materialet e duhura apo nuk janë në gjendje t'i hartojnë kurrikulat e tyre lëndore. Përveç kësaj, resurset në internet dhe biblioteka në gjuhën shqipe janë të pakta në shumë lëndë. Mësimdhënësit mbetën të frustruar duke mos ditur se çfarë të bëjnë, dhe iu kthyen kurrikulës dhe teksteve shkollore të vjetra në orët e tyre.

Në vitin 2013, një organizatë publike arsimore në Finlandë fitoi 3 milionë Euro tender nga fondet IPA<sup>66</sup> për të ndihmuar Qeverinë në implementimin e kurrikulës së re. Ky ishte projekt binjakëzimi<sup>67</sup> - i cili ofronte ekspertizën e sektorit publik të shteteve anëtare të BE-së për shtetet përfituese – kështu që puna e tyre kryesisht përbëhej nga punëtoritë dhe trajnimet për mësimdhënësit, drejtorët e shkollave dhe stafin komunal të arsimit. Rreth 3,000 mësimdhënës nga 134 shkolla morën pjesë në trajnimet dyditore për

<sup>63</sup> MASHT, *Plani Strategjik për Arsimin në Kosovë 2011-2016*, [http://www.entwicklung.at/uploads/media/2c\\_Kosovo\\_Education\\_Strategic\\_Plan\\_EN\\_FINA\\_L\\_DRAFT.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/2c_Kosovo_Education_Strategic_Plan_EN_FINA_L_DRAFT.pdf)

<sup>64</sup> MASHT, *Korniza e Kurrikulës së Kosovës 2011*, [http://www.ibe.unesco.org/curricula/kosovo/kv\\_alfw\\_2011\\_eng.pdf](http://www.ibe.unesco.org/curricula/kosovo/kv_alfw_2011_eng.pdf)

<sup>65</sup> Intervista me zyrtarë të MASHT gjatë periudhës 2014 – 2016 dhe vizita në shkolla gjatë zbatimit të kurrikulës së re.

<sup>66</sup> Omnia, [https://www.omnia.fi/sites/default/files/kosovo\\_pre-university\\_sector\\_development\\_project.pdf](https://www.omnia.fi/sites/default/files/kosovo_pre-university_sector_development_project.pdf)

<sup>67</sup> Binjakëzimi: [http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index_en.htm)

“metodat e reja të mësimdhënies” për matematikë, shkenca, gjuhë dhe komunikim apo TIK. Më shumë se 70 ekspertë të arsimit nga Finlanda dhe Austria u sollën në Kosovë për këtë qëllim.<sup>68</sup> Projekti përfundon në dhjetor 2016.

Përkundër të gjitha këtyre aktiviteteve, projekti nuk arriti ta përmbushë qëllimin e tij kryesor të zbatimit të kurrikulës së re në Kosovë. Kjo ndodhi sepse qeveria, e përkrahur nga fonder IPA, hartoi një kurrikulë të re, por nuk arriti të zhvillojë hapat zbatues të saj – gjegjësisht kurrikulat lëndore dhe tekstet shkollore. Kështu, projekti finlandez për zbatimin e kurrikulës u desh të improvizojë një proces zbatimi, i cili nuk prodhoi rezultatet e nevojshme.

Ngjashëm, projekti që mbështeste qeverinë e Kosovës me planifikim të politikave, nuk arriti të krijojë një strategji të mirë kombëtare për zhvillim. Të dy projektet së bashku shpenzuan më shumë se 6 milionë euro të fondeve IPA.

Projektet e IPA II rrezikojnë të kenë fatin e njëjtë nëse qeveria nuk ndryshon kontributin që jep për programimin e IPA. Pjesëmarrja e qeverisë në planifikimin dhe programimin e IPA është më e dobishme nëse qeveria arrin të përcaktojë prioritetet e qarta për zhvillimin dhe kanalizon fondet e IPA drejt tyre. Kjo duhet të bëhet nga qeveria dhe jo konsulentët e huaj. Nëse qeveria, si dhe ministritë dhe agjencitë përkatëse, nuk arrijnë të përcaktojnë saktë llojin e asistencës që ju nevojitet, IPA II nuk do të shpenzohet në mënyrë të dobishme. Përveç kësaj, qeveria duhet të jetë në gjendje që përcaktojë jo vetëm prioritetet për zhvillim por edhe hapat konkretë për zbatim, me buxhete reale përkitazi më të. Financimi i IPA pastaj mund të përdoret në drejtim të këtyre hapave të zbatimit.

