

Fo rumi i Politikave të Integritimit monitoron nga afër procesin e integritimit në Bashkimin Evropian dhe institucionet e përfshira në të, duke u përqëndruar kryesisht në koordinimin ndër-institucional ndërmjet njësisive, dokumenteve dhe raporteve të tyre ligjore. Treguesit e monitorimit dhe rregullat metodologjike përfshijnë aktet normative dhe/ose legjislative të miratuara; aktivitetet e kryera (numri i takimeve, plan-veprimeve, raportet, strategjitë për të adresuar mangësitë e identifikuara nga raporti i KE, etj.); fazën e zhvillimit paraprakisht të instrumenteve; si dhe shqyrtimin institucional dhe publik të rezultateve të arritura.

## Hyrje

Ky dokument i shkurtër politikash ka për qëllim të shpjegojë mbështetjen buxhetore, e cila përdoret për zbatimin e asistencës financiare të BE-së dhe përfshin një transferim të drejtpërdrejtë të fondeve tek buxheti i një vendi partner, ku ato mund të menaxhohen duke përdorur sistemet kombëtare. Mbështetja buxhetore u prezantua nga Komisioni Evropian si një mjet i ri për vendet e zgjerimit dhe nisi zbatimin në kuadër të programit IPA 2014-2020.

Kjo analizë fokusohet tek objektivat e mbështetjes buxhetore si dhe tek kriteret e kualifikimit për miratimin dhe disbursimin e këtij buxheti. Për më tepër, ajo paraqet format se si ky instrument mund të përdoret dhe gjithashtu përmbledh disa nga përparësitë dhe risqet që duhet të merren në konsideratë gjatë përdorimit të tij. Një seksion specifik i dedikohet rastit të Shqipërisë, duke analizuar mënyrat se si ky instrument është përdorur duke bërë një krahasim edhe me vendet e tjera që janë pjesë e procesit të zgjerimit.

## MBËSHTETJA BUXHETORE

Instrumenti për Asistencën e Para-Anëtarësimit (IPA) është mbështetja financiare e Bashkimit Evropian për vendet e zgjerimit dhe synon mbështetjen e përfituesve në zbatimin e reformave të nevojshme në mënyrë që të përputhen me vlerat e BE-së, në funksion të anëtarësimit të tyre në BE. IPA nisi të zbatohet në 2007, i quajtur IPA I, dhe mbulonte periudhën 2007-2013. Nga 2014, është në zbatim IPA II, i cili mbulon periudhën 2014-2020.

# MBËSHTETJA BUXHETORE: NJË MJET PËR TË ZBATUAR ASISTENCËN FINANCIARE TË BASHKIMIT EVROPIAN

EU Policy Hub

Risia kryesore e IPA II është fokusi i saj strategjik, duke synuar mbështetjen e reformave brenda sektorëve të paracaktuar. Mbështetja në kuadër të IPA II mund të ofrohet nëpërmjet: (i) granteve; (ii) kontratave të prokurimit për shërbime, mallra ose punime; (iii) kontributeve për trust funds; (iv) instrumenteve financiarë si kredi, garanci, kapital ose quasi-kapital, investime ose pjesëmarrje, instrumente me risk më të lartë (risk-sharing); dhe, (v) mbështetje buxhetore të përgjithshme ose sektoriale.

*Qasja sektoriale* mundëson kalimin drejt një asistencë më të shënjestruar, duke përfshirë dhe përdorimin sistematik të mbështetjes buxhetore sektoriale. Mbështetja buxhetore është një modalitet i ndihmës së BE-së dhe përfshin transferimin e burimeve financiare në thesarin kombëtar të vendit partner, pas zbatimit nga ky vend të kushteve të dakordësuara për pagesën.

Për vendet e zgjerimit koncepti i mbështetjes buxhetore u prezantua nga [Komisioni Evropian në 2011](#), duke deklaruar se “[m]bështetja për qeverisjen mund të marri formën e programeve ose të ndërhyrjeve të bazuara në projekte, për të mbështetur aktorët dhe proceset në nivel lokal, kombëtar dhe sektorial. Mbështetja buxhetore e përgjithshme e BE-së duhet të lidhet me situatën e qeverisjes dhe dialogun politik me vendin partner, në koordinim me Vendet Anëtare. Vendimet për tu ofruar mbështetje buxhetore këtyre vendeve do të merren në bazë të secilit rast, duke analizuar përfitimet, kostot dhe risqet”.

