

Raporti përfundimtar i vlerësimit

Vlerësim i mbështetjes së financuar nga BE ofruar Kuvendit të Kosovës Shtator 2018 - Dhjetor 2018

Kontratë kornizë EuropeAid/138778/DH/SER/Multi
Pjesa 3: Të Drejtat e Njeriut, Demokracia dhe Paqja
Letër e kontratës N° 2018/399707
Përgatitur nga: EuroPlus Consulting & Management
Franklin De Vrieze
Paraqitur në dhjetor, 2018

Ky raport është përgatitur me ndihmën financiare të Komisionit Evropian. Pikëpamjet e shprehura në këtë raport janë të konsulentëve dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht ato të Komisionit Evropian

EuroPlus
Consulting & Management

Konsorciumi Particip përbërë nga: Particip GmbH në bashkëpunim me AAH, AOA, ADE, Cardno, Coffey, DIIS, DRC, ECDPM, EPRD, Europlus, Maxwell Stamp, NCG, SICI DOMINUS, Tana, WYG

Përmbajtja

Përmbledhje ekzekutive	6
1 Hyrje	13
1.1 Kuvendi i Kosovës	13
1.2 Përshkrim i veprimit	14
1.2.1 Objektivat dhe rezultatet e tri projekteve	14
1.2.2 Përfituesit e synuar dhe akterët e tri projekteve	15
1.2.3 Metodologjia e projekteve të binjakëzimit parlamentar	15
1.3 Objektivat e detyrës së vlerësimit	15
1.4 Metodologjia e vlerësimit	16
1.4.1 Hipotezat e vlerësimit	16
1.4.2 Qasja gjithëpërfshirëse.....	16
1.4.3 Vlerësimi mbi realizimin e programit	17
1.4.4 Vlerësimi teknik për temat e projektit	17
1.4.5 Cilësia dhe zbatimi i rekomandimeve.....	17
1.4.6 Mbledhja e të dhënave	18
1.4.7 Sfidat e vlerësimit	18
2 Pyetjet dhe përgjigjet e vlerësimit	19
3 Vlerësimi mbi realizimin e programit	27
3.1 Dizajni i projektit.....	27
3.1.1 Ndërlidhja	27
3.1.2 Përzgjedhja e instrumenteve zbatuese	27
3.1.3 Renditja dhe fushëveprimi i projekteve	27
3.2 Zbatimi i projektit.....	28
3.2.1 Vlerësimi i rezultateve	28
3.2.2 Vlerësimet e hollësishme	28
3.2.3 Ndërtimi i kapaciteteve	28
3.2.4 Fleksibiliteti dhe përshtatja	29
3.2.5 Rrjeti ndërparlamentar.....	29
3.2.6 Rekomandimet për ndryshime	29
3.2.7 Plani i Veprimit	30
3.3 Menaxhimi i Projektit.....	32
3.3.1 Mbështetja në natyrë.....	33
3.3.2 Monitorimi i brendshëm dhe Komiteti Drejtues.....	33

3.3.3	Ekspertët Afatshkurtër.....	33
3.3.4	Angazhimi politik	34
3.3.5	Raportet me projekte të tjera donatore.....	34
3.3.6	Përfshirja e Zyrës së BE-së në projekt.....	35
4	Vlerësimi teknik i temave të programit	37
4.1	Pavarësia për Kuvendin e Kosovës	37
4.1.1	Draft Ligji për Kuvendin	37
4.1.2	Projektligji në pritje	38
4.2	Legjislacioni në Kuvendin e Kosovës.....	40
4.2.1	Procesi legjislativ në parlament.....	40
4.2.2	Dokumentimi qeveritar i projektligjeve.....	42
4.2.3	Deklarata e harmonizimit dhe Tabelat e Pajftueshmërisë.....	42
4.2.4	Njësia për përafrimin e legjislacionit me Acquis-in e BE-së	43
4.2.5	Konsolidimi i legjislacionit.....	44
4.2.6	Praktika e miratimit të përsheptuar të legjislacionit.....	45
4.2.7	Sistemi i gjurmimit të legjislacionit.....	45
4.2.8	Funksionimi shumëgjuhësh i kuvendit.....	46
4.2.9	Dy doracakë legjislative.....	46
4.3	Menaxhimi financiar, in BNJ-së dhe TIK-ut në Kuvendin e Kosovës.....	47
4.3.1	Menaxhimi financiar dhe buxhetor	48
4.3.2	Burimet njerëzore	49
4.3.3	Sistemi i Informacionit dhe Komunikimit.....	51
4.4	Mbikëqyrja nga Kuvendi i Kosovës	52
4.4.1	Mbikëqyrja e qeverisë	52
4.4.2	Mbikëqyrja e institucioneve të pavarura	54
4.5	Fuqizimi i Komisionit për Integritet Evropian dhe i Komisioneve të tjera lidhur me procesin e MSA-së	56
4.5.1	Roli dhe funksionimi i Komisionit për Integritet Evropian	57
4.5.2	Komisioni Parlamentar për Stabilizim dhe Asociim BE-Kosovë	58
4.5.3	Fuqizimi i përfshirjes së komisioneve të tjera në procesin e MSA-së.....	58
4.5.4	Roli i Kuvendit në ngritjen e vetëdijes së përgjithshme për çështjet e BE-së.....	59
4.6	Mbështetja administrative për deputetët lidhur me detyrat në procesin e integritet evropian	59
4.6.1	Zhvillimi i strukturave administrative përgjegjëse për detyrat e integritet në BE.....	60
4.6.2	Strategjia për marrëdhëniet ndërkombëtare dhe bashkëpunimin ndërparlamentar lidhur me MSA-në.....	61

4.6.3	Përmirësimi dhe avancimi i aktiviteteve hulumtuese.....	61
5	Konkluzione dhe rekomandime.....	63
5.1	Konkluzione	63
5.2	Rekomandimet.....	65
	Annex 1: Terms of Reference of the evaluation	70
	Shtojca 2: Profili i vlerësuesit.....	82
	Shtojca 3: Lista e bashkëbiseduesve, misioni i vlerësimit, tetor 2018.....	83
	Shtojca 4: Literatura e konsultuar.....	85
	Shtojca 5: Tabela e analizës së cilësisë dhe statusit të zbatimit të Planit të Veprimit.....	86

Falënderim dhe mohim i përgjegjësisë

Ky vlerësim mbështetet dhe udhëhiqet nga Komisioni Evropian dhe prezantohet nga konsorciumi i udhëhequr nga Particip duke përfshirë Europlus Consulting and Management. Raporti i vlerësimit është përpiluar nga Franklin De Vrieze. Pikëpamjet e shprehura janë ato të autorit dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet dhe mendimet e Bashkimi Evropian.

Akronime

KK	Kuvendi i Kosovës
KIE	Komisioni për Integritet Evropian
SPIMJ	Sistemi i Përbashkët i Informimit për Marrëdhënie të Jashtme (Komisioni Evropian)
OSHC-të	Organizatat e Shoqërisë Civile
DPMN	Drejtoria për Protokoll dhe Marrëdhënie Ndërkombëtare
KE	Komisioni Evropian
ZEE	Zona Ekonomike Evropiane
NJKIBE	Njësia për Koordinim të Integritetit në BE
PE	Parlamenti Evropian
KK	Kontratë Kornizë
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
MBNj	Menaxhimi i Burimeve Njerëzore
TIK	Teknologjia e Informacionit dhe Komunikimit
IPA	Instrumenti i Ndhmës Para Anëtarësimit
UNP	Unioni Ndërparlamentar
MIE	Ministria e Integriteteve Evropiane
DK	Deputet i Kuvendit
MAP	Ministria e Administratës Publike
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit
NDI - IKD	Instituti Kombëtar i Demokracisë
ZKM	Zyra e Kryeministrit
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
RTM	Raport Tremujor
MOR	Monitorim i Orientuar në Rezultat
RReP	Rregullorja e Punës
KTR	Këshilltari Vendor i Binjakëzimit
MSA	Marrëveshja e Stabilizimit dhe Asociimit
KPSA	Komisioni Parlamentar për Stabilizim dhe Asociim
KD	Komiteti Drejtues
SMART	Specifike, të Matshme, të Arritshme, Relevante dhe Të kufizuara në kohë
EASH	Ekspert Afatshkurtër
VNT	Vlerësimi i Nevojave për Trajnim
TeR	Termet e Referencës
UNDP	Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim
GKBV	Grupi i Kombeve të Bashkuara për Vlerësim
USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar

Përmbledhje ekzekutive

Zyra e BE-së në Kosovë ka organizuar një vlerësim të pavarur të tri projekteve të binjakëzimit me Kuvendin e Kosovës. Projektet u zhvilluan ndërmjet 2011 dhe 2018, për një vlerë totale prej 3.05 milion Euro: Projekti i parë i Binjakëzimit "Mbështetje për Kuvendin e Kosovës", projekti i dytë i Binjakëzimit "Forcimi i funksionimit të Kuvendit të Kosovës" dhe projekti i tretë i binjakëzimit "Mbështetje e mëtejme për Kuvendin e Kosovës". Vlerësimi u zhvillua në tetor 2018 nga Franklin De Vrieze në emër të Konsorciumit të udhëhequr nga Particip duke përfshirë EuroPlus Consulting & Management.

Vlerësimi mbi realizimin e programit

Duke analizuar hartimin e projektit, ne kemi shqyrtuar se deri në çfarë mase ka pasur bazë solide për zbatimin e suksesshëm të projektit. Ndërlidhja e projekteve të binjakëzimit ekziston pa ndonjë dyshim, pasi ato lidhen me strategjinë e KE-së për Kosovën dhe MSA-në ndërmjet BE-së dhe Kosovës. Objektivat e tri projekteve të binjakëzimit lidhen posaçërisht me përafrimin e BE-së dhe zbatimin e praktikave më të mira të BE-së. Projektet synojnë të përmirësojnë kapacitetet legjislative, mbikëqyrëse dhe administrative të Kuvendit, si dhe njohuritë dhe aftësitë lidhur me përafrimin e BE-së dhe një rol më të madh për Komisionin për Integrimin Evropian. Rëndësia që Kuvendi i jep projektit, lidhet qartë me perspektivën evropiane të Kosovës. Hartimi i projektit u bazua në një renditje të qartë të tri projekteve, një projekt i ndërtuar mbi rezultatet e projektit të mëparshëm. Projektet janë përgatitur si një projekt i përbashkët i përfituesit (Kuvendi i Kosovës) dhe partnerit zbatues (Parlamenti i Hungarisë).

Duke analizuar zbatimin e projektit, ne pranojmë se Projektet e Binjakëzimit kanë dhënë vlerësime cilësore dhe solide të mjedisit aktual ligjor dhe institucional në secilën nga temat e programit, siç është dokumentuar në Librat e Binjakëzimit dhe raportet e aktiviteteve. Rezultatet praktike të projekteve për ndërtimin e kapaciteteve përfshinin një vlerësim të nevojave për trajnim, punëtori trajnimi, trajnime në vendin e punës, vizita studimore jashtë vendit, praktika, tryeza të rumbullakëta publike, manuale, raporte të përgjithshme dhe dokumente hulumtuese parlamentare të cilat janë rishikuar. Nga këndvështrimi i vlerësimit, cilësia e këtyre rezultateve është mjaft e kënaqshme.

Udhëheqja e Sekretariatit të Kuvendit bën një dallim të qartë në vlerësimin e saj për rezultatet e projektit të parë, të dytë dhe të tretë. Projekti i parë kishte rezultate të qarta, ndërsa rekomandimet e projektit të dytë u konsideruan të një cilësie të mirë edhe pse ato nuk mund të zbatoheshin për arsye politike. Megjithatë, rezultatet e projektit të tretë janë parë me rezerva nga udhëheqja e Sekretariatit të Kuvendit, kryesisht në lidhje me rezultatin përfundimtar të projektit të tretë, Planin e Veprimit dhe rekomandimet e tij.

Qasja kryesore metodologjike e projekteve të binjakëzimit është të zhvillojnë aktivitete që kontribuojnë në krijimin e rekomandimeve thelbësore mbi reformat procedurale dhe strukturore në Kuvend, të identifikuar si rezultate të pajtuara në një proces të përbashkët të zbatimit të projektit.¹

¹ Koncepti i "rezultateve të detyrueshme" është tipar kyç i Binjakëzimit. Të dy partnerët e projektit zotohen të punojnë drejt rezultateve të pajtuara në një proces të përbashkët të zbatimit të projektit. Komisioni ka theksuar që në fillim se projektet e binjakëzimit duhet të fokusohen në objektiva institucionale të kufizuara dhe të përcaktuara mirë. Këto 'rezultate të detyrueshme' mund të jenë një pikë referimi e ndërmjetme, e cila përbën një kriter të veçantë në lidhje me kapacitetin administrativ, përderisa ekziston një objektivi i përbashkët. Objektivi duhet të jetë i matshëm dhe preciz. Në përfundimin e një projekti të Binjakëzimit, BC duhet të ketë një organizim të përmirësuar dukshëm që të mundësojë pëmbushjen e objektivave të veta në lidhje me acquis-in e BE-së ose në lidhje me fushën përkatëse të bashkëpunimit me BE-në. Prandaj qëllimi i binjakëzimit është të prodhojë një rezultat operacional në një fushë të caktuar. Arritja e këtij qëllimi kërkon një bashkëpunim të gjatë dhe të plotë midis BC dhe MS, duke sjellë në punë çfarëdo veprimi që kërkohet për të arritur rezultatet e dëshiruara. Në rast se kjo nuk arrihet, pas binjakëzimit të tretë, atëherë instrumenti i binjakëzimit është shumë i avancuar për administratën përfituese, pasi ajo nuk ka kapacitete për ta ndjekur atë.

Rekomandimet rrjedhin nga vlerësimet fillestare, praktikat më të mira në parlamentet e tjera në Evropë dhe punëtoritë me stafin parlamentar (dhe në një masë të kufizuar edhe deputetët) për të diskutuar vlerësimin bazë, praktikat më të mira dhe draft rekomandimet.

Bazuar në intervistat tona me stafin e lartë të Sekretariatit të Kuvendit, duket se qasja e hartimit dhe shpërndarjes së rekomandimeve nuk është nxitje e mjaftueshme për ndryshim. Menaxhimi i ndryshimeve kërkon më shumë se njohuri se çfarë duhet të ndryshojë, por gjithashtu ka nevojë për një trajktore të këshillimit, ushtrimit dhe avokimit për të zbatuar ndryshimet e propozuara. Modeli dominues i Projekteve të Binjakëzimit, duke gjeneruar rekomandime drejt përfundimit të afatit kohor të projektit dhe duke pritur që institucioni përfitues t'i çojë ato përpara, duket të ketë pasur sukses të kufizuar. Trajnimi i nevojshëm i këshillimit, përgatitjes dhe avokimit (në veçanti drejt nivelit politik në Kuvend) për të zbatuar ndryshimet e propozuara ka mbetur jashtë afatit kohor të projekteve të Binjakëzimit, të cilat u bënë më të dukshme pas projektit të dytë dhe të tretë.

Rezultati përfundimtar i tri projekteve të binjakëzimit është "Plani i Veprimit për të përmirësuar aktivitetet e Kuvendit për një proces të suksesshëm të integritit në BE". Dokumenti përbëhet nga 224 rekomandime, 178 veprime për nivelin politik dhe 46 veprime për nivelin administrativ të Kuvendit.

Intervistat me përfaqësuesit e lartë të Sekretariatit të Kuvendit zbuluan rezerva serioze për numrin e rekomandimeve. Pas marrjes së ndihmës nga tri projekte të binjakëzimit, numri i 224 rekomandimeve i befasoi udhëheqësinë e Sekretariatit të Kuvendit, pasi u perceptua si një vlerësim negativ i funksionimit dhe kapacitetit të Sekretariatit të Kuvendit dhe kontribuoi në një marrëdhënie të tensionuar midis partnerit implementues dhe udhëheqjes së Sekretariatit të Kuvendit.

Në përmbajtjen e Planit të Veprimit, shumica e rekomandimeve janë të forta dhe relevante për t'u zbatuar me synimin për të arritur një rol më të fortë të Kuvendit në procesin e integritit evropian. Përmbajtja e Planit të Veprimit rrjedh nga puna e bërë në tri projekte dhe konsultimet me udhëheqësit e komponentit. Një numër i kufizuar i rekomandimeve nuk janë mjaft të veçanta, politikisht jo të rregulluara mirë në kontekstin e Kosovës, ose ato i referohen ruajtjes së disiplinës në zbatimin e rregullave dhe praktikave ekzistuese.

Pas shqyrtimit, formati i Planit të Veprimit ndoshta mund të ndërtohet ndryshe, si grupimi i rekomandimeve në një sasi më të vogël rekomandimesh kryesore (me nën-rekomandime), vendosja e një prioritizimi të detyrave (aktualisht nuk ka prioritet apo renditje), afatet paraprake (aktualisht nuk ka afate përtej 189 herë "menjëherë" dhe 25 herë "deri në fund të mandatit të tanishëm ligjor 2021") dhe duke vënë në dukje pasojat buxhetore (aktualisht nuk ka shuma të përmendura). Formatit i tabelës së Planit të Veprimit nënkuptonte që referencat ishin bërë në raporte të ndryshme të aktiviteteve dhe në seksione të raporteve të tjera të projektit të Binjakëzimit. Si rezultat, Plani i Veprimit vështirë se mund të lexohet si dokument i pavarur sepse mbështetet në informacionet në dokumentet e tjera të projektit (të cilat janë referuar në një kolonë të veçantë). Prandaj, si dokumenti përfundimtar i projekteve të binjakëzimit, nuk është i përshtatshëm për lexuesit, as gjithëpërfshirës për të mundësuar që lexuesi të kuptojë plotësisht se çfarë nënkuptohet për secilën pikë, pa pasur nevojë të lexojë shumë dokumente mbështetëse.

Duke analizuar menaxhimin e projektit, u vu re se projektet e Binjakëzimit janë monitoruar rregullisht nga brenda. Janë mbajtur takime të rregullta në mes të Këshilltarit të Binjakëzimit vendor dhe udhëheqësve të Komponentëve të Sekretariatit të Kuvendit për të diskutuar progresin e bërë dhe veprimet për periudhën e ardhshme. Takimet e Komitetit Drejtues janë organizuar në baza tremujore, duke ofruar një platformë të hapur për diskutimin dhe zgjidhjen e çështjeve në pritje.

Ekspertët afatshkurtër (EASH) kanë luajtur rol kyç në projekt. Gjatë projektit të parë të binjakëzimit kanë qenë të angazhuar EASH-të nga tetë vende. Gjatë projektit të dytë ka pasur numër të kufizuar të EASH-ve. Gjatë projektit të tretë, parlamenti hungarez solli 58 EASH nga 11 parlamentet

kombëtare, si dhe një numër shtesë të zyrtarëve të lartë, komisionerëve ministrorë dhe ish-deputetëve. Shumica e EASH-ve realizuan punë të cilësisë së mirë. Disa EASH kishin punuar në Kosovë për disa vite dhe kishin krijuar marrëdhënie të mira personale me homologët e tyre në Kuvend. Intervistat me stafin e lartë të Kuvendit treguan se një numër i kufizuar i EASH-ve bënë përpjekje të kuptojnë plotësisht funksionimin e Kuvendit, sistemin e tij ligjor dhe realitetet politike në Kosovë.

Ndërkohë që projektet e binjakëzimit kryesisht ndërveprojnë me administratën e Kuvendit, ndërveprimi me nivelin politik mund të kishte qenë më i fortë dhe se kryesisht ishte përqendruar tek kryetarët e zgjedhur të Komisionit dhe një numër i kufizuar takimesh me nënkryetarin dhe kryetarin.

Si një nga projektet më të mëdha të asistencës në Kuvend, projektet e binjakëzimit kishin kontakte të rregullta me projektet e tjera të donatorëve që punonin në Kuvend, si UNDP, NDI, GIZ, OSBE dhe të tjerë. Si pjesë e vlerësimit, ne kemi vërejtur se projektet zakonisht e informojnë njëra-tjetrën për aktivitetet e kaluara ose të ardhshme. Kishte përpjekje për ndarjen e punës midis projekteve të donatorëve me synim shmangien e mbivendosjes së panevojshme dhe dyfishimit; ndonëse bashkëpunimi i donatorëve me anë të rekomandimeve të përbashkëta ose aktiviteteve të përbashkëta nuk ka ndodhur.

Siç ka ardhur në përfundim vlerësuesi, projekti i binjakëzimit mund të ketë bashkëpunim të zgjeruar me partnerë të tjerë dhe mundësi më të mëdha për zbatimin e rekomandimeve të tij nëse do të kishte ndarë për konsultim draft vlerësimet e tij dhe projekt rekomandimet dhe nëse do të kërkonte blerje, kontribut dhe miratim nga projekte të tjera për rekomandime të synuara. Megjithatë Kuvendi është përfituesi i projektit dhe pronari i versionit përfundimtar të dokumenteve, ne kemi mësuar nga Zyra e BE-së në Kosovë se nuk ka pengesë për projektin e Binjakëzimit për të ndarë draft versionet e dokumenteve për konsultim me projekte të tjera të donatorëve. Vërehet se projekti ka ndarë versionin përfundimtar dhe të përcaktuar të dokumenteve.

Udhëheqësi i ekipit të projektit të Binjakëzimit dhe KTR-ja janë të mendimit se Kuvendi duhet të marrë një rol më të fuqishëm në koordinimin e donatorëve dhe të sigurojë që asistencë e njëjtë nuk kërkohet nga më shumë se një projekt i donatorëve. Realiteti është se projektet e ndryshme të asistencës implementojnë atë që selia e tyre e donatorëve i ka porositur të bëjnë. Mënyra e arsyeshme më tej është që agjencitë kryesore të donatorëve - BE, USAID dhe Ambasadat - të diskutojnë planifikimin e tyre afatgjatë dhe shpërndarjen e fondeve përpara fillimit të projekteve, kështu që ka më pak shanse që projektet zbatuese të mbesin dhe përpiqen të kapërcejnë dyfishimin mes tyre. Kjo qasje e sugjeruar është plotësuese e parimit kryesor të projekteve IPA që përfituesi duhet të tregojë llojin e mbështetjes që dëshiron të marrë nga Zyra e BE-së, pas së cilës mund të kërkohet një propozim i detajuar i mëtejshëm.

Zyra e BE-së në Kosovë ka ndjekur vazhdimisht zbatimin e të tri projekteve. Do të ishte e dobishme një analizë më e plotë dhe e shpeshtë nga Zyra e BE-së për ndikimin politik të disa prej rekomandimeve (për shembull, për të drejtat e votimit në komisione, përbërjen e komisioneve hetimore ose të drejtat e të folurit në seancë plenare). Kontrolli i cilësisë së Planit të Veprimit, si produkti përfundimtar i tri projekteve të Binjakëzimit, do të ishte i dobishëm.

Vlerësimi teknik i temave të programit

Projektet e binjakëzimit kanë ofruar asistencë teknike në shumicën e fushave kryesore të funksionimit parlamentar. Në vijim është dhënë një përmbledhje e shkurtër.

- 1 Fusha qendrore e tri projekteve të binjakëzimit është propozimi për ta bërë Kuvendin **institucion me funksionim plotësisht të pavarur**. Bazuar në rekomandimet e EASH-ve gjatë projektit të parë të Binjakëzimit dhe në marrëveshje të plotë me Kuvendin e Kosovës dhe Zyrën e BE-së në Kosovë, projekti i Binjakëzimit Light është hartua lidhur me përgatitjen e një projektligji për

Kuvendin, me rregulloret përkatëse. Zbatimi i tij i plotë do të ndiqej gjatë tërë fazës së tretë të projektit të Binjakëzimit. Kur filloi projekti i tretë i binjakëzimit, ai u gjet në një kontekst pak më të ndryshëm. Ligji për Kuvendin kishte hasur në rrethana të rënda politike, dhe u bë e qartë se miratimi i projektligjit ishte vënë në pritje të realizimit të Reformës së Administratës Publike, siç shprehet gjatë takimeve me udhëheqjen e Sekretariatit të Kuvendit.

Nga pikëpamja e vlerësimit, është e qartë se projektligji për Kuvendin kishte për qëllim ndryshime thelbësore në funksionimin e kuvendit dhe marrëdhëniet e tij me autoritetet e tjera publike, në veçanti me qeverinë. Projektligji që përshkruan këto ndryshime thelbësore u hartua brenda kornizës shumë të ngushtë të projektit të Binjakëzimit Light - vetëm gjashtë muaj - dhe më pas nuk kishte kohë të mjaftueshme për t'u angazhuar me të gjithë aktorët me qëllim të shpjegimit të qëllimit dhe përfitimeve të projektligjit, veçanërisht duke marrë parasysh se gjatë kohës së zbatimit të Binjakëzimit Light, u mbajtën zgjedhjet e përgjithshme dhe u paraqitën vështirësi të tjera politike.

Për një propozim sa më gjithëpërfshirës si ligji për Kuvendin, ishte shumë e rëndësishme të parashikohej në një proces konsultimi, kontributi dhe krijimi i mbështetjes politike me udhëheqësit e partive politike, me udhëheqjen e kuvendit dhe qeverisë, projektet e tjera të donatorëve në kuvend dhe organizatat dhe diplomatët ndërkombëtarë, si dhe seksionin politik të Zyrës së BE-së. Hartimi i një projektligji të tillë tejte të rëndësishëm dhe rregulloreve shoqëruese, pa konsultime të gjera dhe përfshirje të bazuar në përmbytje të aktorëve të përmendur, është dëshmuar të jetë një qasje jo e plotë e cila ka qenë viktimitë e rrezikut që projekti të ngecte sapo të bëheshin pyetje ose të bëheshin përpjekje për të ndryshuar drejtimin e projektit nëpërmjet amendamenteve lidhur me pagat e deputetëve..

- 2 Me qëllim të përmirësimit të **procesit legjislativ** në kuvend, projektet e Binjakëzimit sugjeruan modifikime në Rregulloren e Punës së Kuvendit (RReP). Projekti ka pohuar që Kuvendit duhet ofruar legjislacion më cilësor dhe më mirë i përpiluar si dhe më i bazuara për shqyrtimin e projektligjeve. Projekti rekomandoi që kuvendi të refuzojë projektligjet që nuk kanë memorandum shpjegues gjithëpërfshirës. Projekti po ashtu ka identifikuar që deklarata e qeverisë për harmonizim me Acquis-in shpesh është e paqartë, duke pohuar se projektligji është plotësisht ose pjesërisht i harmonizuar me Acquis pa ofruar shumë shpjegime apo justifikime. Projekti ka vërejtur që tabela e pajtueshmërisë është shpesh jo e plotë, mungon informacioni se në çfarë niveli ka arritur përafrimi i ligjit, arsyet për të dhe afatet përkatëse. Përveç kësaj, tabela e pajtueshmërisë nuk ofrohet në gjuhën shqipe dhe serbe, por vetëm në anglisht, dhe kështu nuk mund të konsiderohet si dokument zyrtar. Për të forcuar kapacitetin e administratës së Kuvendit për të ofruar mbështetje cilësore për procesin legjislativ, projekti ka sugjeruar që Drejtoria për Standardizimin, Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor të ristrukturohej dhe të ndahej në dy njësi: një njësi përgjegjëse për çështjet e përgjithshme ligjore dhe kodifikimin, dhe njësi e dytë përgjegjëse ekskluzivisht për përafrimin ligjor me acquis-in e BE-së. Projekti i Binjakëzimit ka përgatitur një draft rregullore për riorganizimin e propozuar. Projekti gjithashtu ndau praktikën evropiane mbi çështjen e nevojës për konsolidimin e legjislacionit dhe mbështeti idenë që sistemi i përcjelljes legjislative të përdoret plotësisht. Projekti i tretë i binjakëzimit ka përgatitur një Doracak për analizën ligjore dhe një Doracak për përafrimin ligjor evropian.

Një numër i konsiderueshëm i reformave të propozuara nga projekti i binjakëzimit varen nga mundësia e Kuvendit për të u pajtuar për ndryshimet në RReP. Miratimi i ndryshimeve në RReP kërkon një shumicë prej 2/3 të deputetëve, ku kërkohej votat e 80 prej 120 deputetëve. Kuptohet që Komisioni për Legjislacion ka miratuar projekt-ndryshimet në RReP, megjithatë ky vendim është marrë me shumicë votash e jo me konsensus siç do të ishte e dëshirueshme për një dokument aq të rëndësishëm sa RReP. Për të mbështetur funksionimin e përmirësuar të Kuvendit, tani dhe në mandatin e ardhshëm, mund të themi se - në parim - ndryshimet në RReP

meritojnë pajtimin e përbashkët të partive qeverisëse dhe të opozitës. Në këtë raport kemi identifikuar gjashtë fusha me prioritet për sqarime në RReP-në e rishikuar; dhe ne sugjerojmë që Kuvendi të shqyrtojë gjashtë fushat me prioritet të lartpërmendura për sqarime dhe të bëjë verifikimin e gjuhës/përkthimit të dokumentit, para se të votohet përfundimisht për RReP-në e re. Shpresojmë që shqyrtimi i gjashtë fushave me prioritet do të ndihmojë në lehtësimin e një miratimi të orientuar në konsensus për RReP-në e re.

- 3** Për të forcuar **praktikat e menaxhimit në Kuvend**, projekti i Binjakëzimit ka bërë rekomandime lidhur me menaxhimin financiar dhe buxhetor, burimet njerëzore dhe për sistemin e TIK-ut. Në fushën e menaxhimit financiar dhe buxhetor, projekti i parë i binjakëzimit bëri një vlerësim të mirë dhe paraqiti propozime solide për përmirësimin e menaxhimit të buxhetit të Kuvendit. Si rezultat, praktikat e raportimit të buxhetit gjatë gjashtë viteve të fundit janë përmirësuar. Gjatë projektit të dytë të binjakëzimit, u përgatit një rregullore për menaxhimin e buxhetit dhe decentralizimin. Gjatë projektit të tretë, trajnimet dhe konsultimet u përqendruan në decentralizimin e buxhetit si një instrument i menaxhimit të mirë publik që do të rriste efikasitetin përmes delegimit të përgjegjësisë në menaxhimin e Kuvendit.

Menaxhimi i Burimeve Njerëzore (MBNj) ka qenë prioritet për të tri projektet e Binjakëzimit. Gjatë projektit të parë dhe të dytë janë përgatitur vlerësime dhe rregullore që synojnë forcimin e autonomisë së Kuvendit në MBNj, duke përfshirë klasifikimin e pozitave dhe proceseve të rekrutimit. Projekti i parë i binjakëzimit sugjeroi që të krijohet një lidhje e qartë mes strategjisë organizative dhe përgjegjësisë dhe detyrave të punonjësve individualë. Gjatë gjithë punës së vlerësimit, shumica e stafit të lartë të Kuvendit shprehën rregullisht qëndrimin se Ministria e Administratës Publike nuk respekton autonominë e Kuvendit nëpërmjet vendimeve të veta për zgjedhjen apo mos zgjedhjen e pozitave të propozuara të punës. Ekspertët e binjakëzimit zhvilluan një vlerësim të nevojave për trajnim (VNT) të të gjithë stafit të Sekretariatit, i cili është bazë për strategjinë e trajnimit të Kuvendit. Duket se nevojitet më shumë punë për të siguruar që rezultatet e trajnimeve të lidhen me prioritetet e zhvillimit të kapaciteteve njerëzore dhe vlerësimin e performancës së stafit në Kuvend.

Projekti i parë i binjakëzimit mbështeti autonominë e TIK-ut të Kuvendit dhe zbatimin e një projekti e-parlamenti ka filluar. Projekti ka avokuar për krijimin e një sistemi të brendshëm të informimit (intranet) i cili mund të përdoret nga deputetët, komisionet dhe stafi i Kuvendit për të mbështetur legjislacionin dhe për të shkëmbyer informacione dhe të dhëna të tjera. Bazuar në këto rekomandime, është elaboruar një plan veprimi për zhvillimin e TIK-ut të Kuvendit në kuadër të Projektit të Binjakëzimit Light. Gjatë projektit të tretë të binjakëzimit është hartuar një rregullore për transmetimin dhe përdorimin e videos dhe incizimin e seancës plenare; dhe po pritet miratimi nga Kryesia e Kuvendit.

- 4** Një pjesë e konsiderueshme e punës së Projektit të Binjakëzimit u fokusua në forcimin e **funksionit mbikëqyrës të Kuvendit** në nivel të seancave plenare dhe komisioneve. Janë formuluar rekomandime se si të kryhet mbikëqyrja efikase mbi të gjitha aktivitetet e Qeverisë, duke përfshirë pyetjet me gojë dhe me shkrim, interpelancat dhe debatet plenare në fushat më të gjera të politikave. Nga pikëpamja e vlerësimit, miratimi i këtyre rekomandimeve kërkon angazhim substancial nga niveli politik i Kuvendit dhe qeveria. Është e paqartë se deri në çfarë mase projekti i Binjakëzimit ka arritur të krijojë interes dhe gatishmëri politike drejt zbatimit të rekomandimeve për mbikëqyrjen e qeverisë. Projekti i Binjakëzimit ka bërë propozime për mbikëqyrjen e Kuvendit mbi agjencitë e pavarura. Si pjesë e reformës së vazhdueshme të administratës publike, në tri vitet e ardhshme do të zbatohet një rishikim funksional dhe racionalizimi i institucioneve të pavarura me rolin udhëheqës të Ministrisë së Administratës Publike dhe me përfshirjen e Kuvendit. Projekti i binjakëzimit ka formuluar rekomandime se si Kuvendi mund të mbikëqyrë më mirë institucionet dhe agjencitë e pavarura kryesisht përmes

procedurës së emërimit dhe nominimit dhe vlerësimin të raporteve të tyre vjetore. Këto rekomandime janë solide dhe të vlefshme, megjithëse projekti mund të ketë ofruar një propozim më të hollësishëm dhe afat kohor se si t'i zbatojnë ato dhe kush duhet të bëjë çfarë dhe si.

- 5** Programi Kombëtar për Zbatimin e MSA-së përcakton në disa aspekte përgatitjen për **integrimin në BE**, duke përfshirë edhe për Kuvendin. Për shkak se detyrat që rrjedhin nga MSA-ja kanë një natyrë horizontale, jo vetëm Komisioni për Integrimin Evropian (KIE) ka rol në këtë proces, por përfshirja dhe angazhimi i të gjitha komisioneve ka një rëndësi të veçantë. Bazuar në analizën, trajnimet, punëtoritë dhe aktivitetet e këshillimit në vendin e punës të ofruara gjatë projektit të parë dhe të dytë të Binjakëzimit, projekti i tretë i binjakëzimit ka zhvilluar disa rekomandime për katër fusha specifike: (1.) rolin dhe funksionimin e KIE; (2.) funksionimin e Komisionit Parlamentar të Stabilizim-Asociimit të BE-së (KPSA); (3.) forcimin e përfshirjes së komisioneve të tjera të Kuvendit në procesin e MSA-së; (4.) përmirësimin e rolit të Kuvendit në ngritjen e vetëdijes së përgjithshme për çështjet e BE-së.
- 6** **Mbështetja administrative për deputetët lidhur me detyrat në procesin e integritit evropian** ka qenë një tjetër fushë tematike të projektit të binjakëzimit. Rekomandimet e projektit të binjakëzimit mbulojnë tri fusha kryesore: rekomandime për të zhvilluar strukturat administrative përgjegjëse për detyrat e integritit në BE; rekomandimet për strategjinë për marrëdhëniet ndërkombëtare dhe bashkëpunimin ndërligjësor lidhur me MSA-në; dhe rekomandimet për përmirësimin dhe avancimin e aktiviteteve kërkimore.

Konkluzionet e vlerësimit përfshijnë gjetjet në lidhje me rëndësinë, efikasitetin, efektivitetin, ndikimin, qëndrueshmërinë, vlerën e shtuar nga BE dhe koherencën e tri projekteve të binjakëzimit.

Bazuar në gjetjet e këtij vlerësimi të tri projekteve të njëpasnjëshme të binjakëzimit, perceptimet e përfituesve dhe reagimet nga institucioni zbatues i binjakëzimit, raporti arrin në përfundimin se modaliteti i projekteve të binjakëzimit është shfrytëzuar sa i përket Kuvendit të Kosovës.² Procesi i kryerjes së vlerësimeve dhe hartimit të rekomandimeve për përfituesin është përfunduar. Tani ekziston nevoja për një modalitet ku asistencë teknike shkon së bashku me një proces të shoqërimit të reformave dhe zhvillimin e njohurive dhe aftësive në një mënyrë më interaktive.

Rekomandimet pas këtij vlerësimi përfshijnë, së pari, se është e rëndësishme që Zyra e BE-së në Kosovë të vazhdojë të mbështesë Kuvendin e Kosovës përmes një projekti të ri. Megjithatë, është e justifikueshme të vihet në dukje nevoja për përparim në reformat e propozuara të sugjeruara nga tri projektet e fundit të financuara nga BE-ja. Prandaj, ne rekomandojmë zbatimin e një liste të shkurtër të reformave me prioritet në Kuvend në dy deri në tre muajt e ardhshëm, përpara ndihmës së mëtejshme të BE-së për Kuvendin.

Shtrirja tematike e rekomanduar e projektit të ri të BE-së me Kuvendin e Kosovës do të ishte e trefishtë: Në integrimin evropian, mbikëqyrjen parlamentare dhe profesionalizimin e administratës. Sugjerohet që projekti i ri, i nisur nën modalitetin e Asistencës Teknike (i paraparë si modalitet i granteve), do të përqendrohet në Administratën e Kuvendit për 75% dhe në nivelin politik për 25%, me mundësi për të ndryshuar përqindjen në rast të zgjedhjeve të parakohshme dhe/ose vonesës në

² Aktivitetet e binjakëzimit janë ideale për projektet me tiparet e mëposhtme: qëllimi është relativisht i qartë, pra KP të kuptojë mirë pjesën relevante të acquis-it ose fushës përkatëse të bashkëpunimit dhe ka zgjedhur llojin e sistemit që synon të miratojë; ekziston vullneti i mjaftueshëm politik në KP për të krijuar kushtet më të mira të mundshme për hartimin dhe miratimin e legjislacionit përkatës; ekziston një angazhim i mjaftueshëm i KP-së për të siguruar që burimet e nevojshme (financiare, personeli) të mobilizohen në një projekt binjakëzimi; prioritet të përcaktuar mirë në agjendën e vet të administratës përfituese, duke garantuar që ideja e Binjakëzimit të rrjedhë nga nevoja aktuale. Vlerësimi i ROM-it pas projektit të parë të binjakëzimit nxori një vlerësim pozitiv të qartësisë së qëllimit, vullnetit politik, zotimit të përfituesit dhe prioritetëve në agjendën e përfituesit.

formimin e Kuvendit të ri dhe qeverisë. Ne rekomandojmë një afat kohor prej tri deri në katër vite dhe metodologjitë që përfshijnë ndërtimin e njohurive, ndërtimin e aftësive, trajnimin në punë, mësimin interaktiv, asistencën teknike, dërgimin e stafit në një parlament tjetër, mësimin nga kolegët dhe shkëmbimet rajonale.

1 Hyrje

Që nga viti 2006 Bashkimi Evropian (BE) ka ofruar mbështetje të konsiderueshme për Kuvendin e Kosovës. Zyra e BE-së në Kosovë ka organizuar një vlerësim të tri projekteve të binjakëzimit të nisura në periudhën pas shpalljes së pavarësisë.

Si pjesë e KK financuar nga BE, Konsorciumit të udhëhequr nga Particip duke përfshirë Europlus Consulting & Management i është dhënë kontrata për të kryer një vlerësim i mbështetjes së financuar nga BE ofruar Kuvendit të Kosovës. Franklin De Vrieze është eksperti kryesor për këtë detyrë vlerësimi. Misioni i vlerësimit në Prishtinë është kryer ndërmjet 1 e 16 tetor 2018.

Kapitulli i hyrjes së raportit të vlerësimit përshkruan shkurtimisht funksionimin aktual të Kuvendit të Kosovës, pasuar nga një përshkrim i shkurtër i projekteve dhe objektivave dhe metodologjisë së vlerësimit.

1.1 Kuvendi i Kosovës

Institucionet demokratike të Kosovës janë të konsoliduara por të reja dhe përballen me sfida të konsiderueshme. Drejtuesi kryesor i reformës demokratike është procesi i integritimit në Bashkimin Evropian³, megjithatë ritmi aktual i realizimit të reformave është i ngadalshëm, siç është theksuar në raportin e progresit të KE-së për Kosovën në vitin 2018.⁴

Demokratizimi është një nga gurët e themelit të përpjekjeve ndërkombëtare në Kosovë, megjithatë, në shumë raste, prioriteti i është dhënë sigurisë dhe stabilitetit. Kjo ka çuar deri te një skenë politike e cila është mjaft e polarizuar midis partive me profil të kufizuar ideologjik, me ngecje të shpeshta dhe nevojën për të thelluar kulturën demokratike. Besimi publik në institucionet politike është rritur pak, sipas një sondazhi publik të perceptimit publik të kryer nga UNDP-ja, megjithatë kënaqësia e përgjithshme për drejtimin politik mbetet e ulët.⁵

Zgjedhjet e parakohshme parlamentare janë mbajtur në qershor të vitit 2017. U pasuan me muaj të negociatave të zgjata për të themeluar një koalicion të ri dhe për të formuar qeverinë.

Sikurse të gjitha institucionet, Kuvendi i Kosovës është organ relativisht i ri, aktualisht në thirrjen e tij të gjashtë; pasqyron gjerësisht hapësirën politike tejet të polarizuar. Thirrje të shumta të parlamentit nuk kanë përfunduar mandatin e tyre të plotë; puna e Kuvendit është bërë shpesh arenë e diskursit jo-parlamentar, bojkoteve dhe incidenteve siç është përdorimi i gazit lotsjellës.

Siç është theksuar në TeR për këtë detyrë, Kuvendi duhet të përmirësojë konsiderueshëm performancën e tij si forum për dialog konstruktiv politik dhe përfaqësim, si dhe të garantojë kontrolle dhe balance të duhura. TeR përmend se si partitë e koalicionit qeverisës ashtu edhe ato të opozitës duhet të intensifikojnë punën e tyre parlamentare dhe të kërkojnë konsensus për reformat me prioritet që lidhen me BE-në. Në përgjithësi, mbikëqyrja efektive nga Kuvendi ndaj ekzekutivit si dhe cilësia e ligj-bërjes duhet të përmirësohen.