Ndjenja e përgjithshme e zyrtarëve të BE-së të intervistuar për këtë hulumtim është se BE-ja nuk mund ta zëvendësojë Qeverinë. Vendimet e mëdha politike për të ardhmen e vendit duhet të merren në Prishtinë. Në këtë mënyrë edhe financimi i BE-së mund të shfrytëzohet më mirë, në drejtim të zbatimit të vendimeve mbi të cilat qeveria ka pronësi.

Përderisa kjo është e vërtetë, ajo nuk përfshin rolin e rëndësishëm që BE-ja luan në ndikimin e politikave dhe prioriteteve qeveritare. Ndikimi vjen përmes reformave që ajo i kërkon nga Kosova, të cilat kanë fokus më të madh në sundimin e ligjit dhe fokus më të vogël në çështjet ekonomike, si dhe sasisë së asistencës që i kushton këtyre reformave. Ajo gjithashtu vjen nga konsulentët që financohen me fonde të IPA për të ndihmuar Qeverinë në hartimin dhe planeve të strategjive për zhvillim, ose zbatimin e projekteve thelbësore si ato në arsim.

Prandaj, nëse BE-ja synon të ushtrojë ndikim në ekonominë e Kosovës përmes fondeve të IPA, ai duhet të prioritetizojë çështjet ekonomike dhe të orientojë shumicën e fondeve të IPA në trajtimin e këtyre çështjeve. Gjithashtu, duhet të financojë më pak projekte që prodhojnë vetëm dokumente politikash (siç është SZHK), apo projekte binjakëzimi, që

---

<sup>68</sup> Intervistë me udhëheqësh projektsh në Prishtinë, maj 2016.

mund të sjellin ekspertiza dhe këshilla nga BE, por që nuk janë në gjendje ta ndihmojnë Kosovën me zbatimin e reformave madhore (siç është Kurrikula e re).

### **Kush e zbaton IPA?**

Kontratat IPA mund të jenë në formë të granteve, blerjes së furnizimeve, blerjes së shërbimeve dhe punimeve (ndërtimore). Për të gjitha këto forma të kontratave, specifikacionet e tenderimit janë aq kërkuese sa që kompanitë e Kosovës apo ato të rajonit shpeshherë as që mund të aplikojnë për to.

Për shembull, një *kontratë shërbimesh* për asistencë teknike për ta mbështetur qeverinë e Kosovës me planifikim politikash (e cila ka prodhuar SZHK-në) kërkonte që:

“qarkullimi mesatar vjetor i kandidatit së paku për tri vitet e fundit (2009, 2010, 2011) duhet të jetë 4 milionë euro...ëdheç...kandidati duhet të ketë ofruar shërbime gjatë tri viteve të fundit në së paku dy projekte”<sup>69</sup> në mbështetje të qeverisë me planifikim strategjik dhe vlera e secilit prej këtyre shërbimeve ishte 2 milionë euro.

Specifikacionet e tenderit për kontratë të “punëve” të mëdha ndërtimore:

“Të ketë kryer gjatë 5 viteve të fundit së paku dy (2) projekte të projektimit dhe ndërtimit të natyrës dhe kompleksitetit të ngjashëm, me vlerë që tejkalon 15 milionë euro secila.”<sup>70</sup>

Si rrjedhojë, shumica e kompanive dhe organizatave që aplikojnë për këta tenderë dhe i fitojnë ata vijnë nga shtetet anëtare të BE-së. Ndonëse disa herë ato krijojnë konsorciume me kompani apo organizata vendore për realizimin e projektit, shumica e fondeve absorbohen nga ekspertizat e shtrenjta të huaja në formë të pagave apo shpenzimeve të tjera të rrjedhshme të kompanisë. Kjo do të thotë se një pjesë e konsiderueshme e fondeve të IPA kthehen përsëri tek shteti i BE-së prej nga vjen kompania apo ekspertët.

