



Financuar nga
Bashkimi Evropian

EU4MUNICIPALITIES



MENAXHIMI I FONDEVE TË BASHKIMIT EVROPIAN NË BUXHETIN VENDOR

Përvoja e “BE për Bashkitë”

Qershor 2024

MENAXHIMI I FONDEVE TË BASHKIMIT EVROPIAN NË BUXHETIN VENDOR

Përvoja e “BE për Bashkitë”

Përgatiti:

Marinel Frroku

Autori falënderon veçanërisht Prof. Assoc. Dr. Fran Brahimi, Drejtor i Financave Vendore në Ministrinë e Financave dhe ekipin e projektit “BE për Bashkitë”: Elton Stafa, Endrit Dajçi dhe Entela Pinguli për udhëzimet, kontributin dhe rishikimin e këtij studimi.

Kontakti i “BE për Bashkitë”:

Elton Stafa

Drejtor i Projektit “BE për Bashkitë”
stafa@nalas.eu

Adresa e “BE për Bashkitë”:

EU4Municipalities Project

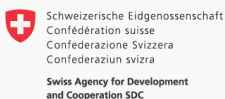
Rruga Ukraina e Lirë, Pallati Tekno-Projekt,
H.1, K.4, Ap.3/1, Tiranë.
www.eu4municipalities.al

Projekti “BE për Bashkitë” zbatohet nga NALAS, Rrjeti i Shoqatave të Autoriteteve Lokale në Evropën Juglindore në bashkëpunim me Shoqatën për Autonomi Vendore, dhe partnerët vendorë EcoPartners for Sustainable Development dhe Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit. NALAS mbështetet institucionalisht nga Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC).

Zbatuar nga:



NALAS mbështetet nga:



Në bashkëpunim me:



Ky publikim është prodhuar me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e tij është përgjegjësi e vetme e autorit dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Bashkimit Evropian apo Delegacionit të Bashkimit Evropian në Shqipëri.

Përmbajtja

Lista e Shkurtimeve	4
Falënderime	5
Hyrje	6
Menaxhimi i fondeve të BE-së në buxhetin vendor	9
Sfidat e menaxhimit të fondeve të BE-së në buxhetin vendor – Rasti i “BE për Bashkitë”	11
Kadri ligjor dhe nënligjor për financimet e huaja	13
Procesi i menaxhimit të financimeve të huaja në buxhetin vendor	14
Prokurimet publike me fonde të donatorëve	15
Raste studimore të menaxhimit të fondeve të BE-së në buxhetin vendor	18
Bashkia Përmet	18
Bashkia Fushë-Arrëz	19
Bashkia Mat	19
Bashkia Berat	20
Kadri institucional për mbështetjen e bashkive: përvoja nga vendet e rajonit	21
Bullgaria – Fondi për Autoritetet dhe Qeverisjen Vendore	21
Mali i Zi – Fondi për Parafinancimin dhe Hapja e Llogarive	23
Maqedonia e Veriut – Përrjashtimi nga Tatimi mbi Vlerën e Shtuar.....	25
Kosova - Hapja e llogarive bankare	26
Përfundime dhe Rekomandime	27

Lista e Shkurtimeve

AMVV	Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore
APP	Agjencia e Prokurimit Publik
BE	Bashkimi Evropian
BE për Bashkitë	Projekti i financuar nga BE-ja “BE për Bashkitë” (EU4Municipalities)
CFCU	Central Finance and Contracting Unit
Co-PLAN	Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit
EcoPartners	EcoPartners for Sustainable Development
EU	European Union
FIF	Formati i Identifikimit Financiar
FLAG	Fondi për Autoritetet dhe Qeverisjen Lokale
IPA	"Instrumenti për Asistencën e Para-Anëtarësimit
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
KQZ	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
MF	Ministria e Financave
NALAS	Rrjeti i Shoqatave të Autoriteteve Lokale në Evropën Juglindore Network of Associations of Local Autonomy of South-East Europe
SASPAC	Agjencia Shtetërore për Programimin dhe Koordinimin e Ndihmës

Falënderime

Projekti “BE për Bashkitë” falënderon bashkitë partnere të projektit për kontributin e tyre në zhvillimin e këtij studimi, ndarjen e përvojës dhe mësimëve të tyre, si dhe në vleftësimin e gjetjeve dhe rekomandimeve për përmirësimin e kuadrit rregullator dhe praktikave për menaxhimin e financimeve nga donatorët nëpërmjet buxhetit të bashkisë.

Po ashtu i shprehim mirënjohjen tonë të thellë z. Fran Brahimi, Drejtor i Financave Vendore në Ministrinë e Financave, z. Ermal Elezi, Drejtor i Përgjithshëm i Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore (AMVV) dhe z. Bleron Menzelxhiu, Këshilltar i Ministrit të Shtetit për Pushtetin Vendor, për bashkëpunimin, mbështetjen dhe inkurajimin për të analizuar dhe përmbledhur sfidat, përvojën dhe mësimet nga zbatimi i granteve në kuadër të Projektit “BE për Bashkitë”, si një fazë e domosdoshme për përmirësimin e kuadrit rregullator dhe institucional. Mbështetja e tyre tregon për nivelin e lartë të prioritizimit të përmirësimit të kuadrit institucional dhe rregullator për të ndihmuar bashkitë në zbatimin e projekteve të financuar nga BE dhe donatorë të tjerë.

Ky studim nuk do të ishte i mundur pa bashkëpunimin dhe mbështetjen e Shoqatës për Autonomi Vendore (SHAV), e cila luan një rol thelbësor në zbatimin e Projektit “BE për Bashkitë” dhe në lehtësimin e dialogut ndërqeveritar për çështjet e qeverisjes vendore.

Projekti falënderon, gjithashtu, kolegët nga shoqatat anëtare të NALAS në Evropën Juglindore, të cilat ndanë praktikën e mira në krijimin e instrumenteve dhe procedurave për të mbështetur bashkitë me fonde për parafinancimin, bashkëfinancimin dhe kostot e TVSH-së.

Hyrje

Roli i qeverisjes vendore në procesin e integritimit evropian. Bashkitë kanë një rol të rëndësishëm në procesin e anëtarësimit në BE. Deri në 70% të *Acquis Communautaire* (kuadri ligjor i BE-së) zbatohet në nivel vendor. Kuadri ligjor i ri shqiptar, i cili pritet të harmonizohet me *Acquis*, kërkon angazhimin e bashkive për një zbatim efektiv. Bashkimi Evropian është një partner kryesor për zhvillimin e Shqipërisë jo vetëm në nivel qendror por edhe vendor.

Projekti “BE për Bashkitë”. Nëpërmjet projektit “BE për Bashkitë” (EU4Municipalities), Delegacioni i Bashkimit Evropian në Shqipëri, për herë të parë, ka ofruar asistencë financiare multi-sektoriale posaçërisht për bashkitë. Ky projekt vendos bashkitë në qendër të veprimit për përmirësimin e infrastrukturës dhe shërbimeve si dhe për përmirësimin e kushteve socio-ekonomike të komuniteteve vendore. Përmes 19 granteve që luhateshin nga €50.000 deri në €200.000 me vlerë totale rreth €1.7 milion, “BE për Bashkitë” ka mbështetur rehabilitimin e 23 ndërtesave publike dhe përmirësimin e 68 shërbimeve vendore, duke i shërbyer drejtpërdrejtë mbi 49.000 qytetarëve, prej të cilëve mbi 32.000 janë të rinj. Deri në 70% e granteve të “BE për Bashkitë” janë dedikuar për investime në fushat e zhvillimit ekonomik vendor, infrastrukturës dhe shërbimeve publike, inovacionit, fuqizimit të rinisë, mbrojtjes së mjedisit si dhe përmirësimit të cilësisë së arsimit, kujdesit social, shëndetit, sportit dhe kulturës.

Bashkitë, BE-ja dhe modernizimi i shërbimeve. Për NALAS, Rrjeti i Shoqatave të Autoriteteve Lokale në Evropën Juglindore, “BE për Bashkitë” është një model i suksesshëm i bashkëpunimit ndërmjet BE-së, qeverisë dhe shoqatave përfaqësuese të bashkive. Modeli i “BE për Bashkitë”, edhe pse në një shkallë të vogël, lejon që bashkitë në Shqipëri të luajnë rolin e homologeve të tyre në vendet anëtare të BE-së, të cilat nëpërmjet fondeve të BE-së kanë mundur të modernizojnë infrastrukturën dhe shërbimet publike duke përmirësuar jetën e qytetarëve të tyre. Në këtë mënyrë, qytetarët në Shqipëri, edhe pse në një shkallë më të vogël, mund të shohin se si BE-ja mund të ndikojë drejtpërdrejt në jetët e tyre.

Rritja e mbështetjes nga BE. Sipas statistikave të Ministrisë së Financave, gjatë vitit 2023, bashkitë kanë shpenzuar rreth 1 miliard lekë (10 milion Euro) të financuara nga BE për projekte. Pas suksesit të zbatimit të fazës së parë të “BE për Bashkitë”, Bashkimi Evropian vendosi të rrisë mbështetjen e drejtpërdrejtë të bashkive dhe komuniteteve vendore, nëpërmjet granteve për përmirësimin e infrastrukturës dhe shërbimeve vendore. Mbështetja në formatin e “BE për Bashkitë” do të vazhdojë dhe nga një fond prej rreth 1.7 milion Euro. BE-ja parashikon një fond prej 10 milion Euro për fazën në vijim.

Njëkohësisht, bashkitë shqiptarë vazhdojnë të përfitojnë financime nga thirrjet e ndryshme të ofruara nga BE-ja, si për shembull programet e bashkëpunimit ndërkufitar.

Qëllimi i këtij studimi. “BE për Bashkitë” evidenton se, përveç çështjes së kapaciteteve, sfida kryesore e bashkive në zbatimin e projekteve të financuara nga donatorët lidhet me kuadrin rregullator dhe praktikat individuale të bashkive për menaxhimin e asistencës financiare nga BE-ja, pas nënshkrimit të kontratës së grantit. Kuadri rregullator i paplotë dhe mungesa e praktikave të qarta dhe unifikuara kanë çuar në vonesa **të mëdha në zbatimin e projekteve**. Qëllimi i studimit është të analizojë në mënyrë të strukturuar sfidat e bashkive dhe të ofrojë rekomandime për përmirësimin e kuadrit rregullator dhe institucional për procedurat për buxhetimin, hapjen e llogarive bankare për projektet, dhe prokurimin publik me fonde të BE-së. Gjithashtu, duke u nisur nga praktikat e mira të rajonit, nëpërmjet këtij studimi, NALAS, paraqet modele dhe rekomandime për instrumentet e domosdoshëm për të ndihmuar bashkitë në absorbimin dhe menaxhimin e asistencës financiare të BE-së nëpërmjet fondeve për parafinancimin, bashkë-financimin dhe mbulimin e kostove të TVSH-së.

