

SHTOJCA D

RAPORTI MBI VIZITËN NË TERREN NË SHQIPËRI

1. Duke qenë pjesë e këtij shqyrtimi ekspertësh, një ekip i përbërë prej përfaqësuesish nga Belgjika, Holanda, dhe Sekretariati i OECD DAC, vizituan Shqipërinë në datat 9-10 mars 2009. Ky ekip u takua me zyrtarë të Zyrës së Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri dhe me partnerët e tyre nga Tirana, Durrësi dhe Shkodra, një rajon në veri të Shqipërisë, ku Zvicra po drejton një projekt. Kjo shtojcë është një përmbledhje e konstatimeve të ekipit mbi programin e Zyrës së Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri.

1. Konteksti i Zhvillimit në Shqipëri

2. Shqipëria është një vend me një ekonomi me të ardhura mesatare që po kalon nga një shtet i centralizuar dhe autoritar, drejt një sistemi demokratik me ekonomi tregu që po ndryshon gjithashtu nga një shoqëri kryesisht rurale në një shoqëri urbane. Në këtë proces tranzicioni, Shqipëria po vepron në bazë të një axhende të kombinuar zhvillimi dhe integrimi. Shqipëria u pranua në NATO në prill të vitit 2009, dhe hyri në procesin e pranimit në BE duke nënshkruar Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit (MSA), në vitin 2006. Shqipëria ka aplikuar për të marrë statusin formal të vendit kandidat në prill të vitit 2009. Këto aspirata kanë qenë një shtysë për reforma dhe kanë rritur pritshmërinë e popullit për progres dhe zhvillim të shpejtë. Kësisoj, “Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2013” (SKZHI) e Shqipërisë, është një “PRSP e brezit të dytë” ku përpos fokusimit mbi demokratizimin, shtetin e së drejtës, dhe zhvillimin social-ekonomik, ajo përfshin edhe integrimin evropian dhe në NATO.

3. Bazuar në Indeksin e Zhvillimit Njerëzor, Shqipëria ka kaluar nga vendi i 94-t në vitin 2000 në vendin e 69-të në vitin 2008 dhe ka pasur një rritje të qëndrueshme ekonomike në vitet e fundit, duke u konsideruar në përgjithësi një shtyllë e stabilitetit ekonomik në rajon. Megjithatë, në Shqipëri ka një masë të konsiderueshme njerëzish të varfër ku pabarazia është rritur paksa. (INSTAT dhe Banka Botërore 2006). Sipas llogaritjeve, 4.5% e popullatës rurale dhe 2.7% e popullatës urbane vazhdojnë të jetojnë në varfëri ekstreme. (1 USD në ditë, Banka Botërore, 2007). Duhet ende një qasje gjithëpërfshirëse për t'u siguruar për zgjidhjen e pabarazive. Kësisoj, ngritja e një administrate me kapacitetin e duhur për të arritur sa më lart, mbetet një sfidë e së ardhmes. Trafikimi, krimi dhe korrupsioni mbeten ende mjaft të përhapur — Shqipëria ishte e 85- ta në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit në vitin 2008, shumë më mbrapa se anëtarët e rinj të BE. (Transparency International, 2008). Meqenëse krijimi i stafit të ministrive mbetet ende mjaft i ndikuar nga politika, qarkullimi administrativ pas zgjedhjeve ka qenë i lartë dhe ka penguar progresin dhe vazhdimësinë në zhvillim, çka përbën një shqetësim për zgjedhjet e qershorit 2009.

4. Megjithëse Shqipëria ende ka rreth 30 donatorë aktivë dypalësh dhe shumëpalësh, varësia e saj nga ndihma është ulur. Ndihma e ofruar nga donatorët e DAC – 305 milion dollarë amerikanë në vitin 2007- përbën thjesht 3% të GNI. Përpos kësaj, që në vitin 2007, Shqipëria ka marrë asistencë financiare nga BE, para pranimit. Kjo ndihmë e cila ka pasur vlerën e 70.7 milion Euro në vitin 2008, synon tranzicionin, ndërtimin e institucioneve dhe bashkëpunimin ndërkuftar. (Komisioni i Komuniteteve Evropiane, 2008). Një burim i tretë i jashtëm dhe i konsiderueshëm për zhvillim është fluksi i remitançave. Nga totali i një popullate prej 3.2 milion shqiptarësh, një milion prej tyre jetojnë jashtë shtetit. Në vitin 2007, remitancat përbënin 12.3% të PBB ose 951.7 milion Euro (Banka e Shqipërisë, 2007). Rënia e pritshme e remitançave si rrjedhojë e krizës ekonomike globale, përbën një shqetësim të ndjeshëm për Shqipërinë pasi këto remitanca kanë ndihmuar familjet e varfra të mbulojnë nevojat e tyre të ditës, duke ja dalë mbanë për strehim, madje edhe në zonat ku mungon infrastruktura dhe shërbimet bazë.

