



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Dokumenti nr.: 21.1.9-2016/18-08

RAPORTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Zhvillimi i Kapaciteteve në Procesin e Bërjes së Politikave dhe Koordinimit – Projekt i financuar nga Sida dhe implementuar nga Zyra e Kryeministrit

Prishtinë, Prill 2019

Zyra Kombëtare e Auditimit e Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar, i cili me Kushtetutën dhe ligjet e vendit gëzon pavarësi funksionale, financiare dhe operative. Zyra Kombëtare e Auditimit kryen auditime të rregullsisë dhe të performancës dhe për punën e vet i jep llogari Kuvendit të Kosovës.

Misioni ynë është që përmes auditimeve cilësore të fuqizojmë llogaridhënien në administratën publike për përdorimin efektiv, efikas dhe ekonomik të burimeve kombëtare.

Ne kryejmë auditime në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtare të auditimit në sektorin publik.

Raportet e performancës të ndërmarra nga Zyra Kombëtare e Auditimit janë rishikime të pavarura, objektive dhe të besueshme të cilat vlerësojnë nëse veprimet e qeverisë, sistemet, operacionet, programet, aktivitetet apo organizatat veprojnë në përputhje me parimet e ekonomisë¹, efikasitetit² dhe efektivitetit³ dhe nëse ka hapësirë për përmirësim.

Auditori i Përgjithshëm ka vendosur për këtë raport “Zhvillimi i kapaciteteve në procesin e bërjes së politikave dhe koordinimit – Projekt i Sida, i zbatuar nga ZKM” në konsultim me Ndhmës Auditoren e Përgjithshme, Vlora Spanca, e cila e ka mbikëqyrur auditimin.

Ekipi i cili e ka përpiluar këtë raport është në përbërje të:

Myrvete Gashi, Drejtoreshë e Auditimit

Fikret Ibrahim, Udhëheqës i Ekipit

Ardiana Miftari, Anëtare e Ekipit

Hazim Sabanovic, Këshilltar nga Zyra Kombëtare e Auditimit Suedez

ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT – Adresa: „Ahmet Krasniqi” Rr. Nr. 210, Arbëri, Prishtinë 10000, Kosovë

Tel: +383(0) 38 60 60 04/1011

<http://zka-rks.org>

¹ Ekonomia - Parimi i ekonomisë nënkupton minimizimin e kostos së burimeve. Burimet e përdorura duhet të jenë në dispozicion në kohën e duhur, në sasinë dhe cilësinë e duhur dhe në çmimin më të mirë të mundshëm -.

² Efikasiteti - Parimi i efikasitetit nënkupton marrjen e maksimumit nga burimet në dispozicion. Ka të bëjë me lidhjen mes burimeve të përfshira dhe rezultatit të dhënë në aspektin e sasisë, cilësisë dhe kohës.

³ Efektiviteti - Parimi i efektivitetit nënkupton arritjen e objektivave të paracaktuara dhe arritjen e rezultateve të pritshme.

TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje e përgjithshme	4
Hyrje	7
2 Përshkrimi i sistemit dhe palët relevante të interesit	12
3 Të gjeturat	14
4 Konkluzionet	32
5 Rekomandimet	37
Shtojca 1. Kriteret e auditimit, metodologjia, fushëveprimi dhe kufizimet.....	39
Shtojca 2. Metodologjia e auditimit.....	42
Shtojca 3. Anketa me ministritë (formati i anketës)	43
Shtojca 4. Anketa me OJQ-ë (formati i anketës)	44

Lista e shkurtesave

BE	Bashkimi Evropian
DFID	Departamenti për Zhvillim Ndërkombëtar
EAGJ	Ekspertët afatgjatë
EASH	Ekspertët afatshkurtër
EPS	Ekspert për Planifikim Strategjik
KD	Koncept Dokumentet
MSA	Marrëveshja e Stabilizim Asociimit
NVM	Ndërmarrjet e Vogla dhe të Mesme
OJQ	Organizatat e Jo Qeveritare
OSHC	Organizatat e Shoqërisë Civile
PAI	Public Administration International
PAR	Reforma e Administratës Publike
Sida	Agjencia Suedeze për Zhvillim Ndërkombëtar – Sida
SKQ	Sekretariati Koordinues i Qeverisë
UA	Udhëzim Administrativ
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit
ZKM	Zyra e Kryeministrit
ZKP	Zyra për Komunikim Publik
ZL	Zyra Ligjore
ZPS	Zyra për Planifikim Strategjik
ZQM	Zyra për Qeverisje të Mirë

Përmbledhje e përgjithshme

Raporti i auditimit "Zhvillimi i Kapaciteteve në Procesin e Bërjes së Politikave dhe Koordinimit në Kosovë" është realizuar në bazë të marrëveshjes ndërmjet Zyrës Kombëtare të Auditimit të Kosovës (ZKAK) dhe Agjencisë Suedeze për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar (Sida). Qëllimi i këtij auditimi është të bëhet një vlerësim afatmesëm i Projektit për zhvillimin e politikave (në vijim: Projekti). Projekti implementohet nga Zyra e Kryeministrit (ZKM) dhe financohet nga Sida. Periudha e vlerësuar është që nga fillimi i Projektit në vitin 2015 deri në fund të vitit 2017 dhe dy objektivat e Projektit të vitit 2018.

Qëllimi i këtij vlerësimi është të vlerësohet performanca e Projektit dhe të inkurajohet orientimi drejt rezultateve dhe shtimit të vlerës për periudhën e mbetur. Fokusi kryesor është të vlerësohet nëse janë duke u arritur qëllimet në fusha dhe nivele të ndryshme, d.m.th., efektiviteti dhe efikasiteti i mbështetjes së ofruar. Raporti gjithashtu kërkon t'i përgjigjet pyetjeve që lidhen me tre kritere të përbashkëta: relevanca, efikasiteti dhe qëndrueshmëria.

Auditimi ka konkluduar se Projekti ka arritur rezultate të rëndësishme duke kontribuar në ngritjen e kapaciteteve në zhvillimin e politikave brenda qeverisë. Për periudhën 2015-2017, Projekti ka bërë një ndryshim dhe ka futur mekanizma për zhvillimin e Koncept Dokumenteve (analiza e ndikimit dhe planifikimi i hershëm) dhe mekanizmat mbështetës për përfshirjen efektive të shoqërisë civile në këto procese. Projekti është dizajnuar në aso mënyre për të adresuar në mënyrë gjithëpërfshirëse, boshllëqet - duke i trajtuar proceset e ndryshme dhe duke konsideruar një gamë të gjerë të palëve të interesit nga të gjitha anët, duke i kontaktuar dhe duke i konsultuar gjatë gjithë procesit të planifikimit dhe duke i përfshirë në planin e aktivitetit të projektit.

Ka fusha ku Projekti kontribuoi fuqishëm në zhvillimin e qëndrueshëm në procesin e bërjes së politikave, duke konsideruar se arriti të finalizojë Udhëzimet dhe Manualin për hartimin e Koncept Dokumenteve (KD), materialeve të ndryshme trajnuese për ministritë, Strategjinë për Rregullim më të Mirë, Manualin e Kostimit Standard dhe rregulloren e rishikuar për komunikimin qeveritar. Këto dokumente në fund të fundit do të jenë një mbështetje e madhe për institucionet e përfshira në proceset e bërjes së politikave dhe legjislacionit. Në mënyrë që të arrijë qëllimet dhe objektivat e Projektit, Projekti në ZKM, ka organizuar aktivitete të ndryshme të ngritjes së kapaciteteve, si trajnime për trajnerët për komunikimin e politikave, trajnime të tjera dhe punëtori në këtë fushë.

Sidoqoftë, përkundër progresit të bërë nga Projekti në procesin e zhvillimit të politikave, auditimi ka konkluduar se ka disa të meta që mund të rrezikojnë efektivitetin dhe qëndrueshmërinë e procesit të zhvillimit të politikave. Veçanërisht:

Së pari, komunikimi nuk është i mjaftueshëm në mes të Projektit dhe përfituesve të synuar. As qeveria e as Projekti nuk kanë zhvilluar një sistem për të identifikuar nevojat në vazhdimësi për zhvillimin e kapaciteteve në fushën e procesit të bërjes së politikave. Mungesa e komunikimit interaktiv nga ekspertët afatgjatë të Projektit me ministritë e linjës dhe departamentet e ZKM-së mund të krijoj vështirësi në identifikimin e qartë të nevojave të tyre zhvillimore dhe plotësimin e këtyre mangësive. Si rezultat i informacionit jo-efektiv dhe jo-koherent mbi Projektin dhe mundësitë

që ofron, ka shqetësime se mund të humben mundësitë për përfitim nga ndihma e ekspertëve të Sida.

Së dyti, aktivitetet e zhvilluara nga Projekti janë më të fokusuara në analizën e politikave, analizën e ndikimit, etj., se sa në zhvillimin e kapaciteteve për të kryer analiza të tilla brenda qeverisë. Shumica e aktiviteteve të kryera nga ekspertët afatgjatë dhe afatshkurtër duket se më shumë po i plotësojnë boshllëqet aktuale, me përfshirjen e tyre të drejtpërdrejtë në analizën e politikave dhe legjislacionit që po zhvillohen, në komentimin e KD-ve dhe draft-politikave të tjera si ekspertizë direkte. Veçanërisht, ekspertët janë të përfshirë drejtpërsëdrejti në analizën e ndikimit ekonomik, zhvillimin e komunikimit, planifikimin strategjik, etj. Megjithatë, kapacitetet për analiza të tilla nuk janë duke u zhvilluar brenda ZKM-së, përveç trajnimeve të kryera nga Projekti. Si pasojë e mos-zhvillimit të mjaftueshëm të kapaciteteve në drejtim të ngritjes së kapaciteteve mund të jetë që në fund të Projektit mund të mos ketë ekspertizë të mjaftueshme lokale për të vazhduar me vlerësimin e ndikimit të procesit të zhvillimit të politikave.

Së treti, komunikimi nuk është i mjaftueshëm në mes të institucioneve qeveritare, dhe në mes të qeverisë dhe qytetarëve. Qasja që ndjekin Zyrat për Komunikim me Publikun (ZKP) për informimin e publikut është e përqendruar kryesisht në aktivitetet e institucioneve që ata përfaqësojnë sesa komunikimi interaktiv duke përfshirë pjesëmarrjen e qytetarëve në qeverisje dhe në procesin e vendimmarrjes. Komunikimi dhe bashkërendimi ndërmjet ZKP në ZKM dhe zyrave të komunikimit për publikun në ministritë e linjës mund të konsiderohen se nuk janë në nivel të mjaftueshëm, gjë që mund të pengojë ndërveprimin dhe shkëmbimin e informacionit dhe përvojave. Kjo qasje mund të çojë në një situatë ku pjesëmarrja e publikut në qeverisje në përgjithësi dhe në proces të bërjes së politikave, të jetë shumë e kufizuar.

Projektit i rekomandojmë marrjen parasysh të pikave në vijim:

Bazuar në gjetjet e këtij raporti, Projekti duhet t'i kushtojë vëmendje shqyrtimit dhe përmirësimit të metodologjive të përdorura në drejtim të ngritjes së kapaciteteve, të drejtohet në drejtim të një qasjeje të ngritjes së më shumë kapaciteteve, rrisin komunikimin me përfituesit e synuar, të monitoroj në mënyrë të vazhdueshme rezultatet në zhvillimin e politikave. Këto duhet të merren në konsideratë për të siguruar qëndrueshmërinë e procesit, me theks të veçantë në:

- Të zhvillohet një proces i rregullt dhe proaktiv, i cili krijon komunikim interaktiv me të gjitha ministritë e linjës dhe departamentet e ZKM-së paralelisht me koordinimin nga SKQ. Kjo duhet të bëhet për të siguruar që të gjithë përfituesit e synuar të jenë të informuar në detaje në lidhje me mundësitë e përfitimit nga asistenca e Projektit dhe gjithashtu të përditësohen vazhdimisht në lidhje me nevojat e tyre për zhvillimin e kapaciteteve të tyre në fushën e procesit të bërjes së politikave.
- Me qëllim që të sigurohet qëndrueshmëria e procesit të bërjes së politikave, fokusi i Projektit duhet të jetë më shumë në zhvillimin e kapaciteteve në nivelin qeveritar duke rritur dhe përdorur kapacitetet e ekspertëve vendorë në ZKM dhe ministritë e linjës, se sa që të plotësohen këto boshllëqe nga Projekti duke zhvilluar analiza të inputeve dhe analiza të ndikimit në emër të zyrtarëve përgjegjës.

- Për të ndihmuar ZKM-në dhe ministrinë e linjës në zhvillimin e planeve dhe aktiviteteve për rritjen e pjesëmarrjes së qytetarëve dhe shoqërisë civile në aktivitetet qeveritare në veçanti në procesin e bërjes së politikave.

Përgjigja e palëve të përfshira në auditim

Të gjitha institucionet e përfshira në këtë auditim, përkatësisht Zyra e Kryeministrit, Projekti Sida kanë rënë dakord me gjetjet dhe rekomandimet e auditimit. Ne inkurajojmë institucionet e përfshira në këtë auditim që të bëjnë çdo përpjekje për të adresuar rekomandimet e dhëna.

Hyrje

Qeverisja e mirë ka një ndikim shumë të rëndësishëm në performancën e Qeverisë dhe për këtë arsye është thelbësore ndërtimi i besimit në Qeveri dhe në realizimin e reformave të nevojshme strukturore. Një administratë publike e cila funksionon mirë kërkon procedura efikase për zhvillimin e politikave, aftësinë e administratës për të ofruar shërbime efikase për qytetarët dhe një sistem të shëndoshë të menaxhimit financiar publik, marrëveshje mirë të përcaktuara të llogaridhënies ndërmjet institucioneve dhe qytetarëve, si dhe ndërmjet institucioneve dhe shërbimit civil profesional⁴. Fushëveprimi i Reformës së Administratës Publike (RAP) është përcaktuar nga SIGMA në bashkëpunim të ngushtë me Komisionin Evropian, duke mbuluar gjashtë fusha kryesore⁵: kornizën strategjike për reformën e administratës publike; zhvillimin e politikave dhe bashkërendimin; shërbimin publik dhe menaxhimin e burimeve njerëzore; llogaridhënien; ofrimin e shërbimit; dhe menaxhimin e financave publike.

Ky projekt (Zhvillimi i Kapaciteteve në Fushën e Zhvillimit të Politikave në Kosovë) është mbështetur nga donatorët, e krijuar për të ndihmuar Qeverinë e Kosovës në reformat e administratës duke ndihmuar në përmirësimin e procesit të zhvillimit të politikave. Reformat e administratës publike korrespondojnë me aspiratën e vendit për integrim dhe nevojën për ngritje substanciale të cilësisë së proceseve për zhvillimin e politikave në drejtim të përshtatjes me Acquis e synuara të BE-së, ndërsa Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA) për Kosovën, hyri në fuqi më 1 prill 2016⁶. Objektivi kryesor i këtij Projekti është ngritja e kapaciteteve brenda institucioneve qeveritare për zhvillimin efektiv të politikave në Kosovë duke përfshirë përparësitë drejt reformës së administratës publike, si një çështje vendimtare në menaxhimin e zhvillimit ekonomik dhe në avancimin e procesit në integrimin e vendit. Qëllimi kryesor është të zhvillohen praktikat e punës për zhvillimin e politikave në të cilat ministratë e linjës aplikojnë konsultime, analiza të të dhënave dhe hulumtime në mënyrë që të zhvillohen politika më të mira dhe ndërhyrje në politika, siç janë ligjet. Korniza e Rezultateve si një udhëzim për mbështetjen e projektit të mbështetur nga Sida, përcakton përgjegjësitë e EAGJ-ve dhe zhvillimin e planeve të tyre të punës.

Sipas Raportit⁷ Bazë të Matjes së SIGMA-s të vitit 2017, Kosova ka bërë përparim të qëndrueshëm në shumicën e fushave të RAP që nga Raporti i vitit 2015 i SIGMA-së, por ende mbeten sfida të rëndësishme. Progresi i mëtijshëm i implementimit të RAP mbetet një sfidë vendimtare për angazhimin e vendit për reforma efektive të RAP dhe në këtë aspekt, një nga elementet vendimtare është procesi i zhvillimit të politikave. Më herët, para se të futet udhëzimi i vjetër për hartimin e Koncept Dokumenteve⁸, ligjet dhe rregulloret e tjera u hartuan dhe u miratuan pa përshtetje dhe analizë paraprake të mjaftueshme. Këto udhëzime, megjithëse prezantuan disa analiza dhe mjete për hartimin e CD-ve dhe shënimeve shpjeguese, ekzistonte një nevojë e identifikuar për analiza më të avancuara.