Ky modalitet është parashikuar në kuadër të IPA I, si një nga instrumentet për të ofruar mbështetje. Megjithatë, ai nuk u përdor gjatë periudhës së programimit 2007-2013. Mbështetja buxhetore u prezantua në mes të ciklit programues (në 2011) dhe palët nuk ishin ende gati në terma kapacitetesh administrative për ta zbatuar. IPA I përgatiti terrenin, nëpërmjet ndihmës teknike, për ta përdorur gjatë instrumentit të ardhshëm – IPA II. Duke analizuar Dokumentin e Veprimit (Country Action) për vendet e zgjerimit, ne mund të vërejmë se mbështetja buxhetore u përdor për herë të parë në kuadër të programit IPA 2014 në Shqipëri.

Mbështetja buxhetore e përgjithshme ose sektoriale, bazohet në llogaridhënie të përbashkët dhe angazhime ndaj vlerave universale, si të drejtat e njeriut, demokracia dhe shteti i së drejtës, si dhe synon të forcojë partneritetet kontraktuale midis BE-së dhe vendeve partnere. Këto vende mund të jenë në procesin e anëtarësimit, ose mund të jenë shtete me të cilat BE-ja ka marrëveshje partneriteti.

Sipas [Udhëzuesit për Mbështetjen Buxhetore](#), ekzistojnë tre lloje programesh për mbështetje buxhetore:

- **Kontrata për qeverisje të mirë dhe zhvillim:** ofrohet mbështetje buxhetore për një politikë reformuese ose zhvillimore dhe strategji kombëtare. Këto kontrata janë përdorur sa herë që objektivat specifikë fokusohen në nxitjen e llogaridhënies së brendshme dhe forcimin e mekanizmave kombëtarë të kontrollit, ose në forcimin e sistemeve kryesore të qeverisë dhe mbështetjen e gjerë të reformave, duke adresuar kufizimet për rritjen e qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse. BE-ja disponon këto lloje kontratash me vende si: Republika e Vanuatusë, Republika e Kepit të Gjellbërt, etj.
- **Kontrata për reforma sektoriale:** ofrohet mbështetje buxhetore për të adresuar reformat sektoriale dhe përmirësim të dhënies së shërbimeve. Ato përdoren kur objektivat specifikë janë më të ngushtë dhe fokusohen tek mbështetja e politikave dhe reformave sektoriale, duke përmirësuar qeverisjen dhe dhënien e shërbimeve në një sektor specifik,

apo në një sërë sektorësh të ndërlidhur. Ato janë përdorur zakonisht në vendet e zgjerimit si Shqipëria ose Serbia, por gjithashtu edhe në vende të tjera si Gjeorgjia.

- **Kontrata për shtet-ndërtim:** ofrohet mbështetje buxhetore në situata të brishta dhe në tranzicion. Këto kontrata janë përdorur kur situatat e brishta ose në tranzicion, kërkojnë masa për të mbështetur proceset e tranzicionit drejt qeverisjes demokratike dhe zhvillimore. Aktualisht ato janë përdorur për vendet evropiane si Ukraina, si dhe për vendet afrikane.

Forma e duhur e [kontratës për mbështetje buxhetore duhet të jetë në përputhje me këto objektiva specifikë](#): (i) përafrim të politikave, prioritetëve dhe objektivave zhvillimorë me vendet partnere; si dhe, (ii) konsistencë me politikën zhvillimore të BE-së dhe rezultatet e pritshme të programit. Përdorimi i kushteve, dialogut dhe treguesve të performancës duhet të përshtatet për të adresuar objektivat specifikë dhe rezultatet e pritshme. Kontrata e reformës sektoriale është e vetmja formë e përdorur në vendet e zgjerimit, respektivisht me tre kontrata në zbatim në Shqipëri dhe një në Serbi.

Çdo vendim për të ofruar mbështetje buxhetore të përgjithshme apo sektoriale duhet të bazohet në politika të dakordësuara për mbështetje buxhetore, në një sërë kriteresh të qarta kualifikimi dhe në një vlerësim të kujdesshëm të risqeve dhe përfitimeve. Pagesa bëhet nëpërmjet disa kësteve pas vlerësimit të bërë nga Komisioni. Kësti i parë ka vlerë të përcaktuar, ndërsa të tjerët varjojnë sipas vlerësimit të treguesve të dakordësuar.

[Programet e mbështetjes buxhetore janë subjekte të katër kriterëve të kualifikimit](#), duke përfshirë:

- Politikat dhe reformat kombëtare/sektoriale ("politika publike");
- Kuadër makro-ekonomik i qëndrueshëm;
- Menaxhimi financiar publik;
- Transparenca dhe mbikëqyrja e buxhetit.