Investimi në rritjen e kapaciteteve. Mungesa e kapaciteteve institucionale është sfida kryesore e bashkive në zbatimin e projekteve. Është shumë e rëndësishme që bashkitë në Shqipëri të vazhdojnë të investojnë për përfundimin e kapaciteteve njerëzore dhe strukturave institucionale për përthithjen dhe menaxhimin e fondeve të BE-së. Njësitë vendore të integritit evropian një rol të rëndësishëm në këtë drejtim. Megjithatë, duhet që bashkitë të rrisin kapacitetet institucionale dhe kjo kërkon një qasje gjithëpërfshirëse brenda bashkisë. Në rastin e granteve të “BE për Bashkitë” është evidentuar se ka shumë hapësirë për përmirësim në koordinimin dhe bashkëpunimin ndërmjet departamenteve të ndryshme të bashkive, sidomos më ndërmjet drejtorive të funksioneve sektoriale, financës dhe buxhetit, prokurimeve dhe njësive vendore të integritit evropian. Në të njëjtën mënyrë, Ministria e Financave duhet të rrisë përpjekjet e saj për rritjen e kapaciteteve të bashkive në menaxhimin e asistencës financiare të BE-së dhe donatorëve të tjerë, pasi vonesat kryesore në zbatimin e projekteve lidhen më së shumti me vonesat e bashkive për të filluar menaxhimin financiar.

Procedurat për hapjen e llogarive bankare. Përvoja e “BE për Bashkitë” ka treguar se bashkitë kanë hasur vonesa të shumta në fillimin dhe zbatimin e projekteve, megjithëse NALAS përdori një qasje shumë fleksibël për nënshkrimin e kontratave të granteve, para hapjes së llogarive bankare nga ana e bashkive. Përgjithësisht, procedurat e hapjes së llogarive bankare kanë zgjatur nga 3 deri në 6 muaj si pasojë e proceduarve të gjata administrative por edhe kapaciteteve të pamjaftueshme në nivel vendor për të ndjekur hapat në mënyrë proaktive. Transferimi i fondeve nga donatori tek Banka e Shqipërisë dhe nga kjo e fundit tek Banka e Nivelit të Dytë, gjithashtu kanë marrë nga 1 - 2 muaj.

Kuadri rregulator dhe kapacitetet për buxhetimin kur bashkitë përfitojnë grante nga BE. Procedurat e ndjekura nga bashkitë për të përfshirë në buxhetet e tyre grantin (kontributin nga BE), bashkëfinancimin dhe kostot e TVSH-së, ndryshojnë nga bashkia në bashki. Këto vendime kanë implikime shumë të serioze në zbatimin efektiv të projekteve, pasi nënkuptojnë vonesa të panevojshme. Në shumicën e rasteve, nisur nga argumenti i sigurisë financiare, bashkitë kanë pritur që granti nga donatori të transferohej njëherë në llogarinë bankare të projektit në bankën e nivelit të dytë. Vetëm pas këtij hapi ato kanë modifikuar buxhetet e tyre për të përfshirë grantin nga donatori dhe më pas kanë vazhduar me nisjen e procedurave të prokurimit. Kuadri rregulator nuk është shumë i qartë dhe praktikatat e ndjekura nga bashkitë nuk janë uniforme. Është e nevojshme të qartësohet kuadri rregulator dhe që bashkitë, degët e thesarit por edhe përfaqësuesit e Kontrollit të Lartë të Shtetit të trajnohen për të pasur një interpretim uniform të rregullave.

Përvoja e vendeve të rajonit. Përvoja e anëtarëve të NALAS në shtetet anëtare të BE-së dhe ato candidate për anëtarësim tregojnë se ky është momenti kur qeveria, bashkitë dhe shoqata e tyre duhet të investojnë në krijimin e një kuadri institucional dhe rregulator që nga njëra anë lehtëson kontributin e bashkive në procesin e anëtarësimit në BE në nivel politik dhe nga ana tjetër u bën të mundur bashkive që të mund të përfitojnë nga asistenca financiare e BE-së për përmirësimin e infrastrukturës dhe shërbimeve. Bullgaria, Mali i Zi, Kosova dhe Maqedonia e Veriut ofrojnë shembuj shumë të mirë se si mund të krijohet një mjedis më i favorshëm për bashkitë për të përfituar asistencën financiare nga BE. Bullgaria dhe Mali i Zi kanë krijuar instrumente të veçanta që mbështesin bashkitë me financime për të mbuluar kostot e parafinancimit, bashkëfinancimit dhe TVSH-së. Këto instrumente janë tashmë pjesë e përhershme e sistemeve kombëtare të financimit të qeverisjes vendore. Në të njëjtën mënyrë, Mali i Zi, Kosova dhe Maqedonia e Veriut ofrojnë procedura shumë të lehtësuara për hapjen e llogarive bankare për projektet që financohen nga BE, ku llogaritë në bankat e nivelit të dytë, hapen për çështje ditësh apo javësh, si nën-llogari të llogarisë së unifikuar të thesarit, të dedikuara për projektin specifik. Në të njëjtën mënyrë, Maqedonia e Veriut ofron një përvojë të drejtpërdrejtë për procedurat e përjashtimit në burim të detyrimit për TVSH-në për projektet e financuara nga BE.

Menaxhimi i fondeve të BE-së në buxhetin vendor

Financimet e huaja përbëjnë një pjesë të rëndësishme të buxheteve të bashkive në Shqipëri. Vetëm në vitin 2023 shpenzimet vendore me financim të huaj regjistruan 1 miliard lekë (afërsisht 10 milion euro). Për bashkitë individuale, grantet nga BE dhe donatorë të tjerë janë tepër të rëndësishme. Për vitin 2022, rezulton se financimet e huaja mund të mbulojnë deri në 40% të shpenzimeve vendore për investime kapitale. Janë rreth 10 bashki në të cilat në vitin 2022 shpenzimet nga financimet e huaja përbëjnë 5-10% të investimeve, ndërkohë që në 13 bashki të tjera financimet nga donatorët mbulojnë 20-40% të investimeve.

BE për Bashkitë ka mbështetur 19 bashki në Shqipëri me grante nga 50.000 deri në 200.000 Euro, duke arritur në total 1.7 milionë euro. Që nga muaji korrik 2022, “BE për Bashkitë” ka punuar ngushtësisht me 19 bashki partnere në zbatimin e projekteve të tyre. Në monitorimin e zbatimit



të këtyre kontratave të granteve Projekti “BE për Bashkitë” ka evidentuar një sërë problematikash me të cilat përballen bashkitë në menaxhimin dhe zbatimin e financimeve nga BE. Këto problematika kanë sjellë vonesa të konsiderueshme në zbatimin e projekteve deri në kufijtë e shqyrtimit të mundësisë për ndërprerjen e financimit të këtyre projekteve.

“BE për Bashkitë” është një rast i menaxhimit indirekt të asistencës financiare të Bashkimit Evropian, ku një entitet tjetër, i ndryshëm nga BE, shërben si autoritet kontraktor. Në rastin e “BE për Bashkitë”, NALAS, Rrjeti i Shoqatave të Autoriteteve Lokale në Evropën Juglindore, si koordinatori i konsorciumit që zbaton projektin, ka shërbyer si autoriteti kontraktor për bashkitë për asistencën financiare të Bashkimit Evropian. Si rregull, në mënyrë që donatori (autoriteti kontraktor) të nënshkruajë kontratën, duhet që bashkitë të dërgojnë një dokument të quajtur ‘Formati i Identifikimit Financiar’ (Financial Identification Form), i cili duhet të përmbajë edhe llogarinë bankare të bashkisë që do të shërbejë si llogari bankare për projektin e financuar nga donatori. Duke parashikuar vonesat e mundshme në hapjen e llogarive nga ana e bashkive, NALAS,

së bashku me Shoqatën për Autonomi Vendore dhe partnerët e tjerë të konsorciumit, zgjodhën një qasje shumë më fleksibël, që i lejonte bashkitë të nënshkruanin marrëveshjen e financimit përpara se ato të hapnin llogaritë bankare të projekteve. Kjo zgjidhje pritej se do të lehtësonte procesin e zbatimit të projekteve nga ana e bashkive.

Me gjithë qasjen fleksibël, bashkitë partnere të “BE për Bashkitë” hasën shumë sfida në fillimin e zbatimit të projekteve të tyre. Këto sfida lidhen drejtpërsëdrejti me kuadrin rregullator dhe praktikat individuale të bashkive për menaxhimin e asistencës financiare nga BE, pas nënshkrimit të kontratës së grantit. Kuadri rregullator i paplotë dhe mungesa e praktikave të qarta dhe unifikuara kanë çuar në vonesa prej 4-16 muaj në fillimin e zbatimit të projekteve. Sfidat që janë evidentuar duket që shkojnë përtej madhësisë apo përvojës së bashkive në zbatimin e asistencës financiare. Përgjithësisht procesi i hapjes së llogarive bankare ka zgjatur nga 3-6 muaj, ndërkohë që transferimi i fondeve në llogarinë e dedikuar të projektit ka kërkuar 1-2 dy muaj të tjerë. Mbivendosja e procesit të zgjedhjeve vendore në maj 2023 bëri që shumë nga aktivitetet e parashikuara në projektet e bashkive të ndalen dhe të shtyhen në kohë.

Midis majit 2023 - shkurtit 2024, NALAS, si autoriteti kontraktor i “BE për Bashkitë” ka shqyrtuar 57 kërkesa për ndryshime kontraktuale nga 19 bashkitë përfituese.

