



**USAID** | **ALBANIA**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**DRAFT PËR DISKUTIM**

# PROJEKTI I PLANIFIKIMIT DHE QEVERISJES VENDORE (PLGP) NË SHQIPËRI

DOKUMENT POLITIKASH:

REKOMANDIME PËR NJË PROCES ME EFICIENT TË  
HUAMARRJES VENDORE NË SHQIPËRI

Shtator 2016

Ky botim u përgatit për shqyrtim nga Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillimin Ndërkombëtar (USAID).  
Ai u përgatit nga Tetra Tech ARD.

U përgatit për Agjencinë e Shteteve të Bashkuara për Zhvillimin Ndërkombëtar, me nr. kontrate me USAID-in AID-182-C-12-00001, Projekti i Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore në Shqipëri (PLGP)

**Ky dokument politikash u përgatit nga:**

**Instituti i Politikave të Qëndrueshme**

**Milbana Tole Treska**

Eksperte për Huamarrjen Vendore

**Isijda Sinjari**

Eksperte për Huamarrjen Vendore

**Adresa e Tetra Tech ARD:**

Tetra Tech ARD  
159 Bank Street, Suite 300  
Burlington, Vermont 05401 USA  
Telephone: (802) 658-3890  
Fax: (802) 658-4247  
[www.ardinc.com](http://www.ardinc.com)

**Tetra Tech ARD Contact:**

Adrienne Raphael, Senior Technical Advisor/Manager  
[adrienne.raaphael@tetrattech.com](mailto:adrienne.raaphael@tetrattech.com)

**Kontakt për Projektin PLGP:**

Kevin McLaughlin, Drejtor i Projektit PLGP  
[kevin.mclaughlin@tetrattech.com](mailto:kevin.mclaughlin@tetrattech.com)

# PROJEKTI I PLANIFIKIMIT DHE QEVERISJES VENDORE (PLGP) NË SHQIPËRI

DOKUMENT POLITIKASH: REKOMANDIME PËR  
NJË PROCES MË EFICIENT TË HUAMARRJES  
VENDORE NË SHQIPËRI

Shtator 2016

## **Sqarim**

Pikëpamjet e shprehura në këtë botim nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e USAID-it apo të Qeverisë së Shteteve të Bashkuara.

# Përmbajtja

<b>PËRMBLEDHJE E PËRGJITHSHME.....</b>	<b>6</b>
<b>1.0 HYRJE .....</b>	<b>9</b>
<b>2.0 KUADRI LIGJOR DHE INSTITUCIONAL I HUAMARRJES VENDORE .</b>	<b>10</b>
2.1 KORNIZA LIGJORE PËR HUAMARRJEN VENDORE .....	10
2.2 PROBLEMATIKAT E KUADRIT LIGJOR DHE TË ZBATIMIT TË SË DREJTËS PËR HUAMARRJE VENDORE .....	12
2.3 KONKLUZIONE.....	14
<b>3.0 ANALIZË E BORXHIT PUBLIK.....</b>	<b>15</b>
3.1 ECURIA E BORXHIT PUBLIK DHE VENDOR.....	15
3.2 HUAMARRJA VENDORE NË SHQIPËRI.....	18
3.3 INSTITUCIONET FINANCIARE DHE KOMUNIKIMI I TYRE ME NJËSITË E VETËQEVERISJES VENDORE .....	21
<b>4.0 EKSPERIENCA E HUASË VENDORE NË EVROPËN JUGLINDORE ...</b>	<b>22</b>
4.1 EKSPERIENCA E HUAMARRJES VENDORE NË POLONI, BULLGARI, MAQEDONI DHE SERBI. ....	22
4.2 INSTRUMENTE DHE MEKANIZMA FINANCIARE.....	25
<b>5.0 KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME.....</b>	<b>27</b>
5.1 VENDOSJA E RREGULLIT FISKAL.....	27
5.2 BASHKËVEPRIMI MIDIS QEVERISJES QENDRORE DHE VENDORE .....	28
5.3 ANALIZA DHE TRANSPARENCA.....	29
5.4 ZHVILLIMI I STRATEGJIVE TË MENAXHIMIT TË HUAMARRJES VENDORE .....	29
5.5 BONDET VENDORE - ZHVILLIMI I TREGUT TE INSTRUMENTEVE FINANCIARE TE EMETUARA NGA NJESITE VENDORE .....	30
<b>BIBLIOGRAFIA DHE REFERENCAT .....</b>	<b>32</b>

# AKRONIME DHE SHKURTIME

BB	Banka Botërore
BE	Bashkimi Evropian
DMM	Ditët Mesatare në Maturim
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
FSHZH	Fondi Shqiptar i Zhvillimit
FZHR	Fondit për Zhvillimin e Rajoneve
IFN	Institucionet Financiare Ndërkombëtare
LHQV	Ligji për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore
LOB	Ligji Organik i Buxhetit
LVV	Ligji për Vetëqeverisjen Vendore
MF	Ministria e Financave
NJQV	Njësi e vetëqeverisjes vendore
PBB	Produkti i Brendshëm Bruto
PBG	Partial Base Guarantee
PLGP	Projekti i USAID-it për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore
QSH	Qeveria shqiptare
RAT	Reforma Administrative Territoriale
SNDQV	Strategjia Ndërsektorale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore
USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillimin Ndërkombëtar
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave

# PËRMBLEDHJE E PËRGJITHSHME

Në kuadër të rritjes së përgjegjësisë dhe konsolidimit të njësisë të vetëqeverisjes vendore, dhe të pritshmërive më të larta për më shumë shërbime dhe më shumë cilësi në ofrimin e këtyre shërbimeve, menaxhimi i financave publike në nivel vendor është duke marrë një vëmendje të jashtëzakonshme. Qeveria shqiptare (QSH) vitet e fundit ka ndërmarrë një sërë reformash në drejtim të thellimit të decentralizimit të të drejtave dhe përgjegjësisë shtetërore tek njësitë e qeverisjes vendore (NJQV-ve). Reforma Administrative Territoriale (RAT) që konsolidoi numrin e njësisë të vetëqeverisjes vendore nga 373 Komuna dhe Bashki në vetëm 61 Bashki, përbën ndoshta hapin më të rëndësishëm në këtë drejtim. Kjo reformë u ndoq nga një Strategji Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore (SNDQV) dhe një Ligj të ri për Vetëqeverisjen Vendore (LVV), i cili përcakton edhe të drejtat dhe detyrimet (e zgjeruara) të NJQV-ve të reja. Megjithatë, pavarësisht progresit të arritur, Shqipëria vazhdon të përballet me sfida të mëdha të decentralizimit fiskal, pra të rritjes së autonomisë së njësisë të qeverisjes vendore për të shtuar dhe ushtruar të drejtat dhe përgjegjësitë e qeverisjes vendore në drejtim të administrimit të taksave dhe tarifave vendore, të marrjes së transfertave ndërqeveritare të përshtatshme dhe të parashikueshme dhe ushtrimit të të drejtave të tjera të caktuara me ligj, ku një ndër më të rëndësishmet është e drejta për të marrë hua për financimin e shërbimeve publike ndaj qytetarëve.

Qeveria shqiptare, me mbështetjen e Projektit të USAID për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore (PLGP), është duke punuar për hartimin e një ligji integral për financat vendore, i cili pritet të rregullojë gjendjen aktuale dhe sidomos perspektivën financiare të njësisë të reja të vetëqeverisjes vendore. Huamarrja vendore përbën një ndër shtyllat më të rëndësishme të decentralizimit fiskal dhe është provuar të jetë një instrument i suksesshëm për financimin e investimeve dhe veprave madhore publike, të cilat nuk mund të financohen nga buxhetet e vjetore vendore. Por pavarësisht kësaj, huamarrja vendore në Shqipëri mbetet në një situatë aktuale dhe perspektivë të paqartë.

Ligji nr. 9869, datë 4.2.2008 “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore” (LHQV) krijoi kushtet e nevojshme për të filluar (lejuar) procesin e huamarrjes nga NJQV-të. Gjatë vitit 2009, një pjesë e bashkive me mbështetjen dhe asistencën teknike nga USAID, plotësuan procedurat e nevojshme për aplikimet me kredi bankare. Në vitet në vijim gjithashtu bashki të tjera aplikuan dhe arritën të marrin një kredi në sistemin bankar. Nga ana tjetër, ligji nr.9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën Shqipërisë”, (i njohur ndryshe si Ligji Organik i Buxhetit (LOB)) përcaktonte kufijtë e stokut të borxhit publik prej 60% ndaj Produktit të Brendshëm Bruto (PBB) ku përfshihet borxhi shtetëror dhe huamarrja vendore. Në vitin 2010, stoku i borxhit shtetëror ishte në nivelin 57,71% ndaj PBB-së dhe arriti në 59,40% në vitin 2011, shumë pranë kufijve ligjore të tij. Në këto kushte Ministria e Financave, nxori dy Urdhra<sup>1</sup> për kufizimin e disbursimeve të huasë vendore përkundrejt marrëveshjeve që realisht ishin miratuar duke bërë praktikisht të pamundur implementimin e projekteve të njësisë të qeverisjes vendore. Këto kufizime mbi huamarrjen vendore janë përdorur edhe në vitet në vijim në mënyrë të alternuar, duke shtuar kështu paqartësinë për aktorët e interesuar. Në thelb, ndonëse korniza ligjore lejon huamarrjen vendore, niveli i lartë i stokut të borxhit publik shtyn Ministrinë e Financave të ngushtojë hapësirën për huamarrje nga NJQV-të.

---

<sup>1</sup>Urdhri Administrativ i Ministrisë të Financave Nr. 857, datë 27.1.2010, kufizoi përdorimin e huave vendore (disbursimet) gjatë vitit 2010 në 5% të shpenzimeve operative të vitit 2009; dhe Urdhri Administrativ i Ministrisë të Financave Nr. 17752, datë 28.12.2010, kufizoi edhe më shumë përdorimin e huasë në vitin 2011 në nivelin në 2.5% të shpenzimeve operative të vitit 2009.

Ndërkohë, nga pikëpamja e procedurave dhe instrumenteve të borxhit huamarrja vendore është ende në stadi të para duke përdorur vetëm kredinë bankare për investime publike prioritare, megjithë zhvillimet e produkteve të sektorit bankar dhe tregut të titujve shtetërore në vendin tonë.

Paraqitja e këtij studimi për huamarrjen vendore synon pikërisht të adresojë çështjet e përmendura më sipër dhe në veçanti ato të kornizës makroekonomike të borxhit publik dhe të pozicionit të huasë vendore në këta kufij. Gjithashtu ky studim synon të paraqesë alternativat kryesore për një dritare të re për financimin e qeverisjes vendore nëpërmjet emetimit të bondeve vendore si dhe fushat e nevojshme të rritjes së kapaciteteve të qeverisjes vendore. Në mbështetje të këtyre sfidave është parë me kujdes edhe eksperiencat e disa vendeve në Evropë, duke u fokusuar në Poloni dhe Bullgari, të cilat njihen për kornizën të qëndrueshme makroekonomike si dhe duke marrë nga rajoni përvojën e Maqedonisë dhe Serbisë për zhvillimet konkrete të fushës së zhvillimit të strategjive dhe emetimit të bondeve.

Shqipëria përballë me një nivel të lartë të stokut të borxhit publik. Vihet re që duke filluar që nga viti 2010 niveli i borxhit publik ishte shumë pranë kufirit prej 60% të PBB-së, dhe më pas ka vijuar rritja e tij duke prezantuar vështirësi nga pikëpamja e menaxhimit të kufijve ligjore në kohën e krizës apo hapësirave për hua të re. Në fund të vitit 2015 borxhi publik vlerësohet të jetë 1,043 miliard Lekë ose 72,2% e PBB-së. Borxhi vendor vlerësohet 940.05 milion lekë duke përbërë vetëm 0,065% e PBB-së. Angazhime për nënshkrim të marrëveshjeve të huasë me qeverisjen vendore janë realizuar vetëm në vitin 2010 (fillimi për herë të parë i procesit të huamarrjes vendore) dhe në vitin 2014 (i vetmi vit i cili nuk ka pasur kufizimet e vendosura me urdhrat e mëparshëm). Megjithatë, në vlerësimin e huamarrjes vendore duhet të kemi parasysh edhe pjesën e nën-huazuar nga qeveria qendrore. Huaja vendore e përfituar në këtë formë në fund të qershorit 2015 vlerësohet të jetë rreth 25 miliardë lekë që përbën 1,72% të PBB-së. Ky borxh përllëgaritet në nivel stoku të jetë rreth 77,3% të totalit të të ardhurave të qeverisjes vendore.

Qeveria shqiptare ka mbështetur zhvillimin vendor me disa projekte si ato të rrugëve sekondare e vendore dhe të fushës së ujësjellësve në mënyrë direkte nëpërmjet Fondit për Zhvillimin e Rajoneve (FZHR) dhe Fondit Shqiptar të Zhvillimit (FSHZH) si agjenci zbatuese pa përcjellë detyrime për këto njësi. Këto lloj projektesh janë konsideruar si projekte të një rëndësie të madhe prioritare për mbështetjen e infrastrukturës publike. Shuma financiare për këtë mbështetje ka qenë relativisht e madhe dhe vlerësohet rreth 28 miliard lekë ose 2,1% e PBB-së. Në kuadrin afatmesëm dhe afatgjatë duhet t'i kushtohet rëndësi rritjes së kapaciteteve të qeverisjes vendore për vlerësimin (kapacitete financiare, propozim projektesh) dhe përfitimin e projekteve të tilla. Në terma të eficiencës ekonomike dhe financiare, një koordinim më i mirë institucional dhe ligjor midis FZHR dhe FSHZH do të ishte e mirëpritur për të realizuar një menaxhim portofoli të granteve me kredi të ndryshme, të cilat mund të rezultojnë më pas në më shumë në fonde investimi, dhe në terma dhe kushte të buta financimi. Sigurimi i burimeve financiare të qeverisjes vendore për të ardhmen kërkon orientimin drejt instrumenteve dhe institucioneve të tregut dhe fokusimin e këtij procesi në drejtim të huamarrjes vendore përkundrejt granteve të qeverisjes qendrore.

