Material i shkurtër:

Kontributi i dldp në hartimin e një reforme politikash për menaxhimin e financave publike në nivel vendor si pjesë e një ligji të ri për financat vendore

### **Hyrje**

Qeveria shqiptare e filloi reformën e decentralizimit në vitin 2014 dhe tani po zbaton Reformën Administrative dhe Territoriale duke organizuar qeverisjen vendore në 61 bashki. Organizimi i ri territorial synon të fuqizojë bashkitë e reja duke rritur aftësinë e tyre për të ofruar shërbime për qytetarët me cilësi të lartë dhe në kohë, dhe duke rritur efikasitetin e menaxhimit të burimeve të qeverisjes vendore. Reforma Administrative dhe Territoriale do të sjellë qeverisje më profesionale në nivel vendor dhe rajonal, ofrim më efikas të shërbimeve, dhe mbledhje më efektive të taksave dhe tarifave nga njësitë e qeverisje vendore, dhe aftësi më të madhe për të promovuar dhe për të inkurajuar zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik vendor.

Strategjia Ndër-sektoriale e Decentralizimit dhe Qeverisjes së Mirë i cila u rishikua vitin e kaluar, duke shprehur gatishmërinë për të rritur rolin dhe përgjegjësitë e qeverive vendore, së bashku me një ligj të ri mbi vetëqeverisjen vendore dhe një formulë të rishkuar të shpërndarjes së granteve të qeverisë, janë ndër instrumentet e tjera më të rëndësishme të politikës dedikuar përmirësimit të funksionimit të nivelit vendor në Shqipëri, përfshirë menaxhimin e financave vendore. Përveç kësaj, funksione të reja i janë ngarkuar qeverisjes vendore që nga fillimi i këtij viti.

Aktualisht, një listë e gjatë aktesh ligjore rregullon financat vendore; megjithatë, korniza ligjore nuk është praktike për përdoruesin. Qeveria e Shqipërisë parashikon masa të reja ligjore për të forcuar financat vendore. Ministria e Financave dhe PLGP/USAID janë aktorët udhëheqës në zbatimin e kësaj iniciative, ndërsa është përgatitur edhe një Plan Veprimi për ta çuar përpara këtë proces, ku dldp është caktuar të mbulojë pjesën e MFP së ligjit. Është parashikuar që një grup ekspertësh do të përgatisë propozimin e reformës, e cila pritet të finalizohet dhe të miratohet nga Parlamenti në vitin 2016.

Decentralizimi dhe Zhvillimi Vendor (www.dldp.al), një program i zbatuar nga Helvetas Swiss Intercooperation (www.hsi.org) dhe financuar nga Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim, i janë përgjigjur pozitivisht një detyre të tillë[[1]](#footnote-1). MFP është një nga fushat thelbësore të punës së dldp që prej vitit 2007. Ka një logjikë që forcimi i financave vendore duhet të jetë hapi i rrudhës i reformës së decentralizimit.

### **Arsyetimi**

Çështjet financiare të qeverisjes vendore nuk janë trajtuar si duhet nga legjislacioni ekzistues shqiptar. Në fakt më shumë se 17 ligje[[2]](#footnote-2) (dhe shumë akte nën-ligjore dhe akte të tjera) përmbajnë dispozita të cilat janë të zbatueshme për financat e nivelit vendor, të tilla si Ligji Organik i Buxhetit (LOB), Ligji për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore (LHQV), etj. Është fakt që MFP në nivelin vendor nuk është vlerësuar në mënyrë të përshtatshme në kornizën ligjore dhe strategjike të vendit.

Problemet MFP në nivel vendor nuk janë një fenomen i ri. Ato ekzistojnë që prej shumë vitesh tashmë, pa marrjen e masave të duhura. Menaxhimi i dobët i financave vendore rezulton në pamjaftueshmëri të shërbimeve për popullsinë vendore. Reforma Administrative dhe Territoriale, e cila reduktoi numrin e njësive të qeverisjes vendore në 61 bashki, ofron mundësi të mira për një menaxhim më profesional të financave vendore.

Siç u konfirmua nga aktorë të ndryshëm të interesit[[3]](#footnote-3), reforma e politikave në nivel vendor duhet të pasohet nga ndryshime strategjike të cilat përfshijnë si anën e të ardhurave (decentralizimi fiskal) ashtu edhe anën e shpenzimeve (të menaxhimit të financave publike).