Mesatarisht, në këtë periudhë prej 10 muajsh, secila nga bashkitë përfituese ka kërkuar tre herë ndryshime të kohëzgjatjes dhe buxhetit të projektit. Kjo tendencë nuk duket të ketë lidhje me madhësinë e bashkisë apo me përvojën e tyre në zbatimin e projekteve të financuara nga Bashkimi Evropian. Të 19 bashkitë partnere kërkuan nga 1 deri në 5 herë ndryshimin e kohëzgjatjes së zbatimit të projektit të tyre, duke shtyrë afatet kontraktuale me 1 deri në 16 muaj në raport me kohëzgjatjen e kontratave fillestare. Bashkitë përfituese të granteve nga 100.000-200.000 Euro, me një kohëzgjatje fillestare të kontratave prej 12-13 muajsh patën nevojë për 16-22 muaj për përfundimin e projekteve të tyre. Në të njëjtën kohë, bashkitë përfituese të granteve deri në 50.000 Euro, me kohëzgjatje fillestare të kontratave 7-9 muaj, patën nevojë për rreth 10-14 muaj për përfundimin e projekteve.

NALAS në bashkëpunim me Shoqatën për Autonomi Vendore dhe partnerët e tjerë të projektit i ka adresuar këto kërkesa rast pas rasti me objektivin final për të mundësuar që bashkitë dhe komunitetet vendore të mund të përfitojnë nga asistenca financiare e BE-së. Kjo qasje fleksibël ka bërë të mundur që pavarësisht vështirësive dhe sfidave, bashkitë të mund të thithin mesatarisht 95% të asistencës financiare të dhënë nga “BE për Bashkitë”, duke treguar kështu që me mbështetjen dhe qasjen e duhur bashkitë mund të përthithin dhe menaxhojnë me efektivitet financimet nga donatorët.

Sfidat e menaxhimit të fondeve të BE-së në buxhetin vendor – Rasti i “BE për Bashkitë”

Përvoja e “BE për Bashkitë” tregon se bashkitë në Shqipëri përballen me sfida të ndryshme gjatë zbatimit të projekteve të financuara nga Bashkimi Evropian dhe donatorë të tjerë. Këto sfida mund të kategorizohen si më poshtë:

- 1. Kapacitetet institucionale të bashkive:** Ndërkohë që njësitë vendore të integritit evropian tregojnë kapacitete në rritje për zbatimin e projekteve, sërish, evidentohen një sërë rastesh kur kapacitetet institucionale për zbatimin e granteve janë të dobëta. Koordinimi ndërmjet drejtorive funksionale, buxhetit dhe financës, prokurimeve dhe shërbimeve vendore mbetet i pamjaftueshëm dhe i vështirë. Njohja e procedurave të granteve mbetet e pamjaftueshme, pavarësisht mundësive të ofruara për trajnime. Për shembull, pjesa dërrmuese e kërkesave për shtyrjen e kohëzgjatjes së zbatimit të kontratave është bërë në ditët e fundit të kontratës paraprake, ndërkohë që rregullat e përgjithshme të BE-së kërkojnë që kërkesa për shtyrje të afatit të dërgohet të paktën një muaj përpara.
- 2. Procesi i hapjes së llogarive bankare:** Procesi i hapjes së llogarive bankare për projektet fillimisht në Bankën e Shqipërisë dhe më pas në bankat e nivelit të dytë ka qenë shumë i ngadaltë. Mesatarisht bashkitë partnere të “BE për Bashkitë” kanë shpenzuar 3-6 muaj për hapjen e llogarive bankare. Ndërkohë, procesi i transferimit të fondeve nga donatori në Bankën e Shqipërisë dhe më pas nga Banka e Shqipërisë në një Bankë të Nivelit të Dytë kërkoj nga 1 deri në 2 muaj të tjerë shtesë.
- 3. Detyrimi për hapjen e llogarive bankare:** ekziston një keqkuptim i përgjithshëm që hapja e një llogarie bankare në një bankë të nivelit të dytë për zbatimin e projekteve është një kërkesë nga ana e BE-së. Ndërkohë, analiza e kryer nga Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor konfirmon që nuk ka asnjë detyrim të tillë nga ana e BE-së. Kështu, grantet mund të transferohen në Llogarinë e Unifikuar të Thesarit, sipas një strukture të dedikuar për projektin specifik. Gjithsesi, interpretimi që granti duhet të menaxhohet nëpërmjet një llogarie në një bankë të nivelit të dytë solli vonesa që mund të ishin shmangur.
- 4. Kuadri rregullator për buxhetimin kur bashkitë përfitojnë grante nga BE:** Si rregull, pas lidhjes së kontratës së grantit, bashkitë mund dhe duhet të ndryshojnë buxhetin e tyre për të përfshirë grantin, bashkëfinancimin dhe kostot e TVSH-së. E drejta për grantin dhe detyrimi për bashkëfinancimin dhe TVSH-në burojnë nga kontrata e grantit dhe fillojnë efektet e tyre me fillimin e zbatimit të kontratës. Megjithatë, kuadri rregullator nuk përmban shumë udhëzime se kur dhe si bashkitë mund dhe duhet të

ndryshojnë buxhetin e tyre kur përfitojnë një grant nga BE apo donatorë të tjerë. Në këtë kontekst, bashkitë dhe degët e thesarit të Ministrisë së Financave kanë zhvilluar interpretimet e tyre individuale për këto çështje.

5. Përfshirja e grantit, bashkëfinancimit dhe kostos së TVSH-së në Buxhetin e Bashkisë:

“BE për Bashkitë” ka evidentuar praktika të ndryshme nga ana e bashkive në përfshirjen e grantit të BE-së, bashkëfinancimit dhe kostos së TVSH-së në buxhetin e bashkisë. Në disa raste këto janë përfshirë në buxhetin e bashkisë menjëherë pas lidhjes së kontratës, ndërkohë në shumicën e rasteve janë përfshirë në kohë të ndryshme me vendime të ndryshme të këshillit bashkiak, edhe pse pjesë e të njëjtit projekt. Në të paktën një rast, kontributi nga BE nuk është përfshirë fare në buxhetin e bashkisë. Nën shqetësimin e sigurisë financiare, bashkitë kanë pritur që granti nga BE të transferohej njëherë në llogarinë bankare të projektit në bankën e nivelit të dytë para se ato të përfshinin në buxhetin e bashkisë kontributin e BE-së. Ndërkohë bashkëfinancimi dhe TVSH-ja janë përfshirë në buxhet, kryesisht kur janë paguar nga ana e Agjencisë Shtetërore për Programimin dhe Koordinimin e Ndihmës (SASPAC). Këto vendime kanë implikime shumë të mëdha në zbatimin efikas të projekteve, pasi minimalisht nënkuptojnë vonesa të panevojshme.

6. Konfuzion midis planit të buxhetit dhe disponibiliteteve financiare:

Përgjithësisht ka një konfuzion ndërmjet specialistëve të bashkive të planit të buxhetit dhe të likuiditeteve financiare. Buxheti është një plan i të gjitha burimeve të financimit të bashkisë, përfshirë grantet nga donatorët. Ndërkohë, likuiditetet janë fondet e disponueshme në një moment të caktuar. Në këtë këndvështrim, granti nga BE, mund dhe duhet të konsiderohet si burim financimi për bashkinë që në momentin e ratifikimit të marrëveshjes së financimit (kontratës së grantit) nga ana e Këshillit Bashkiak. Sipas kuadrit ligjor në fuqi, ky hap mund dhe duhet të ndërmerret menjëherë pas nënshkrimit të marrëveshjes dhe jo kur fondet nga donatori bëhen të disponueshme në llogarinë bankare të projektit.

7. Ndërlidhja midis buxhetit dhe prokurimeve:

Si rregull, me nënshkrimin e një marrëveshje financimi (kontratë granti), bashkia mund dhe duhet ta përfshijë grantin buxhetin e saj. Me ndryshimin e buxhetit, bashkia mund dhe duhet të ndryshojë edhe planin/regjistrin e prokurimeve në mënyrë që të përfshijë proceset e prokurimit që parashikohen në kontratën e grantit. Në rastin e “BE për Bashkitë”, konfuzioni i ndërlidhjes së planit të buxhetit dhe planit të thesarit (likuiditeteve) është përkthyer në vonesa shumë të mëdha për nisjen e prokurimeve sipas legjislacionit shqiptar. Kjo pasi në 17 nga 19 kontratat e “BE për Bashkitë”, bashkitë priten që fondet të tranferohen në llogaritë bankare në bankat e nivelit të dytë për të modifikuar buxhetin e bashkisë dhe më pas të nisnin procedurat e prokurimeve. Ndërkohë, kuadri ligjor kërkon që për çdo proces prokurimi, bashkitë të përcaktojnë burimin e financimit,

ndërkohë që disponibilitetet faktike financiare duhet të jenë gjendje në momentin e kryerjes së pagesave, jo fillimit të procedurave të prokurimit.

- 8. Prokurimet dhe fushatat zgjedhore:** Rëndom janë keqkuptuar rregullat për procedurat e prokurimit publik dhe organizimit të aktiviteteve të projektit në periudhën zgjedhore. Bashkitë ndaluan organizimin e aktiviteteve gjatë periudhës zgjedhore, edhe pse aktivitetet ishin pjesë e projektit dhe buxhetit të bashkisë. Në të njëjtën mënyrë, bashkitë shmangën nisjen e procedurave të prokurimit për periudhën zgjedhore, nën besimin se këto nuk lejohen nga Kodi Zgjedhor. Ndërkaq, në zgjedhjet e majit 2023 nuk ekzistonte asnjë kufizim nga ana e Agjencisë së Prokurimeve Publike për shpalljen e procedurave të reja të prokurimit, për sa kohë që kontrata e grantit dhe aktivitetet e financuara nga granti ishin përfshirë më herët në buxhetin e bashkisë.
- 9. Mbështetja nga SASPAC:** Pavarësisht mbështetjes nga SASPAC për bashkë-financimin dhe kostot e TVSH-së bashkitë kanë hasur probleme lidhur me përfitimin e mbështetjes. Rregullat e përcaktuara për marrjen e asistencës nga SASPAC nuk janë shumë të detajuara dhe bashkitë kanë hasur vështirësi në zbatim. Ndërkohë që në disa raste vështirësitë lidhen me paraqitjen e pasaktë të dokumenteve mbështetëse nga bashkitë, në raste të tjera, vetë SASPAC ka dhënë përgjigje të ndryshme për kërkesa të ngjashme, duke ngritur shqetësimin e vlerësimeve subjektive mbi kapacitetin financiar të bashkive për të mbuluar këto kosto.

Zgjidhja e këtyre sfidave kërkon përmirësimin e kuadrit rregullator, forcimin e kapaciteteve të burimeve njerëzore dhe një organizim më të mirë teknik të punës brenda bashkisë.