Bankat në të njëjtën kohë janë të predispozura të bashkëpunojnë me qeverisjen vendore duke i ofruar kredi me terma dhe kushte të personalizuar dhe të favorshme lidhur me disbursimet, interesat apo dhe periudhën e faljes në pagesat e principalit. Gjithsesi ekzistojnë ende sfida në kushtet kur institucionet bankare në Shqipëri kanë filluar të interesohen për emetimin e bondeve bashkiake si një instrument i ri financimi.

Duke parë drejt të ardhmes, është e rëndësishme të ndërmerren disa veprime konkrete të fushës ligjore, të ngritjes së kapaciteteve institucionale dhe të zhvillimit të tregut vendor me instrumente të rinj.

Konkluzionet dhe rekomandimet për fushat që kanë nevojë për përmirësim janë si më poshtë:

1. Vendosja e një rregulli fiskal i cili do të sanksiononte edhe limitet e borxhit shtetëror dhe përcaktimi i hapësirës së huamarrjes vendore në Ligjin e Financave Vendore;

2. Rritja e dialogut dhe konsultimit ndërmjet qeverisjes vendore dhe qendrore përsa i përket hartimit të politikës fiskale kombëtare, përfshirë këtu Kuadrin Makroekonomik dhe Fiskal.
3. Rritja e kapaciteteve analizuuese dhe të transparencës, përfshirë këtu vlerësimin e aftësisë kredituese nga agjencitë ndërkombëtare të credit rating.
4. Zhvillimi i strategjive konkrete të menaxhimit të borxhit vendor dhe ngritja e kapaciteteve për menaxhimin e borxhit.
5. Zhvillimi i tregut të instrumenteve financiare të emetuara nga njësitë vendore: bondet vendore, që përfshin kuadrin ligjor dhe nënligjor për emetimin e instrumenteve financiare

Duke u fokusuar në dobësitë e kuadrit ligjor ekzistues, rekomandimi kryesor lidhet pikërisht me kornizën e madhe ligjore makroekonomike e cila ka të bëjë së pari me vendosjen e kufijve të stokut të borxhit publik dhe në të njëjtën kohë përcaktimi i limiteve të stokut të borxhit vendor ndaj PBB-së. Kjo mund të arrihet nëpërmjet përcaktimit të kufijve të borxhit vendor në Ligjin e ri për Financat Vendore.



# 1.0 HYRJE

Huamarrja vendore është një burim i rëndësishëm financimi për qeverisjen vendore. Ajo përbën një nga kolonat kryesore të decentralizimit fiskal dhe një instrument të suksesshëm të financimit të investimeve të mëdha publike, të cilat nuk mund të financohen në mënyrë të përshtatshme nga buxhetet vjetore të bashkive apo nga mundësitë e kufizuara të vetë qeverisjes qendrore. Strategjia Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore (SNDQV), specifikon se rritja e kapaciteteve të NJQV-ve për të përdorur huamarrjen për financimin e investimeve publike është një ndër elementët kryesorë për përmirësimin e gjendjes së financave vendore dhe forcimin e autonomisë fiskale të qeverisjes vendore. Në të njëjtën kohë, Ligji për Vetëqeverisjen Vendore sanksionon se brenda kufirit vjetor të huamarrjes shtetërore, një përqindje e caktuar i rezervohet qeverisjes vendore.

Në fakt, aktet dhe ligjet të cilat aktualisht rregullojnë huamarrjen vendore i japin mundësinë ligjore Njësitve të Qeverisjes Vendore (NJQV) të kenë akses në tregjet e kapitaleve për të plotësuar nevojat e tyre për investime. Por në praktikë përdorimi i këtyre instrumenteve është shumë i kufizuar. Niveli i lartë i borxhit publik ka luajtur një rol të rëndësishëm në vendosjen e kufizimeve nga qeverisja qendrore mbi disbursimet apo kontraktimin e huamarrjes së re nga qeverisja vendore. Duke marrë në konsideratë faktin që në periudhën afatmesme Shqipëria do të vazhdojë të përballet me kufizimet makroekonomike e fiskale, si në nivelin qendror ashtu dhe në atë vendor, lind nevoja e rregullimeve ligjore që do të lejonin aksesin e NJQV në tregun e kapitaleve për të përthithur fonde për nevojat e tyre të financimit, dhe që do të bënin që rregullat për huamarrjen vendore të mos trajtoheshin në mënyrë subjektive nga qeveria qendrore.

Për sa më sipër, në kuadër të ofrimit të asistencës teknike për Ministrinë e Financave për hartimin e Ligjit të ri për Financat Vendore, PLGP/USAID e konsideron të rëndësishme zhvillimin e rekomandimeve mbi përmirësimin e situatës/legjislacionit mbi huamarrjen vendore, në mënyrë që të lehtësohet aksesin e NJQV në tregun e kapitaleve.

Ky studim përbëhet nga katër kapituj:

- kapitulli i parë ofron një vështrim të përgjithshëm të kuadrit ligjor dhe institucional të huamarrjes vendore, duke përfunduar me rekomandime konkrete që duhet të transpozohen në ndryshimet e rëndësishme ligjore që do të bëhen në kuadër të avancimit të procesit të decentralizimit;
- kapitulli i dytë jep një analizë të detajuar të situatës së borxhit publik gjatë periudhës 2010-2015 si dhe vazhdon me analizën dhe sfidat me të cilat është përballur huamarrja vendore gjatë kësaj periudhe;
- kapitulli i tretë sjell shembuj të praktikave më të mira duke marrë si shembull dy vende të Bashkimit Evropian, Polonia dhe Bullgaria si dhe dy vende të rajonit Maqedonia dhe Serbia, duke sjellë elemente pozitive të cilat mund të implementohen në Shqipëri; dhe
- kapitulli i katërt artikulon rekomandimet kryesore për ndryshimin e nevojshëm të politikave që mund të përdoren për hartimin e Ligjit të ri për Financat Vendore. Në fakt, këto rekomandime fokusohen si në nivel legjislativ ashtu dhe në ngritjen e kapaciteteve njerëzore, analizën dhe transparencën, zhvillimin e tregut të obligacioneve bashkiake apo dhe zhvillimin e strategjive afatmesme të borxhit vendor.

# 2.0 KUADRI LIGJOR DHE INSTITUCIONAL I HUAMARRJES VENDORE

## 2.1 KORNIZA LIGJORE PËR HUAMARRJEN VENDORE

Kuadri ligjor që rregullon huamarrjen vendore mund të përshkruhet në mënyrë sintetike si më poshtë duke renditur pikat kryesore:

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë rregullon parimet e qeverisjes vendore, të cilat bazohen mbi decentralizimin e qeverisjes i cili ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore, duke njohur NJQV-të si persona juridikë të cilët kanë buxhete të pavarura që krijohen brenda kornizave të tyre ligjore. Organet vendore kanë të drejtë të caktojnë e të mbledhin taksa dhe detyrime të tjera duke pasur dhe detyrimin e bërjes publike të të ardhurave dhe shpenzimeve. Në Kushtetutë i njihet e drejta shtetit që të marrë e të garantojë hua dhe kredi financiare kur autorizohet me ligj.

2. Konventa Evropiane për Vetëqeverisjen Vendore e cila u nënshkrua në 1999 i lejon NJQV-të të cilat për qëllimet e huamarrjes për investime kapitale, të marrin hua në tregun kapital vendas brenda limiteve të parashikuara me ligj. Kjo konventë mbi të cilën bazohet edhe SNDQV i lejon autoritetet vendore, brenda politikës ekonomike kombëtare, të përshtatin burimet e tyre financiare dhe t'i përdorin në mënyrë autonome brenda kompetencave të tyre ligjore.

3. Ligji nr.8652 i datës 31.07.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore" përcaktonte parimet bazë mbi të cilat funksionon qeverisja vendore si: autonomia vendore e NJQV; marrëdhëniet ndërmjet organeve të njësisë të qeverisjes vendore me organet e qeverisjes qendrore të cilat bazohen në parimin e subsidiaritetit dhe të bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta dhe zbatimin e respektimin e Kushtetutës, ligjeve dhe akteve të nxjerra në bazë dhe për zbatimin e tyre. Ky ligj i njehtë drejtën NJQV për të ushtruar veprimtari ekonomike duke përfshirë në buxhet planet e shpenzimeve dhe mënyrën e burimit përkatëse të financimit. Ai përkufizon mundësinë e marrjes dhe emetimit të borxhit nga NJQV i cili përdoret për qëllimet e tyre. Ato kanë të drejtë të vendosin taksa dhe tarifa vendore të përcaktuara me ligj të veçantë. Ligji i njehtë drejtën të marrin kredi për investime, si dhe të financohen nga ndarja e transfertave të pakushtëzuara, ndarja e taksave kombëtare, transfertat e kushtëzuara si dhe të marrin fonde nga qeverisja qendrore për kryerjen e funksioneve të deleguara.

4. Ligji nr.139/2015 datë 17.12.2015 "Mbi vetëqeverisjen vendore", një ligj i ri organik<sup>2</sup> i cili rregullon në mënyrë më të qartë pozicionin e NJQV-ve duke i dhënë më tepër autonomi brenda procesit të

---

<sup>2</sup>Ligji nr. 8652 i datës 31.07.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore" përcaktonte parimet bazë mbi të cilat funksionon qeverisja vendore si: autonomia vendore e NJQV; marrëdhëniet ndërmjet organeve të njësisë të qeverisjes vendore me organet e qeverisjes qendrore të cilat bazohen në parimin e subsidiaritetit dhe të bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta dhe zbatimin e respektimin e Kushtetutës, ligjeve dhe akteve të nxjerra në bazë dhe për zbatimin e tyre. Ky ligj i njehtë drejtën NJQV për të ushtruar veprimtari ekonomike duke përfshirë në buxhet planet e shpenzimeve dhe mënyrën e burimit përkatëse të financimit. Ai përkufizon mundësinë e marrjes dhe emetimit të borxhit nga NJQV i cili përdoret për qëllimet e tyre. Ato kanë të

decentralizimit. Më konkretisht, huamarrja vendore është rregulluar në nenin 39 të këtij ligji. Ajo konsiderohet si një nga burimet e financimit të NJQV. Ky ligj i jep autonomi qeverisjes vendore për krijimin e të ardhurave dhe i siguron lehtësira nga qeverisja qendrore në rast se ka ndryshime në politikën fiskale të cilat ulin të ardhurat e NJQV. Në këtë rast Ministria e Financave rrit transfertat financiare ose rritet hapësira për huamarrje apo forma të tjera alternative. Risi e këtij ligji është përcaktimi i një limiti vjetor i huamarrjes vendore i cili duhet të përfshihet si përqindje ndaj huamarrjes totale shtetërore që përcaktohet në ligjin vjetor të buxhetit, në përputhje me politikën fiskale të qeverisjes qendrore. Ky është një element i rëndësishëm i legjislacionit i cili rrit pavarësinë e financave vendore ndaj vendimeve subjektive të qeverisjes qendrore për kufizimet e huamarrjes vendore. Ligji siguron që edhe në rastet kur do të ketë kufizime të qeverisjes qendrore për huamarrjen vendore, këto të fundit të mos shtrihen përtej vitit fiskal në të cilin janë vendosur. Një element tjetër i ri e i rëndësishëm i këtij ligji është që në të ardhurat e bashkive është futur koncepti i taksave të ndara me qeverinë qendrore. Pra, bashkitë do të përfitojnë pjesë nga të ardhurat e tatimit mbi fitimin, tatimi mbi të ardhurat personale dhe taksa të tjera mbi pasuritë kombëtare. Burime të tjera për të ardhurat do të jenë transfertat e pakushtëzuara dhe të kushtëzuara. Sipas këtij ligji qeverisja qendrore është e detyruar të konsultohet me qeverinë vendore në fazën e hartimit të projektbuxhetit të shtetit për të analizuar mjaftueshmërinë dhe stabilitetin e burimeve financiare të NJQV. Hartimi dhe përgatitja e një programi buxhetor afatmesëm do të bëjë më eficient sistemin e parashikimit të të ardhurave e shpenzimeve në funksion të shërbimit të borxhit vendor dhe parashikimeve lidhur me nevojat për huamarrje në periudhën afatmesme.

Ligji për Vetëqeverisjen Vendore është më i plotë dhe ka elementë të cilat do të ndikojnë pozitivisht në menaxhimin e buxheteve vendore duke i krijuar më shumë hapësira për huamarrje në funksion të shpenzimeve kapitale apo mbulimin e deficiteve afatshkurtra. Rritja e të ardhurave apo asistenca e Qeverisë qendrore në rastet kur ndryshimet në paketën fiskale apo situatën makroekonomike do të ulin performancën e tyre, janë faktorë që do të bëjnë më të sakta parashikimet e buxheteve në periudhën afatmesme. Në këtë mënyrë do të rritet besimi në tregun financiar për huadhënien e kredive NJQV duke ulur dhe riskun e kredisë së këtyre subjekteve.

5. Ligji nr.9869, datë 4.02.2008 “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore” i shoqëruar me Udhëzimin nr. 35, datë 5.11.2008, Për Zbatimin e Ligjit nr. 9869, datë 4.02.2008 “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore” i jep mundësi Njësive të Qeverisjes Vendore të marrin hua afatgjatë ose afatshkurtër për të financuar shpenzimet kapitale, rrefinancim të huasë afatgjatë si dhe financimin e mungesave të përkohshme të likuiditetit. Ky ligj sanksionon aspekte të rëndësishme të procesit të huamarrjes. Huaja e marrë mund të jetë me interes fiks ose të ndryshueshëm, në monedhë vendase ose të huaj dhe këto marrëveshje mund të lidhen me bankat që operojnë në Shqipëri apo dhe në tregje ndërkombëtare. Në të gjitha rastet e marrjes së huasë afatgjatë, vendimin e merr këshilli bashkiak me shumicën e votave të anëtarëve. Ministria e Financave vihet në dijeni brenda dhjetë ditëve nga miratimi i vendimit dhe në rastin e huasë afatgjatë NJQV merr konfirmimin e Ministrisë lidhur me respektimin e procedurave ligjore si dhe respektimin e kufizimeve të borxhit. Ligji i njeh të drejtën NJQV të emetojnë tituj në formë elektronike ose fizike, afatgjatë ose afatshkurtër.