2. Programi i bashkëpunimit për zhvillim i Zvicrës në Shqipëri

2.1. *Një program që po kalon nga asistenca humanitare drejt ndihmës për zhvillim dhe tranzicionit*

5. Zvicra ka mbështetur tranzicionin e Shqipërisë që në vitin 1992, nëpërmjet projekteve të bashkëpunimit dypalësh si edhe atyre ndërkombëtare që kapin vlerën e 130 milion CHF afërsisht. Me kalimin e viteve, programi i bashkëpunimit zviceran është zhvilluar duke kaluar nga një përgjigje humanitare që përfshinte asistencë për rindërtim pas rënies së sistemit komunist, drejt një programi zhvillimi teknik dhe financiar. Në vitin 1995, Shqipëria u bë një vend prioritar për asistencën zvicerane teknike dhe financiare. Që në vitin 1997, SDC dhe SECO, kanë zbatuar një program i cili fokusohet në mbështetjen ndaj zhvillimit të sektorit privat, trajnimit për formim profesional, kujdesi shëndetësor, dhe sektorët e energjisë dhe ujit.

2.2. *...duke synuar dhe duke përfshirë grupet e marginalizuara*

6. Ligji Federal i Zvicrës mbi bashkëpunimin me Evropën Lindore (CH, 2006a) fokusohet tek demokratizimi dhe shteti i së drejtës, si edhe në një zhvillim i cili mbështetet në një ekonomi tregu. Mbështetja zvicerane ndaj Shqipërisë për “axhendën e tranzicionit të papërfunduar” (SDC/SECO, 2006) ofrohet mbi bazën e nevojës për stabilitet dhe sigurim njerëzor në Ballkan, konfliktet e të cilit prekën Zvicrën nëpërmjet migrimit, dhe ofruan një mjedis të favorshëm për krimin e organizuar. Si rrjedhojë, “ulja e kostos ekonomike dhe sociale të krijuar nga procesi i transformimit” është pjesë e mbështetjes që Zvicra ka rënë dakord t’i ofrojë Shqipërisë. (Këshilli Federal Zviceran/Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë (2007), neni. 2.1). Si rrjedhojë, në thelb të projekteve të Zvicrës, mbetet pabarazia social-ekonomike, çështjet e barazisë gjinore dhe të minoriteteve, decentralizimi dhe rritja e varfërisë.

7. Strategjia e Bashkëpunimit Zviceran për Shqipërinë (2006-2009) është në përputhje me Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim, me strategjitë sektoriale, me Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit (OZhm-të) si edhe me Procesin e Stabilizim Asociimit (PSA). Programi i Zhvillimit i Zvicrës ofrohet në formën e bashkëpunimit teknik dhe financiar, si edhe me asistencë humanitare sipas kërkesës së Qeverisë së Shqipërisë. Programi fokusohet në tri fusha: demokratizimi dhe decentralizimi; zhvillimi i sektorit privat; infrastruktura bazë dhe shërbimet sociale. (Kutia 13). Zvicra i përcaktoi këto fusha në bazë të fushave të saj të ekspertizës- duke përfshirë shëndetin, energjinë, dhe ujin me një fokus të veçantë tek kombinimi nga poshtë lart të një qasjeje të decentralizuar me dialog politikash në nivel qendror, duke nxitur përfshirjen dhe bashkëpunimin në zhvillim.

8. Ekipi i ekspertëve për shqyrtim konstatoi se çështjet e barazisë gjinore, një nga çështjet më të rëndësishme të programit, janë integruar në mënyrë të suksesshme. Zyra për bashkëpunim synon të promovojë barazinë gjinore duke rritur transparencën, llogaridhënien dhe pjesëmarrjen, duke përdorur paketën e SDC si udhërrëfyes. Zvicra njihet midis donatorëve si një mbështetëse e fortë dhe zbatuese e çështjeve të barazisë gjinore duke zbatuar një qasje pjesëmarrëse dhe bazuar në të drejtat e njeriut. Zvicra për shembull ka vlerësuar një numër të madh të projekteve të saj në lidhje me impaktin në çështjet e barazisë gjinore, ka kryer trajnime në fusha gjinore për partnerët e vet të zhvillimit në mikrofinancë, mbështet zbatimin e strategjisë kombëtare për çështjet e barazisë gjinore nëpërmjet UNIFEM-it dhe ka zhvilluar konsulencë mbi programet e saj me specialistë në fushën e barazisë gjinore. Ka prova të qarta për integrim të mirë të barazisë gjinore. Për shembull, projekti i saj për edukimin e Romëve filloi me një përfaqësim të ulët nga ana e vajzave por pas tre apo katër vjetësh, është arritur tashmë një balancim në gjini.