⁴ <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

⁵ <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1184_en.pdf

⁷ <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf>

⁸ http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Udhezuesi_per_Koncept_D_anglisht.pdf

Ky auditim është i rëndësishëm marrë parasysh se krijimi i një procesi të zhvillimit funksional të politikave është me interes të lartë publik dhe ka ndikim të gjerë social dhe ekonomik. Shërbimet publike të cilësisë së lartë, por edhe zhvillimi ekonomik i vendit, në masë të madhe varen nga dizajnimi dhe zbatimi i politikave publike. Ky auditim, i cili realizohet në bazë të marrëveshjes ndërmjet Auditorit të Përgjithshëm (AP) dhe Sida është i rëndësishëm, duke pasur parasysh se procesi i zhvillimit të politikave ka një ndikim të gjerë dhe interes të lartë publik për reformat e Administratës Publike të vendit si një nga elementët e rëndësishëm që korrespondon me aspiratën e vendit drejt integritimit në BE⁹. Kjo reformë duhet të jetë e qëndrueshme, e cila varet nga sigurimi se kapacitetet individuale janë mjaftueshëm të fuqizuara dhe se procedurat e punës janë efektive. deri në një masë, qëndrueshmëria varet nga aftësia për të kryer në mënyrë të mjaftueshme detyrat që u janë caktuar Zyrave Koordinuese të Institucioneve Qeveritare dhe veçanërisht Sekretariatit Koordinues të Qeverisë, Zyrës së Planifikimit Strategjik, Zyrës Ligjore dhe Zyrës së Komunikimit Publik në Zyrën e Kryeministrit. Vlerësimi i Projektit për zhvillimin e politikave është një fazë shumë e rëndësishme duke pasur parasysh rëndësinë e bërjes së politikave, e cila varet në masë të madhe nëse Projekti zbatohet në mënyrë korrekte dhe nëse ekziston mundësia që e njëjta mund të funksionojë në praktikë.

Historia e zhvillimit të politikave në Kosovë ka zanafillën që nga viti 2004 me fazën e parë të Projektit të DFID (Organizata Ndërkombëtare: 'Departamenti për Zhvillim Ndërkombëtar') për forcimin e Zyrës së Kryeministrit në Kosovë (2004-2008) dhe faza e dytë (2008-2012). Ky projekt u fokusua kryesisht në fushat si më poshtë: Riorganizimi i ZKM-së dhe forcimi i menaxhimit të saj; Planifikimi strategjik; Koordinimi dhe zhvillimi i politikave; Planifikimi vjetor i punës së qeverisë dhe monitorimi i implementimit; Sistemi i Sekretarëve të Përgjithshëm; dhe komunikimi qeveritar. Në këtë fazë, DFID në bashkëpunim me MF dhe MIE, rishikoi Rregulloret e punës së Qeverisë, të cilat hynë në fuqi në vitin 2011 (Dispozitat për zbatimin e KD-ve hynë në fuqi në vitin 2012). Kjo rregullore e re përfshinte kërkesa më të forta për konsultime brenda ministrive mbi projektligjet. Kërkesat ishin që ministritë të përgatitnin 'Koncept Dokumentet' përpara përgatitjes së ligjeve të reja.

Kur DFID e përfundoi Projektin në Kosovë në vitin 2012, SKQ ka vazhduar punën, edhe pse ka pasur ngecje në sistemin e menaxhimit të koncept dokumenteve. Ky proces u vazhdua në vitin 2013, me një projekt njëvjeçar nga UNDP-KFOS dhe vazhdoi edhe me një projekt tjetër të Komisionit Evropian në Zyrën e Planifikimit Strategjik. Para fillimit të projektit Sida në periudhën 2015-2016, SIGMA ishte angazhuar për të trajnuar disa ministri dhe për t'i ndihmuar në hartimin e KD-ve, si dhe për të shqyrtuar udhëzimet e vjetra. Palët kryesore të interesit në bërjen e politikave në Kosovë janë: Të gjitha ministritë e linjës, Sekretariati Koordinues i Qeverisë, Zyra për Planifikim Strategjik, Zyra e Komunikimit Publik, Zyra Ligjore, Zyra e Qeverisjes së Mirë, Ministria e Financave dhe Ministria e Integritimit Evropian.

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

1.1 Konteksti i projektit dhe objektivat e zhvillimit të kapaciteteve

Para fillimit të këtij Projekti, ka pasur një sërë rishikimesh dhe analizash të kryera gjatë fazës së planifikimit të Projektit, duke përfshirë edhe ato të kryera nga SIGMA dhe KPMG, të cilat kanë identifikuar një sërë boshllëqesh në strukturën dhe kapacitetin e qeverisë. Pasoja e këtyre boshllëqeve ishte përfshirja joefikase e shoqërisë civile në procesin legjislativ dhe të bërjes së politikave. Sida është kujdesur edhe për situatën dhe proceset ekzistuese se si funksionon procesi i zhvillimit të politikave dhe nëse ka fusha në të cilat vlera mund të shtohet në këtë proces dhe nëse në Kosovë ekziston infrastruktura e nevojshme për zhvillimin e një procesi modern për hartimin e politikave. Vëmendje e veçantë i është kushtuar vlerësimit të menaxhimit të brendshëm dhe kontrollit në Zyrën e Kryeministrit, përfshirë Sekretariatit Koordinues të Qeverisë (SKQ) dhe Agjencinë për Barazi Gjinore.

Procesi legjislativ në Kosovë shpesh rezultoi me ligje, që pasi u miratuan në parlament, iu nënshtruan amendamenteve dhe ndryshimeve shtesë (Tabela 1), që është një tregues i fortë i procesit të përgatitjes joefikase të legjislacionit.

Tabela 1: Përmbledhje e ligjeve të aprovuara dhe të amendamentuara / ndryshuara gjatë vitit 2016 – 2018

Viti	Nr. i ligjeve të aprovuara	Nr. i ligjeve të ndryshuara	% e ligjeve të ndryshuara krahasuar me ato të aprovuara
2016	24	12	50
2017	37	9	24
2018	67	17	25

Burimi: Të dhënat nga Zyra Ligjore e ZKM

Tabela e mësipërme tregon numrin e ligjeve që janë miratuar dhe më vonë u është dashur t'i nënshtrohen amendamenteve apo ndryshimeve nganjëherë më shumë se një herë. Zyra Ligjore e ZKM-së nuk mund t'i sigurojë auditorëve një shpjegim të saktë përse ekziston një përqindje aq e madhe e ligjeve që po ndryshohen. Por bazuar në intervistat me ekspertët e Projektit, shpesh herë, këto ndryshime ishin të domosdoshme, sepse implementimi i ligjeve nuk ishte i mundur për shkak të mungesës së mekanizmave dhe kapaciteteve qeveritare ose për shkak të ndeshjeve me legjislacion tjetër.

Kjo tregon mungesën e përgatitjeve paraprake dhe analizave të ndikimit gjatë procesit për përgatitjen e legjislacionit.

Analiza e kryer nga Sigma, gjatë fazës së planifikimit të Projektit, ka ardhur në përfundime të ngjashme. Një nga sfidat kryesore në procesin e zhvillimit të politikave në Kosovë ishte mungesa e analizës së ndikimit të duhur, për shkak të kapacitetit të pamjaftueshëm të Qeverisë për të zhvilluar, si dhe për shkak se struktura organizative nuk e lehtësoi përdorimin optimal të kapaciteteve ekzistuese. Për më tepër, zëri i shoqërisë civile nuk u mor parasysh në mënyrë efikase gjatë procesit të hartimit të legjislacionit dhe politikave, gjë që ka penguar edhe më tej analizat e duhura të ndikimit, si dhe përfaqësimit efektiv të interesave të qytetarëve.

Projekti është dizajnuar dhe organizuar bazuar në këto gjetje, ndërsa institucionet përkatëse qeveritare, OJQ-të dhe palët e tjera të interesit janë konsultuar gjatë fazës së planifikimit të Projektit.¹⁰ Marrëveshja midis qeverisë së Kosovës dhe qeverisë së Suedisë u nënshkrua në bazë të nevojave të identifikuara nga dy analizat e fundit duke përshkruar në mënyrë të qartë dhe në detaje, objektivat e Projektit.

Ky Projekt i paraqet ndryshimet organizative në mënyrën se si funksionon Qeveria. Para Projektit, sistemi ka vuajtur nga boshllëqet në proceset e bërjes së politikave dhe legjislavit, të cilat nuk ishin mbështetur në mënyrë efektive nga analiza thelbësore dhe analizat e matjes së ndikimit, dhe nuk përfshinin në mënyrë efektive shoqërinë civile. Qëllimi kryesor i Projektit është ta ndryshojë këtë.

1.2 Objektivat e auditimit dhe pyetjet

Qëllimi i këtij auditimi është të vlerësoj se deri në cilin nivel është arritur objektivi i përgjithshëm i Projektit për punën e tij të zhvillimit të kapaciteteve në fushën e zhvillimit të politikave dhe koordinimit. Vlerësimi se deri në çfarë shkalle institucionet qeveritare të Kosovës kanë zhvilluar ndryshim të dukshëm pozitiv në punën e tyre të përditshme në fushën e zhvillimit të politikave. Bazuar në këtë, Zyra Kombëtare e Auditimit të Kosovës (ZKAK) ka shqyrtuar performancën e ndërmjetme të projektit 'Sida', nëse kontribuon apo jo në arritjen e objektivit të përgjithshëm për të ndihmuar Qeverinë në përmirësimin e zhvillimit të politikave.

ZKAK e vlerësoi objektivin e përgjithshëm të Projektit duke pasur për synim zhvillimin e qëndrueshëm të kapaciteteve në fushën e procesit të zhvillimit të politikave. Prandaj, ZKAK ka kryer këtë auditim duke shqyrtuar aktivitetet e Projektit nëse janë implementuar sipas planifikimit dhe nëse këto plane janë dizajnuar bazuar në nevojat për përmirësim të Qeverisë së Kosovës.

Pyetja kryesore e auditimit

PA: A kontribuon Projekti në procesin efektiv të zhvillimit të politikave në Kosovë?

Nën pyetjet:

NP1: A është dizajnuar Projekti si duhet dhe a është përshtatur në strukturën qeveritare?

NP2: A po implementohet Projekti në linjë me planin e Projektit?

NP3: A bashkëpunon Projekti në mënyrë efektive dhe efikase me të gjitha institucionet relevante?

NP4: Deri në çfarë shkalle janë funksional mekanizmat e monitorimit, vlerësimit dhe raportimit të Projektit?

Ky fushëveprim i auditimit mbulon periudhën 2015-2017, përfshirë planifikimin, koordinimin, monitorimin dhe raportimin, lidhur me zhvillimin e kapaciteteve në fushën e zhvillimit të politikave

¹⁰ Siç është deklaruar në Raportin Fillestar të vitit 2015, raportet nga Sigma, BB dhe raporti i KPMG.

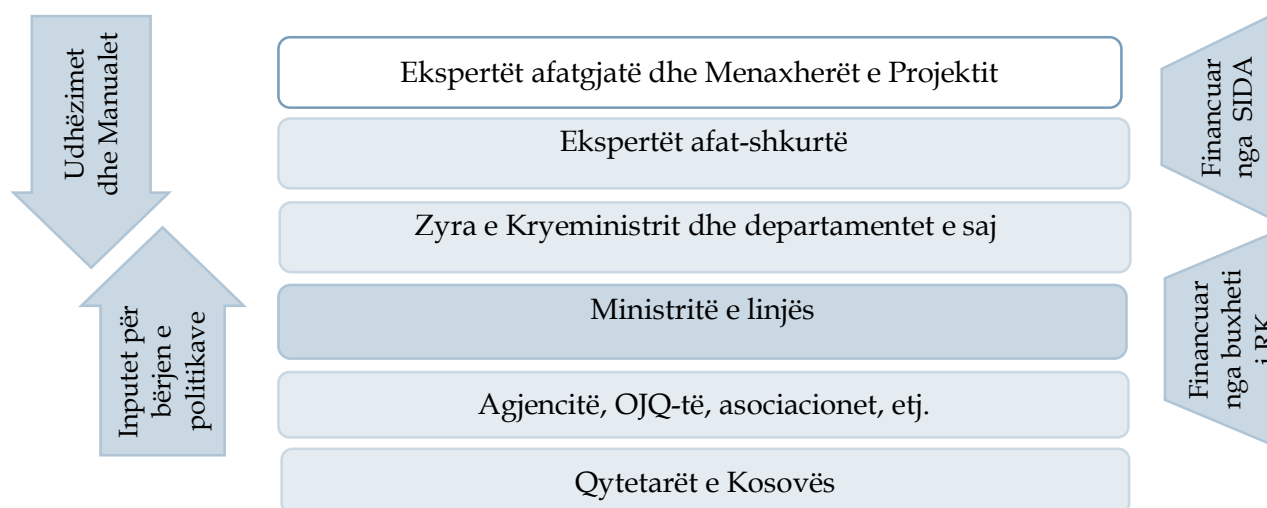
dhe koordinimit. Për vitin 2018, auditimi do të përfshijë vetëm dy aspekte të përcaktuara në kornizën e rezultateve: (1) miratimin dhe hartimin e Udhëzimeve dhe Manualit të ri për Zhvillimin e Koncept Dokumenteve (p.sh. ofrimi i trajnimeve) dhe (2) nivelet e stafit të ZKM-së, të përcaktuara në kornizën e rezultateve dhe të përfshira në Kontratën e Mbështetjes për Buxhetin Sektorial.

Metodologjia e detajuar e auditimit e aplikuar gjatë këtij auditimi, kriteret e auditimit dhe fushëveprimi i auditimit janë paraqitur në Shtojcën 1 të këtij raporti.

2 Përshkrimi i sistemit dhe palët relevante të interesit

Një sistem efektiv i zhvillimit të politikave dhe strategjive, i cili i integron palët e ndryshme të interesit - dhe duke bërë këtë, merr parasysh perspektivat dhe interesat e ndryshme të shoqërisë në përgjithësi - është një mekanizëm vendimtar i qeverisë në demokracitë moderne. Besimi i qytetarëve në qeveri varet nga aftësia e tyre për të pasur fjalën e tyre në sistemin qeveritar dhe nivelin në të cilin qeveria mund të përfaqësojë interesat e qytetarëve. Në rezultatin përfundimtar të këtij Projekti, duhet të krijohet një mekanizëm i cili në mënyrë efektive i kontribuon këtij roli të rëndësishëm qeveritar. Rezultatet afatmesme të Projektit - të cilat janë subjekt i këtij auditimi - fokusohen në prodhimin e mjeteve që në afat të gjatë duhet të lehtësojnë krijimin e këtij mekanizmi në mënyrë efektive. Grafiku vijues paraqet strukturën funksionale të Projektit bazuar në rrjedhën e komunikimit.

Grafiku nr. 1 – struktura e Projektit dhe përvijimi i përgjegjësive dhe përfituesve



Zyra e Kryeministrit, së bashku me ministritë e linjës, sekretariatet, etj., janë pjesa qendrore ku politikat, inputet dhe hartimi bashkërendohen.

Objektivat e projektit janë:

- Përmirësimi i kornizës së zhvillimit të politikave, përfshirë udhëzimet dhe manualët, duke siguruar përfshirjen e konsultimeve publike dhe format cilësore të analizës së politikave;
- Përmirësimi i zhvillimit të politikave, koordinimi dhe rishikimi i funksioneve të ZKM-së, duke zhvilluar një plan paraprak bazuar në prioritetet dhe politikat, dhe planet strategjike, të zhvilluara nga ministritë e linjës në kuadër të Sekretariatit Koordinues të Qeverisë (SKQ), në bashkëpunim të ngushtë me Zyrën e Planifikimit Strategjik (ZPS);
- Rritja e kapaciteteve në ministritë e linjës për të përmirësuar inputet e tyre në procesin e bërjes së politikave; dhe
- Përmirësimi i cilësisë së planifikimit të punës qeveritare.

2.1 Ndarja e detyrave dhe përgjegjësi

Projekti për mbështetjen e zhvillimit të politikave, financuar nga Sida është pjesë e projektit rajonal Sida "Evropa Lindore, Ballkani Perëndimor dhe Turqia". Zhvillimi i projektit Sida "Ngritja e kapaciteteve në hartimin e politikave" u parapri nga projekti DFID nga viti 2004-2008 dhe 2008-2012. Më vonë, kishte raporte të SIGMA për identifikimin e vështirësive në implementimin e udhëzimit të vjetër si dhe raportet e Sida në identifikimin e nevojave në fushën e qeverisjes lokale, barazinë gjinore, dhe raporti i KPMG në mars të vitit 2015 që vlerësonte menaxhimin dhe kontrollin e Zyrës së Kryeministrit.

Udhëheqësi ndërkombëtar i Projektit, ekspertët afatgjatë (EAGj) dhe drejtorët përkatës përcaktojnë fokusin e aktiviteteve të EAGj-ve individual së bashku në mënyrë joformale dhe gjithmonë në përputhje me kornizën e rezultateve të projektit. Aktivitetet aktuale të kryera reflektohen në raportet mujore dhe në përmbledhjen e takimeve. Dizajnimi i Projektit bëhet në formën e një mozaiku ku përfshihen: ofrimi i asistencës së ekspertëve, trajnimi, puna ekipore, vizitat studimore, punëtoritë e ndryshme dhe aktivitetet tjera. Institucionet kryesore partnere të përfshira në implementimin e Projektit janë: Sekretariati Koordinues i Qeverisë (SKQ), Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS), Zyra për Marrëdhënie me Publikun (ZMP), Zyra Ligjore (ZL), Zyra për Qeverisje të Mirë (ZQM), Ministria e Financave (MF), Ministria e Integritimit Evropian (MIE) dhe ministritë tjera të linjës. Përfshirja e Projektit në projekte të veçanta fillon me kërkesë të institucioneve pasi që SKQ e paraqet planin e aktiviteteve në takimet e Sekretarëve të Përgjithshëm dhe njofton për mundësinë e përfitimit nga ky Projekt. Ministritë e linjës në Koncept Dokumentet (KD) e tyre paraqesin kërkesat/nejat e tyre për mbështetje nga projekti, pastaj ato përfshihen në Rregulloren e Punës të Qeverisë. Kërkesat miratohen në varësi të rëndësisë dhe bazuar në gjykimin profesional të zyrtarëve.