Kufizimet e borxhit (të stokut dhe shërbimit në raport me zërat e buxhetit) janë përcaktuar qartë në LHQV dhe LOB:

- a. Huaja afatshkurtër: Shuma e përgjithshme e huasë afatshkurtër duhet të jetë më e vogël se 10% e të ardhurave faktike gjithsej (taksat plus tarifat vendore dhe taksat dhe tarifat e ndara të vitit fiskal paraardhës).

---

drejtë të vendosin taksa dhe tarifa vendore të përcaktuara me ligj të veçantë. Ligji i njeh të drejtën të marrin kredi për investime, si dhe të financohen nga ndarja e transfertave të pakushtëzuara, ndarja e taksave kombëtare, transfertat e kushtëzuara si dhe të marrin fonde nga qeverisja qendrore për kryerjen e funksioneve të deleguara.

- b. Huaja afatgjatë: raporti i tepricës operative të vitit fiskal paraardhës me shërbimin e borxhit vjetor afatgjatë duhet të jetë më e madhe se raporti 1.4:1. Teprica operative është llogaritur si shuma e të ardhurave operative me taksat e ndara dhe transfertat e pakushtëzuar së cilës i zbriten shpenzimet jo të kushtëzuara operative të NJQV.
- c. Shërbimi vjetor i borxhit afatgjatë duhet të jetë më pak se 20% e totalit të buxhetit vjetor. Buxheti vjetor përfshin shumën e të ardhurave nga transfertat e pakushtëzuar, taksat e tatimet e ndara plus taksat e tarifat vendore (mesatarja e tre viteve fiskale paraardhëse buxhetore të NJQV).
- d. Stoku i borxhit i huasë afatgjatë në raport me shumën e të ardhurave operative plus taksat e ndara plus transfertat e pakushtëzuara duhet të jetë më pak se raporti 1.3:1.

6. Ligji nr.9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë” është në linjë me ligjin e huamarrjes vendore. Aty përfshihen kufizimet e limiteve të stokut dhe shërbimit të borxhit vendor. Këtu ekzistonte i ashtuquajtur i rregull fiskal që përcaktonte nivelin limit të borxhit publik prej 60% ndaj PBB-së. Sipas këtij ligji, Këshilli i NJQV-së është autoriteti që ka të drejtën e marrjes së huave dhe dhënien e garancive, brenda dhe jashtë vendit, për huanë vendore. Huaja afatgjatë vendore miratohet paraprakisht nga Ministri i Financave. Në dhjetor 2012 u miratua Ligji 114/2012 “Mbi ndryshimin e Ligjit 9936, datë 26.06.2008, “Për Menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” i cili hyri në fuqi në Janar 2013. Ndryshimi lidhej me nenin 58 dhe kishte si qëllim heqjen e kufirit prej 60% të stokut të borxhit publik. Në ligjin e ndryshuar, nuk përcaktohet ndonjë element tjetër përse i përket kufijve të borxhit dhe duke filluar që në atë moment e deri në situatën aktuale, qeveria qendrore nuk ka kufizime ligjore përse i përket nivelit të huamarrjes.

7. Ligji Nr. 10158 datë 15.10.2009 "Për obligacionet e shoqërive aksionare dhe të qeverisë vendore" përkufizon mundësinë e emetimit të titujve nga NJQV. Ky ligj shprehet vetëm për llojin e obligacioneve që mund të emetohen të cilat mund të jenë afatshkurtra ose afatgjata duke pasur si referencë që vendimin për emetim e merr këshilli bashkiak, duke iu referuar ligjit të huamarrjes vendore. Në aspektin e emetimit të titujve bashkiake, ky ligj paraqitet shumë i vakët dhe nuk ka as udhëzues se si duhet të kryhet në praktikë procesi i emetimit të bondeve bashkiake. Ka mangësi në procedura, modalitetet e emetimit, përcaktimin e llojeve specifike të titujve, maturiteteve apo llojit të normës së interesit. Nuk jepen indikacione nëse këto obligacione janë të lidhura me projekte specifike të cilat gjenerojnë të ardhura apo do të paguhen nga të ardhurat totale të NJQV. Në thelb, mungon përcaktimi i mekanizmit të emetimit e shumë specifika të tjera të lidhura me këtë proces të cilat do të duhej të reflektoheshin në kuadrin ligjor aktual.

## **2.2 PROBLEMATIKAT E KUADRIT LIGJOR DHE TË ZBATIMIT TË SË DREJTËS PËR HUAMARRJE VENDORE**

Ligji për huamarrjen e qeverisjes vendore së bashku me udhëzimet dhe manualin e tij i shërbeu në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe specifike fillimit të procesit të huamarrjes vendore dhe bazuar në këtë kornizë u realizuan disa procedura huamarrjeje nga bashki dhe komuna të ndryshme në të gjithë vendin Fryma e ashtuquajtur konservatore e këtij ligj në realitet rezultoi me arritje pozitive të plotësimit të kriterëve të tij nga organet e qeverisjes vendore dhe me një tendencë pozitive të formimit dhe ngritjes së kapaciteteve të qeverisjes vendore për përgatitjen e projekteve apo kryerjen e analizave financiare. Pra, duke e parë në një kornizë më të madhe, ky ligj tregoi se ishte në përputhje me standardet e menaxhimit financiar dhe eksperiencat pozitive në Evropë dhe në rajon. Nga ana tjetër, ishim përballë entuziazmit dhe vlerësimeve fillestare në lidhje me hapësirat brenda kufirit të stokut të borxhit publik prej 60%, të përcaktuar në LOB.

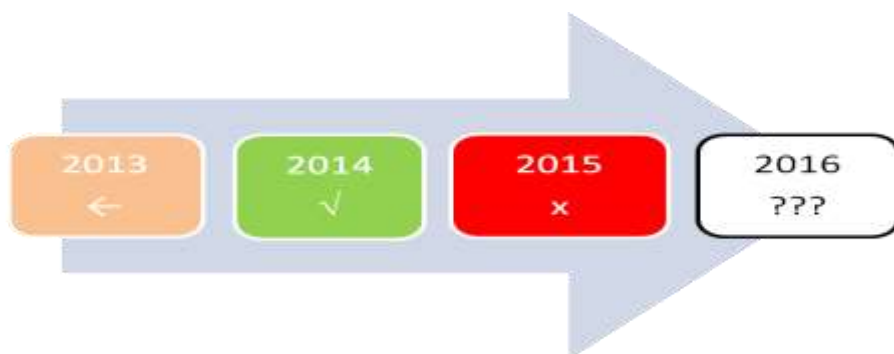
Por, në vitet 2009-2013 dukuritë makro fiskale përcollën me ritme të shpejta situatën e përbaljes me rritjen e borxhit publik pranë kufijve të caktuar me ligj, dhe vendimmarrjet e qeverisjes qendrore kufizuan në një masë të konsiderueshme instrumentin e huamarrjes vendore duke e bërë praktikisht të pamundur vijimin e këtyre procedurave.

Siç thuhet në Dokumentin mbi Decentralizimin Fiskal të publikuar nga PLGP/USAID në tetor 2012, dhe përditësimin në shtator të vitit 2013, politikat e qeverisjes qendrore për kufizimin e stokut të borxhit publik në nivelin prej 60% të PBB-së, shoqëruar me një nivel të lartë të përdorimit nga qeveria qendrore për borxhin e brendshëm dhe të jashtëm nuk lejojnë hapësira për njësitë e qeverisjes vendore të përdorin huamarrjen brenda këtyre kufizimeve.

Sa më sipër vihen re dy elementë të rëndësishëm në përbaljen me situatën e huamarrjes. Së pari është përcaktimi ligjor i kufirit të borxhit si një element objektiv dhe së dyti është niveli i lartë i vetë stokut të borxhit shtetëror i cili përcjell sjellje dhe veprime të natyrës subjektive nga ana e qeverisjes qendrore.

Përballë vështirësive të ruajtjes së kufirit prej 60% ndaj PBB-së, si rezultat i rritjes së borxhit publik shkaktuar gjithashtu nga problemet e krizës dhe rritjes ekonomike, në dhjetor 2012, qeverisja qendrore ndryshoi LOB-in dhe hoqi kufizimin e nivelit të borxhit mbi PBB-në. Pas këtij momenti, çdo vit njësitë e qeverisjes vendore dhe aktorët e tjerë të interesuar janë ndodhur përballë një situatë krejtësisht të paqartë cila vazhdon të reflektohet në vendimmarrjen mbi lejimin apo kufizimin e huamarrjes vendore.

Gjatë vitit 2013 nuk pati asnjë huamarrje të re dhe kufizimet për qeverisjen vendore ishin të ndjeshme në vijim të urdhrave të mëparshëm për uljen e disbursimeve (5% dhe 2.5% të shpenzimeve). Në kushtet e heqjes së kufizimeve të borxhit publik ishte përsëri prezente mungesa e qartësisë së ecjes përpara lidhur me borxhin dhe nivelin e tij. Gjithsesi, gjatë vitit 2014, në kushtet e mungesës së limiteve ligjore, Ministria e Financave lejoi huamarrjen vendore me kredi të reja. Ndërkohë në situatën e krijuar gjatë vitit 2015 kërkohet konsolidimi i financave publike dhe në marrëveshje me Fondin Monetar Ndërkombëtar (FMN) u përgatitën parashikime për uljen e stokut të borxhit publik në një periudhë afatmesme. Por në këtë kohë nuk pati ndonjë qëndrim të qartë për hapësirat e huamarrjes vendore, ndërkohë që vijonte huamarrja për qeverisjen qendrore. Në vitin 2015, me urdhër të Ministrisë së Financave në kuadër të stabilitetit makroekonomik dhe reformës territoriale u ndalua huamarrja e re për njësitë e vetëqeverisjes vendore. Mbetet e paqartë se si do të aplikohet e drejta për huamarrjen vendore gjatë vitit 2016 dhe në vijim.



Në kushtet e heqjes së limitit të borxhit të vendosur me ligj, në një pamje të përgjithshme duket sikur nuk ka arsye për të kufizuar aftësinë e NJQV-ve për huamarrje. Megjithatë, është përsëri qeveria qendrore e cila në vendimmarrjet e saj thekson plotësimin e nevojave të saj me borxh duke lënë mënjanë nevojat e qeverisjes vendore. Pra mungesa e kufizimit lidhur me stokun e huamarrjes vendore në raport me PBB-në, apo në raport me stokun e borxhit publik, lejojnë hapësira për subjektivizëm në aftësinë për të marrë hua vendore. Në fund, Ministria e Financave gëzon të drejtën për të imponuar kufizime ligjore në raport me disbursimet pa u bazuar në limite të qarta ligjore.

Sa më sipër, konstatohet se përtej përpjekjeve për thellimin e proceseve të decentralizimit dhe autonomisë vendore, huamarrja e qeverisjes vendore përballat me sfida të vazhdueshme. Këto sfida konsistojnë në mungesën e një kornize zhvillimi politikash kombëtare, mungesën e një kuadri të qartë ligjor dhe rregullator dhe fragmentimi i lartë i autoriteteve vendore të shkaktuar nga mungesa e kapaciteteve të qeverive vendore.

## 2.3 KONKLUZIONE

Duke u fokusuar në dobësitë e sistemit ekzistues ligjor, rekomandimet kryesore janë:

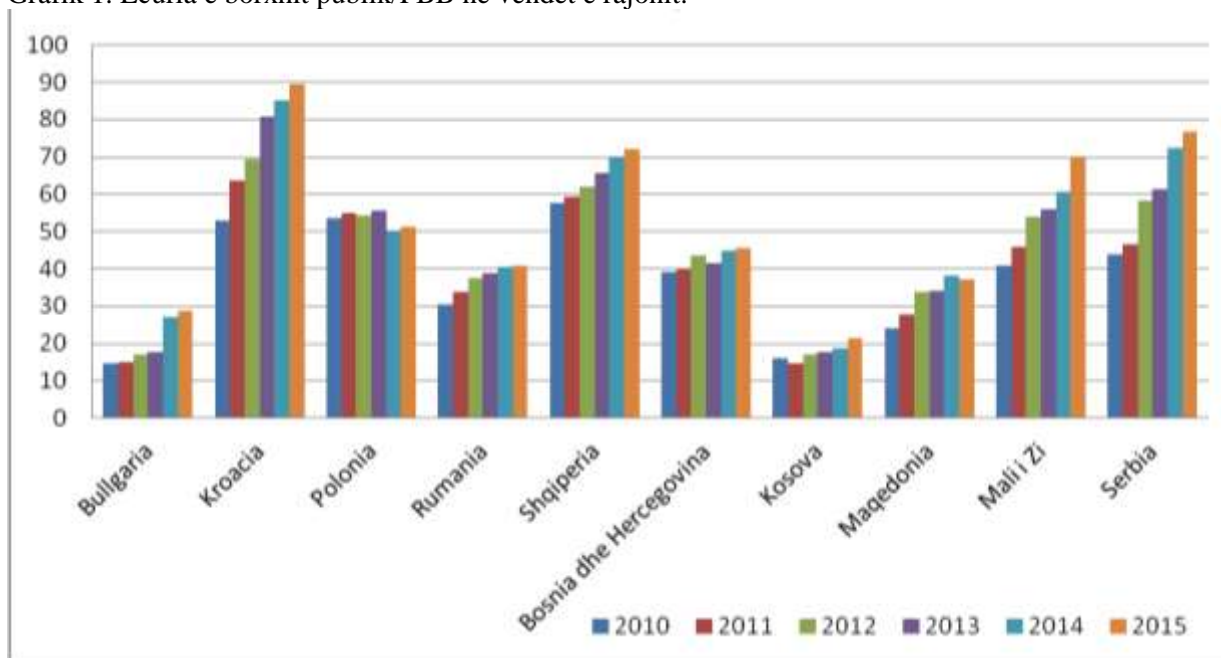
1. **Përmirësimin e kuadrit ligjor makroekonomik, së pari me vendosjen e kufijve të stokut të borxhit publik ndaj PBB-së dhe së dyti në përcaktimin e kufijve të stokut të borxhit vendor ndaj PBB-së.** Vetëm me përcaktime të qarta të limiteve për të dy këta tregues do arrihet një proces i qartë dhe objektiv mbështetur në rregulla dhe udhëzime të qarta për të gjitha palët në lidhje me huamarrjen. Për këtë qëllim, ligji i ri për financat vendore duhet ta plotësojë këtë kornizë dhe të përcaktojë kufijtë e borxhit vendor dhe autoritetin përkatës për zbatimin e tij.
2. **Plotësimin e kuadrit ligjor me procedurat e emetimit të instrumenteve të borxhit vendor.** Ligji për huamarrjen vendore dhe Ligji i obligacioneve të shoqërive aksionere dhe të qeverisjes vendore, i jep mundësinë NJQV-ve të emetojnë tituj por në asnjë akt ligjor/nënligjor nuk është rregulluar mënyra se si do të kryhet ky proces. Për këtë arsye, mangësitë e kornizës ligjore duhet të plotësohen me ligjet/udhëzimet/marrëveshjet përkatëse.
3. **Plotësimin e kuadrit ligjor për menaxhimin e situatave të paaftësisë paguese.** Pra, korniza ligjore duhet të sanksionojë rregulla të kujdesshme lidhur me marrëdhëniet apo të drejtat e kreditorëve në procesin e menaxhimit të paaftësisë paguese. Procedurat që duhet të adresojnë probleme të tilla janë të nevojshme të zhvillohen në një mënyrë të qartë dhe transparente për të gjithë aktorët në proces.