2.3. *Nevoja për një fokus më të fortë me strategji të qarta daljeje*

9. Zvicra zgjodhi fushat e saj të ndërhyrjes më qëllim që të plotësonte përpjekjet ekzistuese të ndërmarra. Ndërkohë që procesi i para pranimit në BE mbështet reforma në nivelin qendror, sikurse është reforma fiskale, bashkëpunimi zviceran synon gjithashtu nivelin e komunitetit. Projekti i saj, fokusohet gjithashtu në sektorë që nuk preken nga reformat e BE-së, sikurse është shëndetësia dhe arsimiti. Zvicra e

uli numrin e çështjeve të veta fokale nga katër (2001-2004) në tre (2007-2010), dhe bazuar në shqyrtime të plota dhe vlerësime të jashtme, ka vendosur të zvogëlojë më tej numrin e temave gjatë përgatitjes së strategjisë së vet për vendin për vitin 2010-2013. Për shembull ajo po përgatit fazat përfundimtare të projekteve të veta bujqësore deri në vitin 2011, pasi është e pakënaqur me impaktin e tyre të vogël. Ajo gjithashtu po mendon të kalojë programin e trajnimit të infermiereve nga sektori i shëndetësisë (në kuadrin e “shërbimeve sociale bazë”) tek nën-tema “ekonomia dhe punësimi”. Ajo gjithashtu po mendon ta quajë sektorin e “demokratizimit dhe decentralizimit” sektori i “demokratizimit dhe shtetit të së drejtës”, për të pasqyruar sektorët e përcaktuar nga SKZHI. Ekipi i ekspertëve të shqyrtimit përgëzon zyrën vendore të Bashkëpunimit Zviceran në Tiranë për këto përpjekje dhe e inkurajon atë që të sigurojë një transferim të qëndrueshëm të sektorëve që po dorëzon.

Kutia 13. Strategjia e Bashkëpunimit Zviceran për Shqipërinë – 2006-2009: Prioritetet Tematike

Bashkëpunimi zviceran synon të mbështesë proceset e mëposhtme: të forcojë një ekonomi sociale dhe tregu të lirë në tv mirë të popullatës, funksionim të kënaqshëm të demokracisë, dhe kontributin në integrimin rajonal dhe evropian të Shqipërisë. Ne tërësi, kjo do të çojë drejt përmirësimit të cilësisë së jetës në Shqipëri.

- **Demokratizimi dhe Decentralizimi (SDC):**

Ky objektivi synon të kontribuojë në zbatimin e principeve demokratike duke i kushtuar një vëmendje të veçantë shërbimeve të përmirësuar si edhe një pjesëmarrje më të madhe në shoqërinë civile.

- Udhërrëfim për pushtetin vendor dhe autoritetet lokale (SDC)
- Akses ndaj informacionit (arkivat, statistikat) (SDC)
- Ngritja e kapaciteteve për aktorët vendor (SDC)

- **Zhvillimi i Sektorit Privat (SDC/SECO):**

Ky objektivi synon të mbështesë zhvillimin e një sektori privat të frytshëm

- Zhvillimi i aftësive profesionale (SDC)
- Akses ndaj tregut (SDC)
- Reforma e mjedisit të biznesit (SECO)
- Ngritja e kapaciteteve për SME-ve dhe ndërmjetësit financiarë (SECO)
- Forcimi i Institucioneve Financiare Vendase për të ofruar financime për SME-të (SECO)
- Lehtësimi i investimeve të huaja (SECO)
- Akses ndaj tregjeve ndërkombëtare (SECO)

- **Infrastruktura Bazë dhe Shërbimet Sociale (SECO/SDC):**

Bashkëpunimi zviceran synon të kontribuojë në zhvillimin e një infrastrukture të funksionueshme dhe të një shërbimi të mire social si nga ana cilësore dhe nga ajo sasiore.

- Prodhimi, transmetimi dhe shpërndarja e energjisë (SECO)
- Furnizimi me ujë (SECO)
- Qendra të Kujdesit Shëndetësor (SDC)
- Grupet e Minoriteteve (fëmijët me aftësi të kufizuara, Roma) (SDC)
- Rehabilitimi (SDC)

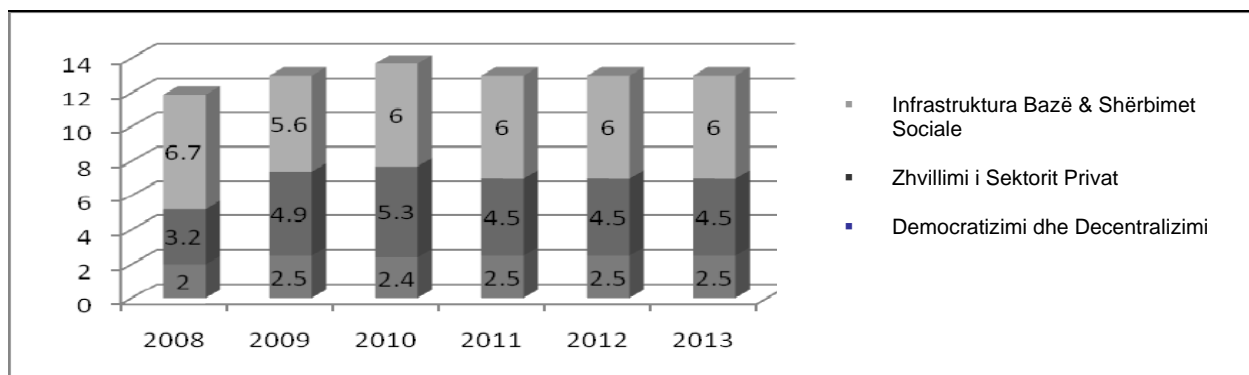
Burimi : SDC/SECO, 2006; dhe Zyra e Bashkëpunimit Zviceran (SCO) Shqipëri, 2008