Kuvendi nuk takohet rregullisht, legjislacioni grumbullohet dhe pastaj e kalon të njëjtin në mënyrë të nxituar. Përveç kësaj, i mungon efikasiteti në mbajtjen e qeverisë përgjegjëse dhe monitorimin e efektivitetit të ligjeve. As Siç është përmendur në TeR, emërimet e organeve të pavarura të bëra nga Kuvendi vazhdojnë të jenë të ndikuara politikisht, analiza e buxhetit dhe funksionet e kontrollit duhet

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf

⁴ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

⁵ http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-xiii.html

të fuqizohen, dhe duhet themeluar dhe monitoruar mënyrat për të siguruar se rekomandimet e komisioneve zbatohen.

Megjithatë mbikëqyrja efektive ndaj qeverisë nuk varet vetëm nga Kuvendi. Qeveria duhet përmbajtur parimeve demokratike të kontrollit efektiv nga parlamentit. TeR po ashtu me të drejt theksojnë se vëmendja ministrove ndaj legjislacionit në Kuvend, duke filluar nga propozimet deri te miratimi, duhet të përmirësohet. Mos vijimi i ministrave në seancat plenare dhe mos përgjigja ndaj pyetjeve parlamentare vazhdojnë të dëmtojnë transparencën, llogaridhënien dhe komunikimin me Kuvendin. Shpeshësia me të cilën qeveria avokon procedurat e miratimit të përsheptuar të legjislacionit (22 nga 115 ligje janë miratuar në këtë mënyrë, siç theksohet në TeR) nënkupton se një pjesë mjaft e madhe e legjislacionit miratohet pa debat substancial apo konsultim me akterët përkatës.

Kuvendi ka shënuar ca përparim në përmirësimin e transparencës së punës së tij, duke përfshirë aktivizimin e sistemit elektronik të përcjelljes, ofrimin e qasjes për publikun në të gjitha informacionet dhe dokumentet në projektligjet nën shqyrtim. Administrata e Kuvendit funksionon nën udhëheqjen e Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit. Sekretariati i Kuvendit përbëhet nga dy Drejtori të Përgjithshme: Drejtorja e Përgjithshme për Çështjet Ligjore dhe Procedurale dhe Drejtorja e Përgjithshme e Administratës, ku secila ka disa drejtori nën to. Zyra e SP-së ka këto njësi organizative: Drejtorja për Protokoll dhe Marrëdhënie Ndërkombëtare, Drejtorja për Media dhe Marrëdhënie me Publikun dhe Drejtorja e Prokurimit. Në mbikëqyrjen e drejtpërdrejtë të Sekretarit të Përgjithshëm janë Auditori i Brendshëm dhe Zyrtari Certifikues për Financa. Administrata e Kuvendit ka qenë përfituesi kryesor direkt i projekteve të binjakëzimit.

1.2 Përshkrim i veprimit

1.2.1 Objektivat dhe rezultatet e tri projekteve

Siç është përmendur në dokumentacionin e projektit, të tri projektet kanë pasur objektiva dhe rezultate specifike:

- 1 Projekti i parë i binjakëzimit: "Mbështetje për Kuvendin e Kosovës", kishte objektivin e përgjithshëm që të mbështesë Kuvendin e Kosovës në përballjen me sfidat e integritetit në BE për parlamentin kombëtar. Për të arritur këtë, janë përpunuar rekomandime në kuadër të Projektit, për të zhvilluar kapacitetet administrative të Kuvendit, dhe në veçanti të Kryesisë dhe Komisioneve. Duke u fokusuar në praktikën më të mira të BE-së, janë bërë po ashtu propozime për të përmirësuar kompetencën teknike në lidhje me përafrimin me BE-në. Qëllimi i projektit ka qenë që të ndihmojë Kuvendin të u përgjigjet kërkesave të vëna në Partneritetin Evropian.
- 2 Projekti i dytë i binjakëzimit: Qëllimi i projektit ka qenë të shqyrtojë propozime për pjesë të ndryshme të legjislacionit dhe të fuqizojë kodifikimin e përgjithshëm dhe kapacitetin për krijimin e rregullave të administratës me qëllim të avancimit të funksionimit efikas të Kuvendit. Projekti ka përgatitur Projektligjin për Kuvendin, një Strategji për Marrëdhëniet Ndërkombëtare dhe draft rregullat e brendshme të Administratës dhe ndryshimet në Rregulloren e Punës së Kuvendit.
- 3 Projekti i tretë i binjakëzimit "Mbështetja e mëtejshme për Kuvendin e Kosovës" kishte si objektiv të ndihmojë Kuvendin e Kosovës për të përmbushur standardet demokratike të funksionalitetit. Projekti ka synuar të mbështesë krijimin e kushteve të funksionimit të pavarur të Kuvendit, për të forcuar rolin e vet mbikëqyrës në lidhje me punën e Qeverisë dhe Agjencive të Pavarura; për të forcuar rolin e Kuvendit të Kosovës në çështjet që lidhen me BE-në, veçanërisht në procesin e MSA-së. Projekti ka përfunduar në mars 2018.

1.2.2 Përfituesit e synuar dhe akterët e tri projekteve

Përfituesit e drejtpërdrejtë të projekteve të përfshira në këtë vlerësim janë: Kryetari dhe Kryesia e Kuvendit, të gjithë deputetët, veçanërisht ata që merren me çështjet e integritetit në BE dhe të tjerë në komisione të ndryshme të përhershme, Sekretari i Përgjithshëm dhe stafi i shërbimit civil të Kuvendit sipas drejtorive të ndryshme.

Shoqëria civile, veçanërisht ata të angazhuar në monitorimin e performancës së Kuvendit, janë gjithashtu një palë e rëndësishme e interesit, si dhe të gjithë qytetarët e Kosovës. Disa programe donatore mbështesin Kuvendin për çështje të ndryshme, si NDI, GIZ, OSBE dhe UNDP.

1.2.3 Metodologjia e projekteve të binjakëzimit parlamentar

Të tri projektet u zbatuan bazuar në një metodologji të ngjashme: Së pari Ekipi i Binjakëzimit analizoi situatën aktuale, më pas ndërmoi një program trajnimit të përshtatur ose punëtori konsultative. Bazuar në rezultatet e vlerësimit dhe trajnimit, janë përpunuar udhëzime dhe rekomandime për të futur struktura, procedura dhe metoda të reja ose të modifikuara për të krijuar dhe përforcuar standardet evropiane në punën e Kuvendit.

Udhëzimet dhe rekomandimet janë diskutuar me aktorët relevantë të Kuvendit në formën e tryezave të rrumbullakëta dhe intervistave. Në fund të çdo aktiviteti, një raport është shkruar nga ekspertët e binjakëzimit për të shpjeguar dhe përpiluar rezultatet e fazës së dhënë të procesit. Janë përpunuar pako të kompletuara të rekomandimeve ose udhëzime përfundimtare për përmirësim. Janë përpiluar doracakë dhe janë shpërndarë. Në fund të projektit të tretë, të gjitha rekomandimet u sintetizuan në një Plan Veprimi dhe u janë shpërndarë të gjithë deputetëve, stafit dhe palëve të tjera të interesit.

1.3 Objektivat e detyrës së vlerësimit

Objektivi i përgjithshëm i kësaj detyre është vlerësimi i tri projekteve të binjakëzimit me Kuvendin e Kosovës ndërmjet 2011 dhe 2018, për një vlerë të përgjithshme prej 3.05 milion euro:

- Mbështetja për Kuvendin e Kosovës, CRIS 2011/277-389
- Fuqizimi i funksionimit të Kuvendit të Kosovës, CRIS 2014/341-055
- Mbështetja e mëtejme për Kuvendin e Kosovës, CRIS 2016/372-105

TeR të detyrës janë të qarta për sa i përket përkufizimit të objektivave. Detyra është shumë e rëndësishme sa i përket projektimit të asistencës së ardhshme të KE-së. Formulimi i çdo ndihme të ardhshme për Kuvendin duhet të përmbledhë mësimet e nxjerra nga fazat e mëparshme të mbështetjes; dhe ky vlerësim do t'i mundësojë KE-së që të ndër marrë një shqyrtim të përgjithshëm të ndihmës së ofruar në periudhën pas pavarësisë deri më sot.

Qëllimi i përgjithshëm ishte vlerësimi i arritjeve, cilësisë dhe rezultateve të tri projekteve. Në mënyrë të veçantë, qëllimi ishte të kërkohen dëshmi se pse, nëse apo si këto rezultate janë të lidhura me ndërhyrjen e BE-së dhe të kërkohet identifikimi i faktorëve që shtyjnë ose pengojnë progresin.

Objektivat specifikë të këtij vlerësimi ishin të bëjnë një vlerësim të përgjithshëm të pavarur të performancës së tri projekteve dhe të identifikojnë mësimet dhe rekomandimet.

Më konkretisht, objektivat specifikë të vlerësimit ishin të kuptohet se deri në ç'masë programi ka kontribuar në funksionimin e Kuvendit si institucion i pavarur, me një rol më të fuqishëm mbikëqyrës dhe rol në çështjet e BE-së; për të kuptuar performancën e programit, faktorët e tij ndihmues dhe ata që pengojnë arritjen e duhur të rezultateve, dhe për të dhënë rekomandime për mbështetjen e mundshme të ardhshme për Kuvendin.

1.4 Metodologjia e vlerësimit

1.4.1 Hipotezat e vlerësimit

Metodologjia qendrore e projekteve të binjakëzimit është të punojë për të krijuar një sërë rekomandimesh mbi ndryshimet strukturore dhe procedurale në institucionin përfitues, identifikuar si rezultate të pajtuara bashkërisht në një proces të përbashkët të zbatimit të projektit. Hipoteza e parë për të shqyrtuar gjatë këtij vlerësimi ishte se deri në çfarë mase rekomandimet si të tilla ishin mjaftueshëm nxitëse për ndryshim dhe deri në çfarë mase rekomandimet ishin shoqëruar me një trajektore këshillimi dhe mësimi që do tu mundësonte komisioneve dhe administratës së institucionit që të rrisin performancën e tyre në mënyrë graduale.

Përvoja në projekte të tjera të forcimit parlamentar tregon se ka më shumë mundësi për ndryshime efektive kur propozimet për ndryshim, të zhvilluara në konsultim me përfituesit, gjithashtu shoqërohen gjatë zbatimit të tyre me një renditje të këshillimit dhe mundësive të përsëritura të të mësuarit. Hipoteza jonë e parë ishte se rekomandimet e mëhershme janë kristalizuar (për shembull kah mesi i kohës së zbatimit të projektit) dhe sa më shumë kohë të jetë në dispozicion për të shoqëruar zbatimin, aq më shumë ka mundësi për rezultate të qëndrueshme.

Hipoteza e dytë ka të bëjë me rëndësinë e praktikave më të mira evropiane në kontekstin evropian. Projektet e binjakëzimit kanë elaboruar propozime të bazuara në praktika në mbi 10 parlamentet kombëtare në Evropë dhe në Parlamentin e Evropës. Ndërsa mësimi rreth praktikave në parlamentet e tjera në Evropë është i vlefshëm dhe me interes për stafin parlamentar, shkalla deri në të cilën këto përvoja janë përshtatur dhe përkthyer drejt kontekstit specifik të Kosovës përcakton në një masë të madhe rëndësinë e tyre për ndryshimin që pritet të pasojë. Hipoteza jonë e dytë është se sa më shumë ekspertë janë të njohur me kontekstin specifik të Kosovës, aq më mirë ata janë në gjendje të këshillojnë se si të zbatojnë kornizën procedurale apo ligjore parlamentare në vendin e tyre në kontekstin specifik të Kosovës; dhe kështu, më shumë mundësi do të ketë për rezultate të qëndrueshme.

Vlen të theksohet se, siç është rasti në çdo vlerësim të projekteve të qeverisjes, ekziston një sfidë konceptuale për vlerësimin e tri projekteve të binjakëzimit, e që është çështja e atribuimit: deri në çfarë mase mund t'i atribuohet cilësia e funksionimit të parlamentit një ndërhyrjeje nga një projekt? Përvoja në vendet e tjera dhe në projekte të tjera të forcimit parlamentar tregon se as zbatimi i aktiviteteve specifike as shpenzimi i burimeve nuk është domosdoshmërisht ose vetëm me një dimension i lidhur me forcimin e parlamentit. Kjo është kryesisht për shkak të numrit të madh të variablave ndërhyrës në performancën parlamentare. Zgjedhjet nga udhëheqja e vendit dhe vendimet e parlamentit mund të kenë ndikim vendimtar në zbatimin e projektit. Prandaj, nuk ka zëvendësim për politikën me nuanca dhe analiza konceptuale. Kjo është çfarë kemi bërë me këtë vlerësim po ashtu.

Të tri projektet përfshijnë një periudhë të gjatë kohore prej më shumë se 6 vjet, midis 11 nëntorit 2011 dhe 31 marsit 2018. Vlerësimi i këtyre tri projekteve përbënte një mundësi unike për të bërë vëzhgime thelbësore mbi modelin e projekteve të binjakëzimit parlamentar në krahasim me modalitetet e tjera të asistencës teknike për parlamentin.

1.4.2 Qasja gjithëpërfshirëse

Meqenëse programi i financuar nga KE me Kuvendin është kryer në tri faza, ishte e mundur të vlerësohej secila fazë veçmas ose të merrej një pamje më gjithëpërfshirëse. Ne ishim të mendimit se qasja e fundit do të ishte më e mirë pasi që mundëson rishikim më të lehtë dhe më të dobishëm në të gjitha fushat e mbështetjes, shqyrton lidhjet dhe sinergjitë dhe jep konkluzione dhe rekomandime

më kuptimplota lidhur me funksionimin e Kuvendit si institucion i pavarur, me një rol të forcuar të mbikëqyrjes dhe rol në çështjet që lidhen me BE-në. Ku ishte e dobishme, ne u jemi referuar rezultateve specifike dhe aktiviteteve të secilit prej tri projekteve individualisht.

1.4.3 Vlerësimi mbi realizimin e programit

Siç është përmendur në raportin fillestar për këtë detyrë, ne kemi shqyrtuar projektet e Binjakëzimit nën tre tituj kryesorë: projektimi, zbatimi i projektit dhe menaxhimi i projektit. Kjo është struktura e kapitullit të këtij raporti për realizimin e programit.

- Seksioni 'Dizajnimi i projektit' ka analizuar deri në çfarë mase ka pasur bazë solide për zbatimin e projektit dhe ka shqyrtuar rëndësinë, renditjen dhe fushëveprimin e projektit.
- Seksioni "Zbatimi i projektit" ka vlerësuar qasjet kryesore për zbatimin e projektit dhe mënyrën se si aktivitetet kanë kontribuar në objektivat në të tri projektet.
- Seksioni 'Menaxhimi i projektit' ka rishikuar se si janë realizuar mekanizmat e menaxhimit, komunikimit dhe koordinimit të projekteve të binjakëzimit.

1.4.4 Vlerësimi teknik për temat e projektit

Duke vlerësuar ndërlidhjen, efektivitetin dhe efikasitetin e tri projekteve, ne kemi parë shenja të ndikimit dhe qëndrueshmërisë së rezultateve të projektit. Me fjalë të tjera, detyra kryesore e përgjithshme ishte të theksojë dhe të dokumentojë ndikimin e projektit në përmirësimin e funksionimit të administratës së Kuvendit. Duke vepruar kështu, ne kemi vlerësuar fushat kryesore tematike të projekteve dhe kemi analizuar se deri në ç'masë është arritur ndikimi dhe në çfarë mase ka kontribuar ndihma teknike dhe rekomandimet e projekteve në këtë drejtim.

Vlerësimet e ndikimit teknik janë strukturuar në gjashtë kapituj kryesorë tematikë më tej në këtë raport. Vlerësimet teknike për ndikimin e projekteve fokusohen në çështjen e pavarësisë së Kuvendit, procesin legjislativ në Kuvend, praktikat e mbikëqyrjes, funksionimin e administratës, si dhe rolin e Komisioneve dhe i administratës në procesin e integritetit evropian.

1.4.5 Cilësia dhe zbatimi i rekomandimeve

Pasi që hartimi i rekomandimeve ishte pjesë thelbësore e rezultateve të projekteve, ne kemi përpiluar një tabelë vlerësimi të rekomandimeve të projekteve, në veçanti rekomandimet e nxjerra në Planin e Veprimit të projektit të tretë. Tabela e vlerësimit mund të gjendet në shtojcën 5 të këtij raporti.

Së pari, ne kemi vlerësuar cilësinë e rekomandimeve duke matur deri në çfarë mase përmbajtja e secilit prej rekomandimeve është SMART: Specifike, të Matshme, të Arritshme, Relevante dhe Të kufizuara në kohë.

Së dyti, kemi vlerësuar nivelin e zbatimit të secilit prej rekomandimeve, duke u dhënë atyre një notë në qoftë se ato janë 'bërë', 'pothuajse është bërë', 'filluar', 'shqyrtuar', 'refuzuar' ose nuk ka pasur qartësi për nivelin e zbatimit.

Vlerësimi se deri në çfarë mase zbatimi i rekomandimeve është 'bërë', 'pothuajse është bërë', 'ka filluar', 'shqyrtuar', 'refuzuar' ose nëse nuk ka qartësi, merret parasysh një dokument i përgjithshëm i marrë nga Sekretariati i Kuvendit si intervistat tona të thella, ndonjëherë pasuar nga një intervistë e dytë, me menaxhmentin e Sekretariatit, udhëheqësit e komponentëve dhe ekspertët e zgjedhur të Binjakëzimit.

Vlerësimi na ka mundësuar kështu që të vendosim një përqindje mbi cilësinë dhe zbatimin e paketës së rekomandimeve sipas secilit prej kriterëve.

Ky rishikim i cilësisë dhe zbatimit të rekomandimeve të Planit të Veprimit ka kontribuar në analizën tonë të qëndrueshmërisë së rezultateve të projektit; dhe duke u bazuar në rekomandimet e paraqitura për përkrahje të mëtejshme për Kuvendin e Kosovës, në mënyrë të veçantë në cilën mënyrë "menaxhimi i ndryshimeve" të kërkuara më së miri mund të shoqërohet në Kuvend.

Në një situatë të tillë, ne punojmë sipas Standardeve të Grupit të Vlerësimit të Kombeve të Bashkuara, ku thuhet se *"një vlerësues do të shqyrtojë se çfarë mekanizmesh vlerësues përcjellës ekzistojnë që sigurojnë që rekomandimet e vlerësimit të shfrytëzohen dhe zbatohen në kohën e duhur dhe se gjetjet e vlerësimit janë të lidhura me aktivitetet e ardhshme."*⁶

1.4.6 Mbledhja e të dhënave

Burimi i parë për mbledhjen e të dhënave ishte rishikimi i dokumenteve. Kjo përfshinte raportet përfundimtare, raportet e aktiviteteve, raportet e progresit dhe konkluzionet e Komitetit Drejtues të Projekteve të Binjakëzimit, dokumentet referuese për forcimin e parlamentit, raportet e vlerësimit të projekteve parlamentare në vende të tjera, raportet e vendit nga KE për Kosovën dhe raporte të tjera të analizës mbi qeverisjen në Kosovë.

Një burim i dytë për grumbullimin e të dhënave ishin intervistat e strukturuar me aktorët kryesorë në projekt, si deputetët, sekretari i përgjithshëm dhe stafi i Kuvendit, projekte të tjera të donatorëve me Kuvendin, OSHC-të, ekspertët e binjakëzimit dhe personeli i Zyrës së BE-së në Kosovë. Janë përgatitur një grup specifik pyetjesh për secilin prej këtyre takimeve.

Për aq sa është e mundur, kemi mbledhur informacion kuantitativ mbi punën e Kuvendit në ato fusha të adresuara drejtpërsëdrejti nga aktivitetet e projektit.

1.4.7 Sfidat e vlerësimit

Në fillim të fazës fillestare, janë identifikuar disa supozime dhe rreziqe. Si fundi i vlerësimit, mund të bëhen këto komente mbi këto supozime dhe rreziqe. Së pari, dokumentacioni i projektit është vënë në dispozicion me kohë. Ish udhëheqësit e ekipit dhe ekspertët kryesorë ishin në dispozicion për korrespondencën dhe intervistat përmes Skype. Zyra e BE-së dhe Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit të Kosovës kanë mbështetur vlerësimin duke kontaktuar bashkëbiseduesit kryesorë në Kuvend dhe duke caktuar takime.

Një nga rreziqet e identifikuar ishte disponueshmëria e deputetëve dhe bashkëbiseduesve politikë. Për fat të keq, vetëm tre deputetë ishin në dispozicion gjatë pranisë sonë dy javore në Kosovë. Ndërsa vetë projekti i binjakëzimit po përpiqej të planifikonte takime me deputetët, edhe misioni i vlerësimit u përball me të njëjtën sfidë, pasi që shumë pak deputetë kishin kohën ose zgjedhën të ndajnë kohë për vlerësimin. Hendeku në informata dhe analiza është tejkaluar duke takuar disa nga partnerët ndërkombëtarë në Kuvend ose përmes një takimi të dytë me stafin e zgjedhur të Kuvendit.

⁶ UNEG, Standardet për Vlerësim në Sistemin e OKB-së, fq. 5, http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22

2 Pyetjet dhe përgjigjet e vlerësimit

Bazuar në kriteret e vlerësimit të renditura në TeR, kemi zgjedhur 17 pyetje vlerësimi, nën gjashtë tituj: ndërlidhja, efikasiteti, efektiviteti, ndikimi, qëndrueshmëria, vlera e shtuar e BE-së dhe koherenca. Përgjigjet e hollësishme në lidhje me pyetjet e vlerësimit janë detajuar në dy kapitujt kryesorë të këtij raporti: vlerësimin për ofrimin e programeve dhe vlerësimin teknik mbi temat e programit. Duke marrë parasysh informacionin e hollësishëm në këta kapituj, ky kapitull ofron përgjigje më koncize për 17 pyetjet e vlerësimit.

Ndërlidhja: Vlerësimi se deri në çfarë mase projekti ka adresuar nevojat ekzistuese dhe në ndryshim të Kuvendit të Kosovës dhe sa mirë ka shfaqur projekti një pako koherente të aktiviteteve.

1 Si i janë lidhur të tri projektet me strategjinë e KE-së për Kosovën? Në ç'mënyrë të tri projektet kanë kontribuar apo kanë qenë komplementare me strategjinë e KE-së dhe a ishin perceptuara ato si të tilla nga Kuvendi i Kosovës?

Sapo MSA-ja midis BE dhe Kosovës hyri në fuqi më 1 prill 2016, detyrat u rritën për të gjitha institucionet zyrtare në Kosovë, duke përfshirë edhe Kuvendin e Kosovës. Instrumentet e MSA-së dhe mbështetja e IPA-s për Kuvendin janë mekanizma shumë të nevojshëm për të punuar drejt reformave politike dhe legjislative, në përputhje me parimin e "çështjet themelore të parat", të cilat përfshijnë institucionet demokratike dhe reformën e administratës publike.

Objektivat e tri projekteve të binjakëzimit lidhen posaçërisht me përafrimin e BE-së dhe zbatimin e praktikave më të mira të BE-së. Projektet synojnë të përmirësojnë kapacitetet legjislative, mbikëqyrëse dhe administrative të Kuvendit, si dhe njohuritë dhe aftësitë lidhur me përafrimin e BE-së dhe një rol më të madh për Komisionin për Integrimin Evropian. Në këtë mënyrë, të tri projektet i kanë kontribuar strategjisë së KE-së për Kosovën. Rëndësia që Kuvendi i jep projektit, lidhet qartë me perspektivën evropiane të Kosovës.

2 Deri në çfarë mase janë SMART rekomandimet drejtuar Kuvendit: Specifike, të Matshme, të Arritshme, Relevante dhe Të kufizuara në kohë?

Rezultati përfundimtar i tri projekteve të binjakëzimit është "Plani i Veprimit për të përmirësuar aktivitetet e Kuvendit për një proces të suksesshëm të integritimit në BE". Dokumenti përmban 224 rekomandime: 178 veprime për nivelin politik dhe 46 veprime për nivelin administrativ të Kuvendit. Si pjesë e këtij vlerësimi, ne kemi vlerësuar se deri në çfarë mase secili prej 224 rekomandimeve është SMART: Specifike, të Matshme, të Arritshme, Relevante dhe Të kufizuara në kohë.

Siç shihet më tej në raport, 66% e rekomandimeve ishin specifike; që do të thotë se 1/3 e numrit të përgjithshëm të rekomandimeve nuk ishin mjaft specifike. Rreth 80% e rekomandimeve ishin të matshme dhe 20% nuk ishin të matshme. Pothuajse 84% e rekomandimeve ishin të zbatueshme dhe 87% mund të konsideroheshin relevante. Çuditërisht, vetëm 18% e rekomandimeve ishin të caktuara me kohë, që do të thotë se mbi 80% e rekomandimeve nuk ishin të caktuara me kohë. Këto shifra duket se sugjerojnë se cilësia e rekomandimeve të projekteve të binjakëzimit ishte mjaft e pa balancuar, megjithëse shumica e tyre kanë cilësi të mjaftueshme.

Në çështjet e shqyrtuara, projekti i binjakëzimit propozoi një rekomandim të vetëm në Kuvend. Një qasje alternative e mundshme do të ishte të jepte dy ose tri opsione, aty ku ishte e dobishme, për të inkurajuar miratimin nga vendimmarrësit në Kuvend. Propozimi i rekomandimeve të vetme në të gjitha rrethanat mund të ketë lënë të paprekur vlerën e shtuar potenciale të ofrimit të mundësive që Kuvendi të shqyrtojë dhe të vendosë.

3 Deri në ç'masë janë përmirësuar ose modifikuar objektivat dhe aktivitetet e projekteve për shkak të ndryshimeve në sektorin apo kushtet e jashtme me qëllim të arritjes së rezultateve të planifikuara?

Pasi që rezultatet e një projekti formuan bazën për projektin e ardhshëm, ekzistonte një renditje e qartë midis tri projekteve. Prandaj, kur realizimi kryesor i projektit të dytë, Ligji për Kuvendin, nuk u arrit, u paraqit nevoja për përshtatje në fillim të projektit të tretë. Ekipi i projektit zhvilloi një pako alternative të aktiviteteve, kryesisht rreth trajnimit të stafit dhe këshillimit në vendin e punës, si dhe rekomandimeve të cilat mund të miratoheshin dhe zbatoheshin pavarësisht nëse do të miratohej apo jo një Ligj për Kuvendin.

Trajnimi i stafit dhe këshillimi në vendin e punës u bazuan në analizën e kapaciteteve dhe VNT-në e përgatitur gjatë fazave të mëparshme të projektit. Temat e trajnimit përfshinin: praktikën më të mira të procedurave legjislative të Shteteve Anëtare të BE-së; organizimin e administratave parlamentare në Shtetet Anëtare të BE-së; funksionimin e komisioneve të përhershme dhe detyrat përkatëse të stafit; funksionet e mbikëqyrjes së Kuvendit. Në këtë mënyrë, objektivat dhe aktivitetet e projektit janë përditësuar ose modifikuar sipas nevojës.

Efikasiteti: Vlerësimi se deri në çfarë mase kontributet e projektit kanë dhënë rezultatet e dëshiruara në mënyrë efikase, me humbje minimale të kohës, burimeve njerëzore, financiare dhe materiale të tjera.

- 4 Sa mirë ka funksionuar partneriteti dhe menaxhimi dhe si janë zhvilluar ato me kalimin e kohës?
- 5 Si ishte përfshirë Kuvendi i Kosovës në menaxhimin e projektit dhe sa efektive ka qenë kjo dhe cilat kanë qenë përfitimet ose vështirësitë me këtë përfshirje?

Kuvendi siguroi hapësirat e kërkuara për personelin afatgjatë dhe afatshkurtër, kontributet njerëzore dhe përzgjedhjen e udhëheqësive të komponentëve, duke nxitur zbatimin efikas dhe në kohë. Mbështetja e tillë në natyrë është një nga parakushtet për një zbatim të lehtë të çdo projekti.

Fillimi i zbatimit ishte i lehtë për secilin nga tri projektet, me takimin zyrtar fillestar të mbajtur me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të lartë të Kuvendit Kombëtar të Hungarisë dhe të Kuvendit të Kosovës. Zotimi i fuqishëm dhe pronësia vendore ishin të dukshme në fillim të dy fazave të para të projektit.

Në fillim të projektit të parë dhe të dytë, ekzistonte një partneritet dhe bashkëpunim i fuqishëm mes Kuvendit të Kosovës dhe Parlamentit Hungarez dhe kishte bashkëpunim intensiv midis udhëheqësive të ekipit të institucionit zbatues (Parlamenti Hungarez) dhe Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit të Kosovës.

Gjatë rrjedhës së projektit të tretë, ndërveprimet u bënë më të rezervuara, ndër të tjera për shkak të kërkesës së fortë të institucionit zbatues që Administrata të marrë një qasje tjetër ndaj koordinimit të donatorëve. Procesverbali i mbledhjes së Këshillit Drejtues të marsit 2017 jep një pasqyrë në disa nga tensionet në atë kohë, kur Sekretari i Përgjithshëm "*ngriti çështjen se ai asnjëherë nuk është ftuar nga Zyra e BE-së për ndonjë vlerësim lidhur me projektin. Ai përmendi se ka pasur takime me Ekipit të Binjakëzimit dhe ZBE-së, ku Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit nuk ishte ftuar të paraqiste mendimin e tij*".

Një nga instrumentet e rëndësishme të menaxhimit të projektit ishin takimet tremujore të Komitetit Drejtues. Të gjithë udhëheqësive të komponentëve nga pala përfituese dhe bashkëbiseduesit kryesorë nga partneri zbatues ishin të pranishëm. Procesverbalet e detajuara ofrojnë një pasqyrë të mirë për temën e diskutimit. Udhëheqësive të komponentëve miratuan aktivitetet e propozuara dhe paraqitën reagime për cilësinë e iniciativave të kaluara.

Interesante është se një nga sfidat kryesore të projektit ishte përmendur tashmë në raportin përfundimtar të projektit të parë të Binjakëzimit: mungesa e disponueshmërisë së deputetëve dhe udhëheqësive të Kuvendit për të diskutuar dhe angazhuar në rekomandimet e projektit. Procesverbali i mbledhjeve të Komitetit Drejtues siguroi dëshmi se kjo çështje mbetet e pazgjidhur deri në fund të projektit të tretë. Arsyet për këtë janë të shumfishta, duke përfshirë edhe kontekstin e vështirë politik

që absorboi shumicën e energjisë nga deputetët dhe zgjedhjet e parakohshme. Sidoqoftë, meqenëse ishte tashmë një çështje gjatë projektit të parë, rrugët alternative për t'u angazhuar me udhëheqjen politike, ndoshta me ndihmën e Zyrës së BE-së, mund të ishin ndjekur me qëllim të sigurimit të kontributeve dhe miratimit të rekomandimeve kryesore të fokusuara në drejtim të nivelit politik.

6 Deri në çfarë mase mekanizmat e koordinimit me zbatuesit e tjerë kanë lejuar zbatimin efikas të programit?

Si një nga projektet më të mëdha të asistencës në Kuvend, projektet e binjakëzimit kishin kontakte të rregullta me projektet e tjera të donatorëve që punonin në Kuvend, si UNDP, NDI, GIZ, OSBE dhe të tjerë. Intervistat gjatë misionit të vlerësimit ofruan një pamje mjaft të përzier në marrëdhëniet me projektet e tjera të donatorëve. Partneri zbatues i Projekteve të Binjakëzimit konsideron se ka bërë pjesën e vetë duke informuar projekte të tjera të aktiviteteve të tij dhe duke ndarë dokumentet përfundimtare të projektit. Disa nga projektet e tjera të donatorëve kanë theksuar se Projekti i Binjakëzimit kishte zhvilluar një plan shumë të detajuar dhe afatet kohore të aktiviteteve të tij para fillimit të projektit,⁷ gjë që u dha projekteve të tjera përshtypjen se kishte pak hapësirë për reflektim të përbashkët mbi mënyrën më të mirë të qasjes për ecje përpara në kontekstin e vështirë në këtë rast. Gjatë intervistave, projektet e tjera të donatorëve (UNDP dhe OSBE) përmendën se, sapo ata të vunë re se projekti i binjakëzimit mori përgjegjësinë për një fushë të caktuar, ata vendosën të tërhiqeshin, duke lënë këtë iniciativë për projektin e financuar nga BE-ja në ato fusha.

Si pjesë e vlerësimit, ne kemi vërejtur se ka pasur përpjekje për ndarje të punëve sipas pajtimit midis projekteve të donatorëve me synim shmangien e mbivendosjes së panevojshme dhe dyfishimit; ndonëse bashkëpunimi i donatorëve me anë të këshillave të përbashkëta, rekomandimeve të përbashkëta ose aktiviteteve të përbashkëta për ndërtimin e kapaciteteve nuk ka ndodhur.

Udhëheqësi i ekipit të projektit të Binjakëzimit dhe KTR-ja janë të mendimit se Kuvendi duhet të marrë një rol më të fuqishëm në koordinimin e donatorëve dhe të sigurojë që asistencë e njëjtë nuk kërkohet nga më shumë se një projekt i donatorëve. Realiteti është se projektet e ndryshme të asistencës implementojnë atë që selia e tyre e donatorëve i ka porositur të bëjnë. Mënyra e arsyeshme më tej është që agjencitë kryesore të donatorëve - BE, USAID dhe Ambasadat - të diskutojnë planifikimin e tyre afatgjatë dhe shpërndarjen e fondeve përpara fillimit të projekteve, kështu që ka më pak shanse që organizatat të mbesin dhe përpiqen të kapërcejnë dyfishimin mes tyre. [Çështja e marrëdhënieve me projektet e tjera të donatorëve është diskutuar më hollësisht në këtë raport.]

7 Cilët mekanizma të sigurimit të cilësisë ekzistojnë për të arritur rezultatet e planifikuara?

Mekanizmi i parë i sigurimit të cilësisë për realizimin e projektit ishte njohja dhe përvoja e punës së ekspertëve parlamentarë, që vijnë nga 11 parlamentet kombëtare dhe Parlamenti i Evropës. Disa Ekspertë Afatshkurtër (EASH) kishin punuar në Kosovë më parë dhe kishin krijuar marrëdhënie të mira personale me homologët e tyre në Kuvend. Përmbajtja kryesore e vlerësimit të tyre bazë është përfshirë në pesë librat e vlerësimit të projektit të tretë të Binjakëzimit, siç ishte rasti për librat e dy projekteve të para. Gjatë projektit të tretë, EASH-të kanë dorëzuar gjithsej 70 raporte teknike në Kuvendin e Kosovës.

Cilësia e trajnimeve u diskutua në takimet e rregullta midis KTR-së dhe udhëheqësve të komponentëve; dhe u shqyrtua nga Komiteti Drejtues, ku morën pjesë krerët e komponentëve të projektit.

⁷ Është praktikë e rregullt për të gjitha kontratat e KE-së që të ketë një afat kohor të përcaktuar mirë të aktiviteteve që do të zbatohen.

Cilësia e vlerësimeve bazë, trajnimet dhe ngritja e kapaciteteve dhe shumica e rekomandimeve janë të mira. Për fat të keq, kontrolli i cilësisë së produktit përfundimtar të projektit të tretë, Plani i Veprimit, ishte i shkurtër. Siç është treguar më tej në këtë raport, Plani i Veprimit kishte disa dobësi, në aspektin e strukturës, formatit dhe pjesërisht edhe përmbajtjes së tij po ashtu⁸.

Zyra e BE-së në Kosovë kishte një rol të sigurimit të cilësisë, si donator i projektit, pjesëmarrës në takimet e Komitetit Drejtues dhe bashkëbisedues politik për çështjet e integritimit evropian. Zyra e BE-së kishte besim në ekspertizën e parlamenteve që merrnin pjesë në projekt; megjithëse komunikimi midis Zyrës Politike të BE dhe Projektit të Binjakëzimit mund të ishte më optimal, veçanërisht në lidhje me ndikimin politik të disa prej rekomandimeve dhe lidhur me komunikimin e nevojshëm politik me qeverinë për rëndësinë e mbikëqyrjes efektive parlamentare.

Efektiviteti: Vlerësimi se sa kanë ndikuar rezultatet e projektit në kapacitetin institucional të Kuvendit të Kosovës për t'u bërë institucion demokratik, funksional, llogaridhënës dhe gjithëpërfshirës.

8 Deri në çfarë mase të gjitha grupet e synuara kanë qenë në gjendje të kenë qasje në rezultatet/shërbimet e veprimit?

Administrata e Kuvendit kishte qasje në raportet e vlerësimit dhe rekomandimet e projektit. Udhëheqësit e komponentit morën pjesë në hartimin e aktiviteteve dhe patën takime të rregullta dypalëshe me KTR-të dhe me EASH-të që kanë ardhur.

Ndërkohë që projektet e binjakëzimit kryesisht kanë ndërvepruar me administratën e Kuvendit, ndërveprimi me nivelin politik mund të kishte qenë më i fortë dhe se kryesisht ishte përqendruar tek kryetarët e zgjedhur të Komisioneve dhe një numër i kufizuar takimesh me nënkryetarin dhe kryetarin. Pasi që projektit të tretë i erdhi fundi, pesë librat e vlerësimit dhe Plani i Veprimit u shpërndanë tek të gjithë deputetët, si dhe stafit të Kuvendit.

9 Deri në ç'masë grupet e synuara janë të kënaqur me shërbimet e ofruara?

Udhëheqja e Sekretariatit të Kuvendit bën një dallim të qartë në vlerësimin e saj për rezultatet e projektit të parë, të dytë dhe të tretë. Ndërsa projekti i parë kishte rezultate të qarta, siç konfirmohet nga raporti i vlerësimit të MOR dhe komentet nga stafi i lartë i Kuvendit, rekomandimet e projektit të dytë janë konsideruar të cilësisë së mirë edhe pse nuk mund të zbatohen për arsye politike dhe rezultatet e projektit të tretë u rishikuan me rezerva nga udhëheqja e Sekretariatit të Kuvendit.

Në pyetjen për kënaqshmërinë me shërbimet e projektit, është shfaqur një pamje mjaft e përzier. Duke analizuar procesverbalin nga mbledhjet e komitetit drejtues duket se udhëheqësit e komponentëve janë kryesisht të kënaqur me rezultatet e projektit dhe ndërveprimin e tyre me KTR-të dhe EASH-të. Takimet tona individuale të vlerësimit vënë një nuancë në këtë pamje. Disa bashkëbisedues në kuadër të Sekretariatit të Kuvendit shprehin zhgënjim se çështjet me të cilat ballafaqohen nuk janë zgjidhur, se reformat e kërkuara nuk po ecin përpara apo shumë ngadalë dhe se projekti i binjakëzimit duket se nuk e ka përmirësuar gjendjen. Sidoqoftë, duhet të pranojmë se disa punonjës të Kuvendit kanë shpresa të mëdha që organizata zbatuese do të shtyjë reformat, ndërsa në të vërtetë procesi vendimmarrës për zbatimin e rekomandimeve varet nga vetë Kuvendi.

Pas marrjes së ndihmës nga tri projekte të binjakëzimit, numri i 224 rekomandimeve i befasoi udhëheqësinë e Sekretariatit të Kuvendit, pasi u perceptua si një vlerësim negativ i funksionimit dhe

⁸ Shembuj të dobësive në përmbajtjen e rekomandimeve lidhur me të drejtën e votës në Komisione për deputetët e pa rreshtuar (që mund të ndryshojnë balancën e pushtetit midis shumicës dhe opozitës), caktimin e interpelancave në baza mujore (në një kontekst ku paraqiten shumë pak kërkesa për interpelanca), duke kufizuar kohën në dispozicion të deputetëve për të folur në seancë plenare (e cila ka të ngjarë të dëmtojë deputetët e opozitës) dhe mundësinë që një komision hetues të fillojë punën e tij kur jo të gjitha grupet politike kanë emëruar anëtarët e tyre (gjë që do të paraqiste sfida për kuorum).

kapacitetit të Sekretariatit. Duke u konsideruar si një bombardim me më shumë se 200 rekomandime, Plani i Veprimit ka kontribuar në një marrëdhënie të tensionuar midis partnerit implementues dhe udhëheqjes së Sekretariatit të Kuvendit.

Sidoqoftë, duke shikuar më nga afër në rezultatet e veçanta të projekteve të binjakëzimit, udhëheqësit e komponentëve në Kuvend përgjithësisht pranojnë vlerën dhe cilësinë e vlerësimeve të thella dhe të aktiviteteve për ndërtimin e kapaciteteve, duke përfshirë punëtoritë e trajnimit, trajnime, vizita studimore jashtë vendit, praktika, tryeza të rrumbullakëta publike, doracakë, dokumente të përmbledhura, dokumente hulumtuese parlamentare të rishikuara etj.

Ndikimi: Vlerësimi i ndikimit të përgjithshëm të projekteve dhe kontributit të tyre në zhvillimin e Kuvendit të Kosovës (perspektiva afatshkurtër).

10 Cilat janë perspektivat direkte të ndikimit të veprimit?

Në fund të projektit të parë, ndikimi specifik në lidhje me rritjen e kapaciteteve ishte tashmë i dukshëm. Përfituesi miratoi rekomandimet e projektit lidhur me rregulloren për stafin politik dhe një diagram të ri organizativ. Trajnimet dhe turnet studimore kanë forcuar performancën e stafit parlamentar.

Në fund të projektit të tretë, mund të vërehen aspekte të tjera të ndikimit të drejtpërdrejtë. I gjithë stafi është i vetëdijshëm se si parlamentet e vendeve kandidate janë organizuar për të përmbushur sfidën e procesit të përafrimit dhe negociatave me BE-në; dhe kështu, çfarë kërkohet nga Kuvendi i Kosovës të përgatitet në mënyrë të ngjashme.