Implementimi i Projektit i është dhënë si kontraktim 'Konsorciumit' kontraktuar nga Ambasada Suedeze, i cili përbëhet nga 'Homelika', 'Europartners' dhe 'PAI' - (Public Administration International). 'Konsorciumi' e menaxhon Projektin lidhur me punësimin e ekspertëve ndërkombëtarë dhe lokalë. Projekti menaxhohet nga Udhëheqësi i Projektit, Zëvendës Udhëheqësi dhe 5 ekspertë afatgjatë, asistenti i projektit dhe ekspertët afatshkurtër. SKQ e menaxhon pjesën tjetër të Projektit siç janë; organizimi i trajnimeve të ndryshme, punëtorive, vizitave studimore dhe mbështetjes së ministrive të linjës sipas kërkesave të tyre. Drejtori i SKQ-së është gjithashtu Menaxheri i Projektit, ndërsa Shefi i Divizionit për Zhvillimin e Politikave është zëvendës menaxher. Buxheti i përgjithshëm i këtij Projekti është 3.2€ milionë dhe 70% e buxhetit menaxhohet nga 'Konsorciumi' i menaxhuar nga PAI dhe përdoret për rekrutimin e ekspertëve afatgjatë apo afatshkurtër, ndërsa 30% e buxhetit menaxhohet nga SKQ për shërbime dhe aktivitete të ndryshme. Projekti ka filluar në janar të vitit 2016 dhe duhet të përfundojë në dhjetor të vitit 2020.

3 Të gjeturat

Kjo pjesë mbulon të gjeturat e auditimit në lidhje me Zhvillimin e Kapaciteteve në fushën e Zhvillimit të Politikave dhe Koordinimit të Projektit, financuar nga Sida dhe implementuar nga ZKM (këtu e tutje: Projekti). Gjetjet janë të strukturuar në pesë seksione, ku secila prej tyre përqendrohet në një nën-pyetje të auditimit:

- Dizajni i Projektit dhe integrimi i tij në strukturën qeveritare;
- Implementimi i Projektit;
- Bashkëpunimi me institucionet;
- Monitorimi, raportimi dhe përcjellja e implementimit të Projektit; dhe
- Përveç pyetjeve të auditimit, paraqiten edhe sfidat e përkohshme meqë ato i shtojnë vlerë të kuptuarit e ndryshimeve që janë duke u bërë.

Të gjeturat janë rezultat i analizës dhe auditimit të proceseve, dokumenteve përkatëse të Projektit, dy anketave, si dhe intervistave me zyrtarët përgjegjës. Gjetjet shërbejnë si një bazë për t'iu përgjigjur pyetjeve të auditimit, të paraqitura dhe të shpjeguara në Kapitullin e Konkluzioneve (kapitulli 4), dhe rekomandimet për përmirësime të mundshme, të parashtruara në Kapitullin e Rekomandimeve (kapitulli 5).

3.1 Dizajnimi i projektit dhe integrimi i tij në strukturën qeveritare

Projekti është i integruar në Zyrën e Kryeministrit (ZKM) dhe përfshin tetë anëtarë të stafit, përgjegjës për fusha të ndryshme, të organizuar sipas nevojave dhe kërkesave për zhvillimin e kapaciteteve të përfituesve. ZKM ka siguruar hapësirat e zyrës dhe kushtet teknike për implementimin e tij. Përveç analizës paraprake nga Sigma dhe KPMG, gjatë fazës së dizajnit të Projektit, janë konsultuar edhe palët e ndryshme të interesit dhe janë identifikuar edhe nevojat. Struktura e Projektit bazohet në këto të dhëna, siç paraqiten në tabelën e mëposhtme. Në anën e majtë është paraqitur stafi i Projektit, ndërsa në anën e djathtë janë departamentet e ZKM-së ku Projekti i fokuson aktivitetet e tyre.

Tabela 2: Komponentët e projektit dhe struktura e burimeve

<i>Struktura e projektit</i>	<i>Struktura qeveritare</i>
Menaxheri i projektit	Sekretariati Koordinues i Qeverisë
Zëvendës menaxheri i projektit	Sekretariati Koordinues i Qeverisë
Eksperti afatgjatë / Specialisti për kostim dhe analizë të ndikimit ekonomik	Sekretariati Koordinues i Qeverisë
Eksperti afatgjatë / Eksperti për analizën e politikave në fushën e të drejtave të njeriut	Sekretariati Koordinues i Qeverisë
Eksperti afatgjatë / Eksperti për komunikim me publikun	Zyra për komunikim me publikun
Eksperti afatgjatë / Eksperti ligjor	Zyra ligjore
Eksperti afatgjatë / Eksperti për Planifikim Strategjik	Zyra për Planifikim Strategjik
Asistenti i Projektit	Sekretariati Koordinues i Qeverisë
Ekspertët afatshkurtër	Sekretariati Koordinues i Qeverisë

Burimi: Dokumentacioni i projektit

Përveç pesë (5) ekspertëve afatgjatë (EAGj), Projekti gjithashtu ka mundësi të angazhoj edhe Ekspertë Afatshkurtër (EASh) për fusha të ndryshme sa herë që kanë nevojë ZKM ose ministritë e linjës. Deri më tani, Projekti i ka punësuar shtatë EASh për një total të 77 ditëve, të cilat i kanë ofruar mbështetje SKQ-së në organizimin e bashkëpunimeve rajonale dhe vizitave studimore. Përkundër progresit, auditimi ka identifikuar se ka hapësirë për përmirësim në dizajnimin dhe integrimin e tij në strukturën qeveritare të Projektit, paraqitur në nën-kapitujt e mëposhtëm.

3.1.1 Planifikimi i projektit dhe vonesat në funksionalizimin e kontratës

Plan projekti duhet të hartohet në kohë dhe të bazohet në analiza të përshtatshme dhe të mjaftueshme që do të thotë se plani i Projektit është gjithëpërfshirës, i shqyrton rreziqet e ndryshme, dhe i përshkruan mjetet dhe mekanizmat e duhur për adresimin e boshllëqeve. Është shumë e rëndësishme të përmendet se në fazën e saj të planifikimit të hershëm, Projekti tashmë i ishte nënshtruar një procesi të planifikimit paraprak substancial, bazuar në një numër të vlerësimeve dhe auditimeve të kryera dhe të financuara nga Banka Botërore, KPMG, Sigma dhe të tjerë. Këto raporte kanë identifikuar boshllëqe në proceset e qeverisë lidhur me proceset e bërjes së politikave dhe legjislacionit, ndaj Projekti është hartuar në aso mënyre që të adresojë këto boshllëqe në mënyrë gjithëpërfshirëse - duke trajtuar procese të ndryshme dhe duke marrë në konsideratë një gamë të gjerë të palëve të interesit nga të gjitha anët, duke i kontaktuar dhe duke i konsultuar gjatë gjithë procesit të planifikimit dhe duke i përfshirë në planin e aktivitetit të Projektit. Megjithatë, vonesat fillestare në analizën e procesit për zhvillimin e Koncept Dokumenteve mund të përbëjnë një rrezik për implementimit efektiv të Projektit.

Ka pasur vonesa në fillim të implementimit të Projektit, i cili ka ndikuar në afatet kohore të aktiviteteve të Projektit gjatë dy viteve të para, dhe mund të ketë ndikim edhe në vetë funksionalitetin e dizajnit të implementimit të Projektit dhe efektivitetin e tij.

Implementimi i Projektit filloi në gjysmën e dytë të vitit 2016, përkundër planit origjinal që të filloj nga janari i vitit 2016. Marrëveshja midis Qeverisë së Suedisë (përfaqësuar nga Sida) dhe Qeverisë së Kosovës, u nënshkrua më 15 dhjetor të vitit 2015, vetëm 15 ditë përpara fillimit të planifikuar të aktiviteteve të Projektit, që nuk ishte real duke marrë parasysh kohën e shkurtër për të punësuar EAGj ndërkombëtarë dhe lokalë. Vonesa janë vërejtur edhe në shumicën e aktiviteteve të planifikuara për dy vitet e para të implementimit të Projektit, të cilat gjithashtu mund të kenë ndikim në kohën e zbatimit të angazhimeve të Kosovës në Reformën e Administratës Publike. Për shkak të këtyre problemeve në fillimin e zbatimit të projektit, konsiderohet se do të ketë vonesa në finalizimin e projektit, prandaj është bërë një ndryshim marrëveshjeje në shkurt 2017, ku palët e kontraktuara me kërkesë të Qeverisë së Kosovës kanë zgjatur periudhën e aktivitetit deri më 31 dhjetor 2020.

Aktiviteti i parë i Projektit, i planifikuar për periudhën janar-gusht të vitit 2016, ishte vonuar. Qëllimi i këtij aktiviteti ishte të analizohej procesi i zhvillimit të politikave të Koncept Dokumenteve, i cili duhet të shërbejë si një input bazë për dizajnin dhe planin e mbështetjes specifike të Projektit që do të pasojë gjatë Implementimit. Përveç vonesës, gjatë periudhës kohore për të cilën janë planifikuar këto aktivitete, stafi i EAGj i Projektit nuk ishte rekrutuar me kohë, dhe si pasojë e kësaj vonese, projekti nuk ishte në gjendje të ofrojë analiza siç është paraparë sipas marrëveshjes. Këto

mangësi fillestare në planifikim mund të përbëjnë një rrezik për efektivitetin e implementimit të Projektit.

3.1.2 Bashkëveprimi me aktivitetet tjera zhvillimore dhe me donatorë në fazën e dizajnit

Qeveria duhet të sigurojë që fondet e donatorëve kanalizohen siç duhet kundrejt nevojave të tyre dhe të sigurojnë që të mos ketë mbivendosje. Në Kosovë ekzistojnë shumë donatorë nga bashkësia ndërkombëtare që ndihmojnë në projekte të ndryshme të ngritjes së kapaciteteve dhe i shton barrë shtesë përfituesve për të koordinuar këtë ndihmë.

Konsultimet me mjedisin dhe me palët e ndryshme të interesit kanë përfunduar gjatë fazës fillestare të dizajnit të Projektit, megjithatë, kjo përpjekje duket se nuk ka qenë plotësisht gjithëpërfshirëse me të gjithë përfituesit e synuar. Bazuar në intervistat me Menaxherin Ekzekutiv të OJQ-së KCSF¹¹ dhe Drejtorin e Programit për Huluntim dhe Avokim, ata nuk janë konsultuar kur është dizajnuar Projekti. Sipas udhëheqësit të Projektit, gjatë procesit të dizajnit, Projekti ka komunikuar dhe i ka koordinuar aktivitetet me donatorë të tjerë dhe me palët përkatëse të interesit dhe nuk është gjetur asnjë shenjë e ndonjë mbivendosjeje ose dyfishimi të aktiviteteve. Megjithatë, përgjegjësia për rreziqe të tilla është në duart e përfituesve, pra Qeverisë, departamenteve dhe ministrive. Në emër të Projektit, prania e madhe e iniciativave të tjera të zhvillimit kërkon përpjekje shtesë të koordinimit.

Një aktivitet i rëndësishëm zhvillimor që aktualisht është duke u zhvilluar dhe përkon ngushtë me Projektin, është futja e një platforme online për koordinimin e procesit të bërjes së politikave me shoqërinë civile. Kjo financohet nga BE dhe menaxhohet në kuadër të Departamentit për Qeverisje të Mirë, i cili është pronar i platformës dhe përgjegjës për menaxhimin e tij. Platforma ofron një pasqyrë të të gjitha proceseve në vazhdim e sipër të politikave dhe legjislacionit që janë duke u zhvilluar, i dizajnuar në aso mënyre që të lehtësoj komunikimin efikas midis shoqërisë civile dhe qeverisë. OJQ-të kanë qasje në platformë dhe mund ta përdorin për t'i komunikuar idetë ose komentet e tyre për qeverinë.

Një aktivitet tjetër është duke u zhvilluar në Ministrinë e Integritimit Evropian (MIE). Sipas intervistës me Sekretarin e Përgjithshëm të MIE, Qeveria e Kosovës ka nënshkruar një marrëveshje të përbashkët me Qeverinë e Norvegjisë dhe Qeverinë e Luksemburgut për të ofruar asistencë në ngritjen e kapaciteteve të Institucioneve Qeveritare për implementimin e MSA-së. Sekretari i Përgjithshëm i sapoemëruar i MIE-së nuk mund të konfirmojë nëse ka shenja të mbivendosjes ose dyfishimit të aktiviteteve me Projektin në ZKM, për faktin se ai nuk ishte i informuar me kohë për ekzistencën e Projektit. Në rast se do të ketë mbivendosje të projekteve të donatorëve, kjo mund të sjellë dyfishimin e aktiviteteve për të njëjtin proces dhe gjithashtu mos efikasitet në shfrytëzimin e fondeve të dedikuara për ngritjen e kapaciteteve.

¹¹ KCSF është një OJQ që mbështet zhvillimin e shoqërisë civile dhe iniciativat që promovojnë një kulturë demokratike dhe që u përgjigjen nevojave socio-ekonomike në Kosovë. KCSF gjithashtu shërben si një qendër për 14 OJQ-ë të tjera që kanë ekspertizë në fusha të caktuara të monitorimit dhe zhvillimit të politikave.

3.2 Implementimi i Projektit

Ky auditim është një vlerësim afatmesëm i cili i mbulon rezultatet e arritura deri tani, duke shikuar se si janë arritur këto rezultate dhe si kanë ndikuar ato tek përfituesit. Të gjeturat në lidhje me implementimin e Projektit në punën e drejtpërdrejtë me ZKM-në janë pjesa më e rëndësishme e vlerësimit, sepse kjo punë prek të gjithë përfituesit e tjerë në një gamë më të gjerë. Këto gjetje kryesisht bazohen në intervista të drejtpërdrejta me stafin dhe në rishikimin e dokumentacionit të Projektit.

Të gjeturat në lidhje me ministritë e linjës dhe OJQ-të bazohen kryesisht në anketa dhe në disa intervista, dhe kryesisht tregojnë kënaqësitë e përfituesve me rezultatin e Projektit, duke dhënë disa indikacione fillestare lidhur me efektivitetin e Projektit që mund të matet në një fazë të mëvonshme. Faktet e marra përmes anketave përdoren aty ku është e nevojshme për të ofruar një pamje të përgjithshme, ndërsa një përshkrim i hollësishëm i metodologjisë së anketave paraqitet në shtojca.

3.2.1 Rezultatet substanciale afatmesme të Projektit janë arritur

Që nga fillimi i tij në vitin 2016, Projekti ka arritur tashmë rezultate substanciale duke i kontribuar zhvillimit të kapaciteteve brenda Qeverisë. Dokumentet e finalizuara u janë shpërndarë të gjitha ministrive të linjës dhe ato gjithashtu janë bërë publike në faqen e internetit të ZKM-së. Rezultatet kryesore që janë arritur nga Projekti deri tani janë:

- Udhëzimet dhe Manuali për Zhvillimin e Koncept Dokumenteve (KD-ve);
- Strategjia për Rregullim më të Mirë, përfshirë Planin e Veprimit dhe matjen e Treguesve;
- Manuali për Modelin e Kostimit Standard – Matja dhe zvogëlimi i barrës administrative;
- Koncept Dokumenti për përmirësim të planifikimit dhe monitorimit;
- Koncept Dokumenti dhe Rregullorja për Shërbimin për Komunikim Qeveritar;

Udhëzimet dhe Manuali për zhvillimin e KD-ve janë një nga produktet më të rëndësishme të Projektit deri më tani, pasi ato prekin thelbin e të gjitha rezultateve të pritshme të Projektit. Sipas rezultateve të anketës, institucioneve të përfshira në procesin e krijimit të KD-ve u duken udhëzimet dhe manuali të dobishëm dhe të përfitues, dhe në përgjithësi janë të kënaqur me këtë rezultat.

Udhëzimet dhe Manuali i kanë specifikuar dhe sqaruar edhe më tej kërkesat ekzistuese procedurale dhe analitike për hartimin e KD-ve dhe përfshijnë disa elemente të reja për hartimin e KD-ve: testi i NVM-ve në përputhje me zbatimin e Aktit për Biznese të Vogla; Modeli i Kostimit Standard për të adresuar çështjen e kostove të tepërta rregullatore dhe ngarkesave administrative, veçanërisht për NVM-të; Analiza për Barazinë Gjinore, Analiza e Barazisë Sociale (ABS) dhe Vlerësimi i Ndikimit të Rinjëve për të adresuar dhe integruar më mirë të drejtat e pakicave dhe grupeve specifike në strategji dhe legjislacion. Nëpunësit civilë që punojnë me KD-ë u janë nënshtruar trajnimeve se si të përdorin materialet e reja udhëzuese.

3.2.2 Mbështetja e dhënë për ZKM

Sipas raporteve të aktiviteteve të Projektit, dhe krahasimi i tyre kundrejt planit të projektit, Projekti kryesisht po zbatohet në përputhje me planin. Janë raportuar vonesa të vogla dhe arsytimi pas kësaj është dhënë në raporte.