2.4. Burimet financiare, financimi i parashikueshëm dhe fleksibel

10. Zvicra është donatori i shtatë me i madh dypalësh i DAC në Shqipëri. Ndihma e saj ka qenë mjaft e qëndrueshme. Në kuadrin e angazhimit të saj katër vjeçar, prej 50.5 milion CHF nga viti 2006 deri në vitin 2009, ajo ka disbursuar afërsisht 12.5 milion CHF në vit në formë grantesh ku SDC dhe SECO kanë kontribuar thuajse në mënyrë të barabartë. Deri në vitin 2013, sasia vjetore e parashikuar për programin në Shqipëri do të arrijë shifrën konstante prej 14 milion (7 milion nga SDC, 7 milion nga SECO). Financimi ka qenë i parashikueshëm: të gjitha grantet janë përcaktuar në marrëveshje specifike ndërqeveritare dhe Zvicra ka përmbushur premtimet e saj financiare që me fillimin e programit të saj në Shqipëri. Sikurse paraqitet më poshtë (Figura 9), “infrastruktura baze dhe shërbimet sociale marrin pjesën më të madhe të alokimeve. Nga grantet e Zvicrës për Shqipërinë, 60% kalojnë nëpërmjet kanaleve jo qeveritare, ndërsa 10% përdoren për të mbështetur nismat shumë palëshe dhe dypalëshe.

Figura D.1. Angazhimi financiar i Zvicrës sipas tematikave, 2008-2013

Në miliona CHF



Burimi: SCO Shqipëri

3. Zbatimi dhe efektshmeria

11. Efektshmeria e ndihmës është një nga objektivat e paraqitura nga bashkëpunimi zviceran në Shqipëri. Si pjese perberese te programit te saj vjetor, Zyra për bashkëpunim shqyrton progresin e vet në zbatimin e Deklaratës së Parisit si edhe Axhendën Accra për Veprim. Pavaresisht burimeve të kufizuara, zyra investon mjaft energji në harmonizim. Ajo është e aktivizuar mjaft në nënte grupe tematike donatoresh dhe që në vitin 2009, vepron si një pike fokale bilaterale për dy grupe pune sektoriale: decentralizimi dhe zhvillimi rajonal, si edhe trajnimi dhe formimi profesional (VET). Duke u përpjekur të përmirësojë efikasitetin e agjencive shumëpalëshe, Zvicra dhe katër donatore të tjerë, mbështesin projektin pilot të OKB-se. Si përgjigje, ekipi i vendit i OKB-se e konsideron Zvicrën si një nga donatorët e pakte që ka kuptuar reformën e OKB-se duke përfshirë rëndesinë e financimeve të pa përcaktuara.

3.1. Forcimi i kanaleve të dobëta qeveritare

12. Dëshira e Zvicrës për të mbështetur modalitetet e reja të ndihmës dhe për të kaluar drejt kanaleve të vendit është e dukshme në Shqipëri. Nëpërmjet një trusti fundi shumë-donatorësh për asistencë teknike, ajo mbështet Sistemin e Planifikimit të Integruar (SPI; shih kutinë 14), që përbën një kuadër për planifikim dhe monitorim për t'u siguruar që politikat thelbësore të qeverisë zhvillohen në një mënyrë të integruar. Zvicra po mendon të zhvillojë partneritete me donatorë të tjerë, sikurse Austria, si edhe të delegojë bashkëpunimin tek ADA dhe KFW, që janë duke zbatuar një prej projekteve të Zvicrës. Ndërkohë, Zvicra ka arritur progres në zgjerimin e një qasjeje me bazë programesh. Sipas Vrojtimit Monitorues, 56% e totalit të grantit dypalësh disbursuar Shqipërisë në vitin 2007, ishte me bazë projekteve krahasuar me 31% në vitin 2005. Ekipi i eksperteve të shqyrtimit inkurajon Zvicrën të vazhdojë përpjekjet e saj për të ulur numrin e projekteve të shkëputura dhe t'i kalojë ato në suazën e mbështetjeve buxhetore apo të qasjeve me bazë programi (Kreu 5).