Shumë bashkëbisedues në Kuvend kanë kuptuar se nëse Kuvendi synon të fitojë autonomi më të madhe nga ekzekutivi, ai duhet të tejkalojë rritjen e kapacitetit të vet administrativ dhe duhet të vendosë procedurat dhe strukturat për të menaxhuar me përgjegjësi buxhetin e vet.

Për integrimin evropian, puna e KIE-së dhe komisioneve të tjera është analizuar mirë dhe rekomandimet për të përmirësuar rolin e Kuvendit në procesin e integritit evropian janë të qarta. Ekziston një propozim i balancuar si të forcohet kapaciteti i Kuvendit për përafrimin ligjor, në aspektin e strukturave, rregulloreve, ekspertizës së kërkuar të stafit.

Dy doracakët legjislativë dhe udhëzimet për hulumtim ofrojnë mbështetje të nevojshme në përmirësimin e cilësisë së asistencës teknike për deputetët.

11 Cilat janë efektet më të gjera dhe ndikimet indirekte të programit?

Megjithëse projektligji për Kuvendin nuk ka të ngjarë të miratohet në formatin aktual, përpjekjet e projektit të binjakëzimit kanë ndikuar në dy mënyra. Së pari, pjesë të projektligjit të propozuar janë përfshirë në projektin e rishikuar të rregullores së punës, veçanërisht në lidhje me organizimin e administratës së kuvendit dhe lidhur me marrëdhëniet midis parlamentit dhe qeverisë për çështjet e integritit evropian. Së dyti, ekziston tani një "fjalor i ndryshimit" në Kuvend dhe një mirëkuptim më i madh në administratën e kuvendit për menaxhim më të mirë publik dhe nevojën për "kontrolle dhe balancime" midis parlamentit dhe qeverisë. Projekti ka vënë çështjen e autonomisë parlamentare në agjendë.

Ndikimi i tërthortë i programit realizohet përmes krijimit të një rrjeti ekspertësh në 11 parlamentet kombëtare në BE, i cili ka potencial për të kontribuar në rolin e Kosovës në diplomacinë parlamentare.

Një tjetër ndikim indirekt i programit është njohja për të kuptuar më mirë sfidën e institucioneve të pavarura. Më konkretisht, ekziston një sqarim i kategorive të organeve të pavarura në kuadër të kompetencave të mbikëqyrjes së Kuvendit dhe harmonizimit me terminologjinë e Kushtetutës; propozime për të përmirësuar procesin e nominimit dhe emërimit të organeve drejtuese dhe ekzekutive të organeve të pavarura; dhe propozimet për të shqyrtuar raportet vjetore të organeve të

pavarura. Për të përfituar plotësisht nga asistenca e ofruar, ekziston nevoja që stafi i Komisionit të ndjek më nga afër rekomandimet e vetë Kuvendit mbi raportet e agjencive; edhe pse një propozim më i detajuar dhe afati kohor për atë se kush duhet të bëjë çfarë dhe si mund të ketë qenë i dobishëm. Nëse pranohet nga Kuvendi, ky propozim do të kontribuojë në forcimin e rolit mbikëqyrës të Kuvendit, cilido të jetë rezultati i saktë për racionalizimin e numrit të agjencive.

12 Si e kanë parë përfituesit kryesorë ndikimin e programit dhe ndryshimet që ka sjellë ai? Si ka ndikuar ai në punën dhe vështrimin e tyre?

Qasja kryesore metodologjike e projekteve të binjakëzimit është të organizojnë aktivitete që kontribuojnë në krijimin e rekomandimeve thelbësore mbi reformat procedurale dhe strukturore në Kuvend, të identifikuar si rezultate të pajtuara në një proces të përbashkët të zbatimit të projektit. Rekomandimet rrjedhin nga vlerësimet fillestare, praktikat më të mira në parlamentet e tjera në Evropë dhe punëtoritë me stafin parlamentar (dhe në një masë të kufizuar edhe deputetët) për të diskutuar vlerësimin bazë, praktikat më të mira dhe draft rekomandimet.

Bazuar në intervistat tona me stafin e lartë të Sekretariatit të Kuvendit, duket se qasja e hartimit dhe shpërndarjes së rekomandimeve nuk është nxitje e mjaftueshme për ndryshim. Menaxhimi i ndryshimeve kërkon më shumë se njohuri se çfarë duhet të ndryshojë, por gjithashtu ka nevojë për një trajektore të këshillimit, ushtrimit dhe avokimit për të zbatuar ndryshimet e propozuara. Modeli dominues i Projekteve të Binjakëzimit, duke gjeneruar rekomandime drejt përfundimit të afatit kohor të projektit dhe duke pritur që institucioni përfitues t'i çojë ato përpara pa mbështetje të mëtejme, duket të ketë pasur sukses të kufizuar. Trajnimi i nevojshëm i këshillimit, përgatitjes dhe avokimit (në veçanti drejt nivelit politik në Kuvend) për të zbatuar ndryshimet e propozuara ka mbetur jashtë afatit kohor të projekteve të Binjakëzimit, të cilat u bënë më të dukshme pas projektit të dytë dhe të tretë.

Rezultati përfundimtar i tri projekteve të binjakëzimit është "Plani i Veprimit për të përmirësuar aktivitetet e Kuvendit për një proces të suksesshëm të integritit në BE". Pikëpamja e udhëheqjes së Sekretariatit të Kuvendit mbi vlerën e këtij dokumenti është shumë e ndikuar nga befasia në numrin e lartë të rekomandimeve si dhe në formatin e dokumentit, pasi vështirë se mund të lexohet si një dokument i pavarur sepse mbështetet në informacione në dokumentet e tjera të projektit (të cilat referohen në një kolonë të veçantë).

Qëndrueshmëria: Vlerësimi i qëndrueshmërisë së rezultateve me fokus të veçantë në kapacitetin kombëtar dhe pronësinë mbi projektin (perspektiva afatgjatë).

13 A kanë qenë në gjendje përfituesit institucional të programit të vazhdojnë me rezultatet e projekteve përtej fazave të programit?

Projekti pritet të arrijë qëndrueshmëri përmes transferimit të njohurive dhe zbatimit të rekomandimeve që priten të avancojnë më tej Kosovën në agjendën e BE-së.

Si pjesë e këtij vlerësimi, kemi shqyrtuar statusin e zbatimit të secilit prej 224 rekomandimeve të Planit të Veprimit. Ne kemi vlerësuar se deri në çfarë mase zbatimi është 'bërë', 'pothuajse bërë', 'ka filluar', po 'shqyrtohet', është 'refuzuar' ose mbetet 'i paqartë'. Bazuar në vlerësimin tonë, më shumë se 7% e rekomandimeve janë zbatuar dhe më shumë se 11% janë pothuajse të zbatuara. Të dyja kategoritë së bashku llogariten për afërsisht 20% të zbatuara ose pothuajse të zbatuara. Për më shumë se 30% të rekomandimeve ka filluar zbatimi. Më shumë se 26% e rekomandimeve janë shqyrtuar edhe pse zbatimi ende nuk ka filluar. Afërsisht 10% e rekomandimeve refuzohen; dhe për 14% të rekomandimeve statusi i implementimit mbetet i paqartë.

Këto shifra konfirmojnë se, megjithëse Kuvendi ka filluar zbatimin e rekomandimeve të projektit të Binjakëzimit, ka nevojë për këshillim dhe përkrahje të mëtejshme në shoqërimin e zbatimit. Kjo në fund do të sigurojë qëndrueshmërinë e rezultateve të arritura deri tani.

Për qëndrueshmërinë e propozimeve për autonomi parlamentare, është bërë ca përparim drejt qëndrueshmërisë. Ndërsa projekti i binjakëzimit arriti të sjellë Sekretariatit e Kuvendit në bord për rëndësinë e autonomisë parlamentare, duhet të bëhet më shumë punë për të shpjeguar në nivel politik dhe ndaj aktorëve ndërkombëtarë rëndësinë, ndryshimet e nevojshme në kornizën ligjore dhe instrumentet e një parlamenti të fortë dhe të pavarur i cili ka fuqinë dhe aftësinë për të mbikëqyrur qeverinë dhe për të krijuar një udhëheqje llogaridhënëse dhe sistemin e kontrolleve të baraspeshës.

Elemente të tjera që çojnë drejt qëndrueshmërisë janë projekt-rregullorja për riorganizimin e propozuar të Drejtorisë për Standardizimin, Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor në dy njësi; megjithëse ende duhet të vendoset nga Kryesia e Kuvendit. Gjatë intervistave tona të vlerësimit, nuk mund të identifikohet asnjë arsye specifike për vonesën në miratimin e rregullores; dhe prandaj është e arsyeshme të pritet që Kryesia të jetë në gjendje të miratojë rregulloren brenda dy javëve të ardhshme. Cilësia e punës së njësisë të reja do të varet, ndër të tjera, nga respektimi i Kuvendit ndaj rekomandimeve që këshilltarët e rinj për Njësinë e Përafrimit Ligjor flasin rrjedhshëm gjuhën angleze dhe të kenë arsimim në juridik.

14 Deri në çfarë mase mekanizmat e programit sigurojnë që rezultatet e synuara janë të qëndrueshme edhe përtej zbatimit të programit?

Shumë prej rezultateve të synuara janë në rrugën e implementimit, edhe pse kjo do të kërkojë monitorim të mëtejshëm. Për të inkurajuar zbatimin e mëtejshëm të qëndrueshëm, kemi hartuar një listë të shkurtër të veprimeve, të cilat mund të zbatohen lehtësisht, bazuar në analizën përgatitore dhe hartimin e dokumenteve përkatëse. Veprimet në listën e ngushtë janë “pemët e varura ulët” të gatshme të vilen. Kapitulli i fundit me rekomandime përfshin listën e ngushtë të 9 veprimeve që janë të arritshme në dy deri tre muaj të ardhshëm.

Lista e ngushtë përfshin masat lidhur me një njësi të re organizative për çështje të përgjithshme ligjore dhe një njësi organizative për përafrimin ligjor evropian, një njësi të re organizative për koordinimin e çështjeve të integritimit në BE, Strategjinë për bashkëpunim dhe marrëdhënie ndërparlamentare dhe rregullimin e saj, Strategjinë për komunikim dhe marrëdhënie me publikun (përfshirë seksionin për komunikimin me BE), punësimin e stafit të Njësisë për analiza të buxhetit dhe financave, forcimin e Njësisë për Hulumtime dhe botimin e statistikave të hollësishme, në baza mujore, pyetje gojore dhe me shkrim ndaj qeverisë.

15 Çfarë programimi shtesë është i nevojshëm për të siguruar qëndrueshmërinë afatgjatë të përfitimeve të vërejtura si rezultat i programit?

Programimi shtesë është i nevojshëm në tri fusha: Në integrimin evropian, mbikëqyrjen parlamentare dhe profesionalizimin e administratës. Në vend që të kryhen vlerësime të reja dhe hartimi i rekomandimeve të reja, ne sugjerojmë që programet shtesë të aplikojnë metodologji të orientuara në praktikë, siç janë ndërtimi i njohurive, ndërtimi i aftësive, mësimi në vendin e punës, mësimi interaktiv, asistencë teknike, vendosja e stafit në një parlament tjetër dhe shkëmbimet rajonale. Propozimet janë të detajuara në kapitullin e fundit të këtij raporti.

Vlera e shtuar e BE-së dhe koherenca: Vlerësimi i masës në të cilën mbështetja e BE-së për Kuvendin e Kosovës shton përfitim për atë që do të kishte rezultuar vetëm nga ndërhyrjet e Shteteve Anëtare dhe koherencën me strategjinë e BE-së për Kosovën.

16 Cila është vlera e shtuar që rezulton nga ndërhyrja e IPA-s në Kuvendin e Kosovës, krahasuar me atë që mund të ishte arritur nga autoritetet e Kosovës pa një ndërhyrje të tillë?

Vlera specifike e shtuar që rezulton nga ndërhyrja e IPA është ekspertiza në praktikën parlamentare nga 11 parlamentet kombëtare dhe rrjeti i ekspertëve që rrjedhin prej kësaj ekspertize. Kjo do të ishte e vështirë për t'u arritur nga Kuvendi pa mbështetjen e ndërhyrjes së IPA-s.

Një vlerë tjetër e shtuar është vendosja afatgjate e stafit në një parlament tjetër, si dhe këshillimi nga stafi i parlamenteve të tjera përtej prezencës së tyre në Kosovë, si për shembull këshillimi për hulumtime për një periudhë më të gjatë kohore.

17 Cilat aspekte të programit mund të përsëriten në tjera vende? Cilat kushte do të kërkoheshin për të prodhuar rezultate?

Disa aspekte të programit mund të përsëriten. Ne do të donim të theksojmë pesë shembuj:

- Korniza ligjore dhe procedurale për ndërtimin e autonomisë parlamentare është një aspekt i programit i cili mund të jetë i rëndësishëm në vende të ndryshme. Mund të jetë e dobishme të qartësohet se çështjet e organizimit të brendshëm të një parlamenti autonom rregullohen përmes Rregullores së Punës ndërsa çështjet e tjera lidhur me përgjegjësinë e parlamentit dhe institucioneve të tjera shtetërore në parlament rregullohen nëpërmjet legjislacionit parësor, duke formuar kështu shkallën e dëshiruar të autonomisë për parlamentin.
- Ofrimi i një procesi të rishikimit të kolegëve të hulumtimeve me të dhëna të departamenteve kërkimore të parlamenteve pjesëmarrëse është një model i mirë i të nxënimit të rriturve.
- Vendosja më e gjatë e stafit në një parlament tjetër shpesh është më e dobishme për t'u mundësuar stafit parlamentar të absorbojë njohuri të reja dhe të inkorporojnë aftësi të reja në krahasim me vizitat studimore të shkurtra 2-3 ditore me programe shumë të kondensuara.
- Analiza mbi rolin e parlamentit në mbikëqyrjen e institucioneve të pavarura prek sistemin e qeverisjes të çdo vendi dhe ndonjëherë është në kundërshtim me mekanizmat e llogaridhënies demokratike që priten nga institucionet e tjera publike. Puna e bërë nga projektet mund të vlerësohet më mirë duke ofruar një kornizë gjithëpërfshirëse për balancimin e pavarësisë dhe llogaridhënies së institucioneve dhe agjencive të pavarura.
- Strategjia e propozuar për marrëdhëniet ndërkombëtare dhe bashkëpunimin ndërparlamentar parasheh një kornizë për koordinimin e rolit të parlamenteve në një rrjet ndërkombëtar gjithnjë e më kompleks të marrëdhënieve dypalëshe dhe shumëpalëshe. Ajo mund të jetë e dobishme për çdo parlament që dëshiron të kontribuojë në diplomacinë parlamentare dhe të shqyrtojë mundësitë për mbikëqyrje në Ministrinë e Punëve të Jashtme.

Duhet të merren parasysh disa kushte për të riprodhuar rezultatet, siç janë marrja e njohurive të thella mbi funksionimin e parlamentit përfitues, kuptimi i marrëdhënieve ndërmjet nivelit politik dhe administrativ në parlamentin përfitues dhe historisë se si kjo marrëdhënie është krijuar, njohuri mbi dinamikën politike që ndikojnë në pranimin e propozimeve nga projektet e tjera të donatorëve me kuvendin, aftësia e ekspertëve për të shkuar më tej për të shpjeguar situatën në parlamentin e tyre kombëtar dhe për të hulumtuar se në çfarë mënyre eksperiencia e tyre është e adaptueshme në kontekstin lokal.

3 Vlerësimi mbi realizimin e programit

Siç tregohet në hyrjen të raportit, ky kapitull do të vlerësojë se si është organizuar realizimi i programit. Kjo do të bëhet në tri seksione: projektimi, zbatimi i projektit dhe menaxhimi i projektit.

3.1 Dizajni i projektit

Në këtë seksion, kemi analizuar se deri në çfarë mase ka pasur bazë solide për zbatimin e suksesshëm të projektit. Kemi shqyrtuar rëndësinë e projektit, përzgjedhjen e instrumentit zbatues, renditjen dhe fushëveprimin e projektit.

3.1.1 Ndërlidhja

Ndërlidhja e projekteve të binjakëzimit nuk vihet në dyshim. MSA-ja ndërmjet BE-së dhe Kosovës ka hyrë në fuqi më 1 prill 2016. Paketa e Zgjerimit e KE-së (2016) konfirmoi parimin e "çështjeve themelore të parat", të cilat përfshijnë institucionet demokratike dhe reformën e administratës publike. Instrumentet e MSA-së dhe mbështetja e IPA-s për Kuvendin e Kosovës janë mekanizma të përshtatshëm për reforma politike dhe legjislative. Dizajni i tri projekteve të binjakëzimit duket të jetë i përshtatshëm, pasi që objektivat lidhen qartë me përafrimin e BE-së dhe zbatimin e praktikave më të mira të BE-së. Rezultatet e projekteve synojnë të forcojnë pozitën e Kuvendit të Kosovës brenda kornizës kushtetuese të Kosovës dhe të përmirësojnë kapacitetet legjislative dhe mbikëqyrëse, të forcojnë menaxhimin e burimeve njerëzore, të përmirësojnë kapacitetet për përafrim me legjislacionin, normat dhe standardet e BE-së, të forcojnë rolin e Komisioni për Integritet Evropian dhe për njohuri të zgjeruara të stafit dhe deputetëve për çështjet e Integritetit Evropian dhe acquis-it të BE-së.

3.1.2 Përzgjedhja e instrumenteve zbatuese

Institucioni përfitues ka marrë pjesë aktive në përzgjedhjen e një instrumenti implementimi (binjakëzimi) dhe partnerit të binjakëzimit të Shtetit Anëtar (Parlamenti Hungarez) për projektin e parë dhe të dytë. Kuptohet që për procesin e tenderimit për projektin e tretë kishte vetëm një aplikues (parlamenti hungarez). Praktikisht, procesi i përzgjedhjes nuk kishte konkurrent.

3.1.3 Renditja dhe fushëveprimi i projekteve

Ka pasur një renditje të qartë të tri projekteve, një projekt i ndërtuar mbi rezultatet e projekteve të mëparshme. Kur realizimi kryesor i projektit të dytë, Ligji për Kuvendin, nuk u arrit, u paraqit nevoja për përshtatje në fillim të projektit të tretë. Ky është një shembull i mirë i nevojës për programim përshtatës dhe nevojës për përshtatje të rregullt të programit.

Fiche e Veprimit për Projektet e Binjakëzimit, shpjegimi i fushëveprimit dhe temave të projekteve është hartuar nga Kuvendi duke i shtuar kontributin nga Zyra e BE-së. Pas vlerësimit gjithëpërfshirës të tri projekteve, duket se fushëveprimi i tri projekteve së bashku ishte i gjerë, ndoshta tejet i gjerë. Të tri projektet kanë prekur shumë - ndoshta tepër shumë - çështje të funksionimit parlamentar: rolin dhe funksionimin e departamenteve të ndryshme në administratë, punën e komisioneve, plenaren dhe kryesinë, statusin, procedurat dhe burimet e Kuvendit, procesin e integritetit evropian dhe bashkëpunimin ndërparlamentar. Sigurimi i arritjes së përparimit në shumë fusha ishte detyrë menaxheriale jo e lehtë për t'u përmbushur. Një fushëveprim më i reduktuar i projektit mund të ketë qenë më efikas.

3.2 Zbatimi i projektit

Seksioni "Zbatimi i projektit" ka vlerësuar qasjet kryesore për zbatimin e projektit dhe mënyrën se si aktivitetet kanë kontribuar në objektivat e cekur në të tri projektet.

3.2.1 Vlerësimi i rezultateve

Udhëheqja e bën një dallim të qartë në vlerësimin e saj për rezultatet e projektit të parë, të dytë dhe të tretë. Ndërsa projekti i parë kishte rezultate të qarta, siç konfirmohet nga raporti i vlerësimit të MOR dhe komentet nga stafi i lartë i Kuvendit, rekomandimet e projektit të dytë janë konsideruar të cilësisë së mirë edhe pse nuk mund të zbatohen për arsye politike dhe rezultatet e projektit të tretë u rishikuan me rezerva nga udhëheqja e Sekretariatit të Kuvendit. Rrjedhimisht, ka një ndryshim në vlerësimin e rezultateve të projektit të tretë të binjakëzimit ndërmjet partnerit implementues dhe përfituesit.

Ndërsa raporti përfundimtar, i hartuar nga partneri zbatues, cekë se "*projekti ishte një sukses i madh, të gjitha aktivitetet janë kryer dhe rekomandimet janë përpunuar, siç ishte planifikuar në kontratën e binjakëzimit*", disa bashkëbisedues në kuadër të Sekretariatit të Kuvendit shprehin zhgënjimin se çështjet me të cilat ata po përballen nuk janë zgjidhur, se reformat e kërkuara nuk po ecin përpara dhe se projekti i binjakëzimit duket të mos e ketë përmirësuar gjendjen. Ky zhgënjim, deri në një farë mase, ka të bëjë me pritjet e disave prej stafit të Kuvendit se projekti i binjakëzimit do të avokonte më efektivisht për reformat e nevojshme dhe do të nxiste vullnetin politik, duke respektuar se procesi vendimmarrës për zbatimin e rekomandimeve në mënyrë efektive mbetet tek vetë Kuvendi.

3.2.2 Vlerësimet e hollësishme

Ndërsa po e shqyrtojmë më hollësisht punën e tyre, Projektet e Binjakëzimit kanë ofruar vlerësime të forta të mjedisit aktual ligjor dhe institucional në secilën nga fushat e programit. Vlerësimet e hartuara në fazën e parë ose të dytë të projektit të Binjakëzimit formuan bazën për vlerësim të mëtejshëm të thellë në projektin e tretë. Cilësia e vlerësimeve të thella është solide, për shembull në lidhje me situatën në lidhje me proceset e hartimit të ligjeve në Kuvend, burimet njerëzore, TIK-un, institucionet dhe agjencitë e pavarura, strukturat administrative përgjegjëse për detyrat e Integritimit Evropian, hulumtimet parlamentare etj. (1-5) mbulojnë vlerësimet dhe rekomandimet për secilën nga komponentët e projektit të tretë. Disa nga raportet specifike të aktivitetit përfshijnë gjithashtu një sasi të madhe informacionesh, për shembull, raporti mbi praktikën më të mira të BE-së në mbikëqyrjen e komisioneve.

3.2.3 Ndërtimi i kapaciteteve

Përtej vlerësimeve solide, rezultatet praktike të projekteve për ndërtimin e kapaciteteve përfshinin një vlerësim të nevojave për trajnim (VNT), punëtori trajnimi, trajnime në vendin e punës, vizita studimore jashtë vendit, praktika, tryeza të rrumbullakëta publike, doracakë (për përafrimin dhe kodifikimin ligjor), dokumente të përgjithshme (mbi institucionet e pavarura), dokumentet e hulumtimit parlamentar (të shqyrtuara nga studiuesit parlamentarë në parlamentet e binjakëzimit) etj.

Nga pikëpamja e vlerësimit, cilësia e rezultateve të ndërtimit të kapaciteteve është shumë e kënaqshme, siç konfirmohet nga përfaqësuesit e intervistuar të përfituesve. Disa anëtarë stafi të Kuvendit shprehën nevojën për të lëvizur përtej trajnimit gjenerik në trajnime më të specializuara për çështjet ligjore dhe mbi kapitujt e veçantë të MSA-së. Mund të arrihet në përfundimin se tashmë ka një mirëkuptim të gjerë midis stafit se si parlamentet në vendet anëtare të BE-së dhe në vendet ish-kandidate janë marrë me çështjet evropiane në fazat e ndryshme të integritimit dhe në të gjitha fushat relevante.

3.2.4 Fleksibiliteti dhe përshtatja

Ekipi i projektit tregoi një nivel të mirë të fleksibilitetit dhe përshtatjes duke pasur parasysh ndryshimet e mjedisit të jashtëm dhe identifikoi mundësitë e reja të programimit për përgjigje ndaj nevojave të përfituesit. Në fillim të projektit të tretë të Binjakëzimit doli se Ligji për Kuvendin nuk do të miratohej, për arsye politike. Pasi që komponenti 1 po ndërtohej më tutje mbi kërkesat për zbatimin e Ligjit për Kuvendin, ekipi i projektit së bashku me Kuvendin zhvilluan një pako të aktiviteteve alternative, kryesisht rreth trajnimit të stafit dhe këshillimit në vendin e punës. Ato u bazuan në analizën e kapaciteteve dhe VNT-në e përgatitur gjatë fazave të mëparshme të projektit. Temat e trajnimit përfshinin: praktikat më të mira të procedurave legjislative të Shteteve Anëtare të BE-së; organizimin e administratave parlamentare në Shtetet Anëtare të BE-së; funksionimin e komisioneve të përhershme dhe detyrat përkatëse të stafit; funksionet e mbikëqyrjes së Kuvendit.

3.2.5 Rrjeti ndërparlamentar

Siç është përmendur në Raportin Përfundimtar të Projektit të Tretë të Binjakëzimit, bashkëpunimi intensiv midis ekspertëve të 11 parlamenteve kombëtare dhe PE-së dhe stafit përkatës të KK-së krijoi një rrjet të vlefshëm. Kishte propozime për të mbajtur këto marrëdhënie në nivelin e shkëmbimit të ekspertizës; që do të thotë se Kuvendi mund të kërkojë nga disa prej parlamenteve kombëtare që t'i ofrojnë disa nga ekspertët e tyre për misionet pasuese për të mbështetur zbatimin e rekomandimeve pas përfundimit të projektit të Binjakëzimit.

Nga pikëpamja e vlerësimit, dhe për aq sa dimë, kjo ende nuk ka ndodhur. Në mënyrë të ngjashme, rrjeti me 11 parlamentet kombëtare përbën një mundësi të konsiderueshme për të ndërtuar marrëdhënie bilaterale parlamentare dhe për të forcuar praktikën e diplomacisë parlamentare. Kuvendi ende duhet të shohë mundësinë për të forcuar marrëdhëniet e veta dypalëshe parlamentare duke shfrytëzuar rrjetin e ekspertëve të krijuar përmes projekteve të binjakëzimit.

3.2.6 Rekomandimet për ndryshime

Qasja kryesore metodologjike e projekteve të binjakëzimit është të zhvillojnë aktivitete që kontribuojnë në krijimin e rekomandimeve thelbësore mbi reformat procedurale dhe strukturore në Kuvend, të identifikuar si rezultate të pajtuara në një proces të përbashkët të zbatimit të projektit. Rekomandimet rrjedhin nga vlerësimet fillestare, praktikat më të mira në parlamentet e tjera në Evropë dhe punëtoritë me stafin parlamentar (dhe në një masë të kufizuar edhe deputetët) për të diskutuar vlerësimin bazë, praktikat më të mira dhe draft rekomandimet. Projekti i parë i binjakëzimit ka krijuar 101 rekomandime, projekti i dytë ka nxjerrë 11 rekomandime dhe projekti i tretë ka paraqitur 224 rekomandime.

Bazuar në intervistat tona me stafin e lartë të Sekretariatit të Kuvendit, duket se qasja e hartimit dhe shpërndarjes së rekomandimeve nuk është nxitje e mjaftueshme për ndryshim. Menaxhimi i ndryshimeve kërkon më shumë se njohuri se çfarë duhet të ndryshojë, por gjithashtu ka nevojë për një trajektore të këshillimit, ushtrimit dhe avokimit për të zbatuar ndryshimet e propozuara.

Rekomandimet solide dhe cilësore të projektit të dytë të Binjakëzimit (duke përfshirë projektligjin për Kuvendin) janë krijuar në fund të periudhës së projektit dhe për këtë arsye janë lënë të pashoqëruar nga partneri zbatues. Kur projekti i binjakëzimit u kthye në fazën e tretë, kishte një hendek prej 1.5 vjetësh; dhe deri atëherë projektligji kishte hasur në pengesa politike. Analiza dhe rekomandimet e projektit të tretë të Binjakëzimit janë përshkruar mirë në pesë librat e publikuara nga projekti. Në fund të projektit të tretë, janë ofruar një pako rekomandimesh. Që atëherë, gjashtë muaj kanë kaluar që rekomandimet janë lënë të pashoqëruara dhe duket se është bërë progres modest.

Modeli dominues i Projekteve të Binjakëzimit, duke gjeneruar rekomandime drejt përfundimit të afatit kohor të projektit dhe duke pritur që institucioni përfitues t'i çojë ato përpara pa mbështetje të mëtejme, duket të ketë pasur sukses të kufizuar. Raporti Përfundimtar, i hartuar nga partneri zbatues, konfirmon se ekziston një boshllëk i konsiderueshëm për t'u lidhur me rezultatet e qëndrueshme: *“duhet të bëhen përpjekje për të siguruar që Plani i Veprimit të diskutohet dhe të miratohet nga Kryesia.”* Trajnimi i nevojshëm i këshillimit, përgatitjes dhe avokimit (në veçanti drejt nivelit politik në Kuvend) për të zbatuar ndryshimet e propozuara ka mbetur jashtë afatit kohor të projekteve të Binjakëzimit, dhe me aq sa dimë ne - Kryesia nuk ka diskutuar ndonjë draft e as versionin përfundimtar të Planit të Veprimit ende.

3.2.7 Plani i Veprimit

Rezultati përfundimtar i tri projekteve të binjakëzimit është "Plani i Veprimit për të përmirësuar aktivitetet e Kuvendit për një proces të suksesshëm të integritimit në BE". Dokumenti përbëhet nga 224 veprime konkrete, 178 veprime për nivelin politik dhe 46 veprime për nivelin administrativ të Kuvendit.

- Si pjesë e këtij vlerësimi, kemi shqyrtuar cilësinë e secilit prej 224 rekomandimeve të Planit të Veprimit. Ne kemi vlerësuar se deri në çfarë mase secili prej 224 rekomandimeve është SMART: Specifike, të Matshme, të Arritshme, Relevante dhe Të kufizuara në kohë.

Tabela 1: Vlerësimi i cilësisë së rekomandimeve të Planit të Veprimit

Vlerësimi i cilësisë së rekomandimeve të Planit të Veprimit					
Kriteret	Specifike	Të matshme	Të Arritshme	Relevant	Të kufizuara në kohë
Numri i përgjithshëm i rekomandimeve prej 224	150	179	188	195	42
%	66.96	79.91	83.93	87.05	18.75

Siç shihet në tabelën më lart, 66% e rekomandimeve ishin specifike; që do të thotë se 1/3 e numrit të përgjithshëm të rekomandimeve nuk ishin specifik. Rreth 80% e rekomandimeve ishin të matshme dhe një e pesta nuk ishin të matshme. Pothuajse 84% e rekomandimeve ishin të zbatueshme dhe 87% mund të konsideroheshin relevante. Çuditërisht, vetëm 18% e rekomandimeve ishin të caktuara me kohë, që do të thotë se mbi 80% e rekomandimeve nuk kishin afat kohor të caktuar. Këto shifra duket se sugjerojnë se cilësia e rekomandimeve individuale ishte mjaft e pa balancuar, megjithëse shumica e tyre kanë cilësi të mjaftueshme.

- Si pjesë e këtij vlerësimi, kemi shqyrtuar statusin e zbatimit të secilit prej 224 rekomandimeve të Planit të Veprimit. Ne kemi vlerësuar se deri në çfarë mase zbatimi është 'bërë', 'pothuajse bërë', 'ka filluar', po 'shqyrtohet', është 'refuzuar' ose mbetet 'i paqartë'.

Kur një rekomandim është "i bërë", do të thotë se vendimi është marrë dhe miratuar dhe ka dëshmi të zbatimit. Kur një rekomandim është "pothuajse i bërë", do të thotë se të gjitha punët përgatitore janë përfunduar dhe pritet një nënshkrim përfundimtar ose nënshkrim në hapin e fundit të hyrjes në fuqi. Kur një rekomandim "ka filluar", kjo do të thotë se është arritur pajtimi që rekomandimi të shtyhet përpara dhe se personat relevant të personelit kanë filluar hapat e parë drejt zbatimit. Kur një rekomandim "shqyrtohet", do të thotë se nuk është marrë asnjë vendim përfundimtar për të ecur përpara me rekomandimin edhe pse nuk është refuzuar në mënyrë eksplicite. Kur një rekomandim është "refuzuar", do të thotë që Sekretari i Përgjithshëm ose një grup i deputetëve (si grupi i punës që rishikon RReP-në) kanë shprehur mendim negativ mbi rekomandimin, duke treguar se ata nuk kanë ndërmend ta realizojnë atë. "I/e paqartë" do të thotë

se nuk kemi gjetur asnjë informacion për të vlerësuar se ku qëndron statusi i zbatimit të atij rekomandimi.

Tabela 2: Statusi i zbatimit të rekomandimeve të Planit të Veprimit

Statusi i zbatimit të rekomandimeve të Planit të Veprimit						
Kriteret	Përfunduar	Thuajse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
Numri i përgjithshëm i rekomandimeve prej 224	16	26	71	59	21	31
%	7.14	11.61	31.70	26.34	9.38	13.84

Siç është cekur në tabelën e mësipërme, më shumë se 7% e rekomandimeve janë zbatuar dhe më shumë se 11% janë pothuajse të zbatuara. Të dyja kategoritë llogariten për afërsisht 20% të zbatuara ose pothuajse të zbatuara. Për më shumë se 30% të rekomandimeve ka filluar zbatimi. Më shumë se 26% e rekomandimeve janë shqyrtuar edhe pse zbatimi ende nuk ka filluar. Afërsisht 10% e rekomandimeve refuzohen; dhe për afro 14% të rekomandimeve statusi i implementimit mbetet i paqartë.

- Duke shqyrtuar përmbajtjen e rekomandimeve, shifrat e mësipërme konfirmojnë disa nga komentet gjatë intervistave tona se shumica e rekomandimeve janë solide dhe relevante për zbatim (siç janë rekomandimet për çështjet e integritetit në BE), ndërsa rekomandimet e tjera nuk janë mjaftueshëm specifike, politikisht nuk janë përshtatur mirë për kontekstin e Kosovës,⁹ ose thjesht u referohen ruajtjes së disiplinës në zbatimin e rregullave dhe praktikave ekzistuese.
- Procesi i hartimit të rekomandimeve meriton vëmendje të veçantë. Plani i Veprimit u përpunua bazuar në rekomandimet e hartuara më parë në fushat e secilës prej komponentëve të projektit dhe për këtë arsye partneri zbatues ka pritur që Plani i Veprimit të jetë në gjendje të llogarisë në miratimin e gjerë. Megjithatë, gjatë takimeve të vlerësimit disa bashkëbisedues në Sekretariatit e Kuvendit përmendën që komentet e tyre ndaj projekt rekomandimeve nuk janë marrë gjithnjë në shqyrtim. Mësuam se ka pasur konsultime shumë të kufizuara me udhëheqjen politike të Kuvendit mbi përmbajtjen e rekomandimeve, ndonëse një pjesë e madhe e rekomandimeve i janë drejtuar nivelit politik. Një pjesë e arsyes për këtë duket se shumica e deputetëve nuk i kushtonin vëmendje korrespondencës nga projekti i binjakëzimit, ndoshta sepse ata ishin të zënë me çështje të ndjeshme politike. Kur u lëshua Plani i Veprimit, disa deputetë të lartë zbuluan se një segment i madh i Planit të Veprimit u drejtohej atyre dhe ata dukeshin të pavetëdijshëm për mundësitë e humbura për të dhënat për t'i formësuar ato.
- Numri i përgjithshëm i rekomandimeve në Planin e Veprimit meriton edhe disa komente. Intervistat me përfaqësuesit e lartë të Sekretariatit të Kuvendit zbuluan rezerva serioze për numrin e rekomandimeve. Pas marrjes së ndihmës nga tri projekte të binjakëzimit, numri i 224 rekomandimeve i befasoi udhëheqësinë e Sekretariatit të Kuvendit, pasi u perceptua si një vlerësim negativ i funksionimit dhe kapacitetit të Sekretariatit të Kuvendit. Duke u konsideruar si një bombardim me më shumë se 200 rekomandime, Plani i Veprimit ka kontribuar në një marrëdhënie të tensionuar midis partnerit implementues dhe udhëheqjes së Sekretariatit të Kuvendit.

⁹ . Disa nga rekomandimet e refuzuara për arsye politike janë, për shembull, të lidhura me të drejtën e votës në Komisionet për deputetët e pa rreshtuar (që mund të ndryshojnë balancën e pushtetit midis shumicës dhe opozitës), caktimin e interpelancave në baza mujore (në një kontekst ku paraqiten shumë pak kërkesa për interpelanca), duke kufizuar kohën në dispozicion të deputetëve për të folur në seancë plenare (e cila ka të ngjarë të dëmtojë deputetët e opozitës) dhe mundësinë që një komision hetues të fillojë punën e tij kur jo të gjitha grupet politike kanë emëruar anëtarët e tyre (gjë që do të paraqiste sfida për kuorum).

- Pas shqyrtimit, formati i Planit të Veprimit ndoshta mund të ndërtohet ndryshe, siç është:
 - grupimi i rekomandimeve në një sasi më të vogël të rekomandimeve kryesore (me nën-rekomandime),
 - caktimi i një prioritizimi të detyrave (aktualisht nuk ka prioritizim apo rangim),
 - sugjerimi i afateve të parapara në kornizën prej 3, 6, 12, 18 muajsh (aktualisht nuk ka afate përtej 189 herë "menjëherë" dhe 25 herë "deri në fund të mandatit aktual legjislativ 2021")
 - vënia në dukje e pasojave buxhetore (aktualisht nuk përmenden shumë).

Ndarja e dokumentit në kategoritë e "rekomandimeve për nivelin politik" dhe "rekomandimeve për administratën" ndoshta nuk ishte e dobishme për të siguruar miratimin, pasi politikanët kanë filluar të vëzhgonin se deri në ç'masë ishin konsultuar për secilin prej rekomandimeve që u janë drejtuar atyre. Shumë rekomandime të listuara nën titullin "rekomandimet për nivelin politik" janë çështje për vendimet përfundimtare të Kryesisë që rrjedhin nga puna përgatitore e bërë nga administrata dhe udhëheqësit komponentit të projektit. Një strukturë plotësisht tematike e rekomandimeve do të ishte më e dobishme. Përveç kësaj, do të ishte e dobishme të tregohet se cila është praktika referuese nga e cila bazohet rekomandimi nga shteti anëtar i BE-së.

- Formatimi i tabelës së Planit të Veprimit nënkuptonte që referencat ishin bërë në raporte të ndryshme të aktiviteteve dhe në seksione të raporteve të tjera të projektit të Binjakëzimit. Si rezultat, Plani i Veprimit vështirë se mund të lexohet si dokument i pavarur sepse mbështetet në informacionet në dokumentet e tjera të projektit (të cilat janë referuar në një kolonë të veçantë). Prandaj, si dokumenti përfundimtar i projekteve të binjakëzimit, nuk është i përshtatshëm për lexuesit, as gjithëpërfshirës për të mundësuar që lexuesi (duke përfshirë stafin e Kuvendit) të kuptojë plotësisht se çfarë nënkuptohet për secilën pikë, pa pasur nevojë të lexojë shumë dokumente mbështetëse.
- Në përfundim, ndërsa vëllimi, formati dhe deri në njëfarë mase përmbajtja e Planit të Veprimit ka tjetërsuar menaxhimin e Sekretariatit të Kuvendit dhe kështu ka zvogëluar ndikimin e projektit, megjithatë, shumica e rekomandimeve të Planit të Veprimit mbeten relevante për të arritur rol më të fortë të Kuvendit në procesin e integritimit evropian. Prandaj, është inkurajuese që Sekretari i Përgjithshëm të interesohet për të marrë 46 rekomandimet lidhur me Administratën si bazë për një projekt të ardhshëm të BE-së me Kuvendin. Do të ishte e dobishme të sigurohet që këto rekomandime të pasqyrohen në Planin Strategjik të përditësuar të Kuvendit.
- Diskutimet rreth Planit të Veprimit konfirmojnë se avokimi dhe këshillimi lidhur me projekt rekomandimet janë jetike, në mënyrë që rekomandimet të kontribuojnë në vullnetin politik për ndryshime institucionale. Është mësuar që projekti ka bërë përpjekje për të përfshirë dhe informuar udhëheqësit politikë dhe udhëheqjen administrative të nivelit më të lartë në Projekt. Sidoqoftë, është e qartë se një angazhim më i madh ose një lloj tjetër i angazhimit ishte i nevojshëm për një dokument sa më gjithëpërfshirës që Plani i Veprimit të jetë në pronësi të plotë të Kuvendit si moment historik në rrugën drejt integritimit evropian.

3.3 Menaxhimi i Projektit

Seksioni 'Menaxhimi i projektit' ka rishikuar se si janë realizuar mekanizmat e menaxhimit, komunikimit dhe koordinimit të projekteve të binjakëzimit.

3.3.1 Mbështetja në natyrë

Kuvendi siguroi hapësirat e kërkuara për personelin afatgjatë dhe afatshkurtër, kontributet njerëzore dhe përzgjedhi udhëheqësit e komponentëve për të mbështetur zbatimin efikas dhe në kohë. Një përfshirje e tillë është një nga parakushtet për një zbatim të lehtë të çdo projekti të binjakëzimit.

3.3.2 Monitorimi i brendshëm dhe Komiteti Drejtues

Projektet i janë nënshtruar rregullisht monitorimit të brendshëm. Janë mbajtur takime të rregullta në mes të KTR-së dhe udhëheqësve të Komponentëve të përfituesit për të diskutuar progresin e bërë dhe veprimet për periudhën e ardhshme.

Takimet e Komitetit Drejtues (KD) janë organizuar në baza tremujore, duke ofruar një platformë të hapur për diskutimin dhe zgjidhjen e çështjeve në pritje. Komiteti Drejtues ishte mekanizëm i dobishëm për të ndihmuar në zbatimin e projektit. Të gjithë udhëheqësit e komponentëve nga pala përfituese dhe bashkëbiseduesit kryesorë nga partneri zbatues ishin të pranishëm. Gjatë takimeve tona të vlerësimit, mësuam që Ministria e Integritimit Evropian është ftuar rregullisht, por nuk ka marrë pjesë në mbledhjet e Komitetit Drejtues.

Çështjet e ngritura në KD janë trajtuar edhe në diskutimet e mëtejme. Konkluzionet dhe procesverbalet e mbledhjes paraprake, shpesh mjaft të hollësishme, janë miratuar në mbledhjen e radhës.