Këto kriterë vlerësohen përpara miratimit dhe gjatë zbatimit të programit. Elementët e marrë në konsideratë në secilën nga këto faza janë të paraqitur në tabelën 1 më poshtë.

**Tabela 1:** Kriteret e kualifikimit të aplikuara gjatë fazës së identifikimit dhe zbatimit

| Kriteret                                      | Faza   |  |
|---|--|--|
|   | Përpara miratimit/identifikimit  | Zbatimi  |
| <b>Politikat publike</b>                      | Ekziston një strategji zhvillimore kombëtare/sectoriale e besueshme dhe e përshtatshme që mbështet objektivat e reduktimit të varfërisë, rritjen e qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse, si dhe qeverisjen demokratike. | Progres i kënaqshëm në zbatimin e [citoni dokumentin e saktë të politikës publike/strategjisë] dhe besueshmëri e vazhdueshme dhe e përshtatshme e saj apo e ndonjë strategjie pasuese. |
| <b>Kuadri makro-ekonomik i qëndrueshëm</b>    | Ekziston një program i besueshëm dhe i përshtatshëm për rivendosjen dhe/ose ruajtjen e stabilitetit makro-ekonomik.  | Qëndrueshmëria e një politike makro-ekonomike të orientuar drejt stabilitetit të besueshëm dhe të përshtatshëm ose progres i arrirë në drejtim të rivendosjes së balancave kryesore.   |
| <b>Menaxhimi financiar publik</b>             | Ekziston një program i besueshëm dhe i përshtatshëm për përmirësimin e menaxhimit financiar publik.  | Progres i kënaqshëm në zbatimin e programit të tij për të përmirësuar menaxhimin financiar publik.   |
| <b>Transparenca dhe mbikëqyrja e buxhetit</b> | Qeveria ka publikuar propozimin e ekzekutivit ose buxhetin e miratuar brenda ciklit të mëparshëm ose aktual të buxhetit.   | Progres i kënaqshëm përsa i përket disponueshmërisë publike për informacion buxhetor të aksesueshëm, në kohë, gjithëpërfshirës dhe të saktë.   |

Burimi: [Udhëzuesi për Mbështetjen Buxhetore](#).

Dy janë dallimet kryesore për mbështetjen buxhetore në krahasim me modalitetet e tjera: (i) në rastin e mbështetjes buxhetore, fondet transferohen drejtpërdrejtë në buxhetin kombëtar të vendit partner dhe procedurat dhe rregullat e brendshme të vendit përdoren për zbatimin e programit; dhe, (ii) cikli i menaxhimit të programeve të mbështetjes buxhetore ndjek të njëjtat hapa si të gjitha modalitetet e tjera, përveç vlerësimit të parakushteve për vlerat themelore (të

drejta e njeriut, demokracia dhe shteti i së drejtë).

### PËRPARËSITË DHE RISQET

Përdorimi i mbështetjes buxhetore ka përparësitë dhe risqet e veta. Disa prej tyre janë paraqitur në tabelën 2 më poshtë, e cila tregon se ka më shumë përparësi se sa risqe në përdorimin e këtij modaliteti në krahasim më të tjerët.

**Tabela 2:** Përparësitë dhe risqet e përdorimit të kontratave të mbështetjes buxhetore

| Përparësitë   | Risqet  |
|---|---|
| Çdo transfertë bëhet drejtpërdrejtë tek buxheti kombëtar i vendit kandidat/kandidat potencial.  | Ka mungesë të aftësive përthithëse të vendit kandidat/kandidat potencial.             |
| Fondet përdoren në dakordësi me vet sistemet e menaxhimit financiar publik të vendit kandidat/kandidat potencial.   | Jo të gjithë treguesit mund të përmbushen gjatë zbatimit të një programi.             |
| Është një program i bazuar në tregues të qartë.   | Burimet publike nuk përdoren për qëllimet e synuara.                                  |
| Bazohet në qasjen sektoriale, duke mbështetur me fonde një sektor të caktuar, i cili ka në praktikë një strategji sektoriale dhe një plan veprimi të mirë-kostuar, të qartë dhe të mirëpërcaktuar për zbatimin e tij. | Vendet e zgjerimit duhet të ngrënë struktura të dedikuara për të menaxhuar programin. |
| Monitorimi bëhet bazuar në tregues të qartë.  | Numri i madh i institucioneve të përfshira mund të çojë drejt një mungese koordinimi. |
| Zbatimi i kontratës së mbështetjes buxhetore ka kosto më të ulëta transaksioni.   | Vendet e zgjerimit duhet të disponojnë aftësi të mira negociuese.                     |
| Rrit pronësinë e vendit kandidat/kandidat potencial dhe kontribuon në rritjen e kapaciteteve administrative të administratës.   |   |
| Mbështetja buxhetore orientohet drejt rezultateve.  |   |
| Mund të jetë një mjet ku donator të ndryshëm mund të bashkëpunojnë me njëri-tjetrin.  |   |

Burimi: Përpunim i autorit.