13. Zvicra ka përshtatur programin e saj me SKZHI të Shqipërisë dhe me 22 strategjitë sektoriale dhe 14 ndërsektoriale të cilat janë gati. Zvicra është vlerësuar nga partnerët qeveritarë dhe jo qeveritarë për komunikimin e saj të hapur dhe konsultimet e tërësishme që ndërmerret kur përgatit një projekt të ri. Zvicra gjithashtu vlerësohet se njeh dhe kupton mirë realitetin shqiptar. Zvicra plotëson veprimtaritë qeveritare në nivel rajonal dhe përputhet me përpjekjet kombëtare në sektorët që ajo mbulon. Për shembull, në sektorin shëndetësor, Zvicra mbështet preparimin kryesor të qeverisë për të nxitur burimet njerëzore në drejtim të kujdesit shëndetësor.

14. Zvicra ka filluar të ofrojë një sasi të vogël mbështetjeje të drejtpërdrejte buxhetore në nivel bashkie nëpërmjet programit të vet të decentralizimit dhe të pushtetit vendor (DLDP), duke korresponduar në më pak se 1% të buxhetit zviceran në Shqipëri. Ajo ende nuk po kontribuon në qasjet mbarë-sektoriale

(SWAPS), por ka kanalizuar 46% të buxhetit të vet vjetor nëpërmjet fondeve paketë (trust funds) dhe planifikon ta rrisë këtë shifër në 57% në vitin 2009. Gjithsesi, sikurse shumë donatorv të tjerë në Shqipëri, Zvicra e ka të vështire të mbështetet dhe të përputhet me sistemet qeveritare. Pavarësisht reformave në vazhdim që janë ndërmarrë kohët e fundit, sistemi qeveritar në Shqipëri nuk mund të besohet gjerësisht dhe ka raportime për nivele të larta korrupsioni. (shih më lart). Strategjia e antikorrupsionit e adoptuar rishtazi nga qeveria, duhet të tregojë rezultate përpara se donatorët të angazhohen me sistemet kombëtare më gjerësisht. Zvicra po pret rezultatet e dy studimeve mbi kontabilitetin publik dhe sistemin e prokurimit (Kutia 14) para se të vendosë për rrugën e saj. Zvicra është e vendosur të vazhdojë të eksplorojë mënyra për të ndërtuar dhe si rrjedhojë të punojë përmes sistemeve qeveritare sa më shumë që të jetë e mundur.

Kutia 14. Kuadri bashkërendues për Efektivitetin e Ndhmës ne Shqipëri

Axhenda e kombinuar e Qeverisë së Shqipërisë për integrimin dhe zhvillim krijon një kontekst më kompleks dhe me përparësi konkurruese. Arritja e standardeve sipas Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit të BE-së, pa neglizhuar përfshirjen sociale dhe reformën në shëndetësi, shihet si një sfidë që donatorët mendojnë se duhet të përballohet.

Pjesëmarrja e Shqipërisë ne DAC Pilot mbi Efektivitetin e Ndhmës, përbëri një stimul për qeverinë dhe për donatorët. Shumë njerëz e shohin këtë si një pikë pas së cilës axhenda e efektivitetit të ndihmës, u konsiderua më seriozisht. Tryeza e rrumbullakët gjashtë mujore Qeveri-Donatorë, e kryesuar nga Zëvendës Kryeministri, paraqet përparësi për bashkëpunimin qeveri-donatorë dhe identifikon zona për ndërhyrje të përbashkëta. Ajo është kthyer në një mekanizëm që trajton shqetësime të vërteta për zhvillim dhe synon të zbatojë principet e Deklaratës së Parisit. Në nivelin teknik, 10 grupe pune sektoriale dhe rreth 30 nëngrupe po udhëhiqen sa më shumë nga ministrinë e vendit, me ndihmën e një donatori fokal për grup. Me krijimin e Drejtorisë së Strategjisë dhe Koordinimit të Donatorëve në vitin 2005 (DSDC), në zyrën e Zëvendës Kryeministrit, si edhe te një Strategjie të Asistencës së Jashtme, donatorët po e gjejnë më të lehtë për t'u konsultuar me qeverinë dhe për të qenë në përputhje me përparësitë kombëtare.

Donatorët i bashkërendojnë veprimtaritë e tyre nëpërmjet një Sekretariatit Teknik të Donatorëve (DTS), që u themelua në vitin 2003 dhe përbehet nga katër agjensi shumëpalëshe (OSBE, BE, Banka Botërore, PNUD) dhe (kohët e fundit) dy partnerë dypalësh me bazë rotacioni (aktualisht Holanda dhe Gjermania).

