

Forumi i Politikave të Integritimit monitoron nga afër procesin e integritimit në Bashkimin Evropian dhe institucionet e përfshira në të, duke u përqendruar kryesisht në koordinimin ndërinstytucional ndërmjet njësive dhe 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.

MBËSHTETJA BUXHETORE DHE MEKANIZMI I QASJES SEKTORIALE NË SHQIPËRI: MËSIMET TË NXJERA

EU Policy Hub

HYRJE

Mbështetja Buxhetore Sektoriale (MBS), në kuadër të fondeve IPA II, është mekanizëm financiar i Bashkimit Evropian që mbështet vendet partnere në arritjen e rezultateve konkrete dhe zhvillimit të qëndrueshëm. Në këtë dokument politik do të analizohet shkurtimisht zbatimi i MBS, IPA II në Shqipëri prej vitit 2014 dhe përfitimet që ky mekanizëm ka krahasuar me mekanizmin paraardhës. 'Evoluimi' i kuadrit ligjor-institucional në ngritjen dhe zbatimin e qasjes sektoriale mbi të cilin mbështetet ky mekanizëm financimi është po ashtu në fokus të këtij dokumenti dhe, në këtë kuadër, do të analizohen ndryshimet që ka pësuar institucionalizimi i qasjes sektoriale. Edhe pse kanë kaluar rreth 5 vite nga nënshkrimi i Kontratës së parë për Reformën Sektoriale për përfitimin e Mbështetjes Buxhetore, ky punim është një përpjekje për të evidentuar disa mësimet të nxjerra dhe formulimin e rekomandimeve për përmirësimin e mëtejshëm në zbatim të këtij instrumenti dhe maksimizimit të përfitimit prej tij.

Çfarë është Mbështetja Buxhetore?

Mbështetja Buxhetore përfshin '(i) *dialogun me një vend partner (të BE-së) për të*

dakordësuar mbi reformat që mund të përfitojnë mbështetje buxhetore, (ii) vlerësimin e progresit të arritur, (iii) transfertat financiare në llogarinë e thesarit të vendit partner, pasi rezultatet janë arritur, dhe (iv) mbështetje për zhvillimin e kapaciteteve'.

Mbështetja buxhetore aplikohet nga Komisioni Evropian nëpërmjet **tri formave kontraktuale:**

- Kontratat e Objektivave të Zhvillimit të Qëndrueshëm (OZHQ) në mbështetje të politikave kombëtare dhe strategjive përka OZHQ-ve;
- Kontrata të Reformës Sektoriale në mbështetje të reformave sektoriale (*Sector Reform Contracts SCR*);
- Kontratat e Ndërtimit të Shteteve në situatë tranzicioni (*State Building Contracts*).

Sipas të dhënave të raportuara nga Komisioni Evropian, angazhimet në vijimësi të mbështetjes buxhetore të të tri formave kontraktuale, zbatuar në 90 vende apo territore në gjithë botën deri në fund të vitit 2017, ishin të një vlere prej 12.7 miliardë euro. Angazhimet e reja të mbështetjes buxhetore të ndërmarra në vitin 2017 përbënin 1.6 miliardë euro.

Të treja format kontraktuale duhet të përmbushin detyrimisht kushtet si më poshtë:

- Ekzistencën e Politikave Publike dhe reformave sektoriale;
- Ekzistencën e kuadrit makro-ekonomik stabël;
- Menaxhim Financiar Publik;
- Sigurim të transparencës dhe mbikëqyrjes së buxhetit.

Forma e aplikuar në Shqipëri në kuadër të Mbështetjes Buxhetore është nëpërmjet Kontratave për Reformën Sektoriale. Deri në arritjen e nënshkrimit të kontratës, kalohet nëpërmjet një procesi negociimi midis Delegacionit Evropian dhe institucionit/institucioneve që ka/kanë, në kompetencë sektorin objektivat, produktet, targetet dhe indikatorët e të cilit matet progresi. Ky planifikim duhet të referohet në dokumente strategjike ekzistues me qëllim sigurimin e qëndrueshmërisë së planifikimit. Në kontratë përcaktohen të gjitha modalitetet dhe kriteret për përfitimin e mbështetjes buxhetore apo asistencës teknike të përfshirë.