### RASTI I SHQIPËRISË

Të gjitha vendet e zgjerimit, përveç Shqipërisë dhe Serbisë, përdorin modalitete të ndryshme të mbështetjes, dhe veçanërisht grante. Kjo është për shkak të faktit se disa vende nuk përmbushin kriteret e kualifikimit dhe e konsiderojnë këtë qasje si një sfidë për administratat e tyre, të cilat kanë nevojë për kapacitete zbatuese të mirë-përgatitura. Duke marrë në konsideratë kriteret e kualifikimit, sektorët e parë që mund të jenë pjesë e mbështetjes buxhetore janë administrata publike dhe financat publike. Në mënyrë që të zbatohen kontratat e mbështetjes buxhetore, vendi përfitues ka nevojë për një administratë publike të përgatitur dhe një menaxhim të mirë të financave publike.

Në këtë drejtim, Serbia nisi të përdorë mbështetjen buxhetore në kuadër të programit IPA 2015, me një *kontratë buxhetore sektoriale* për Reformën në Administratën Publike. [IPA 2015 përfshinte 6 masa dhe 1 kontratë reforme sektoriale](#), me një shumë prej 196.6 milion Euro. [Objektivi i përgjithshëm i kësaj kontrate](#), me vlerë 80 milion Euro, është përmirësimi i efikasitetit, llogaridhënies dhe transparencës së administratës publike, si dhe të cilësisë së dhënies së shërbimeve dhe menaxhimit e financave publike.

Për sa i përket Shqipërisë, modaliteti i mbështetjes buxhetore është përdorur në kuadër të IPA 2014, nëpërmjet *kontratës së mbështetjes buxhetore* për Menaxhimin e Financave Publike. [Programi IPA](#)

[2014 për Shqipërinë përfshinte 4 masa dhe 1 kontratë buxhetore sektoriale](#), me vlerë 67.3 milion Euro. [Vlera e kontratës buxhetore](#) është 40 milion Euro plus një shtesë prej 2 milion Euro për t'u përdorur për asistencë teknike për institucionet e përfshira në menaxhimin e kontratës. Disbursimi do të bëhet në katër këste prej 10 milion Euro secili, ku i pari ka vlerë fikse, ndërsa të tjerët janë subjekte të përmbushjes së treguesve të përfshirë në kontratë. Për momentin, kësti i parë dhe 3.5 milion Euro të këstit të dytë janë disbursuar.

Siç përcaktohet në [Vendimin e Zbatimit të Komisionit, datë 8.12.2015, që miraton Programin e Veprimit për Shqipërinë për vitin 2015](#), vlera totale e mbështetjes në kuadër të IPA 2015 është 89.9 milion Euro. Programi do të zbatohet nëpërmjet 3 masave dhe 2 kontrata buxhetore sektoriale: (i) kontrata buxhetore sektoriale për reformën në administratën publike; dhe, (ii) kontrata buxhetore sektoriale për punësimin dhe aftësitë. [Kontrata për reformën në administratën publike](#) do të zbatohet nga Ministria e Inovacionit dhe Administratës Publike si përfituesi kryesor, me një vlerë prej 28 milion Euro. Disbursimi është parashikuar të bëhet në këste prej 7 milion Euro. Kësti i parë është disbursuar. [Kontrata për punësimin dhe aftësitë](#), me vlerë 27 milion Euro, është parashikuar të disbursohet në këste prej afërsisht 8 milion Euro dhe kësti i parë është disbursuar. Institucioni kryesues është Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Tabela 3 paraqet një përshkrim të shkurtër të këtyre kontratave.