Kuadri ligjor dhe nënligjor për financimet e huaja

Në vitet e fundit, Ministria e Financave ka reformuar tërësisht kuadrin ligjor dhe nënligjor për menaxhimin financiar publik në nivel vendor, duke përfshirë këtu edhe menaxhimin e financimeve të huaja nga ana e bashkive. Ligji Nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, përcakton qartë burimet e financimit të bashkive në Shqipëri. Sipas pikës 3 të nenit 34 të këtij ligji, burimet e financimit për bashkitë përfshijnë edhe financimet nga donatorët në formën e granteve. Ndërkohë, ligji nr. 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore”, në nenin 30 parashikon që “Bashkia mund të marrë transferta monetare dhe/ose ndihma nga një qeveri e huaj ose organizatë ndërkombëtare sipas marrëveshjes së veçantë të nënshkruar ndërmjet tyre”. Kushtet bazë të marrëveshjes së financimit, duhet ti raportohen Ministrisë së Financave, jo më vonë se 10 ditë nga data e nënshkrimit të marrëveshjes.

Ligji Nr. 9936/2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, përcakton në nenin 6 se “buxheti vendor përfshin të gjitha të ardhurat, shpenzimet dhe financimet e njësisë së qeverisjes vendore”, ndërkohë që në nenin 29 specifikohet se “Pjesë e dokumentacionit të buxhetit vjetor të bashkisë duhet të jenë lista e projekteve të detajuara sipas burimeve të financimit”, përfshirë këtu financimet e huaja. Ndërkohë, neni 9 dhe 10 i Ligjit Nr. 9936/2008, përcakton të drejtën e bashkive për të arkëtuar financimet nga grantet dhe për të kryer pagesa nga këto burime financimi.

Kuadri nënligjor që rregullon menaxhimin e financimeve të huaja si pjesë e buxhetit vendor përfshin Udhëzimin e Ministrit të Financave nr. 9, datë 20.03.2018, “Për Procedurat Standarde të Zbatimit të Buxhetit” dhe Udhëzimin nr. 35, datë 21.09.2020, “Për kontrollin, regjistrimin, përdorimin, rakordimin, raportimin dhe publikimin e fondeve të financimeve të huaja në kuadër të marrëveshjeve ndërkombëtare”. Këto Udhëzime përcaktojnë hapat procedurale që duhet të ndjekin bashkitë në menaxhimin e granteve me financim të huaj.

Këto përcaktime ligjore nënkuptojnë që financimet e huaja përbëjnë pjesë integrale të buxhetit vendor, dhe si të tilla duhet të përfshihen në buxhetin vjetor dhe afatmesëm të bashkisë, sipas të drejtave dhe detyrimeve që lindin nga kontratat e granteve apo marrëveshjet e financimit që bashkitë nënshkruajnë me donatorët.

Procesi i menaxhimit të financimeve të huaja në buxhetin vendor

Sipas udhëzimeve të Ministrisë së Financave, bashkitë mund të menaxhojnë financimet e huaja në dy mënyra të ndryshme:

- **Skema e plotë e thesarit:** kur mjetet monetare të transferuara nga donatori (grantet) regjistrohen si flukse hyrëse në llogarinë e unifikuar të Thesarit “Depozitë e Qeverisë” (TSA) në Bankën e Shqipërisë, nëpërmjet kalimit nga llogaritë bankare speciale të hapura në emër të bashkisë dhe të specifikuara për çdo projekt me financim të huaj në Bankën e Shqipërisë.
- **Skema e pjesshme e thesarit:** kur mjetet monetare të transferuara nga donatori (grantet) regjistrohen si flukse hyrëse në llogarinë bankare speciale të hapur në emrin e bashkisë përfituese të financimit dhe të specifikuara për çdo projekt të financimit të huaj, pranë një banke të nivelit të dytë.

Përveç rasteve kur marrëveshja e financimit e përcakton ndryshe, bashkitë kanë të drejtën të zgjedhin vetë një nga skemat e trajtimit të fondeve me financim të huaj. Në çdo

rast, kjo nënkupton vetëm zgjedhjen e llogarisë ku do të arkëtohen financimet dhe prej nga ku do të kryhen pagesat.

Pas nënshkrimit të marrëveshjes së financimit apo kontratës së grantit, menjëherë bashkitë mund të ndryshojnë buxhetin e tyre për të përfshirë grantin (por edhe bashkëfinancimin dhe kostot e TVSH-së). Nuk është e nevojshme që bashkitë të presin transferimin e grantit në llogarinë bankare të dedikuar për projektin (në thesar, apo në bankën e nivelit të dytë) për të përfshirë financimin nga donatori në buxhetin e bashkisë. Në këtë këndvështrim, pavarësisht mundësisë së zgjedhjes së llogarisë bankare që do të përdoret për kryerjen e pagesave, financimet e huaja duhet të buxhetohen nga bashkia, si çdo burim tjetër financimi i bashkisë si për shembull të ardhurat e veta, transfertat nga buxheti qendror, huamarrja etj.

Financimet e huaja duhet të planifikohen sipas strukturës tipike buxhetore si pjesë e buxhetit të bashkisë, të ndarë në programe buxhetore, llogari ekonomike, burime financimi etj., sipas specifikimeve në buxhetin e projektit të miratuar nga donatori. Kur bashkia përfshin në buxhetin e saj kontributin nga donatori (grantin), nënkupton që do të aplikohen rregullat standarde të zbatimit të buxhetit.

Në rastet e ndryshimeve në buxhetin e projektit, duhet të konsiderohen edhe rregullat e donatorit përveç procedurave standarde të zbatimit të buxhetit që rrjedhin nga kuadri ligjor dhe nënligjor i cituar më sipër. Ndryshimi i buxhetit të bashkisë me vendim të këshillit bashkiak për nevoja të ndryshimit të buxhetit të financuar nga donatori, bëhet vetëm në rastet kur e kërkon legjislacioni shqiptar (për shembull ndryshimi i shpenzimeve ndërmjet programeve buxhetore). Në rastet e ndryshimit të zërave të shpenzimeve për investime apo shpenzime korrente, brenda të njëjtit program buxhetor, miratohen nga kryetari i bashkisë. Ndryshimet brenda të njëjtit program dhe zërit të shpenzimeve korrente miratohen nga Nëpunësi Autorizues i Bashkisë, nga e cila varet njësia shpenzuese.

Gjithashtu, në udhëzimet e Ministrit të Financave është përcaktuar se fondet e papërdorura nga projektet me financim të huaj mbarten dhe nuk i nënshtrohen kufizimeve në vitet pasardhëse.

Prokurimet publike me fonde të donatorëve

Prokurimi publik në Shqipëri rregullohet nëpërmjet Ligjit Nr. 162/2020 “Për prokurimin publik” i ndryshuar, ku janë përcaktuar parimet mbi të cilën mbështeten prokurimet me fonde publike. Në kuptimin e këtij ligji, duke ju referuar përcaktimeve të germës c, të pikës 9, neni 4 pjesë e fondeve publike për tu nënshtruar ligjit janë edhe “fonde ndihmë ose kredi, të dhëna nga donatorë të huaj, sipas një marrëveshjeje ndërkombëtare”. Në

kushtet e përcaktimit të këtij ligji, projektet e financuara nga grantet me financim të huaj duhet të zbatohen duke ju nënshkruar rregullave të prokurimit publik, ne rast se nuk e parashikon ndryshe kontrata e grantit.

Në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 285, datë 19.05.2021 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik” i ndryshuar, janë përcaktuar rregullat e detajuara të mënyrës se si bashkitë duhet të zhvillojnë procedurën e prokurimeve publike, përfshirë rastet kur burimet e financimit janë financime të huaja (grante). Udhëzimi nr. 04, datë 18.06.2021 “Për hartimin e regjistrit të parashikimeve të procedurave të prokurimit publik dhe regjistrit të realizimit të procedurave të prokurimit dhe krijimi i tyre në sistemin e e prokurimit elektronik”, është një pjesë e rëndësishme e kuadrit nënligjor që rregullon procesin e prokurimit nga të gjithë institucionet publike, qendrore e vendore.

Në rastin e “BE për Bashkitë”, bashkitë duhet të ndiqnin rregullat e prokurimit publik për prokurimin e punëve, mallrave dhe shërbimeve. Në këtë kuadër, në mënyrë që të fillonin procedurat e prokurimit, duhej që bashkitë të kishin përfshirë në buxhet financimin e huaj (grantin) dhe të kishin përditësuar regjistrin e prokurimeve.

Regjistri i prokurimeve të bashkive duhet për përputhet me planin e buxhetit të parashikuar për blerjen e mallrave dhe shërbimeve, apo realizimin e projekteve të investimit. Udhëzimi përcakton së Bashkitë, në regjistrin e prokurimeve, duhet të përcaktojnë objektin e prokurimit, fondin limit, kohën e planifikimit të shpalljes, burimin e financimit dhe llojin e procedurës. Në këtë kuptim, përfshirja në buxhetin e bashkisë të projekteve me financim të huaj i krijon kushtet e nevojshme ligjore për të vazhduar procedurën e prokurimit publik të këtyre projekteve pa vonesa. Në regjistrin e prokurimeve publike burimi e financimit të planifikuar i referohet kapitujve buxhetorë si më poshtë:

- Kapitull 02 – Pjesa e fondeve të siguruara nga marrëveshja me donatorin
- Kapitull 05 ose 01 – Pjesa e bashkëfinancimit

Në përfundim, baza ligjore për prokurimin publik të fondeve me financim të huaj në Shqipëri është e mjaft e zhvilluar. Nuk evidentohet mangësi në kuadrin ligjor për prokurimet publike me financim të huaj. Vështirësisë kryesore që bashkitë përfituese nga “BE për Bashkitë” kanë hasur nuk lidhen drejtpërsëdrejti me procedurat e prokurimeve por me fazat paraprake të përfshirjes së fondeve në buxhetin e bashkisë.

Bashkitë përfituese të “BE për Bashkitë” kanë hasur vështirësi për prokurimet përgjatë periudhës për zgjedhjet vendore të 2023. Ka pasur mjaft paqartësi mbi mundësinë e zhvillimit të aktiviteteve publike dhe procedurave të prokurimit. Më konkretisht, ka pasur keqkuptime të Nenit 92 të Kodit Zgjedhor, lidhur me veprimtaritë e institucioneve publike në fushatë, i cili përcakton se “1. Institucionet publike, qendrore dhe vendore, si dhe agjencitë dhe/ose ndërmarrjet shtetërore, janë të detyruara të raportojnë në KQZ të gjitha

veprimtaritë me karakter publik që planifikojnë të zhvillojnë në periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve. Formojnë veprimtari publike të gjitha veprimtaritë që janë të hapura për pjesëmarrjen e publikut apo të medias, si dhe ato që kanë në agjendë informimin, në periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve, e publikut rreth tyre.