Gjatë projektit të parë të binjakëzimit, një përmbledhje e secilit Komitet Drejtues i është dërguar Kryesisë së Kuvendit, për t'i mbajtur ata plotësisht të përditësuar.

3.3.3 Ekspertët Afatshkurtër

Ekspertët afatshkurtër (EASH) kanë luajtur rol kyç në projekt. Gjatë projektit të parë të binjakëzimit kanë qenë të angazhuar EASH-të nga tetë vende. Në fillim të secilit aktivitet, EASH-të priten nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit, nga Koordinatori përkatës i Komponentëve, si dhe nga Drejtorët e Çështjeve Ligjore dhe Procedurale dhe Drejtori i Administratës për të përgatitur aktivitetin e ardhshëm. Nëpërmjet këtyre takimeve njoftuese, EASH-të marrin informata dhe udhëzime shtesë për të qenë në gjendje për të adresuar nevojat e partnerit përfitues të binjakëzimit. Gjatë projektit të dytë (6 muaj) ka pasur numër të kufizuar të EASH-ve. Gjatë projektit të tretë, parlamenti hungarez solli 58 EASH nga 11 parlamentet kombëtare,¹⁰ si dhe një numër shtesë të zyrtarëve të lartë, komisionerë ministrorë dhe ish-deputetë për punëtoritë me deputetët. Numri i përgjithshëm i kontribuuesve ndërkombëtare në projektin e tretë të Binjakëzimit numëron 70 persona.

Para ardhjes së tyre, EASH-të kanë marrë një paketë informacionesh mbi zhvillimet e fundit në Kosovë dhe informacionet mbi rezultatet e mëparshme të arritura në fushën e tyre të ekspertizës. Shumica e EASH-ve realizuan punë të cilësisë së mirë. Disa EASH kanë punuar në Kosovë më parë për disa vite dhe kishin krijuar marrëdhënie të mira personale me homologët e tyre në Kuvend. Sidoqoftë, intervistat me stafin e lartë të Kuvendit treguan se një numër i kufizuar i EASH-ve përpiqeshin të kuptojnë plotësisht funksionimin e Kuvendit, sistemin e tij ligjor dhe realitetet politike në Kosovë. Për të përdorur ekspertizën ndërkombëtare në mënyrën më optimale, duhet të sigurohet

¹⁰ Kontrata e binjakëzimit përmbante 58 CV të ekspertëve. Gjatë dy viteve të zhvillimit të projektit, 14 nga ekspertët e emëruar fillimisht nga parlamentet pjesëmarrëse duhej të zëvendësoheshin për arsye të ndryshme, siç është pushimi i lehonisë, çështje shëndetësore, eksperti është largua nga parlamenti i tij/saj ose është caktuar në detyra të tjera në punën apo institucionin e tij/saj në vendin e tij/saj. Projekti është përpjekur të zëvendësojë ekspertin fillestar me një person tjetër nga i njëjti institucion dhe vend.

që EASH-të të shkojnë përtej shpjegimit të sistemit në parlamentin e tyre kombëtar dhe të angazhohen për të iu përgjigjur kontekstit të brendshëm në parlamentin përfitues dhe nevojave të tij specifike.

Secili mision ekspertize ka rezultuar në një raport teknik, ndonjëherë disa misione janë grupuar në një raport. Janë përpiluar gjithsej 70 raporte teknike dhe janë ndarë me Kuvendin e Kosovës.

3.3.4 Angazhimi politik

Ndërkohë që projektet e binjakëzimit kryesisht ndërveprojnë me administratën e Kuvendit të Kosovës, ndërveprimi me nivelin politik mund të kishte qenë më i fortë dhe se kryesisht ishte kufizuar me përqendrimin tek kryetarët e zgjedhur të Komisionit dhe një numër i kufizuar takimesh me nënkryetarin dhe kryetarin.

Zhvillimet e njohura politike dhe të jashtme kanë ndikuar në disponueshmërinë e deputetëve për t'u angazhuar plotësisht në projekt, siç janë bojkotet parlamentare dhe largimet, votimi i mosbesimit në qeveri dhe zgjedhjet e parakohshme, negociatat e zgjatura të koalicionit, seancat plenare të polarizuara ku përfshihet edhe gazi lotsjellës, etj. Në qoftë se konteksti politik do të ishte më i qëndrueshëm, projekti i tretë i binjakëzimit do të ishte në gjendje të krijonte një angazhim më të rregullt dhe më të thellë me deputetët për prioritetet e reformës së integritetit evropian dhe projektet propozimet e binjakëzimit. Zhvillimet politike të lartpërmendura në këtë mënyrë e kanë dëmtuar Kosovën në përfitimin nga ekspertiza dhe mbështetja në dispozicion nga parlamentet kombëtare të 11 shteteve anëtare dhe Parlamenti Evropian gjatë periudhës 2 vjeçare të zbatimit të projektit të tretë të Binjakëzimit. Duke vazhduar më tej, duket e këshillueshme që Zyra e BE-së të angazhohet në mënyrë më aktive në vendimmarrjen e nevojshme politike brenda Kuvendit dhe Qeverisë lidhur me rekomandimet për mbikëqyrje parlamentare më efektive mbi qeverinë dhe mbi vendimet politike dhe të burimeve në dimensionin parlamentar të agjenda e integritetit evropian.

3.3.5 Raportet me projekte të tjera donatore

Projektet e binjakëzimit kishin kontakte të rregullta me projektet e tjera të donatorëve që punonin në Kuvend, si UNDP, NDI, GIZ, OSBE dhe të tjerë. Gjatë projektit të parë, Kuvendi ka organizuar takime të donatorëve në baza tremujore dhe ka ftuar secilin donator që të bëjë një prezantim të aktiviteteve të kryera dhe të ardhshme me qëllim që të sigurojë sinergji dhe transparencë të veprimeve. Për të bërë takimet e donatorëve sa më efektive, nevojiten përfundime konkrete, të shpërndara te të gjithë partnerët dhe të përcjellë në periudhën ndërmjet takimeve. Për projektin e tretë, Zyra e BE-së organizoi dy takime të donatorëve për mbështetjen parlamentare, njëri ishte kryesuar nga kreu i Zyrës së BE-së në Kosovë.

Lidhur me koordinimin e donatorëve dhe bazuar në përvojën e vlerësuesit¹¹, mund të dallohen tri lloje marrëdhëniesh. Në nivel të parë, projektet e donatorëve shkëmbejnë informacion mbi aktivitetet e kaluara, aktivitetet e ardhshme dhe potencialisht ftojnë njëri-tjetrin për të ndjekur punëtoritë dhe seminarët e tyre. Në nivel të dytë, projektet e donatorëve përpiqen të bien dakord për një ndarje të fushave të punës me qëllim të shmangies së dyfishimit dhe mbivendosjes së panevojshme. Në nivel të tretë, projektet e donatorëve do të përpiqen të punojnë së bashku, duke organizuar bashkëpunëtoritë, duke bashkuar forcat në kryerjen e vlerësimeve bazë dhe duke hartuar rekomandime të përbashkëta për institucionin përfitues.

Intervistat me ekspertët e binjakëzimit si dhe me përfaqësuesit e projekteve të tjera që ndihmojnë Kuvendin tregojnë se nismat aktuale të koordinimit të donatorëve janë të kufizuara në nivelin e parë.

¹¹ De Vrieze, Franklin, OSBE koordinon programet e mbështetjes parlamentare, Helsinki Monitor, 2007, fq. 57-63

Qoftë në nivel dypalësh apo përmes takimeve koordinuese që sjellin të gjitha projektet përreth tryezës, diskutimi është kryesisht i kufizuar në informimin e njëri-tjetrit për aktivitetet e kaluara, ngjarjet e ardhshme dhe ftesat për të marrë pjesë në punëtori ose seminare. Përpjekjet për të kaluar në nivelin e dytë të koordinimit të donatorëve, për të rënë dakord për një ndarje të punës ndërmjet projekteve të ndryshme, duket se kanë pasur pak efekt. Për shembull, projekti i binjakëzimit ka zhvilluar rekomandimet e veta për ndryshime në RReP, ashtu siç ka bërë projekti NDI me Kuvendin. Kishte një lloj "demarkacioni" midis projekteve, në kuptimin që disa organizata si OSBE dhe UNDP u tërhoqën nga një fushë specifike kur mësuan se projekti i binjakëzimit po mbulonte këtë fushë. Megjithatë, ndarja midis projekteve të donatorëve ishte vetëm pjesërisht e suksesshme, si për shembull projekti GIZ ashtu edhe projekti i binjakëzimit, mbështetën Komisionin për Integritet Evropian në bashkëpunimin e tij me Ministrinë e Integritetit Evropian. Niveli i tretë i koordinimit të donatorëve, zhvillimi i rekomandimeve të përbashkëta apo mbajtja e aktiviteteve të përbashkëta ka ndodhur shumë rrallë, nëse ka ndodhur ndonjëherë. Megjithatë kjo është mënyra më efektive për të u mundësuar institucioneve përfituese të përfitojnë nga forca dhe njohuria e secilit prej projekteve individuale.¹²

Pas reflektimit, projekti i binjakëzimit mund të ketë bashkëpunim të zgjeruar me partnerë të tjerë dhe mundësi më të mëdha për zbatimin e rekomandimeve të tij nëse do të kishte ndarë për konsultim draft vlerësimet e tij dhe projekt rekomandimet dhe nëse do të kërkonte blerje, kontribut dhe miratim nga projekte të tjera për rekomandime të synuara. Megjithëse Kuvendi është përfituesi i projektit dhe pronari i versionit përfundimtar të dokumenteve, ne kemi mësuar nga Zyra e BE-së në Kosovë se nuk ka pengesë për projektin e Binjakëzimit për të ndarë draft versionet e dokumenteve për konsultim me projekte të tjera të donatorëve.

Kemi mësuar se projekti i binjakëzimit ka ndarë versionet përfundimtare të dokumenteve dhe rekomandimeve, menjëherë pas miratimit. Shpresa se, për shembull, Plani i Veprimt (si produkt final i projektit të tretë të binjakëzimit) do të jetë një mjet për organizatat donatore për të identifikuar fushat kyçe për ndihmë të mëtejshme, nuk duket realist, pasi projektet e tjera duket se nuk janë përfshirë ose kanë dhënë pak kontribut bazuar në analizën dhe bashkëveprimin e tyre me të njëjtin përfitues. Në të njëjtën kohë, do të ishte e drejtë që edhe projektet e tjera të donatorëve të ndajnë vlerësimet dhe rekomandimet e tyre me projektin e BE-së në mbështetje të Kuvendit.

Politikat për ndarjen versionit në draft (versioni i punës) dhe versionet përfundimtare të dokumenteve, duke nxitur propozime të përbashkëta dhe bashkërendimin e aktiviteteve nga disa projekte do të jenë një temë e rëndësishme e diskutimit midis agjencive donatore. Do të kishte kuptim ta vendosim këtë në agjendën e diskutimit midis Zyrës së BE-së, USAID-it dhe Ambasadave të vendosura në Kosovë. Konsultimi midis agjencive donatore për prioritetet e planifikimit shumëvjeçar dhe alokimin e burimeve do të ishte i dobishëm, përveç koordinimit të rregullt të partnerëve implementues të kryesuar nga Kuvendi i Kosovës dhe diskutimeve dypalëshe midis partnerëve implementues për çështje të caktuara që ata mund të bashkëpunojnë (përtej informimit të njëri tjetrit).

3.3.6 Përfshirja e Zyrës së BE-së në projekt

Zyra e BE-së në Kosovë ka ndjekur vazhdimisht zbatimin e të tri projekteve. Kishte takime të rregullta midis organizatës zbatuese dhe stafit të Zyrës së BE-së. Zyra ka marrë pjesë në takimet

¹² Hera e vetme që projekti i binjakëzimit ka lehtësuar një qasje "të përbashkët" me një projekt tjetër duket se ka qenë kur ka inkurajuar që projekti i GIZ-it të angazhojë të njëjtin ekspert kroat të angazhuar nga projekti i binjakëzimit më parë; duke siguruar kështu që nuk ka rekomandime në kundërtënie me njëra tjetrën.

tremujore të Komitetit Drejtues dhe kreu i Zyrës së BE-së ka kryesuar një takim koordinues të donatorëve për mbështetjen parlamentare.

Si pjesë e këtij vlerësimi, vihet re se komunikimi ndërmjet Zyrës Politike të BE-së dhe Projektit të Binjakëzimit mund të ketë qenë më optimal. Zyra e BE-së ka marrë produktet përfundimtare të rekomandimeve, por nuk ka hyrë në to në detaje, përveç kur çështjet u bënë kontroverse apo të diskutueshme, siç është projektligji për Kuvendin. Do të ishte më e dobishme nëse Zyra Politike do të kishte dhënë kontribut, për të shmangur që BE të ketë nevojë të rekomandojë ndalimin e procesit të miratimit të ligjit, pasi ai ishte hartuar nga një projekt i financuar nga BE-ja. (shih kapitullin e vlerësimit teknik për pavarësinë e Kuvendit).

Në përgjithësi, do të ishte e dobishme një analizë më e plotë dhe e shpeshtë nga Zyra e BE-së për ndikimin politik të disa prej rekomandimeve (për shembull, për të drejtat e votimit në komisione, përbërjen e komisioneve hetimore ose të drejtat e të folurit në seancë plenare). Kontrolli i cilësisë së Planit të Veprimit, si produkti përfundimtar i tri projekteve të Binjakëzimit, do të ishte i dobishëm.

Në raportin përfundimtar të projektit të tretë të binjakëzimit, partneri zbatues sugjeroi që Zyra e BE-së të monitorojë zbatimin e planit të veprimit derisa të fillonte një projekt i ri, i cili duket një sugjerim i arsyeshëm.

Të gjeturat e projektit në lidhje me cilësinë e mbikëqyrjes parlamentare dhe lidhur me përafrimin legjislativ lidhen drejtpërdrejt me funksionimin e qeverisë, për shembull në lidhje me pjesëmarrjen e ministrave në seancat plenare, përgjegjshmërinë ndaj pyetjeve parlamentare, cilësinë e deklaratës së përafrimit të hartuar nga qeveria dhe tabelat e pajtueshmërisë. Më shumë do të mund të bëhej, dhe ndoshta ende mund të bëhet, në lidhje me Zyrën e BE-së në bashkëpunim me homologët e qeverisë (Zyra e Kryeministrit, Ministrinë e Integritimit Evropian dhe ministritë e ndryshme të linjës) lidhur me angazhimin e kërkuar të qeverisë për mbikëqyrjen parlamentare dhe cilësinë e dokumentacionit të paraqitur nga qeveria në Kuvend (shih kapitullin e vlerësimit teknik mbi legjislacionin). Për më tepër, është e këshillueshme që të nxitet ndërveprimi dhe bashkëpunimi midis një projekti të financuar nga BE-ja me Kuvendin dhe çdo projekti të financuar nga BE-ja me qeverinë duke punuar në përafrimin me BE-në, sundimin e ligjit dhe reformën e administratës publike.

4 Vlerësimi teknik i temave të programit

Ky kapitull ka vlerësuar fushat kryesore tematike të projektit të Binjakëzimit si dhe ka analizuar se deri në çfarë mase kanë kontribuar dhe kanë pasur ndikim ndihma teknike dhe rekomandimet e projekteve. Vlerësimi teknik për ndikimin e projekteve është strukturuar në gjashtë kapituj tematikë: çështja e pavarësisë së Kuvendit, procesi legjislativ në Kuvend, praktikat e mbikëqyrjes, funksionimi i administratës, si dhe roli i Komisioneve dhe i administratës në procesin e integritetit evropian.

4.1 Pavarësia për Kuvendin e Kosovës

Fusha qendrore e tri projekteve të binjakëzimit ishte propozimi për ta bërë Kuvendin e Kosovës institucion me funksionim plotësisht të pavarur. Bazuar në rekomandimet e EASH-ve gjatë projektit të parë të Binjakëzimit dhe në marrëveshje të plotë me Kuvendin e Kosovës dhe Zyrën e BE-së në Kosovë, projekti i Binjakëzimit Light është hartua lidhur me përgatitjen e një projektligji për Kuvendin, me rregulloret përkatëse. Zbatimi i tij i plotë do të ndiqej gjatë tërë fazës së tretë të projektit të Binjakëzimit.

4.1.1 Draft Ligji për Kuvendin

Korniza ligjore e funksionimit të Kuvendit është e përcaktuar në Kushtetutë dhe në Rregulloren e Punës së Kuvendit. Gjithashtu zbatohen rregullore të mëtejshme të cilat kanë të bëjnë me tërë sektorin publik, p.sh. në fushën e shërbimit civil apo të menaxhimit financiar pa ndonjë specifikim lidhur me Kuvendin. Raporti Përfundimtar i Projektit të parë të Binjakëzimit vuri në dukje se këshillohet që këto rregulla ligjore të modifikohen dhe duhet të krijohen të tjera, shtesë për të siguruar kushte të përshtatshme për funksionimin e një institucioni legjislativ demokratik dhe të pavarur. Raporti Përfundimtar i Projektit të parë të Binjakëzimit ka ardhur në përfundim se zgjidhja më e përshtatshme mund të ishte miratimi i një ligji për Kuvendin së bashku me ndryshimin gjithëpërfshirës të Rregullores së Punës.

Ligjet primare dhe legjislacioni dytësor në lidhje me menaxhimin buxhetor dhe financiar dhe funksionimin e administratës zbatohen në mënyrë të njëjtë si për Kuvendin ashtu edhe për organet e ekzekutivit. Përkufizimi i strukturës administrative, menaxhimi i burimeve njerëzore, menaxhimi buxhetor dhe financiar dhe menaxhimi i TIK-ut në Kuvend kanë qenë dhe janë të varura në masë të madhe nga autoritetet qeveritare.

Siç është cekur në raportin përfundimtar të projektit të Binjakëzimit Light: “Pavarësia nga qeveria është pjesë jetike e balancës së pushteteve. Kur pavarësia është në nivel të ulët, vuan cilësia e kontrollit parlamentar.” Koncepti i demokracisë parlamentare bazohet në idenë e një parlamenti sovran. Në pajtim me vëzhgimet e vitit 2013 në Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën¹³, projekti i Binjakëzimit ka sugjeruar që pavarësia e Kuvendit të Kosovës mund të përkufizohet më së miri nëpërmjet legjislacioni primar. Ky legjislacioni do të përafrohet me Kushtetutën, por në të njëjtën kohë kërkon edhe me ndryshimin e ligjeve dhe rregullave ekzistuese që ndikojnë në funksionimin e Kuvendit.

Qëllimet kryesore të projektit të Binjakëzimit Light ishin për të përgatitur propozime për:

- 1 Tekstin e projektligjeve për Ligjin për Kuvendin dhe ndryshimin e Rregullores së Punës;
- 2 Tekstet në draft për rregulloret e reja të brendshme në fushën e menaxhimit buxhetor dhe financiar, për funksionimin e sistemit të TIK-ut dhe menaxhimin e marrëdhënieve ndërkombëtare;

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131105ATT73963/20131105ATT73963EN.pdf>

- 3** Drafti i strategjisë për bashkëpunimin ndërkombëtar dhe marrëdhëniet ndërparlamentare duke përfshirë marrëdhëniet dypalëshe dhe shumëpalëshe, marrëdhëniet me organizatat ndërkombëtare dhe kornizën e bashkëpunimit ndërparlamentar.

Raporti përfundimtar i projektit të Binjakëzimit Light me krenari thekson: “Arritja politikisht më e rëndësishme e Projektit është se paketa e akteve ligjore të përpunuara, pas miratimit të tyre mund të ofrojë një kornizë të re ligjore për Kuvendin që të sigurojë statusin e pavarur dhe funksionimin më efektiv të degës legjislativë të pushtetit në Kosovë. Në rast të zbatimit të tij kjo do të ishte një zhvillim i madh në tërë procesin e demokratizimit, modernizimit dhe integritetit evropian të Kosovës.” Bazuar në faktin se të gjitha dokumentet e kërkuara (projektligjet dhe strategjitë) janë përpunuar plotësisht nga Ekipi i Ekspertëve të Binjakëzimit, me mbështetjen e plotë dhe përfshirjen e administratës së Kuvendit të Kosovës, ekipi i projektit ka konsideruar se projekti ishte plotësisht i suksesshëm.

Gjatë periudhës së zbatimit të Projektit të Binjakëzimit Light, nuk ishte e mundur të fillohet procesi i miratimit në Kuvend, pasi për shkak të zgjedhjeve të përgjithshme të vitit 2014 dhe vështirësive politike pas zgjedhjeve, kuvendi i ri ende nuk ka pasur mundësi të merret me propozimet e Projektit. Ekzistonte një vetëdijësim i përgjithshëm se futja e një kornize të tillë të re ligjore dhe strategjike kërkonte kohë. Debati i hollësishëm me pjesëmarrjen e të gjitha partive parlamentare dhe e përfaqësuesve të shoqërisë civile mund të pritët pas zgjedhjeve të udhëheqjes politike të kuvendit të ri dhe krijimit të të gjitha organeve punuese të kuvendit të ri.

Raporti i Komisionit Evropian i vitit 2014 për Kosovën theksoi se Kuvendi duhet të miratojë shpejt rregulloren e punës. Këto rregulla duhej të ishin në përputhje me praktikën më të mira të BE-së dhe të bazoheshin në rekomandimet e Projektit të Binjakëzimit të financuar nga BE-ja. U tha se funksioni i komisionit të integritetit në BE duhej të zgjerohej më tej për të pasqyruar rolin e tij kyç në procesin e integritetit evropian të Kosovës. Është vërejtur se pavarësia e infrastrukturës së TIK-ut të kuvendit akoma nuk është siguruar. Përgatitjet e buxhetit vjetor që nevojiten për të reflektuar nevojën për pavarësi buxhetore të kuvendit. Raporti i Progresit gjithashtu theksoi se legjislativi i ri, duke përfshirë një Ligj mbi Kuvendin, do të ishte i dobishëm në këtë drejtim.

4.1.2 Projektligji në pritje

Kur filloi projekti i tretë i binjakëzimit në vitin 2016, ai u gjet në një kontekst pak më të ndryshëm. Ligji për Kuvendin kishte dalë në rrethana të rënda politike. Gjatë gjysmës së dytë të vitit 2016, u bë e qartë se procedura për miratimin e projektligjit për Kuvendin u ndalua për arsye politike; dhe u kërkuar që të presë realizimin e Reformës së Administratës Publike.

Rrjedhimisht, pjesë të konsiderueshme të përmbajtjes së projektit të tretë të Binjakëzimit, të hartuara për të mbështetur zbatimin e Ligjit për Kuvendin dhe rregulloret e tij, duhej të riorientoheshin dhe fokusi i tyre të përshtatej. Në përputhje me sugjerimet dhe kërkesën e Sekretariatit të Kuvendit, u prezantuan aktivitete të reja - si azhurnim i strategjisë për bashkëpunim ndërkombëtar dhe ndërparlamentar dhe një aktivitet për të mbështetur punën e Komisionit Parlamentar të Stabilizim-Asociimit (KSA) si dhe trajnimet në vendin e punës u zgjeruan.

Çfarë kishte ndodhur në 1.5 vjet në mes të përfundimit të projektit të Binjakëzimit Light dhe fillimit të Projektit të Tretë të Binjakëzimit? Cili është sfondi i nismës së dështuar të miratimit të legjislativës që siguron pavarësinë e Kuvendit të Kosovës?

Si pjesë e vlerësimit, u përpoqëm të vlerësojmë zhvillimet relevante të cilat kanë çuar në mbajtjen e projektligjit për Kuvendin në pritje. Fillimisht, të gjithë aktorët parlamentarë (deputetë dhe stafi i lartë) ishin pozitivë për t'i dhënë Kuvendit të Kosovës një shkallë më të madhe të autonomisë ndaj qeverisë. Megjithatë, disa çështje nxitën një mjedis negativ për miratimin e ligjit. Si pjesë e vlerësimit, janë përmendur çështjet si në vijim:

Së pari, ka pasur keqkuptime dhe keqinterpretime mbi kuptimin e pavarësisë buxhetore të kuvendit, sikur do të thoshte se kuvendi do të ishte në gjendje të shpenzonte para pa asnjë kontroll të jashtëm. Projektligji nënkuptonte se kuvendi mund të futë propozimin e tij të buxhetit në buxhetin e shtetit pa miratimin paraprak të Ministrisë së Financave, megjithatë rregullat mbi kontabilitetin dhe auditimin të vazhdojnë të zbatohen.

Së dyti, deputetët e partive të ndryshme politike, anëtarët e Komisionit për Legjislacion vendosën të shtojnë ndryshime në Projektligjin për Kuvendin, të përgatitura nga Ekspertët Afatshkurtër të Binjakëzimit. Këto ndryshime nuk kanë qenë të lidhura me punën e parlamentit, por kanë të bëjnë me përfitimet financiare për deputetët, të cilat do të kishin implikime të mëdha financiare. Polemika rreth deputetëve, për dhënien atyre rritje mjaft të konsiderueshme të pagave dhe pensioneve e dëmtoi projekt-ligjin.

Së treti, disa media shkruan në lidhje me projektligjin në terma mjaft të thjeshtë, gjë që nxiti kontradikta të mëtejshme.

Së katërti, disa nga partnerët ndërkombëtarë të kuvendit, organizatat ndërkombëtare dhe diplomatët shprehën rezerva lidhur me projektligjin. Disa nga rezervat bazoheshin në një kuptim jo i plotë i domethënies së autonomisë parlamentare; rezerva të tjera u shkaktuan nga ndryshimet e propozuara duke ndryshuar drejtimin e projektligjit.

Së pesti, dhe si rezultat i kësaj, zyra e BE-së dhe disa deputetë filluan të kishin dyshime dhe projekti u vu në pritje. Dyshimet e Zyrës së BE-së ndërlidheshin me faktin se mjedisi rreth këtij ligji nuk ishte më i favorshëm për zbatimin e tij të suksesshëm dhe për faktin se nuk ka një acquis të njëtrajtshëm evropian mbi mënyrën se si është e organizuar autonomia parlamentare në Shtetet Anëtare, duke e bërë kështu të vështirë që Zyra e BE-së ta shtyjë propozimin përpara.

Nga pikëpamja e vlerësimit, është e qartë se projektligji për Kuvendin kishte për qëllim ndryshime thelbësore në funksionimin e kuvendit dhe marrëdhëniet e tij me autoritetet e tjera publike, në veçanti me qeverinë. Projektligji që përshkruan këto ndryshime thelbësore u hartua brenda kornizës shumë të ngushtë të projektit të Binjakëzimit Light - vetëm gjashtë muaj - dhe më pas nuk kishte kohë të mjaftueshme për t'u angazhuar me të gjithë aktorët me qëllim të shpjegimit të qëllimit dhe përfitimeve të projektligjit, veçanërisht duke marrë parasysh se gjatë kohës së zbatimit të Binjakëzimit Light, u mbajtën zgjedhjet e përgjithshme dhe u paraqitën vështirësi të tjera politike.

Për një propozim sa më gjithëpërfshirës si ligji për Kuvendin, ishte shumë e rëndësishme të parashikohej në një proces konsultimi, kontributi dhe krijimi i mbështetjes politike me udhëheqësit e partive politike, me udhëheqjen e kuvendit dhe qeverisë, projektet e tjera të donatorëve në kuvend dhe organizatat dhe diplomatët ndërkombëtarë, si dhe seksionin politik të Zyrës së BE-së. Hartimi i një projektligji të tillë tejet të rëndësishëm dhe rregulloreve shoqëruese, pa konsultime të gjera dhe përfshirje të bazuar në përmbajtje të aktorëve të përmendur, është dëshmuar të jetë një qasje jo e plotë e cila ka qenë viktimë e rrezikut që projekti të ngecte sapo të bëheshin pyetje ose të bëheshin përpjekje për të ndryshuar drejtimin e projektit nëpërmjet amendamenteve të përmendura.

Megjithëse projektligji për Kuvendin nuk është më në rend dite, substanca e punës ka ndikuar në dy mënyra.

- Së pari, pjesë të projektligjit të propozuar janë përfshirë në projektin e rishikuar të rregullores së punës, veçanërisht në lidhje me organizimin e administratës së kuvendit. Pasi që në projekt-ligjin e rishikuar, janë marrë segmente substanciale të projektligjit, mund të konkludohet se përpjekjet e projektit të Binjakëzimit për një Ligj për Kuvendin kanë ndikim të vërtetë dhe të prekshëm.
- Së dyti, për shkak të punës së projektit të Binjakëzimit për projektligjin, në agjendën e kuvendit ekziston tani një "fjalor i ndryshimit" dhe një mirëkuptim më i madh në administratën e kuvendit për menaxhim më të mirë publik dhe nevojën për "kontrolle dhe balancime" midis parlamentit dhe

qeverisë. Projekti ka vënë çështjen e autonomisë parlamentare në agjendën politike. Ai ka arritur të krijojë një hapje, e cila mund të çojë në rezultate më të avancuara më vonë.

Takimet e vlerësimit gjithashtu treguan se përpjekja e deputetëve për të futur amendamente në projektligj që synonin paga dhe pensione më të larta për deputetët ka qenë një arsye për disa institucione ndërkombëtare dhe bashkëbisedues brenda qeverisë për të vënë në pikëpyetje pjekurinë e kuvendit dhe anëtarëve të tij për të rregulluar financat e veta.

Megjithatë, për të qenë i drejtë, procesi i vendimmarrjes lidhur me pagat dhe beneficionet e deputetëve është një dilemë që edhe parlamentet e tjera kanë hasur dhe vazhdojnë të luftojnë me të; kështu që kjo pyetje shkon më larg sesa vetëm te Kuvendi i Kosovës. Prandaj, çështja e pagës së deputetëve nuk ishte fokusi i projektligjit për Kuvendin dhe projekti i binjakëzimit bëri zgjedhjen e duhur për të mos e përfshirë këtë çështje në fushëveprimin e projektligjit të propozuar.

Në vend të një Ligji mbi Kuvendin, praktikat më të mira ndërkombëtare tregojnë se ka disa qasje të tjera alternative për të rregulluar çështjen e pagave të deputetëve. Kemi mësuar se Qeveria ka përgatitur një projekt-ligj mbi pagat për zyrtarët publikë, i cili përfshin çështjen e pagave për deputetët dhe projektligji ka kaluar leximin e parë në Kuvend.

Si përmbledhje, ndërsa projekti i binjakëzimit arriti të sjellë Sekretariatit e Kuvendit në bord për rëndësinë e autonomisë parlamentare, duhet të bëhet më shumë punë për të shpjeguar në nivel politik dhe ndaj aktorëve ndërkombëtarë rëndësinë dhe instrumentet e një parlamenti të fortë dhe të pavarur i cili ka fuqinë dhe aftësinë për të mbikëqyrur qeverinë dhe për të krijuar një sistem të përgjegjshëm të qeverisjes.

4.2 Legjislacioni në Kuvendin e Kosovës

Ky kapitull diskuton rezultatet dhe propozimet e projekteve të binjakëzimit në fushën e legjislacionit dhe përafrimit ligjor dhe nxjerr në pah rekomandimet kryesore dhe statusin e tyre aktual.

4.2.1 Procesi legjislativ në parlament

Me qëllim të përmirësimit të procedurës legjislative në kuvend, projektet e Binjakëzimit sugjeruan modifikime në Rregulloren e Punës së Kuvendit (RReP). Propozimet u diskutuan dhe u morën në shqyrtim në grupin parlamentar të punës që rishikoi RReP-në, duke marrë parasysh edhe sugjerimet e partnerëve të tjerë, kryesisht NDI. Nga pikëpamja e vlerësimit, ne po theksojmë këtu tri rekomandime kryesore nga projekti i binjakëzimit lidhur me procesin legjislativ në parlament.

Një propozim i parë i binjakëzimit lidhej me kornizën e nevojshme kohore për hapat procedural dhe përgatitjen adekuate të takimeve të komisioneve dhe leximet. Projekti i parë i binjakëzimit propozoi ndarjen e votimit mbi ndryshimet dhe votimin përfundimtar për tërë projektligjin në dy seanca plenare të njëpasnjëshme. U argumentua se kjo do të lejonte kohë të mjaftueshme për shqyrtimin e efektit të amendamenteve të miratuara në përmbajtjen e plotë të projektligjit. Gjatë misionit të vlerësimit u informuam se grupi i punës nuk e pranoi këtë propozim, pasi u konsiderua se do të shkaktonte shumë vonesa në miratimin e legjislacionit.

Një propozim i dytë i projektit të binjakëzimit ishte të kërkonte mendimin e qeverisë mbi projekt-amendamentet e shqyrtuara nga kuvendi para votimit. Ky sugjerim nuk është pranuar nga deputetët, për shkak të shqetësimeve për vonesat në kohë dhe paqartësisë mbi atë se cila do të ishte vlera e shtuar.

Një propozim i tretë lidhet me faktin se aktualisht katër komisione kryesore janë të obliguara të shqyrtojnë tërë legjislacionin, përfshirë Komisionin e Integritetit Evropian. Pranohet se kjo krijon një ngarkesë të madhe pune për komisionin, në veçanti pasi që pjesa e legjislacionit të rishikuar nuk

prekë çështjet e integritit evropian. Prandaj, projekti i parë i binjakëzimit vlerësoi se katër komisionet kryesore duhet të caktohen vetëm për të shqyrtuar një projektligj dhe ndryshimet e tij nëse fushëveprimi i tij bie nën kompetencat e komisionit; dhe kështu Komisioni për Integritet Evropian duhet të shkarkohet nga detyra e obligueshme për të shqyrtuar të gjithë legjislacionin, siç sugjerohet gjatë projektit të tretë të Binjakëzimit. Kuptohet që ky propozim nuk është marrë në shqyrtim as nga grupi i punës për RReP.

Në shkurt të vitit 2018, Komisioni i Kuvendit përfundoi punën e tij për rishikimin e RReP-së. RReP-ja e rishikuar e propozuar ka përmirësuar dhe avancuar RReP-në aktualisht në fuqi (të miratuar në vitin 2010) në disa fusha. Shqyrtimi ynë paraprak i rregullave të rishikuara të propozuara gjithashtu tregon se ato përfshijnë të meta të konsiderueshme, boshllëqe dhe paqartësi që mund të pengojnë funksionimin efikas të Kuvendit dhe të ndikojnë në mirëkuptimin e përbashkët të kërkesave për funksionimin demokratik të Kuvendit. Pa synuar kryerjen e një shqyrtimi gjithëpërfshirës të RReP-së të propozuar e të rishikuar, kemi identifikuar gjashtë fusha me prioritet për sqarim:

- 1 Leximi i parë i një projektligji mund të fillojë dy ditë pas shpërndarjes së projektligjit tek deputetët: ky është një afat kohor shumë i shkurtër, i cili nuk lejon ndonjë përgatitje domethënëse nga deputetët ose grupet parlamentare. Periudha prej pesë ditëve të punës duhet të jetë minimumi absolut. (neni 66.1).
- 2 Rishikimi i projektligjeve dhe propozimi i amendamenteve nga një Komision drejtuar Komitetit të Raportimit parasheh një afat kohor prej dy javësh pas miratimit në parim në leximin e parë. Afati i tillë i shkurtër kohor nuk mundëson ndonjë proces domethënës të shqyrtimit nga Komisionet, ku përfshihen konsultime me publikun, shoqërinë civile dhe ekspertët e jashtëm. (neni 68.3)
- 3 Përgatitja ose miratimi i versioneve të konsoliduara të ligjit nuk përmenden.
- 4 Procedurat e Kuvendit lidhur me përafrimin ligjor me Acquis-in e BE-së, puna e bërë nga Komisioni i Integriteteve në BE dhe Departamenti për Përafrimin Ligjor nuk përmenden dhe meritojnë një nen të veçantë në Kapitujt X-XI.
- 5 Seksionet e mëdha të kapitullit mbi bashkëpunimin ndërmjet kuvendit dhe qeverisë në lidhje me çështjet e integritit evropian nuk janë çështje e organizimit të brendshëm të Kuvendit dhe prandaj duhet të jenë objekt i legjislacionit primar dhe jo i RReP-së së Kuvendit (Kapitulli XVI).
- 6 Pyetjet parlamentare: Do të ishte e dobishme të shtohet një dispozitë që në faqen e internetit dhe Buletin e Kuvendit të publikohen, në mënyrë lehtësisht të qasshme dhe të kërkueshme, të dhënat statistikore të pyetjeve me gojë dhe me shkrim, përgjigjet e dhëna me kohë dhe përgjigjet e dështuara, transkriptimi fjalë për fjalë i pyetjeve dhe përgjigjeve me gojë dhe teksti i pyetjeve dhe përgjigjeve me shkrim. (neni 82 dhe 83.)

Duket e mençur dhe e dobishme të shqyrtojmë çështjet e lartpërmendura dhe verifikimin e gjuhës/përkthimit të dokumentit, para se të votohet përfundimisht për RReP-në e re.

Një numër i konsiderueshëm i reformave të propozuara nga projekti i binjakëzimit varen nga mundësia e Kuvendit për të u pajtuar për ndryshimet në RReP. Miratimi i ndryshimeve në RReP kërkon një shumicë prej 2/3 të deputetëve, ku kërkohen votat e 80 prej 120 deputetëve. Kuptohet që Komisioni për Legjislacion ka miratuar projekt-ndryshimet në RReP, megjithatë ky vendim është marrë me shumicë votash (partitë e opozitës LDK dhe VV kanë abstenuar) e jo me konsensus siç do të ishte e dëshirueshme për një dokument aq të rëndësishëm sa RReP. Një mbledhje e kohëve të fundit e seancës plenare të Kuvendit ka treguar se është e mundur për partitë e shumicës dhe të opozitës që të gjejnë baza të përbashkëta për çështjet që konsiderohen me rëndësi kritike për të ardhmen e Kosovës (siç është Forca e Sigurisë e Kosovës).

Për të mbështetur funksionimin e përmirësuar të Kuvendit, tani dhe në mandatin e ardhshëm, mund të themi se - në parim - ndryshimet në RReP meritojnë pajtimin e përbashkët të partive qeverisëse

dhe të opozitës. Ne sugjerojmë që Kuvendi të shqyrtojë gjashtë fushat me prioritet të lartpërmendura për sqarime dhe të bëjë verifikimin e gjuhës/përkthimit të dokumentit, para se të votohet përfundimisht për RReP-në e re. Shpresojmë që shqyrtimi i gjashtë fushave me prioritet do të ndihmojë në lehtësimin e një miratimi të orientuar në konsensus për RReP-në e re.

4.2.2 Dokumentimi qeveritar i projektligjeve

Parakushti i rritjes së cilësisë së legjislacionit në fazën parlamentare është cilësia e projektligjeve të paraqitura nga qeveria. Dispozitat përkatëse të Rregullores së Punës, kompleksiteti i çështjeve të projektligjeve në përgjithësi, si dhe obligimet e Kosovës që rrjedhin nga MSA-ja lidhur me fushat ku Kosova gradualisht do të harmonizojë sistemin e saj ligjor me *acquis-in* e BE-së kërkon paraqitjen e një shpjegim gjithëpërfshirës me arsyetime të përgjithshme dhe të hollësishme mbi projektligjin e propozuar nga qeveria. Prandaj, kuvendit duhet t'i sigurohen dokumente më të bazuara për shqyrtimin e projektligjeve, një memorandum shpjegues gjithëpërfshirës dhe - në lidhje me përafrimin ligjor evropian - informacione të detajuara mbi detyrimet që rrjedhin nga MSA-ja dhe tabela e përputshmërisë.

Projekti i Binjakëzimit pohon se në praktikë, dokumentet që shoqërojnë projektligjet shpesh nuk përmbajnë informacionet thelbësore për fushëveprimin dhe qëllimin e projektligjit, apo për kornizën rregullatore të lëndës. Përveç kësaj, mendimet e ndryshme të ministrive u bashkëngjiten projektligjeve në vend të një pozicioni të unifikuar qeveritar. Prandaj, vullneti dhe synimi i qeverisë si sponsor i projektligjit mbetet i paqartë në pika specifike. Ky fenomen shkakton probleme gjatë tërë procedurës legjislative.

Projekti i Binjakëzimit pohon që Kuvendit duhet të i ofrohen dokumente më të bazuara për shqyrtimin e projektligjeve. Projekti rekomandoi që kuvendi të refuzojë projektligjet që nuk kanë memorandum shpjegues gjithëpërfshirës.

Nga pikëpamja e vlerësimit, ne pajtohemi me këtë rekomandim, ndonëse nuk kemi marrë asnjë informacion konkret se kuvendi ka marrë këtë sfidë dhe po ushtron autoritetin e vet në këtë çështje. Kur është diskutuar rishikimi i RReP-së, Departamenti Ligjor sugjeroi një ndryshim të rregullit që kryetari i kuvendit të ketë të drejtën e kthimit të një projektligji që nuk i plotëson kërkesat e lartpërmendura. Në pritje të miratimit të RReP-së së rishikuar, rregulla aktuale mbetet në fuqi, gjë që përcakton se seanca plenare në tërësi duhet të vendosë që të mos vazhdojë me një projektligj pas leximit të tij të parë, për shembull për shkak të mungesës së dokumenteve shpjeguese gjithëpërfshirëse. Deri më tani, seanca plenare nuk ka marrë asnjë vendim në këto linja në tri vitet e fundit.

4.2.3 Deklarata e harmonizimit dhe Tabelat e Pajtueshmërisë

Sipas MSA-së, qeveria e Kosovës është e detyruar të sigurojë që projektligjet e paraqitura në Kuvend të shoqërohen me një deklaratë mbi harmonizimin me *Acquis*, si dhe tabelën e pajtueshmërisë.

Kemi mësuar se në praktikë, deklaratat mbi harmonizim shpesh është e paqartë, duke pohuar se projektligji është plotësisht ose pjesërisht i harmonizuar me *Acquis* pa ofruar shumë shpjegime apo justifikime. Tabelat e pajtueshmërisë së qeverisë nuk përkthehen në shqip dhe serbisht, prandaj nuk janë dokumente zyrtare. Na është thënë që tabela e pajtueshmërisë është shpesh jo e plotë, mungon informacioni se në çfarë niveli ka arritur përafrimi i ligjit, arsyet për të dhe afatet përkatëse.