Mbështetja buxhetore përdoret sipas sistemeve të menaxhimit financiar të vendeve përfituese të cilat kanë dhe përgjegjësinë e menaxhimit të këtyre fondeve. Përgjegjësia e Komisionit Evropian është të sigurojë që kushtet e përcaktuara janë plotësuar dhe se burimet transferohen në thesarin e shtetit në përputhje me marrëveshjen. Monitorimi i progresit të objektivave dhe të rezultateve gjithashtu është në fokus jo vetëm të institucioneve përfituese por edhe Komisionit Evropian bazuar në indikatorët dhe targetet e dakordësuar. [Përcaktimi i indikatorëve realistë dhe ngritja e sistemeve institucionale të monitorimit](#) janë kyç në suksesin e programeve të mbështetjes buxhetore.

QASJA SEKTORIALE DHE MBËSHTETJA BUXHETORE NË SHQIPËRI: VËSHTRIM I SHKURTËR

Prioritetet për ndihmën financiare të BE-së për periudhën 2014-2020 për të mbështetur Shqipërinë në rrugën e saj drejt anëtarësimit, përcaktohen në [Indicative Strategy Paper for Albania \(2014-2020\)](#) rishikuar në 3 gusht 2018. Në këtë dokument përkthehen prioritetet politike të përcaktuara në kuadrin e politikës së zgjerimit (enlargement policy framework) duke vlerësuar fushat kyçe për të cilat ndihma financiare është më e dobishme për të përmbushur kriteret e pranimit. Vlera e dedikuar për mbështetje financiare në kuadër të [IPA II 2014-2020 është 649.4 milion euro për sektorët prioritarë](#): demokracia dhe qeverisja, sundimi i ligjit, rritja dhe konkurrueshmëria, mjedisi, transporti, arsimit punësimi dhe politikat sociale, agrikultura dhe zhvillimi rural, bashkëpunimi rajonal dhe territorial.

Një pjesë e madhe e ndërhyrjeve IPA II në Shqipëri janë parashikuar të zbatohen përmes Kontratave për Reformën Sektoriale. Sipas [raportimeve të Komisionit Evropian](#), Mbështetja Buxhetore Sektoriale e IPA II është pranuar pozitivisht nga Qeveria Shqiptare. Aktualisht janë pesë Kontrata të Reformës Sektoriale të nënshkruara në vitin 2014 me Programin e Menaxhimit Financiar. Në vitin 2015 përfitojnë dhe dy sektorë të tjerë, ai i reformës së Administratës Publike dhe i Punësimi dhe Aftësive.

Tabela 1: Kontratat për Reformat Sektoriale Shqipëri

- **Programi i Menaxhimit Financiar (PFM)** (42 milion euro) me qëllim *'sigurimin e një disipline fiskale, menaxhim më të kujdesshëm financiar në mbështetje të shërbimeve publike efektive.'*
- **Programi për Reformën e Administratës Publike** (32 milion euro) me qëllim mbështetjen e qeverisë shqiptare në rritjen e

transparencës, llogaridhënies dhe efektivitetin e administratës publike, me fokus më të madh nevojat e qytetarëve dhe biznesit në funksion të krijimit të një baze solide për zbatimin e acquis të BE-së.

- **Programi i Punësimit dhe Aftësim** (30 milion euro) me qëllim mbështetjen e qeverisë shqiptare në politikën e punësimit dhe zhvillimit të aftësive, për një treg pune më përfshirës dhe efektiv.
- **Programi i Transportit** (24 milion euro), në mbështetje të transportit me fokus rrugët. Mbështet zbatimin e Strategjisë Kombëtare të Transportit 2016-2020, për të kontribuar në një transport efikas të integruar në rajon dhe në rrjetin e BE-së, i cili promovon zhvillimin ekonomik dhe cilësinë e jetës së qytetarëve duke u fokusuar në transportin rrugor.
- **Programi Lufta ndaj Korrupsionit** (10 milion euro) me qëllim zbatimin e strategjisë ndërsektoriale kundër korrupsionit për të përmirësuar parandalimin, represionin dhe rritjen e ndërgjegjësimit ndaj të korrupsionit.

Përmbledhje e përpunuar nga autori.