Bazuar në këto përcaktime dhe në interpretimet individuale, bashkitë përfituese të “BE për Bashkitë” përgjithësisht kanë evituar organizimin e aktiviteteve publike dhe prokurimeve për periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve. Kjo, edhe pse në fakt projekti për të cilin do të organizohej prokurimi, në mjaft raste ka qenë miratuar në buxhetin e bashkisë që në vitin paraardhës, e në çdo rast, për një periudhë për më shumë se katër muaj para datës së zgjedhjeve. Është e rëndësishme të saktësohet se pezullimi i procedurave të prokurimit, nëse ka, në çdo rast do të bëhet publik në faqen e Agjencisë së Prokurimit Publik. Rasti i fundit i pezullimit i referohet zgjedhjeve të vitit 2019, ku me Vendimin e Këshillit të Ministrave Nr. 284, datë 10.05.2019 “Për pezullimin e përkohshëm të fillimit të procedurave të prokurimi nga njësitë e vetëqeverisjes vendore dhe autoritetet kontraktore në varësi të tyre, për periudhën 1 deri 30 qershor 2019”, u pezullua përkohësisht fillimi i procedurave të prokurimit.

Raste studimore të menaxhimit të fondeve të BE-së në buxhetin vendor

Rastet studimore të bashkive në buxhetimin dhe prokurimin publik me burim financimin e huaj (grantet) janë një mjet i çmuar për të kuptuar më mirë sfidat dhe mundësitë që bashkitë përballen gjatë këtij procesi. Ky seksion përmban disa raste studimore që ilustrojnë pikat e forta dhe të dobëta të praktikave të bashkive në menaxhimin e asistencës financiare nga BE për Bashkitë. Në përfundim, bashkitë e përzgjedhura (Përmet, Mat, Fushë-Arrëz dhe Berat) i kanë përfunduar me sukses projektet e financuara nga “BE për Bashkitë”. Megjithatë, secila prej tyre ka hasur vështirësi dhe ka ndjekur një qasje individuale. Këto praktika nuk duhet të merren detyrimisht si praktika të mira për t’u ndjekur nga bashkitë e tjera. Analiza e këtyre rasteve studimore mund të ofrojë mësim të çmuara për të ardhmen, duke identifikuar pikat e forta dhe të dobëta që ndeshen nga bashkitë gjatë këtij procesi.

Bashkia Përmet

Bashkia Përmet është përfutuese nga thirrja e parë për aplikime për grante nga “BE për Bashkitë” për të krijuar një Qendër Rinore.

Përfshirja e grantit nga donatori në buxhetin e bashkisë.

Pas nënshkrimit së marrëveshjes së financimit me “BE për Bashkitë”, bashkia ka ndryshuar buxhetin e saj për të përfshirë financimin e plotë nga donatori (*EU contribution*), të parashikuar për vitin 2022. Ky financim u shtua si e ardhur nga marrëveshjet ndërkombëtare dhe u planifikua në dy programe të ndryshme buxhetore (06260 dhe 08220), si shpenzim me kapitull ‘01, dhe si llogari ekonomike investim (231). Evidentohet që ky financim është parashikuar si kapitull ‘01’ që përfshin financimet nga buxheti i shtetit dhe jo ‘02’ që përfshin financimet e huaja. Kjo ka mundësuar që paralelisht me procedurën e hapjes së llogarisë bankare, bashkia të mund të procedonte me procedurën e prokurimit për investimin.

Ndryshimi i buxhetit të projektit dhe ndryshimi i buxhetit të bashkisë.

Në vitin 2023, u bë e nevojshme një ndryshim në buxhetin e projektit për shkak të kursimeve nga prokurimi dhe rritjes së çmimeve të pajisjeve elektronike. Ky ndryshim u miratua nga NALAS (“BE për Bashkitë” dhe kontrata e grantit u modifikua. Pas kësaj, bashkia reflektoi ndryshimin në buxhetin e saj. Megjithatë, duke qenë se ndryshimet në

buxhetin e projektit nënkuptonin vetëm ndryshim të zërit të shpenzimeve për investime brenda të njëjtit program buxhetor, nuk ka qenë e nevojshme miratimi nga këshilli bashkiak, pasi kompetenca për këto lloj ndryshimesh është e kryetarit të bashkisë.

Bashkia Fushë-Arrëz

Bashkia Fushë-Arrës është një ndër bashkitë përfituese të thirrjes së dytë për aplikime nga “BE për Bashkitë” me një projekt për ngritjen e qendrës multifunkionale për shërbimet sociale për komunitetin e bashkisë.

Përfshirja e grantit nga donatori në buxhetin e bashkisë.

Bashkia Fushë-Arrëz ndoqi skemën e pjeshme e thesarit në menaxhimin e fondit të përfituar. Pas nënshkrimit të marrëveshjes (kontratës së grantit) me donatorin, bashkia menjëherë ka përfshirë në buxhetin vjetor fondin e përfituar nga projekti, përmes vendimit të Këshillit Bashkiak me nr. 34 datë 28.07.2022.

Nisja e procedurave të prokurimeve

Në këtë mënyrë, duke e përfshirë në buxhetin e saj, bashkia kishte mundësinë e fillimit të procedurave të prokurimit para hapjes së llogarisë bankare dhe para transferimit të fondeve nga donatori në llogarinë bankare. Përfshirja në buxhetin e bashkisë të këtij financimi, i hapi rrugë menjëherë fillimit të procesit të prokurimit publik për rikonstruksionin e godinës së qendrës multifunkionale dhe blerjes së pajisjeve.

Bashkia Mat

Bashkia Mat është përfituese nga thirrja e parë për aplikime për grante nga “BE për Bashkitë” për të rehabilituar pallatin e kulturë së qytetit.

Pas nënshkrimit të kontratës së grantit, Bashkia Mat, ashtu sikurse shumë bashki të tjera, nuk ka përfshirë menjëherë në buxhetin e saj grantin nga BE, bashkëfinancimin apo kostot e TVSH-së. Përkundrazi buxheti i bashkisë u ndryshua vetëm pasi granti nga BE u transferuar në llogarinë bankare të projektit në bankën e nivelit të dytë në dhjetor 2022, rreth 6 muaj pas nënshkrimit të kontratës së grantit.

Pas transferimit të grantit në llogarinë bankare të projektit, bashkia fillon procesin e ndryshimit të buxhetit dhe hartimit të regjistrimit të parashikimeve të procedurave të prokurimit, në sistemin elektronik të Agjencisë së Prokurimit Publik (APP). Nëse bashkia Mat do të kishte modifikuar buxhetin e saj që në momentin e parë të nënshkrimit të marrëveshjes së financimit, për të përfshirë grantin nga BE, bashkëfinancimin apo TVSH-në, ajo do të mund të kishte filluar procesin e prokurimeve, shumë më herët.

Bashkia Berat

Bashkia është përfituese nga thirrja e parë për aplikime e “BE për Bashkitë”. Projekti përfshinte rindërtimin dhe përmirësimin e kushteve në tre objekte arsimore: a) shkolla nëntë-vjeçare Dyshtnik; b) Kopshti Moravë; dhe c) Qendra e Shërbimeve Arsimore.

Pas shpalljes fituese nga “BE për Bashkitë”, Bashkia Berat ka miratuar në Këshillin Bashkiak me datë 01 Qershor 2022, dy vendime të cilat lidhen me:

1. Autorizimin e Kryetarit të Bashkisë për nënshkrimin e kontratës së grantit me emërtimin e sipërcituar
2. Vendim për shtesën në buxhet të bashkëfinancimit për projektin

Pas nënshkrimit të kontratës së grantit, bashkia Berat ka filluar procedurat për hapjen e llogarisë bankare të projektit dhe të transferimit të fondeve nga donatori në llogarinë bankare. Ky proces përfundoi në nëntor 2022, rreth 5 muaj pas nënshkrimit të kontratës së grantit.

Vetëm pasi fondet u bënë efektive në llogarinë bankare të dedikuar për këtë projekt, bashkia Berat, në nëntor 2022 përfshiu në buxhetin e bashkisë vlerën e bashkëfinancimit të projektit me emërtimin “Shpenzimet kapitale për programin e arsimit 09120, llogaria 231”. Bashkia Berat ka gjykuar se nuk ka qenë e nevojshme që të përfshijë në buxhetin e bashkisë grantin nga BE. Ndërkohë, buxheti i bashkisë është rishikuar sërish me Vendim të Këshillit Bashkiak, pas miratimit nga SASPAC dhe Ministria e Financave të transfertës për kostot e TVSH dhe bashkëfinancimit. E thënë ndryshe, Bashkia e Beratit ka miratuar tre herë në buxhet kostot e bashkëfinancimit (një herë në qershor para nënshkrimit të kontratës, një herë në nëntor 2022 dhe një herë kur SASPAC ka miratuar fondet për TVSH dhe bashkëfinancimin. Ndërkohë, nuk ka asnjë Vendim të Këshillit Bashkiak për të përfshirë në buxhetin e bashkisë kontributin nga BE. Vetëm pas bërjes efektive të grantit nga BE në llogarinë bankare të projektit, është hapur procedura e prokurimit me datë 21 nëntor 2022.

Kuadri institucional për mbështetjen e bashkive: përvoja nga vendet e rajonit

Shqipëria ka një përvojë shumë të mirë, në krahasim me vendet e rajonit me krijimin e njësive vendore për integrimin evropian. Këto njësi janë transformuar në një urë të rëndësishme lidhëse ndërmjet bashkisë dhe qeverisë dhe bashkisë dhe BE-së përsa i përket kontributit të bashkive në procesin e integritit evropian dhe përfitimit të asistencës financiare nga BE. Në pak vende të rajonit ka njësi apo specialistë specifikë në nivel vendor, të dedikuar për çështje të integritit evropian.