Janë duke u organizuar aktivitete të ndryshme të Projektit, siç janë trajnimet për zbatimin e Udhëzuesit / Manualit të ri për hartimin e KD-ve, punëtori për grupe punuese për hartimin e KD-ve, takime të veçanta me grupet punuese të ministrive, takime publike, bashkëpunime rajonale, vizita studimore etj. Në tabelën në vijim, është dhënë një pasqyrë më e detajuar e implementimit të Projektit dhe pjesëmarrja e departamenteve të ndryshme, duke treguar listën dhe numrin total të aktiviteteve të kryera, e ndjekur nga numri i aktiviteteve ku çdo departament i ZKM ka marrë pjesë:

Tabela 3. Aktivitetet e projektit dhe pjesëmarrja e departamenteve të ndryshme:

Aktiviteti	Aktiviteti TOTAL	Sekretariati Koordinues i Qeverisë	Zyra për Planifikim Strategjik	Zyra Ligjore	Departamenti i MP dhe Komunikimit	Qeverisja e Mirë	Agjencia Gjinore
Punëtori	48	35	19	14	21	5	1
Trajnim	8	8	2	2	6	1	1
Udhëtim studimor	6	6	5	5	5	1	0
Rajonal	3	3	0	1	0	0	0
EAGj	5	2	1	1	1	0	0
EASh	7	7	0	0	0	0	0

Burimi: Të dhënat nga raportet e aktiviteteve të Projektit të përpiluara nga ekipi i auditimit

Duket se ka çekuilibre të caktuara në nivelin e përfshirjes në aktivitetet e Projektit nga departamente të ndryshme. Sipas të dhënave të aktivitetit të paraqitur në tablat 3 dhe 4, si dhe sipas një sërë intervistash të zhvilluara, disa departamente të qeverisë nuk kanë pjesëmarrje të barabartë në aktivitetet e Projektit. Në mënyrë të veçantë, udhëheqësi i Departamentit për Marrëdhënie me Publikun (PR) dhe Komunikimit theksoi se Projekti nuk ka arritur të përfshijë plotësisht stafin e Komunikimit në aktivitetet e Projektit. Deklarata të ngjashme janë dhënë edhe nga të intervistuar tjerë.

Ekzistojnë gjithashtu aktivitete të nën-shfrytëzuara. Për shembull, bazuar në analizën tonë, mbështetja e EASh është shfrytëzuar vetëm në një nivel prej rreth 50% të ditëve të planifikuara të kësaj asistence specifike. Bazuar në Raportin Fillestar - Pjesa teknike, Projekti Sida parashikon deri në 75 ditë në vit mbështetje nga EASh, në përputhje me nevojat specifike. Gjatë dy viteve të para të punës, Projekti i ka punësuar shtatë (7) EASh për një total prej 77 ditëve pune.

Sipas intervistave me stafin e Projektit, të gjitha kërkesat për aktivitete të parashtruara nga departamentet e ZKM-së janë përmbushur nga Projekti, ndërsa shpjegimi për këtë çekuilibrim të dukshëm është se, në bazë të rolit të tyre në ZKM dhe në strukturën qeveritare, departamentet e

ndryshme kanë nevoja të ndryshme për zhvillim dhe numër të ndryshëm të stafit që duhet të marrin pjesë në aktivitetet e Projektit.

Një shqetësim për këto çekuilibre të dukshme mund të jetë rrezik i mundshëm për efektivitetin dhe qëndrueshmërinë e përgjithshme të Projektit, sepse zhvillimi i kapaciteteve gjithëpërfshirëse duhet të përfshijë barabartë të gjitha palët dhe të mundësojë që të gjithë mekanizmat e qeverisë të funksionojnë "si një". Kjo tregon që palët përfituese (departamentet) i kanë shprehur shqetësimet e tyre për këtë çështje, megjithatë, në këtë fazë të implementimit të Projektit, ende është herët të arrihet ndonjë konkluzion për këtë çështje.

3.2.3 Rreziqet e qëndrueshmërisë

Projekti duhet të ketë resurse të mjaftueshme të alokuara për stafin, hapësira për zyre, buxheti etj., për të siguruar qëndrueshmëri, duke siguruar që procesi i zhvilluar përmes implementimit të Projektit do të funksionojë edhe pas përfundimit të Projektit të Sida. Megjithatë, kur bëhet fjalë për qëndrueshmërinë e rezultateve të Projektit, ka disa indikator për shqetësim.

Aktivitetet e kryera nga Projekti janë më të fokusuar në analizën e politikave, analizën e ndikimit, etj., e cila është mbushja aktuale e boshllëqeve, në vend të zhvillimit të kapaciteteve për të kryer analiza të tilla brenda qeverisë. Shumica e aktiviteteve të kryera nga EAGj dhe EASh duket të jenë të përqendruar në mbështetjen e analizës së politikave dhe legjislacionit që janë duke u zhvilluar. Bazuar në intervistat me EAGj-të e Sida, aktiviteti i Projektit është kryesisht i fokusuar në komentimin e KD-ve dhe projekt-politikave tjera si një ekspertizë direkte. Në veçanti, EAGj-të janë të përfshirë drejtpërsëdrejti në analizën e ndikimit ekonomik, zhvillimin e komunikimit, planifikimin strategjik, etj., megjithatë, kapacitetet për një analizë të tillë nuk janë duke u zhvilluar në kuadër të ZKM-së, përveç tetë (8) trajnimeve të kryera nga Projekti dhe gjashtë (6) vizitave studimore.

Sipas intervistave me stafin e Projektit, mungojnë ekspertët në fushën e ekonometrisë, shkencës për hulumtime sociale dhe të ngjashme, të cilat mund t'i ofrojnë mbështetje qeverisë me analizën e duhur kur zhvillohen politikat. Ekspertët e Sida për kostimin dhe analizën e ndikimit ekonomik, komunikimin me publikun dhe ekspertin për planifikimin strategjik kanë identifikuar se një numër i kufizuar metodologjik janë implementuar në drejtim të zhvillimit të kapaciteteve dhe ngritjes së kapaciteteve të tilla, si: Punëtoritë, Trajnimi i vazhdueshëm profesional dhe metodologji të tjera me zyrtarë të ministrisë së linjës. Ka shqetësime se procesi mund të mos vazhdojë kur Projekti të përfundojë mandatin e tij në vitin 2020, duke pasur parasysh se kapacitetet vendore nuk janë zhvilluar në atë nivel që të vazhdojnë në mënyrë të pavarur.

Megjithatë ka fusha ku Projekti kontribuon fuqishëm në zhvillimin e qëndrueshëm. Që nga fillimi i Projektit në gjysmën e dytë të vitit 2016, ai arriti të hartojë Udhëzuesin dhe Manualin për hartimin e KD-së, materialeve të ndryshme trajnuese për ministritë, Strategjinë për Rregullim më të Mirë, Manualin e Kostimit Standard dhe rregulloren e rishikuar për komunikimin qeveritar. Besohet se këto dokumente në fund do të jenë një mbështetje e madhe për institucionet e përfshira në proceset e bërjes së politikave dhe legjislacionit.

Pas punës në terren të auditimit, Projekti ka informuar auditorët lidhur me rekrutimin e dhjetë (10) anëtarë të ri të stafit nga ana e ZKM-së, gjë që është një aktivitet i cili është i lidhur direkt me qëndrueshmërinë e Projektit.

3.2.4 Mbështetja dhënë ministrive të linjës

Mbështetjen kryesore që Projekti u ofron ministrive të linjës është në fushën e zhvillimit të politikave (përkrahja prej eksperti në proceset e bërjes së politikave) dhe në ngritjen e kapaciteteve (organizimi i takimeve të grupeve të punës dhe trajnimi i stafit të ministrive të linjës). Kjo mbështetje koordinohet përmes SKQ dhe kryhet përmes zyrave relevante të ZKM-së ku ekspertët janë të stacionuar.

Ministritë e linjës kërkojnë asistencë nga Projekti përmes dokumenteve të shkruara, që i dorëzohen SKQ-së. Megjithatë, SKQ nuk ka raporte të shkruara të përmbledhura për kërkesat e marra nga ministritë e linjës dhe as nuk ka raporte të përmbledhura të shkruara për kërkesat e proceduara tek Projekti. Nuk ka një proces formal për vlerësimin e kërkesave nga ministritë apo proces të përzgjedhjes, pavarësisht nëse është trajnim, punëtori, vizitë studimore apo diçka tjetër. Kërkesat e ministrive vijnë kryesisht në lidhje me organizimin e punëtorive dhe takimeve publike gjatë procesit të përgatitjes së KD-ve. Këto kërkesa zakonisht vlerësohen së pari nga menaxhmenti i Projektit deri te nënshkrimi përfundimtar nga Sekretari i Përgjithshëm. Bazuar në intervistat me zyrtarët e Projektit, nuk ka proces përzgjedhjeje për kërkesat që vijnë nga ministritë e linjës dhe nuk ka dëshmi të kërkesave që janë refuzuar. Megjithatë, bazuar në intervistën me Drejtorin eZPS-së, një kërkesë për asistencë u refuzua nga Projekti, ndërsa arsyetimi për këtë refuzim ishte i pranueshëm nga Drejtori i ZPS-së. Auditorët nuk kanë mundur të gjejnë ndonjë dëshmi në bazën e të dhënave të Projektit për refuzimin e kësaj kërkesë ose arsytet për refuzim.

Është edhe një mënyrë tjetër e ofrimit të mbështetjes për hartimin e KD-ve përmes asistencës teknike/ekspertëve afatshkurtër nga fusha përkatëse dhe me ekspertizë specifike, por sipas intervistës me zëvendës udhëheqësin e Projektit, asnjë ministri nuk ka kërkuar ndihmë të tillë deri më tani. Mungesa e një procesi për përzgjedhjen e kërkesave bazuar në analiza mund të çojë në një situatë ku nuk do të shfrytëzohen plotësisht ekspertët e Projektit në fushën më të rëndësishme të ekspertizës së tyre, por gjithashtu mund të çojë në mos shfrytëzimin e të gjitha mjeteve të asistencës.

Tabela në vijim paraqet aktivitetet e Projektit drejtuar ministrive të linjës dhe tregon nivelin e pjesëmarrjes së tyre. Në anën e majtë janë shënuar aktivitete të ndryshme të Projektit, pasuar nga numri i përgjithshëm i aktiviteteve të kryera. Secila kolonë përfaqëson një nga 21 ministritë dhe pjesëmarrjen e tyre në këtë aktivitet të veçantë:

Tabela 4. Aktivitetet e Projektit sipas ministrive

Aktiviteti	TOTAL	MASHT	MSH	MF	MIE	MAP	MTI	MPMS	MAPH	MAPL	MED	MFSK	MEA	MPB	MKRS	MINF	MeD	M.DIAS	MRK	MBPZHR
Punëtori	48	7	8	17	14	16	16	12	14	13	10	11	5	12	9	8	18	3	5	11
Trajnim	8	1	3	4	0	4	4	2	2	5	4	5	0	4	3	3	1	0	1	3
Udhëtime studimore	6	0	0	1	4	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0
Rajonal	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Burimi: Të dhënat janë marr nga baza e të dhënave e projektit Sida

Kjo tabelë tregon një pamje të ngjashme si në rastin e departamenteve të ZKM-së të përmendura në 3.2.1, ku ka disa çekuilibre të dukshme në nivelin e pjesëmarrjes nga ministrinë e linjës në aktivitete të ndryshme të Projektit. Megjithatë, sipas anketës me të gjitha 21 ministrat e linjës të paraqitura, ministrinë kanë një përgjigje relativisht pozitive në lidhje me bashkëpunimin me Projektin dhe mbështetjen e ofruar, dhe duket se këto çekuilibre janë vetëm rezultat i nevojave të ndryshme.

Nga anketa e zhvilluar (Tabela 5) por edhe nga intervistat me disa zyrtarë të lartë të ministrive, kemi mësuar se në disa raste ata nuk janë informuar për asistencën e ofruar nga Projekti.

Tabela në vijim paraqet pyetjet e parashtruara në anketë dhe një përgjigje mesatare nga ministrinë e linjës (më shumë detaje mbi anketën janë paraqitur në shtojcën 3).

Tabela 5. Anketa me ministrinë

Pyetja	Po
A keni pasur mundësi t'i komunikoni sugjerimet tuaja në lidhje me Mekanizmin e Zhvillimit të Politikave me Projektin dhe a janë marrë parasysh sugjerimet tuaja?	3.2
Sa jeni të kënaqur me mbështetjen e ofruar nga Projekti në procesin e bërjes së politikave?	3.4
A mendoni se Instruksionet e reja dhe Manuali i kontribuojnë qëllimit të tyre?	3.5
Sa jeni të kënaqur me konsultimet gjatë hartimit /përditësimit të Udhëzimeve dhe Manualit të Zhvillimit të Politikave?	3.3
Totali i mesatares:	3.5

Burimi: Rezultatet e përmbledhura të anketës, zhvilluar nga ZKAK me përfituesit e projektit

Në shkallën nga 1 deri në 4, rezultati mesatar i përgjithshëm është 3.5, që paraqet një nivel të përgjithshëm të lartë të përmbushjes me projektin nga ministrinë e linjës. Në përgjithësi, ministrinë e linjës janë relativisht të kënaqura me ndërveprimin e tyre me Projektin, me mbështetjen dhe me konsultimet e ofruara. Për çdo grup pune janë organizuar punëtori për hartimin e KD-ve. Gjatë hartimit të KD-së, fillimisht janë organizuar trajnime për hartimin e KD-ve, dhe në fazën e hartimit të tyre, janë mbajtur edhe punëtori për grupe punuese, takime publike dhe takime të veçanta pune

me ministritë e linjës. Sipas përgjigjes në anketë, kjo mënyrë e punës duket se ka qenë efikase dhe ka dhënë një ndikim pozitiv.

Sipas shumicës së përgjigjeve nga anketa, udhëzimet dhe manualët e sapo zhvilluara do t'i kontribuojnë qëllimeve të tyre. Kjo është konfirmuar edhe gjatë intervistave të zhvilluara nga ekipi i auditimit. Të gjitha institucionet relevante janë përfshirë gjatë hartimit të udhëzimeve, dhe duket se kjo ka qenë një qasje efikase.

3.2.5 Mbështetja dhe bashkëpunimi me OJQ-ë

Transparenca është një nga aspektet kryesore që kontribuon në rritjen e llogaridhënies dhe si rezultat i kësaj, rritjes së performancës në administratën publike. Pra, konsultimet publike shërbejnë për të rritur transparencën dhe llogaridhënien në administratën publike dhe ndikon drejtpërdrejt në cilësinë e politikave dhe vendimeve të institucioneve dhe si rezultat i kësaj, rrit shkallën e zbatimit të tyre. Procesi i konsultimit publik, i koordinuar dhe i monitoruar nga Zyra për Qeverisje të Mirë, ndikon drejtpërsëdrejti në avancimin e reformës së administratës publike në Kosovë dhe në përmbushjen e obligimeve të Qeverisë për procesin e integritetit, veçanërisht në arritjen e objektivave dhe treguesve të përfshirë në mbështetje sektoriale të buxhetit, ofruar nga Komisioni Evropian. Në kontekst të përmbushjes së detyrimeve nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA), konsultimet me publikun dhe pjesëmarrja e shoqërisë civile në procesin e bërjes së politikave janë parakushte thelbësore për të siguruar një reformë efektive të administratës publike (RAP), por gjithashtu kanë një ndikim pozitiv në qëndrueshmërinë e reformave në të gjitha fushat tjera.

Objektivi kryesor i Projektit është ngritja e kapaciteteve brenda institucioneve qeveritare për një zhvillim efektiv të politikave, dhe përfituesit kryesorë të këtij Projekti janë ZKM (me departamentet e tij) dhe ministritë e linjës, ndërsa shoqëria civile dhe qytetarët janë përfituesit dytësor. Qëllimi kryesor është të zhvillohen praktikat e punës për zhvillimin e politikave në të cilat ministritë e linjës aplikojnë konsultime, analiza të të dhënave dhe hulumtime në mënyrë që të zhvillohen politika më të mira dhe ndërhyrje në politika siç janë ligjet. Shkalla e përfshirjes së publikut në hartimin e politikave qeveritare në Kosovë që nga viti 2017 bazohet në rregulloren për standardet minimale të komunikimit¹². Gjatë procesit të hartimit të KD-ve, përfaqësuesit e shoqërisë civile shpesh përfshihen në grupet punuese të ministrive¹³. Projekti gjithashtu u ofron mbështetje ministrive të linjës bazuar në kërkesën e tyre për organizimin e takimeve publike dhe aktiviteteve të konsultimit.

Tabela e mëposhtme tregon rezultatet e anketës me OJQ-ë.

¹² Rregullorja (QRK) Nr. 05/2016 mbi standardet minimale për procesin e konsultimit publik.

¹³ Sipas një raporti të ZQM-së, publikuar në mars të vitit 2018, një numër prej 711 OJQ-ve kanë marrë mbështetje financiare nga ministritë e linjës gjatë vitit 2016, ndërsa që ky numër ka rënë në 594 gjatë vitit 2017. Sipas të njëjtit raport, numri i OJQ-ve që kanë marrë ndihmë financiare nga komunat është më i lartë se numri që ka marrë asistencë financiare nga ministritë, ndërkohë që shuma total përmblendhës për këto dy vite ishte rreth 30 milionë €.