Rezultatet nga Vlerësimi i Shpejtë i MFP[[4]](#footnote-4), të kryer kohët e fundit nga dldp në tri bashki partnere të dldp, është i bazuar në një numër të indikatorëve PEFA; analiza nxori në pah mangësi të konsiderueshme në menaxhimin e financave vendore. Të paktën pjesërisht, këto mangësi mund të shpjegohet nga mungesa e qartësisë dhe plotësisë së kuadrit ligjor aktual për MFP për të adresuar sic duhet nivelin vendor. Këto gjetje janë konfirmuar edhe nga një sondazh plotësues i kryer në 53 nga 61 bashki në total.

### **Procesi**

Mbështetja e dldp në forcimin e kornizës ligjore dhe strategjike për financat vendore fokusohet në elementet e mëposhtme:

• Vlerësimi i standardeve dhe praktikave të mira ndërkombëtare për kontekstin shqiptar;

• Analizë e kuadrit ligjor aktual për MFP-së për nivelin vendor;

• Vlerësimi i MFP-së në nivel vendor në Shqipëri, bazuar në një grup të indikatorëve PEFA dhe një sondazhi plotësues;

• Përfshirja e ekspertëve nga bashkitë partnere të dldp për të diskutuar gjetjet nga terreni;

• Vleftësimi i imputit për modelin vendor të MFP nga ekspertë nga MF dhe nga bashkitë, si dhe nga ekspertë nga komuniteti i donatorëve me një fokus tek qeverisja;

• Ekspozimi ndaj praktikave të mira rajonale;

• Procesi i konsultimit.

**Nga një model teorik tek një strukturë e Ligjit për Financat Vendore**

Si pikënisje, dldp ka ofruar një model gjithëpërfshirës teorik për një Reformë në Financat Vendore në Shqipëri. Ky model është bazuar në standardet dhe praktikat dhe të qëndrueshme ndërkombëtare. Një përmbledhje e kuadrit rregullator aktual që i referohet aspekteve të MFP-së ka shërbyer për të përpunuar më tej modelin. Për më tepër, ky rishikim ligjor shërbeu për t'iu përgjigjur pyetjeve të mëposhtme:

• Në çfarë mase legjislacioni vendor ekzistues për MFP përputhet me modelin?

• Cilat janë elementet e legjislacionit aktual të cilat mund të pasurojnë modelin?

• Ku janë rastet ku mungon qartësia apo ka kundërthënie në ligjet e lidhura me MFP-në të cilat ndikojnë në nivelin vendor?

• A ka kundërthënie ndërmjet legjislacionit aktual dhe modelit?

• A ka mangësi në ligjet, në kuptimin të mungesës së dispozitave për çështje të cilat konsiderohen si të rëndësishme nga modeli.

Bazuar në sa më sipër, një input i parë u ofrua për palët e interesuara. Në radhë të parë, ky input u prezantua tek Ministria e Financave dhe grupi i ekspertëve lokalë dhe kombëtarë; u mblodhën opinione nga këta ekspertë dhe modeli u përmirësua më tej.

**Tiparet e modelit të MFP të zhvilluar për Shqipërinë**

Modeli i MFP favorizon një legjislacion të plotë dedikuar menaxhimit të financave vendore, nëse është e mundur të shkëputur nga niveli kombëtar. Pasja e një ligji të veçantë për nivelin vendor do të mundësonte më shumë qartësi dhe të siguronte më prakticizëm për përdorim. Paqartësitë aktuale në lidhje me zbatueshmërinë e dispozitave për nivelin vendor nuk do të ekzistonin më. Dispozitat për nivelin vendor, siç sugjerohet nga modeli, janë në përputhje me atë që konsiderohet si praktikë e mirë dhe e qëndrueshme ndërkombëtare.

Ndoshta, niveli kombëtar mund të miratojë procedura më të avancuara për menaxhimin e financave publike sesa ajo që është e përshtatshme për bashkitë e sotme në Shqipëri. Për më tepër, ajo gjithashtu mund të marrë në konsideratë përmirësimin e legjislacionit kombëtar duke reflektuar modelin.

Modeli MFP deklaron objektiva të qarta dhe përgjithësisht të pranuara për menaxhimin e financave vendore; në mënyrë të veçantë, këto janë shpërndarje (alokim) strategjike e burimeve, efikasitet, transparencë, llogaridhënie dhe disiplinë fiskale. Përveç kësaj, modeli përcakton qartë nivelin lokal për të cilën ky model është projektuar; ai i drejtohet bashkive, shërbimeve publike, njësive të pavarura, dhe qarqeve.

Sipas modelit të MFP-së, dy instrumente të reja të planifikimit duhet të përdoret për menaxhimin e financave publike. Këto janë plani strategjik i zhvillimit, siç kërkohet nga ligji mbi vetëqeverisjen vendore dhe ligji për planifikimin e territorit, si dhe një strategji fiskale. Për të gjitha instrumentet e planifikimit dhe raportimit, informacionet të cilat janë të nevojshme janë të përcaktuara qartë.