## 3.0 ANALIZË E BORXHIT PUBLIK

### 3.1 ECURIA E BORXHIT PUBLIK DHE VENDOR

Borxhi publik është i përbërë nga borxhi i Qeverisjes Qendrore dhe borxhi i Qeverisjes Vendore. Ecuria e borxhit publik në periudhën 2010-2015 paraqitet në Tabelën nr 1. Në fund të vitit 2015 borxhi publik vlerësohet të jetë 1,043 miliard Lekë ose 72,21% e PBB-së (në fund të vitit 2015, nuk ka më detyrime të prapambetura të pashlyera), ku borxhi i brendshëm shtetëror është 551,4 miliard Lekë ose 38,16% e PBB-së, borxhi i jashtëm shtetëror vlerësohet të jetë 490,9 miliard Lekë ose 33,98% e PBB-së dhe borxhi vendor është 940 milion Lekë ose 0,065% e PBB-së. Shqipëria përballet me një nivel të lartë të stokut të borxhit publik krahasuar me vendet e rajonit dhe ato anëtare të Bashkimit Evropian. Sikurse evidentohet nga Grafiku nr. 1, duke filluar nga viti, 2010 niveli i borxhit publik është shumë pranë kufirit prej 60%. Në vitet më pas ka vijuar rritja e tij duke prezantuar vështirësi nga pikëpamja e menaxhimit si dhe mundësi të pakta manovrimi kundër-ciklike në kohën e krizës apo hapësirave për hua të re.

Grafik 1. Ecuria e borxhit publik/PBB ne vendet e rajonit.



Burimi i të dhënave: IMF World Economic Outlook. Tetor 2015. Ministria e Financave e Shqipërisë.

Në harkun kohor të periudhës 2010-2015 kemi një rritje të totalit të stokut të borxhit prej rreth 14.43 pikë përqindje ndaj PBB-së, ku evidentojmë rritjen më të mprehtë gjatë vitit 2014. Borxhi i brendshëm në këtë hark kohor është rritur me 5.30% të PBB-së, ndërsa borxhi i jashtëm me 9.13 pikë përqindje të PBB-së. Raportet e borxhit të brendshëm dhe borxhit të jashtëm në këto vite kanë pasqyruar tendencën e rritjes së borxhit të jashtëm, por kjo dukuri është theksuar në veçanti gjatë vitit 2015 ku kemi ulje të nivelit të borxhit të brendshëm ndaj PBB-së (me minus 2,16 pikë përqindje/PBB) dhe rritje të konsiderueshme të borxhit të jashtëm. Raporti i borxhit të jashtëm/PBB është rritur me 2,51% të PBB-së gjatë 2014 dhe ka një kërcim prej 4.53 pikë përqindje të PBB-së vetëm gjatë vitit 2015. Faktorët të cilët kanë ndikuar në rritjen e ndjeshme të borxhit të jashtëm gjatë këtyre viteve janë financimet nga Fondi Monetar

Ndërkombëtar dhe Banka Botërore në kuadër të përmirësimit të kuadrit makro-fiskal (pjesë e të cilave janë edhe pagesat e detyrimeve të prapambetura), nënshkrimi i kredive të reja për projekte, si dhe diferencat që i atribuohen efektit të kursit të këmbimit. Gjatë vitit 2015 u përdorën dy instrumente financiare të rëndësishme të cilat ndikuan ndjeshëm në rritjen e stokut të borxhit të jashtëm. Në prill të 2015, Qeveria realizoi një instrument garancie (*Partial Based Guarantee*) nga Banka Botërore që i dha mundësi të marrë në tregun ndërkombëtar një hua nga Deutsche Bank në shumën 250 milion Euro me normë interesi 1.83%. Instrumenti i dytë financiar i cili ndikoi në rritjen e stokut të borxhit të jashtëm, ishte rinovimi i Eurobondit të parë i cili ishte emetuar në nëntor 2010. Instrumenti i ri i emetuar në shumën 450 milion EUR i shërbeu maturimit të shumës ekzistuese në vlerën 300 milion euro si dhe krijoi një likuiditet shtesë 150 milion euro. Interesi me të cilin u emetua eurobondi u fiksua në nivelin 5,75% dhe afati i maturimit ishte sërish 5 vjeçar.

Tabela.1. Stoku i borxhit publik

<i>Në milion Lek</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Stoku i borxhit publik</b>	<b>715,518</b>	<b>772,735</b>	<b>828,269</b>	<b>885,083</b>	<b>977,957</b>	<b>1,043,212</b>
<b>Stoku i borxhit i qeverisjes qendrore</b>	715,371	772,517	827,981	884,692	977,102	1,042,272
<i>Stoku i borxhit te brendshëm</i>	407,372	438,582	470,358	520,786	564,673	551,374
<i>Stoku i borxhit te jashtëm</i>	307,999	333,935	357,622	363,906	412,429	490,898
<b>Stoku i borxhit vendor</b>	147	218	288	391	855	940
<b>PBB</b>	<b>1,239,645</b>	<b>1,300,624</b>	<b>1,332,811</b>	<b>1,350,555</b>	<b>1,400,549</b>	<b>1,444,741</b>
<i>Në përqindje ndaj PBB-së</i>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	
<b>Stoku i borxhit publik</b>	<b>57.72</b>	<b>59.41</b>	<b>62.14</b>	<b>65.53</b>	<b>69.83</b>	<b>72.21</b>
<b>Stoku i borxhit i qeverisjes qendrore</b>	57.71	59.40	62.12	65.51	69.77	72.14
<i>Stoku i borxhit te brendshëm</i>	32.86	33.72	35.29	38.56	40.32	38.16
<i>Stoku i borxhit te jashtëm</i>	24.85	25.67	26.83	26.94	29.45	33.98
<b>Stoku i borxhit vendor</b>	0.012	0.017	0.022	0.029	0.061	0.065
<b>Stoku i borxhit vendor/Stoku i borxhit publik</b>	0.021	0.028	0.035	0.044	0.087	0.090

Burimi: Ministria e Financave, Në fund të vitit 2015, nuk ka më detyrime të prapambetura të pashlyera.

Gjatë vitit 2015, instrumentet e financimit në tregun e brendshëm u ulën për arsye të përdorimit të instrumenteve në tregjet financiare. Më konkretisht instrumentet e borxhit të brendshëm u ulën me 17,706 milion Lekë (-1,23% e PBB-së). Kjo për arsye sepse një pjesë e financimit të ri të marrë në tregun ndërkombëtar (PBG plus Eurobondi) u përdor për të financuar deficitin total dhe një pjesë e mirë e tyre u përdor për të blerë instrumentet ekzistues, bono apo obligacione afati i mbetur i maturimit të të cilave ishte më pak se një vit. Nga këto manovra rezultoi që sasia e portofolit të bonove të thesarit u ul me 36,775 milion Lekë (-2,54% e PBB-së) dhe ai i obligacioneve u rrit me 19,069 milion Lekë (+1,32% e PBB-së).

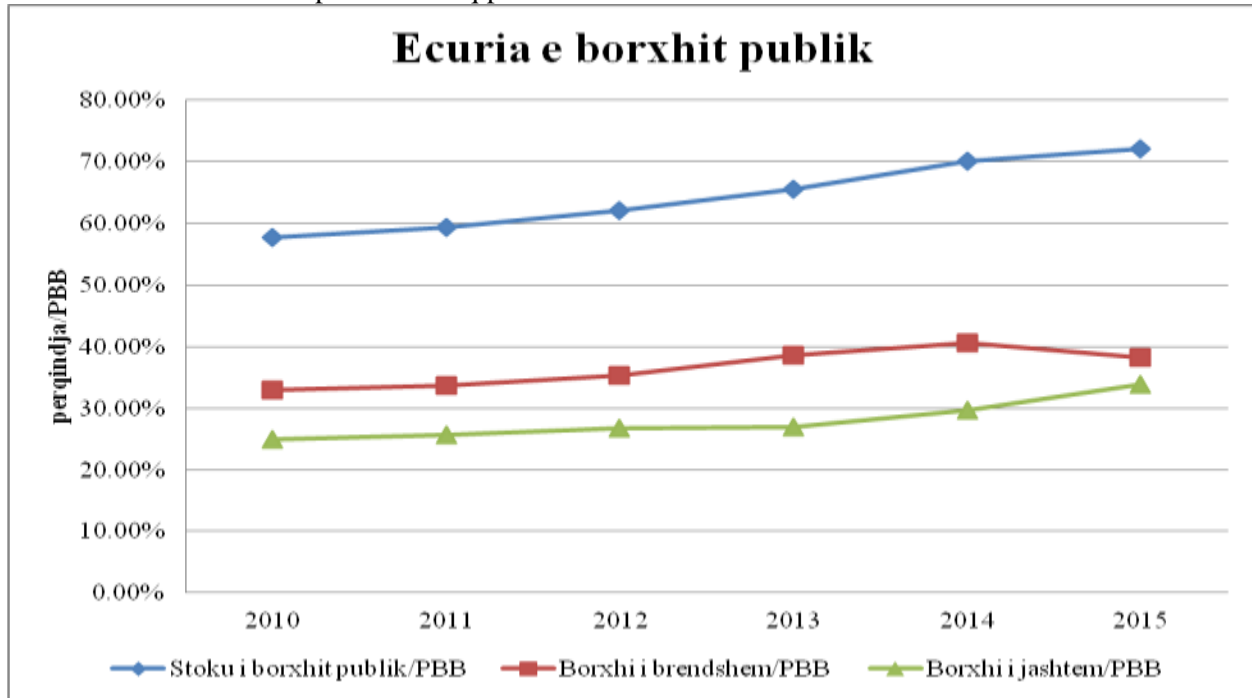
Ulja e financimit të brendshëm shoqërohet me likuiditet në sistemin bankar i cili është i nevojshëm për mbështetjen e qeverisjes vendore. Krahas faktorëve të tjerë që kanë ndikuar në një klimë të përshtatshme likuide në sistem, tashmë është një moment i përshtatshëm i huadhënies dhe përdorimit të mekanizmave të kreditimit për njësitë e qeverisjes vendore. Në këtë kohë gjithashtu janë tërheqëse kushtet dhe termat e kreditimit të cilat mund të negocohen me bankat për një përputhje më të mirë me aftësitë financiare të njëjësive të ndryshme.

Borxhi i emetuar në tregun e brendshëm është i përbërë kryesisht nga bono dhe obligacione. Vitet e fundit ka pasur tendencë në rritje të peshës specifike të obligacioneve në këtë portofol borxhi duke përmirësuar ndjeshëm profilin e maturimeve. Rritja e jetëgjatësisë së portofolit ka qenë në një trend pozitiv dhe më konkretisht ditët mesatare në maturim (DMM) në fund të 2015 janë 706 ditë duke pasur rritje prej 76 ditësh krahasuar me vitin 2014 (DMM ishin 630 ditë). Ndërsa treguesi i yieldit mesatar të ponderuar për



portofolin e borxhit të brendshëm është 5.31% (2015) me një ulje prej 0,07 pikë përqindje krahasuar me fundin e vitit 2014. Kjo strukturë e re e cila emetimet e reja i ka bazuar në segmentin 7 dhe 10 vjeçar ka ulur riskun e ri-financimit dhe përmirësuar likuiditetin për shlyerje të mëtejshme në kohë të profilit të maturimit.

Grafik 2. Ecuria e borxhit publik në Shqipëri.



Burimi: Ministria e Financave. Në fund të vitit 2015, nuk ka më detyrime të prapambetura të pashlyera.

Borxhi i jashtëm vazhdon të jetë i përbërë nga financimet e huaja të projekteve të qeverisë si dhe emetime të reja instrumentesh financiarë në treg ndërkombëtar (Eurobondi i dytë me vlerë 450 milion euro si dhe PBG me vlerë 250 milion euro). Referuar kuadrit makroekonomik fiskal të rishikuar për periudhën 2016-2018, i miratuar me VKM Nr. 695, datë 31.07.2015, nivelet e stokut të borxhit ndaj PBB-së parashikohen përkatësisht në nivelin 69.2% (2017) dhe 65.8% (2018).