Tabela 6. Rezultatet e anketës të pranuar nga 8 OJQ-ë

Pyetja	Po	Jo
A ju kanë ftuar Zyra e Kryeministrit (ZKM) apo e ministrive të linjës të merrni pjesë në procesin e bërjes së politikave?	4	4
A ka organizata juaj sugjerime për Qeverinë / ministrinë lidhur me bërjen e politikave në Kosovë?	8	0
A keni pasur mundësi t'i komunikoni sugjerimet tuaja me ministrinë përgjegjëse / qeverinë?	8	0
Si do ta vlerësonit rrjedhën e komunikimit me Qeverinë (ju lutem vlerësoni 1-4)	2.2	
A janë marrë sugjerimet tuaja parasysh lidhur me bërjen e politikës?	6	2
Si do të vlerësonit ndikimin e sugjerimeve tuaja në versionin final të politikës / politikave ju lutem vlerësoni 1-4)	2.5	
A keni ndonjë koment që do të donit ta ndani me auditorët lidhur me procesin e bërjes së politikave në Kosovë?	6	2

Burimi: Rezultate e përmbledhura të anketës së zhvilluar nga ZKAK me OJQ-ë

ZKAK ka zhvilluar një anketë (Shtojca 4) me një numër prej 230 OJQ-ve të listuar në CiviKos¹⁴, platformë kjo për organizatat e shoqërisë civile (OSHC) në Kosovë. Platforma CiviKos është një nismë e OShC-ve në Kosovë që ka filluar në fillim të vitit 2007, me qëllim krijimin dhe mundësimin e mjedisit dhe bashkëpunimit të sektorit formal të shoqërisë civile dhe Qeverisë së Kosovës. Anketa u krye me një listë tjetër prej 12 OJQ-ve, të cilat në fushën e tyre të ekspertizës kanë përfshirë zhvillimin e politikave dhe administratën publike. Megjithatë, përgjigja ndaj anketës të ZKAK nga këto organizata ishte shumë e ulët, duke marrë vetëm 8 përgjigje në anketë, ndërsa rreth 30 e-mail të listuar në listën e anëtarëve të platformës CiviKos, nuk ishin funksionale. Anketa u dërgua përmes email-it, metodologji kjo e cila aplikohet për matjen e nivelit të komunikimit dhe bashkëpunimin e Qeverisë me Shoqërinë Civile. Kjo anketë përmbante pesë (5) pyetje, dy prej të cilave kërkojnë përgjigje me një vlerësim prej 1 deri në 4 për punën e Qeverisë. Responentëve në anketë u është dhënë mundësia për komente shtesë nëse dëshirojnë të ndajnë me auditorët lidhur me bashkëpunimin me Qeverinë në fushën e procesit të bërjes së politikave.

Numri i responentëve që i janë përgjigjur anketës (8 nga 242) tregon një indikacion të një interesi shumë të ulët nga OShC-të që të marrin pjesë në përmirësimin e procesit të bërjes së politikave në Kosovë. Lidhur me të gjitha pesë pyetjet, në përgjithësi është pranuar vlerësim i ulët për procesin e bërjes së politikave, duke filluar nga pyetja e parë që tregon se vetëm 50% e responentëve janë përgjigjur pozitivisht në ftesën e Zyrës së Kryeministrit (ZKM) ose ministrive të linjës për të marrë pjesë në procesin e bërjes së politikave. Të gjithë responentët janë përgjigjur se kanë pasur mundësinë t'i komunikojnë sugjerimet e tyre në ministrinë përgjegjëse/qeveri lidhur me bërjen e politikave në Kosovë dhe kanë përmendur se cilat mundësi kanë përdorur, por ndikimi i sugjerimeve të tyre në versionin përfundimtar të politikës përkatëse u vlerësua më një rezultat mesatar të 2.5 nga një shkallë prej 1-4. Vetëm dy nga tetë të anketuar ose 25% të tyre kanë deklaruar se sugjerimet e tyre lidhur me bërjen e politikave janë marrë parasysh.

¹⁴ <http://www.civikos.net/en/members>

Një gjetje interesante e bazuar në raportin e KCSF¹⁵ është se, që nga futja në funksion e platformës elektronike, sasia e konsultimeve dhe inputeve nga OJQ-të e Kosovës në të vërtetë ka rënë. Para vitit 2016, kur u prezantua platforma, personat përgjegjës për hartimin e politikave dhe legjislacionit në departamentet qeveritare dhe ministrinë kontaktonin drejtpërdrejtë OJQ-të dhe u komuniknin inputet ose komentet e tyre mbi dokumentet që prodhoheshin. Që nga futja e platformës, OJQ-të pritet të kenë një qasje më proaktive dhe vetë të dalin online dhe të komentojnë dokumentet për të cilat janë të interesuar.

Gjetjet lidhur me përfshirjen e OJQ-ve duhet të respektohen në dritën e rëndësisë së transparencës si një nga aspektet kryesore që kontribuon në rritjen e llogaridhënies dhe rritjen e performancës së administratës publike. Prandaj, konsultimet publike ndikojnë drejtpërsëdrejti në cilësinë e politikave dhe vendimeve të institucioneve dhe, si rezultat, rritin shkallën e implementimit të tyre.

3.3 Bashkëpunimi i Projektit me institucione

3.3.1 Mangësitë në komunikim

Një proces i mirë dhe i vazhdueshëm i komunikimit me të gjitha palët e interesit do të mundësonte që Projekti të arrinte objektivat e përcaktuara në marrëveshje. Auditimi ka zbuluar se funksioni i komunikimit në kuadër të Projektit, si dhe fusha e veprimtarisë e zhvillimit të funksioneve të komunikimit brenda qeverisë është një fushë që mbart rrezikun më të lartë për efektivitetin e Projektit dhe ka hapësirë për përmirësim tashmë në këtë periudhë afatmesme të Projektit.

Marrëveshja e Projektit u vendos në bazë të konsultimeve me përfituesit e synuar, por nuk vendosi proces të rregullt të komunikimit interaktiv me të gjithë përfituesit e synuar gjatë fazës së implementimit. Për të arritur rezultatet më të mira, Projekti u hartua duke u konsultuar me të gjitha palët e interesit dhe duke marrë parasysh të gjitha sugjerimet e marra. Kjo është përfunduar me kujdes gjatë fazës fillestare të dizajnit të Projektit, megjithatë, gjatë fazës së implementimit, ka hapësirë për zhvillim të mëtejshëm të kanaleve të komunikimit interaktiv dhe praktikave të rregullta të komunikimit me të gjithë palët relevante të interesit.

Sipas intervistave, ka indikacione se Sekretariati i ZKM-së nuk ka qenë plotësisht aktiv në promovimin e Projektit brenda qeverisë, gjë që gjithashtu kishte një efekt negativ në sektorin e gjerë të shoqërisë civile. Nga anketa e zhvilluar (i paraqitur në seksionin 3.2.4), tre nga 21 ministrinë e linjës (Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Punëve të Brendshme dhe Ministria e Diasporës) u përgjigjën se nuk kishin ndonjë përfitim nga Projekti fare. Dy Sekretarët e Përgjithshëm të ministrive, të intervistuar (Ministria e Financave dhe Ministria e Integritimit Evropian) nuk ishin as të vetëdijshëm për ekzistencën e Projektit, edhe pse zyrtarët e tyre kishin marrë pjesë në disa nga aktivitetet e projektit.

Një përgjigje e tillë negative nga këto pesë ministri tregon se gati një e katërta e të gjitha ministrive të linjës nuk kishin informacion të mjaftueshëm për Projektin. Si rezultat i mungesës së informatave të qarta dhe koherente për rolin dhe objektivat e Projektit, si dhe për gamën e aktiviteteve që mund

¹⁵ Indeksi për Shoqërinë Civile në Kosovë 2016,2018

t'i përfitonin, ministritë po përballen me vështirësi për të kuptuar se çfarë ndihme mund të kërkohej nga Projekti. Gjatë intervistës me drejtorin e Agjencisë për Barazi Gjinore (ABGJ) të ZKM-së, është thënë se kjo agjenci nuk ka informacion të mjaftueshëm dhe të qartë se cili është roli dhe çfarë mund të përfitohet nga Projekti. Si pasojë e informacionit të pamjaftueshëm dhe të paqartë, ABGJ kishte shumë pak kërkesa për mbështetje nga Projekti, ndërsa në ndërkohë po merr ndihmë të drejtpërdrejtë nga një tjetër Projekt 'CPM-international'.

SKQ dhe Menaxhmenti i Projektit konsiderojnë se komunikimi - koordinimi i aktiviteteve është i mjaftueshëm dhe se të gjithë janë duke u informuar në mbledhjet e rregullta të Sekretarëve të Përgjithshëm dhe njofton për mundësinë për të përfituar nga Projekti. Megjithatë, siç mund të shihet, ky mendim nuk ndahet plotësisht nga të gjithë. Mos zhvillimi i një qasjeje proaktive me përfituesit e synuar paralelisht me koordinimin nga SKQ mund të çojë në informimin e pamjaftueshëm të disa prej ministrive të linjës për Projektin dhe për pasojë ata nuk do ta marrin në konsideratë mundësinë e përfitimit nga asistenca e ekspertëve për zhvillimin e kapaciteteve të tyre.

Ky informacion i pamjaftueshëm nga ministritë e linjës për Projektin mund të ketë ardhur pjesërisht si pasojë e ndryshimeve strukturore brenda strukturës së Qeverisë dhe gjithashtu për shkak të ndryshimeve brenda menaxhimit të ministrive të veçanta, por edhe për shkak të dizajnit të sistemit të komunikimit në marrëveshjen e përgjithshme me Sida.

Aktivitetet e Projektit në fushën e komunikimit zhvillohen në bazë të obligimeve që dalin nga korniza logjike e Projektit dhe nga Plani i Veprimit për Strategjinë për Rregullim më të Mirë 2.0 për Kosovën 2017-2021, si dhe Plani i Veprimit të Koncept Dokumentit për Shërbimin e Komunikimit Qeveritar. Roli i zyrtarëve të komunikimit është gjithashtu komunikimi i konsultimeve publike të aplikuara, prandaj, sipas rregullores mbi standardet minimale për konsultim publik dhe sipas udhëzimeve të reja ofrojnë shërbim për një përfshirje të gjerë të palëve të interesit dhe publikut në bërjen e politikave. Për të arritur qëllimet dhe objektivat e tij, Projekti në ZKM ka organizuar aktivitete të ndryshme të ngritjes së kapaciteteve si trajnimi për trajnerët (ToT) për komunikim politikash, ku janë certifikuar 21 trajnerë, trajnime dhe punëtori në këtë fushë. Përveç kësaj, gjatë punës për hartimin e KD-ve të ndryshme, pjesëmarrësve u shpjeguan rolin dhe rëndësinë e komunikimit me publikun në fazat e hershme të zhvillimit të politikave. Ekspertët e Projektit kanë këshilluar që të planifikojnë afate kohore për konsultime publike gjatë procesit të bërjes së politikave qeveritare si dhe të komunikojnë aktivitetet e konsultimit publik në mënyrë sa më efektive. Gjatë fazës së planifikimit të KD-ve, u mbajtën takime individuale me zyra të komunikimit në ministri, ndërsa gjatë zhvillimit të KD-ve u mbajtën edhe disa punëtori me shoqatat e gazetarëve, me mediat lokale dhe qendrore. Bazuar në një intervistë me ekspertin e Sida për komunikim, Projekti ka bashkëpunim të mirë me ZKP-në në fushën e komunikimit publik dhe ofrojnë ndihmë dhe përkrahje sipas nevojave dhe kërkesave të tyre. Projekti ka planin vjetor të punës dhe në bazë të tij, ZKP është informuar se çfarë ndihme mund të ofrohet. Projekti gjithashtu ka bashkëpunim të mirë me ZKP nga ministritë e linjës, meqë ato bashkëpunojnë dhe i bashkërendojnë aktivitetet me ta përmes ZKP të ZKM-së.

Bazuar në intervistat me menaxhmentin e ZKP, me mbështetjen e Projektit, rol më i madh i jepet komunikimit gjatë procesit të konsultimeve publike. Me mbështetjen e Projektit, komunikimi i politikave për herë të parë është përfshirë në dokumentet strategjike. Strategjia për Rregullim më të

Mirë 2.0 është hartuar me ndihmën e Projektit dhe një pjesë e veçantë e këtij dokumenti i kushtohet procesit të komunikimit të politikave respektivisht objektivës së përgjithshme 2: Komunikimi efektiv publik, konsultimi publik dhe pjesëmarrja e palëve të interesit. Bazuar në intervistat me menaxhmentin e ZKP, përgatitja e KD për komunikim me publikun bëhet me mbështetjen e drejtpërdrejtë të Projektit Sida. Eksperti i Projektit ka bërë shumicën e punës jo vetëm në hartimin e këtij dokumenti, por edhe në zhvillimin e procesit për konsultime të brendshme dhe me publikun, si edhe përgatitjen e planit të veprimit. Projekti gjithashtu ka ndihmuar në zhvillimin e kapaciteteve në fushën e komunikimit të politikave përmes organizimit të trajnimeve për udhëzime të reja dhe duke përfshirë zyrtarët e komunikimit në grupet punuese. Bazuar në rregulloren për standardet minimale për konsultim publik, faza e parë e konsultimeve duhet të bëhet kryesisht në grupet punuese dhe takimet publike me palët e interesit. Faza e dytë duhet të përfshijë konsultimet ndërinstucionale. Dhe faza e tretë duhet të përfshijë platformën elektronike ku secili ka mundësinë të japë komentet e tyre për një periudhë prej 15 – 60 ditë duke përfshirë palët e interesit si dhe publikun e gjerë, si dhe organizimin e punëtorive, takimeve individuale, takimeve grupore, konferencave për shtyp, etj. Në parim, konsultimet në fazën fillestare varen nga lloji dhe rëndësia e dokumentit që është nën konsultim me publikun. Është përgjegjësi e ministrive të sigurojnë që standardet minimale për konsultim të respektohen në fazën fillestare të hartimit/inicimit të politikave dhe duhet të sigurojnë përfshirjen e gjerë të palëve të interesit.

ZKP-të janë më të fokusuara në promovimin dhe informimin e publikut të gjerë në media në lidhje me aktivitetet e Kryeministrit ose ministrit përkatës dhe punën e tyre, duke përgatitur komunikata për shtyp dhe jo të komunikoj me publikun e gjerë mbi aktivitetet e Qeverisë, përfshirë punën për zhvillimin e politikës. Nuk ekzistojnë procedura dhe kanale të qarta të komunikimit dhe bashkërendimit ndërmjet ZKP në ZKM dhe zyrave të komunikimit publik nga ministritë e linjës. Qasja e ZKP-ve kah informimi në vend të komunikimit me publikun mund të çojë në një situatë pjesëmarrje të ultë të publikut në qeverisje në përgjithësi dhe në procesin e bërjes së politikave në veçanti.

3.4 Monitorimi i projektit, raportimi dhe përcjellja

Monitorimi dhe raportimi do të thotë informacion në kohën e duhur për rrjedhën e proceseve me të gjitha palët relevante të interesit të Projektit me qëllim të identifikimit të mangësive dhe marrjes së masave me kohë.

Projekti prodhon raporte të rregullta periodike dhe ato ia paraqet Grupit Drejtues¹⁶. ZKM dhe Projekti kanë krijuar një proces të prodhimit të raporteve të rregullta gjashtëmujore dhe vjetore. Këto raporte ofrojnë njohuri të mira në aktivitetet e zhvilluara dhe në rezultatet e arritura. Megjithatë, ekipi i auditimit nuk mundi të verifikojë se rreziqet e mundshme janë raportuar dhe trajtuar, dhe duket se nuk ka dëshmi për mësimet e nxjerra. Auditimi tregoi se ka boshllëqe të tilla si mungesa e komunikimit, vështirësitë me planifikim strategjik, raporte jo-gjithëpërfshirëse për kërkesat e pranuar për asistencë që duhet të përmbushen në këtë fushë. Megjithatë këto boshllëqe nuk janë përmendur në ndonjë raport të projektit.

ZKM dhe Projekti e kanë përditësuar planin e punës dhe buxhetet në baza vjetore siç është paraparë në dokumentin e Projektit. Megjithatë, monitorimi dhe raportimi nuk siguruan që të krijonin një qasje sistematike bazuar në rishikimet sistematike dhe nevojave të analizuara nga përfituesit e synuar për të identifikuar dhe reflektuar nevojat e vazhdueshme të përfituesve (ZKM dhe ministritë e linjës) veçanërisht në fushën e zhvillimit të kapaciteteve. Rishikimet vjetore të planeve të punës së Projektit në ZKM nuk janë bërë duke komunikuar drejtpërdrejtë dhe në mënyrë ndërvepruese me ministritë e linjës dhe me të gjitha departamentet në kuadër të ZKM drejt arritjes së rezultateve më të mira. Mekanizmat ekzistues të monitorimit dhe raportimit të krijuara nga ZKM nuk janë të mjaftueshme, dhe kështu e vështirësojnë monitorimin e progresit të arritur nga Projekti, dedikuar zhvillimit të kapaciteteve në fushën e zhvillimit të politikave.