Modeli i MFP përcakton afate të rëndësishme për procese specifike të buxhetimit, të raportimit dhe të mbikëqyrjes; për më tepër, ai tregon se si të integrohet partneriteti publik-privat në proceset e planifikimit dhe raportimit të MFP-së. Përveç kësaj, modeli sugjeron kufij të qartë të borxhit dhe një seri të indikatorëve kyç financiare për mbikëqyrje më të mirë; ai gjithashtu tregon, se si të rregullojmë më mirë procese kritike të MFP-së, të tilla si rishpërndarjet e (rialokimet) e buxhetit (transfertat), mbartjet, kontrollin e angazhimeve, monitorimin e prapambetjeve, përditësimin e bazës së të dhënave të Burimeve Njerëzore, auditin e jashtëm, përcaktimin e vlerës së aseteve, konsolidimin dhe rimëkëmbjen e bashkive pothuajse të falimentuara.

**Përfitimet e modelit të MFP**

Modeli MFP mundëson më shumë transparencë dhe krahasueshmëri të të ardhurave dhe shpenzimeve vendore në fazën e planifikimit dhe të shpenzimeve, përveç kësaj, ai tregon se si të japim informacion mbi ecurinë e politikës, si dhe për ekspozimin ndaj riskut fiskal, si të sigurojmë buxhetimin strategjik dhe vlerën për para, në veçanti edhe për grupet e pa favorizuara dhe vulnerabil të shoqërisë, si të forcojmë besueshmërinë e buxhetit dhe të garantojmë integritetin e të dhënave në raportin vjetor. Ai kontribuon në ruajtjen e disiplinës fiskale dhe qëndrueshmërinë financiare afatgjatë. Duke forcuar një menaxhim financiar më të kujdesshëm, efektiv dhe të përgjegjshëm të njësive të qeverisjes vendore, modeli i MFP ofron garanci për reformën e decentralizimit dhe mundëson një zhvillim më të mirë të shoqërisë dhe ekonomisë në nivel vendor. Së fundi, ai krijon parakushtet për ta bërë pjesëmarrjen dhe kontrollin demokratik më substancial.

**Falënderime dhe hapat e tjerë**

DLDP dëshiron të falënderojë Ministrinë e Financave (MF) për kontributin me ide të ndryshme në konfirmimin e nevojës për përmirësime të MFP-së, përkatësisht Znj. Mimoza Dhëmbi, Znj. Mimoza Peço, Z. Fran Brahimi, Znj. Elida Fara, programe të ngjashme dhe donatorët të cilët kanë qenë të përfshirë në këtë proces duke vleftësuar produktin e propozuar përkatësisht FMN, STAR/UNDP, PLGP/USAID, ekspertë të pavarur të cilët kanë ndërmarrë diagnozën financiar në nivel vendor, Vasilika Vjero, Lindita Oshafi, Shoqata e Komunave dhe përfaqësuesit e NJQV-ve të Durrësit, Shkodrës dhe Lezhës, si dhe ekspertë nga 53 NJQV-ve që kanë kontribuar me idetë e tyre cilësore përmes studimit të facilituar nga MF falë mbështetjes së Sekretarit të Përgjithshëm, Znj. Gelardina Prodani.

Modeli i zhvilluar i MFP do të konsolidohen si pjesë e Dokumentit të Politikave për një ligj të ri për financat vendore, e cili do të përgatitet nga PLGP/USAID. Ndërkohë, dldp do të angazhohet gjatë muajit Maj 2016 në një proces të gjerë konsultimi me njësitë e qeverisjes vendore, aktorët e zhvillimit dhe Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore në koordinim të ngushtë me Ministrinë e Financave, për ta përmirësuar atë më tej, duke reflektuar komentet dhe opinionet e të gjithë aktorëve të përfshirë dhe grupeve të interesit.

Tiranë,

26 prill 2016

1. Shtojca 1 paraqet modelin e MFP si pjesë e ligjit të ri për financat vendore [↑](#footnote-ref-1)
2. Një analizim më i plotë, gjendet në Shtojcën 2 “Ligji për financat vendore dhe konteksti i legjislacioni aktual” [↑](#footnote-ref-2)
3. Shih Shtojcën 3 “Raporti i takimit të aktorëve të shumtë të interesit për ligjin e ri për financat vendore”, Shkurt 2016 [↑](#footnote-ref-3)
4. Gjetjet paraprake janë ndarë në Shtojcën 4. Raportet përfundimtare janë duke u redaktuar dhe do të ndahen së shpejti. [↑](#footnote-ref-4)