Në këtë panoramë të madhe makroekonomike një vend modest zë dhe huamarrja vendore. Në fund të 2015 stoku i borxhit vendor është 940.05 milion Lekë ose 0.09% e totalit të stokut të borxhit publik. Raporti i stokut të borxhit vendor ndaj PBB-së është ende në vlerë më të vogël se 1%, për vitin 2015 duke përbërë vetëm 0,065% të PBB-së. Ecuria e këtij treguesi tregon që disbursimet janë rritur gjatë dy viteve të fundit duke rritur ndjeshëm vlerat e stokut nga 0.029% (2013) në 0.065% (2015). Gjithsesi borxhi vendor mbetet ende në vlera të ulëta në raport me PBB-në si dhe në raport me totalin e stokut të borxhit publik.

Huaja vendore e përfituar në formën e nën-huazimit të fondeve të huasë së marrë nga Qeveria qendrore në fund të qershorit 2015 vlerësohet të jetë rreth 25 miliardë Lekë që përbëjnë 1,72% të PBB-së. Fushat kryesore ku Qeveria qendrore ka dhënë mbështetjen e saj janë sektori i ujësjellësve me 19,6 miliardë Lekë, ndërtimi i banesave sociale me 4 miliardë Lekë dhe sektori i transportit me 1,5 miliardë Lekë. Ky borxh përllogaritet në nivel stoku të jetë rreth 77,3% të totalit të të ardhurave të qeverisjes vendore.

Shërbimi i borxhit për vitin 2015 vlerësohet të jetë 100,3 miliard Lekë (6,94% e PBB-së), nga të cilat interesat në total llogariten të jenë 38,6 miliard Lekë (2,67% e PBB-së) ndërsa ripagesat 61,7miliard Lekë (ose 4,27% e PBB-së).

Gjatë periudhës 2010-2015, në total shërbimi i borxhit (interesa plus ripagesa) ka pësuar një rritje prej 3,06 pikë përqindje ndaj PBB-së. Duke i parë zërat në veçanti rezulton se totali i interesave ka pësuar ulje (-0,69% e PBB-së) ku interesat e borxhit të brendshëm janë ulur me 0,97% e PBB-së ndërsa interesat e borxhit të jashtëm janë rritur me 0,29% e PBB-së. Ripagesat janë rritur me 3,74 % e PBB-së, dhe kjo rritje është e lidhur me pagesën e principalit të Eurobondit të parë i cili u maturua në shumën 300 milion Euro në nëntor të2015. Shërbimi për pagesat e interesave të borxhit të brendshëm ka pësuar ulje për arsye të uljes së vazhdueshme të normave të interesit gjatë këtyre dy viteve të fundit. Ulja e vazhdueshme e stokut të bonove bën që interesat e borxhit të brendshëm të shpërndahen në kohë për arsye se një pjesë e mirë e interesave paguhet për stokun e obligacioneve. Ndërkohë që emetimi i borxhit të ri të jashtëm në rastin e PBG ka qenë me norma relativisht të ulëta interesi ndërsa emetimi i Eurobondit të dytë e jep efektin në shërbimin e borxhit të jashtëm duke filluar nga viti 2016.

Tabela 2. Shërbimi i borxhit.

Ne milion lek	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total Shërbimi i Borxhit (I+II)</b>	<b>48,116</b>	<b>48,734</b>	<b>52,166</b>	<b>56,109</b>	<b>57,782</b>	<b>100,336</b>
<b>Total Interesa (I)</b>	41,604	41,121	41,497	43,335	39,937	38,642
<b>Interesat e Borxhit të Brendshëm</b>	35,583	34,253	34,005	35,890	31,696	27,385
<b>Interesat e Borxhit të Jashtëm</b>	6,021	6,868	7,492	7,445	8,241	11,258
<b>Ripagesat (II)</b>	6,512	7,613	10,669	12,774	17,845	61,693
<b>PBB</b>	1,239,645	1,300,624	1,332,811	1,350,555	1,400,549	1,444,741
Në përqindje ndaj PBB-së	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total Shërbimi i Borxhit /PBB</b>	3.88%	3.75%	3.91%	4.15%	4.13%	6.94%
<b>Total Interesat/PBB</b>	3.36%	3.16%	3.11%	3.21%	2.85%	2.67%
<b>Interesat e Borxhit të Brendshëm/PBB</b>	2.87%	2.63%	2.55%	2.66%	2.26%	1.90%
<b>Interesat e Borxhit të Jashtëm /PBB</b>	0.49%	0.53%	0.56%	0.55%	0.59%	0.78%
<b>Ripagesat /PBB</b>	0.53%	0.59%	0.80%	0.95%	1.27%	4.27%
<b>Total Stoku i Borxhit</b>	715,371	772,517	827,981	884,692	977,102	1,042,272
<b>Total Shërbimi i borxhit/Stoku i borxhit total</b>	5.82%	5.32%	5.01%	4.90%	4.09%	3.71%

Burimi: Ministria e Financave

Ripagesat e borxhit vendor janë në total 208,7 milion Lekë duke përbërë një vlerë tepër të ulët dhe të pothuajse të papërfillshme ndaj PBB-së. Kjo për arsye se marrëveshjet e angazhuara të qeverisjes vendore dhe disbursimet e reja janë në shumën të vogla si edhe lidhur me afatet e maturimit të kredisë që janë relativisht të gjata dhe në favor të njërive të qeverisjes vendore.

## 3.2 HUAMARRJA VENDORE NË SHQIPËRI

Me miratimin e Ligjit nr.9869, datë 04/02/2008 “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore”, u krijua mundësia ligjore për marrjen borxh nga ana e bashkive dhe komunave. Huatë e para u nënshkruan në vitin 2010 nga bashkitë e Korçës, Pogradecit, Vlorës, Elbasanit, Petrelës dhe Lezhës. Portofoli i borxhit vendor është përbërë nga hua të marra në bankat e nivelit të dytë nga gjashtë bashki/komuna, për të kryer

kryesisht investime në infrastrukturë (Tabela 3). Këto punime kanë të bëjnë kryesisht me sistemime rrugësh, asfaltime, gjelbërime, rikonstruksione rrugësh në blloqe banimi dhe rrugë e lagje kryesore. Në fund të vitit 2015, ky borxh vlerësohet të jetë 940 milion Lekë ose 0.065% e PBB-së. Në raport me stokun e borxhit publik, borxhi vendor zë rreth 0.09% të totalit. Bazuar në Ligjin “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë” borxhi vendor është pjesë përbërëse e Borxhit Publik.

Në tabelën 3. paraqitet ecuria e nënshkrimit të marrëveshjeve për huamarrjen vendore.

Tabela 3. Huatë e nënshkruara nga qeverisja vendore.

NJQV	Kreditori	Huaja në milion Lekë	Viti i Nënshkrimit	Afati i maturimit
<b>Korçë</b>	Pro Credit	100	31.03.2010	10 vjet
<b>Pogradec</b>	Pro Credit	113	05.10.2010	10 vjet
<b>Vlorë</b>	Banka Kombëtare Tregtare	420	21.12.2010	10 vjet
<b>Petrelë</b>	Banka Kombëtare Tregtare	15	04 .09.2010	6 vjet
<b>Elbasan</b>	Banka Kombëtare Tregtare	141.28	29.09.2010	10 vjet
<b>Lezhë</b>	Raiffeisen Bank	-120		
<b>Korçë</b>	Intesa San Paolo Bank	200	15.05.2014	10 vjet
<b>Elbasan</b>	Banka Kombëtare Tregtare	565	Maj 2014	10 vjet
<b>Lezhë</b>	Intesa San Paolo Bank	107.49	Maj 2014	9 vjet
<b>Shuma</b>	<b>Total</b>	<b>1.541,77</b>		

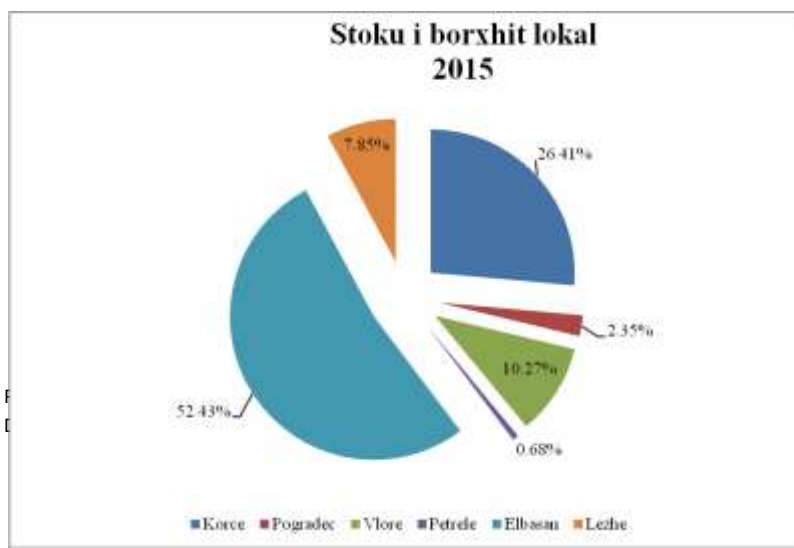
Burimi: Ministria e Financave

Siç evidentohet më sipër angazhimet për nënshkrim të marrëveshjeve të reja me qeverisjen vendore ka vetëm në vitet 2010 dhe 2014. Në 2010 filloi për herë të parë procesi i huamarrjes vendore dhe në 2014 u hoqën kufizimet e vendosura në vitet 2010-2013 (udhëzimet e Ministrit të Financave lidhur me disbursimet e huasë vendore dhe heqja e kufizimit të stokut të borxhit publik). Pjesën më të madhe të portofolit të stokut për vitin 2015 e kanë bashkitë e Elbasanit (49,09%), Korçës (24,79%), Vlorës (13.05%) dhe Lezha (7,85%).

Tabela 4. Stoku i borxhit vendor sipas NJQV.

NJQV	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Korçë</b>	44.36	63.98	82.42	75.46	211.90	248.28
<b>Pogradec</b>	18.00	33.72	31.15	28.35	25.23	22.12
<b>Vlorë</b>	59.70	55.22	82.89	126.51	111.55	96.59
<b>Petrelë</b>	6.00	9.00	10.50	11.17	8.67	6.37
<b>Elbasan</b>	19.20	48.26	67.12	119.28	419.66	492.91
<b>Lezhë</b>	-	7.70	13.80	30.20	77.88	73.78
<b>Stoku i borxhit vendor</b>	<b>147.26</b>	<b>217.88</b>	<b>287.88</b>	<b>390.97</b>	<b>854.88</b>	<b>940.05</b>

Burimi: Ministria e Financave



Grafik 3. Stoku i borxhit vendor.

Deri në fund të vitit 2013, ecuria e disbursimeve (Tabela 5) ka qenë e ngadaltë dhe në nivele të ulëta për shkak të ruajtjes së limiteve të borxhit publik në raport me PBB-në. Gjatë viteve 2010-2013 ecuria e disbursimeve të huamarrjes vendore ka qenë e ngadaltë dhe në

nivele të ulëta të cilat realisht ishin në trend zbritës.

Tabela 5. Ecuria e disbursimeve.

Në milion Lekë	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Korçë</b>	45	23.8	24	0	149	50	292
<b>Pogradec</b>	18	18	0	0	0	0	36
<b>Vlorë</b>	59.7	0	35	56	0	0	151
<b>Petrelë</b>	6	3	3	3	0	0	15
<b>Elbasan</b>	19.2	32.03	25	65	317	102	560
<b>Lezhë</b>	0	8.24	8	23	52	5	96
<b>Total disbursimet</b>	147.90	85.07	95.00	147.00	518.00	156.56	1,149.53

Burimi: Ministria e Financave

Faktorët kryesorë që ndikuan këtë proces ishin: mungesa e eksperiencës dhe kualifikimit lidhur me menaxhimin financiar, vështirësitë lidhur me vetë fillimin e këtij procesi të ri, si dhe pozicioni konservator i Qeverisjes Qendrore. Situata jo e favorshme makroekonomike e këtyre viteve e ndikuar nga kriza financiare globale, dha goditjet e saj në treguesit kryesorë të rritjes ekonomike dhe stokut të borxhit publik.

Rritja e shpejtë e stokut të borxhit publik duke iu afruar kufijve të përcaktuar në ligjin e atëhershëm (60% e PBB) e ngadalësoi edhe më shumë procesin delikat të sapo nisur të huamarrjes vendore e cila vijonte ende përballjen me vështirësitë e lidhura me përgatitjen e procedurave të nevojshme dhe mungesën e eksperiencës së kualifikuar. Përqindjet e ulëta të disbursimeve të huamarrjes vendore lidhen në vazhdimësi me vendimet e Ministrisë së Financave dhe i shërbyen një rezultati final për të ruajtur kufirin e stokut të borxhit publik ndaj PBB. Kjo procedurë mbajti huanë vendore thellësisht peng të praktikave të Qeverisjes Qendrore. Heqja e kufirit ligjor të stokut të borxhit publik/PBB në dhjetor të vitit 2012 dhe problemet e qëndrueshmërisë së borxhit, nuk dhanë mundësi për lehtësira apo për politika transparente dhe koherente në drejtimin e huamarrjes në përgjithësi.

Gjatë vitit 2014, Qeveria Qendrore nisur nga fakti i mungesës së kufijve ligjore për totalin e stokut të borxhit publik të konsoliduar, lejoi vijimin e çdo procedure të huamarrjes për qeverisjen vendore, natyrisht në përputhje me kushtëzimet e përcaktuara në ligjin e huamarrjes vendore. Më konkretisht gjatë këtij viti u disbursuan 518 milion Lekë në total me një rritje prej 3,5 herë ndaj vitit të mëparshëm, dhe konkretisht për Bashkinë Elbasan (317 milion), Korçë (149 milion), Lezhë (52 milion). Por në tërësi theksojmë se aktualisht vizioni për të ardhmen i projekteve të nisura nga qeverisja vendore nuk është i qartë dhe ka pak hapësira, duke qenë ende në kushtet e mungesës së kornizës ligjore të treguesit sintetik të stokut të borxhit publik. Gjatë vitit 2015, janë disbursuar 157 milionë Lekë, shuma e ripaguar e huasë është 71,38 milionë Lekë dhe stoku ka rezultuar 940,54 milionë Lekë. Gjatë vitit 2015 ka pasur disbursime për bashkinë Korçë, Elbasan dhe Lezhë. Krahasuar me vitin 2014 disbursimet kanë ecur me ritme më të ngadalta.