Është arritur progres në harmonizimin e qasjeve të donatorëve ndaj politikave qeveritare. Është duke u përgatitur një Plan Masash Harmonizimi - që është një rezultat i punës së përbashkët. DTS dhe DSDC po boton tashmë një gazetë "Dialogu Qeveri-Donatorë"

Gjithsesi, pavarësisht nga një progres i arritur, qeveria dhe donatorët përballen me tre sfida madhore në lidhje me efektivitetin e ndihmës: pronësia, përdorimi i sistemeve të vendit dhe menaxhimi për të arritur rezultate. Udhëheqja e qeverisë për çështje zhvillimi është e pabarabartë midis ministrive. Donatorët mendojnë se shumica e ministrive duhet të luajnë një rol më të madh udhëheqës për zbatimin e axhendës për zhvillim në sektorët respektivë. Meqënëse situata është e tillë, bashkërendimi i zhvillimit ende kërkon një input shumë të ndjeshëm nga donatorët-veçanërisht partnerët fokalë të cilët si rezultat mbartin kosto të larta transaksioni. Për të mbështetur qeverinë për të luajtur rolin e saj koordinues, u krijua një Sistem Planifikimi i Integruar mbështetur nga një trust fund shumë donatorësh. Roli i saj është në drejtim të ngritjes së kapaciteteve për krijimin e strukturave dhe proceseve sikurse janë integrimi në BE, SKZHI, programi afat-mesëm buxhetor dhe angazhimet e asistencës së jashtme.

Një sfidë e dytë po përdor sistemet e vendit. Nivele të larta të korrupsionit kanë ngadalësuar progresin në tregues efektiviteti. Një vlerësim i bërë nga Departamenti i Mbretërisë së Bashkuar për Zhvillim Ndërkombëtar (DFID) dhe një studim mbi Qasjen e Harmonizuar ndaj Sistemeve të Vendit (HACT) nga OKB-ja po ekzaminojnë kontabilitetin publik dhe sistemin e prokurimit. Këto studime do të shërbejnë si një baze për shumë donatorë në Shqipëri për vendime për përdorimin nga ana e tyre të sistemeve të qeverisë si kanale për ndihmën e tyre.

Një sfidë e tretë e njohur edhe nga tryeza e rrumbullakët, është menaxhimi për rezultate. SKZHI përmban 25 tregues të nivelit të lartë. Gjithsesi sektorëve të ndryshëm ju mungojnë planet e masave dhe donatorët mendojnë se disa ministri të linjës nuk janë ende gati të ndërmarrin përgjegjësi. Disa donatorë e kanë të vështire t'i rezistojnë tundimit për të organizuar takime paralele për të avancuar me shpejt në çështje sikurse është monitorimi dhe menaxhimi për rezultate.

15. Megjithëse Shqipëria nuk është vendi më pak i zhvilluar, Zvicra ka shpalosur gjithë llojet e ndihmës së saj, me përjashtim të projekteve të infrastrukturës që po ndërmerren nga SECO. Ekipi i ekspertëve të shqyrtimit vlerëson Zvicrën për këtë hap të ndërmarrë vullnetarisht, megjithatë, ekipi ndan edhe shqetësimet e shprehura nga partnerët lokal për pjesën tjetër të ndihmës: racionalja dhe avantazhi i sjelljes së kapacitetit zviceran nëpërmjet ndihmës së unifikuar nuk është gjithmonë i qartë. Ekipi i ekspertëve kësajsoj inkurajon Zvicrën të bazojë porcionin e unifikuar të ndihmës sa më shpejt që të jetë e mundur.

3.2. Puna me OJQ-të lokale dhe emigrantët.

16. Një nga principet e bashkëpunimit zviceran në Shqipëri është forcimi i partnerëve qeveritarë dhe jo qeveritarë si dhe sektorit privat në rolet e tyre përkatëse për zhvillim. Në një vlerësim të kohëve të fundit, Zvicra konkludoi se ende nuk e kishte arritur këtë. Shumica e OJQ-ve shqiptare me të cilat bashkëpunon Zvicra, nuk janë të kontraktuara nga SDC-ja, por ato janë partnere zbatuese nëpërmjet OJQ-ve zvicerane. Në këtë mënyrë, ekipi i ekspertëve shqyrtues mbështet pikëpamjen e SDC-së se duhen kontaktuar më shumë partnerë lokal për zbatimin e projekteve të saj. Fondi i Bashkëpunimit Zviceran për nisma të vogla, ofron një mundësi të mirë për SDC-në në Shqipëri për të testuar këtë qasje me partnerë lokalë të rinj potencialisht. Në kuadër të këtij fondi, partnerët lokalë mund të aplikojnë për fonde deri në shumën e CHF 30'000.- për një projekt brenda temave të përcaktuara në strategjinë zvicerane. Fondi tani mbulon një mesatare prej 15-20 projekte në vit ku mendohet të krijohen mundësitë për të filluar një bashkëpunim.

17. Bashkëpunimi zviceran me emigrantët shqiptarë për të marrë remitanca nëpërmjet zhvillimit të fondeve të bashkëpunimit, është një shembull i mirënjohur i mënyrës se si bashkëpunimi mund të kontaktojë shoqatat e emigrantëve për të përmirësuar impaktin e remitancave për komunitetet në tërësi. (Kutia 15).