Përveç kësaj, tabela e pajtueshmërisë nuk ofrohet në gjuhën shqipe dhe serbe, por vetëm në anglisht, dhe kështu nuk mund të konsiderohet si dokument zyrtar.¹⁴

Ekspertët e projektit diskutuan këtë çështje disa herë me Sekretarin e Përgjithshëm të Ministrisë së Integritimit Evropian (MIE) dhe me Zyrën e Kryeministrit (ZKM); por çështja ka mbetur e pazgjidhur.

Nga pikëpamja e vlerësimit, ne u përpoqëm ta diskutojmë këtë çështje me Departamentin Ligjor të MIE-së dhe me Zyrën Koordinuese në ZKM, por asnjë prej tyre nuk ishte në dispozicion për një takim. Cilësia e deklaratave të harmonizimit dhe tabelave të pajtueshmërisë na duket një çështje kritike për vëmendje nga Zyra e BE-së ose ndonjë projekt i financiar nga BE-ja me MIE-në dhe ZKM-në; dhe përtej fushëveprimit të projektit të Binjakëzimit me kuvendin.

Përveç kësaj, projekti i Binjakëzimit rekomandoi që kuvendi të mbajë tabelat e pajtueshmërisë në një bazë të dhënash elektronike, të qasshme për të gjithë stafin në kuvend. Aq sa dimë ne, kjo çështje është ende në proces.

4.2.4 Njësia për përafrimin e legjislacionit me Acquis-in e BE-së

Paralelisht me përmirësimin e procedurës legjislative, duhet të forcohet kapaciteti i administratës së kuvendit për të siguruar mbështetje cilësore për procesin legjislativ. Për këtë qëllim, projekti i parë i binjakëzimit sugjeroi krijimin e një njësie të veçantë për detyrat e kodifikimit dhe harmonizimit të projektligjeve përgjatë tërë procesit legjislativ. Projekti i tretë i binjakëzimit sugjeroi që Drejtoria për Standardizimin, Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor të ristrukturohej dhe të punojë në mënyrë të konsiderueshme me juristët e specializuar në fusha të ndryshme legjislative dhe fusha të acquis-it të BE-së. Projekti i tretë i binjakëzimit sugjeroi që brenda kësaj drejtorie të krijohet një njësi e re organizative përgjegjëse për çështjet e përgjithshme ligjore dhe kodifikim për të mbështetur punën legjislative gjatë gjithë kohëzgjatjes së procedurës legjislative dhe se një njësi organizative e veçantë të jetë përgjegjëse ekskluzivisht për përafrimin e ligjit me acquis-in e BE-së përgjatë gjithë procedurës legjislative brenda të njëjtës drejtori.

Njësia e re organizative përgjegjëse për çështjet e përgjithshme ligjore dhe kodifikimin do të ishte përgjegjëse për të mbështetur analizën ligjore të projektligjeve dhe të amendamenteve, si dhe punën legjislative gjatë gjithë kohëzgjatjes së procedurës legjislative. Njësia e re organizative gjithashtu do të korrigjojë tekstin e projektligjeve të propozuara për miratim në leximin e dytë dhe do të kryejë të gjitha detyrat lidhur me shpalljen dhe publikimin e ligjeve të miratuara. Me themelimin e njësisë së re përgjegjëse për çështjet e përgjithshme ligjore dhe kodifikim nën Drejtorinë për Standardizimin, Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor, Njësia aktuale për Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor do të ishte përgjegjëse ekskluzivisht për përafrimin e legjislacionit kombëtar me acquis-in e BE-së përgjatë gjithë procedurës legjislative. Mbajtja e praktikës aktuale, Njësia për Standardizim do të kryejë të gjitha detyrat lidhur me legjislacionin shumëgjuhësh.

Projekti i Binjakëzimit ka përgatitur një projekt-rregullorë për riorganizimin e propozuar të Drejtorisë për Standardizimin, Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor në dy njësi; megjithëse ende duhet të vendoset nga Kryesia e Kuvendit. Gjatë intervistave tona të vlerësimit, nuk mund të identifikohet asnjë arsye specifike për vonesën në miratimin e rregullores; dhe prandaj është e arsyeshme të pritet që Kryesia të jetë në gjendje të miratojë rregulloren brenda dy javëve të ardhshme.

¹⁴ Megjithatë, neni 54 i RReP-së - Kushtet për paraqitjen e një projektligji - parashikon që Projektligji i paraqitur në kuvendit duhet të përmbajë: paragrafin 1, pika c) "Deklaratën për përafrimin dhe harmonizimin me legjislacionin e BE-së dhe me tabelën e akteve të cilës i referohet". Ndërsa paragrafi 2 përcakton që "Çdo projektligj i paraqitur në kuvend do të hartohet në gjuhët e mëposhtme: Shqip, serbisht dhe anglisht, në letër dhe në formë elektronike". Kjo tregon se qeveria është e detyruar të dërgojë në kuvend tabelat e pajtueshmërisë në gjuhët zyrtare të Kosovës: Shqip, serbisht si dhe në anglisht.

Projekti i Binjakëzimit këshilloi që ndryshimet e lartpërmendura të kërkojnë ripërkufizimin e detyrave të Drejtorisë së riorganizuar për Standardizimin, Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor dhe Drejtorinë për Mbështetjen e Komisioneve Parlamentare gjatë fazave të ndryshme të procedurës legjislative. Kuptohet që projekti i binjakëzimit ka përgatitur përshkrimet e rishikuara të vendeve të punës, megjithëse ende nuk janë miratuar.

Projekti ka rekomanduar që këshilltarët e rinj ligjorë për Njësinë e Përafrimit Ligjor të Kuvendit duhet të flasin rrjedhshëm gjuhën angleze, kështu që ata kanë kapacitetin për të analizuar tabelat e pajtueshmërisë të paraqitura në gjuhën angleze, si dhe çdo dokument tjetër të Acquis-it dhe nga BE që është në gjuhën angleze. Gjatë takimeve tona të vlerësimit, kemi mësuar se procesi i rekrutimit për këshilltarët e ri ligjor është në vazhdim. Duket e rëndësishme për ne që kuvendi tu përmbahet plotësisht kërkesave të rekomanduara që stafi i ri të ketë diplomë universiteti në juridik dhe të flasë rrjedhshëm gjuhën angleze; pasi kjo do të demonstrojë që kuvendi investon në rolin e tij profesional në verifikimin e përafrimit ligjor.

Sapo të jetë rekrutuar stafi i ri dhe të jetë bërë riorganizimi, do të ketë nevojë për trajnim të specializuar dhe transferim të njohurive për kapitujt e ndryshëm të MSA-së. Kjo mund të jetë një fushë e rëndësishme e ndihmës së mundshme të ardhshme të BE-së për kuvendin.

4.2.5 Konsolidimi i legjislacionit

Përgatitja e një teksti të konsoliduar të projektligjit me amendamentet e miratuara në seancën plenare është mjet shumë i rëndësishëm për cilësinë legjislative.

Çështja u diskutua gjerësisht me stafin e kuvendit gjatë projektit të Binjakëzimit Ligjor. Është vërejtur se në disa vende evropiane konsolidimi ligjor është përgjegjësi e Ministrisë së Drejtësisë, Gazetës Zyrtare, Komisionit Parlamentar të Legjislacionit ose sponsorit të Ligjit. Projekti i Binjakëzimit prezanton mënyra të ndryshme se si zbatohet në vende të ndryshme të BE-së.

Bazuar në diskutimet me stafin e kuvendit, projekti i tretë i binjakëzimit ka rekomanduar që kuvendi të marrë rolin udhëheqës në konsolidimin e legjislacionit. Më saktësisht, projekti sugjeroi që të redaktohej një version i konsoliduar i ligjit pas futjes së amendamentit të tretë dhe nëse më shumë se 20% e tekstit të tij ndryshohet me amendamente.¹⁵ Projekti rekomandoi që versioni i konsoliduar i ligjeve të botohet gjithashtu në Gazetën Zyrtare.

Projekti rekomandoi që komisioni përgjegjës për legjislacion të analizojë tekstin e konsoliduar të projektligjit me qëllim që të propozojë eliminimin e çdo shkalle të mundshme të mospërputhjes dhe se analiza e këtij komisioni kufizohet në propozimin e eliminimit të mospërputhjeve terminologjike ose ligjore në tekst ose kur bien ndesh dispozitat e projektligjit dhe dispozitat e tjera të sistemit ligjor. Projekti gjithashtu sugjeron që përgatitja e versionit të konsoliduar të ligjit të modifikuar të bëhet nga Njësia e Shërbimeve Ligjore; dhe se përgatitja e versioneve në shqip, serbisht dhe anglisht të ligjit të konsoliduar të bëhet nga Njësia e Standardizimit Gjuhësor.

Gjatë intervistave tona të vlerësimit, stafi i lartë i kuvendit shpjegoi hezitimin e tyre se si të vazhdojnë më tutje. Pyetjet mbeten nëse versioni i konsoliduar i ligjit duhet të konsiderohet si version zyrtar ose si version në përdorim dhe nëse duhet të krijohet versioni i shtypur ose versioni elektronik, duke marrë parasysh që legjislacioni në Kosovë botohet në pesë gjuhë. Në të njëjtën kohë duhet të kuptohet se çështja e konsolidimit legjislativ kërkon një kuptim të përbashkët të të gjithë aktorëve relevantë, duke përfshirë qeverinë, kuvendin, gjykatat, ekspertët ligjorë etj. dhe se do të jetë e vështirë për kuvendin të zgjidhë çështjen i vetëm.

¹⁵ Ka nevojë për sqarime të mëtejshme se si do të matet 20% bazuar në numërimin e fjalëve ose në substancën/përmbajtjen?

Ndërsa shumica e bashkëbiseduesve tanë duket se pajtohen se konsolidimi i legjislacionit është i rëndësishëm, është bërë e qartë se asnjë sistem ende nuk është miratuar; dhe nuk duket se ka ndonjë proces në drejtim të konsultimit të mëtejshëm dhe marrjes së vendimeve për këtë çështje.

4.2.6 Praktika e miratimit të përshpejtuar të legjislacionit

Gjatë takimeve tona të vlerësimit, stafi i lartë i kuvendit ngriti çështjen e praktikës së vazhdueshme të miratimit të përshpejtuar të legjislacionit nga ana e kuvendit. RReP në fuqi përmban një nen i cili përcakton se me 2/3 e votave të anëtarëve të pranishëm dhe me votim (61 deputetë duhet të marrin pjesë në votim) mund të vendosin të anashkalojnë RReP-në. Kjo do të thotë se 41 nga 61 deputetët e pranishëm dhe që votojnë mund të vendosin të anashkalojnë RReP-në, e cila përdoret si mekanizëm për miratim të përshpejtuar të legjislacionit, nganjëherë duke caktuar leximin e parë dhe të dytë të projektligjeve në të njëjtën ditë ose me shumë pak kohë ndërmjet. Është vërejtur se ekziston një anomali në rregullat, pasi që 41 deputetë mund të vendosin të anashkalojnë RReP-në, por një shumicë prej dy të tretash të deputetëve (80/120) është e nevojshme për të ndryshuar RReP-në.

Në kuadër të grupit të punës që rishikon RReP-në, Departamenti Ligjor ka përgatitur projekt-amendamentet e RReP-së ku theksohet se vetëm në rrethana shumë të veçanta do të ishte e mundur të anashkalohej RReP-ja.

Projekti i Binjakëzimit ka hezituuar të japë këshilla se si dhe kur mund të përdoret miratimi i përshpejtuar i legjislacionit, sepse procedura legjislative e rregullt tashmë ka dobësi të konsiderueshme (shih komentet e mësipërme mbi dokumentet shoqëruese) dhe afatet tashmë të shkurtra për shqyrtimin e projektligjeve. Praktika e miratimit të përshpejtuar të legjislacionit është vërejtur si çështje shqetësuese në raportet e progresit të KE-së/raportet e vendit që kanë qenë më parë.

Nga pikëpamja e vlerësimit, ne e kuptojmë qëndrimin e pakëndshëm të kuvendit ndaj shqetësimeve në raportet e progresit të KE-së/raporteve të vendeve sepse miratimi i përshpejtuar nganjëherë ka ndodhur për shkak të presionit nga institucionet ndërkombëtare dhe misionet diplomatike në lidhje me obligimet ndërkombëtare të Kosovës. Ndërkohë që komuniteti ndërkombëtar ndonjëherë i ka bërë presion kuvendit për të vijuar me legjislacionin më shpejt (ndonjëherë për shkak se qeveria nuk ka dorëzuar legjislacionin në kohën e duhur siç ishte rasti në lidhje me IPA), nuk është shumë konsistente të kritikohet kuvendi në raportet e progresit të KE-së për përdorimin e procedurës së përshpejtuar. Sidoqoftë, një procedurë e tillë është praktikë e keqe parlamentare, sepse pengon konsultimet publike dhe shqyrtimin e hollësishëm parlamentar. Prandaj është për t'u lëvdur që kuvendi synon të kufizojë këtë praktikë në propozimin e tij për rishikime në RReP.

4.2.7 Sistemi i gjurmimit të legjislacionit

Me qëllim të rritjes së transparencës së legjislacionit dhe efikasitetit të veprimtarisë legjislative, projektligji, ndryshimet dhe dokumentet që mbështesin procedurën legjislative duhet të jenë të arritshme përmes parlamentit elektronik (e-parlamenti) dhe sistemit të ndjekjes legjislative.

Bazuar në propozimet e projektit të parë dhe të dytë të binjakëzimit, sistemi i përcjelljes së legjislacionit është tashmë i disponueshëm dhe i arritshëm në faqen e internetit të kuvendit. Për fat të keq, në praktikë, ky i fundit nuk përdoret plotësisht pasi dokumentet nuk ngarkohen në sistem në mënyrë sistematike. Sipas rekomandimeve për zhvillimin e sistemit të e-parlamentit, ngarkimi i dokumenteve duhet të bëhet i detyrueshëm. Duket e këshillueshme që më shumë mekanizma të zbatimit janë të dobishëm, duke përfshirë lidhjen e vlerësimit të performancës së stafit me përdorimin e plotë të sistemit të përcjelljes.

4.2.8 Funksionimi shumëgjuhësh i kuvendit

Praktika ndërkombëtare nga parlamentet e tjera shumëgjuhëshe ka treguar se ekipet e vogla të përbëra nga stafi ligjor dhe përkthyesit që punojnë ngushtë së bashku në projektligjet që nga paraqitja e tyre në kuvend deri në miratimin përfundimtar të tyre sigurojnë saktësinë gjuhësore të të gjitha teksteve të ndryshme të përpunuara gjatë përgatitjes së amendamenteve dhe garantojnë më tej koherencën e dokumenteve në gjuhë të ndryshme. Projekti i Binjakëzimit rekomandon që kapaciteti administrativ të forcohet duke siguruar trajnim të rregullt në përkthimin ligjor për të gjithë ata që ndërhyjnë në procesin legjislativ.

Gjatë takimeve tona të vlerësimit, stafi i lartë në Departamentin Ligjor ka propozuar që qeveria të lëshojë certifikatë mbi harmonizimin gjuhësor dhe konsistencën për të gjitha projektligjet e paraqitura në Kuvend. Ishte befasuese të mësojmë që një certifikatë e tillë nuk është duke u lëshuar nga qeveria.

Për më tepër, projekti i binjakëzimit rekomandoi përgatitjen nga Kuvendi dhe Qeveria të një "fjalori të termave ligjorë" të përditësuar vazhdimisht në gjuhët zyrtare. Qëllimi i tij është të garantojë një shkallë më të lartë të qartësisë dhe koherencës në përkthimin e drafteve, ndryshimeve dhe teksteve të dërguara për shpallje.

Nga pikëpamja e vlerësimit, vihet në projektet e tjera të donatorëve (siç është Misioni i OSBE-së në Kosovë) kanë përgatitur një fjalor në aspektin parlamentar dhe ligjor për Kuvendin e Kosovës disa vite më parë; dhe kështu rekomandimi për të përgatitur një fjalor të përditësuar vazhdimisht mund të avancohet duke ndërtuar më tej mbi punën e investuar në fjalorin e përpiluar nga projekte të tjera.

4.2.9 Dy doracakë legjislativë

Për të mbështetur stafin ligjor në Kuvend, projekti i tretë i Binjakëzimit ka përgatitur doracakun për analizën ligjore dhe përgatitjen e dokumenteve që mbështesin procedurën legjislativë dhe Doracakun për Përafrimin Ligjor Evropian dhe përgatitjen e dokumenteve që mbështesin procedurën legjislativë.

Të dy doracakët përshkruajnë në detaje një analizë ligjore hap pas hapi të projektligjeve dhe ndryshimeve, si dhe metodën e përafrimit ligjor evropian në çdo fazë të procedurës legjislativë. Ato gjithashtu fokusohen në mënyrën se si të paraqiten rezultatet e analizave ligjore dhe të shqyrtimit të transpozimit të ligjit të BE-së në dokumente të ndryshme që mbështetin procedurën legjislativë. Kjo është përmbajtje e shkurtër.

Doracaku mbi analizën ligjore dhe përgatitjen e dokumenteve që mbështesin procedurën legjislativë	Doracaku për përafrimin ligjor evropian dhe përgatitjen e dokumenteve që mbështesin procedurën legjislativë
<ul style="list-style-type: none"> • Verifikimi formal i kërkesave për paraqitjen e projektligjit <ul style="list-style-type: none"> ○ Analiza e projektligjit dhe përgatitja e raportit paraprak ○ Analiza e pajtueshmërisë me hierarkinë e normave ligjore ○ Analiza e koherencës së brendshme të hartimit të ligjeve ○ Analiza e përmbajtjes së projektligjit dhe përgatitja e rezymesë • Raporti i Komisionit dhe rekomandimet për projektligjin në leximin e parë • Formulimi i ndryshimeve 	<p>Analiza e projektligjit dhe përmbajtjes së raportit paraprak</p> <p>Lokacioni bazë i projektligjit në sistemin e ligjit të BE-së</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cila prej katër lirive është/janë afektuar? (Shënoni të gjitha ato që vlejnë) 2. Cilët kapitull të acquis-it të BE-së i përket propozimi (siç është listuar në MSA)? 3. Propozohet harmonizim i pjesshëm, i plotë apo mos harmonizim? 4. A është projektligji i lidhur me ligjet e tjera në fuqi apo projektligjet që duhet të miratohen në të ardhmen që duhet të zbatohen së bashku për të arritur harmonizimin e plotë?

<ul style="list-style-type: none"> • Analiza e amendamenteve dhe përgatitja e opinionit ligjor dhe raporteve të komisionit <ul style="list-style-type: none"> ○ Analiza e pajtueshmërisë me hierarkinë e normave ligjore ○ Analiza e qëllimit dhe fushëveprimi i amendamentit ○ Analiza e përmbajtjes dhe konsistencës së amendamenteve ○ Analiza e vendit të futjes së amendamentit ○ Analiza e gjuhës juridike të amendamentit • Raporti – duke përfshirë tabelën krahasuese me tri kolonat – përgatitur nga komisioni i angazhuar para leximit të dytë 	<p>5. Shënoni pesë fjalë kyçe që përshtaten më mirë me këtë propozim nga këndvështrimi i ligjit të BE-së.</p> <p>Marrëdhëniet specifike për masa të caktuara të ligjit të BE-së</p> <p>6. Cilat pjesë të legjislacionit dytësor të BE-së transpozohen me këtë propozim?</p> <p>7. A ka ndonjë rregullore ligjore të propozuar që është më kufizuese sesa ato që gjenden në pjesët e legjislacionit dytësor të BE-së?</p> <p>8. A ka ndonjë rregullore të propozuar që është më pak kufizuese sesa ato që gjenden në pjesët e legjislacionit dytësor të BE-së?</p> <p>9. A ka ndonjë rregull që përmban ndihmën shtetërore?</p> <p>Nene specifike që kërkohen për të qëndruar i paprekur</p> <p>10. Listoni të gjitha nenet (kapitujt, titujt, nëntitujt) e projektligjit që janë të lidhura ngushtë me transpozimin e acquis-it të BE-së dhe që kërkohen të qëndrojnë të pandryshuara për të siguruar transpozimin e duhur të së drejtës së BE-së.</p> <p>11. Listoni të gjitha nenet (kapitujt, titujt, nëntitujt) e projektligjit që nuk janë në përputhje me ligjin e BE-së dhe duhet të ndryshohen për transpozimin e duhur.</p> <p>Analiza e ndryshimeve dhe përmbajtjes së opinionit ligjor mbi përafrimin ligjor evropian</p> <p>Vlerësimi i neneve dhe ndryshimeve nga këndvështrimi i ligjit të BE-së</p>
---	--

Si pjesë e këtij vlerësimi, ne kemi shqyrtuar përmbajtjen e doracakëve në hollësi. Ne kemi konstatuar se të dy doracakët janë gjithëpërfshirës, të hollësishëm, të shkruara në mënyrë të qartë dhe metodologjikisht të strukturuar mirë. Ato mund të përdoren nga të gjithë anëtarët përkatës të stafit të administratës së Kuvendit si mjet udhëzues në aktivitetin e tyre të përditshëm profesional. Ato mund të kontribuojnë në rritjen e cilësisë së legjislacionit përmes analizave të thella dhe përpunimit të materialeve adekuate mbështetëse para takimeve dhe leximeve të komisioneve në seancat plenare. Gjatë takimeve tona, stafi ligjor ka konfirmuar se ata herë pas here i konsultojnë doracakët.

4.3 Menaxhimi financiar, in BNJ-së dhe TIK-ut në Kuvendin e Kosovës

Sistemet e menaxhimit financiar dhe buxhetor dhe burimeve njerëzore si dhe TIK-ut janë aspektet më të rëndësishme të funksionimit të institucioneve buxhetore. Propozimet dhe ngritja e kapaciteteve të ofruara gjatë projektit të parë dhe të dytë të Binjakëzimit formuan bazën për rekomandime gjatë projektit të tretë të Binjakëzimit. Duke pasur parasysh mos-miratimin e ligjit për Kuvendin, projekti i tretë i Binjakëzimit përshtati qasjen e tij në lidhje me aktivitetet në këtë fushë.

Gjatë intervistave tona të vlerësimit u përmend se administrata e Kuvendit ka fituar forcë dhe njohuri gjatë gjashtë viteve të fundit dhe se proceset e saj janë përmirësuar. Përdorimi më i mirë i planeve vjetore dhe strategjike (hartimi më i hollësishëm dhe monitorimi më i rregullt i progresit të arritur) do të ofronte një vizion të konsoliduar dhe transparencë mbi ndryshimet që duhet të ndërmerren për të rritur më tej funksionimin e administratës së Kuvendit.

4.3.1 Menaxhimi financiar dhe buxhetor

Në fushën e menaxhimit financiar dhe buxhetor, projekti i parë i binjakëzimit bëri një vlerësim të mirë dhe paraqiti propozime solide për përmirësimin e menaxhimit të buxhetit të Kuvendit. Si rezultat, praktikat e raportimit të buxhetit gjatë gjashtë viteve të fundit janë përmirësuar. Gjatë projektit të dytë të binjakëzimit, u përgatit një rregullore për menaxhimin e buxhetit dhe decentralizimin.

Gjatë projektit të tretë, trajnimet dhe konsultimet u përqendruan në decentralizimin e buxhetit si një instrument i menaxhimit të mirë publik që do të rriste efikasitetin përmes delegimit të përgjegjësisë në menaxhimin e Kuvendit. Natyra e decentralizimit të buxhetit në çdo institucion është që të ndahet buxheti në pjesë ku secila prej tyre lidhet ngushtë me një grup të përcaktuar mirë të rezultateve, të dalave dhe aktiviteteve dhe i delegon pjesët tek një bartës i caktuar buxhetor. Mbajtësi i buxhetit udhëheq procesin e planifikimit të buxhetit dhe mban përgjegjësinë për menaxhimin efektiv dhe efikas të mjeteve buxhetore. Të gjithë bartësit e buxhetit janë ende përgjegjës ndaj kreut të institucionit (zyrtari kryesor administrativ). Kreu i institucionit mbetet përgjegjës i përgjithshëm për buxhetin e institucioneve dhe zbatimin e tij. Shërbimet e auditimit të brendshëm, Zyrtari Certifikues dhe Drejtoria për Prokurim do të mbeten shërbime të përbashkëta. Për të filluar procesin në Kuvend, projekti i Binjakëzimit sugjeroi një pilot projekt për decentralizimin e buxhetit, i cili, nëse vlerësohet pozitivisht, mund të zgjerohet më vonë.

Nga pikëpamja e vlerësimit, projekti i binjakëzimit për decentralizimin buxhetor ballafaqohet me dy sfida. Së pari, decentralizimi i autoritetit mbi çështjet financiare është rritur gjatë shumë viteve në demokracitë parlamentare të vendosura në Evropë dhe kjo është një praktikë e re e menaxhimit që nuk është ushtruar më parë në Kuvendin e Kosovës. Për ta zbatuar me sukses do të kërkojë një proces të menaxhimit të ndryshimeve në kulturën administrative, proces i cili kërkon mbështetje dhe këshillim.

Së dyti, ndërsa aktorët përkatës në administratën e Kuvendit duket se kanë kuptuar dhe miratuar propozimet për decentralizimin e buxhetit, nuk ka asnjë indikacion se ky është rasti për vendimmarrësit aktualë në këtë çështje: Kryesia e Kuvendit dhe Ministria e Financave. Ndërsa eksperti i binjakëzimit është i bindur se Kuvendi ka kapacitetin për të zbatuar propozimin e decentralizimit dhe na ka siguruar që është në përputhje me rregullat e menaxhimit financiar dhe kontrollit të Ministrisë së Financave, kemi mësuar se Ministria e Financave ka shprehur disa rezerva mbi propozimin e decentralizimit të buxhetit; edhe pse nuk e kanë refuzuar atë në mënyrë të hapur. Pasi që Kuvendi ka një kod buxhetor brenda buxhetit të Kosovës, decentralizimi financiar nënkupton krijimin e kodeve për drejtoritë e ndryshme të Sekretariatit; dhe kjo do të kërkonte avokim të mëtejshëm tek Thesari.

Duket se mbështetja e qeverisë, niveli i vendimmarrjes politike në Kuvend dhe akterët ndërkombëtarë me ndikim ende duhet të fitohet nëse propozimi për decentralizimin e buxhetit do të zbatohet.

Sa i përket menaxhimit të prokurimit publik, projekti i Binjakëzimit përpunoi një draft rregullore që mbulon tri fazat kryesore në prokurim, përkatësisht planifikimin e prokurimit, procedurën e prokurimit dhe menaxhimin e kontratave. Projekt rregullorja përcakton përgjegjësitë në secilin prej hapave kryesorë të proceseve të prokurimit (duke përfshirë nënshkrimin e specifikimeve të prokurimit), ka përshkruar se si të përgatisë një parashikim të prokurimit dhe sugjeroi një fillim të hershëm të përpilimit të dosjes së tenderit. Gjatë projektit të tretë të Binjakëzimit, u ofruan disa trajnime për prokurim për të gjithë menaxherët e kontratave.

Rregullorja është hartuar nën supozimin se do të zbatohet pas miratimit të Ligjit për Kuvendin. Eksperti i binjakëzimit i cili e përgatiti draftin e rregullores na siguroi se rregullorja mund të nxjerrët edhe në bazë të legjisllacionit ekzistues, me ndryshime të vogla edhe nëse nuk miratohet Ligji për Kuvendin. Ai theksoi se miratimi i Projektligjit të Propozuar të Prokurimit për Projektin e Binjakëzimit

do të jetë në përputhje me Ligjin mbi Prokurimin, Rregullat mbi Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin dhe proceset e sektorit publik në Kosovë.

Si pjesë e këtij vlerësimi, kemi mësuar se rregullorja e propozuar për prokurimin është plotësuar me komente dhe rezerva nga Ministria e Financave dhe kështu nuk ka shkuar më tej. Kjo rikonfirmon nevojën për angazhim dhe avokim me Ekzekutivin dhe Kryesinë e Parlamentit, nëse reformat e propozuara të projektit të Binjakëzimit duhet të zbatohen.

Ndërkohë, ekziston nevoja për praktika më efikase, pasi kemi mësuar se në dy vitet e fundit projektet e mëdha të prokurimit në Kuvend (për shembull në sektorin e TIK-ut) nuk janë përfunduar me sukses dhe se proceset e prokurimit rinisen rregullisht.

Nga pikëpamja e vlerësimit, është e qartë që nëse Kuvendi synon të fitojë autonomi më të madhe nga ekzekutivi, ai duhet të bëjë më shumë se sa vetëm të rrisë kapacitetin e tij administrativ. Duhet të argumentojë bindshëm se ka procedura dhe struktura në fuqi për të menaxhuar me përgjegjësi buxhetin e vet. Një koncept i rënë dakord mbi decentralizimin e buxhetit, përmirësimin e rregulloreve dhe praktikave të prokurimit, programet e përditësuar softuerike mbi financat dhe strukturën e përmirësuar të raportimit mbi buxhetin dhe shpenzimet do të ndihmojnë në demonstrimin e gatishmërisë së Sekretariatit të Kuvendit për autonomi fiskale.

4.3.2 Burimet njerëzore

Menaxhimi i Burimeve Njerëzore (MBNj) ka qenë prioritet për të tri projektet e Binjakëzimit. Gjatë projektit të parë dhe të dytë janë përgatitur vlerësime dhe rregullore që synojnë forcimin e autonomisë së Kuvendit në MBNj, duke përfshirë klasifikimin e pozitave dhe proceseve të rekrutimit. Projekti i parë i binjakëzimit sugjeroi që të krijohet një lidhje e qartë mes strategjisë organizative dhe përgjegjësive dhe detyrave të punonjësve individualë. Është thënë se ka nevojë për një rekrutim të duhur dhe transparent të bazuar në meritat dhe përmbushjen e kërkesës për një pozitë të caktuar¹⁶, dhe në të njëjtën kohë personeli i rekrutuar duhet të trajnohet në mënyrë të vazhdueshme, bazuar në një strategji trajnuese afatgjatë (tri-pesë vjeçare).

Pasi që Ligji për Kuvendin nuk është miratuar dhe në pajtim me ligjin për shërbimin civil (2010), Ministria për Administratë Publike mbetet përgjegjëse për klasifikimin e titujve të vendeve të punës dhe pozitave në të gjitha institucionet publike, duke përfshirë Kuvendin. Titujt dhe pozitat e propozuara të punës shqyrtohen nga një komision që përfshin zyrtarë të Ministrisë së Financave, Administratës Publike dhe të tjerë.

Gjatë gjithë punës së vlerësimit, shumica e stafit të lartë të Kuvendit shprehën rregullisht qëndrimin se Ministria e Administratës Publike nuk respekton autonominë e Kuvendit. Megjithatë Ligji për Administratën Shtetërore përcakton që Kuvendi është organ kushtetues, i cili nuk është nën qeveri, na është thënë se Ministria ushtron autoritetin e saj për funksionimin e brendshëm të Kuvendit përmes vendimeve të tij për të zgjedhur ose për të mos zgjedhur titujt e propozuar të punës. Ne u informuam se Drejtorja për Personelin e Kuvendit ka dërguar tetë Përshkrime të Punës për klasifikim në Ministri, por u pranua vetëm një pozitë (pozita e SP të Kuvendit). Pozitat e propozuara të koordinatorit të komisioneve parlamentare u refuzuan pasi që këto poste nuk ekzistojnë në katalogun e Ministrisë dhe Kuvendi është i vetmi institucion shtetëror që ka komisione. Meqenëse procesi i miratimit bazohet në parashtrësit elektronike, refuzimet ishin të bazuara në sistem; dhe Drejtorja e

¹⁶ Vlen të përmendet se ndërhyrja politike në procesin e punësimit është theksuar nga disa raporte të progresit/raporte të KE-së mbi Kosovën. Kjo është një sfidë e jashtme për të zbatuar plotësisht rekomandimet e projektit të Binjakëzimit, dhe një çështje e brendshme që pengon MBNj-në e duhur.

Personelit nuk kishte mundësi të merrte pjesë në asnjë mbledhje rishikimi dhe as nuk u ftua për të justifikuar nevojën për këto pozita.

Gjatë projektit të tretë, ekspertët e binjakëzimit zhvilluan një vlerësim të nevojave për trajnim (VNT) të të gjithë stafit të Sekretariatit, i cili është bazë për strategjinë e trajnimit të Kuvendit. Sipas rregullave të zbatueshme, menaxhimi i aktiviteteve trajnuese është përgjegjësi e Drejtorisë për Personelin. Brenda Drejtorisë për Personel, ekziston Njësia për Trajnimin dhe Zhvillimin e Burimeve Njerëzore. Drejtoria për Buxhet dhe Pagesa është përgjegjëse për menaxhimin administrativ të buxhetit të alokuar për aktivitetet e trajnimit. Zyrtari i Lartë për Koordinimin e Donatorëve dhe Marrëdhëniet me Shoqërinë Civile po vepron si ndërlidhës me donatorët relevantë që ofrojnë programe trajnimi. Strategjia vjetore e trajnimit e Kuvendit përgatitet në bazë të vlerësimeve individuale të stafit, që zhvillohen në fund të çdo viti. Kjo strategji e trajnimit duhet të bazohet në një Plan Strategjik shumëvjeçar të Kuvendit.

Si pjesë e këtij vlerësimi mësuam se iniciativat për ndërtimin e kapaciteteve të shumicës së projekteve të donatorëve me Kuvendin nuk janë në përputhje me strategjinë e trajnimit. Duket se nevojitet më shumë punë për të siguruar që rezultatet e trajnimeve të lidhen me prioritetet e zhvillimit të kapaciteteve njerëzore dhe vlerësimin e performancës së stafit në Kuvend.

Në qershor të vitit 2016, projekti i tretë i binjakëzimit përgatiti gjithsej dhjetë rekomandime për të përmirësuar proceset e burimeve njerëzore, në përputhje me kornizën ligjore ekzistues. Bazuar në diskutimin tonë me Drejtorin e ri të Drejtorisë për Personelin, në vijim është një vlerësim i shkurtër deri në ç'masë këto dhjetë rekomandime janë në rrugën e duhur për zbatim.

Nga pikëpamja e vlerësimit, pamja e përgjithshme është mjaft e përzier: asnjë nga rekomandimet nuk është zbatuar plotësisht; katër rekomandime janë në proces të zbatimit (6, 1, 2, 7); katër rekomandime janë shqyrtuar por ende nuk ka filluar implementimi (3, 5, 9, 10) dhe dy rekomandime janë refuzuar (4, 8). Në vijim janë rekomandimet (të përmbledhura në titull) dhe komentet e vlerësimit mbi zbatimin e tij.

1 Sistemi i planifikimit të karrierës

Vendet e lira të punës shpallen së pari përbrenda kuvendit, gjë që kontribuon në zhvillimin e brendshëm të karrierës. Sidoqoftë, pavarësisht nga këshilla e projektit të Binjakëzimit, Departamenti i Burimeve Njerëzore ende ka nevojë për propozime më konkrete se si saktësisht të ngrisë një sistem të planifikimit të karrierës.

2 Sistemi i planifikimit të vazhdimësisë

Njëjtë sikurse më lart; Departamenti i Burimeve Njerëzore ende ka nevojë për propozime më konkrete se si saktësisht të ngrisë një sistem të planifikimit të vazhdimësisë.

3 Koordinimi dhe planifikimi i trajnimit dhe zhvillimit të kompetencës

Përkundër këshillave të projektit të Binjakëzimit, Departamenti i Burimeve Njerëzore shprehu nevojën për mbështetje më konkrete në identifikimin e prioriteteve të trajnimit strategjik dhe si t'i përkthejë ato tek partnerët e jashtëm të Kuvendit duke ofruar ndërtimin e kapaciteteve. Aktualisht, duket se ka pak ndërveprim ndërmjet personelit të personelit përgjegjës për koordinimin e trajnimit dhe partnerëve të jashtëm që ofrojnë trajnime.

4 Decentralizimi dhe buxheti për trajnim

U vendos që të mos e ndjekim këtë rekomandim të projektit të Binjakëzimit, sepse programet e trajnimit tashmë janë shumë të decentralizuara, përmes programeve të ndryshme mbështetëse për Kuvendin. Nëse buxheti i vetë trajnimit i Kuvendit do të decentralizohej, pamja e përgjithshme do të ishte edhe më e copëzuar. Rekomandimi - bazuar në një praktikë në parlamentet e tjera -

është konsideruar joadekuat në Kuvendin e Kosovës, pasi që përpjekjet kanë nevojë të bëhen bashkë për trajnim e jo të bëhet decentralizimi i tyre.

5 Mbajtja e evidencave adekuate të trajnimit të organizuar dhe të ofruar

Ekziston një vlerësim i nevojave për trajnim, që është kryer nga personeli individual dhe departamentet; por nuk ka asnjë lidhje me trajnimin aktual të ofruar, të cilat ofrohen në baza ad hoc. Prandaj është shumë vështirë të mbahet evidenca adekuate të trajnimeve të organizuara dhe të ofruara.

6 Përgjegjësia e Departamentit të BNj-së për përmbajtjen e BNj-së në rrjetin e brendshëm të Kuvendit

Rregulloret dhe shumica e formularëve janë në dispozicion në intranet. Megjithatë mundësia për të ngarkuar më shumë informacione të BNj-së në rrjetin e brendshëm varet nga projekti e-parlamenti, i cili është ende në fazë të tenderimit.

7 Përditësimi dhe finalizimi i Përshkrimeve të Punës në katalogun e vendeve të punës në shërbimin civil

Siç është përmendur më lart, Ministria për Administratë Publike klasifikon Përshkrimet e vendeve të punës në katalogun e vet; dhe Kuvendi nuk ka qenë aq i suksesshëm në sigurimin e miratimit të vendeve të propozuara të punës me kohë.

8 Shkëmbimi i studimit krahasues të projektit të binjakëzimit për praktikën e BNj-së me Ministrinë e Administratës Publike

Nuk është bërë dhe nuk ka plane të veçanta të bëhet një gjë e tillë.

9 Takimet e rregullta ndërmjet stafit të Kuvendit dhe stafit të MAP-së

Kur DL për Administratën Shtetërore, Shërbimi Civil apo Pagat ishte përgatitur nga Ministrin e Administratës Publike, askush nga Kuvendi dhe BNj e tij nuk ishin ftuar në grupet punuese. Nuk ka takime të rregullta ndërmjet stafit të Kuvendit dhe stafit të MAP-së

10 Hapat për të reduktuar kohën e nevojshme për të rekrutuar njerëzit, format e thjeshta të autorizimit, raportimi i afërt për të gjithë hapat e rekrutimit.

Kërkesat ligjore theksojnë se proceset e rekrutimit zgjasin së paku 3 muaj. Pasi që një person zgjidhet dhe emri i kandidatit të zgjedhur publikohet, është një periudhë 30 ditore për kandidatët që nuk janë zgjedhur të ankojnë. Nëse paraqitet ndonjë ankesë, paneli i rekrutimit ka edhe 30 ditë për shqyrtimin e ankesës. Nëse kandidati që nuk është zgjedhur nuk është i kënaqur me rezultatin, ai mund të ankohet në Komisionin e Pavarur të shërbimit civil brenda 30 ditësh. Kjo do të thotë se procesi i rekrutimit mund të zvarritet edhe për 90 ditë të tjera para se një person që është përzgjedhur të emërohet. Nuk është ndërmarrë ndonjë iniciativë tjetër për të reduktuar kohën e nevojshme për të rekrutuar njerëzit, format e thjeshta të autorizimit, raportimi i afërt për të gjithë hapat e rekrutimit.

4.3.3 Sistemi i Informacionit dhe Komunikimit

Projekti i parë i Binjakëzimit ka avokuar për autonominë e TIK-ut të Kuvendit me qëllim të sigurimit të mundësisë së operimit dhe zhvillimit të pavarur. Janë ndërmarrë disa hapa; zbatimi një projekti të e-parlamentit ka filluar. Projekti i parë i Binjakëzimit ka avokuar për krijimin e një sistemi të brendshëm të informimit (intranet) i cili mund të përdoret nga deputetët, komisionet dhe stafi i Kuvendit për të mbështetur legjislacionin dhe për të shkëmbyer informacione dhe të dhëna të tjera.

Bazuar në këto rekomandime, është elaboruar një plan veprimi për zhvillimin e teknologjisë së informacionit dhe komunikimit (TIK) të Kuvendit në kuadër të Projektit të Binjakëzimit Light në vitin

2014. Ai përshkruan kërkesat më të rëndësishme të zhvillimit të TIK-ut dhe specifikon masat e nevojshme për realizimin e tij. Gjatë projektit të tretë të Binjakëzimit, Plani i Veprimtimit i TIK-ut është përditësuar. Zhvillimi i e-parlamentit është prezantuar dhe është instaluar aplikacioni. Edhe pse sistemi ekziston, ekzistojnë sfida në përdorimin e tij të përditshëm.

Për të tejkaluar sfidat dhe për ta bërë funksional sistemin e e-parlamentit, ekspertët e binjakëzimit rekomanduan më shumë ngritje të vetëdijes, shpërndarjen e detyrave dhe përgjegjësi, kontrollin e procesit të sistemit parlamentar, trajnimet, monitorimin, mbështetjen dhe mirëmbajtjen. Përveç kësaj, ata sugjeruan lidhjen e automatizuar midis përmbytjes së e-parlamentit dhe faqes së internetit. Projekti i Binjakëzimit ka bërë propozime në lidhje me zhvillimin e sistemit parlamentar audio-vizual, ndërtimin e arkivit digjital të transmetimit të seancës plenare dhe transmetimin e takimeve të komisioneve.

Projekti ka sugjeruar që të miratohet një rregullore e brendshme për trajtimin elektronik të dokumenteve, për nivelin e qasjes në lloje të ndryshme të dokumenteve etj. Sugjerohet që rregulli kryesor për klasifikimin e dokumenteve të jetë që secili dokument që diskutohet në një takim të hapur të jetë publik dhe publikohet në faqen e internetit të parlamentit dhe dokumentet e kufizuara të jenë në dispozicion përmes platformës në intranet.