Bazuar në informacionin e marrë nga Ministria e Financave, në Dhjetor 2014 Bashkia e Korçës dhe Bashkia Berat kanë njoftuar Ministrinë e Financave në lidhje me nevojat e tyre për huamarrje gjatë vitit 2015, në zbatim të Ligjit nr. 9869, datë 04/02/2008 “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore”. Ministria e Financave, mbështetur në ligjin 9935, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë” ka njoftuar se gjatë vitit 2015 për shkak të situatës makroekonomike dhe reformës territoriale, nuk do të kryhen aplikime për huamarrje të re.

Në një vizion të përgjithshëm shuma e angazhuar për huamarrje vendore sipas marrëveshjeve të nënshkruara në total është përrreth 1,540 milion Lekë dhe deri në fund të vitit 2015 janë disbursuar 1,150 milion Lekë, pra është ende në proces për t'u disbursuar një vlerë prej 400 milion Lekë dhe nuk ka asnjë huamarrje të re pas vitit 2014. Këto të dhëna tregojnë se huamarrja vendore është në të njëjtën situatë si në fillimet e saj, ka mbetur pak për t'u disbursuar në vijim dhe pa perspektivë të qartë për të ardhmen.

### **3.3 INSTITUCIONET FINANCIARE DHE KOMUNIKIMI I TYRE ME NJËSITË E VETËQEVERISJES VENDORE**

Bankat e Nivelit të dytë të cilat i kanë dhënë kredi njësive të qeverisjes vendore vlerësojnë bashkëpunimin me këto njësi dhe pavarësisht vështirësive fillestare ekziston një vullnet për të zhvilluar tregun e huasë vendore. Këto kredi kryesisht janë bërë për investime publike në mbështetje të zhvillimit të infrastrukturës bashkiake. Në rastin e kredisë së Bashkisë Lezhë kemi fillimisht një dhënie kredie nga Banka Raiffeisen dhe më pas kjo kredi blihet nga Banka Intesa San Paolo dhe nënkruhet në Maj 2014 në shumën 107,49 milion Lekë me afat maturimi 9 vjet. Zhvillimet e sektorit bankar në vend bëjnë të mundur procese të tilla fleksibël të cilat ndihmojnë ecjen përpara të tregut të huave vendore dhe sigurojnë likuiditetin e nevojshëm për financimin e projekteve të investimeve vendore. Arsyet për të cilat Banka Raiffeisen u tërhoq nga financimi i kredisë së Bashkisë Lezhë ishin: a) Bashkia kërkoi financim shtesë dhe financiarisht nuk kishte hapësirën për t'i shlyer si pasojë e rënies së të ardhurave, rënie e aftësisë paguese; b) Gjithashtu Banka Raiffeisen duhej të ulte ekspozimin ndaj borxhit qeveritar si pasojë e direktivave të bankës mëmë. Banka Intesa San Paolo ofroi një kredi me terma dhe kushte të favorshme bashkisë, lidhur me normën e interesit apo dhe procedurë më të thjeshtuar disbursimesh. Procedura e negociimit mes bankës dhe bashkisë zgjati relativisht në kohë dhe rezultoi me aprovimin e kredisë në Maj 2014. Në vijim disbursimet e kredisë ecën pozitivisht në funksion të implementimit të projektit.

Bankat janë të predispozura të bashkëpunojnë me qeverisjen vendore duke i ofruar kredi me terma dhe kushte të personalizuar dhe të favorshme lidhur me disbursimet, interesat apo dhe periudhën e faljes në pagesat e principalit. Bankat ofrojnë afate maturimi 10 vjeçare dhe konkurrojnë me njëra tjetrën në normën e interesit e cila ka marzhe të ndryshëm por relativisht pranë njëri-tjetrit. Një element i rëndësishëm i cili është prezent në të gjitha marrëveshjet e huasë, është garancia me të ardhurat e pakushtëzuara si kolateral për dhënien e huasë. Gjatë procesit të huadhënies, bankat ofrojnë edhe konsulencë në përgatitjen e dokumentacionit të kredisë. Gjithsesi ekzistojnë ende sfida lidhur me parashikimet e *cashflow* në kuadër të ripagesave të kredisë për të qenë sa më realistë. Gjithashtu ka probleme dhe me parashikimin e shpenzimeve të bashkisë si dhe me luhatshmërinë e të ardhurave të NJQV.

Nga pikëpamja operacionale pagesat apo disbursimet janë kryer në mënyrë korrekte nga njësitë e qeverisjes vendore duke prezantuar një element të rëndësishëm të shlyerjes me korrektësi dhe në kohë të detyrimeve përkatëse.

Institucionet bankare në Shqipëri kanë filluar të interesohen për emetimin e bondeve bashkiake si një instrument i ri financimi. Në këtë rast normat e interesit mund të jenë më të favorshme se në rastin e kredive. Në kuadër të një tregu ende të pazhvilluar këto procese kërkojnë vëmendje të veçantë për plotësimin e infrastrukturës së tregut financiar. Politikat e bankave e shikojnë si pjesë të planeve të tyre të biznesit vazhdimin e kreditimit të NJQV.

# 4.0 EKSPERIENCA E HUASË VENDORË NË EVROPËN JUGLINDORE

## 4.1 EKSPERIENCA E HUAMARRJES VENDORË NË POLONI, BULLGARI, MAQEDONI DHE SERBI.

Huamarrja vendore është në nivele të ulëta edhe në vendet e Evropës Juglindore, (përgjithësisht përbën më pak se 1% të PBB-së), duke përfaqësuar ende një burim të vogël financimi për qeverisjen vendore. Kjo është e lidhur me shumë faktorë specifikë të këtyre vendeve, duke filluar nga korniza ligjore dhe ajo institucionale, zhvillimet e sektorit financiar dhe atij bankar, niveli i decentralizimit fiskal, si dhe transparenca dhe monitorimi i këtyre proceseve. Gjithsesi siç përmend Banka Botërore në studimin e vitit 2013, “roli i huasë vendore pritet të rritet në përputhje me nevojat financiare të mëdha për investime të infrastrukturës dhe nga ana tjetër me kufizimet e buxheteve të qeverive qendrore”.

Nivelet e borxhit dhe proceset e tij ligjore dhe menaxheriale janë të ndryshme nëpër vende të ndryshme dhe përfaqësojnë përvoja dhe arritje specifike. Për këtë arsye në këtë seksion përshkruhen zhvillimet e huamarrjes vendore dhe emetimit të borxhit në katër vende të Evropës lindore dhe Juglindore, më specifikiisht Maqedonisë dhe Serbisë, ndërkohë që paraqitet edhe përvoja e dy vendeve të tjera që janë anëtarësuar në BE, Polonisë dhe Bullgarisë. Është synuar të prezantohet një përzgjedhje e pikave më të rëndësishme në fushat ku secili nga këto vende vlerësojmë se kanë arritjet më të mira dhe në këtë mënyrë mund të shërbejnë si shembuj dhe çështje diskutimi në vendin tonë lidhur me këto eksperiencë.

**Polonia.** Në Poloni ekziston një eksperiencë e pasur përse i përket kuadrin ligjor dhe limiteve të borxhit, përveç zhvillimeve në rritje të tregut dhe instrumenteve të tij. Niveli i stokut të borxhit vendor ka ardhur në rritje duke arritur në 4,3% ndaj PBB-së në vitin 2011. Megjithatë mbetet më i ulët se mesatarja e vendeve të Bashkimit Evropian e cila është në nivelin 5,9% në vitin 2011. Instrumenti që ka dominuar kanë qenë kreditë nëpërmjet sektorit bankar por në të njëjtën kohë është rritur interesi edhe për emetimin e bondeve bashkiake. Eksperiencë e Polonisë është interesante dhe me vlerë përse i përket menaxhimit të kufizimeve të huamarrjes nga pikëpamja makroekonomike, pra në planin e ruajtjes së stabilitetit makro dhe menaxhimit të procedurave të parandalimit të këtyre kufijve për të dyja qeveritë si për qeverinë qendrore dhe atë vendore. Ligji i Financave Publike i Polonisë (Nëntor, 1998) përcakton kufizimet e limiteve të borxhit publik të konsoliduar e për rrjedhojë edhe të qeverisjes vendore. Ky ligj lidh të drejtën e huamarrjes vendore përkundërt praktikave të huamarrjes së qeverise qendrore, menjëherë sapo niveli i borxhit të konsoliduar kalon kufirin prej 50% të PBB-së. Është e rëndësishme të theksojmë faktin që ky ligj përcakton nivelin maksimal të borxhit të konsoliduar prej 60% dhe në të njëjtën kohë vendos nivele paraprake kontrolli për të menaxhuar më mirë pjesën e kufirit të limiteve. Janë përcaktuar tre nivele të tilla duke filluar që në pikën kur borxhi i konsoliduar arrin kufirin prej 50% të PBB-së, më pas është kufiri prej 55% dhe pika e fundit është ai prej 60% të PBB-së. Vlen të theksohet se për secilin nga këto nivele janë përcaktuar hapa të qarta si për qeverinë qendrore ashtu edhe për atë vendore. Nëse, borxhi i konsoliduar përfshirë edhe garancitë, qëndron në nivelin prej 50% të PBB-së dhe qeveria qendrore vendos ta kufizojë atë, atëherë qeveria qendrore dhe ajo vendore nuk mund të marrë hua më shumë se ky limit i përcaktuar. Mbi të gjitha, nëse borxhi i konsoliduar kalon kufirin prej 60% të PBB-së, atëherë të dyja qeveritë, qeveria qendrore si edhe ajo vendore, ndalohen nga huatë e reja në përputhje me ligjin e

mësipërm. Këto janë procedura të kujdesshme të cilat i japin frymëmarrjen e duhur qeverisjes vendore përveç atij qendror, dhe në të njëjtën kohë janë transparente për një proces objektiv në momentet e vështira të aplikimit të tyre, duke mënjeluar subjektivizmin apo arbitraritetin e qeverive qendrore veçanërisht në dëm të qeverisjes vendore. Përsa i përket kuadrit ligjor dhe institucional duhet të përmendim edhe Ligjin e Bondeve Vendore, miratuar në vitin 1995 dhe, rishikuar në 2015, në të cilin lejohen hapësira për të gjitha llojet e tyre, si dhe për mekanizmin e *private placement*. Ligji përcakton informacionet e rëndësishme që nevojiten për qeverinë vendore në rastin e emetimit të bondit, duke e qartësuar nga kërkesat për emetimin e bondeve të korporatave.

Ekspierenca e Polonisë ka treguar zhvillime dinamike dhe të kujdesshme të ruajtjes së kufijve të borxhit si dhe të përmirësimit të kapaciteteve të qeverive vendore për të përfituar sa më shumë fonde dhe të përdorimit të tyre në mënyrë efektive.

**Bullgaria.** Në Bullgari gjithashtu borxhi vendor është pjesë e borxhit të konsoliduar, limiti i të cilit është përcaktuar nga Ligji mbi Borxhin Qeveritar, Tetor 2002. Sipas nenit 10 të këtij Ligji, stoku i borxhit të konsoliduar nuk duhet të kalojë 60% të PBB-së së parashikuar. Në rast të riskut të mos përmbushjes së kësaj kërkesë në përputhje me nenin përkatës të Ligjit, Këshilli i Ministrave kërkon dhe vendos kufizime për emetimin e borxhit vendor gjatë vitit respektiv. Pra specifikohet me ligj organi që ka të drejtën për kufizimet përkatëse. Korniza ligjore është zhvilluar me pas në qershor të vitit 2005 me implementimin e Aktit (Ligjit) të Borxhit Vendor. Në këtë Ligj përcaktohen edhe llojet e borxhit vendor, duke specifikuar krahas huasë, letrave me vlerë, garancisë edhe borxhin e kompanive në pronësi të njërive të qeverisjes vendore si dhe huatë nga buxheti i shtetit për të bashkë financuar programet e Bashkimit Evropian. Ligji i Borxhit vendor përcakton edhe limite specifike për borxhin vendor, lidhur me shërbimin e borxhit por dhe për garancitë. Shërbimi i pagesave mbi borxhin nuk duhet të kalojë kufirin prej 25% të të ardhurave nga burimet e veta dhe grantit të ekualizuar (grant i përgjithshëm i pakushtëzuar nga qeveria qendrore) sipas raportit të auditit të fundit. Vlera nominale e garancive të lëshuara nuk duhet të kalojë kufirin prej 5% të të ardhurave të përshkruara më sipër. Problematikat e zhvillimit të tregut dhe ndërmjetësve të tij apo të kostove të huasë janë mbështetur edhe me asistencën e mekanizmave të garancisë të cilat kanë funksionuar shumë mirë për funksionimin e tregut të kredisë së bashkive nëpërmjet garancive të siguruara nga USAID për 50% të principalit.

Në të njëjtën kohë kufizimet e mësipërme janë balancuar me likuiditetin e lartë të institucioneve financiare si bankat tregtare dhe fondet e pensionit. Këta investitorë kanë qenë në kërkim të mundësive të mira të investimit të portofolit të tyre dhe kanë luajtur një rol të rëndësishëm për zhvillimin e tregut dhe instrumenteve për huanë vendore. Disa banka kanë preferuar të financojnë qeveritë vendore me bonde krahasuar me huanë, për shkak të likuiditetit të lartë, të mundësisë së përdorimit të bondit si kolateral nga investitorët dhe të mungesës së kolateralit si në rastin e huasë. Bondet janë rritur me shpejtësi në mbështetje të qeverive vendore duke treguar se janë një instrument i përshtatshëm edhe për tregun.