Marrëveshja kornizë e Projektit në kuadër të ZKM-së deri në një farë shkallë është e përgjithësuar dhe produktet - shërbimet në disa fusha nuk janë përcaktuar qartë se deri në çfarë mase ekspertët duhet të fokusojnë punën e tyre, duke i orientuar aktivitetet drejt arritjes së objektivave specifike. Bazuar në këtë, raportimi në një shkallë të madhe është i përgjithësuar dhe mund të mos sigurojë siguri të plotë se zhvillimi i kapaciteteve si objektiv kryesor i Projektit do të arrihet. Si pasojë e lartpërmendurës, vlerësimi dhe gjurmimi i informacionit mbi aktivitetet e Projektit, për përfituesit përfundimtarë, është mjaft i vështirë. Kjo e bën të vështirë gjurmimin e progresit të procesit dhe për të siguar nëse qëllimet përfundimtare do të arrihen deri në fund të Projektit. Mungesa e verifikimit të vazhdueshëm të rezultateve në drejtim të zhvillimit të kapaciteteve në fushën e zhvillimit të politikave dhe mungesës së procesit të verifikimit drejt arritjes së këtyre rezultateve në terren mund të ballafaqoj ZKM-në me vështirësi thelbësore në fund të procesit.

¹⁶ Mbledhja e drejtorëve të ZKM-së përfshin Sekretarin e Përgjithshëm (kryesuesin) dhe drejtorët e SKQ, ZPS, ZL, ZQM dhe zyrat e tjera. Ky grup do të funksionojë si Grupi Drejtues dhe përfaqësuesit nga MIE, MF, MAP dhe ABGj do të ftohen kur çështjet të jenë relevante për ta, ndërsa Sida duhet të ftohet gjithmonë në këto takime.

3.5 Sfidat e përkohshme në procesin e vlerësimit të ndikimit nga udhëzuesi i vjetër në atë të ri

Gjatë procesit të auditimit dhe mbledhjes së të dhënave dhe informacionit të nevojshëm për t'iu përgjigjur pyetjeve të auditimit, ekipi i auditimit ka hasur në gjetje dhe observime të rëndësishme që ndihmojnë në kontekstualizimin e statusit të implementimit të Projektit dhe ofrojnë disa indikacione të rreziqeve për efektivitetin e tij të përgjithshëm. Këto sfida të përkohshme janë të pashmangshme në një proces të ndryshimit organizativ, dhe treguesi dhe përkufizimi i tyre në kohë mund të ndihmojnë të mbështesin veprimin korigjues.

Duke i prezantuar praktikatat e reja në procesin e legjislacionit dhe bërjes së politikave, duke i prezantuar Udhëzimet dhe Manualët e reja, Projekti po krijon ndryshime në atë se si institucionet veprojnë dhe punojnë me palë të ndryshme të interesit. Përveç aktiviteteve dhe rezultateve të këtij Projekti, po zhvillohen edhe aktivitete të tjera - si futja e platformës online për proceset e konsultimit - të cilat të gjithë duhet të harmonizohen me njëri tjetrin dhe me objektivat e përgjithshme të efikasitetit të qeverisë. Ndryshimet në zhvillim e këtyre projekteve paraqesin sfida të caktuara të përkohshme:

- **Harmonizimi me Acquis Communautaire**

Udhëzuesi i ri për hartimin e KD-ve ka sjellë njohuri të reja dhe analiza të nevojshme në zhvillimin e KD-ve në përputhje me Acquis Communautaire, të cilat nuk janë zbatuar në dokumentet e mëparshme. Gjatë periudhës deri në prill të vitit 2018, kur edhe u prezantuan Udhëzimi dhe Manual i ri, KD-të u hartuan në përputhje me udhëzimet e vjetra pa i aplikuar analizat e reja. Bazuar në intervistën me Udhëheqësin e Ekipit të Projektit, KD-të e hartuara sipas udhëzuesit të vjetër nuk mund të garantojë që përafrimi i synuar me Acquis të BE-së është kryer në mënyrë sistematike.

- **Jo të gjitha dokumentet publike u janë nënshtruar procesit të konsultimit publik**

Në bazë të raportit vjetor për vitin 2017 mbi Konsultimet Publike, procesi u ndoq nga 2104 pjesëmarrës, të cilët bënë 1119 komente përmes takimeve, grupeve të fokusit ose me shkrim. Gjysma e këtyre komenteve janë marrë plotësisht parasysh, një e gjashta është marrë pjesërisht parasysh, ndërsa pjesa e mbetur e tretë e komenteve nga këto konsultime publike konsiderohen se nuk janë marrë parasysh¹⁷. Bazuar në raportin vjetor për vitin 2017 mbi Konsultimet Publike, vlerësohet se gjysma e dokumenteve që kanë kaluar procesin e konsultimeve publike kanë përmbushur standardet minimale të parashikuara nga rregullorja dhe gjysma tjetër nuk i ka përmbushur standardet minimale të kërkuara.

Gjatë vitit 2017, konsultimet publike u aplikuan përmes platformës online në 245 dokumente apo 90% prej tyre u konsultuan. Në tabelën e mëposhtme është numri i dokumenteve që i janë nënshtruar konsultimit publik.

¹⁷ Raporti vjetor mbi Konsultimet Publike në Qeverinë e Republikës së Kosovës për vitin 2017

Tabela 7. Numri i përmbledhur i dokumenteve të publikuara për konsultime

Lloji i dokumenteve të konsultuara	KD	Projekt Ligje	Projekt Rregullore	Udhëzime Administrative	Dokumente strategjike	Plane Veprimi	Të tjera	Gjithsej
Numri i dokumenteve të konsultuara	25	40	46	92	9	4	5	221

Burimi: Raporti vjetor mbi Konsultimet publike në Qeveri për vitin 2017

- Përkushtim i pamjaftueshëm ndaj informacionit të palëve të interesit për konsultime publike**

Motivimi i palëve të interesit konsiderohet i pamjaftueshëm për të marrë pjesë në procesin e konsultimit dhe për t'i ofruar inputet si dhe informacionin e tyre mbi rezultatet e procesit të konsultimit¹⁸. Për shkak të kësaj, Udhëzuesi dhe Manuali për KD-të përfshinte rregulloren për standardet minimale për konsultimet publike që përcakton mbajtjen e një takimi publik me palët e interesit, si dhe metodat e tjera të konsultimeve që konsiderohen të rëndësishme e të cilat mund t'i shtojnë vlerë dokumentit. Këto standarde përfshijnë katër hapa gjatë planifikimit dhe përgatitjes, por pa konsultime gjatë fazës fillestare¹⁹.

Platforma online për konsultime publike rregullon periudhën kohore prej 15 - 60 ditësh kur dokumentet janë në draftin e tyre final, ndërsa sipas intervistës me drejtorin e Zyrës për Qeverisje të Mirë (ZQM), në shumicën e dokumenteve aplikohet minimumi prej 15 ditëve. Platforma online për konsultime publike nuk mundëson informimin e publikut më të gjerë, përfshirë Shoqërinë Civile për fazat e tjera të dokumentit duke filluar nga faza fillestare, por kjo mundësi u jepet vetëm një numri të vogël/të përzgjedhur të organizatave të Shoqërisë Civile. Publikimi i dokumenteve në platformë si mjeti i vetëm i konsultimeve publike nuk është i mjaftueshëm pa një angazhim ndaj informacionit të palëve të interesit, ndërsa metodat e tjera përveç platformës dhe metodës së shkruar, nuk janë zhvilluar mjaftueshëm në vitin 2017.

- Grupet punuese për hartimin e KD-ve jo domosdoshmërisht përfshijnë zyrtarët e komunikimit**

Kur bëhet caktimi i grupeve të punës për përgatitjen e KD-ve, zakonisht në to caktohen edhe zyrtarë profesionalë nga departamentet që marrin pjesë në grupet e punës, 1 zyrtar nga Zyra Ligjore, 1 nga Departamenti i Integritimit Evropian, 1 nga Departamenti i Buxhetit, 1 nga Barazia Gjinore dhe përfaqësues relevant nga institucionet e tjera dhe palët e interesit. SKQ

¹⁸ Raporti vjetor mbi Konsultimet Publike në Qeverinë e Republikës së Kosovës për vitin 2017

¹⁹ Siç është përshkruar në Udhëzim dhe Manual për zhvillimin e KD-së

duhet të këshillojë se cilat ministri tjera të linjës mund të përfshihen në grupet punuese gjatë hartimit të KD-ve, gjithashtu në to mund të ftohen edhe përfaqësues tjerë të shoqërisë civile. Zyrtarët e komunikimit janë përfshirë në disa prej grupeve punuese, përfshirë grupin e punës për hartimin e KD për marrëdhëniet me publikun. Udhëzuesi dhe Manuali për hartimin e KD-ve rekomandojnë që Zyrtarët e Komunikimit duhet të jenë anëtarë të grupeve punuese. Megjithatë, Udhëzuesi dhe Manuali nuk përcaktojnë qartë që zyrtarët e komunikimit duhet të jenë pjesë e grupeve punuese për hartimin e KD-ve. Kjo mund të sigurojë një proces komunikimi intensiv dhe gjithëpërfshirës ndërmjet institucioneve relevante, por edhe me qëllim që t'i ofrojë publikut mundësinë që të kontribuojnë në këtë proces gjatë gjithë fazës së hartimit të KD-ve. Rëndësia e përfshirjes së zyrtarëve të komunikimit në këto grupe punuese, për të informuar vazhdimisht palët e interesit si dhe publikun e gjerë mbi politikën e hartuar nga qeveria dhe njëkohësisht në fund të procesit të konsultimit, palët informohen nëse komentet e tyre janë marrë parasysh së bashku me sqarimin e duhur në rastet kur komentet janë refuzuar ose pranuar pjesërisht.

- **Eksperti për planifikim strategjik nuk ka qenë pjesë e grupeve punuese për aktivitetet e planifikimit strategjik**

Roli i Zyrës për Planifikim Strategjik (ZSP) është të ndihmojë qeverinë dhe ministrinë e linjës në planifikimin strategjik, duke krijuar një kornizë strategjike të planifikimit brenda Qeverisë dhe ministrive. Planifikimi strategjik sektorial ka për qëllim të jetë në përputhje me Strategjinë Kombëtare të Zhvillimit (SKZH) dhe Programin e Reformës Ekonomike. Është përgatitur një manual për implementimin e Udhëzimit Administrativ për planifikimin dhe hartimin e dokumenteve strategjike me kontributin për zhvillimin ofruar nga ZPS, SIGMA dhe Projekti.

Duke u bazuar në intervistën me ekspertin e planifikimit strategjik të Sida, Projekti në kuadër të ZKM e mbështet ZPS-në, ndërsa aktiviteti i tij me ministrinë e linjës është organizuar kryesisht përmes grupeve punuese. EAGj i SIDA për planifikim strategjik nuk ka qenë pjesë e këtyre grupeve punuese, sepse një aktivitet i tillë nuk është konsideruar si i nevojshëm nga ZPS, por në mënyrë indirekte e mbështeti ZPS-në në këto aktivitete me konsulentë profesionale. Projekti i SIDA në kuadër të ZKM-së nuk ka zhvilluar aktivitete të vazhdueshme për të siguruar që mangësitë, përkatësisht nevojat e Zyrave për Planifikim Strategjik në ministrinë e linjës dhe ZKM-së të jenë identifikuar në drejtim të përshtatjes së programit të tyre për ngritjen e kapaciteteve dhe koordinimit - si në këtë rast, në procesin e zhvillimit të planifikimit strategjik. Termat e referencës të EAGj-ve përcaktojnë qartë se detyrat e përgjithshme dhe përgjegjësitë e EAGj-ve janë ndër të tjera: "Ofrimi i këshillave dhe mbështetjes për stafin e ZPS-së dhe ministrive të linjës për të rritur vazhdimisht kapacitetin e tyre në lidhje me procesin e shqyrtimit. Bazuar në intervistën me EAGj-në e Sida, ekspertet nuk i është kërkuar asnjëherë që të japë kontributin e saj në rishikimin e planeve vjetore të Projektit në fushën e planifikimit strategjik. Deri në datën e intervistës së auditimit, EAGj e Sida kurrë nuk ka analizuar nevojat e përfituesve të synuar, sepse deri më sot nuk ka pasur kërkesa për analiza të tilla apo kërkesa nga ministrinë për përshtatjen e Projektit bazuar në procesin e vazhdueshëm të identifikimit të nevojave. Në fushën e ngritjes së kapaciteteve janë organizuar disa trajnime të shkurtra, në të cilat raste pjesëmarrësit /

përfituesit kanë qenë zyrtarë të disa ministrive të linjës, por trajnime këto të cilat nuk janë konsideruar nga EAGj e Sida për planifikim strategjik se kanë qenë të mjaftueshme për ngritjen e kapaciteteve. Duke pasur të specifikuar në termat e referencës ofrimin e këshillave dhe mbështetje për stafin e ZPS dhe ministrinë e linjës për të rritur vazhdimisht kapacitetin e tyre, ndërsa dhënia e këshillave vetëm për ZPS është në kundërshtim me termat e referencës, por edhe shmangia e dhënies së këshillave për ministrinë e linjës. Sipas intervistës me ekspertin e planifikimit strategjik (EAGj) të Sida, kontributi i Projektit në këto dokumente është dhënë nga ZPS dhe jo nga ana e Projektit. EAGj i Sida për planifikim strategjik nuk ishte pjesë e grupit punues për hartimin e KD për Planin e Hershëm Indikativ dhe as nuk është konsultuar për këtë dokument. Hartimi i KD-ve që nuk janë të zbatueshme e rrezikojnë efektivitetin. Sipas drejtorit të ZPS, edhe pse EAGj për planifikim strategjik nuk ishte përfshirë drejtpërdrejt në zhvillimin e kapaciteteve me ministrinë e linjës, megjithatë kontributi në këtë drejtim ishte i rëndësishëm përmes zbatimit të kornizës së monitorimit dhe raportimit të strategjive për PAR.

4 Konkluzionet

Projekti ka arritur rezultate substanciale duke kontribuar në zhvillimin e kapaciteteve brenda qeverisë. Për periudhën 2015-2017, Projekti ka bërë një ndryshim dhe ka ngritur mekanizma për zhvillimin e koncept dokumenteve (analiza e ndikimit dhe planifikimi i hershëm) dhe mekanizmat mbështetës për përfshirjen efektive të shoqërisë civile në këto procese. Fakti që Projekti është dizajnuar në bazë të vlerësimeve të pavarura të zhvilluara nga SIGMA dhe KPMG mbi administratën publike dhe kapacitetet e qeverisë për implementimit e këtij Projekti, e ka bërë që ky Projekt të fokusohet në përmirësimin e boshllëqeve kryesore në procesin e zhvillimit të politikave, të jetë relevant për nevojat e Qeverisë së Kosovës dhe i orientuar në arritjen e rezultateve. Projekti është dizajnuar në aso mënyre për të adresuar në mënyrë gjithëpërfshirëse boshllëqet - duke trajtuar procese të ndryshme dhe duke konsultuar një gamë të gjerë të palëve të interesit nga të gjitha anët, duke kontaktuar dhe duke i konsultuar gjatë gjithë procesit të planifikimit dhe duke i përfshirë në planin e aktivitetit të Projektit.

Ka fusha ku Projekti kontribuoi fuqishëm në zhvillimin e qëndrueshëm në procesin e bërjes së politikave pasi arriti të finalizojë Udhëzuesin dhe Manualin për hartimin e KD-ve, materialeve të ndryshme trajnuese për ministritë, Strategjinë për Rregullim më të Mirë, Manualin e Kostimit Standard dhe rregulloren e rishikuar për komunikimin qeveritar. Këto dokumente në fund të fundit do të jenë një mbështetje e madhe për institucionet e përfshira në proceset e bërjes së politikave dhe legjislacionit. Dokumentet e finalizuar u janë shpërndarë të gjitha ministrive të linjës dhe gjithashtu janë bërë publike në faqen e internetit të ZKM-së. Sipas rezultateve të anketës, institucioneve të përfshira në procesin e hartimit të KD-ve u duken Udhëzimet dhe Manuali të dobishëm dhe përfitues dhe në përgjithësi janë të kënaqur me këtë rezultat. Mbështetja për ZKM-në u siguroa përmes aktiviteteve të ndryshme si përmes trajnimeve, punëtorive, vizitave studimore, bashkëpunimeve rajonale etj. Për të arritur qëllimet dhe objektivat e projektit, Projekti në ZKM ka organizuar aktivitete të ndryshme të ngritjes së kapaciteteve si trajnimi për trajnerët (ToT) për komunikim publik, ku janë certifikuar 21 trajnerë, për trajnime dhe punëtori në këtë fushë.

Megjithatë, përkundër progresit të bërë nga Projekti në procesin e zhvillimit të politikave, auditimi ka gjetur se ka disa të meta që mund të rrezikojnë efektivitetin dhe qëndrueshmërinë e procesit të zhvillimit të politikave. Konkluzionet paraqiten si në vijim për secilën fushë:

Dizajnimi i Projektit dhe integrimi i tij në strukturën e qeverisë

Projekti u dizajnuar bazuar në vlerësimin e nevojave dhe në një numër vlerësimesh paraprake dhe konsultime me palët e interesit. Si rezultat i procesit të planifikimit substancial, struktura dhe organizimi i projektit përputhen me nevojat për zhvillim, ku janë ndarë burime të mjaftueshme dhe fonde. Auditimi nuk ka identifikuar ndonjë boshllëk në mënyrën se si është përfshirë Projekti në strukturën e ZKM-së, ndërsa kapaciteti i stafit të Projektit dhe resurseve në dispozicion të tyre përputhen me kërkesën e përfituesve.