Qasja Sektoriale: evoluimi 2014-2018

Qasja Sektoriale përcakton mjetet për planifikimin e politikës së integruar publike përmes koordinimit të politikave dhe programeve sektoriale në të gjitha fushat prioritare dhe sektorët me rëndësi të veçantë për vendin. Në këtë kuadër, në vitin 2015, u realizua institucionalizimi i parë i kësaj qasjeje, e ri-organizuar dhe konsoliduar në fund të vitit 2018. Urdhri i Kryeministrit nr.129 datë 21.09.2015 'Për marrjen e masave institucionale dhe operacionale për zbatimin e qasjes sektoriale dhe krijimin e grupeve të menaxhimit të integruar të politikave' institucionalizon për herë të parë qasjen sektoriale në kuadër të Sistemit të Planifikimit të Integruar (SPI) i cili është sistemi kryesor vendimmarrës që përcakton drejtimin strategjik dhe shpërndarjen e burimeve të vendit. U ngrit mekanizmi i Menaxhimit Sektorial të Integruar me synim zhvillimin, zbatimin dhe monitorimin e reformave sektoriale në Shqipëri. Kjo do të realizohej nëpërmjet

hartimit të programeve kombëtare sektoriale dhe krijimit të një listë të vetme të projekteve prioritare për investime strategjike.

Mekanizmi u bazua në ngritjen e katër Grupeve të Menaxhimit të Integruar të Politikave (GMIP) në katër fusha prioritare:

- a. Menaxhimi i Integruar i Ujit;
- b. Punësimi dhe Sektori Social;
- c. Konkurrueshmëria dhe Inovacioni;
- d. Mirëqeverisja dhe Administrimi Publik.

Roli i GMIP-ve referohet edhe në Kontratën për Reformën Sektoriale. Përshembull në Kontratën për Reformën Sektoriale të Punësimit dhe Aftësive specifikohet se *'Funksioni i GMIP-së është të këshillojë, udhëzojë dhe bashkërendojë institucionet e përfshira në këtë sektor ... për të zhvilluar dhe zbatuar Strategjinë Kombëtare për Punësim dhe Aftësim dhe planin e veprimit (duke përfshirë dhe këtë Kontratë për Reformën Sektoriale), sigurojë dakordësi për çështjet kyçe që ndikojnë në sektor...'*.

Afati për ngritjen e GMIP-ve, u caktua data 21 dhjetor 2015. Ministritë e linjës të ngarkuara, respektivisht (ish) Mirëqenia Sociale dhe Rinia, (ish) Zhvillimi Ekonomik, Turizmi, Tregëtia dhe Sipërmarrja dhe (ish) Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike, duhet të ngrinin sekretariatet teknike. Funksionin e GMIP-së së Menaxhimit të Integruar të Ujit do ta kryente Këshilli Kombëtar i Ujit, atashuar pranë Kryeministrit. Duke qenë se Këshilli Kombëtar i Ujit, ishte një instancë e ngritur dhe funksionale, ajo shërbeu si sekretariat teknik i GMIP-së, kjo GMIP ishte ndër më të konsoliduarat. Në tre GMIP-të e tjera, ngritja e sekretariateve teknike me staf të dedikuar, përbëri sfidë më vete.

Të tre ministritë e linjës drejtuese të GMIP-ve iu nënshtruan ndryshimeve organizative duke filluar nga shtatori 2017. Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë shkrihet duke deleguar fushat e

përgjegjesisë në minimalisht tre ministri të tjera. Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes i bashkohet ish-Ministrisë së Financave. Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike shkrihet.

Në këtë realitet të ri të organizimit institucional të Administratës Qendrore, u bë e domosdoshme riorganizimi i GMIP-ve të cilat u kthyen në pothuajse jo-funksionale. Riorganizimi i mekanizmit sektorial të integruar u formalizua në muajin tetor të vitit 2018. Nëpërmjet Urdhrit të Kryeministrit nr. 157, (miratuar në datë 22.10.2018) *'Për marrjen e masave për zbatimin e qasjes së gjerë sektoriale/ndërsektoriale, si dhe ngritjen dhe funksionimin e mekanizmit sektorial/ndërsektorial të integruar'*, riorganizohet dhe konsolidohet mekanizmi i GMIP-ve në mbështetje të marrjes së masave organizative, ndërinstucionale dhe operacionale për zbatimin e qasjes së gjerë sektoriale/ndërsektoriale. Sërish theksohet se ky mekanizëm është në funksion të Sistemit të Planifikimit të Integruar (SPI) si sistemi kryesor që përcakton mjetet dhe mekanizmat për një planifikim të integruar të politikave publike.