Projekti ka sugjeruar që qëllimet e parlamentit të shpjegohen në detaje për të gjithë stafin, duke përfshirë menaxhmentin e lartë, që trajnimet t'u ofrohen drejtorëve dhe drejtorëve të përgjithshëm, administratorëve të e-parlamentit, përdoruesve të fundit (deputetët dhe anëtarët e stafit) dhe stafit të TIK-ut sipas detyrave të tyre të kryera në lidhje me funksionimin e sistemit të e-parlamentit. Pritet që Rregullorja mbi sistemin e e-parlamentit të miratohet në dhjetor 2018, duke mundësuar zbatimin e tij efektiv nga janari 2019.

Rekomandime të tjera përfshijnë krijimin e një grupi punues ose grupi drejtues në nivel më të lartë të administratës në e-parlament, një kontratë mbështetëse dhe mirëmbajtjeje për sistemin e e-parlamentit dhe integrimin e mjeteve të TIK-ut në Planin Strategjik të Kuvendit.

Gjatë takimeve tona të vlerësimit, kemi mësuar rreth sfidave të prokurimit në lidhje me qendrën e re të të dhënave, e-parlamentin dhe pajisjet teknike në sallën plenare, pavarësisht nga burimet financiare të parashikuara në buxhetin e Kuvendit. Ndërsa projekti i binjakëzimit ka mbështetur projektin e-parlamentit me ekspertizë teknike, përdorimi i tij efektiv është i dobët, pasi pak njerëz janë duke ngarkuar dokumente mbi sistemin. Megjithatë Sekretari i Përgjithshëm ka nënshkruar një rregullore për përdorimin e sistemit, duket se ka nevojë për më shumë vetëdijësim në mesin e stafit.

Gjatë projektit të tretë të binjakëzimit është hartuar një rregullore për transmetimin dhe përdorimin e videos dhe incizimin e seancës plenare; dhe po pritet miratimi nga Kryesia e Kuvendit. Përderisa shumica e propozimeve nga projekti i binjakëzimit në sektorin e TIK-ut janë zbatuar, propozimi për një sistem audio-video për seancën plenare të Kuvendit është në pritje të burimeve të nevojshme dhe njihet si komponent i rëndësishëm për një sistem profesional të menaxhimit të TIK-ut.

4.4 Mbikëqyrja nga Kuvendi i Kosovës

Ky kapitull diskuton propozimet e projekteve të binjakëzimit në fushën e mbikëqyrjes parlamentare dhe nxjerr në pah rekomandimet kryesore dhe statusin e tyre aktual. Kapitulli është i strukturuar në dy fusha kryesore: mbikëqyrja e qeverisë dhe mbikëqyrja e institucioneve të pavarura.

4.4.1 Mbikëqyrja e qeverisë

Një pjesë e konsiderueshme e punës së Projektit të Binjakëzimit u fokusua në forcimin e funksionit mbikëqyrës të Kuvendit në nivel të seancave plenare dhe komisioneve. Janë formuluar

rekomandime se si të kryhet mbikëqyrja efikase mbi të gjitha aktivitetet e qeverisë dhe të agjencive të pavarura.

RReP e Kuvendit rregullon pyetjet për përgjigjen me gojë dhe me shkrim, si dhe interpelancat. Gjatë intervistave tona vlerësuese, është vërejtur pjesëmarrje e dobët e ministrave në periudhën e pyetjeve. Madje, kur ministrat japin përgjigje me gojë, përgjigjet shpesh nuk përmbajnë informacionin e duhur dhe nuk janë substanciale. Në të kaluarën, seancat plenare rrallë kanë filluar në mënyrë të përpiktë dhe në kohën e paraparë, pasuar me zgjatjen e pjesës për "deklarimet jashtë rendit të ditës" përtej kohës së caktuar në Rregulloren e Punës, duke e bërë të paparashikueshme kur saktësisht ministrat duhet të jenë në dispozicion për t'iu përgjigjur pyetjeve. Një skenar i ri i strukturuar për seancat plenare pritet të hyjë në fuqi që nga 23 nëntori 2018 për të korrigjuar këtë situatë.

Kemi mësuar se Kuvendi nuk bën publike statistikat për pyetjet me gojë të cilat nuk kanë marrë përgjigje. Sipas OSHC-ve që monitorojnë punën e Kuvendit, në vitin 2016 deri në 32% të të gjitha pyetjeve me gojë nuk kanë marrë përgjigje dhe 70% e pyetjeve të opozitës nuk kanë marrë përgjigje. Ndërsa faqja e internetit e Kuvendit publikon pyetje dhe përgjigje, kjo nuk bëhet në një format të kërkueshëm. Siç rekomandohet nga Projekti i Binjakëzimit, do të ishte e dobishme nëse vetë Kuvendi do të mbante dhe publikonte të dhëna statistikore për pyetjet me gojë dhe përgjigjet e tyre.

Pyetjet e shkruara për Kryeministrin dhe ministrat paraqiten rrallë, pasi përgjigjet nuk ka të ngjarë të jepen me kohë, informative ose substanciale. Projekti i Binjakëzimit ka vërejtur se, ngjashëm me rastin e pyetjeve me gojë, Sekretariati i Kuvendit nuk bën asnjë statistikë publike për pyetjet e parashtruara me shkrim dhe që kanë marrë përgjigje. Botimi i këtyre të dhënave do të ishte një përfitim i lehtë për Sekretariatit e Kuvendit dhe do t'i jepte kredi për përmirësimin e transparencës.

Projekti i Binjakëzimit ka bërë një numër rekomandimesh shtesë për të forcuar mbikëqyrjen e seancave plenare, siç është kryesuesi i seancës plenare shpall në fund të kohës së pyetjeve numrin e pyetjeve me shkrim të paraqitura pas seancës së fundit dhe numrin e atyre që nuk janë përgjigjur, kohën proporcionale të ndarë për pyetje dhe përgjigje, mundësinë e zëvendësimit të çdo ministri nga zëvendësi i tij/saj në seancën plenare, organizimin e debateve plenare në fushat më të mëdha të politikave.

Nga pikëpamja e vlerësimit, miratimi i këtyre rekomandimeve kërkon angazhim substancial nga niveli politik i kuvendit dhe i qeverisë; dhe duket se projekti i binjakëzimit ka pasur angazhim të kufizuar me nivelin politik për të qenë në gjendje për të shpjeguar dhe mbështetur këto propozime. Prandaj është e paqartë se deri në çfarë mase projekti i Binjakëzimit ka arritur të krijojë interes dhe gatishmëri politike drejt zbatimit të rekomandimeve për mbikëqyrjen e qeverisë. Për më tepër, për të bërë një ndryshim në kulturën politike drejt një mbikëqyrjeje më efektive parlamentare mbi qeverinë, në kontekstin e Kosovës do të kërkohet miratimi dhe mbështetja e Zyrës së BE-së në Kosovë dhe e Ambasadës Amerikane, ndër të tjera. Një diskutim më i thellë në nivel politik mes projektit të Binjakëzimit dhe Seksionit Politik të Zyrës së BE-së do të ishte i dobishëm për të vlerësuar më mirë mënyrat për të nxitur përparimin politik sipas rekomandimeve.

Rekomandimi i projektit të Binjakëzimit për zëvendësimin e ministrit në seancë plenare nga zëvendësi i tij/saj nuk është aq i drejtpërdrejtë sa duket. Aktualisht nuk ka bazë ligjore për një zëvendësim të tillë. Për më tepër, nuk ka garanci se prania e zëvendësministrave në seancën plenare në emër të ministrit do të krijonte më shumë përgjegjësi ndaj përfaqësuesve të zgjedhur të Kosovës. Përkundrazi, ekziston rreziku që një zëvendësministër t'i referohet rregullisht autoritetit apo pikëpamjeve të ministrit, i cili nuk është i pranishëm, duke i lënë deputetët pa një partner kuptimplotë për t'u angazhuar me të.

Libri i tretë i binjakëzimit pohon se "për të siguruar praninë e anëtarëve të qeverisë në kohën e pyetjeve në seancë plenare duhet të zhvillohet një sistem sanksionimi. Mund të konsiderohet futja automatike e reduktimit të pagesës së anëtarëve të qeverisë që përsërisin mungesat e tyre." Ky

rekomandim bazohet ndoshta në praktikat në një nga vendet e origjinës së ekspertëve të binjakëzimit. Në kontekstin e Kosovës, çdo mekanizëm për sanksionimin e ministrave për mos pjesëmarrjen në seancat parlamentare duhet të marrë parasysh dispozitat përkatëse të Rregullores së Punës. Me fjalë të tjera, mekanizmi i presionit duhet të përshtatet me kornizën përkatëse politike dhe procedurale në Kosovë; dhe është e paqartë nëse ekspertët e Binjakëzimit arritën të analizonin Rregulloren e Punës së Qeverisë lidhur me rekomandimin e lartpërmendur.

Në raportin përfundimtar për projektin e tretë, Projekti i Binjakëzimit pohon se komisionet nuk angazhohen sa duhet në aktivitetet e mbikëqyrjes për të siguruar një kontroll efektiv të qeverisë. Rekomandohet që proporcioni i temave të rendit të ditës në komisionet që nuk lidhen drejtpërdrejt me detyrat aktuale legjislative duhet të ngritet dhe çështjet dhe fushat e politikave duhet të shqyrtohen me përfshirjen e palëve të treta. Për aq sa kemi mundur të identifikojmë, projekti i tretë i binjakëzimit nuk ka ofruar udhëzime të mëtejshme se si, në çfarë mënyre komisionet mund të përmirësojnë aktivitetet e tyre të mbikëqyrjes; megjithëse kuptohet se propozimet janë bërë gjatë projektit të parë të Binjakëzimit.

4.4.2 Mbikëqyrja e institucioneve të pavarura

Kosova është kampion me numrin e institucioneve dhe agjencive të pavarura. Pasi që sot nuk ka parime të forta që kanë të bëjnë me themelimin, organizimin, mbikëqyrjen, llogaridhënien, mandatin, rregullimet e qeverisjes apo ndërprerjen e agjencive. Me përjashtim të institucioneve të mandatit kushtetues, të gjitha agjencitë janë themeluar rast pas rasti, duke çuar në përhapjen e shpejtë të numrit të agjencive. Gjatë dhjetë viteve të fundit, Kuvendi i Kosovës ka themeluar më shumë se 30 agjenci gjysmë të pavarura, rregullatore dhe ekzekutive, ndërsa Qeveria e Kosovës ka themeluar 46 organe qendrore si pjesë e ministrive të linjës.

Në dhjetor 2016, Ministria e Administratës Publike (MAP) me mbështetjen e SIGMA-a ka lëshuar një raport mbi rishikimin e institucioneve dhe agjencive të pavarura.¹⁷ Ai paraqet një analizë krahasuese të agjencive dhe ofron një udhërrëfyes për të racionalizuar numrin dhe funksionimin e agjencive në Kosovë.¹⁸ Ky raport është pjesë solide e punës, bazuar në një analizë të hollësishme të legjislacionit në fuqi.

Siç thekson ky raport: “Nuk ka linja të qarta të llogaridhënies as në Kuvend as në agjencitë qeveritare. Një numër i agjencive të Kuvendit nuk kanë përcaktuar në legjislacion raportimin në komisionet funksionale të Kuvendit, disa prej tyre kanë definuar por nuk raportojnë, ndërsa të tjerët e dorëzojnë raportin vetëm për informim në Kuvend. Nuk ka asnjë dokument të vetëm në Kuvend i cili tregon se cila agjenci raporton cilit komisioni të Kuvendit dhe është vetëm një koordinator në Kuvend që shërben si pikë qendrore në mes të Kuvendit dhe institucioneve dhe agjencive gjysmë të pavarura. Nuk ka rregulla që sanksionojnë një bord të cilit raporti vjetor nuk i miratohet. Si pasojë, ka agjenci, raportet e të cilave miratohen në komisionin përkatës të Kuvendit por nuk miratohen në seancën plenare të Kuvendit; agjencitë raportet e të cilave nuk miratohen në komision, por marrin miratimin e seancës plenare të Kuvendit dhe agjencitë raportet e të cilave nuk miratohen as në komision as në seancë plenare.” (fq. 7 e raportit).

Siç theksohet në raport, ligjet specifike sektoriale përcaktojnë përbërjen dhe kompetencat, funksionet dhe detyrat e çdo institucioni dhe agjencie të pavarur. Si pjesë e reformës së administratës publike,

17 <https://map.rks-gov.net/getattachment/1d5a601b-3d46-4028-a5ad-b7ba07d9b109/Review-of-institutions-and-agencies-of-the-assembly.aspx>

18 <https://map.rks-gov.net/getattachment/91914d8c-192d-4ede-a99f-bb93733c20b0/Draft-Action-Plan-for-the-Rationalisation-of-Agenc.aspx>

në tri vitet e ardhshme zbatohet një rishikim funksional dhe racionalizimi i institucioneve të pavarura me rolin udhëheqës të MAP-së dhe me përfshirjen e Kuvendit.

Në këtë sfond, Projekti i Binjakëzimit ka formuluar një sërë rekomandimesh lidhur me rolin mbikëqyrës të Kuvendit ndaj institucioneve, duke respektuar plotësisht racionalizimin e vazhdueshëm. Për më tepër, shqyrtimi i vazhdueshëm funksional ofron një mundësi të shkëlqyer për të vlerësuar mangësitë në procesin e mbikëqyrjes parlamentare.

Kuvendi mbikëqyr institucionet dhe agjencitë e pavarura kryesisht përmes procedurës së emërimit dhe nominimit dhe vlerësimit të raporteve të tyre vjetore.

Sa i përket përfshirjes së Kuvendit në emërimin dhe nominimin, ajo rregullohet vetëm në dispozitat e ligjeve përkatëse për institucionet e pavarura, të cilat zbulojnë një ndryshim shumë të gjerë. Projekti i Binjakëzimit sugjeroi që rregulloret duhet të standardizohen, të jenë të qarta dhe të hollësishme në ligjet mbi këto institucione.

Më konkretisht, Projekti i Binjakëzimit rekomandon që RReP e Kuvendit të plotësohet me përshkrimet e detyrave dhe procedurave që do të kryhen në Kuvend. Kjo do të kishte dobi që pavarësisht se si ndryshojnë numri dhe emrat e institucioneve të pavarura, rregullat e parashtruara në RReP ende mund të zbatohen ndaj tyre. RReP atëherë do të rregullonte rastet e ndryshme në detaje, sipas kategorive. Do të përshkruante detyrat e komisioneve plenare dhe të përhershme ose ad hoc (përzgjedhjen) për të dyja rastet: nëse ligjet përkatëse deklarojnë se Kuvendi duhet të miratojë vetëm listën e kandidatëve të Qeverisë, dhe po ashtu nëse parashohin që Kuvendi të zgjedhë nga lista e kandidatëve të Qeverisë. Për të eliminuar praktikën ekzistuese të votimit në bllok apo përmbledhës në listat e plota, projekti i binjakëzimit rekomandon që vendimet e votimit të merren vetëm për kandidatët individualë, duke u dhënë mundësi deputetëve të vlerësojnë kompetencat dhe të miratojnë ose refuzojnë secilin kandidat. Për të marrë një vendim sa më të informuar, deputetët në komisione duhet të kenë mundësinë të dëgjojnë kandidatët përpara se të votojnë për emërimet e tyre.

Nga pikëpamja e vlerësimit, ne pajtohemi me këto rekomandime, të cilat mund të merren përpara në kuadër të procesit aktual të rishikimit të RReP-së së Kuvendit.

Projekti i Binjakëzimit rekomandon që Kuvendi të kërkojë që Qeveria të respektojë afatet për emërimet, duke i kujtuar degës ekzekutive përgjegjësitë e saj përmes pyetjeve, interpelancave, duke kërkuar paraqitjen para komisioneve etj. Sugjerohet që Zyrtari Ndërlidhës të dërgojë një njoftim para këtyre afateve, dhe nëse këto afate nuk respektohen, sugjerohet që Kryetari i Kuvendit t'u bëjë thirrje publikisht atyre që të respektohen afatet dhe gjithashtu të publikohet kjo shkelje e ligjit.

Projekti i Binjakëzimit rekomandon që Kuvendi të ndryshojë ligjet përkatëse për agjencitë për të përcaktuar nëse Kuvendi miraton vetëm listën e paraqitur ose mund të zgjedhë nga kandidatët alternativë. Sugjerohet që procesi i marrjes së votave gjithashtu të përshkruhet, duke deklaruar nëse është votim i hapur apo i fshehtë dhe çfarë shumice nevojitet për një vendim të vlefshëm. Së fundi, sugjerohet që secili ligj të përfshijë edhe masat kalimtare për periodat "e përkohshme" kur organi i ri qeverisës/menaxherial nuk emërohet me kohë kur afati i atij të mëparshëm ka skaduar.

Nga pikëpamja e vlerësimit, rekomandimet e mësipërme kanë kuptim; dhe ata theksojnë se nuk ka asnjë "plumb ari" për të zgjidhur paqartësitë aktuale procedurale dhe mungesën e llogaridhënies së agjencive. Duket se disa "plumba të artë" janë të nevojshëm për të korigjuar situatën dhe për të rritur efikasitetin dhe rolin e mbikëqyrjes që ka Kuvendi.

Detyrimi për t'i paraqitur Kuvendit raportet vjetore shprehet qartë në shumicën e ligjeve në lidhje me institucionet e pavarura në një mënyrë shumë të ndryshme. Projekti i Binjakëzimit sugjeron që detyrimi për raportim të standardizohet në ligjet përkatëse, ndërsa procedura për caktimin e rishikimit të tyre do të rregullohej në RReP për të siguruar përfshirjen e të gjitha komisioneve përkatëse duke

rezultuar në një analizë më të plotë. Sugjerime të tjera kanë të bëjnë me komisionet që zhvillojnë mendime të përbashkëta për seancën plenare, duke siguruar që përfaqësuesi i agjencive të pavarura nën shqyrtim është i pranishëm dhe merr pjesë në debatin plenar të raportit vjetor.

Projekti i Binjakëzimit sugjeron që të modernizohet shqyrtimi i raporteve vjetore dhe i raporteve të audituara të organeve të pavarura. Aktualisht ato adresohen me rekomandime të ndryshme pas vlerësimit të raportit vjetor dhe raportit të përgatitur nga Zyra Kombëtare e Auditimit. Duke marrë vetëm një pako rekomandimesh, organet e pavarura gjithashtu do të merrnin mesazhe më të qarta lidhur me menaxhimin e tyre financiar.

Projekti i Binjakëzimit sugjeron që procedura për shqyrtimin e raporteve të auditimit të elaboruara nga ZKA-ja të përcaktohet në RReP dhe në rregulloren e punës së komisionit përkatës për të siguruar një kornizë ligjore të këtij aktiviteti.

Nga pikëpamja e vlerësimit, mund të përmblihet se projekti i binjakëzimit ka zhvilluar rekomandime të forta dhe të vlefshme lidhur me: (1.) Sqarimi i kategorive të organeve të pavarura brenda kompetencës së mbikëqyrjes së Kuvendit dhe harmonizimi me terminologjinë e Kushtetutës; (2.) Nominimi dhe emërimi i organeve qeverisëse dhe ekzekutive të organeve të pavarura; (3.) Shqyrtimi i raportit vjetor të punës së organeve të pavarura, strukturës së raportit vjetor, afatit të dorëzimit, dërgimit të raporteve vjetore tek Komisionet e Kuvendit, debati plenar mbi raportet në prani të drejtorit të agjencisë, shqyrtimi i raporteve të auditimit.

Ne besojmë se ka nevojë që stafi i Komisionit të ndjekë më nga afër rekomandimet e vetë Kuvendit mbi raportet e agjencive. Kjo do të kontribuojë në forcimin e rolit mbikëqyrës të Kuvendit, cilido të jetë rezultati i saktë për racionalizimin e numrit të agjencive.

Ndërsa e konsiderojmë rekomandimin e mësipërm si solid dhe të vlefshëm për një rol më gjithëpërfshirës të mbikëqyrjes së Kuvendit, në kuadër të këtij caktimi të vlerësimit ne besojmë se Projekti i Binjakëzimit mund të ketë ofruar një propozim më të detajuar dhe afat kohor se si të zbatohen këto rekomandime, kush duhet bërë çfarë dhe si. Kjo do të ndihmonte në vënien e këtyre rekomandimeve në agjendën administrative dhe politike. Përveç kësaj, ne besojmë se ka nevojë për një kornizë gjithëpërfshirës për vlerësimin se si të matet pavarësia dhe llogaridhënia e agjencive. Udhëzimi i mirë i politikave kërkon një balancim të përshtatshëm ndërmjet pavarësisë dhe llogaridhënies së institucioneve të pavarura.¹⁹

Prandaj, dhe për të përmirësuar cilësinë e përgjithshme të aktivitetit të mbikëqyrjes së Kuvendit, do të ishte e dobishme një asistencë më sistematike dhe më e plotë teknike për mbikëqyrjen parlamentare të institucioneve të pavarura; dhe kjo temë potencialisht mund të përfshihet në një projekt të mundshëm të ardhshëm të mbështetjes së BE-së për Kuvendin.

4.5 Fuqizimi i Komisionit për Integritet Evropian dhe i Komisioneve të tjera lidhur me procesin e MSA-së

Marrëveshja e Stabilizim Asociimit ndërmjet BE-së dhe Kosovës ka hyrë në fuqi më 1 prill 2016. MSA dhe Programi Kombëtar për Zbatimin e MSA-së përcaktojnë në disa aspekte përgatitjen për integrimin në BE. Kuvendi luan një rol të rëndësishëm në procesin e integritet evropian. Për shkak se detyrat që rrjedhin nga MSA-ja kanë një natyrë horizontale, jo vetëm Komisioni për Integritet Evropian (KIE) ka rol në këtë proces, por përfshirja dhe angazhimi i të gjitha komisioneve ka një rëndësi të veçantë.

¹⁹ Nën kuadrin strategjik të reformës së administratës publike (RAP), po bëhet punë për të zhvendosur një numër të agjencive që i raportojnë Kuvendit nën mbikëqyrjen e qeverisë.

Bazuar në analizën, trajnimet, punëtoritë dhe aktivitetet e këshillimit në vendin e punës të ofruara gjatë projektit të parë dhe të dytë të Binjakëzimit, projekti i tretë i binjakëzimit u fokusua në katër fusha specifike: (1.) rolin dhe funksionimin e KIE; (2.) funksionimin e Komisionit Parlamentar të Stabilizim-Asociimit të BE-së (KPSA); (3.) forcimin e përfshirjes së komisioneve të tjera të Kuvendit në procesin e MSA-së; (4.) përmirësimin e rolit të Kuvendit në ngritjen e vetëdijes së përgjithshme për çështjet e BE-së. Në vijim është një vlerësim i shkurtër për secilën nga këto katër fusha.

4.5.1 Roli dhe funksionimi i Komisionit për Integritet Evropian

Projekti i Binjakëzimit bëri disa rekomandime në lidhje me rolin dhe funksionimin e KIE. Një rekomandim i parë thotë se: *“KIE duhet të shkarkohet nga shqyrtimi i të gjitha drafteve në procedurën legjislativë dhe të merret vetëm me projektligjet lidhur me BE-në”*. Takimet tona të vlerësimit tregojnë se ky rekomandim duket se nuk ka mbështetjen e nevojshme politike. Grupi parlamentar i punës që rishikon RReP-në nuk parasheh ndonjë ndryshim në praktikën e tanishme për këtë çështje. Kryetari i KIE-së nuk është konsultuar nga grupi i punës për këtë çështje.

Rekomandimi i dytë thotë se: *“KIE duhet të forcojë në mënyrë aktive funksionimin e mbikëqyrjes dhe mbikëqyrjen politike të aktiviteteve të integritet evropian të Qeverisë”*. Zbatimi i këtij rekomandimi varet shumë nga përmbajtja e planit vjetor të punës së komisionit dhe nga marrëdhëniet e ndërtuara me Ministrinë e Integritet Evropian (MIE). Na është thënë që stafi i Komisionit ka kontakte të rregullta me MIE dhe se ndihma e projektit të GIZ-it ishte më e dobishme në lehtësimin e takimeve dhe diskutimeve të përbashkëta ndërmjet stafit të KIE-së dhe MIE-së.

Projekti i Binjakëzimit rekomandoi që të ndahet ngarkesa e punës së komisionit në mes të anëtarëve të tij në përputhje me specifikimet e tyre dhe me kapitujt e MSA-së. Kemi mësuar se janë bërë përpjekje për të ndarë ngarkesën e punës mes grupeve të vogla prej tre deputetëve, por kjo nuk është konsideruar shumë efektive, pasi që koha e dedikuar për punën e KIE-së ndryshon shumë në mesin e anëtarëve të Komisionit. Rekomandimi i binjakëzimit për të caktuar deputetët individualë, si anëtarë të KIE-së, në një kapitull të veçantë të MSA-së mund të jetë më efektiv pasi rritë përgjegjësinë e deputetëve për të ndjekur zhvillimet përkatëse në një fushë të caktuar në emër të komisionit dhe Kuvendit.

Rekomandimi që KIE të fillojë mbikëqyrjen e përdorimit të fondeve të BE-së mund të llogarisë në interesin e fortë nga KIE dhe pritet të përfshihet në planin vjetor të punës së KIE-së për vitin e ardhshëm. Deri më tani, MIE nuk i ka dhënë asnjë informacion Komisionit për të bërë të mundur mbikëqyrjen e përdorimit të fondeve të BE-së. Nga pikëpamja e vlerësimit, ne konsiderojmë rolin aktiv të KIE-së në mbikëqyrjen se si përfituesit në Kosovë i shfrytëzojnë fondet e BE-së si shumë të vlefshme.

Sugjerimi i projektit të Binjakëzimit për të mbajtur debate dyvjeçare mbi çështjet e integritet në BE zbatohet dhe realizohet në përgjithësi, duke filluar me debatin mbi raportin e vendit nga KE-ja në Komision dhe në seancën plenare; dhe në lidhje me Programin Kombëtar të MSA-së.

Rekomandimi për të mbajtur më shpesh takime të komisioneve të përbashkëta me komisionet funksionale nuk konsiderohet shumë i dobishëm. Kjo zakonisht ndodh me rastin e ratifikimit të një traktati ndërkombëtar.

Ekspertët e Binjakëzimit sugjerojnë që stafi i KIE-së të marrë pjesë si vëzhgues në mbledhjet e Këshillit të Stabilizimit në qeveri. Pasi të zbatohet, kjo do të jetë një nga mënyrat më efektive për të qenë i informuar dhe për të mësuar se si debatohen çështjet e politikave dhe si merren vendimet. Për atë që ne jemi të informuar, stafi i KIE-së nuk është ftuar ende të marrë pjesë në këto takime.

Një rekomandim tjetër është se KIE dhe kryesuesi i tij të angazhohen në diplomacinë parlamentare me Shtetet Anëtare të BE-së, institucionet e BE-së dhe partnerët rajonalë. Ne kemi vërejtur se

kryetari i KIE-së angazhohet në mënyrë aktive në takimet me ambasadorët e vendeve që hezitojnë të miratojnë liberalizimin e vizave; dhe ne jemi informuar për takime të shumta të tjera nga Komisioni dhe kryetari i tij. Përveç kësaj, KIE po merr pjesë në takimet e COSAC dhe COSAP, nëse ftohen. Megjithatë, ka shumë pak nëse ka ndonjë takim të përbashkët ose kontakte me Komisionin për Punë të Jashtme, gjë që është disi e habitshme.

Stafi i CEU-së (aktualisht 4 persona) luan një rol të rëndësishëm në këshillimin e kryetarit dhe anëtarëve të Komisionit, pasi ata shqyrtojnë të gjithë legjislacionin nga pikëpamja e integritit evropian. Stafi i Komisionit na informoi se ata kanë marrë pjesë në trajnime dhe seminare nga projekti i Binjakëzimit, por që grupi i synuar i këtyre trajnimeve ishte i gjithë stafi i Komisionit, dhe kështu fushëveprimi i trajnimeve ishte më i përgjithshëm. Duke shkuar më tej, stafi i KIE-së shprehu nevojën për trajnime për kapitujt e veçantë të acquis-it, përafrimin ligjor, qasjen në fondet e BE-së dhe hartimin e projekteve për BE-në. Kjo duket të jetë një fushë e dobishme e fokusit për një projekt të mundshëm të ardhshëm të BE-së me Kuvendin e Kosovës.

Përtej rekomandimeve të lartpërmendura, projekti i Binjakëzimit gjithashtu ofroi një mundësi për praktikë pune për stafin që merrej me çështjet evropiane në Parlamentin Evropian. Sipas pjesëmarrësve, kjo ishte një nga aktivitetet më të mençura dhe me vlerë, duke mundësuar lidhjet personale me stafin në PE që zgjasin deri më sot. Projekti i Binjakëzimit gjithashtu organizoi disa diskutime publike në tryeza të rumbullakëta mbi çështjen aktuale të MSA-së dhe për trajnimin e punës në punë për stafin e KIE-së.

4.5.2 Komisioni Parlamentar për Stabilizim dhe Asociim BE-Kosovë

Komisioni Parlamentar për Stabilizim dhe Asociim BE-Kosovë (KPSA) mund të luajë një rol të rëndësishëm gjatë periudhës së asociimit, pasi ai përfaqëson nivelin më të lartë të bashkëpunimit ndërparlamentar me një lidhje institucionale me Parlamentin Evropian (PE) dhe gjithashtu ofron hapjen ndaj procesit të integritit. KPSA BE-Kosovë përbëhet nga dy delegacione: një nga PE dhe një nga Kuvendi i Kosovës. Ndikimi kryesor i KPSA-së BE-Kosovë qëndron në miratimin e deklaratave dhe rekomandimeve, të cilat i paraqiten Qeverisë, të dy parlamenteve, si dhe Komisionit Evropian.

Në disa raste, eksperti i binjakëzimit nga Kroacia e këshilloi Kuvendin për të dalluar ose ndarë detyrat dhe funksionet e KIE-së dhe delegacionit të Kosovës për KPSA. U sqarua se detyra e mbikëqyrjes së përafrimit të ligjeve me acquis-in e BE-së është përgjegjësi e KIE-së, ndërsa KPSA shërben si platformë për ndërtimin e marrëdhënieve me PE-në dhe mbikëqyrjen e zbatimit të rekomandimeve të përbashkëta me PE-në. Eksperti i Binjakëzimit këshilloi që KPSA të mbështetet me dokumente përkatëse në pikat e agjendës së KPSA-së si dhe në projekt rekomandime.

Gjatë misionit të vlerësimit, sinonim të zhvillonim takime me kryetarin e mëparshëm dhe të tanishëm të delegacionit të Kosovës në KPSA dhe personin nga personeli që mbështetë KPSA-në. Për fat të keq, asnjë prej tyre nuk ishte në dispozicion gjatë kohës së misionit tonë.

4.5.3 Fuqizimi i përfshirjes së komisioneve të tjera në procesin e MSA-së

Zhvillimi i koordinimit dhe bashkëpunimit ndërmjet komisioneve është një nga parakushtet për pjesëmarrjen e suksesshme të Kuvendit në zbatimin e MSA-së. Megjithëse vetëm mandati i KIE-së shprehimisht përfshin detyra në lidhje me procesin e integritit në BE, secili komision parlamentar ka përgjegjësi në këtë çështje. Kapitujt e acquis-it të BE-së korrespondojnë me fushat e ndryshme të legjislacionit të BE-së për të cilat nevojiten reforma për të përmbushur detyrimet që dalin nga MSA-ja.

Me qëllim të kuptimit të plotë të përgjegjësive të Kuvendit dhe komisioneve të tij, 35 kapitujt e acquis-it të BE-së u paraqitën nga ekspertët e binjakëzimit në përputhje me kompetencat e komisioneve në procesin e integritit evropian. Kapitujt janë ndërsektorialë, që do të thotë se çdo kapitull lidhet me disa komisione.

Nga pikëpamja e vlerësimit, ne e konsiderojmë tabelën që detajon kompetencat e komisioneve në lidhje me kapitujt e acquis të BE-së shumë informative dhe të dobishme. Kjo mund të jetë bazë për programin e inkuadrimin të deputetëve të rinj në fillim të një mandati të ardhshëm të Kuvendit të Kosovës dhe do të jetë bazë e mirë për ndërtimin e njohurive për stafin e KIE-së dhe komisionet sektoriale.

Projekti i Binjakëzimit gjithashtu organizoi katër punëtori për çështjet kyçe të procesit të MSA-së: për Komisionin e Zhvillimit Ekonomik, Infrastrukturës, Tregtisë dhe Industrisë; Komisionin për Bujqësi, Pylltari, Mjedis dhe Planifikim Hapësinor; Komisionin për Arsim, Shkencë, Teknologji Kulturë, Rini, Sport, Inovacion dhe Ndërmarrësi; dhe Komisionin për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregullore të Punës dhe mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit.

4.5.4 Roli i Kuvendit në ngritjen e vetëdijes së përgjithshme për çështjet e BE-së

Si institucioni që përfaqëson drejtpërsëdrejti qytetarët dhe si forumi i debateve politike, Kuvendi duhet të luajë një rol kyç në informimin e publikut të gjerë dhe OSHC-ve në lidhje me integrimin evropian dhe në përfshirjen e tyre në zbatimin e procesit të integritit.

Sekretariati i Kuvendit ka themeluar një grup punues për azhurnimin e Strategjisë ekzistuese të Komunikimit dhe zhvillimin e një seksioni të ri për informimin dhe komunikimin lidhur me BE-në. Ekspertët e Binjakëzimit presin që në bazë të kësaj strategjie të re të hartohet një plan vjetor i detajuar për informacion dhe komunikim me BE-në, duke marrë parasysh rekomandimet e ofruara nga projekti i Binjakëzimit.

Nga pikëpamja e vlerësimit, mësuam se pothuajse nëntë muaj nga themelimi i grupit të punës, detyra e azhurnimit të strategjisë së komunikimit dhe zhvillimi i një seksioni lidhur me informimin dhe komunikimin e BE-së është ende në vazhdim. Kryesuesi i departamentit për çështje ligjore dhe kreu i drejtorisë për përkrahjen e komisionit parlamentar janë pjesë e grupit të punës. Takimi ynë me drejtorin e ri të Departamentit të Medieve u referohet sugjerimeve të projektit të GIZ-it në përditësimin e strategjisë së komunikimit në vend të projektit të Binjakëzimit. Jemi informuar se Strategjia e re pritet të hyjë në fuqi më 1 janar 2019, nëse miratohet nga Presidenca në kohë. Strategjia e re e Komunikimit do të përfshijë një pjesë mbi rolin e Kuvendit në komunikimin për çështjet e integritit në BE.

4.6 Mbështetja administrative për deputetët lidhur me detyrat në procesin e integritit evropian

Gjatë dy viteve të fundit, marrëdhëniet ndërkombëtare të Kosovës po intensifikohen në fushën e bashkëpunimit dypalësh dhe shumëpalësh, veçanërisht për shkak të hyrjes në fuqi të MSA-së dhe për shkak të rritjes së pjesëmarrjes së Kuvendit të Kosovës në forume të ndryshme ndërkombëtare.

Rekomandimet e projektit të binjakëzimit në këtë fushë mbulojnë tri fusha kryesore: rekomandime për të zhvilluar strukturat administrative përgjegjëse për detyrat e integritit në BE; rekomandimet për strategjinë për marrëdhëniet ndërkombëtare dhe bashkëpunimin ndërparlamentar lidhur me MSA-në; dhe rekomandimet për përmirësimin dhe avancimin e aktiviteteve kërkimore.

4.6.1 Zhvillimi i strukturave administrative përgjegjëse për detyrat e integritit në BE

Sa i përket zhvillimit të strukturave administrative përgjegjëse për integrimin në BE, projekti i binjakëzimit rekomandoi të krijohet një njësi e re për koordinim të integritit në BE (NjKIBE) që gradualisht të rrisë kapacitetet e administratës për tu ofruar ndihmë deputetëve në çështjet lidhur me BE-në. Njësia e re nuk do t'i hiqte kompetencat që u janë dhënë njësive organizative aktuale që merren me integrimin evropian, por do të bashkërendonin, plotësonin punën dhe sigurojnë informacione nga njësi të ndryshme organizative në administratën parlamentare. Në përputhje me përvojat dhe praktikat më të mira të parlamenteve të shteteve anëtare të BE-së, në veçanti nga Kroacia, projekti i binjakëzimit rekomandoi të krijohet kjo njësi brenda Drejtorisë për Protokoll dhe Marrëdhënie Ndërkombëtare (DPMN), nëpërmjet kësaj është kuptuar se Kuvendi mund të vendosë që ta vë këtë si njësi të tretë brenda Drejtorisë për Standardizim dhe Legjislacion.

NjKIBE-ja e krijuar rishtazi do të ishte përgjegjëse për koordinimin e bashkëpunimit ndërparlamentar në lidhje me çështjet e BE-së. Vendosja e NjKIBE në kuadër të DPMN-së do të mundësonte sinergji optimale me aspekte të tjera (jo ekskluzivisht të lidhura me BE-në) të bashkëpunimit parlamentar ndërkombëtar për të cilin DPMN-ja do të ishte përgjegjës përmes njësive të tjera, domethënë protokollit, bashkëpunimit shumëpalësh (p.sh. me Asamblenë Parlamentare të OSBE-së, Grupet e miqësisë UNP, Asambleja Parlamentare e Procesit të Bashkëpunimit të Evropës Juglindore dhe në fazën e mëvonshme edhe me Asamblenë Parlamentare të Këshillit të Evropës). NjKIBE gjithashtu do të jetë përgjegjëse për informimin e partnerëve të Kosovës në parlamentet kombëtare të BE-së, Parlamentin Evropian dhe partnerët e tjerë institucionalë për zhvillimet dhe hapat e fundit të ndërmarra nga Kuvendi dhe vendi në procesin e anëtarësimit. Njësia e re do të jetë pika qendrore për të gjitha llojet e detyrave lidhur me BE-në, të për të siguruar që Kuvendi disponon kujtesën e domosdoshme institucionale në lidhje me detyrat që lidhen me BE-në dhe do të ndihmojë deputetët në takimet ndërkombëtare si në çështje organizative edhe në ato substanciale.

Projekti i Binjakëzimit ka përcaktuar një listë gjithëpërfshirëse të detyrave dhe përgjegjësive për NjKIBE, duke përfshirë përgatitjen e raporteve për deputetët dhe mbështetjen e tyre në hartimin e dokumenteve parlamentare lidhur me BE-në; përgatitjen e fjalimeve mbi çështjet e BE-së, duke ofruar informata të pavarura, proaktive dhe të paanshme për deputetët mbi zhvillimet aktuale politike dhe legjislative në BE etj.

Nga këndvështrimi i vlerësimit, dobia e njësisë së tillë është plotësisht e miratuar. Mund të shtojmë dy detyra shtesë për NjKIBE: të përgatisim propozime për financim për Zyrën e BE-së në lidhje me mbështetjen që ka të bëjë me çështjet e integritit evropian dhe të bëhet lidhja me Zyrën e BE-së për zbatimin e projektit të ri të financuar nga BE për Kuvendin. Projekti i Binjakëzimit ka përgatitur një draft rregullorë për themelimin e Njësisë, së bashku me përshkrimin e punës për tre anëtarët e stafit të saj. Projekt rregullorja është në pritje të miratimit nga Kryesia.

Një fjalë e kujdesit është e nevojshme. Në bërjen e Njësisë funksionale, duhet të konsiderohet se një pjesë e rëndësishme e kontakteve të Kuvendit me parlamentet e huaja, duke përfshirë partnerët në parlamentet kombëtare të BE-së, kryhet nga Kryetari dhe anëtarët e Kryesisë. Bazuar në informacionin në fjalë, nuk është e qartë nëse propozimi është diskutuar me Kryetarin ose anëtarët e Kryesisë dhe se si një njësi e tillë brenda administratës së Kuvendit do të fitojë mandatin dhe pranimin në koordinimin e këtyre aktiviteteve të nivelit politik të Kuvendit.

Bashkëpunimi efektiv dhe i rregullt i Njësisë me një këshilltar në Kabinetin e Kryetarit do të jetë i dobishëm për të siguruar që informacionet për angazhimet ndërparlamentare të Kryetarit të Kuvendit të parashihen me shënime informuese dhe përditësime relevante; dhe që të gjeturat që rrjedhin nga aktivitetet ndërkombëtare të Kryetarit të komunikohen me delegacione të tjera parlamentare që vizitojnë të njëjtin vend ose institucion.

4.6.2 Strategjia për marrëdhëniet ndërkombëtare dhe bashkëpunimin ndërparlamentar lidhur me MSA-në

Për të përmbushur, planifikuar dhe menaxhuar në mënyrë efikase fushën e marrëdhënieve ndërkombëtare dhe bashkëpunimit ndërparlamentar, Kuvendi ka nevojë për një strategji të azhurnuar, veçanërisht në funksion të zbatimit të MSA-së dhe rëndësisë së marrëdhënieve me Këshillin e Evropës dhe NATO-n. Projekti i Binjakëzimit ka hartuar një propozim për një strategji të tillë të përditësuar.

Propozimi përmban rekomandime për ngritjen e delegacioneve të përhershme në kuvendet ndërparlamentare të emëruara për tërë mandatin parlamentar, sekretarët e përhershëm të çdo delegacioni parlamentar dhe bashkëpunimin e strukturuar me Qeverinë (marrëveshjet për bashkëpunim të ndërsjellë me ministritë përkatëse). Në nivel administrativ, planifikimi më i mirë strategjik i marrëdhënieve ndërkombëtare është i një rëndësie të veçantë. Prandaj, sugjerohet që Drejtoria për Protokoll dhe Marrëdhënie Ndërkombëtare do të hartojë një Plan vjetor të Autorizimit që përmban vizitat hyrëse dhe dalëse të nivelit politik dhe të stafit, për miratim nga Kryesia. Ngjarjet e përfshira dhe të miratuara një herë në Planin e Autorizimit nuk do të kishin nevojë për aprovim të mëtejshëm, duke mundësuar kështu një planifikim financiar më të parashikueshëm. Strategjia gjithashtu përfshin një propozim për një bazë të dhënash dhe një sistem arkivimi për marrëdhëniet ndërkombëtare.