Rezultatet te Takimeve Rajonale të Rrjetëzimit ndërmjet njësive vendore të integritit evropian nga Shqipëria dhe Vendet e rajonit tregojnë se kuadri rregullator për pozicionin dhe rolin e njësive të integritit evropian në nivel vendor është shumë më i avancuar në Shqipëri se në shumicën e vendeve të rajonit. Nga ana tjetër, Shqipëria ka bërë më pak progres përsa i përket kuadrit rregullator dhe praktikave për të lehtësuar bashkitë në përthithjen dhe menaxhimin e asistencës financiare nga BE dhe donatorë të tjera.

Vendet e rajonit kanë krijuar një kuadër institucional dhe rregullator që i lehtëson dhe ndihmon bashkitë në përthithjen dhe zbatimin e projekteve të financuara nga BE dhe donatorë të tjerë. Ky seksion i këtij studimi prezanton disa nga praktikave e mira nga vendet anëtare të NALAS në Evropën Juglindore përsa i përket instrumenteve të mbështetjes së bashkive me fonde për parafinancimin dhe bashkëfinancimin e projekteve, apo përjashtimin e kostove të TVSH-së. Në fund, paraqiten edhe praktikave e ndjekura në disa nga vendet e rajonit përsa i përket proceseve të hapjes së llogarive bankare.

Bullgaria – Fondi për Autoritetet dhe Qeverisjen Vendore

Qeveria e Bullgarisë krijoi në vitin 2007 Fondin për Autoritetet dhe Qeverisjen Lokale (FLAG), me qëllim ofrimin e ndihmës për bashkitë në Bullgari për të përthithur asistencën financiare të BE-së. Fondi u jep bashkive kredi me norma interesi preferenciale për bashkëfinancimin e projekteve të financuara nga BE, në fushën e modernizimit të infrastrukturës publike vendore, përmirësimit të shërbimeve dhe lehtësimin e zhvillimit rajonal. Nga krijimi i tij, ky fond ka mbështetur bashkitë në fushat e infrastrukturës së furnizimit me ujë dhe kanalizimeve, rrugëve, transportit, efikasitetit të energjisë elektrike,

mjedisit, infrastrukturën sociale si arsimi, shëndetësia dhe shërbimet sociale, zhvillimin ekonomik vendor.

Fondi menaxhohet nga një Agjenci, në pronësi 100% të shteti, me një status juridik të regjistruar si shoqëri tregtare. Fondi është licencuar nga Banka Kombëtare e Bullgarisë dhe i nënshtrohet të gjithë rregulloreve për menaxhimin e një institucioni financiar. Organizimi i brendshëm i këtij fondi pavarësisht pronësisë, ndjek procedurën e njëjtë me miratimin e një kredie në bankat e nivelit të dytë. Nga ky mekanizëm iu sigurova bashkive kredi afatgjatë deri në 25 vjet, me norma interesi - deri në 1%. Në krye të menaxhimit të fondit është Bordi i Drejtorëve si përfaqësues të të gjithë grupeve të financimit. Drejtori Ekzekutiv zgjidhet nga Shoqata Kombëtare e Bashkive në Republikën e Bullgarisë.

Me krijimin e këtij mekanizmi që ofronte zgjidhje për problemin e sigurimit të fondeve për bashkëfinancimin, bashkitë e Bullgarisë rritën ndjeshëm aftësinë e tyre për të përfituar dhe zbatuar financime nga BE.

Ndikimi i FLAG:

- U siguroi bashkive kredi të vogla me vlerë 50,000 – 500,000 € për përgatitjen e projektit si për shembull studime fizibiliteti, projektim teknik, etj.
- Zgjidhje për likuiditetin e nevojshëm për të plotësuar diferencën kohore ndërmjet pagesave të kompanive zbatuese të projektit (nga bashkia) deri në lëvrimin e financimit të grantit të BE-së tek bashkitë (nga donatori/BE). Kreditë mesatare të dhëna në këtë aspekt nga ky fond arrijnë deri në 500,000 Euro në një afat vjetor prej 13 muaj.
- Kredi për bashkëfinancim, në funksion të mbulimit të shpenzimeve të pambuluara nga fondet e BE-së dhe shpenzime të tjera të nevojshme për zbatimin e projekteve - kredia mesatare që ky fond siguron për bashkitë është rreth 300 000 € për 50 muaj;
- Mbështetje financiare për Instrumentin e Financimit të BE-së për periudhën 2014-2020;
- 230 nga 265 bashkitë e Bullgarisë e kanë përdorur FLAG.
- Në 15 vite, nëpërmjet FLAG janë dhënë 1300 kredi nga FLAG dhe janë mbështetur projekte infrastrukturore për rreth 3.6 miliard EURO.

Mali i Zi – Fondi për Parafinancimin dhe Hapja e Llogarive

Fondi mbështetës për Bashkitë për Parafinancimin

Në mjaft raste, bashkive u duhet të përdorin buxhetin e tyre për të para-financuar projektet nga donatorët. Më pas u duhet të presin një kohë të gjatë për verifikimin/certifikimin e shpenzimeve dhe rimbursimin nga autoriteti kontraktor apo partneri drejtues i projektit. Ky është rasti tipik i programeve e bashkëpunimit ndërkuftar (IPA Cross-Border), por jo vetëm.

Për të mbështetur bashkitë në parafinancimin e projekteve të financuara nga donatorët, Mali i Zi ka krijuar një instrument (Fondi Mbështetës për Bashkitë për Parafinancimin e Projekteve (Revolving Fund). Ky Instrument (Fondi) është gjithashtu pjesë përbërëse e kuadrit të përgjithshëm të financimit të bashkive pasi parashikohet si instrument financimi në Ligjin për Financat e Vetëqeverisjes Vendore në Malin e Zi. Ndryshe nga rasti i Shqipërisë ku fondet që jepen nëpërmjet SASPAC dhe Ministrisë së Financave përcaktohen me bazë vjetore, në bazë të negociatave, në Malin e Zi, ky instrument gëzon stabilitet duke qenë pjesë e kuadrit ligjor. Në të njëjtën kohë ofron edhe parashikueshmëri për bashkitë, të cilat mund të planifikojnë pjesëmarrjen në projekte, me sigurinë e mbështetjes me financime nga Fondi. Fondi financohet nga buxheti i shtetit, dhe madhësia vjetore e fondit përcaktohet në harmoni me vlerën e pritshme të nevojshme për para-financimin e projekteve të financuara nga donatorët në vitin buxhetor.

Të gjitha bashkitë kanë të drejtë për përdorin financimin nga Fondi, me kusht që ky financim të rikthehet brenda 12 muajve, pasi bashkia të jetë rimbursuar nga donatori apo partneri drejtues i projektit. Në këtë mënyrë sigurohet që edhe bashki të tjera të mund të përdorin fondin. Në rast se bashkitë nuk kthejnë financimin e marrë nga Fondi, pas rimbursimit të shpenzimeve nga donatori apo partneri drejtues i projektit brenda 12 muajve, atëherë Ministria e Financave mund të shkurtojë madhësinë e transfertave të tjera që bashkia përfiton nga buxheti (si për shembull transfertat e pakushtëzuar).

Ekziston një rregullore e publikuar që specifikon hapat për aplikimin dhe disbursimin e financimeve nga Fondi për bashkitë. Shkurtimisht procesi përfshin:

- Kërkesën për aplikim sipas formatit të përcaktuar
- Marrëveshjen e Financimit (Kontratën e Grantit), të firmosur me donatorin apo partnerin drejtues të projektit
- Projekt propozimin, nëse ky nuk është pjesë e marrëveshjes së financimit
- Buxhetin e projektit, nëse ky nuk është pjesë e marrëveshjes së financimit

- Kopje të faturave apo çdo dokumenti tjetër që tregon angazhimet financiare të bashkisë në kuadër të projektit specifik

Pas dërgimit të kërkesës dhe dokumenteve mbështetëse, bashkia merr përgjigje brenda 7 ditëve për të drejtën për të përdorur Fondin Mbështetës dhe brenda 7 ditë të tjera fondet transferohen në llogarinë bankare të dedikuar për projektin nga bashkia.

Hapja e llogarive bankare për projektet

Procesi i hapjes së llogarive bankare nga ana e bashkive për projektet e financuara nga BE apo donatorët e tjerë është mjaft i thjeshtë në Malin e Zi. Procedurat rregullohen me detaje në Ligjin për Financat e Vetëqeverisjes Vendore dhe në Udhëzimin për operacionet e thesarit të njësisve të vetëqeverisjes vendore.

Sipas kuadrit rregullator, me iniciativën e tyre, bashkitë mund të krijojnë nënlllogari (të llogarisë së tyre në sistemin e thesarit) për menaxhimin e projekteve të ndryshme. Hapja e nënlllogarisë fillon nga delegimi i autoritetit të Kryetarit të Bashkisë tek drejtori përgjegjës për menaxhimin financiar që të hapë nënlllogarinë përkatëse për projektin dhe gjithashtu të diskutojë kontratën me bankën e nivelit të dytë për veprimtarinë operacionale që do të realizohet nga kjo llogari. Ligji për financat e vetëqeverisjes vendore (neni 52) dhe udhëzimi për operacionet e thesarit kërkojnë që të gjitha këto nënlllogari që bashkia krijon, të jenë të lidhura drejtpërdrejt me llogarinë kryesore të saj në sistemin e thesarit. Njësia përgjegjëse për financën në bashki duhet domosdoshmërisht që për nevoja të menaxhimit financiar të raportojë në sistemin e thesarit të gjitha transaksionet e kryera nëpërmjet nënlllogarisë.

Në rastin e projekteve me financim të huaj, përcaktohet se pas nënshkrimit të marrëveshjes së financimit (kontratës së grantit) vetë bashkia hap një nënlllogari në bankë të nivelit të dytë për menaxhimin e likuiditetit të projektit, pa miratimin nga ana e Ministrisë së Financave. Dokumentacioni i nevojshëm që duhet paraqitur është:

- Kërkesa për hapjen e llogarisë
- Vendim i regjistrimit në Gjykatë, apo regjistrin e një autoriteti tjetër kompetent
- Njoftimi i Autoritetit të Statistikave për kodin e klasifikimit sipas aktivitetit të projektit.
- Vendim për Numrin e Identifikimit Tatimor (Drejtoria e të Ardhurave Publike)
- Vërtetimi i nënshkrimeve të depozituara të personave të autorizuar për të nënshkruar dhe kryer transaksione (formularë të cilat jepen nga banka për bashkitë)
- Formulari konfirmimit të nënshkrimit (nënshkrimi i personit të autorizuar nga institucioni).
- Kontrata për hapjen dhe mënyrën e menaxhimit të llogarisë nga bashkia.