Kutia 15. Rritja e impaktit për zhvillim e remitancave

Zvicra ka gjetur në Shqipëri një rrugë novatore për të krijuar fonde zhvillimi me remitancat nga emigrantët shqiptarë dhe burimet buxhetore qeveritare për të financuar investimet e shërbimeve publike në komuna. Kështu u veprua në Shkodër, një zonë relativisht e varfër në veri të Shqipërisë që ka një nivel të lartë emigrimi. Në këtë zonë, një numër i madh familjesh jetojnë me remitancë. Niveli i të ardhurave nga taksat për pushtetin vendor është i ulët, duke ofruar pak burime për ngritjen e infrastrukturës dhe shërbimet bazë publike. Në kuadrin e Projektit për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor në rajonin e Shkodrës (DLDP), në vitin 2006 Zvicra kërkoi nga Swiss Foundation InterCooperation të zbatojë një projekt duke filluar me një grup prej tetë komunitetesh. Kjo OJQ ka kontaktuar shoqata të emigrantëve shqiptarë nga Shkodra, të cilët jetojnë në Itali dhe në SHBA. U propozua që ata të mund të financojnë investimet në vendet e tyre të lindjes. Si rezultat, InterCooperation mundi të ngrjë një fond të përbërë nga burime prej emigrantëve, projekti i bashkëpunimit zviceran dhe pushteti bashkiak. U zhvilluan konsultime me emigrantët e kthyer në qytetin e tyre për pushime në verën e vitit 2006. Të tri palët përcaktuan përparësitë dhe procedurat. Shoqatës sv emigrantëve ju dha e drejta për pjesëmarrje në procedurat e tenderimit. Në kuadër të kësaj skeme, janë mbështetur menaxhimi i mbetjeve të ngurta, ujit dhe projekte të ngjashme.

Objektivat e projektit synojnë të mbështetin qytetarët në planifikime lokale, të stimulojnë ndërveprimin midis pushtetit lokal dhe popullatës për vendim-marrje dhe shkëmbim informacioni, si edhe për të arritur integrimin e komuniteteve në shoqatat e bashkive dhe të sistemit qeveritar. Përvoja e Zvicrës në marrëdhëniet me strukturat e decentralizuara si dhe reputacioni i krijuar për të si një donator i besueshëm që kërkon procedura strikte dhe monitorim të fortë, ka fituar besimin e emigrantëve të cilët fillimisht synonin më tepër të përdorin kanalet private për paratë e tyre. Programi është në një fazë pilot. Meqënëse periudha e parë përfundon në vitin 2009, Intercooperation po mbledh informacion mbi të cilin mund të mbështesë fuqimisht një fazë të dytë.

3.3. Një qasje e vetëdijshme ndaj zhvillimit të kapaciteteve

18. Qeveria e Shqipërisë ofron një kontekst sfidues për zhvillimin e kapaciteteve. Kapaciteti i saj mbetet i pabarabartë dhe është i përqendruar në nivel qendror. Politizimi i ministrive si edhe rotacioni qv rrjedh prej kësaj mbas zgjedhjeve, ende vazhdon, veçanërisht në ministrinë e vogla. Kontributi i Zvicrës në Sistemin e Planifikimit të Integruar (SPI), trust fund i shumë donatorëve dhe kontributi i saj në zhvillimin e sistemit statistikor të Shqipërisë janë hapa pozitivë drejt mbështetjes së përbashkët institucionale për zhvillimin e kapaciteteve qeveritare në fusha të rëndësishme. Në këtë proces të vështirë dhe të politizuar të decentralizimit, Zvicra shihet nga partnerët e saj dhe donatorët e tjerë si një donatore e denjë e cila mban një qëndrim të duruar dhe të respektuar ndaj qeverisë ku proceset testuese kërkojnë një kohë të gjatë, ndërkohë që duhet ruajtur fokusi drejt arritjes së rezultateve. Autoriteti tjetër i Zvicrës në mbështetjen e proceseve të qeverisjes vendore vjen nga sistemi i saj i decentralizuar.

19. Ky perceptim pozitiv i qasjes së Zvicrës mund të jetë rezultati i dy aspekteve:

- i) Zyra Zvicerane për Bashkëpunim në Shqipëri zbaton një qasje të vendosur për zhvillimin e kapaciteteve, duke bërë dallime të qarta midis rrjeteve individuale, organizative dhe kapaciteteve universale. Në të vërtetë shumë prej projekteve të saj, merren me disa nivele në të njëjtën kohë. Mbështetja e saj statistikore ndaj INSTAT-it ndihmon në krijimin e ekspertizës shqiptare dhe në sistematizimin e procedurave të BE-së. Programi i trajnimit për profesionistët e shëndetit ka kontribuar në zbatimin e një strategjie kombëtare për shëndetin si edhe në krijimin e një sistemi licensimi të mbikëqyrur nga Ministria e Shëndetësisë.
- ii) Zvicra ka forcuar ekspertizën lokale. Programi i saj zbatohet nëpërmjet strukturave ekzistuese dhe ajo nuk ka njësi të zbatimit të projekteve paralele në Shqipëri. (OECD, 2008b). Për më tepër programet e saj tani në përgjithësi menaxhohen nga shqiptarët dhe auditet e saj kryhen kryesisht nga kompani shqiptare. Ekipi i ekspertëve të shqyrtimit mirëpret këto hapa të ndërmarra nga SDC gjatë viteve të fundit.