Analizë krahasimore: risitë e riorganizimit të Mekanizmit të Qasjes Sektoriale

Në organizimin e ri, GMIP-të synohet të veprojnë në funksion të *qasjes së integruar sektoriale dhe ndërsektoriale në fushat prioritare*. Në këtë drejtim, është shtuar perspektiva ndërsektoriale në ndryshim nga organizimi i parë që theksonte vetëm atë sektoriale. Gjithashtu përveç GMIP-ve, shtohet dhe një formë e re organizimi: Komitetet Drejtuese Sektoriale (KDS) të ndarë në pesë të tillë. KDS-të kanë tagër

më të limituar dhe *synohet të veprojnë brenda sektorëve me rëndësi të veçantë për reformat dhe bashkërendim ndërinstucional*. Ndërkohë që shtohet një GMIP e re në një sektor prioritar siç është Menaxhimi i Integruar i Tokës.

Së dyti, ristrukturohen Grupet ekzistuese të Menaxhimit të Integruar duke ri-dimensionuar përfaqësinë institucionale dhe institucionet përgjegjëse për sigurimin e ecurisë së bashkëveprimit në nivel teknik me partnerët për zhvillim, brenda sektorëve specifikë. Autoriteti më i lartë politik drejtues i një GMIP-je ngarkohet ministri që ka në kompetencë sektorin. Autoriteti më i lartë politik, nën drejtimin e të cilit parashikohet që GMIP-të dhe KDS-të të mblidhen, ngarkohet Zëvendëskryeministri përveç ministrit që mbulon fushën prioritare përkatëse. Në nivel më teknik, grupet tematike të cilat mblidheshin nga Drejtues të nivelit të lartë administrativ, me ristrukturimin autoriteti më i lartë ngarkohen Ministri apo zëvendësministri.

Së treti, risi përbën edhe detajimi i funksioneve specifike që kanë GMIP-të dhe KDS-të në raport me organizimin e vitit 2015. Përbën rëndësi specifike i rolit që ka ky mekanizëm në procesin e përdorimit dhe implementimit të Instrumentit Financiar të Mbështetjes Buxhetore Sektoriale. Në Urdhrin e Kryeministrit 2015, specifikohet se: *'ky mekanizëm synon zhvillimin, zbatimin dhe monitorimin e reformave sektoriale në Shqipëri nëpërmjet hartimit të programeve kombëtare sektoriale dhe krijimit të një liste të vetme të projekteve prioritare për investime strategjike, në përputhje me...procesin e anëtarësimit në BE dhe detyrimet ndërkombëtare të Shqipërisë'*.¹

¹ Urdhër i Kryeministrit nr.129 datë 21.09.2015 *'Për marrjen e masave institucionale dhe operacionale për*

zbatimin e qasjes sektoriale dhe krijimin e grupeve të menaxhimit të integruar të politikave'.

Në Urdhrin e Kryeministrit 2018, specifikohet funksioni kryesor lidhur me mbështetjen financiare të BE-së që i vishet GMIP-ve dhe KDS-ve, duke i ngarkuar me *rolin e Komitetit Sektorial Monitorues për projektet IPA (IPA-sector monitoring committee) duke siguruar raportimin e monitorimit të fondeve IPA sipas sektorëve (Mbështetje buxhetore etj.), në përmbushje të nenit 53 të marrëveshjes*

*kuadër me Bashkimin Evropian dhe në përputhje me metodologjitë përkatëse të zbatueshme për këtë qëllim.*² Gjithashtu janë këto grupe të cilat synohet të sigurojnë përgatitjen paraprake dhe mbështetje në kuadër të procesit të anëtarësimit në BE, si dhe të përmbushjes së angazhimeve për arritjen e objektivave të zhvillimit të qëndrueshëm.

Tabela 2. Përmbledhje e ndryshimeve dhe risive të organizimit të Qasjes Sektoriale