Procedura e hapjes së një nënllogarje të dedikuar (të llogarisë së unifikuar të thesarit) për projektin përshkruhet si një procedurë e thjeshtë e cila kryhet në vetëm pak ditë sipas modelit të Malit të Zi.

Maqedonia e Veriut – Përrjashtimi nga Tatimi mbi Vlerën e Shtuar

Maqedonia e Veriut ka ndërtoar një mekanizëm të përjashtimit nga TVSH të të gjithë projekteve me financim të huaj. Sipas kuadrit ligjor, nga TVSH-ja përjashtohet furnizimi me mallra dhe shërbime, të destinuara për realizimin e një projekti që financohet nga fondet e përfituara në bazë të marrëveshjes për donacion, të lidhur ndërmjet institucioneve të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe donatorëve të huaj, nëse në atë marrëveshje është përcaktuar se fondet nuk do të paguajnë taksa.

Në rastin e projekteve të financuara në kuadër të Instrumentit për Ndhimën e Paraanëtarësimit (IPA) të Bashkimit Evropian, përjashtimi nga detyrimi për të paguar TVSH-në përfshin edhe pjesën e mjeteve nga bashkëfinancimi kombëtar i siguruar nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë së Veriut nga të ardhurat e veta të bashkive ose nga burime të tjera të financimit. Në këto kushte, në kuadër të projektit me financim të huaj, bashkia nuk ka asnjë detyrim për të llogaritur dhe paguar TVSH-në.

Për të përfituar nga përjashtimi i detyrimit tatimor të TVSH-së për shitjen e mallrave dhe shërbimeve për realizimin e projekteve të financuara nga donatorët e huaj dhe fondet IPA, zbatuesi i projektit duhet ta regjistrojë projektin në Sekretariatit për Çështjet Evropiane (Institucioni homolog me Drejtorinë e Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktimeve (Central Finance and Contracting Unit – CFCU, në Shqipëri). Në këtë mënyrë, ky projekt, nga Sekretariati për Çështje Evropiane merr një numër tatimor të cilin duhet ta dorëzojë në formën e aplikimit pranë administratës së të ardhurave publike. Pas aplikimit, organet tatimore i mundësojnë projektit një hapësirë të veçantë në sistemin informatik tatimor përmes së cilës tatimpaguesi duhet të lëshojë një faturë që përmban një numër serial të caktuar nga institucioni tatimor. Përpara lëshimit të faturës, për të përdorur përjashtimin tatimor, tatimpaguesi duhet të raportojë qarkullimin elektronikisht përmes e-Tax. Bazuar në të dhënat nga aplikacioni i paraqitur, organet tatimore në mënyrë elektronike, përmes e-Taksave gjenerojnë një faturë për shitje të përjashtuar nga TVSH-ja në përputhje Ligjin për TVSH-në.

Implementimi i kësaj skeme në Republikën e Maqedonisë së Veriut, sidomos për pushtetin vendor solli një lehtësi të madhe në kostot dhe potencialin për të përfituar nga

projektet me financim të huaj. Nga ana tjetër eliminoi procedurat burokratike të rimbursimit të cilat jo në të gjitha rastet rezultojnë mjaftueshëm efektive.

Kosova - Hapja e llogarive bankare

Kosova ka procedura të lehta për hapjen e llogarive bankare për bashkitë për menaxhimin e projekteve të financuara nga donatorë. Pas shpalljes fituese të projektit, njësia e vetëqeverisjes vendore (në rastin e Kosovës, Komunitet), nënshkruan marrëveshjen me donatorin në të cilën janë të përcaktuara qartë të gjitha detajet e këtij fondi, përfshirë këtu shumën, mënyrën e ekzekutimit, afatet etj. Pas miratimit të kësaj marrëveshjeje, njësia përgjegjëse për menaxhimin financiar në Komunë paraqet pranë Agjencisë së Thesarit kërkesën për hapjen e një nënllogarie për menaxhimin e projektit. Pas marrjes së kërkesës së komunës, thesari i kërkon Bankës Qendrore të Kosovës verifikimin e donatorit dhe hapjen e nën-llogarisë. Pas kthimit të përgjigjes nga Banka, Agjencia e Thesarit e njofton njësinë e vetëqeverisjes vendore lidhur me nënllogarinë dhe vlefshmërinë për të siguruar mundësinë e transferimit nga donatori të shumës përkatëse.

Menjëherë pas marrjes së këtij konfirmimi njësia e vetëqeverisjes vendore mund të procedojë me kërkesën drejtuar donatorit dhe gjithashtu thesarit për disburimin e donacionit. Kjo kërkesë realizohet mbështetur mbi një formular të posaçëm që i vihet në dispozicion njësisë së vetëqeverisjes vendore nga Agjencia e Thesarit.

Të gjithë këtë procedurë, Kosova e ka të rregulluar në ligjin për menaxhimin e financave publike, proces ky i cili ka përcaktuar qartë rolin e institucioneve, afatet dhe procedurën që do të ndiqet. Duke ju referuar praktikave të Kosovës, konsolidimi i procedurës ka bërë që në asnjë rast proceset burokratike të kësaj natyre të jenë pengesë për përfitimin dhe ekzekutimin në kohë të projekteve me financim të huaj.

Përfundime dhe Rekomandime

Ky seksion përmban përfundimet kryesore të studimit dhe bazuar në analizën e kuadrit ligjor dhe nënligjor në Shqipëri për menaxhimin e financimeve të huaja në buxhetin vendor, përvojës dhe mësimet nga “BE për Bashkitë”, si dhe praktikave nga vendet e rajonit, parashtron disa rekomandime për politikëbërësit në nivel qendror dhe vendor.

- 1. Kapacitetet institucionale për zbatimin e projekteve kanë nevojë për përmirësim.** Të 19 bashkitë partnere të “BE për Bashkitë” kanë përmbyllur me sukses tashmë projektet e tyre, me gjithë vonesat në zbatim. Eksperienca e “BE për Bashkitë” ka qenë shumë e vlefshme për bashkitë përfituese për të evidentuar dhe përmirësuar dobësitë institucionale për zbatimin e projekteve të financuara nga BE dhe donatorë të tjerë. **Bashkitë duhet të investojnë më shumë në rritjen e kapaciteteve** të personelit të përfshirë në hartimin apo zbatimin e projekteve, përtej njësive të integritit evropian. Kjo nënkupton minimalisht pjesëmarrjen e personelit bashkiak nga departamente të ndryshme, në mundësitë e trajnimeve tematike që ofrohen nga projektet e financuara nga donatorët. **Bashkitë duhet të adoptojnë një qasje të integruar për projektet.** Kjo nënkupton ngritjen e strukturave dhe/ose procedurave për koordinimin efektiv të njësive vendore të integritit evropian dhe/ose njësive përgjegjëse për projektet me departamentet e financës, prokurimeve, shërbimeve, urbanistikës etj., për një zbatim të sinkronizuar të projekteve. Personeli i bashkisë përgjegjës për zbatimin e projekteve kanë nevojë për mbështetjen nga lidhshipi i bashkisë, për të siguruar kontributin efektiv të departamenteve të ndryshme.
- 2. Kuadri ligjor dhe nënligjor për menaxhimin e asistencës financiare nuk është i plotë dhe i qartë.** Udhëzimet aktuale të Ministrisë së Financave nuk përcaktojnë në mënyrë eksplicite dhe sekuenciale të gjithë hapat që duhet të ndjekin bashkitë në momentin që përftojnë financim të huaj. Nuk është plotësisht e qartë dhe eksplicite se **kur dhe si** bashkitë duhet të përfshijnë në buxhetin vjetor dhe afatmesëm të drejtat dhe detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet e financimit apo kontratat e grantit. **Udhëzimet e Ministrit të Financave mbi zbatimin e buxhetit dhe financimet e huaja duhet të përditësohen** në mënyrë që të qartësohen procedurat se kur dhe si bashkitë duhet të përfshijnë në buxhet kontributin e donatorit (grantin), bashkëfinancimin (nëse ka) dhe kostot të TVSH-së (nëse ka).
- 3. Financimet e donatorit bëhen pjesë e buxhetit vetëm kur fondet transferohen në llogarinë bankare:** Bashkitë përfshijnë në buxhetin e tyre financimet nga donatori vetëm kur ato bëhen të disponueshme në llogarinë bankare të projektit, në një bankë

të nivelit të dytë. Argumenti kryesor për këtë është siguria financiare - bashkitë duan të jenë të sigurta që financimet nga donatori do të jenë disponibël në llogaritë bankare para se t'i përfshijnë ato në buxhet e më pas të vazhdojnë me prokurimet. Nga ana tjetër, të drejtat dhe detyrimet e bashkisë lindin që në momentin e nënshkrimit të marrëveshjes dhe fillimit të zbatimit të projektit, dhe jo vetëm kur fondet e donatorit transferohen në llogaritë bankare. **Bashkitë mund të përfshijnë në buxhetin e tyre financimet nga donatori që në momentin e nënshkrimit të kontratës/marrëveshjes me donatorin, nëpërmjet ratifikimit të marrëveshjes nga Këshilli Bashkiak.**