Nga pikëpamja e vlerësimit, ne e mbështesim nevojën për miratimin e një dokumenti të tillë të Strategjisë dhe ne pajtohemi me elementët kryesorë të sipërpërmendur. Bazuar në mbledhjet tona të vlerësimit, kuptohet që Komisioni për Punë të Jashtme ka si synim të thërrasë një takim për të finalizuar strategjinë e azhurnuar para miratimit nga Kryesia. Kjo është për mirëseardhje.

Një fjalë e kujdesit është e nevojshme edhe këtu po ashtu. Bazuar në takimet tona, duket se ka shumë pak nëse ka ndonjë kontakt midis Komisionit për Punë të Jashtme dhe Komisionit për Integritet Evropian, duke përfshirë edhe në nivelin e personelit. Ky është një shqetësim, veçanërisht në lidhje me nivelin e personelit, pasi që ky staf po vepron nën të njëjtën Drejtori: Drejtoria për Mbështetjen e Komisioneve Parlamentare. Koordinimi ndërmjet stafit dhe deputetëve është i nevojshëm. Për një çështje të rëndësishme siç është azhurnimi i Strategjisë për marrëdhëniet ndërkombëtare dhe bashkëpunimi ndërparlamentar në lidhje me MSA-në, do të ishte e përshtatshme që të dyja Komisionet të miratojnë të njëjtin dokument, ndoshta bazuar në një takim të përbashkët, përpara përcjelljes së dokumentit tek Kryesia për miratim përfundimtar.

4.6.3 Përmirësimi dhe avancimi i aktiviteteve hulumtuese

Hulumtimi parlamentar i cilësisë së lartë është i domosdoshëm për të qenë në gjendje për tu ofruar ndihmë profesionale deputetëve për të përmbushur detyrat e tyre legjislative, mbikëqyrëse dhe përfaqësuese, veçanërisht në lidhje me përafrimin e sistemit ligjor kombëtar me legjislacionin e BE-së.

Projekti i parë i binjakëzimit ka sugjeruar zhvillimin e një plani kërkimi, një strategji për krijimin e bibliotekës dhe një sistem elektronik të katalogimit. Projekti i tretë i binjakëzimit ka përpunuar - bazuar në praktikën më të mira evropiane - udhëzime të hollësishme për Drejtorinë për Hulumtime, Bibliotekë dhe Arkiva për të zhvilluar më tej aktivitetet kërkimore që lidhen me integrimin evropian. Këto udhëzime bazohen në rezultatet e Projekteve të mëparshme të Binjakëzimit dhe në vlerësimin e kapaciteteve dhe funksionimit të Drejtorisë për Hulumtime, Bibliotekë dhe Arkiva me fokus të veçantë në përgatitjen e punimeve shkencore.

Çështjet kryesore në lidhje me aktivitetet kërkimore parlamentare të diskutuara me Departamentin e Kërkimeve të Kuvendit të Kosovës përfshijnë modelin e përgjithshëm kundrejt specifikimit të lëndës

në kërkim, planifikim dhe shpërndarje të aktiviteteve hulumtuese që lidhen me Evropën, kontrollin e cilësisë në kërkime dhe shpërndarje si dhe publikimin e punimeve shkencore.

Një arritje e cilësisë së lartë të projektit të tretë të binjakëzimit ishte ofrimi i një sërë aktiviteteve të këshillimit, ku ekspertët e binjakëzimit ndihmuan në përgatitjen e dhjetë dokumenteve konkrete të hulumtimit parlamentar. Hartimi i dokumenteve kërkimore të përgatitura nga hulumtuesit e Drejtorisë për Hulumtime, Biblioteka dhe Arkiva, u finalizuan me kolegët e departamenteve kërkimore të parlamenteve të mëposhtme: Kuvendi Kombëtar i Hungarisë, Sejmi i Polonisë, Dhoma e Lordëve dhe Kuvendi i Irlandës së Veriut në Mbretërinë e Bashkuar, të cilat ofruan reagime dhe sugjerime të detajuara mbi draft dokumentet. Bazuar në reagimet dhe informatat kthyesë, u zhvilluan disa takime përmes Skype, para përfundimit të punimeve kërkimore. Dokumentet e hulumtimit janë ndarë me stafin përkatës të Kuvendit dhe do të jenë lehtësisht të qasshme për të gjithë stafin sapo rrjeti i brendshëm - intraneti i Kuvendit të jetë në funksion.

Bazuar në përvojat e këtyre aktiviteteve të tipit të këshillimit, u përgatit një Doracak për kryerjen e punimeve kërkimore. Dokumenti përmban udhëzime të hollësishme për: (1.) Burimet e kryerjes së hulumtimit; (2.) Standardet ndërkombëtare dhe rregullat për referencë; (3.) Parimet për prezantimin e punimit kërkimor; (4.) Struktura e punimit kërkimor; (5.) Udhëzimet për përgatitjen e punimeve të shkurtra informuese për çështjet e BE-së.

Nga pikëpamja e vlerësimit, procesi i hartimit dhe përmirësimit të dokumenteve kërkimore në dialog me katër parlamentet e përmendura është një shembull konkret i aktiviteteve të suksesshme këshillimore gjatë projektit të tretë të Binjakëzimit. Rekomandohet të zgjerohet një metodologji e tillë këshillimore në secilin projekt të ardhshëm të asistencës së BE-së me Kuvendin e Kosovës. Strategjia e Kuvendit për trajnime duhet të fillojë planifikimin e avancimit të njohurive për hulumtuesit dhe zyrtarët ligjor, ndër të tjera në lidhje me legjisllacionin e BE-së, përveç ndihmës përmes një projekti të ardhshëm të BE-së.

5 Konkluzione dhe rekomandime

5.1 Konkluzione

Siç është elaboruar më gjerësisht në kapitullin e dytë duke iu përgjigjur pyetjeve të vlerësimit, konkluzionet tona mbi kriteret e vlerësimit në TeR mund të përmbliidhen si më poshtë:

Relevanca:

- Të tri projektet e binjakëzimit ishin shumë relevante për të forcuar kontributin e Kuvendit në procesin e integritimit evropian të Kosovës
- Objektivat dhe aktivitetet e projekteve janë përditësuar dhe modifikuar sipas nevojës, sidomos në fillim të projektit të tretë, kur u bë e qartë se Ligji për Kuvendin nuk do të miratohej së shpejti, gjë që ishte supozimi i punës për përmbajtjen e dy komponentëve në projektin e tretë.

Efikasiteti:

- Zotimi i fuqishëm dhe pronësia vendore ishin të dukshme në fillim të dy fazave të para të projektit. Një nga instrumentet e rëndësishme të menaxhimit të projektit ishin takimet tremujore të Komitetit Drejtues. Të gjithë udhëheqësit e komponentëve nga pala përfituese dhe bashkëbiseduesit kryesorë nga partneri zbatues ishin të pranishëm. Udhëheqësit e komponentëve miratuan aktivitetet e propozuara dhe paraqitën reagime për cilësinë e iniciativave të kaluara.
- Sigurimi i cilësisë për realizimin e projektit ishte njohja dhe përvoja e punës në parlament për ekspertët parlamentarë, që vijnë nga 11 parlamentet kombëtare dhe Parlamenti i Evropës. Për fat të keq, kontrolli i cilësisë së produktit përfundimtar të projektit të tretë, Plani i Veprimit, ishte i shkurtër. Siç është treguar edhe gjetiu në këtë raport, Plani i Veprimit kishte disa dobësi, në aspektin e strukturës, formatit dhe pjesërisht edhe përmbajtjes së tij.

Efektiviteti:

- Administrata në kuadër të Kuvendit kishte qasje të gjerë në raportet e vlerësimit dhe projekt rekomandimet e projektit, ndërkohë që ndërveprimi me nivelin politik mund të kishte qenë më i fortë.
- Në pyetjen për kënaqshmërinë e përfituesit me shërbimet e projektit, është dhënë një pamje mjaft e përzier. Duke analizuar procesverbalin nga mbledhjet e komitetit drejtues duket se udhëheqësit e komponentëve janë kryesisht të kënaqur me rezultatet e projektit. Gjatë takimeve tona individuale të vlerësimit, disa bashkëbisedues në kuadër të Sekretariatit të Kuvendit shprehën zhgënjim se çështjet me të cilat ballafaqohen nuk janë zgjidhur, se reformat e kërkuara nuk po ecin përpara apo shumë ngadalë dhe se projekti i binjakëzimit duket se nuk e ka përmirësuar gjendjen. Ky zhgënjim, deri në një farë mase, ka të bëjë me pritjet e disave prej stafit të Kuvendit se projekti i binjakëzimit do të avokonte më efektivisht për reformat e nevojshme dhe do të nxiste vullnetin politik, duke respektuar se procesi vendimmarrës për zbatimin e rekomandimeve në mënyrë efektive mbetet tek vetë Kuvendi.

Ndikimi:

- Ndikimi i drejtpërdrejtë i projekteve është i dukshëm në disa fusha, të tilla si kur Kuvendi miratoi (pas projektit të parë) rekomandimet e projektit lidhur me rregulloren për stafin politik dhe një skemë të re organizative. Pas projektit të tretë, i gjithë stafi është i vetëdijshëm se si parlamentet e vendeve kandidate janë organizuar për të përmbushur sfidën e procesit të përafrimit dhe negociatave me BE-në; dhe kështu, çfarë kërkohet nga Kuvendi i Kosovës të përgatitet në mënyrë të ngjashme.
- Ndikimi i tërthortë i projekteve është i dukshëm, për shembull kur pjesë të projektligjit të propozuar për Kuvendin janë përfshirë në projektin e rishikuar të rregullores së punës, veçanërisht në lidhje

me organizimin e administratës së kuvendit dhe lidhur me marrëdhëniet midis parlamentit dhe qeverisë për çështjet e integritetit evropian. Ndikimi i tërthortë po ashtu është i dukshëm në "fjalorin e ri të ndryshimit" në Kuvend dhe një mirëkuptim më i madh në administratën e kuvendit për nevojën për menaxhim më të mirë publik dhe nevojën për "kontrolle dhe balancime" midis parlamentit dhe qeverisë. Projekti kështu ka vënë çështjen e autonomisë parlamentare në agjendën politike.

- Bazuar në intervistat tona me stafin e lartë të Sekretariatit të Kuvendit, duket se qasja e hartimit dhe shpërndarjes së rekomandimeve nuk është nxitje e mjaftueshme për ndryshim. Menaxhimi i ndryshimeve kërkon më shumë se njohuri se çfarë duhet të ndryshojë, por gjithashtu ka nevojë për një trajektore të këshillimit, ushtrimit dhe avokimit për të zbatuar ndryshimet e propozuara.

Qëndrueshmëria:

- Projekti pritet të arrijë qëndrueshmëri përmes transferimit të njohurive dhe zbatimit të udhëzimeve dhe rekomandimeve që priten të avancojnë më tej Kosovën në agjendën e BE-së.
- Analiza jonë mbi rekomandimet e Planit të Veprimit konfirmon që Kuvendi ka filluar zbatimin, por që ka nevojë për këshillim dhe përkrahje të mëtutjeshme në shoqërimin e zbatimit. Kjo në fund do të sigurojë qëndrueshmërinë e rezultateve të arritura deri tani.

Vlera e shtuar e BE-së dhe koherenca:

- Vlera specifike e shtuar që rezulton nga ndërhyrja e IPA është ekspertiza në praktikën parlamentare nga 11 parlamentet kombëtare dhe rrjeti i ekspertëve që rrjedhin prej asaj ekspertize. Kjo do të ishte e vështirë për t'u arritur nga Kuvendi i Kosovës pa mbështetjen e ndërhyrjes së IPA-s.

Bazuar në gjetjet e këtij vlerësimi, konkludimi ynë është se modaliteti i binjakëzimit është shteruar, veçanërisht në kontekstin e Kuvendit të Kosovës. Procesi i kryerjes së vlerësimeve dhe hartimit të rekomandimeve për përfituesin është përfunduar. Shumica e çështjeve janë vlerësuar dhe shumica e rekomandimeve relevante janë vënë në letër. Që një projekt binjakëzimi të jetë plotësisht i suksesshëm, institucioni përfitues duhet të ketë përvojë të mirë në proceset e menaxhimit të ndryshimeve. Meqenëse Kuvendi i Kosovës po vazhdon të përshpejtojë në procese të tilla, një modalitet tjetër duket më i përshtatshëm, i orientuar drejt shoqërimit të reformave dhe ndërtimit të njohurive dhe aftësive në një mënyrë më interaktive. Prandaj, duket se një projekt i Asistencës Teknike do të ishte më i përshtatshëm në kontekstin e Kuvendit të Kosovës, në këtë moment në kohë.

Duke njohur një nga përparësitë e projektit të Binjakëzimit, disponueshmërinë e zyrtarëve parlamentarë të parlamenteve pjesëmarrëse, mund të thuhet se çdo institucion zbatues, fondacion, organizatë ose kompani duhet të paraqesë një listë të zyrtarëve parlamentarë ose ish-zyrtarëve në listën e tyre të ekspertëve afatshkurtër dhe afatgjatë, ose në mënyrë alternative të formojnë një konsorcium, ku një ose më shumë parlamente pjesëmarrëse japin mbështetje profesionale për projektin.

Një numër i konsiderueshëm i reformave të propozuara nga projekti i binjakëzimit varen nga mundësia e Kuvendit për të u pajtuar për ndryshimet në RReP. Miratimi i ndryshimeve në RReP kërkon një shumicë prej 2/3 të deputetëve, ku kërkohen votat e 80 prej 120 deputetëve. Kuptohet që Komisioni për Legjislacion ka miratuar projekt-ndryshimet në RReP, megjithatë ky vendim është marrë me shumicë votash (partitë e opozitës LDK dhe VV kanë abstenuar) e jo me konsensus siç do të ishte e dëshirueshme për një dokument aq të rëndësishëm sa RReP. Një mbledhje e kohëve të fundit e seancës plenare të Kuvendit ka treguar se është e mundur për partitë e shumicës dhe të opozitës që të gjejnë baza të përbashkëta për çështjet që konsiderohen me rëndësi kritike për të ardhmen e Kosovës (siç është Forca e Sigurisë e Kosovës).

Për të mbështetur përmirësimin e funksionimit të Kuvendit, tani dhe në mandatin e ardhshëm dhe për të nderuar angazhimet për reforma të bëra drejt projekteve të financuara nga BE dhe SHBA me Kuvendin, mund të vlerësohet se në parim ndryshimet në RReP meritojnë pajtimin e përbashkët të partive qeverisëse dhe opozitare.

5.2 Rekomandimet

- 1 Ne rekomandojmë që Zyra e BE-së në Kosovë të vazhdojë të mbështesë Kuvendin e Kosovës përmes një projekti të ri. Arsytet janë të trefishta. Së pari, Kuvendi luan një rol të rëndësishëm në përparimin e Kosovës në agjendën e integritit evropian dhe në arritjen e qasjes "çështjet themelore të parat", duke përfshirë qeverisjen më të mirë, siç tregohet në raportet e progresit të KE-së për Kosovën. Mbështetja e mëtejshme nga Zyra e BE-së në Kosovë për Kuvendin është një mënyrë për të theksuar mbështetjen e vazhdueshme të BE-së për rrugën evropiane të Kosovës. Së dyti, duke njohur sfidat për ndërtimin e institucioneve demokratike në Kuvend, është e drejtë të thuhet se këto sfida nuk janë më të komplikuar sesa sfidat që ndodhin në sektorë të tjerë si reforma e drejtësisë apo reforma e administratës publike. Tërheqja nga mbështetja e Kuvendit, ndërkohë që angazhimi mbetet me institucione të tjera publike, nuk do të ishte shumë konsistente; do të përforconte më tej "paragjykimin ekzekutiv" ekzistues të procesit të anëtarësimit në BE dhe do të çonte në asimetrinë e kapaciteteve ndërmjet parlamentit dhe qeverisë. Së treti, në një perspektivë rajonale vërehet se Delegacionet e BE-së po mbështesin parlamentet në vendet fqinje; dhe do të ishte politikisht e vështirë të justifikohet përjashtimi i Kuvendit të Kosovës. Prandaj rekomandohet vazhdimi i mbështetjes për Kuvendin e Kosovës nga Zyra e BE-së.
- 2 Megjithatë, është e justifikueshme të vihet në dukje nevoja për përparim në reformat e propozuara të sugjeruara nga tri projektet e fundit të financuara nga BE-ja. Prandaj, ne rekomandojmë zbatimin e një liste të shkurtër të reformave me prioritet në Kuvend në dy deri në tre muajt e ardhshëm, përpara ndihmës së mëtejshme teknike të BE-së për Kuvendin. Ndërsa zbatimi i listës së plotë të rekomandimeve të projektit të tretë të binjakëzimit kërkon më shumë kohë dhe mund të kërkojë ndihmë teknike dhe këshilla gjatë një projekti tjetër, është e drejtë të pritët që Kuvendi i Kosovës do të zbatojë një listë të shkurtër të reformave me prioritet para se BE të autorizojë fillimin e një projekti tjetër. Bazuar në intervistat tona të vlerësimit, zbatimi i listës së shkurtër në vijim duket i arritshëm në dy deri tre muaj të ardhshëm:
 - i. Ristrukturimi i Drejtorisë aktuale për Standardizimin, Përafrimin dhe Harmonizimin Ligjor, duke krijuar një njësi të re organizative përgjegjëse për çështjet e përgjithshme ligjore dhe kodifikimin dhe një njësi organizative përgjegjëse për përafrimin ligjor evropian (me personelin ligjor që flasin gjuhën angleze). Detyrat dhe përgjegjësitë e Drejtorisë për Mbështetjen e Komisioneve Parlamentare dhe të stafit të Komisionit për Integritet Evropian do të modifikohen në përputhje me rrethanat.
 - ii. Krijimi i njësisë së re organizative për koordinimin e çështjeve të integritit në BE (NJKBE), duke përshtatur rregulloren e funksionimit të administratës së Kuvendit, duke miratuar përshkrimet e punës së stafit të Njësisë sipas rekomandimeve të ekspertëve të binjakëzimit dhe punësimin e personave të rinj.
 - iii. Miratimi i Strategjisë për bashkëpunim dhe marrëdhënie ndërparlamentare, duke marrë parasysh detyrimin që rrjedh nga Plani i Veprimit për Zbatimin e MSA-së;
 - iv. Miratimi i Rregullores mbi Bashkëpunimin Parlamentar dhe Marrëdhëniet Ndërkombëtare;
 - v. Miratimi i Strategjisë për Komunikim dhe Marrëdhënie me Publikun (përfshirë seksionin mbi komunikimin e BE-së), në përputhje me rekomandimet e Binjakëzimit;
 - vi. Punësimi i stafit të Njësisë për Analizën e Buxhetit dhe Financave, duke përditësuar rregulloren për funksionimin e administratës së Kuvendit.

- vii. Forcimi i Njesisë për Hulumtime me tri pozita të reja kërkimore për të mundësuar specializimin e lëndës.
- viii. Përgatitja e statistikave të detajuara, për secilën seancë, për numrin e pyetjeve me gojë dhe me shkrim, numrin e përgjigjeve gojore dhe me shkrim të dhëna në kohë dhe të përgjigjeve të dështuara.
- ix. Publikimi në faqen e internetit të Kuvendit, në një mënyrë lehtësisht të qasshme dhe të kërkueshme, dhe në Buletin e Kuvendit i të dhënave statistikore të pyetjeve me gojë dhe me shkrim, përgjigjeve të dhëna me kohë dhe përgjigjeve e dështuara, transkriptimit të fjalëve për fjalë i pyetjeve dhe përgjigjeve me gojë dhe tekstit të pyetjeve me shkrim dhe përgjigjeve.

Lidhur me rekrutimin e stafit të ri për NjKBE, Njësinë për Buxhet dhe Financa, Njësinë për Hulumtime dhe Drejtorinë për Standardizimin Ligjor, ne rekomandojmë që të përzgjidhen të paktën 3 persona të cilët kanë realizuar programin në Skemën e Celulës së të Rinjve të Kosovës.²⁰ Kjo do të jetë një mundësi e shkëlqyeshme për Kuvendin e Kosovës që të sjellë në bord stafin e ri që ka studiuar në institucionet arsimore më të respektuara të BE-së, me njohuri solide të gjuhëve të tjera dhe me aftësi të certifikuar evropiane në juridik, ekonomik apo administratë publike.

3 Objektivi i përgjithshëm i propozuar i projektit të ri është si më poshtë: “Qëllimi i projektit është të mbështesë funksionimin e një Kuvendi efikas në Kosovë, duke përfshirë në veçanti administratën e Kuvendit, për të forcuar rolin mbikëqyrës të Kuvendit duke përfshirë mbikëqyrjen e zbatimit të politikave dhe legjislacionit dhe për të forcuar rolin e Kuvendit të Kosovës në çështjet që lidhen me BE-në, sidomos lidhur me zbatimin e MSA-së.” Shtrirja tematike e projektit të ri të BE-së me Kuvendin e Kosovës do të ishte e trefishtë: Në integrimin evropian, mbikëqyrjen parlamentare dhe profesionalizimin e administratës²¹. Rekomandohet që këto tri fusha të përbëjnë tre komponentët e projektit të ri

Komponenti i parë për integrimin evropian do të përqendrohet në avancimin e njohurive dhe aftësive të stafit të Kuvendit.²² Shembuj të mbështetjes për integrimin evropian përfshijnë:

- Cikli i trajnimeve dhe seminareve lidhur me elaborimin e kapitujve të Acquis-it të identifikuar si prioritet të parapara në MSA siç janë: Kapitulli 1 (Lëvizja e Lirë e Mallrave), Kapitulli 3 (E Drejta e Themelimit dhe Liria për të ofruar shërbime); Kapitulli 23 (Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore) dhe Kapitulli 24 (Drejtesia, Liria dhe Siguria) duke e lidhur atë me përafrimin ligjor (transpozimi). Ky cikël trajnimesh dhe seminaresh do të synojë stafin e Komisionit për Integrimin Evropian dhe komisione të tjera sektoriale, me seanca të shkurtra hyrëse për deputetët e interesuar të komisioneve përkatëse sektoriale.
- Trajnimi për përafrim ligjor sipas Kapitullit 8 (Politika e Konkurrencës) dhe mbikëqyrja e zbatimit të legjislacionit në këtë fushë
- Mbështetja teknike për hartimin e një udhëzuesi për diplomacinë parlamentare duke përfshirë anëtarësimin në organizatat parlamentare për Komisionin e Integrimin Evropian.

²⁰ Për më shumë se dhjetë vjet Skema e Celulës së të Rinjve ka mbështetur përpjekjet për të ndërtuar një shërbim civil profesional, të përgjegjshëm dhe apolitik në të gjitha nivelet në Kosovë. Programi u mundëson individëve të rinj dhe ambiciozë që të zgjerojnë perspektivën e tyre të karrierës duke studiuar në institucionet arsimore më të respektuara të BE-së përmes bursave, duke studiuar në programe të veçanta MA, MSc dhe LL.M. Programi u përgjigjet nevojave dhe kërkesave të zbatimit të MSA-së. Pas kthimit të tyre, profesionistët e rinj kanë një detyrim kontraktual për t'u punësuar për të paktën tri vjet rresht brenda shërbimit civil të Kosovës. Shih: <https://ycskosovo.eu/>

²¹ Struktura aktuale e Sekretariatit të Kuvendit, duke përfshirë një Sekretar të Përgjithshëm, dy Drejtori të Përgjithshme dhe 12 Drejtori të tjera është miratuar në bazë të rekomandimeve të Projektit të Parë të Binjakëzimit, si dhe nga ekspertët e NDI-së. Administrata është në përputhje me Ligjin për shërbyesit civilë, Ligjin për administratën shtetërore dhe me projektligjin e ri të zyrtarëve publikë (pasi që aktualisht është në diskutim në Kuvend).

²² Sugjerohet që ky komponent të zhvillohet në koordinim të ngushtë me projektin GIZ për integrimin evropian, duke përfshirë edhe kohën e hartimit të TeR-ve për projektin e ardhshëm dhe fazën fillestare në fillim të projektit të ri.

Mbikëqyrja do të ishte një fushë tematike e dytë për projektin e ri të BE-së, duke përfshirë: (1.) ofrimin e asistencës teknike, këshillimit dhe trajnimit interaktiv në hartimin e pyetjeve parlamentare dhe iniciimin e interpelancave, duke bërë dhe duke iu përgjigjur pyetjeve parlamentare dhe debatimin e interpelancave, (2) duke mbështetur administratën e Kuvendit në zhvillimin e gjetjeve kërkimore relevante për aktivitetet e mbikëqyrjes në seancën plenare dhe komitetet, dhe mbështetjen e mbikëqyrjes së komisionit të bazuar në dëshmi, për zbatimin e politikave dhe legjislacionit²³, (3.) duke mbështetur mbikëqyrjen e institucioneve dhe agjencive të pavarura, duke u përqendruar në rolin e Kuvendit në lidhje me përcjelljen e raporteve të agjencive. Për të siguruar performancë më të mirë të Kuvendit në lidhje me mbikëqyrjen, angazhimi me qeverinë dhe me nivelin politik të Kuvendit është i rëndësishëm. Ky komponent i projektit do të ketë nevojë për një bashkëbisedues projekti të caktuar në Kryesi të Kuvendit dhe në Zyrën e Kryeministrit.

Fusha e tretë tematike është profesionalizimi i Administratës. Disa ndryshime në strukturat, rregulloret e brendshme dhe stafin e Sekretariatit janë propozuar në raporte nga projekti i binjakëzimit. Përveç rishikimit dhe përmbledhjes së rekomandimeve të Planit të Veprimit për një numër të menaxhueshëm të reformave të Administratës së Kuvendit, puna në këtë komponent do të përqendrohet në shoqërimin e zbatimit të ndryshimeve, ngritjen e vetëdijes dhe kryerjes së konsultimeve me stafin në të gjitha drejtoritë dhe në të gjitha nivelet në të gjithë Sekretariatit, duke u shpjeguar dhe konsultuar me të gjithë aktorët relevantë në procesin e ndryshimit duke përfshirë edhe Kryesinë, duke krijuar propozime të reja për optimizimin e rezultateve të ndryshimit aty ku është e nevojshme, në monitorimin dhe vlerësimin e procesit të ndryshimit dhe harmonizimin e ndryshimeve me prioritetet e Planit Strategjik të Kuvendit. Procesi i reformave dhe menaxhimi i ndryshimeve do të zhvillohet nën autoritetin e dhe udhëhiqet nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit, me mbështetjen e çdo menaxheri të mundshëm ndryshimi, siç shihet e arsyeshme nga Sekretari i Përgjithshëm.²⁴ Prandaj, fushëveprimi i një projekti të ardhshëm do të duhet të marrë në konsideratë kapacitetet e brendshme të Kuvendit për të absorbuar mbështetjen e BE-së dhe për të sinkronizuar ciklin e tij të planifikimit me kontributin e mbështetjes së BE-së.

4 Modalitetet organizative të projektit të ri të BE-së me Kuvendin sugjerohen si më poshtë:

- Shtrirja: 75% fokusim në administratë; 25% fokusim në nivelin politik, me mundësi për të ndryshuar proporcionin në rast të zgjedhjeve të parakohshme dhe/apo formimit të zgjatur të kuvendit apo qeverisë së re.
- Metodologjitë: krijimi i njohurive, krijimi i aftësive, mësimi në vendin e punës, mësimi interaktiv, asistencë teknike, vendosja/punësimi i stafit në një parlament tjetër, shkëmbimi rajonal, mësim ndërmjet kolegëve.²⁵
- Grupet e synuara me prioritet:
 - Departamenti Ligjor dhe Njësia për përafrimin ligjor,

23 Sugjerohet që mbikëqyrja për zbatimin e politikave dhe legjislacionit të përfshijë një qasje gjinore dhe të bazuar në të drejtat e njeriut dhe parashihet përfshirjen e shoqërisë civile.

24 Struktura e Administratës miratohet me propozimin e Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit (neni 80, par. 2 RReP e Kuvendit).

25 "Piramida e të mësuarit" tregon nevojën për një diferencim të metodologjive mësimore në mënyrë që të sigurohet që të rriturit të përfitojnë nga mundësitë e të mësuarit. Studimet tregojnë se ndryshimi i metodave dhe materialeve të studimit tuaj do të përmirësojë mbajtjen dhe rikthimin e informacionit dhe do të përmirësojë përvojën tuaj të të nxënit. "Piramida e të mësuarit", ndonjëherë quhet edhe si "koni i të mësuarit", sugjeron që shumica e nxënësve kujtojnë vetëm rreth 10% të asaj që lexojnë nga tekstet, por mbajnë në mend pothuajse 90% të asaj që mësojnë përmes mësimit të të tjerëve. Modeli i Piramidës së të Nxënit sugjeron që disa metoda të studimit janë më efektive se të tjerat dhe se metodat e ndryshme të studimit do të çojnë në mësim më të thellë dhe mbajtje në mend në afat të gjatë.

https://siteresources.worldbank.org/DEVMARKETPLACE/Resources/Handout_TheLearningPyramid.pdf

- Drejtoria për Komisione, stafi i Komisionit për Integrimi Evropiane dhe stafi i komisioneve të tjera
 - Drejtoria e seancës plenare dhe personi ndërlidhës me institucionet e pavarura
 - Njësia e Koordinimit të Integrimi Evropiane
 - Departamenti i Kërkimeve
 - Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm
 - Kryesia e Kuvendit
 - Zyra e Kryeministrit²⁶
- Përshtatja: udhëhiqet nga tri prioritetet tematike të projektit, dhe në përputhje me mësimet e mësuara në programimin e zhvillimit në praktikë,²⁷ do të ketë nevojë për fleksibilitet dhe programim përshtatës. Për të qenë në gjendje për t'iu përgjigjur një konteksti në ndryshim, sugjerohet që 10% e buxhetit të projektit të ndahet për një "fond programues përshtatës", prioritetet e të cilit mund të vendosen gjatë zbatimit të projektit, në marrëveshje ndërmjet Zyrës së BE-së dhe Kuvendit.²⁸
 - Afatet kohore të projektit: 3 4 vjet²⁹
 - Modaliteti: Asistenca teknike nëpërmjet një grant i BE-së i jepet një institucioni, fondacioni, kompanie ose organizate kombëtare/ndërkombëtare³⁰ bazuar në një shtet anëtar të BE-së ose anëtar i ZEE-së, (ose në konsorcium) qoftë me marrëveshje me apo pa regjistër të personave të burimeve të lidhur me një ose dy parlamentet kombëtare të Shteteve Anëtare të BE-së nga rajoni i Ballkanit Perëndimor (siç janë parlamentet nga Kroacia dhe/ose Sllovenia)³¹. Kjo nuk përjashton përfshirjen e parlamenteve kombëtare të shteteve të tjera anëtare të BE/ZEE.
 - Ekipi: për të zbatuar projektin në mënyrë efektive, mbetet plotësisht i informuar për zhvillimet relevante në Kuvend dhe për të ndërtuar një marrëdhënie pune të besueshme me homologët kryesorë në Kuvend, do të ketë nevojë për një ekip të vendosur në mënyrë të përhershme në objektin e Kuvendit. Ekipi do të përfshinte, të paktën, një këshilltar të lartë teknik parlamentar të lartë me orar të plotë, një menaxher të programit me orar të plotë dhe disa punonjës vendor të projektit (duke përfshirë përkthyes/interpret), së bashku me këshilltarët afatshkurtër dhe tematikë, trajnerët dhe specialistët. Një mision i ardhshëm i formulimit të projektit mund të ketë nevojë të japë detaje të mëtejshme për madhësinë e ekipit dhe kualifikimet e anëtarëve të ekipit. Sugjerohet që aplikantëve për projektin e ri të u kërkohet të dorëzojnë një listë të maksimum 15 EASH-ve që do të përfshihen në zbatimin e projektit.
 - Bashkëpunimi i donatorëve: ne sugjerojmë rikonfirmimin e një kërkesë që ekipi i ri i projektit të punojë në bashkëpunim të ngushtë me projekte të tjera në mbështetje të Kuvendit, duke përfshirë organizimin e aktiviteteve të përbashkëta dhe zhvillimi e propozimeve të përbashkëta për

26 Veçanërisht për komponentin për mbikëqyrjen parlamentare mbi qeverinë.

27 <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10401.pdf>

28 Modaliteti i propozuar i Asistencës Teknike përmes një granti lejon 25% fleksibilitet në shpenzimet midis titujve të ndryshëm të buxhetit të projektit.

29 Praktika më e mirë ndërkombëtare në forcimin e parlamentit sugjeron që projektet janë më efektive dhe ndikimi i tyre zgjat nëse ato mbulojnë një afat kohor të mandatit të plotë legjislativ. Ky është edhe rekomandimi i Komisionit Evropian - DEVCO në Bruksel.

30 Obligimi për të qenë me bazë në një shtet anëtar të BE-së apo ZEE-së nuk vlen për organizatat ndërkombëtare. [Organizatave ndërkombëtare janë organizata ndërkombëtare të sektorit publik të krijuara nga marrëveshjet ndërqeveritare, si dhe agjencitë e specializuara të krijuara prej tyre]

31 TeR për Thirrjen për Propozime për projekt të ri mund të përfshijë udhëzimet që të gjithë aplikantët kanë të drejtë të nënshkruajnë një marrëveshje (deklaratë të qëllimit) me një ose dy nga parlamentet e sipërpërmendura. Kjo do të kërkonte konsultime paraprake nga Zyra e BE-së me këto dy parlamente, duke rikonfirmuar interesin e tyre për t'u përfshirë në vazhdimin e mbështetjes së Kuvendit të Kosovës në një projekt tjetër.

Kuvendin dhe shkëmbimin e dokumenteve dhe draft-dokumenteve tek partnerët që punojnë me Kuvendin e Kosovës.

Annex 1: Terms of Reference of the evaluation

SPECIFIC TERMS OF REFERENCE

Action Title: Evaluation of the EU funded support to the Kosovo³² Assembly

Framework Contract SIEA 2018- Lot 3 - Human Rights, Democracy and Peace

EuropeAid/138778/DH/SER/Multi

Contracting Authority: *European Union Office in Kosovo*

1. BACKGROUND

1.1. Relevant country and sector background

1.1.1. Country Background

Kosovo's territory is land-locked and small, a little over 10,000 km². The resident population is estimated at 1.84 million. Over 90% of the population is Kosovo Albanian. The Kosovo Serb minority represents between 5% and 7% of the population. Other minority communities are Bosniaks, Kosovo Turks, Roma, Ashkali, Egyptians and Gorani.

Kosovo's economy is small and highly open. By regional standards Kosovo is relatively poor with a per capita GDP close to €3,000 per annum.

The EU presence in Kosovo is made up of three components: the European Union Special Representative component (EUSR), the European Security and Defence Policy mission EULEX and the European Union Office in Kosovo. The role of the EU Office in Kosovo is primarily to present, explain and implement EU policy, analyse and report on the policies and developments in the countries/institutions to which they are accredited. The EU Office also plays a key role in the implementation of the EU's substantial financial assistance to Kosovo.

The EUSR offers Kosovo the EU advice and support in the political process and promotes overall EU coordination and coherence in Kosovo. The mandate of EULEX Kosovo is to assist Kosovo authorities, judicial authorities and law enforcement agencies in their progress towards sustainability and accountability and in further developing and strengthening an independent multi-ethnic justice system and multi-ethnic police, customs and correctional services.

The Kosovo Country Report in 2018 emphasises Public Administration Reform (PAR) as one of the key factors for Kosovo's aspiration to the European path. Most of the reports from 2009 onwards point out that ensuring the delivery of public services to all people in Kosovo and establishing a professional, accountable, accessible, representative public administration free from political interference is a key priority. The Kosovo Report also indicate and acknowledge the progress that has been achieved over the years; however, the administration still needs to improve to ensure that Kosovo is ready to meet the challenges linked to the European perspective, since progress in the public administration related reforms will contribute to Kosovo European path. Moreover the performance, professionalism and efficiency of public administrations are key foundations not only for the political development and Kosovo's European path, but also for its economic development.

The Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Union and Kosovo entered into force on 1st April 2016. The SAA establishes a contractual relationship that entails mutual rights and obligations and covers a wide variety of sectors. The SAA focuses on respect for key democratic principles and core elements that are at the heart of the EU's single market. The SAA aims at gradually develop a free trade area between the EU and Kosovo where free movement of goods, services and capital are mutually guaranteed

³² This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence

and where the application of European standards in areas such as competition, state aid and intellectual property rights will be aligned. Other provisions cover political dialogue, cooperation in a wide variety of sectors ranging from education and employment to energy, the environment and justice and home affairs. The SAA obligations assume that Kosovo public administration is ready and capable to adopt and implement the SAA in an efficient and effective manner. As part of overall public administration reform efforts, Kosovo's top priority is to establish the policy planning system and ensure better regulation as well as to prepare the structures and strengthen the capacities required for implementation of the SAA.

1.1.2. Sector Background

In February 2018, the EU Commission adopted the strategy for 'A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans'. The strategy is confirming the European future of the region as a geostrategic investment in a stable, strong and united Europe based on common values. For Kosovo that means that EU has reconfirmed and offered an opportunity for sustainable progress through implementation of the Stabilisation and Association Agreement. It spells out the priorities and areas of joint reinforced cooperation, addressing the need for fundamental reforms and good neighbourly relations.

The European agenda remains Kosovo's priority, and there is a full consensus within the political spectre related to this issue. However, the core competences of the Assembly: legislative and oversight function and representation were put in a very challenging position during 2017 and 2018. Following the early elections on 11 June 2017, it took about two months to constitute the Assembly and appoint a new government. Voter turnout was low at 41.3 % (42.6 % in 2014). The "PAN coalition" (consisting mainly of the Democratic Party of Kosovo (PDK), the Alliance for the Future of Kosovo (AAK) and the Social Democratic Initiative (Nisma)) obtained 33.7 % (39 seats), while Vetëvendosje (VV) 27.5 % (32 seats), the "LAA coalition" (consisting of the Democratic League of Kosovo (LDK), the New Kosovo Alliance (AKR) and Alternativa) 25.5 % (29 seats), and Srpska Lista 6.1 % (9 seats).

A new Assembly and government took office in September 2017. With 61 out of 120 votes, the ruling coalition (consisting of PDK, AAK, NISMA, AKR and Srpska Lista as well as other minority parties) led by Prime Minister Haradinaj has a slim majority. For the first time, the opposition party VV became the single strongest party in parliament (32 seats). The new ruling coalition has had limited success in bringing forward EU related reforms and building consensus on key strategic issues for Kosovo. The continuing political fragmentation and polarisation are affecting the role of the Assembly and are impacting on the effectiveness of the government. In addition, the municipal elections in the autumn 2017 further delayed parliamentary work and seriously slowed down Kosovo's EU related reforms.

Attempts by members of the Kosovo Assembly in December 2017 to abrogate the Law on Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office also raised concerns about Kosovo's political leaders' commitment to prosecute and judge these crimes and honour Kosovo's related international obligations. The Assembly's ratification of the border/boundary demarcation agreement with Montenegro in March 2018 was an important achievement after three years of prolongation.

Against this background the Assembly needs to substantially improve its performance as a forum for constructive political dialogue and representation, as well as to guarantee proper checks and balances. Both the ruling coalition and the opposition should intensify their parliamentary work and seek consensus on EU-related reform priorities. Overall, the Assembly's effective oversight of the executive and the transparency and quality of law-making need to be improved, and the use of urgent procedures limited.

The Assembly has 120 deputies elected by secret ballot on the basis of open list. The 100 seats in the Assembly are distributed among all parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates in proportion to the number of valid votes received in the parliamentary elections. Twenty (20) seats are reserved for the additional representation of non-majority communities in Kosovo: 10 seats are allocated to parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates that represent the Kosovo Serb Community. Ten other seats are allocated to other communities: 4 seats for Roma, Ashkali and Egyptian Communities, 3 seats for Bosnian Community, 2 seats for Turkish Community and 1 seat for the Gorani Community. The Law on General Elections involves a 30% quota for participation of both women and men in the Assembly; and the Law on Gender Equality calls for equal representation (50%), though this is not practiced.

The work of the Assembly is organised through:

- Presidency (In accordance with the Rules of Procedure, the Presidency meets every working week of the Assembly to prepare the agenda for the meeting of the next Assembly session as well as to prepare the agenda for the next coming two weeks).
- Four Standing Committees (Committee on Budget and Finances; Committee on the Rights, Interests of the Communities and Return; Committee on Legislation, Mandates, Immunities, Rules of Procedure of the Assembly and the Oversight of the Anti-Corruption Agency; Committee for European Integration)
- Ten Functional Committees (Committee on Foreign Affairs, Diaspora and Strategic Investments; Committee for Education, Science, Technology, Culture, Youth, Sports, Innovation and Entrepreneurship; Committee for Economic Development, Infrastructure, Trade, Industry and Regional Development; Committee on Agriculture, Forestry, Rural Development, Environment and Spatial Planning; Committee on Health, Labour and Social Welfare; Committee on Public Administration, Local Governance and Media; Committee on Internal Affairs, Security and Oversight of the Kosovo Security Force; Committee on Human Rights, Gender Equality, Missing Persons and Petitions; Committee for the Oversight of Public Finances; Committee for the Oversight of Kosovo Intelligence Agency);

The Administration of the Assembly has 178 civil service staff. The Office of the Secretary General (SG) comprises of two General Directories: the General Directory for Legal and Procedural Affairs and the General Directory of Administration. The SG office has the following organisational units: Directory for Protocol and International Relations, Directory for Media and Public Relations and the Procurement Directory. Under the direct supervision of the Secretary General are the Internal Auditor and the Certifying Officer for Finances.