	Qasja Sektoriale 2015	Qasja Sektoriale 2018
Akti nënligjor	Urdhër Kryeministri nr. 129 datë 21.09.2015	Urdhër Kryeministri nr.157, datë 22.10.2018
Perspektiva	Sektoriale	Sektoriale/Ndërsektoriale
Organizimi	Katër Grupe të Menaxhimitt të Integruar	Pesë Grupe të Menaxhimitt të Integruar Pesë Komitete Drejtuese Sektoriale
Autoriteti më i lartë i GMIP-ve	Ministri i sektorit përkatës	Zëvendëskryesministri/Ministri
Autoriteti më i lartë Grupet Tematike	Drejtues të Nivelit të Lartë Administrativ	Ministri/Zëvendësministri
Fushat prioritare dhe Institucionet Drejtuese	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menaxhimi i integruar i ujit, nën Këshillin Kombëtar të Ujit; 2. Punësimi dhe sektori social, nën drejtim të Ministrit të Mirëqeniës Sociale dhe Rinisë; 3. Konkurrueshmëria dhe inovacioni, nën drejtimin e Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes; 4. Mirëqeverisja dhe administrimi publik, nën drejtimin e Ministrit të Inovacionit dhe Administratës Publike 	<ol style="list-style-type: none"> 1. GMIP-Mirëqeverisja dhe administrimi publik, nën drejtimin e Zëvendëskryeministrit; 2. GMIP-Konkurrueshmëria dhe investimet, nën drejtimin e Ministrit të Financave dhe Ekonomisë; 3. GMIP Punësimi dhe Aftësimi, nën drejtimin e Ministrit të Financave dhe Ekonomisë; 4. GMIP- Menaxhimi i Integruar i Tokës, funksion të cilin e kryen Komiteti i reformës së menaxhimit të Integruar të Tokës, nën drejtimin e Ministrit të Drejtësisë 5. GMIP Menaxhimi i Integruar i Ujit, nën drejtimin e Këshillit Kombëtar të Ujit 6. KDS Reforma në Drejtësi, nën drejtimin e Ministrit të Drejtësisë 7. KDS Punët e Brendshme, nën drejtimin e Ministrit të Brendshëm; 8. KDS Menaxhimi i Financave Publike, nën drejtimin e Ministrit të Financave dhe Ekonomisë 9. KDS Mjedisi, Klima dhe Menaxhimi i Mbetjeve, të drejtuar nga Ministri i Turizimit dhe Mjedisit. 10. KDS- Ndërlidhja, të drejtuar nga Ministri i Infrastrukturës dhe Energjisë.
Roli GMIP në Mbështetjen Buxhetore	Pa specifikuar	Kryen rolin e Komitetit Sektorial Monitorues për projektet IPA (IPA-sector monitoring committee)

² Urdhër i Kryeministrit nr. 157, datë 22.10.2018 *‘Për marrjen e masave për zbatimin e qasjes së gjerë sektoriale/ndërsektoriale, si dhe ngritjen dhe*

funksionimin e mekanizmit sektorial/ndërsektorial të integruar’.

MBËSHËTETJA BUXHETORE DHE QASJA SEKTORIALE: PËRFITIME

Në një intervistë zhvilluar nga ekspertët për hartimin e Vlerësimit të Jashtëm të Instrumentit të Para-Anëtarësimit, IPA (2015) në Drejtorinë e Përgjithshme për Fqinjësi dhe Negociatat e Zgjerimit (DG NEAR), pranë Komisionit Evropian, është theksuar se: *'MB ka sjellë një ndryshim të madh në mentalitetin e institucioneve të përfshira në IPA II. Ky është tashmë një efekt i mbështetjes së dhënë. Ka qenë një sfidë e madhe për t'u përgatitur dhe zbatuar, por promovon "ndryshim të thellë" ndryshe nga llojet e tjera të asistencës. Megjithatë, mungesa e kapaciteteve administrative mund ta vendosë MB në rrezik. Qasja sektoriale në Shqipëri është ende duke u kuptuar....Megjithatë, në përgjithësi edhe këtu ka progres.'* Përfitimet e MBS shtrihen jo vetëm në mbështetje të objektivave të sektorëve por edhe ndikimin në kulturën administrative.

'Mbështetja buxhetore financon reformat dhe aktivitetet janë pjesë përbërëse e politikëbërjes, planifikimit, buxhetimit dhe sistemit ekzekutiv të një vendi' Rezultatet e pritshme në kontratat e nënshkruara duhet të jenë shprehje e pritshmërive të politikave/reformave sektoriale prioritare për qeverinë dhe si rrjedhojë ky mekanizëm nxit bashkëpunimin institucional. Institucionet pjesë e mbështetjes buxhetore, kanë 'argument të fortë' për përfitimin nga buxheti i shtetit fonde të mjaftueshme për realizimin e masave të dakordësuara në Kontratat për Reformat Sektoriale. Për këtë arsye, aktivitetet dhe masat e marra, i përkasin një terreni më të qëndrueshëm për financim. Këto angazhime madje mund të kenë madje efekt financiar edhe përtej afateve të mbështetjes buxhetore nga BE. *'Prandaj, është më e lehtë të mirëmbahen rezultatet, duke siguruar përsëmbull*

financimin e vazhdueshëm për mirëmbajtjen e infrastrukturës, pagat e mësimdhënësve ose materialet mësimore.'