**Tabela 3:** Kontratat e reformës sektoriale për Shqipërinë

| Programi | Kontrata   | Objektivi  | Shuma totale | Shuma e disbursuar |
|----------|--|--|--------------|--------------------|
| IPA 2014 | Kontrata e reformës sektoriale për menaxhimin e financave publike    | Të mbështesë reformat e menaxhimit të financave publike, për të siguruar disiplinë fiskale, menaxhim financiar më të kujdesshëm në drejtim të ofrimit efikas të shërbimeve publike.  | 40 mln Euro  | 13.75 mln Euro     |
| IPA 2015 | Kontrata e reformës sektoriale për reformën në administratën publike | Të asistojë qeverinë e Shqipërisë në nxitjen e transparencës, llogaridhënies dhe efektivitetit të administratës publike, me një fokus më të madh tek nevojat e qytetarëve dhe biznesi në funksion të krijimit të një baze solide për zbatimin e acquis së BE-së. | 28 mln Euro  | 7 mln Euro         |
|          | Kontrata e reformës sektoriale për punësimin dhe aftësitë            | Të kontribuojë për një treg pune më gjithëpërfshirës dhe efektiv, duke mbështetur politikën e zhvillimit të punësimit dhe aftësive të qeverisë shqiptare (strategjia kombëtare për punësim dhe aftësi 2014-2020).  | 27 mln Euro  | 6 mln Euro         |

*Burimi:* Përpunim i autorit.

Nën programin IPA 2016 janë parashikuar dy kontrata të buxhetit sektorial, njëra në politikën e transportit dhe tjetra në sektorin e anti-korrupsionit. Aktualisht Qeveria Shqiptare dhe Komisioni Evropian janë duke zhvilluar negociatat për miratimin e tyre.

### KONKLUZIONE

BE-ja përdor mjete të ndryshme për të zbatuar mbështetjen e saj financiare në vendet partnere. Një nga këto mjete është mbështetja buxhetore. Ajo përdoret për vendet që kanë një marrëveshje partneriteti me BE-në, por edhe për vendet e zgjerimit si Shqipëria. Nëpërmjet këtij mjete mbështetja transferohet drejtpërdrejtë tek thesaret kombëtare të vendeve partnere dhe zbatohet sipas rregullave të tyre kombëtare. Në mënyrë që të menaxhohet kjo mbështetje, vendi partner duhet të ngrejë struktura institucionale të dedikuara dhe të jetë në gjendje ta përthithë atë. Megjithatë, Komisioni Evropian ndjek një proces monitorimi të fortë gjatë zbatimit.

Ky modalitet përdoret në kuadër të qasjes sektoriale që nënkupton një strategji sektoriale të konsoliduar dhe një plan veprimit të kostuar dhe të mirë përcaktuar për zbatimin nga vendi partner në sektorin specifik. Kontratat e mbështetjes buxhetore mund të përdoren për të mbështetur sektorë të ndryshëm, pjesë e dokumenteve të përbashkët strategjikë të BE-së dhe vendeve partnere. Ndërsa përzgjidhen këta sektorë, është e rëndësishme të konsiderohet përafrimi i strategjive të vendit partner me strategjitë zhvillimore

respektive të BE-së. Treguesit e qartë, dhe një qasje e orientuar drejt rezultateve, janë gjithashtu të rëndësishëm për përdorimin e këtij mjete. Përmbushja e treguesve është elementi kryesor për t'u marrë në konsideratë gjatë miratimit të kësteve të ndryshme të disburseimit të dakordësuar midis BE-së dhe vendit partner.

Shqipëria përdor kontratat e mbështetjes buxhetore në kuadër të programeve IPA 2014 dhe IPA 2015, në këta sektorë: (i) menaxhimi i financave publike; (ii) administrata publike; dhe, (iii) punësimi dhe aftësitë. Serbia është vendi tjetër i zgjerimit që po zbaton një kontratë mbështetjeje buxhetore në reformën e administratës publike. Këto kontrata janë në fillim të zbatimit të tyre dhe është e vështirë të analizohet impakti i tyre. Gjithsesi, duke marrë në konsideratë sektorët në të cilët mbështetja buxhetore është përdorur, ne mund të konstatojmë se zbatimi kërkon një administratë publike të përforcuar dhe një sistem menaxhimi publik të qëndrueshëm, përfshirë këtu një situatë të përgjithshme makro-ekonomike të qëndrueshme dhe instrumente të qartë për të siguruar transparencën dhe mbikëqyrjen e buxhetit të vendit partner.

Lexo çështje të tjera të shkurtëra

- I SAPO KRIJUAR: VLERËSIMI I KËSHILLIT KOMBËTAR PËR INTEGRIMIN EVROPIAN, 31 | TETOR | 2016
- PERFORMANCA E GRUPEVE NDËRINSTITUCIONALE TË PUNËS, 15 | DHJETOR | 2016
- MENAXHIMI INDIREKT I FONDEVE TË BE NË SHQIPËRI, 15 | DHJETOR | 2016
- AFTËSITË E PLANIFIKIMIT STRATEGJIK DHE ROLI I EKZEKUTIVIT NË PROCESIN E ANËTARËSIMIT NË BE, 15 | SHKURT | 2017

Hub Monitor