Nuk është e lehtë që të vlerësohet se në çfarë mase paratë nga fondet e IPA mbesin në vend dhe sa kthehen sërish në BE. Do të duhej hulumtim i qindra kontratave individuale për projektet e realizuara në Kosovë<sup>71</sup>, dhe madje as atëherë mund të mos jemi në gjendje të vlerësojmë tërësisht sa është shpenzuar në konsulentë vendorë apo të huaj apo në produkte me prejardhje në Kosovë apo BE.

Megjithatë, një vështrim i shpejtë i vendit të prejardhjes së kompanive apo organizatave që kanë fituar tenderë përgjatë viteve mund të jetë tregues. Sistemi i Transparencës

---

<sup>69</sup> EuropeAid, Njoftimi për kontratë shërbimesh, *Mbështetje për planifikimin e politikave dhe strategjive të Kosovës Lokacioni*, IPA 2013, Referenca e publikimit: EuropeAid/133790/C/SER/XK

<sup>70</sup> EuropeAid, Njoftimi për kontratë shërbimesh, *Ndërtimi i Pallatit të Drejtësisë ... 2011/S 108-176746*, Referenca e publikimit: EuropeAid/128972/D/WKS/XK.

<sup>71</sup> Europeaid, Thirrje për propozime dhe njoftimet e prokurimit, <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1463501749422&do=publi.welcome&userlanguage=en>



Financiare të BE-së<sup>72</sup> mundëson krijimin e kësaj tabele, me shumat e asistencës së dhënë, sipas kompanive/organizatave implementuese që janë me origjinë nga shtetet anëtare të BE-së dhe nga Kosova:

Tabela: Sistemi i Transparencës Financiare (FTS)

	Gjithsej	Kosovë	Përqindja totale
2009	129,052,358	21,872,727	17
2010	92,937,047	19,595,887	22
2011	93,160,854	20,912,443	23
2012	85,186,621	15,006,552	18
2013	65,890,266	21,083,857	32
2014	70,838,792	36,460,178	51

Ky zbërthim ka mangësi meqë jo të gjitha kompanitë/organizatat e listuara si me prejardhje nga Kosova janë vendore. Për shembull, më 2009 FTS tregon afro 22 milionë euro janë realizuar nga kompanitë/organizatat me bazë në Kosovë. Megjithatë, duke i shikuar projektet individuale shpejtë bëhet e qartë se gati gjysma e kësaj shume është shpenzuar në “Zyrën Civile Ndërkombëtare” (ICO) – organ ky ndërkombëtar kryesisht me staf ndërkombëtar, i themeluar për mbikëqyrjen e pavarësisë së Kosovës. ICO nuk mund të konsiderohet të jetë organizatë e Kosovës.

Asistenca e IPA mund të ketë ndikim të konsiderueshëm direkt në nxitjen e ekonomisë vendore, përmes pagave dhe blerjeve vendore. Megjithatë, sikurse dhe që sugjeron kjo tabelë, vetëm një pjesë e vogël e fondeve të IPA mund ta ketë këtë efekt, meqë pjesa më e madhe realizohet nga kompanitë me seli jashtë Kosovës. Rishikimi i specifikacioneve të tenderit për t’ju mundësuar më shumë kompanive lokale dhe rajonale që të konkurrojnë për kontrata të zbatimit të IPA, mund ta rrisë efektin që ka në nxitjen e drejtpërdrejtë të ekonomisë vendore.

### **Rekomandimet:**

Zbatimi i MSA-së solli sfidat të reja për Kosovën. Presionet buxhetore dhe të konkurrencës që vijnë nga liberalizimi i tregtisë me BE-në do të ushtrojnë presion mbi buxhetin dhe prodhuesit vendorë të Kosovës.

BE-ja mund të ndihmojë në lehtësimin e barrës nëse bën rregullim të mjetit të saj financiar – IPA – ashtu që t’i plotësojë nevojat ekonomike të Kosovës. Zyrtarët e BE-së në Bruksel kanë theksuar se prioritet për IPA II është ‘sundimi i ligjit’ e jo ekonomia. Përveç kësaj, edhe projektet që trajtojnë çështjet ekonomike, kryesisht trajtojnë kërkesat ligjore dhe administrative që burojnë nga MSA-ja. Një gjë e tillë për një shtet të varfër si Kosova nuk do të jetë e mjaftueshme për të lehtësuar barrën buxhetore të zbatimit të MSA-së, lëre më të ketë ndikim të drejtpërdrejtë në ekonomi.