Fillimi i Projektit u vonua për më shumë se gjashtë muaj krahasuar me planet, disa vonesa janë vërejtur edhe në shumicën e aktiviteteve të planifikuara për dy vitet e para të implementimit të

Projektit. Për pasojë, u bë një ndryshim i marrëveshjes në vitin 2017, duke e zgjatur kështu periudhën e përfundimit të projektit edhe për një vit tjetër, që tregon fleksibilitet të mirë dhe kapacitet të Sida dhe ZKM-së për të përshtatur planin e Projektit në përputhje me rrethanat. Megjithatë, vonesat në implementim dhe disa sfida të përkohshme mund të kenë efekt në afatet kohore të implementimit të angazhimeve të Kosovës për RAP.

Projekti, respektivisht menaxhmenti i Projektit, përfshirë edhe Sekretariatit Koordinues të Qeverisë (SKQ), nuk e krijuan një dizajn efektiv të shpërndarjes së informatave për të informuar të gjithë palët e interesit - ZKM dhe ministritë e linjës rreth Projektit.

Nënshkrimi i marrëveshjeve të reja për asistencë në ngritjen e kapaciteteve të Institucioneve Qeveritare pa bërë verifikimin e aktiviteteve të projekteve të tjera mund të ketë indikacione të mbivendosjes ose dyfishimit të aktiviteteve me Projektin aktual në ZKM.

Implementimi i Projektit

Përkundër progresit të bërë gjatë fazës së implementimit duke finalizuar Udhëzuesin dhe Manualin për zhvillimin e KD-ve, duke ofruar aktivitete të ndryshme si trajnime, punëtori, vizitave studimore, bashkëpunime rajonale etj., duket se ka çekuilibre të caktuara në nivelin e përfshirjes në aktivitetet e Projektit nga departamente të ndryshme. Një shqetësim për këto çekuilibre të dukshme mund të jetë rreziku i mundshëm për efektshmërinë dhe qëndrueshmërinë e përgjithshme të Projektit, sepse zhvillimi i kapaciteteve gjithëpërfshirëse duhet të përfshijë barabartë të gjitha palët dhe të mundësojë që i gjithë mekanizmi i qeverisë të funksionojë "si një". Gjithashtu, mbështetja e EASH është shfrytëzuar vetëm në një nivel prej rreth 50% të ditëve të planifikuara të kësaj asistence specifike.

Kur bëhet fjalë për qëndrueshmërinë e rezultateve të Projektit, ekzistojnë disa tregues për shqetësim. Stafi i Projektit ka identifikuar se ka mungesë të ekspertëve në fushën e ekonometrisë, shkencës në hulumtime sociale dhe të ngjashme, të cilat mund t'i japin mbështetje qeverisë me analizën e duhur kur zhvillohen politikat. Kontributi i ekspertëve sigurohet kryesisht përmes transferimit të njohurive në disa prej trajnimeve të organizuara, trajnimit në vendin e punës që iu ofrua stafit të SKQ-së dhe gjithashtu anëtarëve të grupeve punuese për zhvillimin e KD-ve. Si pasojë e mos zhvillimit të kapaciteteve të mjaftueshme sa i përket zhvillimit dhe ngritjes së kapaciteteve mund të jetë që deri në fund të Projektit të mos ketë ekspertizë të mjaftueshme lokale për të vazhduar me vlerësimin e ndikimit në procesin e zhvillimit të politikave.

SKQ nuk e ka zhvilluar një bazë të dhënash që do të tregonte numrin e kërkesave nga ministritë e linjës dhe departamentet e ZKM-së të cilat kanë kërkuar mbështetje nga Projekti. Duke mos e pasur një proces formal për vlerësimin e kërkesave nga ministritë apo për procesin e përzgjedhjes pavarësisht nëse është trajnim, punëtori, vizitë studimore apo tjetër mund të krijojë vështirësi në shpërndarjen e njohurisë tek të gjithë përfituesit e synuar, por gjithashtu do të jetë e vështirë të gjurmohen analizat pas vendimmarrjes për aktivitetet e refuzuara ose aktivitetet e marra.

Ngritja e kapaciteteve brenda institucioneve qeveritare për një zhvillim efektiv të politikave nuk do të ishte i plotë nëse nuk përfshihet edhe shoqëria civile. Auditimi ka identifikuar përfshirje të

pamjaftueshme nga ana e shoqërisë civile në këtë proces, edhe qytetarët si përfitues përfundimtarë nuk janë përfshirë në procesin e bërjes së politikave përmes kontributit të tyre individual ose të organizuar.

Bashkëpunimi i Projektit me institucione

Projekti nuk ka zhvilluar një proces të rregullt proaktiv duke vendosur një komunikim ndërveprues me të gjithë përfituesit e synuar gjatë fazës së implementimit. Mungesa e komunikimit dhe koordinimit ndërveprues me përfituesit e synuar gjatë fazës së implementimit mund të çojë në informata të pamjaftueshme të disa prej ministrive të linjës lidhur me mundësitë e përfitimit të asistencës nga Projekti dhe gjithashtu edhe mos përfitimi i zhvillimit të synuar të kapaciteteve. Si rezultat i këtij informacioni jo efektiv dhe jo koherent mbi Projektin dhe mundësitë për të marrë asistencë nga ky Projekt, disa Sekretarë të Përgjithshëm të ministrive të linjës nuk kanë pasur informacion për Projektin, gjë që mund të jetë pasojë e mos adresimit të kërkesave të shumta për zhvillimin e kapaciteteve në fushën e bërjes së politikave. Ishin edhe disa Sekretarë të Përgjithshëm të tjerë që deklaruan se nuk kishin ndonjë përfitim nga Projekti fare, edhe pse stafi i tyre i ministrisë kishte marrë pjesë në aktivitete. Gjithashtu disa departamente të ZKM-së kanë deklaruar se nuk kanë informata të qarta dhe të mjaftueshme për Projektin dhe çfarë mund të ofrojë Projekti. Si pasojë e informacionit të pamjaftueshëm të përbashkët me përfituesit e synuar, asistenca e mjaftueshme mund të mos shpërndahet tek të gjitha institucionet përkatëse përgjegjëse për zhvillimin e politikave.

Funksioni i komunikimit duket të jetë pika më e dobët në Projekt. Shoqëria civile nuk është mirë e informuar për platformën e re për konsultimet publike dhe për opsionet që ofron, kjo nënkuptohet që palët e jashtme të interesit nuk i kanë përshtatur proceset e tyre të punës me sistemin e ri të konsultimeve. Qeveria nuk e ka konsideruar një periudhë të përkohshme kur ka futur/aplikuar metodologjinë e re të konsultimit dhe aplikimin e një platforme online për konsultime të Qeverisë me palët e jashtme të interesit, periudhë kjo gjatë së cilës sistemi i vjetër (përmes postës elektronike) mund të vazhdojë, derisa të sigurohet që të gjitha palët e interesit të jenë informuar rreth platformës Online dhe gjithashtu të jenë të njohur me përdorimin e saj. Sipas një anketës me shoqërinë civile, shumica e OJQ-ve kanë deklaruar se komunikimi me qeverinë nuk funksionon mirë dhe auditimi nuk ka mundur të verifikojë nëse ka pasur aktivitete të iniciuara nga Projekti për adresimin e këtij problemi. Departamenti i komunikimit i Qeverisë gjithashtu është ankuar se është lënë jashtë aktiviteteve të projektit. Intervistat me zyrtarët e komunikimit tregojnë se ata po kërkojnë mbështetje shpesh nga Projekti.

Qasja e Zyrave për Komunikim me Publikun (ZKP) është më tepër në rolin e informimit të publikut për aktivitetet e institucioneve që përfaqësojnë, në vend që të komunikojnë në të dy drejtimet. Komunikimi dhe bashkërendimi ndërmjet ZKP-së në ZKM dhe zyrat e komunikimit publik nga ministrinë e linjës mund të konsiderohen se nuk janë në nivel të mjaftueshëm që mund të parandalojë ndërveprimin dhe shkëmbimin e informacioneve dhe përvojave. Qasje kjo orientuar më shumë në informimin se sa në komunikim me publikun mund të çojë në një situatë ku pjesëmarrja e publikut në qeverisje në përgjithësi dhe në procesin e bërjes së politikave është shumë i kufizuar. Projekti

mund të zhvillojë aktivitete të cilat do t'i ndihmonin institucionet të zhvillonin qasje më të mirë të komunikimit me njëri tjetrin dhe qasje më të mirë të komunikimit me publikun.

Monitorimi i projektit dhe raportimi

ZKM dhe Projekti kanë krijuar një proces të prodhimit të raporteve të rregullta gjashtëmujore dhe vjetore. Këto raporte ofrojnë njohuri të mira në aktivitetet e zhvilluara dhe në rezultatet e arritura, por ne nuk kemi mundur të verifikojmë se rreziqet e mundshme janë raportuar dhe janë trajtuar ndërsa ka edhe boshllëqe të tilla si komunikimi i pamjaftueshëm, vështirësitë e gjurmimit të aktiviteteve, vështirësitë në planifikimin strategjik, raporte jo-gjithëpërfshirëse rreth kërkesave të marra për asistencë që duhet të përmbushen në këtë fushë. Megjithatë këto boshllëqe nuk janë përmendur në asnjë raport të projektit.

Mekanizmat ekzistues për monitorim dhe raportim, të krijuara nga ZKM, nuk janë të mjaftueshme dhe kështu e vështirësojnë monitorimin e progresit të arritur nga Projekti, dedikuar për zhvillimin e kapaciteteve në fushën e zhvillimit të politikave. Mungesa e verifikimit të vazhdueshëm të rezultateve në drejtim të zhvillimit të kapaciteteve në fushën e zhvillimit të politikave dhe mungesa e një procesi verifikimi të arritjes së këtyre rezultateve në terren mund të ballafaqojnë ZKM me vështirësi thelbësore në fund të procesit.

Sfidat e përkohshme në procesin e vlerësimit të ndikimit nga udhëzuesi i vjetër në atë të ri

Projekti nuk ka zhvilluar një proces kalimtar me një ndikim cilësor se si të trajtoj KD-të e hartuara sipas udhëzimeve të vjetra pas hyrjes në fuqi të udhëzuesit të ri. Kjo njohuri e re në zhvillimin e KD-ve nuk do të pasqyrohet në KD-të e zhvilluara bazuar në udhëzimet e vjetra të cilat nuk ishin aprovuar në kohën e futjes së udhëzimeve të reja. Mos aplikimi i analizës së ndikimit bazuar në udhëzuesin e ri mund të ketë efekt në cilësinë e këtyre KD-ve në drejtim të përafrimit/harmonizimit me Acquis Communautaire. KD-të e zhvilluara në bazë të udhëzimeve të reja do të kenë një nivel më të lartë të cilësisë krahasuar me KD-të e zhvilluara bazuar në udhëzimet e vjetra të cilat mund të sigurojnë harmoni të plotë me përafrimin e synuar me Acquis Communautaire.

Mbajtja e takimeve publike me palët e interesit, si dhe metodat tjera të konsultimeve që konsiderohen të rëndësishme që mund t'i shtojnë vlerë dokumenteve janë shumë të rëndësishme për procesin e zhvillimit të politikave. Bazuar në rregulloren për standardet minimale për konsultimet publike, njoftimi mbi platformën online mundëson palët publike dhe ato të interesuara që të paraqesin komentet e tyre jo më pak se 15 ditë pune me mundësi vazhdimi deri në 60 ditë kalendarike. Në shumicën e rasteve, dokumenti do të mbetet në platformën për konsultime në një periudhë minimale prej 15 ditësh dhe vetëm në fazën kur dokumenti është në draft versionin final. Kjo nuk ofron kohë të mjaftueshme për konsultime dhe as kohë të mjaftueshme për të analizuar dhe për të dhënë komente nga palët e interesit. Mundësia e kufizuar për të pasur informata në fazat e hershme të hartimit të disa dokumenteve dhe gjatë fazave të tjera, mund të ketë efekt negativ në cilësinë e dokumenteve të prodhuara.

Përfshirja e Zyrtarëve të Komunikimit në grupet punuese për zhvillimin e KD-ve dhe dokumenteve të tjera mund të ndihmojë në ofrimin e konsultimeve të mjaftueshme në të gjitha fazat e zhvillimit të politikave. Mos specifikimi i qartë i rolit dhe përgjegjësive të Zyrtarëve të Komunikimit në Udhëzimin dhe Manualin për zhvillimin e KD-ve dhe gjithashtu edhe mos specifikimi se duhet të jenë pjesë e grupeve punuese për zhvillimin e KD-ve, mund të ketë efekt negativ në procesin e komunikimit.

Fokusi i EAGj i Projektit lidhur me planifikimin strategjik vetëm në shqyrtimin e Udhëzimit Administrativ, hartimin e dokumenteve strategjike dhe detyrave të tjera ditore brenda ZPS mund të krijojë vështirësi në arritjen e qëllimeve të zhvillimit të kapaciteteve dhe ngritjes së kapaciteteve të cilat janë edhe objektivat përfundimtare të Projektit. Mos përfshirja e EAGj në ofrimin e këshillave dhe mbështetjes së drejtpërdrejtë për ministritë e linjës jo vetëm që është kundër termave të referencës së EAGj-së për planifikim strategjik, por gjithashtu tregon shfrytëzim të pamjaftueshëm të inputeve nga ekspertët në zhvillimin e kapaciteteve në ministritë e linjës.

5 Rekomandimet

Rekomandimet e mëposhtme synojnë të sigurojnë që entitetet përgjegjëse, gjegjësisht ZKM dhe Sida, të zbatojnë praktikat efektive të bazuara në menaxhimin e shëndoshë dhe funksional të Projektit për zhvillimin e kapaciteteve në fushën e zhvillimit të politikave dhe koordinimit.

Ne i rekomandojmë Zyrës së Kryeministrit që:

- Të krijoj një dizajn efektiv të komunikimit dhe koordinimit të vazhdueshëm ndërmjet institucioneve qeveritare, gjë që do të sigurojë analizë të mjaftueshme të projekteve aktuale dhe të ardhshme nga donatorët për të siguruar që të mos ketë mbivendosje të aktiviteteve të tyre. Ky proces i komunikimit të vazhdueshëm duhet të sigurojë ndarjen e informatave në lidhje me nevojat e institucioneve përkatëse i cili do të shërbejë si bazë për hartimin e aktiviteteve të ndryshme të Projektit.
- Të zhvilloj një periudhë kalimtare për aplikimin e metodologjisë së re të konsultimit dhe aplikimin e një platforme online për konsultime të Qeverisë me palët e jashtme të interesit. Gjatë kësaj periudhe, sistemi i vjetër (përmes postës elektronike) mund të vazhdojë, derisa të sigurohet që të gjithë palët e interesit të informohen për platformën online për konsultime dhe gjithashtu të njihen me përdorimin e saj.
- Të përmirësohet më tej procesi i konsultimeve publike dhe të sigurohet që të gjitha dokumentet e qeverisë i nënshtrohen konsultimeve publike transparente në të gjitha nivelet qeveritare.
- Të zhvilloj standardet e konsultimit që kërkojnë konsultime ndërvepruese në të gjitha fazat e procesit të bërjes së politikave, duke siguruar kohë të mjaftueshme për konsultime, varësisht nga vëllimi dhe kompleksiteti i dokumentit. Gjithashtu, ofrimi i shënimeve shpjeguese për palët e interesit për dokumentet dhe informacionet tjera që konsiderohen të nevojshme për konsultime gjithëpërfshirëse. Mbajtja e takimeve publike me palët e interesit, si dhe metodat e tjera të konsultimeve konsiderohen të rëndësishme që mund t'i shtojnë vlerë dokumenteve.
- Të përfshihen zyrtarët e komunikimit në të gjitha grupet punese për zhvillimin e KD-ve dhe dokumenteve të tjera që mund të ofrojnë konsultime të mjaftueshme gjatë të gjitha fazave.
- Të zhvilloj kapacitete të mjaftueshme njerëzore në procesin bërjes së politikave në nivel qeveritar, gjë që do të sigurojë qëndrueshmëri në afat të gjatë, kështu që në fund të Projektit do të rezultojë me ekspertizë të mjaftueshme lokale për të vazhduar me analizat e vlerësimit të ndikimit të procesit të zhvillimit të politikave.
- Të identifikoj rreziqet dhe mënyrat si t'i zvogëlojnë ato në mënyrë që të sigurohet arritja e qëllimeve të përcaktuara për zhvillimin e kapaciteteve të qëndrueshme në fushën e zhvillimit të politikave. Në veçanti, të siguroj që mangësitë e planifikimit fillestar nuk paraqesin rrezik për efektivitetin e implementimit të projektit dhe gjithashtu në implementimin e afateve të angazhimeve të Kosovës për RAP.

-
- Të zhvilloj një qasje të komunikimit të vazhdueshëm me publikun në të dy drejtimet në vend se thjesht të informoj publikun për aktivitetet e institucionit që përfaqësojnë.