Në ndryshim nga ndërhyrjet e mëparshme në kuadër të projekteve IPA I të cilat janë fragmentare, qasja sektoriale krijon mundësinë për impakt më të gjerë në nivel sektori. Indikatorët e dakordësuar mund të vendosen për të arritur rezultate të politikës sektoriale por mund të jenë edhe procese në funksion të përmirësimit të kësaj politike si, përmirësim i kuadrit ligjor/nënligjor. Përsëmbull në Kontratën për Reformën Sektoriale të Punësimit dhe Aftësimit, indikatorët që masin rezultatet e arritura përsa i përket rritjes së pjesëmarrjes në tregun e punës dhe të mundësive për punë për të gjithë janë si (i) norma e punësimit të të rinjve, (ii) hendeku gjinor në punësim, dhe (iii) pjesa e punëkërkuesve të papunë të sistemuar në punë nëpërmjet PNP-ve. Ndërkohë, dy nga 10 indikatorët e dakordësuar janë të fokusuar në përmirësimin e kuadrit legjislativ të sektorit: *zhvillimi i Kornizës Shqiptare të Kualifikimeve dhe Miratimi i Ligjit të rishikuar të Punës dhe i legjisllacionit mbështetës* të cilat synojnë të përmirësojnë politikën sektoriale të punësimit dhe aftësimit.

Një tjetër përfitim i instrumentit të MB është minimizimi i problematikës së kapaciteteve përthithëse të fondeve IPA. Kjo nuk do të thotë që në këtë mekanizëm të ri administrata është e 'zhveshur' nga angazhimi në procese konkurruese për përfitimin e mbështetjes. MB-ja përfitohet në bazë të rezultateve (results-based) dhe jo të veprimeve/aktiviteteve të realizuara. Disbursimi financiar kryhet në bazë të nivelit të realizimit të indikatorëve të dakordësuar dhe marrëveshjes mbi disbursimin e transheve financiare. Në këtë formë, ku shpërblimi është i lidhur

me rezultatin, stimulohet vullneti politik dhe administrativ drejt realizimit të objektivave të përcaktuar.

Shmangia e numrit të lartë të stafeve administrative përgjegjës për procese teknike të dizenjimit/hartimit/ implementimit të ndërhyrjeve në kuadër të fondeve IPA është një përfitim konkret tjetër. Një serë procesesh fragmentare administrative shmangen si përshembull: hartimi i Termave të Referencës për aplikim projektësh, ndjekja e realizimit të aktiviteteve dhe rezultateve të projekteve, raportimi, ndjekja e procedurave të disbursimeve financiare, e të tjera. Në mekanizmin e IPA I, përvec stafit të Drejtorive të Integritimit Evropian dhe Sektorëve të Projekteve IPA të dedikuar, ishte e domosdoshme përfshirja e stafeve gjerësisht edhe nga njësitë e përmbajtjes të cilët furnizonin njësitë e IPA më përmbajtjen e politikave.

Edhe pse staf më i reduktuar është i përfshirë krahasimisht me IPA 1 nevojat janë të një natyre tjetërsi mbështetja e kapaciteteve në nivelin planifikues (përcaktimin e objektivave dhe indikatorëve realistë dhe relevantë) dhe ato monitorues. Në kontratat e deri tanishme ky proces është facilituar nga ekspertë të kontraktuar nga Delegacioni Evropian. Gjithsesi, faza e përcaktimit të indikatorëve është një ushtrim i 'shëndëtshtëm' për administratën shqiptare dhe drejtuesve politikë. Ky ushtrim stimulon planifikimin vizionar por edhe realist në kuadër të reformës sektoriale.