In addition, under the SG the Assembly has the General Directory for Legal and Procedural Affairs, which is responsible for providing the professional legal and procedural for the Assembly and its bodies, thorough organizational units. The General Directory for Legal and Procedural Affairs consists of the following organizational units:

- a. Directory of Plenary and Procedural Affairs
- b. Directory for the Support of Parliamentary Committees
- c. Directory for Legal Standardization, Approximation and Harmonization, and
- d. Directory for Research, Library and Archive

The General Directory for Administration, through its organizational units, provides technical, professional and administrative support to the Assembly and its bodies. It is comprised of the following organizational units:

- a. Directory for Budget and Payments,
- b. Directory for Information Technology (TI),
- c. Directory for Technical Services,
- d. Directory of Personnel,
- e. Directory for Linguistic Services

The 2018 Kosovo Report is summarising that the Assembly needs to substantially improve its performance as a forum for constructive political dialogue and representation, as well as guarantee proper checks and balances. Parliamentarians are frequently absent from plenary sessions leading to a lack of quorum. As a consequence, agenda items are delayed from session to session. Political polarisation and obstructive behaviour, including the use of teargas, has hindered the work of the Assembly. Overall, the Assembly's effective oversight of the executive and the transparency and quality of law-making need to be improved, and the use of urgent procedures limited.

Ministerial attention to legislation in the Assembly, from proposals until adoption, needs to be improved. Ministers' failure to attend plenary sessions and failure to answer parliamentary questions continue to undermine transparency, accountability and communication with the Assembly. The Assembly needs to establish an ambitious work plan to address the increasing workload and to make up for lost time. The Assembly should plan its work in advance by presenting agendas every 6 months with dates of regular weekly plenary sessions to enable proactive oversight and ensure checks and balances.

The Assembly continued holding irregular plenary sessions. The fast-track procedure was frequently used (22 out of 115 laws were adopted in this way). This resulted in legislation being adopted without substantive debate or stakeholder consultation, including legislation of vital importance, such as the annual budget.

With regard to the appropriate implementation of SAA, it is in the interest of the country that it is managed in a structured way among and within the public administration institutions. The Assembly should have a big role in consensus building in specific policy fields. The SAA and the National Program for the implementation of the SAA (NPISAA) determine in several aspects the preparation for EU Integration and consequently focus of the stakeholders should be targeted on the SAA implementation. As the duties originated in the SAA have a horizontal nature, within the Kosovo Assembly not only the Committee on European Integration (CEI) has a role in the EU integration process. Involvement and engagement of all committees is important.

Parliamentary oversight of the executive and independent agencies remains weak. While parliamentary committees continued consultations with relevant stakeholders, improvements are required on early notification and follow-up. Furthermore, the Assembly lacks the powers and capacity to effectively supervise the 32 agencies / bodies, which report directly to it. The Assembly often failed to appoint, in a timely manner or on the basis of merit, professional board members for several independent institutions. Apart from the proper legal and procedural background that defines tools and mechanisms of oversight, it is indispensable that a culture of oversight develops.

Kosovo Assembly needs to develop methods for raising public awareness and external communication on the parliamentary activities on European issues. The pre-accession period, and particularly the implementation of SAA requires an increasing number of quality expertise and EU knowledge in judicial, economic and political matters. The capacity of the EU Integration Committee should be increased to reflect its key role in advancing EU-related reforms. Furthermore, it is necessary to strengthen administrative structures which satisfy the requirements of the EU *acquis* in a number of areas, including the EU gender equality *acquis*.

2. DESCRIPTION OF THE ASSIGNMENT

Type of evaluation	Ex-post evaluation
Coverage	The evaluation covers selected key projects launched by the EU Office in Kosovo to support the Kosovo Assembly.
Geographic scope	Kosovo, Pristina
Period to be evaluated	Entire period of the three projects to date

2.1. Global Objective

Systematic and timely evaluation of its programmes and activities is an established priority³³ of the European Commission³⁴. The focus of evaluations is on the assessment of achievements, the quality and the **results**³⁵ of Actions in the context of an evolving cooperation policy with an increasing emphasis on **result-oriented**

³³COM(2013) 686 final “Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation”- http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf; EU Financial regulation (art 27); Regulation (EC) No 1905/2006; Regulation (EC) No 1889/2006; Regulation (EC) No 1638/2006; Regulation (EC) No 1717/2006; Council Regulation (EC) No 215/2008

³⁴ SEC (2007)213 "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation", http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval_comm_sec_2007_213_en.pdf ; SWD (2015)111 “Better Regulation Guidelines”, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

³⁵ Reference is made to the entire results chain, covering outputs, outcomes and impacts. Cfr. Regulation (EU) No 236/2014 “Laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action” - https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/236-2014_cir.pdf.

approaches³⁶. From this perspective, evaluations should **look for evidence of why, whether or how these results are linked to the EU intervention** and seek to **identify the factors driving or hindering progress**.

Evaluations should provide an understanding of the **cause and effects links** between inputs and activities, and outputs, outcomes and impacts. Evaluations should serve accountability, decision making, learning and management purposes.

2.1.1. Projects to be evaluated

Since 2006 the EU has supported the Kosovo Assembly through four phases. The first phase was under CARDS funds to assist to Provisional Institutions of Self Government (PISG) and the Assembly for enhanced EU compatibility at Kosovo. Since this project was implemented in the different context from now on after the independence, it will not be taken into account by this evaluation.

The current evaluation will focus on the three last EU projects:

- 1) First twinning project: "Support to Kosovo Assembly", had the overall objective to support the Kosovo Assembly in meeting the challenges of EU integration for a national parliament. In order to reach this, goal recommendations were elaborated in the framework of the Project to increase the administrative capacities of the Assembly, and in particular its Presidency and Committees. By focusing on EU best practices proposals were also made to improve the technical competences in relation to EU approximation. The project's aim was to assist the Assembly in responding to the requirements set in the European Partnership. Special attention was given to the political criteria-related key priorities, among which primarily to the oversight function of the Assembly and to the strengthening of the Assembly's own administrative capacity.
- 2) Second twinning light project: The purpose of the project was to elaborate proposals for different pieces of legislation and to strengthen the overall codification and rule making capacity of the administration with the aim of enhancing the efficient functioning of the Assembly.
- 3) Third twinning project "Further support to the Kosovo Assembly" had the overall objective to help the Kosovo Assembly to meet the democratic standards of functionality. Project supported the creation of the conditions of independent functioning of the Kosovo Assembly, to strengthen its oversight role in relation to both work of the Government and Independent Agencies; to strengthen the role of the Kosovo Assembly in EU-related issues, especially in the SAA process. The project ended in March 2018.

The following are the operational details of all three twinning projects:

Title	CRIS no.	Timeframe	EU Contribution
Support to Kosovo Assembly	2011/277-389	11/11/2011-10/12/2013	EUR 1.5 M
Strengthening the functioning of Kosovo Assembly	2014/341-055	31/03/2014-30/10/2014	EUR 0.25M
Further support to the Kosovo Assembly	2016/372-105	01/03/2016-31/03/2018	EUR 1.3 M

2.1.2. Stakeholders of the Projects

³⁶ COM (2011) 637 final "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change" - http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dv/communication_/communication_en.pdf

Direct beneficiaries of projects included under this evaluation are: The Secretary General of the Assembly, the Speaker of the Assembly, all MPs, particularly ones dealing with EU integration issues and others in different standing committees, the civil servant staff, all 178 of them, divided into different directorates.

Civil society, especially those engaged in monitoring the performance of the Kosovo Assembly work are also an important stakeholders to these actions as well as all citizens of Kosovo. In addition to them are the numerous donors in the Assembly, dealing on different issues (NDI-National Democratic Institute with the financial support of USAID, GIZ, OSCE, UNDP.

2.2. Specific Objective

The main objectives of this evaluation are to provide the relevant services of the European Union, the interested stakeholders and the wider public with:

- an overall independent assessment of the past performance of the projects listed under 2.1.1;
- key lessons and recommendations in order to improve future Actions. In particular, this evaluation will serve the EU Office in Kosovo relevant services in headquarters for planning future assistance to the Assembly, the Ministry of European Integration and the main users of this evaluation will be the above institutions.

In particular this evaluation will serve:

- To understand the extent to which the programme has contributed towards the creation of the independent institution, with strengthen oversight role, and role in EU related issues;
- To understand the performance of the programme, its enabling factors and those hampering a proper delivery of results as to inform the planning of the future EU interventions and Actions in the Kosovo Assembly.
- Provide recommendations for the possible future actions in the Kosovo Assembly.

The main users of this evaluation will be:

- EU Office in Kosovo
- Relevant government institutions, Ministry of European Integration as NIPAC office
- Civil society organisation monitoring the work of the Kosovo Assembly

Other donors in the Kosovo Assembly

2.3. Requested services, including suggested methodology³⁷

2.3.1. Scope of the evaluation

The evaluation will assess the EU support to the Kosovo Assembly using the five standard DAC evaluation criteria, namely: relevance, effectiveness, efficiency, sustainability and impact. In addition, the evaluation will assess two EU specific evaluation criteria:

- the EU added value (the extent to which the EU support to the Kosovo Assembly adds benefits to what would have resulted from Member States' interventions only);
- the coherence of the Action itself, with the EU strategy in building the democratic institutions and with other EU policies and Member State Actions, and other donors, in section 2.1.2.

The evaluation team shall furthermore consider whether the following cross-cutting issues: promotion of human rights, gender equality, democracy, good governance were taken into account in the identification/formulation documents and the extent to which they have been reflected in the implementation of the Action and its monitoring.

The specific Evaluation Questions as formulated below under 2.3.2 are indicative. Based on them and following initial consultations and documental analysis, the evaluator will propose in the Inception Report a

³⁷ Contractors should describe how the action will contribute to the all cross cutting issues mentioned above and notably to the gender equality and the empowerment of women. This will include the communication action messages, materials and management structures.

complete and finalised set of Evaluation Questions with indication of specific Judgement Criteria and Indicators, as well as the relevant data collection sources and tools.

Once agreed with the approval of the Inception Report, the Evaluation Questions will become contractually binding.

2.3.2. Indicative Evaluation Questions

An indicative list of Evaluation Questions is presented hereafter. The contractor is expected to critically reflect on them during the Inception phase, discuss them with the Project Manager and propose a final version for approval in their Inception Report.

Relevance:

- To what extent has EU support to the Kosovo Assembly action(s) (its purpose and its objectives) been consistent with, and supportive of Kosovo Government policies in the sector?
- To what extent has the action responded to the needs and priorities of the target groups?
- To what extent have the action objectives been updated in order to adapt to changes in the sector?

Effectiveness:

- To what extent has the action achieved its planned results?
- To what extent have the service delivery mechanisms and management practices been appropriate for achieving the expected objectives?
- To what extent have all target groups been able to access action results/services?
- To what extent has the action adapted to changing external conditions in order to ensure benefits for the target groups and the achievement of planned results?
- To what extent have the target groups been satisfied with the services provided?
- To what extent have the actions been implemented in coordination with the other EU actors and international partners?

Efficiency:

- To what extent have the action means been optimally utilised?
- To what extent have the action activities been delivered on time?
- Has the action been implemented in the most efficient way compared to other alternative means of implementation?
- Are the action costs proportionate to the achieved results?
- How efficient are action resources been converted into results?
- To what extent have the action management and coordination mechanisms allowed efficient programme implementation?

Impact:

- What are the direct impact prospects of the action?
- To what extent does the action have indirect positive and /or negative impacts?
- What are the broader effects and impacts of the programme?
- Have the actions made a real difference for the target groups?

Sustainability:

- Have the programme institutional beneficiaries been able to continue with the outputs of the projects beyond the programme phases?
- Have the trained professionals applied in practise what they have been taught during the action implementation?
- To what extent have the programme mechanisms ensured that the intended outcomes are sustainable beyond the programme implementation?

EU Added-value and coherence:

- What is the added value resulting from the IPA intervention in the Kosovo Assembly, compared to what could have been achieved by Kosovo authorities without such intervention?
- To what extent has the EU assistance contributed towards improved coordination and awareness among different authorities?

2.4. Required Outputs

The evaluation process will be carried out in three phases: an Inception and Desk Phase, a Field Phase, and a Synthesis Phase. Deliverables in the form of reports should be submitted at the end of the corresponding phases as specified in the synoptic table below.

The submission of deliverables by the selected contractor will be performed through their uploading in the EVAL Module, an evaluation process management tool of the European Commission; the selected consultant will have access to online guidance in order to operate with the module.

2.4.1. Synoptic table

The following table presents an overview of the key activities to be conducted during each phase (not necessarily in chronological order) and lists the deliverables to be produced by the team, including the key meetings with the Contracting Authority and the relevant stakeholders. The main content of each deliverable is described in Chapter 0.

Phases of the evaluation	Key activities	Deliverables and <i>meetings</i>
<u>Inception & Desk Phase</u> (1 week)	<ul style="list-style-type: none"> • Initial document/data collection and definition of methods of analysis • Background analysis • Reconstruction of Intervention Logic, incl. objectives, specific features and target beneficiaries • In-depth document analysis (focused on the Evaluation Questions) • Interviews • Identification of information gaps and of hypotheses to be tested in the field phase • Methodological design of the Field Phase 	<ul style="list-style-type: none"> • Kick-off meeting once the evaluator arrives in Kosovo at the EU Office • Inception/ Desk report • Meeting with relevant stakeholders
<u>Field Phase</u> (2 weeks)	<ul style="list-style-type: none"> • Initial meetings at country level with project management, beneficiaries and stakeholders • Gathering of primary evidence with the use of interviews, focus groups or other appropriate techniques • Data collection and analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Meetings with relevant stakeholders
<u>Synthesis phase</u> (1 week)	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation of the final presentation workshop • Final analysis of findings (with focus on the Evaluation Questions) • Formulation of the overall assessment, conclusions and recommendations 	<ul style="list-style-type: none"> • Draft Final Report • Validation Workshop with Reference Group and stakeholders to present draft final report/ findings/ recommendations • Executive Summary • Final Report with all Annexes

2.4.2. Inception & Desk Phase

This phase aims at structuring the evaluation and clarifying its key issues.

The phase will start with initial background study, to be conducted by the consultant from home. It will then continue with a kick-off session in Pristina at the EU office between the Project Manager and the consultant. The meeting has the purpose to arrive at a clear and shared understanding of the scope of the evaluation, its limitations and feasibility.

Further to a first desk review of the political, institutional and/or technical/cooperation framework of EU support to democratic standards, the consultant, in consultation with the Project Manager, will reconstruct the Intervention Logic of the Actions to be evaluated.

Based on the reconstructed Intervention Logic the consultant will finalise the evaluation methodology, the Evaluation Questions, the definition of judgement criteria and indicators, the selection of data collection tools and sources, and the planning of the following phases.

The limitations faced or to be faced during the evaluation exercise will be discussed and mitigation measures defined. Finally, the work plan for the overall evaluation process will be presented and agreed in this phase; this work plan shall be in line with that proposed in the present ToR. Any modifications shall be justified and agreed with the Project Manager.

On the basis of the information collected, the evaluator should prepare an Inception Report; its content is described in Chapter 5.

The consultant will then present in Pristina the Inception Report to the Reference Group.

The Desk Phase aims at conducting most of the documental analysis needed for carrying out the evaluation. The analysis of the relevant documents shall be systematic and reflect the methodology developed and approved during the Inception Phase.

Selected interviews with the management, the relevant EU services and key partners in Kosovo can be conducted during this phase as to support the analysis of secondary sources. The activities to be conducted during this phase should allow for the provision of preliminary responses to each evaluation question, stating the information already gathered and its limitations.

They should also identify the issues still to be covered and the preliminary hypotheses to be tested.

A presentation by the consultant to the Reference Group will take place in Pristina.

2.4.3. Field Phase

The Field Phase starts after approval of the Inception Report by the Project Manager.

The Field Phase aims at validating / changing the preliminary answers formulated during the Desk phase and bringing further information through primary research.

If any significant deviation from the agreed work plan or schedule is perceived as creating a risk for the quality of the evaluation, these elements are to be immediately discussed with the Project Manager. In the first days of the field phase, the consultant shall hold a briefing meeting with the Project management.

During the field phase, the consultant shall ensure adequate contact and consultation with, and involvement of the different stakeholders; with the relevant government authorities and agencies. Throughout the mission the consultant shall use the most reliable and appropriate sources of information, respect the rights of individuals to provide information in confidence, and be sensitive to the beliefs and customs of local social and cultural environments.

At the end of the field phase, the consultant shall summarise its work, analyse the reliability and coverage of data collection, and present preliminary findings in a meeting with the Project Manager and the Reference Group and other stakeholders. At the end of the Field Phase an Intermediary Note will be prepared.

2.4.4. Synthesis Phase

This phase is devoted to the preparation of the Final Report and entails the analysis of the data collected during the desk and field phases to finalise the answers to the Evaluation Questions and prepare the overall assessment, conclusions and recommendations of the evaluation.

The consultant will present in a single Report plus Annexes their findings, conclusions and recommendations in accordance with the agreed structure (see a sample in Annex I); a separate Executive Summary will be produced as well.

The consultant will make sure that:

- The assessments are objective and balanced, statements are accurate and evidence-based, and recommendations realistic.

- When drafting the report, the consultant will acknowledge clearly where changes in the desired direction are known to be already taking place.
- The quality of the presentation and language will comply with highest professional standards.

The consultant will deliver and then present in Pristina in a workshop the Draft Final Report to the Reference Group to discuss the draft findings, conclusions and recommendations. Members of the Reference Group will send their comments in writing to the Project Manager at the EU Office who consolidates the comments expressed by the Reference Group members and sends them to the consultant, together with a first version of the Quality Assessment Grid (see Annex II) assessing the quality of the Draft Final Report. The content of the Quality Assessment Grid will be discussed with the evaluator team to verify if further improvements are required.

The consultant will then finalise the Final Report and prepare the Executive Summary by addressing the relevant comments. While potential quality issues, factual errors or methodological problems should be corrected, comments linked to diverging judgements may be either accepted or rejected. In the latter instance, the consultant should explain the reasons in writing.

2.4.5. Management and Steering of the evaluation

At the EU level

The evaluation is managed by the Project manager Ms Burbuqe Kelmendi, EU Office in Kosovo.

All relevant stakeholders to be included in the evaluation will be identified at the Inception Phase and will consist of members of the EU Office in Kosovo, Secretary General of the Assembly, Assembly Committee's members, MP's, Assembly civil service staff, representatives of the Ministry of European Integration, other donors and Civil Society Organisations.

At the Contractor level

The contractor is expected to oversee the quality of the process, the evaluation design, the inputs and the deliverables of the evaluation. In particular, it shall:

- make sure that for each evaluation phase specific tasks and deliverables for the evaluator are clearly defined.
- provide backstopping and quality control of the evaluation team's work throughout the assignment.

2.5. Language of the specific contract

The language of the specific contract is English.

3. EXPERTISEREQUIREDAND ORGANISATION AND METHODOLOGY

3.1. Number of requested experts³⁸ per category and number of man-days per expert or per category

The contractor is expected to hire **one expert of category I** with the following profile:

3.2. Profile per expert or expertise required:

Expert No. 1 (minimum 20 days):

Education:

- At least Masters degree in Law, Public Administration, Political Studies, Social Sciences or 6 years of professional experience, in addition to years required under the general professional experience.

³⁸ The European Union pursues an equal opportunities policy. Gender balance in the proposed team, at both administrative/secretarial and decision-making levels, is highly recommended.

General professional experience:

- At least 12 years working in a sector related to the support to democratisation, public administration reform or organisational development of public institutions.

Specific professional experience:

- Experience in at least 2 assignments related to evaluation of complex support projects in the field of democratisation/political society sector interventions.

Language skills

- Excellent command of English

3.3. Management team member presence required or not for briefing and/or debriefing

The presence of member(s) of the management team is not required for briefing or debriefing purposes.

4. LOCATION AND DURATION

4.1. Starting period

Provisional start of the assignment: September 2018.

4.2. Foreseen finishing period or duration

Indicatively November 2018. Maximum duration of the assignment: 3 months (including time for mobilisation until final acceptance and submission of the final report).

4.3. Planning³⁹

It is assumed that the consultant will work on the basis of a five-day week, the consultant is expected to work in Kosovo with exception of a limited number of home-based days outside Kosovo for preparation of the mission, study of project reports and finalising the Final Report. Working outside Kosovo cannot be more than 25 % of the overall number of working days. Prior written authorisation has to be acquired from the EU project manager in case additional home-base working days are needed.

The consultant is expected to complete the assignment in not more than two missions to Kosovo, unless prior written authorisation is given by the project manager. The first mission of the assignment should allow sufficient time for analysis, consultation and drafting the reports. The second mission is planned for the workshop related to presentation of the draft report.

Attention is drawn to the fact that sufficient forward planning is needed in order to ensure active participation and consultation with government representatives and national stakeholders.

4.4. Location of assignment

The assignment will take place in Pristina.

5. REPORTING

5.1. Content, timing and submission

The reports must match quality standards.

The project manager reserves the rights to request revision of the report as often as necessary to arrive at acceptable quality.

³⁹including the period for notification for placement of the staff as per art 16.4 a)

Type of report	Content	Timing for submission and comments
Inception/ Desk Report	<ul style="list-style-type: none"> • Intervention logic • Methodology for the evaluation (in case different from the Offer) • Evaluation Questions, judgement criteria and indicators • Data analysis and collection methods • Evaluation Matrix • Stakeholder map (including also other relevant donor projects) • Updated Work Plan (based on the initial offer) 	The Inception report to be submitted 5 days week after the end of Inception phase. Project Manager will submit comments within 3 calendar days. The revised report shall be submitted within 3 calendar days from the date of receipt of the comments.
Draft Final Report with executive summary	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Sample of report provided in Annex I</u> 	Draft report to be submitted during Synthesis phase. Project Manager will submit comments within 2 weeks.
Final report	<ul style="list-style-type: none"> • Same specifications as of the Draft Final Report, incorporating any comments received from the concerned parties on the draft report that have been accepted 	2 weeks after having received comments to the Draft Final Report.

5.2. Language

All reports shall be submitted in English.

The Draft Final report and the Final Report shall be furthermore translated into Albanian and Serbian languages.

5.3. Number of copies

Each report will be submitted initially in electronic version as a draft. The final version of the Final Report will be provided in one paper copy and in electronic version in Word and PDF format (CD/USB).

6. INCIDENTAL EXPENDITURE

This is a **Global Price Contract**.

The following items should be included in the reimbursable costs: (i) per diems (covering accommodation costs), (ii) international travel costs to and from Kosovo, (iii) organisation of a workshop with stakeholders at the end of the assignment for presentation of the Draft Evaluation report and (iv) sufficient translation/interpretation costs for meetings with stakeholders, beneficiaries and reports. The above reimbursable costs should be foreseen in the budget breakdown.

On the grounds of the specific Council Regulations governing the concerned EU Office in Kosovo external aid program, VAT and any other taxes and duties are excluded from the Community financing.

7. MONITORING AND EVALUATION

The quality of the final report will be assessed by the Project Manager using the quality assessment grid provided in Annex II, which is a tool to review the quality of the Draft and the Final report. Its compilation will support/inform the Performance Assessment required in CRIS, in particular with reference to the third criterion 'Quality of Service' (and should the score be 2 or 3 a synthesis of the QAG comments can be pasted in the Comment box of the Performance Assessment).

Shtojca 2: Profili i vlerësuesit

Franklin De Vrieze është një praktikues i zhvillimit parlamentar me përvojë të gjerë në hartimin, zbatimin dhe vlerësimin e programeve parlamentare dhe të partive politike. Ai ka njohuri të hollësishme për zhvillimin parlamentar, partitë politike, qeverisjen e mirë, ndërtimin e institucioneve dhe kuptimin e mirë të institucioneve të BE-së, politikën e zgjerimit të BE-së, procedurat kontraktuale të BE-së.

Ai ka më shumë se 7 vjet përvojë ndërkombëtare në misione në terren në Ballkanin Perëndimor, veçanërisht me Kuvendin e Kosovës përmes misionit të OSBE-së në Kosovë (2001-2009).

Nëpërmjet punës së tij në Azinë Juglindore, Lindjen e Mesme, Afrikë, Karaibe dhe Evropën Qendrore dhe Lindore, ai ka mbi 7 vjet përvojë në Monitorimin dhe Vlerësimin e Programeve të Qeverisjes dhe Parlamentit dhe 20 vjet përvojë në sektorin e qeverisjes së mirë.

Detyrat e tij të vlerësimit përfshijnë projekte parlamentare në Fixhi (2015), Mianmar (2014), Gjeorgji (2013, 2011), Vietnam (2012, 2011), Pakistan (2012), Shqipëri (2011) dhe Mal të Zi (2011), Maqedoni (2016).

Detyrat e tij me Komisionin Evropian dhe Delegacionet e BE-së përfshijnë formulimin e programit të qeverisjes së KE-së në Jordani (2016), Studimi DEVCO për bashkëpunimin rajonal parlamentar në Evropën Juglindore/Ballkanin Perëndimor (2014), Formulimi i projektit parlamentar të KE-së në Gjeorgji (2013) Studimi DEVCO për ndihmën e partive politike, Hartimi, Treguesit e Performancës, Trajnimi për Delegacionet e BE-së (2013), Vlerësimi i projektit parlamentar të financuar nga KE-ja në Zimbabve (2012), Formulimi i projektit parlamentar të KE-së në Liban (2012).

Franklin De Vrieze punon me kohë të pjesshme si konsulent në zhvillimin parlamentar dhe me kohë të pjesshme si Këshilltar i Lartë i Qeverisjes për Fondacionin Westminster për Demokraci.

Shtojca 3: Lista e bashkëbiseduesve, misioni i vlerësimit, tetor 2018

Anëtarët e Kuvendit / Kabineti i Kryetarit

Vjosa Osmani, Kryetare e Komisionit për Punë të Jashtme

Blerta Deliu-Kodra, Kryetare e Komisionit për Integrimin Evropian

Armend Zemaj, Zëvendës Kryetar i Komisionit për Integrimin Evropian

Avni Bytyci, Zëvendës Shef i Stafit dhe Këshilltar Politik, Kabineti i Kryetarit

Sekretariati i Kuvendit

Ismet Krasniqi, Sekretar i Përgjithshëm

Sali Rexhepi, Drejtor i Seancave Plenare

Xheladin Hoxha, Drejtor i Legjislacionit

Emrush Haxhiu, Drejtor i Përgjithshëm i Administratës

Vullnet Kabashi, Drejtor i TIK-ut

Musli Krasniqi, Drejtor për Media

Miradije Haziraj, Drejtoreshë e Burimeve Njerëzore

Arben Loshi, Drejtor për Kërkime

Istret Azemi, Drejtor i Buxhetit

Zoja Osmani, Drejtoreshë për Harmonizim dhe Përafrim

Fehmi Hyseni, Drejtor për Mbështetje të Komisioneve

Shqipe Krasniqi, Koordinatore për Marrëdhënie me Donatorë

Fehmi Pireva, Zyrtarë Ndërlidhës për Institucione të Pavarura

Adelina Demolli, Koordinatore e Komisionit për Integrimi Evropiane

Florent Mehmeti, Staf nga Komisioni për Integrimi në BE

Partnerët dhe projektet donatore me Kuvendin

Peter Weling, Shef i Njesisë, Misioni i OSBE-së në Kosovë

Dhurata Kryeziu, Menaxhere Programi, Misioni i OSBE-së në Kosovë

Mareike Meyn, Udhëheqëse Ekipit - GIZ

Venera Aqifi, Këshilltare Vendore në GIZ

Rinor Beka, Zyrtar Programi, NDI

Nora Loxha Sahatciu, Shefe e Zyrës, Ekipi i Kombeve të Bashkuara për Kosovë

Marta Gazideda, Koordinatore e Programit, UNDP

Ervin Ibrahim, UNDP

Projektet e Binjakëzimit (përmes Skype)

Zoltan Horvath, Shef i Ekipit të Asistencës Teknike, Projekti i Binjakëzimit, Hungari

Mariana Gyorkos, KTR, Projekti i Binjakëzimit, Hungari

Zsofia Czoma, KTR, Projekti i Binjakëzimit, Hungari

Daniel Mondekar, Ekspert, Projekti i Binjakëzimit, Kroaci

Adam Dudzic, Ekspert, Projekti i Binjakëzimit, Poloni

Peter Egemose Grib, Ekspert, Projekti i Binjakëzimit, Danimarkë

Andrea Halambek, Eksperte, Projekti i Binjakëzimit, Kroaci

Qeveria e Kosovës

Kastriot Halili, Ministria e Integriteteve Evropiane

Zyra e BE-së në Kosovë

Luigi Brusa, Shef i Seksionit për Bashkëpunim, Zyra e BE-së

Mikaela Gronqvist, Koordinatore PAR/PFM – Seksioni i Bashkëpunimit, Zyra e BE-së

Burbuqe Kelmendi, Menaxhere e programit / Koordinatore e Binjakëzimit, Zyra e BE-së

Blerta Bejtullahu, Analiste e Lartë Politike, Seksioni Politik, Zyra e BE-së

Komisioni Evropian në Bruksel

Gonzalo Jorro-Martinez, [Zyrtar për Politika – Demokraci – Parlamente dhe Parti Politike](#), Komisioni Evropian, DG Bashkëpunimi ndërkombëtar dhe zhvillimi – EuropeAid (DEVCO), Njësia B1 - Barazia Gjinore, Të Drejtat e Njeriut dhe Qeverisja Demokratike

Shtojca 4: Literatura e konsultuar

Dokumentacioni për Projektet e Binjakëzimit dhe Kuvendin e Kosovës

- Dokumenti i Veprimit (Përshkrim i veprimit) dhe Korniza e regjistrimit të tri Projekteve të Binjakëzimit
- Raportet e progresit dhe raportet përfundimtare të tri Projekteve të Binjakëzimit
- Librat e Projektit me vlerësime dhe rekomandime
- Raportet e aktivitetit
- Procesverbalet e mbledhjeve të Komitetit Drejtues
- Raportet e Progresit për Kosovën
- Uebfaqja e Kuvendit të Kosovës
- Ministria e Administratës Publike, Shqyrtimi i institucioneve dhe agjencive të Kuvendit dhe organeve qendrore të qeverisë, Prishtinë, dhjetor 2016, 156 fq.
- Ministria e Administratës Publike, Plani i Veprimit për racionalizimin e agjencive, Prishtinë, qershor 2018, 11 fq.

Publikimet për zhvillimin parlamentar:

- Komisioni Evropian, Angazhimi dhe Përkrahja e Parlamenteve në Botë, Strategjitë dhe metodologjitë për veprimet e KE-së në mbështetje të parlamenteve, Bruksel, tetor 2010, 196 fq.
- Parlamenti Evropian, E drejta për Peticion. Studim i kërkuar nga Parlamenti Evropian - Drejtoria e Përgjithshme për Politikën e Brendshme, Bruksel, 2015, 56 fq.
- Udhëzimet për Shërbime Kërkimore Parlamentare, IPU dhe IFLA, 2015, 48 fq.
- Unioni Ndërparlamentar, Parlamenti dhe Demokracia në Shekullin e Njëzetënjtë: Udhëzues për Praktika të Mira, Gjenevë, 2006, 140 fq.
- Zyra për Promovimin e Demokracisë Parlamentare (OPPD), sistemet zgjedhore: *Lidhja midis qeverisjes, anëtarëve të zgjedhur dhe votuesve*, Parlamenti Evropian, Bruksel, 2011, 100 fq.
- UNDP dhe IPU, Raporti Global për Parlamentin: Natyra e Ndryshuar e Përfaqësimit Parlamentar, Nju Jork dhe Gjenevë, 2012, 115 fq.

Publikimet relevante të vlerësuesit, Franklin De Vrieze:

- Studimi mbi Bashkëpunimin Parlamentar - Institucionet Parlamentare Ndërkombëtare dhe Rrjetet Parlamentare në Ballkanin Perëndimor dhe në Evropën Juglindore, botuar nga Komisioni Evropian dhe Administrata Publike Ndërkombëtare, Bruksel, 2015, 166 fq.
- Studimi mbi Bashkëpunimin Parlamentar - Vështrim i përgjithshëm i ndërtimit të kapaciteteve parlamentare në vendet kandidatë të BE dhe kandidatët e mundshëm, botuar nga Komisioni Evropian dhe Administrata Publike Ndërkombëtare, Bruksel, 2015, 75 fq.
- Hartimi Global dhe Analiza mbi Forcimin e Parlamentit, botuar nga Bashkëpunimi Zvicëran për Bashkëpunim, Zhvillim dhe Demokraci Ndërkombëtare, Bernë dhe Berlin, 2015, 57 fq.
- OSBE koordinon programet e mbështetjes parlamentare, *Helsinki Monitor*, 2007, fq. 57-63
- Ndërtimi i Demokracisë Parlamentare në Kosovë, *Siguria dhe të Drejtat e Njeriut (më parë: Helsinki Monitor)*, 2008, fq. 278-293.
- Kuvendi i Kosovës gjatë mandatit të tij të dytë (2004 – 2007). Analiza e funksionimit të një parlamenti të ri nën mbikëqyrjen ndërkombëtare, *Studia Diplomatica. Revista e Brukselit për Marrëdhënie Ndërkombëtare*, Vëll. LXII, 2009, N.1, fq. 75 – 116.
- "Procesi i Bashkëpunimit të Evropës Juglindore dhe Asambleja e Re Parlamentare: Veprimi i Dialogut Regjional", Çështje e Veçantë 'Diplomacia Parlamentare e Pa mbuluar: Perspektivat Evropiane dhe Globale' (nga Stelios Stavridis dhe Davor Jancic), *Revista e Diplomacisë e Hagës*, Vëll. 11, Nos. 2&3, 2016, fq. 215-234.

Shtojca 5: Tabela e analizës së cilësisë dhe statusit të zbatimit të Planit të Veprimit

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thuaje	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
Rekomandimet në nivel politik											
Komponenti 1											
1	0	0	1	1	1			1			
2	1	1	1	1	0			1			
3	1	1	1	1	0				1		
4	0	0	0	1	0			1			
5	1	1	1	1	0			1			
6	0	0	0	1	0			1			
7	1	1	1	1	0			1			
8	1	1	1	1	0			1			
9	1	1	1	1	0			1			
10	1	1	1	1	0			1			
11	0	1	1	1	0				1		
12	1	1	1	1	0			1			
13	0	0	0	1	0				1		
14	0	1	1	1	0				1		
15	0	1	0	1	1				1		
16	1	1	1	1	1			1			
17	0	0	0	1	0				1		
18	0	0	0	1	0			1			
Komponenti 2											
19	1	1	1	1	0				1		
20	1	1	1	1	0			1			
21	1	1	1	1	1				1		
22	1	1	1	1	0				1		
23	1	1	1	1	0				1		

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thuajse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
Komponenti 3											
24	1	1	1	0	0					1	
25	1	1	1	0	0	1					
26	1	1	1	0	0	1					
27	1	1	1	1	0					1	
28	1	1	1	0	0					1	
29	0	1	0	0	0					1	
30	1	1	1	1	1			1			
31	1	1	1	0	0	1					
32	1	1	1	1	0				1		
33	1	1	1	1	0				1		
34	1	1	1	1	1						1
35	1	1	1	1	1						1
36	1	1	1	0	0				1		
37	1	1	0	0	1					1	
38	1	1	1	1	1					1	
39	1	1	1	0	1					1	
40	1	1	1	0	1					1	
41	1	1	1	0	1					1	
42	1	1	1	0	1					1	
43	1	1	1	1	1		1				
44	1	1	1	0	0					1	
45	1	1	1	1	0			1			
46	1	1	1	1	1					1	
47	1	1	1	0	0					1	
48	1	1	1	1	1						1
49	1	1	1	1	1					1	
50	1	1	1	1	0			1			

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thujse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
51	1	1	1	1	1	1					
52	1	1	1	1	0				1		
53	1	1	1	1	1			1			
54	0	1	1	1	0			1			
55	0	1	1	1	0	1					
56	1	1	1	0	0					1	
57	1	1	0	0	0					1	
58	1	1	1	1	1					1	
59	0	0	1	1	0		1				
60	1	1	1	1	0		1				
61	1	1	1	1	0		1				
62	1	1	1	1	1		1				
63	0	0	1	0	0		1				
64	0	0	1	1	0		1				
65	0	0	1	1	0		1				
66	0	0	1	1	0		1				
67	1	1	1	1	0		1				
68	0	0	0	0	0		1				
69	0	1	1	1	0		1				
70	0	1	1	1	0		1				
71	1	1	1	1	0				1		
72	0	0	1	1	0				1		
Komponenti 4											
73	0	0	1	1	0	1					
74	1	1	1	1	0					1	
75	1	1	1	1	0			1			
76	0	1	1	1	0				1		
77	0	1	1	1	0				1		

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thuajse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
78	1	1	1	1	0			1			
79	1	1	1	1	1			1			
80	1	1	1	1	1			1			
81	1	1	1	1	0	1					
82	1	1	1	1	1		1				
83	1	1	1	1	0		1				
84	1	1	1	1	1				1		
85	1	1	1	1	1				1		
86	1	1	1	1	0				1		
87	0	0	1	1	0				1		
88	1	1	1	1	0				1		
89	1	1	1	1	1						1
90	1	1	1	1	0						1
91	1	1	1	1	1	1					
92	1	1	1	1	0				1		
93	0	1	1	1	0						1
94	1	1	1	1	1	1					
95	0	1	1	1	0			1			
96	1	1	1	1	0	1					
97	0	0	0	1	0			1			
98	1	1	1	1	0				1		
99	0	0	0	1	0			1			
100	1	1	1	1	1				1		
101	1	0	0	0	0						1
102	0	0	0	1	0			1			
103	1	1	1	1	1						1
104	1	1	1	1	0						1
105	0	0	0	0	0				1		

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thujse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
106	1	1	1	1	0				1		
107	1	1	1	1	0						1
108	1	1	1	1	0						1
109	1	1	1	0	0						1
110	1	1	0	0	0						1
111	1	1	1	0	0						1
112	1	1	1	1	1						1
113	1	1	0	1	0					1	
114	0	0	0	1	0						1
115	0	0	1	1	0				1		
116	1	1	1	1	0				1		
117	1	1	1	1	0			1			
118	1	1	1	1	0			1			
119	1	1	1	1	0			1			
Komponenti 5											
120	1	1	1	1	0			1			
121	1	1	1	1	0			1			
122	0	1	1	1	0			1			
123	0	0	0	1	0						1
124	1	1	1	1	0		1				
125	1	1	1	1	1				1		
126	1	1	1	1	0				1		
127	1	1	1	1	0				1		
128	1	1	1	1	0		1				
129	1	1	1	1	0		1				
Rekomandimet në nivel administrativ											
Komponenti 1											
130	1	1	1	1	0				1		

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thuajse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
131	1	1	1	1	0				1		
132	1	1	1	1	0				1		
133	1	1	1	1	0				1		
Komponenti 2											
134	0	0	1	1	0			1			
135	1	1	1	1	1						1
136	0	0	0	1	0			1			
137	0	0	0	1	0						1
138	0	1	1	1	0			1			
139	0	1	1	1	0			1			
140	1	1	1	1	1						1
141	1	1	1	1	0			1			
142	0	0	0	0	0						1
143	0	0	0	0	0						1
144	0	1	1	1	0			1			
145	1	1	1	1	1			1			
146	1	1	1	1	0			1			
147	0	0	0	1	0						1
148	1	1	1	1	0			1			
149	1	1	1	1	0						1
150	1	0	0	1	0				1		
151	1	1	1	1	0				1		
152	0	0	0	1	0						1
153	0	0	0	1	0						1
154	1	1	1	1	1			1			
155	1	1	1	1	0						1
156	1	1	1	1	1						1
157	1	1	1	1	0	1					

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thujse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
158	1	1	1	1	0				1		
159	1	1	1	1	0	1					
160	1	1	1	1	0			1			
161	1	1	1	1	0				1		
162	1	1	1	1	0			1			
163	1	1	1	1	0				1		
164	1	1	1	1	0				1		
165	1	1	1	1	0		1				
166	1	1	1	1	0		1				
167	1	1	1	1	0			1			
168	1	1	1	1	0			1			
169	0	1	1	1	0				1		
170	1	1	1	1	0			1			
171	0	1	1	1	0				1		
172	1	1	1	1	0				1		
173	1	1	1	1	0			1			
174	0	1	1	1	0				1		
175	0	1	1	1	0				1		
176	0	1	1	1	0				1		
177	0	1	1	1	0			1			
Komponenti 3											
178	0	0	0	1	0			1			
179	1	1	1	1	0			1			
180	0	0	0	0	0				1		
181	1	1	1	1	0			1			
182	0	0	1	0	0				1		
Komponenti 4											

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thujse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
183	1	1	1	1	0				1		
184	1	1	1	1	1						1
185	0	0	1	1	0			1			
186	0	0	0	0	0						1
187	1	1	1	1	0	1					
188	1	1	1	1	1				1		
189	0	1	1	1	1			1			
190	0	1	1	1	0			1			
191	0	1	1	1	0			1			
192	1	1	1	1	0			1			
193	0	1	1	1	0			1			
194	0	1	1	1	0			1			
195	0	1	1	1	0			1			
Komponenti 5											
196	0	1	1	1	0	1					
197	0	0	0	1	0		1				
198	1	1	1	1	0		1				
199	1	1	1	1	0			1			
200	1	1	1	1	0	1					
201	0	0	0	1	0			1			
202	1	1	1	1	1			1			
203	0	0	0	1	0			1			
204	0	0	0	1	0			1			
205	0	0	1	1	0					1	
206	0	0	1	1	0			1			
207	0	0	0	1	0				1		
208	1	1	1	1	0				1		
209	0	1	1	1	0	1					

Numri	Vlerësimi i përmbajtjes së rekomandimit					Statusi i zbatimit të rekomandimit					
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thuajse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë
210	1	1	1	1	0				1		
211	1	1	1	1	0		1				
212	0	0	0	0	0						1
213	0	1	1	1	0			1			
214	1	1	1	1	0				1		
215	1	1	1	1	0			1			
216	1	1	1	1	0		1				
217	1	1	1	1	0			1			
218	1	1	1	1	0			1			
219	1	1	1	1	0		1				
220	1	1	1	1	0		1				
221	1	1	1	1	0				1		
222	1	1	1	1	0					1	
223	1	1	1	1	0				1		
224	1	1	1	1	0			1			
GJITHSEJ	150	179	188	195	42	16	26	71	59	21	31
%	66.96	79.91	83.93	87.05	18.75	7.14	11.61	31.70	26.34	9.38	13.84
	Specifike	Matshme.	Të arritshëm	Relevant	Me kohë	Përfunduar	Thuajse	Filluar	Shqyrtuar	Refuzuar	I/e paqartë