Ne i rekomandojmë Projektit që:

- Të zhvillojë një bazë gjithëpërfshirëse të dhënash që do të tregojë numrin e kërkesave nga ministrinë e linjës dhe departamentet e ZKM-së, të cilët kanë kërkuar mbështetje nga Projekti pavarësisht nëse ajo është trajnim, punëtori, vizitë studimore apo tjera, duke paraqitur analiza pas marrjes së vendimeve për aktivitetet e realizuara ose të refuzuara.
- Të siguroj pjesëmarrje të të gjitha ministrive të linjës dhe departamenteve të ZKM-së në aktivitetet e Projektit bazuar në rolin e tyre dhe analizimin e nevojave të tyre në zhvillimin e kapaciteteve.
- Të përmirësoj shfrytëzimin e asistencës specifike të ekspertëve afatshkurtër, siç parashihet në marrëveshje dhe bazuar në nevojat për zhvillimin e kapaciteteve në fushën e procesit të bërjes së politikave.
- Të shfrytëzohet më tej metodologjia e zhvillimit të kapaciteteve në drejtim të ngritjes së kapaciteteve të tilla si: plane të qarta të zhvillimit të kapaciteteve dhe objektivave për anëtarët e stafit, rritja e trajnimeve profesionale dhe metodologjive të tjera me zyrtarët e ZKM-së dhe zyrtarët e ministrive të linjës.
- Të zhvilloj një qasje efektive për afrimin e qytetarëve në procesin e bërjes së politikave nëpërmjet kontributit të tyre individual apo të organizuar nëpërmjet organizatave të shoqërisë civile.
- Të sigurohet krijimi i një sistemi më gjithëpërfshirës, të integruar dhe koherent për monitorimin, kontrollin, vlerësimin dhe raportimin e procesit për informimin e të gjithë palëve relevante të interesit lidhur me aktivitetet e zhvilluara.
- Të zhvilloj një proces kalimtar me ndikim cilësor ndaj KD-ve të hartuara sipas udhëzimeve të vjetra, pas hyrjes në fuqi të udhëzimit të ri, në drejtim të ku është e nevojshme për të siguruar harmonizimin me Acquis Communautaire.
- Të zhvilloj një proces që ju mundëson EAGj-ve të ofrojnë këshilla të nevojshme dhe të mbështesin ministrinë e linjës, çka do të ndihmojë në shfrytëzimin më të mirë të inputeve të ekspertëve në zhvillimin e kapaciteteve në këto ministri.

Shtojca 1. Kriteret e auditimit, metodologjia, fushëveprimi dhe kufizimet

Kriteret e auditimit

Kriteret e auditimit të përdorura në këtë auditim rrjedhin nga standardet ndërkombëtare të auditimit, praktikat më të mira dhe marrëveshja e nënshkruar midis Qeverisë së Kosovës dhe Qeverisë së Suedisë, përfaqësuar nga SIDA.

Për t'iu përgjigjur objektivit të auditimit, ne i kemi parashtruar pyetjet si në vijim dhe pyetjet e auditimit si më poshtë:

Pyetjet e auditimit dhe metodologjia e përgjigjes

Qasja jonë përdor një sërë teknikash për të siguruar dëshmi të auditimit dhe siguri, intervistimin e zyrtarëve përkatës, analizimin e dokumenteve relevante dhe vlerësimin e rrezeve.

PA: Projekti a i kontribuon një procesi të zhvillimit efektiv të politikave në Kosovë?

NP1: Projekti a është dizajnuar në mënyrë të përshtatshme dhe a është përfshirë në strukturën qeveritare?

Kjo nën-pyetje lidhet me dizajnin e Projektit në një formë statike, dhe fjala "në mënyrë të përshtatshme" është kriter të cilin e kemi ndarë në tre nën-nën-pyetje më poshtë.

NP1.1: Plani i Projektit a është i bazuar në analiza të duhura dhe të mjaftueshme?

Mjetet e duhura dhe të mjaftueshme që plani i Projektit është gjithëpërfshirës, merr parasysh një analizë të thellë të boshllëkut, i shqyrton rreziqet e ndryshme, i përshkruan mjetet dhe mekanizmat e duhur për adresimin e boshllëqeve etj.

NP 1.2: A janë konsultuar të gjitha palët relevante të interesit gjatë planifikimit të Projektit?

Duke shikuar historinë e Projektit dhe duke analizuar se çfarë lloj inputesh (dhe nga kush) janë përdorur gjatë fazës së planifikimit të Projektit dhe fazës fillestare. Pjesa normative "të gjitha institucionet përkatëse" do të thotë çdo institucion që sipas rolit dhe pozitës së tij natyrore duhet të përfshihet në vlerësimin dhe identifikimin e boshllëqeve dhe hartimin e mjeteve dhe aktiviteteve që duhet të ndihmojnë në kapërcimin e këtyre boshllëqeve.

NP1.3: Plani dhe struktura e Projektit a janë relevante dhe koherente me strukturën qeveritare?

Mjetet relevante dhe koherente do të thotë nëse Projekti mund t'i përmbushë pritjet nga mjedisi në të cilin punon. Aktualisht janë pesë EASH të cilët punojnë në Projekt me pesë sektorë të ndryshëm. A janë këto pesë sektorë të mjaftueshëm për të mbuluar të gjithë fushëveprimin e punës? A kanë palët relevante të interesit qasje të lehtë në Projekt? A ka kanale të përshtatshme të komunikimit? A i ofron projekti mbështetje palëve direkte të interesit? Etj.

NP1.4: A ka mekanizëm *efektiv* që siguron koordinimin e Projektit me aktivitetet dhe projektet e tjera në ZKM dhe me palë tjera të menjëhershme të interesit?

Fjala normative është "efektive", dhe do të thotë se koordinimi në fakt punon, se nuk është vetëm formalisht aty. Asaj mund t'i përgjigjemi dhe ta evidentojmë përmes çështjeve si: "A ka mbivendosje me projekte të tjera? Ndonjë pengesë apo vonesë në prodhimin e rezultatit të projektit? A janë këto vonesa të shkaktuara nga mungesa e koordinimit të duhur?", etj.

NP1.5: A ka krijuar ZKM parakushte *adekuate* për një implementim funksional dhe të qëndrueshëm të Projektit?

Parakushte adekuate do të thotë që Projekti ka mjaft burime të alokuara (staf, hapësira për zyre, buxhet etj.), për të përmbushur kërkesat e mjedisit të tij, duke siguruar qëndrueshmëri (duke siguruar që procesi do të funksionojë edhe pas përfundimit të resurseve nga Sida).

Funksionet thelbësore të projektit në lidhje me zhvillimin e politikave kur bëhet fjalë për komunikimin dhe koordinimin ndërmjet palëve të ndryshme të interesit mbështeten në personelin dhe burimet e financuara nga buxheti i Republikës së Kosovës.

NP2: A implementohet Projekti në linjë me planin e Projektit?

Fjala 'në linjë' i referohet nëse aktivitetet e projektit zbatohen sipas planit dhe dizajnit të projektit. Implementimi efikas i projektit do të thotë të qenët në kohë, plotësi, rëndësi.

NP3: A bashkëpunon Projekti në mënyrë efikase dhe efektive me të gjitha institucionet relevante?

Kjo nën-pyetje lidhet me implementimin aktual të Projektit (me punën dhe aktivitetet e vazhdueshme) dhe nëse këto në të vërtetë po i kontribuojnë qëllimit të përgjithshëm. Kriteret bazohen në fjalën "në mënyrë efikase" dhe mund të ndahen në nën-nën-pyetjet si në vijim:

NP3.1: A janë përfshirë të gjitha institucionet *relevante* në strukturën për komunikim të Projektit?

Fjala normative është "të gjitha ... relevante ...", që do të thotë se çdo institucion që lidhet me procesin e bërjes së politikave duhet ta ketë këtë mekanizëm në bord dhe jetë i aftë të japë kontributet e tij, të bëjë pyetje dhe të sigurojë se nevojat e tij që po dëgjohen nga Projekti. Kjo do të bëhet përmes shikimit të ditarit të Projektit, listës së aktiviteteve, disa intervistave shtesë, etj.

NP3.2: A kanë mundësi që institucionet të ndikojnë në mënyrë efektive në rezultatet e Projektit (Udhëzimet, Manuali, etj.)?

Kjo në të vërtetë e kontrollon procesin e bërjes së udhëzimeve dhe manualit, dhe fjalës normative "në mënyrë efektive" do t'i përgjigjet anketa, ku do të pyetën të gjithë përfituesit:

- Sa janë të kënaqur me konsultimet gjatë procesit të hartimit / përditësimit të udhëzimeve dhe manualit?
- Sa janë të kënaqur me rezultatin e propozimeve dhe komenteve të tyre që merret në bord nga Projekti?
- Sa mendojnë se Udhëzimi dhe Manuali i ri do t'i kontribuojnë qëllimit të tyre?

Anketa do të përbëhet nga këto tri pyetje dhe do t'u dërgohet të gjithë palëve të interesit dhe përfituesve. Atyre thjesht do t'u jepet një mundësi që të rrethojnë një numër mes 1 dhe 5 për secilën prej tri pyetjeve dhe do të inkurajohen të shkruajnë çfarëdo komenti shtesë që mund ta kenë.

Do të zhvillohet një pasqyrë më gjithëpërfshirëse lidhur me këtë çështje duke vizituar dhe intervistuar një numër të vogël të institucioneve të zgjedhura, bazuar në një mostër të përmbledhur (një nga institucionet e kënaqura dhe disa të pakënaqura).

NP4 Deri në çfarë shkalle mekanizmat e monitorimit, vlerësimit dhe raportimit të Projektit janë funksional?

Monitorim, vlerësimi dhe raportim i mirë do të thotë informatë në kohë për rrjedhën e procesit më të gjithë palët relevante të interesit të projektit.

Intervistat me zyrtarët qeveritarë

Në kemi zhvilluar intervista gjysmë të strukturuar

Fushëveprimi dhe kufizimet e këtij auditimi

Ky auditim do të mbulojë periudhën 2015-2017. Për vitin 2018, auditimi do të përfshijë vetëm dy aspektet e mëposhtme të përcaktuara në kornizën e rezultateve: (1) miratimin dhe hartimin e Udhëzimeve dhe Manualit të ri për zhvillimin e Koncept Dokumenteve (p.sh. ofrimin e trajnimeve) dhe (2) nivelet e stafit të ZKM-së siç janë përcaktuar në kornizën e rezultateve dhe të përfshira në Kontratën për Mbështetje të Buxhetit Sektorial.

Shtojca 2. Metodologjia e auditimit

Përshtatja e auditimit për të marrë përgjigje specifike në pyetjet nëse Projekti po kontribuon në procesin e zhvillimit të politikave është bërë në bazë të qëllimit për të arritur objektivat e këtij auditimi. Për të siguruar që analizat që dalin nga ky auditim kanë për qëllim arritjen e konkluzioneve adekuate të auditimit, u konsiderua si krijim i nevojshëm i dizajnit dhe qasjes së auditimit që do të shpie në identifikimin e mangësive të mundshme të Projektit.

Qasja jonë ndaj auditimit të Projektit në kuadër të ZKM-së përdor një sërë teknikash për të siguruar dëshmi dhe siguri të auditimit, si:

- Intervistimi i zyrtarëve relevant;
- Anketa me ministrinë e linjës dhe OJQ-ve;
- Analiza e dokumenteve relevante; dhe
- Vlerësimi i rreziqeve potenciale për Projektin.

Metodologjia e hulumtimit të ZKAK ka përdor një kombinim të metodave për pjesë dhe objektiva të ndryshme në raport. Duke përfshirë grumbullimin primar të të dhënave përmes anketave, analizës statistikore e të dhënave relevante të grumbulluara nga institucionet e tjera, si dhe nga rishikimi në zyre dhe i legjislacionit. Ne i kemi intervistuar palët kyçe të interesit të Projektit (institucionet përgjegjëse: Zyrën e Kryeministrit - Sekretariati Koordinues, Planifikimin Strategjik, Zyrën Ligjore, Komunikimin me Publikun, Ministrinë e Financave, Ministrinë e Integritimit Evropian, Ministrinë e Administratës Publike si dhe Stafin e Projektit i vendosur në SKQ / ZKM) me qëllim që të adresojë të gjitha pyetjet e auditimit, bazuar në objektivat tona të auditimit.

Auditimi u zhvillua duke bërë analiza të thella të aktiviteteve të Projektit, intervista me stafin kyç të Projektit dhe ZKM-në, dhe anketat me ministrinë e linjës. Anketat janë aplikuar me OJQ-të në Kosovë të cilat kanë zhvillim të politikave në fushën e tyre të ekspertizës. Qëllimi i ekzaminimit ishte të bëhej një vlerësim afatmesëm i progresit të arritur, bazuar në planin e punës, lidhur me objektivat e projektit dhe rezultatet e planifikuara. Vlerësimi nëse projekti për zhvillimin e politikave është në fazë vendimtare duke marrë parasysh rëndësinë e bërjes së politikave, e cila varet shumë nëse ato janë bërë si duhet dhe nëse ekziston mundësia që të njëjtat mund të funksionojnë në praktikë. Ky vlerësim duhet të identifikojë kufizimet praktike të cilat duhet të tejkalohen, në mënyrë që politikat të jenë sa më të suksesshme, por gjithashtu mund të ndihmojnë në përcaktimin nëse procesi në përgjithësi për hartimin e politikave ka një rol të rëndësishëm në hartimin e politikave të qëndrueshme dhe afatgjata.

Shtojca 3. Anketa me ministritë (formati i anketës)

ZKAK po zhvillon një auditim të performancës të projektit në ZKM për zhvillimin e kapaciteteve në fushën e zhvillimit dhe koordinimit të politikave. Dëshirojmë të dëgjojmë pikëpamjen tuaj se sa i dobishëm ka qenë ky projekt për punën tuaj. Ju lutemi lexoni pyetjet më poshtë (a, b, c, d) dhe për secilën pyetje veç e veç, vendosni një rreth, rreth numrit që korrespondon me opinionin tuaj:

1 = Nuk ka funksionuar mirë;

2 = Janë zhvilluar disa aktivitete, por nuk kanë funksionuar mirë;

3 = Ka funksionuar mirë, por ka mundur të jetë më mirë; dhe

4 = Ka funksionuar shumë (mirë).

PYETJET:

- a) Nëse keni pasur sugjerime për Projektin lidhur me Mekanizmin e Zhvillimit të Politikave, a keni qenë në gjendje t'i komunikoni ato me Projektin dhe a i ka marrë ato Projektin parasysh?

1	2	3	4
---	---	---	---

- b) Sa jeni të kënaqur me mbështetjen e ofruar nga Projektin në procesin e hartimit të politikave?

1	2	3	4
---	---	---	---

- c) Sa mendoni se Udhëzimet dhe Manuali i ri për Zhvillimin e Politikave i kontribuojnë qëllimit të tyre?

1	2	3	4
---	---	---	---

- d) Sa jeni të kënaqur me konsultimet gjatë procesit të hartimit/përditësimit të Udhëzimeve dhe Manualit për Zhvillimin e Politikave?

1	2	3	4
---	---	---	---

Ju lutemi shkruani çfarëdo komenti shtesë që dëshironi të ndani ose çfarëdo shpjegimi lidhur me pyetjet e mësipërme nëse vërejtja juaj është më e ulët se 4:

Shtojca 4. Anketa me OJQ-ë (formati i anketës)

ZKAK po zhvillon një auditim të performancës në fushën e zhvillimit të politikave dhe koordinimit në Kosovë. Do të donim të dinim për mundësinë e dhënë për ju në dhënien e sugjerimeve për Qeverinë lidhur me bërjen e politikave. Ju lutemi lexoni pyetjet më poshtë dhe përgjigjuni me PO ose JO në secilën pyetje veç e veç dhe nëse ju duket e mundur, ju lutemi shtoni komentet me shkrim. Përveç kësaj, nën pyetjet c dhe d, ju lutem vendosni një rreth në numrin që korrespondon me opinionin tuaj:

a) A jeni ftuar nga Zyra e Kryeministrit (ZKM) ose ministritë e linjës për të marrë pjesë në procesin e bërjes së politikave?

PO / JO

- Nëse po, në cilat raste / për cilat politika?

b) A ka pasur organizata juaj sugjerime për Qeverinë / ministritë lidhur me bërjen e politikave në Kosovë?

PO / JO

- Nëse po, cilat politika?

c) A keni pasur mundësinë t'i komunikoni sugjerimet tuaja me ministrinë përgjegjëse / qeverinë?

PO / JO

- Si do ta vlerësonit rrjedhën e komunikimit me Qeverinë (ju lutemi vlerësoni 1-4):

1 = Nuk ka funksionuar mirë;

2 = Janë zhvilluar disa aktivitete, por nuk kanë funksionuar mirë;

3 = Ka funksionuar mirë, por ka mundur të jetë më mirë; dhe

4 = Ka funksionuar mirë.

d) A janë marrë parasysh sugjerimet tuaja lidhur me bërjen e politikave?

PO / JO

- Si do ta vlerësonit ndikimin e sugjerimeve tuaja në versionin përfundimtar të politikës/ politikave (ju lutemi vlerësoni 1-4).

1 = Sugjerimet nuk janë marrë parasysh;

2 = Janë zhvilluar disa konsultime, por nuk kanë funksionuar mirë;

3 = Konsultimet kanë funksionuar mirë, por ka mundur të jetë më mirë; dhe

4 = Konsultimet kanë funksionuar mirë.

e) A keni ndonjë koment që dëshironi të ndani me auditorët lidhur me procesin e bërjes së politikave në Kosovë?

PO / JO

- Nëse po, ju lutemi jepni komentet tuaja më poshtë ose na kontaktoni për një takim apo intervistë telefonike. Faleminderit shumë për mbështetjen tuaj të shkëlqyeshme!

Komente: Kur flasim për fushën e zhvillimit të politikave dhe koordinimit në Kosovë, do të dëshironim të shihnim nivel më të lartë transparence.