Një proces i rëndësishëm në zbatimin e IPA II është procesi i monitorimit të ecurisë së përgjithshme të politikës apo reformës si dhe të indikatorëve të dakordësuar të cilët janë pjesë e dokumentit strategjik mbi të cilin bazohet politika/reforma e sektorit. Për këtë arsye ngritja e mekanizmave të monitorimit është kyç. Në Kontratat për Reformën Sektoriale, Monitorimi dhe

Vlerësimi përcaktohen qartazi. Në Kontratën e Reformës Sektoriale në Punësim dhe Aftësi, parashikohet: *'Progresi në këtë sektor do të matet dhe monitorohet përmes indikatorëve të ndryshëm të arritjeve (input, proces, output / outcome dhe treguesit e ndikimit). Një vlerësim i përkohshëm i Strategjisë Kombëtare për Punësim dhe Aftësim, për të analizuar rezultatet e arritura, menaxhimi i burimeve dhe cilësia e zbatimit të tij është planifikuar. Do të vlerësojë suksesin e masave të ndërmarra, burimet e investuara dhe shkallën në të cilën janë arritur efektet e pritshme.*

Në vijim të kësaj 'filozofie', në fillim të 2016 u bë funksional sektori i Monitorimit, Jetësimi të Prioriteteve dhe Statistikave pranë ish Ministrisë së Mirëqenies Sociale dhe Rinisë. Kjo njësi kishte përgjegjësi koordinimin e procesit të monitorimit të Strategjisë së Punësimi dhe Aftësive dhe indikatorëve të mbështetjes Buxhetore. Me ristrukturimin e Administratës Qendrore në vitin 2017, njësi homologe u ngritën në disa Ministri të linjës, duke shënjuar progres në lidhje me përforcimin e kuadrit institucional monitorues në administratën qendrore.

Kultura e monitorimit dhe vlerësimi të politikave në administratën shqiptare, duhet të përforcohet. Vendosja përballë detyrimit për të ngritur apo konsoliduar mekanizma monitorimi, ndikon pozitivisht në këtë drejtim. Ndërsa monitorimi i jashtëm i cili realizohet nga Komisioni Evropian, ndikon në rritjen e përgjegjshmërisë dhe transparencës publike. Përgjegjshmëria dhe transparenca stimulohen edhe nga vetë modalitetet e menaxhimit financiar të mbështetjes. *'Financimi i ofruar përmes mbështetjes buxhetore bëhet pjesë e buxhetit të shtetit dhe për këtë arsye i nënshtrohet auditimit të jashtëm dhe kontrollit parlamentar. Pjesëmarrja e shoqërisë civile inkurajohet*

për shembull nëpërmjet mbështetjes për 'buxhetet e qytetarëve' dhe duke inkurajuar qeveritë që të përfshijnë më sistematikisht shoqërinë civile në proceset e hartimit të politikave dhe monitorimit.

Për të përmbyllur, një element tjetër pozitiv i Kontratave për Reformat Sektoriale mund të parashikojnë jo vetëm mbështetje buxhetore për sektorin por edhe asistencë teknike duke synuar rritjen e kapaciteteve të institucioneve përfituese. Më konkretisht, në programin e Menaxhimit Financiar 2 milion euro janë të dedikuara asistencës teknike; në Programin e Punësimit dhe Aftësive, 3 milion euro të dedikuara dhe në Programin e administratës publike, 10 milion euro janë dedikuar mbështetjes plotësuese.

MBËSHTETJA BUXHETORE: SFIDA DHE REKOMANDIME

Lidhja midis strategjive, buxhetit dhe rezultateve është kriter kyç dhe një ushtrim për administratën dhe vendimmarrësit politikë. Përkahshi ndikimit pozitiv që sjell ky proces në lidhje me planifikimin strategjik vizionar por edhe realist dhe i buxhetuar, është i nevojshëm ndërgjegjësimi i mëtejshëm i administratës publike në tërësi dhe vendimmarrësve politikë mbi 'filozofinë' e këtij instrumenti financues. Modaliteti i përfitimit të disbursimit financiar është një ndër elementët kryesorë për t'u theksuar dhe qartësuar. Mbështetja buxhetore nuk alokohet drejtpërdrejt në 'llogarinë' e institucionit/institucioneve përfituese por alokohen në Thesarin e Shtetit të cilin Qeveria e përcakton se ku do t'a alokojë sipas prioriteteve. Pjesëmarrja në një program të MBS duhet të përdoret si 'armë argumentuese' në negociatat për ndarjen e buxhetit të shtetit. Mbështetja Buxhetore 'shpërblen' qeverinë shqiptare për rezultatet që tregojnë në reformat sektoriale në tërësi. Institucionet duhet të

ndërgjegjësohen të planifikojnë dhe parashikojnë kërkesat buxhetore tek Ministria e Financave dhe Ekonomisë për të mbështetur realizimin e targeteve të vendosur në kuadër të Kontratave për Reformat Sektoriale.