Pavarësisht rritjes së kujdesshme të stokut të borxhit, aftësia e bashkive për të paguar borxhin vlerësohet si një element i rëndësishëm dhe akumulimi i detyrimeve të prapambetura është ndjekur me kujdes. Rregullimet ligjore në lidhje me falimentimin dhe vështirësinë financiare kanë ndihmuar qeverinë dhe bashkitë për zhvillimin e programeve të rehabilitimit të monitoruara nga Ministria e Financave.

**Maqedonia.** Niveli i borxhit vendor dhe rritja e tij ka ecur me hapa të kujdesshëm në Republikën e Maqedonisë. Ndërkohë në fillimet e këtij procesi është parë me vëmendje problemi i detyrimeve të prapambetura në përbërjen e borxhit, i përkufizuar si vonesat tek shlyerja e detyrimeve ndaj të tretëve. Në Ligjin “Mbi financimin e njërive të qeverisjes vendore” (dhjetor 2003) përcaktohet se detyrimet e prapambetura të cilave i ka kaluar afati i pagesës prej më shumë se 90 ditësh, përfshihen në borxhin e qeverisjes vendore. Duke qenë se detyrimet e prapambetura kanë qenë problem serioz për financat e njërive vendore është kërkuar përgatitja e një plani për zgjidhjen e tyre si dhe bashkëpunimi me qeverinë qendrore. Gjithsesi akomodimi i problemeve të tilla nuk është i thjeshtë dhe efektivisht ndikimi i tyre është i madh në aftësinë e njërive vendore për të marre hua dhe në veçanti për emetimin e instrumentit të

bondeve vendore. Në Strategjinë Fiskale të Republikës së Maqedonisë për vitet 2015-2017, vihet re një mbështetje e rëndësishme për zhvillimin e politikave të tregut të qeverisjes vendore. Në strategji thuhet se në përputhje me rregullimet ligjore, bashkitë që plotësojnë kriterin ligjor të huamarrjes, do të jetë e mundur në të ardhmen të financojnë projektet e tyre bazuar në marrëveshjet e huasë apo me instrumentin e emetimit të bondeve vendore. Në këtë strategji theksohet gjithashtu nevoja e mbështetjes së qeverisjes vendore për emetimin e bondeve vendore si instrumente shtesë për përmirësimin e likuiditetit dhe sigurimin e burimeve financiare. Pengesa kryesore për kreditimin e njësive vendore në Maqedoni, ka qenë mungesa e garancisë për të siguruar ripagimin e fondeve. Nga ana tjetër, për njësitë e vogla është konsideruar edhe faktori i termave të përshtatshme të huasë. Zgjidhja e problemit për garancitë është bërë me anë të përdorimit të sistemit të transferimit të grantit ndërsa për mbështetjen e bashkive me mundësi të pakta financiare janë analizuar mekanizmat e subvencioneve shtetërore apo modeli i krijimit të një Fondi për Zhvillimin e qeverive vendore. Gjithsesi, ndërhyrja qeveritare në funksionimin e sistemit financiar ka kosto në vijim të zbatimit të kësaj praktike, dhe vonon zhvillimin e sektorit

**Serbia.** Në zbatim të Ligjit të Borxhit Publik në Serbi (Tetor 2011), njësitë e qeverisjes vendore mund të marrin hua për financimin e investimeve, në tregun e brendshëm apo të jashtëm, nëpërmjet instrumenteve të ndryshëm. Stoku i borxhit vendor në Serbi është në nivele të ulëta, rreth 2% e PBB në vitin 2012, por është rritur me ritme të shpejta. Më shumë se 50% e këtij borxhi është huazuar nga Institucionet Financiare Ndërkombëtare (IFN), të cilat ofrojnë kushte dhe terma më të favorshme se ato të bankave tregtare. Projektet afatgjata janë përtej fokusit të bankave vendore. Por duke qenë se kontraktimi në monedhë të huaj shton risqet e kursit të këmbimit për huanë, është parë me vëmendje të veçantë edhe tregu i instrumenteve të obligacioneve. Përveç kësaj vetë njësitë e qeverisjes vendore kanë qenë të interesuara për të hyrë në këtë treg dhe në vijim kanë fituar asistencë teknike nga donatorët dypalësh në këtë drejtim.

Deri në vitin 2011, në Serbi nuk kishte ende asnjë emetim obligacionesh për njësitë e qeverisjes vendore. Në analizë të faktorëve të cilët kanë vështirësuar këtë debutim renditen kryesisht mungesa e eksperiencës, nevoja për ekspertizë dhe gatishmëria e institucioneve financiare. Ndërkohë që faktorë të tjerë si korniza ligjore apo çështja e aseteve të qeverisjes vendore nuk ka qenë pengesë ose kanë qenë në nivele të pjesshme. Gjithsesi vlen të theksohet se në Serbi ka një eksperiencë të gjatë për huanë vendore afatgjatë, rritje të konsiderueshme të aktivitetit duke filluar nga viti 2009, kushte huaje relativisht atraktive si dhe kapaciteti financiar i njësive të qeverisjes vendore veçanërisht i atyre në rritje. Për këto arsye emetimi i bondit të parë në Serbi ishte në qytetin e Novi SAD në Tetor 2011 dhe procedura e ndjekur kishte objektiv kryesor sigurimin e kostos me të ulët të financimit. Për financimin e dy projekteve të rëndësishme në këtë qytet u zhvilluan në mënyrë paralele procedura prokurimi për zgjedhjen e bankës *underwriter* dhe prokurim për bankën që siguronte huanë. Në përfundim të procesit norma e interesit të obligacionit u sigurua me përqindje interesi fiks prej 6,25%, ndërkohë që procedura e huasë rezultoi me 7,50%. Në të njëjtën kohë, në një qytet tjetër (Uzicë) u zhvilluan të njëjtat procedura si më sipër për sigurimin e financimit nëpërmjet dy instrumenteve njëkohësisht. Në këtë rast, huaja nga bankat doli me kushte më të mira përse i përket normës së interesit dhe përkatësisht marzhi mbi Euriborin ishte 2,97% ndërkohë që marzhi për bondin rezultoi 3,75%. Faktorët e lidhur me normën e interesit janë të ndryshëm dhe rezultante të kushteve të tregut dhe të bashkisë. Në Serbi, në procesin e përgatitjes së emetimit të bondit në fazën fillestare u morën parasysh: risku i interesit, risku i kredisë, risku i likuiditetit, risku i kursit të këmbimit, risku i kuadrit institucional. Mbi të gjitha është e rëndësishme nisja e procesit i cili shoqërohet me prime më të larta risku fillimisht por që në perspektivë përmirëson kushtet dhe standardet e tregut, transparencën e qeverive vendore dhe përgjegjshmërinë e tyre.

Përveç angazhimit dhe përpjekjeve maksimale të palëve në proces, duhet të kemi parasysh edhe disa elementë të tjerë të rëndësishëm si parakushte në vend të cilat janë të domosdoshme për emetimin e bondit të tillë si vlerësimi i aftësisë për të marrë borxh për bashkinë apo zhvillimi i bursës në vend dhe i tregut sekondar. Si konkluzion të gjithë këta faktorë kërkojnë mbështetje të rëndësishme nga aktorë të ndryshëm të qeverisë dhe të tregut të cilët ndikojnë në përmirësimet e mëdha të infrastrukturës financiare.



## 4.2 INSTRUMENTE DHE MEKANIZMA FINANCIARE

Përgjithësisht në të katër vendet e analizuara më sipër ekziston një kuadër ligjor dhe institucional që rregullon huamarrjen vendore dhe mundësinë e emetimit të instrumenteve të ndryshëm financiar nga njësitë e vetëqeverisjes vendore. Sikurse rasti i Shqipërisë, edhe në katër vendet e analizuara borxhi vendor bën pjesë në borxhin publik. Megjithatë, ndryshe nga rasti i Shqipërisë, ky përkufizim nuk i ka penguar njësitë e qeverisjes vendore në ato vende që të përfitojnë nga mundësia e huamarrjes për financimin e investimeve publike. Përcaktimi i qartë i rregullave dhe marrëdhënieve midis qeverisjes qendrore dhe vendore, dhe limiteve apo kufijve të të dyve për të marrë hua e kanë bërë të mundur që njësitë e qeverisjes vendore të kenë akses efektiv në tregun financiar. Në të kundërt, niveli i lartë i borxhit publik në Shqipëri duket sikur ka çuar në interpretimin subjektiv të rregullave për huamarrjen vendore. De facto, njësitë e qeverisjes vendore në Shqipëri nuk kanë akses në huamarrje pavarësisht interesit të lartë të treguar nga sektori bankar dhe ai financiar në përgjithësi.

Në kushtet kur qeveria qendrore përballet me kufizime në aftësinë e saj për të mbështetur financiarisht qeverisjen vendore huamarrja dhe emetimi i bondeve vendore duhet të shihet si alternativë për nevojat e zhvillimeve infrastrukturore të vendit. Në të njëjtën kohë, huamarrja dhe bondet vendore duhen parë edhe në kontekstin e zhvillimit të tregut financiar të sektorit bankar. Për më tepër, listimi i bondeve vendore në tregun sekondar i shërben më mirë pjesëmarrjes së qytetarëve në huamarrje dhe mbajtjen e borxhit vendor, jo vetëm tek bankat apo institucione të tjera financiare.

Në një pjesë të mirë të vendeve në Evropë, është krijuar një Fond Zhvillimi për Financimin e Qeverive Vendore. Fondi është një mënyrë kanalizimi apo implementimi i huave në favor të qeverisjes vendore. Mbi të gjitha vlen të theksohet se termat dhe kushtet e huave të përfituara janë të buta lidhur me norma të favorshme interesi, sigurimi i një periudhe falje dhe maturitete më të gjata. Në të njëjtën kohë është arritur edhe një objektiv i rëndësishëm, ai i asistencës teknike për mbështetjen e qeverive vendore në përgatitjen e projekteve dhe zbatimin e tyre.

Krijimi i institucioneve ndërmjetëse për huanë vendore ka qenë një pikë e vazhdueshme diskutimi që në fillim të proceseve të decentralizimit në vendet e analizuara më sipër. Ideja e krijimit të një fondi/banke për qeveritë vendore është sugjeruar edhe në vendin tonë. Për zhvillimin e qeverisjes vendore dhe thellimin e decentralizimit fiskal, është rekomanduar që Fondi Shqiptar i Zhvillimit mund të kthehet në një institucion që të vazhdojë mbështetjen e njërive të vetëqeverisjes vendore duke siguruar hua me norma interesi më të ulëta se ato të bankave tregtare. Gjithashtu mund të shihet edhe mundësia e transformimit të tij në një Fond apo Bankë për Zhvillimin Vendor<sup>3</sup>. Duke shqyrtuar situatën e aftësive financiare të njërive të vetëqeverisjes vendore në vendin tonë, vlerësojmë se krijimi (shndrimi) i një institucioni financiar (Fondi Shqiptar i Zhvillimit) do kërkonte angazhime financiare të kapitalizimit si dhe sigurimit të depozitave, të cilat i konsiderojmë si elementë të vështirë për t'u arritur nga qeveria qendrore dhe ajo vendore. Ndërkohë, nëse marrim në konsideratë elementin kohë, aq më tepër në kushtet kur qëllimi i kësaj iniciative është për të mbështetur segmentin e investimeve publike të bashkive me aftësi të dobëta financiare të cilat kërkojnë një zgjidhje të shpejtë dhe sa më të afërt, sugjerimet e krijimit të formatit të një banke duken edhe më të vështira. Nga ana tjetër, në Shqipëri tregu bankar karakterizohet nga likuiditeti i lartë dhe si rrjedhim sistemi bankar ekzistues duhet ta përdorë likuiditetin dhe të jetë pjesë e këtyre proceseve dhe e zhvillimit të tij. Gjithashtu mekanizma të tilla financimi (Bankat) kërkojnë kapacitete të larta menaxhimi të fondeve dhe të portofolit të tyre dhe si të tilla duhet të kenë mbështetjen e qeverise qendrore. Këtu veçojmë krijimin e Fondit të Zhvillimit Rajonal nga qeveria qendrore i cili është një instrument mbështetës për projektet e qeverisjes vendore dhe propozojmë të shikohet mundësia e

---

<sup>3</sup> PLGP, White Paper on Fiscal Decentralization in Albania, June 2013

bashkimit të tij me Fondin Shqiptar të Zhvillimit për të realizuar një menaxhim portofoli të granteve të brendshme dhe të jashtme me hua, të cilat rezultojnë më pas në më shumë likuiditet në fonde investimi dhe në terma dhe kushte të buta financimi.

Mekanizmi i garancisë nga USAID për 50% të principalit është gjithashtu një mundësi e mirë për mbështetjen dhe zhvillimin e kredive të sektorit bankar. Eksperiencat e Bullgarisë dhe Maqedonisë në këtë fushë janë premtuese dhe mund të zhvillohen edhe në Shqipëri, në vijim të mbështetjeve që projektet e USAID kanë siguruar deri më sot për vendin tonë.

Duke përmbledhur eksperiencën e vendeve të analizuar më sipër veçojmë:

1. Përvoja e Polonisë është e rëndësishme për t'u parë nga pikëpamja e kornizës ligjore. Në të veçojmë se përcaktohen me ligj kufizimet makro-financiare, duke përfshirë edhe ato paraprake për huanë qendrore dhe huanë vendore. Me ligj përcaktohen rastet e kufizimeve dhe masa me vlerë sasiore e huamarrjes vendore si dhe përcaktohet organi që ka vendimmarrjen për ndryshimin e kufijve sa më sipër.

2. Bullgaria gjithashtu përcakton me ligj organin (Këshilli i Ministrave) që mund të kërkojë kufizime për borxhin vendor në një vit respektiv. Në ligjin e tyre janë vënë kufizime për garancitë e lëshuara nga qeverisja vendore si dhe asetet e qeverive vendore nuk përdoren si kolateral për borxhin.