- 4. Procedurat e bashkive për përfshirjen në buxhet të financimeve të huaja dhe detyrimeve kontraktuale nuk janë të unifikuara:** Mungesa e procedurave standarde se si bashkitë duhet të menaxhojnë financimin e huaj si pjesë e buxhetit vendor, ka bërë që bashkitë të zhvillojnë praktikat e tyre individuale, ad hoc, për secilin projekt dhe donator. Këto interpretime individuale kanë sjellë lloje të ndryshme zbatimi të kontratave, të cilat në përfundim, në rastin e “BE për Bashkitë” kanë sjellë në vonesa të panevojshme dhe kanë vendosur në rrezik lëvrimin e asistencës së BE-së. Për shembull, disa bashki kanë përfshirë në buxhetin e tyre menjëherë financimin nga BE, ndërkohë disa të tjera nuk e kanë pëfshirë fare këtë financim në buxhetet e tyre vjetore. Bashki të tjera kanë ndryshuar më shumë se një herë buxhetin e tyre për të njëjtën çështje si bashkëfinancimi i projektit. **Ministria e Financave duhet të qartësojë procedurat për menaxhimin e financimit të huaj brenda buxhetit vendor dhe implikacionet e bashkëfinancimit dhe detyrimeve për TVSH-në,** nëpërmjet përditësimit të udhëzimeve ekzistuese që rregullojnë financimin e huaj. Në të njëjtën mënyrë, **Ministria e Financave, duhet të organizojë trajnime për stafin e bashkive** që kanë përgjegjësi në zbatimin e projekteve, përfshirë këtu drejtoritë e financave dhe buxheteve, prokurimet dhe njësitë vendore të integritimit evropian. **Pjesëmarrja në trajnime e personelit të degëve të thesarit dhe të Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH) do të sillte një interpretim uniform të rregullave** dhe do të siguronte qartësi në kuptim dhe zbatim nga të gjitha strukturat e prekura.
- 5. Në zbatimin e projekteve me financim të huaj, bashkitë mund të zgjedhin midis skemës së plotë dhe të pjesshme të thesarit.** Si rregull kjo nënkupton vetëm një ndryshim të llogarisë bankare prej nga ku do të bëhen pagesat për projektin – llogarisë së unifikuar të thesarit ose llogarisë në një bankë të nivelit të dytë. Nga ana tjetër, në praktikë, duket sikur jo gjithmonë bashkitë përfshijnë në buxhetin e tyre financimet nga donatorët, sidomos për rastet kur donatori nuk imponon rregulla për përdorimin e procedurave të prokurimit publik. Në këto raste, bashkitë menaxhojnë prokurimet jashtë sistemit të prokurimit publik dhe pagesat për to, jashtë sistemit të thesarit. Në

këto raste ka një detyrim ligjor për raportimin (ex post) pranë Ministrisë së Financave, për shpenzimet e kryera nga bashkia me burim financimi të huaj. **Ministria e Financave duhet të unifikojë dhe qartësojë më tej procedurën e menaxhimit të granteve brenda dhe jashtë sistemit të thesarit.** Kuadri rregullator kërkon që në çdo rast, kontratat e granteve duhet të jenë pjesë e buxhetit të bashkisë, edhe pse pagesat mund të bëhen nga një llogari bankare në një bankë të nivelit të dytë apo nëse prokurimet bëhen sipas praktikave të vetë donatorit. Rastet kur bashkitë nuk i përfshijnë fare këto projekte në buxhetin e tyre sjell rreziqe të mungesës së një kontrolli efektiv mbi mënyrën e përdorimit të këtyre fondeve.

6. Procedurat e gjata për hapjen e llogarive bankare kanë sjellë vonesa në fillimin e zbatimit të projekteve. Si rregull, bashkitë partnere të “BE për Bashkitë” shpenzuan nga 3 deri në 6 muaj për hapjen e llogarive bankare për projektet, në banka të nivelit të dytë. Më pas, rreth 1 deri në 2 muaj kanë qenë të nevojshme për transferimin e fondeve nga donatori në llogaritë bankare të projekteve. Kështu, bazuar në praktikën e përgjithshme, megjithëse nuk ishin të detyruara, bashkitë pritën transferimin e fondeve në llogari për të përfshirë në buxhetet e tyre financimin nga donatori dhe nisjen e procedurave të prokurimeve.

7. Ka një perceptim të përgjithshëm që për menaxhimin e projekteve bashkitë duhet doemos të hapin një llogari bankare në një bankë të nivelit të dytë. Nisur nga ky perceptim, të gjitha bashkitë kanë kërkuar hapjen e llogarive bankare speciale në Bankën e Shqipërisë dhe më pas në banka të nivelit të dytë për të marrë financimet nga donatori e për të kryear pagesat për projektin. Së fundmi, me iniciativën e Ministrit të Shtetit për Pushtetin Vendor, është sqaruar fakti që nuk ka asnjë detyrim nga ana e Bashkimit Evropian për bashkitë që të hapin llogari bankare në një bankë të nivelit të dytë. Ndërkohë, Ministria e Financave dhe Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor janë duke rishikuar edhe procedurat për hapjen e llogarive bankare të projekteve, si nënlllogari të llogarisë së unifikuar të thesarit. Kjo do të lehtësojë procesin e hapjes së llogarive në çështje ditësh. Megjithatë, është e rekomandueshme që Ministria e Financave dhe Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor **të konsultohen në kohë me bashkitë mbi rregullat e reja** që parashikohen për hapjen e llogarive bankare të cilat do të përfshihen në Udhëzimet e përditësuara të Ministrisë së Financave. Në të njëjtën mënyrë, pas miratimit, **rekomandohet të organizohen trajnime të vazhdueshme për bashkitë mbi procedurat e reja të hapjes së llogarive bankare.**

8. Procedurat e përfitimit të mbështetjes financiare nga SASPAC dhe Ministria e Financave mbeten të paqarta për bashkitë. Të gjitha bashkitë partnere të “BE për Bashkitë” kanë kërkuar, dhe në shumicën e rasteve kanë marrë, mbështetjen

financiare nga SASPAC dhe Ministria e Financave për parafinancimin, bashkëfinancimin dhe kostot e TVSH-së. Si rregull, bashkitë duhet të dërgojnë një kërkesë të argumentuar mbi nevojën për mbështetje dhe të tregojnë se nuk kanë individuale, që kanë ngritur shqetësimin e subjektivizmit të bashkitë partnere. Rekomandohet që **rregullat e përfitimit të asistencës financiare të qartësohen më tej për bashkitë dhe të bëhen pjesë e udhëzimeve standarde të Ministrit të Financave**. Në fakt, ka pasur raste që bashkitë përfituese të “BE për Bashkitë” të kenë marrë përgjigje të ndryshme për të njëjtat çështje – si p.sh., kostot e TVSH-së, të cilat në disa raste janë njohur ex ante, në disa të tjera ex post, ose nuk janë njohur me argumentin se përderisa pagesat janë kryer, bashkia paska pasur burime financimi për të mbuluar kostot.

9. Kuadri rregullator dhe institucional për mbështetjen e bashkive me financime për projektet mund të përmirësohet.

Me krijimin e një fondi të dedikuar për institucionet publike për parafinancimin, bashkëfinancimin dhe mbulimin e kostove të TVSH-së, e menaxhuar nga SASPAC dhe Ministria e Financave, është përmirësuar ndjeshëm kuadri ligjor dhe institucional për të lehtësuar aksesin e bashkive në financimet e BE-së. Megjithatë, ka hapësira për përmirësim në drejtim të përmirësimit të stabilitetit dhe parashikueshmërisë së këtij instrumenti. Aktualisht, fondi është i përcaktuar në ligjin vjetor të buxhetit, dhe jo në legjislacionin e përhershëm (kuadër) duke qenë kështu vulnerabël nga viti në vit. Rekomandohet që:

- i. **fondi për mbështetjen e bashkive të parashikohet në Ligjin për Financat e Vetëqeverisjes Vendore dhe/ose në Ligjin për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor**, duke u trajtuar si pjesë permanente e sistemit të financimit të bashkive. Kjo do të siguronte stabilitet dhe parashikueshmëri për bashkitë, pavarësisht negociatave vjetore. Qeveria mund të konsiderojë krijimin e një fondi për parafinancimin sipas modelit të Malit të Zi, për të lehtësuar pjesëmarrjen e bashkive në projekte ku ato duhet të parafinancojnë një pjesë të rëndësishme të projektit.
- ii. **të përcaktohet një rregull i qartë për madhësinë e fondit që mbështet bashkitë për parafinancimin, bashkëfinancimin dhe kostot e TVSH-së.** Aktualisht, madhësia e fondit vendoset mbi bazën e negociatave vjetore të SASPAC me Ministrinë e Financave (pjesërisht mbi bazën e parashikimeve të nevojave të institucioneve publike), duke mos garantuar mjaftueshëm stabilitet dhe parashikueshmëri për bashkitë për pjesëmarrje në projekte. Për shembull, për vitin 2024, fondi parashikohet në nivelin prej 100 milion lekë, rreth 2 herë më pak se sa në 2022 dhe 2023.
- iii. **brenda fondit, duhet të specifikohet qartë nevoja për prioritizimin e bashkive në raport me njësitë e qeverisjes qendrore.** Nga fondi që menaxhohet nga SASPAC dhe Ministria e Financave mund të përftojnë të

gjitha institucionet publike, jo vetëm bashkitë. Bashkitë kanë shumë më tepër nevojë se ministritë për mbështetje për bashkëfinancim dhe TVSH, pasi ato nuk mund të parashikojnë momentin kur do të shpallen fituese të skemave konkurruese të granteve të BE-së.

10. Dialogu ndërqeveritar është në përmirësim. “BE për Bashkitë” evidenton një përmirësim të dialogut ndërqeveritar për përmirësimin e kuadrit rregullator dhe institucional për bashkitë për absorbimin e asistencës financiare nga BE. Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor dhe Ministria e Financave kanë nisur një proces për lehtësimin e procedurave për hapjen e llogarive bankare, një nga problemet më madhore me të cilat përballen bashkitë në zbatimin e asistencës financiare. Në të njëjtën mënyrë, Shoqata për Autonomi Vendore, si përfaqësuese e zërit të Bashkive është përfshirë në mënyrë integrale në proceset e parashikuara në nivel kombëtar për rritjen e kapaciteteve të bashkive dhe përmirësimin e kuadrit institucional dhe rregullator. Projekti ‘Bashkitë për në Evropë’ ka luajtur një rol thelbësor në rritjen e kapaciteteve të bashkive dhe të dialogut të bashkive me qeverisjen qendrore dhe Delegacionin e Bashkimit Evropian. Në fund, Projekti “BE për Bashkitë” ka luajtur një rol thelbësor për të përmirësuar nëpërmjet praktikës kapacitetet e bashkive për zbatimin e projekteve, sidomos për ato bashki të cilat kanë përfituar për herë të parë grante nga BE. Natyra rajonale e NALAS, ka lehtësuar shkëmbimin e eksperiencave dhe praktikave të mira nga vendet e rajonit në Evropën Juglindore, sidomos përsa i përket kuadrit për mbështetjen e bashkive në absorbimin e fondeve të BE-së nëpërmjet bashkëfinancimit, parafinancimit dhe kostove të TVSH-së.

EU4MUNICIPALITIES



www.eu4municipalities.al
info@eu4municipalities.al

Zbatuar nga:



Network of Associations of Local
Authorities of South-East Europe

NALAS mbështetet nga:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Në bashkëpunim me:



SHOQATA
PER AUTONOMINE
VENDORE



for Sustainable Development



Co-PLAN
Network for Local Authorities