4. Organizimi dhe menaxhimi: një program që ngrihet mbi kapacitetin e stafit vendas

20. Zvicra ka një Ambasadë, si dhe një Zyrë të Bashkëpunimit Zviceran në Tiranë që prej vitit 1997. Bashkëpunimi i përbashkët SDC/SECO në Shqipëri është efektiv. Donatorë të tjerë i konsiderojnë kolegët e tyre të bashkëpunimit zviceran si ekspertë të vërtetë zhvillimi, veçanërisht krahasuar me agjenci të tjera të cilat përbëhen kryesisht nga përgjithësues. Në vumë re mbështetjen pozitive të Ambasadores zvicerane për programin e bashkëpunimit, si edhe marrëdhëniet e rregullta me zyrën për bashkëpunim. Gjithsesi, nuk ka këshillim në nivel zyre të vendit mbi mënyrën se si mund të arrihet koherenca politike për zhvillim. Një rol i përcaktuar më mire për Ambasadën në këtë drejtim do t'i jepte Zvicrës një profil më të fortë në nivel vendi.

21. Në vitet e fundit, Zyra e Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri ka forcuar pozicionin e të punësuarve në vend. Në vitin 2007, ajo mori në punë për herë të parë një financiar vendas dhe bëri që fushat tematike të udhëhiqen nga nëpunës vendas të programit. Duke pasur 10 punonjës vendas nga 12 punonjës që ka stafi gjithsej, kjo zyrë e vogël mbështetet ndjeshëm mbi kapacitetin vendas. Në një vend me një forcë punëtore tejet të kualifikuar, ky është një vendim i mirëpritur që forcon pronësinë vendore dhe fuqizon kapacitetin lokal duke ndjekur në të njëjtën kohë rregullat shqiptare të punës. Një sistem i qarteëpërgjegjësish si edhe caktimi i hershëm i pikave fokale për rrjetet tematike të porsaformuar janë një provë e menaxhimit të kujdesshëm. Ekipi i ekspertëve të shqyrtimit, vuri re megjithatë, që burimet njerëzore po përdoren shumë nga mjaft veprimtari harmonizimi. Për ruajtjen e efektivitetit të zyrës për bashkëpunim, është shumë e rëndësishme të ofrohet një mbështetje e mjaftueshme nga qendra për të ruajtur ekspertizën tematike, si edhe për të ofruar burimet e duhura për veprimtari harmonizimi në të gjitha fazat.

22. Zyra e Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri ka fleksibilitetin e duhur për të përcaktuar përparësitë dhe projektet në Shqipëri. Megjithatë, decentralizimi i autoritetit financiar është ende në një fazë të hershme. Më shumë fleksibilitet pritet të arrihet në menaxhimin financiar me fazën 2 të ri-organizimit, çka mund ta lejojë drejtorin e Zyrës së Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri të nënshkruajë kontrata deri në 500'000.- CHF. Megjithatë, mbetet të fillojë decentralizimi i SECO-s.

23. Zyra e Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri po përmbush objektivin e SDC-së për t'u bërë një organizatë që mëson. Ajo përdor menaxhimin e cikleve të projektit në një mënyrë të qëndrueshme duke nxjerrë mësim nga reflektimet në të kaluarën dhe nuk i shmanget autokritikës apo ndryshimeve të programit. Përparësitë me spikatëse të zyrës janë monitorimi dhe vlerësimi. Zyra përfundoi një mjet për monitorimin dhe vlerësimin e impaktit strategjik të programit të vet në shkurt të vitit 2008. Tashmë kjo është bërë pjesë e strategjisë së saj të re për vendin, po përgatitet gjithashtu edhe një mjet monitorimi të tërësishëm për programet e të gjitha zyrave zvicerane të bashkëpunimit në Ballkanin Perëndimor. Këto përpjekje do të mbështesin një qasje me bazë rezultatesh, transparente dhe të mirëkoordinuar. Zyra e Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri trainon rregullisht stafin e vet për monitorim dhe vlerësim. Te gjitha këto zhvillime janë shumë të ndjeshme. Hapi tjetër do të jetë kërkesa që treguesit e vet të fokusohen më tepër në impakt se sa në veprimtari dhe rezultate. Përpos kësaj, Zyra e Bashkëpunimit Zviceran në Shqipëri do të shkëmbejë mësimet e nxjerra dhe qasjet novatore me Bernën, si edhe me donatorët e tjerë në Shqipëri për t'u siguruar që edhe zyrat e tjera mund të mësojnë nga ata.