Kjo duhet të ndryshojë. Është tejet e rëndësishme që asistenca e mbetur për fazën 2014-2020, e cila ende nuk janë programuar, të drejtohen tek projektet me ndikim më të drejtpërdrejtë në ekonominë e Kosovës.

<sup>72</sup>

Sistemi i Transparencës Financiare, [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm)

*Qeveria e Kosovës duhet t'i qartësojë prioritetet kyçe për zhvillimin ekonomik dhe të përcaktojë masa konkrete për zbatimin si dhe të ndajë buxhete reale për to. Kjo duhet të bëhet nga vetë qeveria – niveli më i lartë politik – dhe nuk mund të bëhet nga konsulentët e huaj.*

Duke filluar nga 2017, *BE-ja duhet ta zhvendosë një pjesë të konsiderueshme të programeve të saj të asistencës për Kosovën drejt projekteve që do të ndihmojnë kompanitë e Kosovës me përmbushjen e standardeve të cilësisë për eksport në BE. Kjo nënkupton më pak asistencë teknike të implementuar nga kompanitë konsulente të huaja dhe më shumë para në dispozicion në formë të granteve për të ofruar ndihmë reale për bizneset e Kosovës që të bëjnë përmirësimet e nevojshme – por të kushtueshme - drejt përmbiushjen e standardeve të BE-së. Kjo do t'i sjell dy rezultate: do ta mbajë asistencën në Kosovë (në vend se mjetet të kthehen prapa në BE për të paguar ekspertë të shtrenjtë) dhe do të ketë ndikim në ekonominë e Kosovës duke ndihmuar kompanitë që të eksportojnë dhe krijojnë vende pune.*

Një mënyrë për ta bërë këtë është përmes krijimit të një *Fondi të Investues* që ndihmon prodhuesit kosovarë të zgjerojnë kapacitetet e tyre prodhuese, në mënyrë që të jenë në gjendje t'i plasojnë produktet e tyre në tregun e liberalizuar, si brenda vendit ashtu dhe në BE. Që nga hyrja në fuqi e MSA-së, në periudhën afatshkurtër dhe afatmesme është me rëndësi që të ndihmohen bizneset të eksportojnë në tregun e BE-së.

Që IPA të ketë ndikim të drejtpërdrejtë në ekonominë vendore përmes pagave dhe blerjeve, *specifikacionet teknike për kontrata duhet të rishikohen* për t'i mundësuar më shumë kompanive lokale dhe rajonale t'i implementojnë këto fonde.

### **Për autorën:**

Besa Shahini është hulumtuese e pavarur dhe analiste e politikave, me seli në Prishtinë. Fokusi i saj është në çështjet lidhur me Zgjerimin e BE-së (Ballkanin Perëndimor) dhe Politikën e Arsimit (Kosovë). Deri në verën e vitit 2015, Besa ishte Analiste e Lartë në grupin e ekspertëve me seli në Berlin – Iniciativa Evropiane për Stabilitet (ESI). Puna e Besës me ESI-n kryesisht përqëndrohej në evropianizimin e Ballkanit Perëndimor. Ndërmjet viteve 2008 dhe 2010, Besa menaxhoi projekte hulumtuese dhe të ngritjes së kapaciteteve të ESI në Gjeorgji. Para se të bashkohej në ESI, Besa ishte bashkëthemeluese dhe drejtore e versionit vendor të ESI, Iniciativës Kosovare për Stabilitet (IKS) – një grup ekspertësh me fokus në çështjet e qeverisjes dhe zhvillimit në Kosovë. Kohë pas kohe, Besa ftohet si ligjëruese në universitete dhe shkruan kolumne për mediat në Kosovë. Besa ka diplomë Master në Politikën Publike nga Shkolla e Qeverisjes Hertie në Berlin, Gjermani.

Autorja dëshiron të falënderojë *Rita Augestad Knudsen* dhe *Era Gjurgjealën* për kontributet e tyre në këtë hulumtim.

Ky hulumtim është përkrahur nga *Fondacioni Kosovar për Shoqëri të Hapur (KFOS)*.