Siç theksohet dhe në Raportin e Vlerësimit të Jashtëm të IPA II në vitin 2017, rritja e kapaciteteve të burimeve njerëzore të cilët janë të angazhuar në disa nga fazat kryesore të përcaktimit të indikatorëve është i rëndësishëm. Përcaktimi i indikatorëve të cilët të jenë realistë dhe të shprehin vizionin e arritjeve që synon reforma/politika e sektorit, përbën ende një ushtrim me vështirësi për administratën shqiptare dhe vendimmarrësit. Kjo vërtetohet dhe nga fakti se ende ofrohet mbështetje teknike nga EUD për këtë proces pasi '*kapaciteti për planifikim strategjik dhe realist programimi në Shqipëri ka rezultuar i dobët deri më tani (2017), (dhe si rrjedhojë është kërkuar përkrahja përkatëse.*'

Procesi i monitorimit, kërkon ende mbështetje për rritjen e kapaciteteve dhe sistemeve monitoruese. Pavarësisht ndikimit pozitiv në kulturën e monitorimit në administratën publike që formati i alokimit të fondeve nga MB ka sjellë ngritja e sistemeve të monitorimit të besueshme dhe trajnimit të burimeve njerëzore të ngarkuar me këtë proces është kyç. Ky proces shkon në një linjë me konsolidimin Sistemit të Integruar të Planifikimit dhe ngritjen e sistemeve të monitorimit të strategjive sektoriale dhe ndërsektoriale.

Ndër të tjera, sfidë përbën dhe konsolidimi i mëtejshëm i kuadrit institucional të qasjes sektoriale, më konkretisht funksionimi i GMIP-KDS-ve. Ndërgjegjësimi i institucioneve pjesëmarrëse në GMIP-KDS është i rëndësishëm për të siguruar koordinim dhe bashkëpunim të institucioneve të ndryshme dhe '*për të menduar*

sektorialisht. Ngritja e Sekretariateve Teknike të GMIP-ve dhe KKN-ve, të dedikuara në koordinimin e veprimtarisë së këtyre grupeve është e domosdoshme për të koordinuar dhe siguruar funksionalitetin e tyre.

Asistenca teknike është siguruar edhe për ngritjen dhe bërjen funksional të këtij mekanizmi. Gjithsesi promovimi dhe njohja e administratës në tërësi e rolit të këtyre strukturave është i rëndësishëm. Përfaqësimi institucional nga nëpunës kompetentë të politikave sipas sektorëve dhe ndërgjegjësimi i tyre dhe institucioneve në tërësi mbi rolin e këtij mekanizmi, është po aq i rëndësishëm sa dhe drejtimi eficient i këtyre grupeve.

Përmbyllje

Mbështetja Buxhetore Sektoriale (MBS) në kuadër të fondeve IPA II, është mekanizëm financiar i Bashkimit Evropian i aplikuar në Shqipëri që prej vitit 2014. Ky mekanizëm

është mbështetur nga një proces konsolidimi i kuadrit legal-institucional të mekanizmit ku mbështetet Qasja Sektoriale, e cila qëndron në bazë të 'filozofisë' së MBS. Në 2015 hidhen hapat e parë të institucionalizimit të mekanizmit të qasjes sektoriale dhe në vitin 2018 shënjohet riorganizimi i saj duke e konsoliduar më tej.

Hapi i rëndësishëm është bërë: të filluarit të menduarit sektorialisht nga aktorë të ndryshëm institucionalë. Gjithsesi të tjerë hapa duhen marrë në drejtim të kuptueshmërisë dhe ndërgjegjësimit mbi MBS dhe mekanizmit të qasjes sektoriale. Le të mendojmë se përfitimet nga ky mekanizëm financimi do të vijojnë duke sjellë (qoftë edhe detyrimisht) aktorët institucionalë të sektorëve respektivë në një tavolinë për të 'bashkëpunuar sektorialisht' me qëllim prodhimin e rezultateve të prekshme për qytetarët.



**EU
POLICY
HUB**

Briefs

HUB MONITOR

Kjo iniciativë është realizuar me mbështetjen e **Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë – OSFA**

Mendimet dhe opinionet e shprehura në të i përkasin autorëve dhe nuk përkojnë domosdoshmërisht me qëndrimet e Fondacionit.