3. Maqedonia është një rast pozitiv për decentralizimin fiskal, duke i kushtuar vëmendjen e duhur huasë vendore. Për më tepër, i ka kushtuar rëndësi edhe problemit me detyrimet e prapambetura, një realitet i vështirë edhe për qeverisjen vendore në Shqipëri. Përfshirja e strategjive të zhvillimit dhe huamarrjes së qeverisjes vendore brenda strategjive qendrore vlerësojmë se është një element që duhet konsideruar edhe në përgatitjen e strategjisë sonë.

4. Në Serbi një nga hapat e rëndësishëm për emetimin e bondeve është marrë gjatë kohës së krizës financiare 2008-2011, dhe rezultati pozitiv për njësitë e qeverisjes vendore e përfshira në proces është i dukshëm. Ajo që theksohet më pas është vijueshmëria e domosdoshme për procese të tilla ku kërkohet ruajtja e aftësisë për të marrë borxh për njësitë e qeverisjes vendore si dhe zhvillimet e tregut sekondar dhe listimi në bursë i bondeve të emetuara.

Secila prej këtyre eksperiencave pozitive duhet parë me kujdes dhe analizuar më tej në përputhje me kushtet tona për të bërë të mundur zhvillimin e tregut të huasë për qeverisjen vendore së bashku me një sërë faktorësh të nevojshëm për ecurinë e tij.

# 5.0 KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

## 5.1 VENDOSJA E RREGULLIT FISKAL

Parë në kontekstin afatmesëm dhe afatgjatë, procesi i huamarrjes vendore nuk parashikohet të ketë perspektivë deri në momentin që Qeveria Qendrore të vendose një rregull fiskal, i cili është i domosdoshëm për qëndrueshmërinë e financave publike të vendit. Praktika aktuale është e tillë që qeveria qendrore përsëri *de facto* vendos për huanë e qeverisjes vendore apo në rastet më të mira vendos në pozicione konkurruese investimet e qeverise vendore me huamarrjen nacionale për çfarëdo qëllimi që mund të jetë kjo e fundit. Varësia e plotë nga qeverisja qendrore nuk është një zgjidhje e kujdesshme sepse një proces i tillë krijon pasiguri dhe paqartësi tek kreditorët e tregut të borxhit vendor dhe njësisive të qeverisjes vendore. Për sa më sipër, paqëndrueshmëria e situatës së huamarrjes vendore mund të rrezikojë rritjen dhe zhvillimin e mëtejshëm të tregut të borxhit vendor dhe krijon ambient dekurajues për Njësitë e qeverisjes vendore dhe politikat e tyre për investime afatgjata. Huamarrja vendore është në një pozitë të paqartë për të ardhmen si në aspektin e politikave vendimmarrëse ashtu edhe të kapaciteteve financiare, institucionale dhe njerëzore të cilat kanë nevojë për orientime konkrete në këtë fushë.

Në vijim të kornizës ekzistuese ligjore, vihet re se rregullat e borxhit që lidhin huamarrjen e qeverise vendore dhe qeverisë qendrore janë më problematike në momentin kur borxhi publik i konsoliduar arrin dhe tejkalon limitet e përcaktuara me ligj. Në këtë kohë, huamarrja dhe borxhi janë në udhëkryq dhe rregullat trajtohen në pozicione subjektive. Siç kemi sugjeruar më lart, kjo situatë në vendimmarrje nuk është fort racionale apo e drejtë përkundrejt të gjithë palëve që janë pjesë e borxhit publik. Për më tepër, kjo situatë mund të dëmtojë mundësinë e qeverisjes vendore të përthithë çdo lloj financimi, duke përfshirë fondet disponibël të Komunitetit Evropian dhe iniciativave të tij për të realizuar kërkesat e projekteve të tyre. Ngjarjet e viteve të fundit për rregullat e kornizës së huamarrjes kanë sjellë në dukje elementë të rinj diskutimi mbi huanë vendore. Limite të reja duhet të vendosen për nivelin e përgjithshëm të borxhit publik si dhe të deficitit buxhetor vjetor të konsoliduar. Dhe këtu ngrihet pyetja e masës së huasë vendore dhe pjesa e saj «për të marrë» nga limiti i përgjithshëm i borxhit.

*Rekomandim: Ligji për menaxhimin e sistemit buxhetor ose Ligji për financat vendore duhet të përfshijë nene të qarta për sa i përket limiteve të borxhit dhe hapësirës së huamarrjes vendore. Më konkretisht duhet të përcaktohet një limit për raportin e borxhit vendor/PBB.*

Duke marrë në konsideratë kontekstin e Shqipërisë, pritshmëritë dhe kërkesat e reformave decentralizuese të ndërmarra nga qeveria, propozohet një limit maksimal prej 5% ndaj PBB-së për huamarrjen vendore nisur nga eksperiencia e vendeve të ndryshme në Evropë ku si mesatare ky tregues luhatet 5,2% -5,9%. Duke marrë në konsideratë nivelin e të ardhurave të qeverisjes vendore në vendin tonë në raport me PBB-në (aktualisht rreth 2.2%), bazuar edhe në limitet e caktuara të Ligjit të Huamarrjes Vendore, vlerësojmë që huaja vendore hipotetike mund të shkojë në nivel stoku 3,08% e PBB-së. Prandaj niveli i parë paraprak i kufizimit mund të jetë 3%, pas të cilit ligji mund të parashikojë masa kontrolluese dhe frenuese të huamarrjes së re. Me reformën e decentralizimit supozojmë që do të rriten kapacitetet e mbledhjes së të ardhurave vendore për NJQV-të duke përmirësuar aftësitë financiare për të marrë e shlyer borxhin vendor. Eksperiencia e vendeve të rajonit tregon që niveli i decentralizimit shprehur në tregues sasiore lidhur me të ardhurat apo shpenzimet ka arritur në 6% të PBB-së (Serbia, Maqedonia). Prandaj një kufi limit për huamarrjen vendore në 5 % të PBB-së është i justifikuar edhe nga pikëpamja e qëndrueshmërisë së këtij borxhi (raporti me të ardhurat) si dhe zhvillimit të decentralizimit

fiskal në linjë me vendet e tjera të rajonit dhe ato Evropiane. Kjo do të krijojë menjëherë hapësirën e nevojshme për huazimin nga njësitë e qeverisjes vendore që duan të përthithin fonde të tilla në mënyrë efektive, por në të njëjtën kohë do detyrojë Qeverinë Qendrore të adoptojë politika fiskale rigorozë.

## **5.2 BASHKËVEPRIMI MIDIS QEVERISJES QENDRORE DHE VENDORE**

Prioriteti kryesor i qeverisjes vendore është sigurimi i shërbimeve më të mira për komunitetin e saj dhe në kushtet e rritjes së përgjegjësi si pasojë e reformës së re territoriale dhe administrative, organet e qeverisjes vendore mund të marrin hua për të realizuar projektet e tyre të investimeve. Por burimet e tyre financiare janë shpesh jo të mjaftueshme, krahasuar me ritmin e rritjes së shpenzimeve të nevojshme për investime. Qeveria qendrore ka në interesin e saj një menaxhim financiar me integritet të buxheteve vendore. Mbikëqyrja objektive e huasë vendore dhe treguesve të saj nga ana e Qeverisë qendrore kërkon procedura ligjore të cilat limitojnë borxhin publik të konsoliduar, zbatim të kornizës ligjore për të siguruar një nivel të qëndrueshëm të tij, në mënyrë që ekonomia kombëtare të mbështetet në baza të forta. Është shumë e rëndësishme të mbrohet qeveria vendore (dhe në mënyrë indirekte edhe ajo qendrore), nga një nivel i lartë i huave vendore të cilat mund të kërcënojnë sigurinë e të gjithë sistemit financiar publik dhe vendosin nën presion qeverinë qendrore për ta mbështetur me fonde buxhetore.

Zhvillimet makroekonomike në Shqipëri kanë pasur një impakt të madh në tregun e huasë publike dhe vendore si dhe në raportet e huamarrjes. Në të njëjtën kohë, është e dukshme që zhvillimi i proceseve të huasë vendore gjithashtu influencon direkt rritjen ekonomike dhe stabilitetin. Në këtë kuadër, huamarrja vendore është një proces i dyanshëm dhe politikë-bërësit duhet të jenë të ndërgjegjshëm për këtë lidhje ndërvepruese. Vendosja e limiteve të borxhit publik lidhet me procesin e rëndësishëm të përgatitjes së kuadrit makro-ekonomik nga ana e Ministrisë së Financave. Kjo procedurë e domosdoshme aktualisht realizohet duke marrë në konsideratë treguesit kryesorë fiskalë të rritjes ekonomike, parashikimet e të ardhurave dhe shpenzimeve në buxhetin e konsoliduar dhe nivelit të parashikuar të financimit të deficitit. Këta faktorë ndikojnë direkt në supozimet e stokut të borxhit publik/PBB. Në këtë kornizë të madhe makroekonomike të stokut të borxhit aktualisht nuk është përfshirë huamarrja vendore. Në të njëjtën kohë parashikimet e nevojave për financimet e njësi vendore duhet të përfshihen në këta tregues të konsoliduar të buxhetit.

*Rekomandim: Integrimi i qeverisjes vendore në përgatitjen e kuadrit makro-fiskal të qeverisjes qendrore, nëpërmjet përfshirjes së investimeve dhe financimeve të nevojshme për këtë qëllim si pjesë e treguesve të përgjithshëm të borxhit publik. Diskutimet e tavaneve buxhetorë për periudhën afatmesme duhet të përfshijnë edhe treguesit relevantë të qeverisjes vendore.*

Sa më sipër, përgatitja e buxhetit vendor dhe parashikimeve afatmesme janë elementë të rëndësishëm dhe të lidhur ngushtë me njëri tjetrin në funksion të përdorimit eficient të fondeve publike. Këto procese duhet të jenë subjekt i rregullave dhe procedurave në nivelin nacional dhe vendor. Shkëmbimi i informacionit të qeverisjes qendrore me njësitë e qeverisjes vendore/komunitat duhet të ketë një rol thelbësor kur përgatitet drafti i buxhetit të konsoliduar me qëllim që të përcaktojë qartë burimet e financimit në linjë me një parashikim realist të shpenzimeve vendore për investime. Të gjitha këto informacione duhet të përfshihen nëpër kërkesa ligjore dhe të integrohen në kufizime ligjore. Aktualisht ligji vjetor i buxhetit të shtetit përfshin informacion vetëm për borxhin shtetëror të brendshëm dhe të jashtëm. Borxhi vendor nuk është në limitet vjetore të borxhit.

*Rekomandim: Limitet e huamarrjes vendore në baza vjetore duhet të integrohen me limitet e borxhit shtetëror në hartimin e ligjit vjetor të buxhetit të shtetit. Për këtë qëllim duhen vendosur klauzola në ligjin e financave vendore ku të përcaktohet vënia e këtyre limitëve: i) Limiti i huamarrjes së re vendore vjetore, të ndarë për borxhin e brendshëm, të jashtëm dhe të garancive dhe ii) Limiti i stokut të borxhit*

*vendor dhe garancive vendore. Ndërveprimi në kohë dhe procedural me qeverisjen qendrore për raportimin e borxhit, roli dhe përgjegjësitë e palëve si dhe monitorimi i tyre gjithashtu duhet të jenë pjesë e ligjit të financave vendore.*

### **5.3 ANALIZA DHE TRANSPARENCA**

Një faktor tjetër i lidhur ngushtë me huamarrjen dhe qëndrueshmërinë e saj, është vlerësimi i aftësisë për të marrë kredi i njësive të qeverisjes vendore. Duke qenë se bankat e nivelit të dytë janë aktive në kontraktimet e huamarrjes me njësitë e qeverisjes vendore, analizat janë zhvilluar nga këto banka por mbi baza të shkëputura, nga secila prej tyre në funksion të qëllimit të tyre.

Huadhënësi ose investitori kanë ndoshta interesin më të madh e të dukshëm në përcaktimin e analizës së huasë. Po kështu në një treg të zhvilluar mirë ose në një sistem huadhënës që stimulon tregun, huamarrësi gjithashtu ka një interes të tillë në njohjen e riskut që supozohet në procesin e huamarrjes, si edhe ndikimi i duhur i këtij risku në pagesat që do bëhen në të tashmen dhe të ardhmen.

Në vendet që përdorin tregun e instrumenteve financiare, institucione të specializuara që janë agjencitë e vlerësimit të aftësisë për të marrë kredi paguhen nga pjesëmarrësit e tregut të realizojnë detyrën e vlerësimit të riskut. Deri më tani, asnjë agjenci ndërkombëtare vlerësimi nuk ka siguruar vlerësimin e riskut të kredisë (*credit rating*) për njësitë e qeverisë vendore në Shqipëri.

Në kuadër të zhvillimit të tregut dhe financimit të investimeve vendore edhe me instrumente financiare në formën e titujve, vlerësimi i aftësisë për të marrë kredi (i bashkive) është i rëndësishëm dhe i domosdoshëm për përballjen me tregun ndërkombëtar. Këto agjenci ndihmojnë procesin e vlerësimit të *creditworthiness* dhe krijojnë premisë për një proces të sigurt financimi.

*Rekomandim: Njësitë e qeverisjes vendore duhet të ndërmarrin analiza për qëllimet e tyre të menaxhimit financiar. Ato duhet të bëjnë vlerësim të riskut të kredisë bazuar në portofolet e tyre të borxhit si dhe parashikimet lidhur me të ardhurat dhe shpenzimet e parashikuara në një kuadër afatmesëm. Bashkëlidhur me këtë proces, duhet të bëhet dhe vlerësimi i *creditworthiness* nga agjencitë ndërkombëtare të *credit rating*. Ky vlerësim do të lidhet ngushtë dhe në mënyrë proporcionale me madhësinë e portofolit të stokut të borxhit vendor për secilën bashki/komunë.*

### **5.4 ZHVILLIMI I STRATEGJIVE TË MENAXHIMIT TË HUAMARRJES VENDORE**

Huamarrja vendore është një instrument i rëndësishëm i cili përdoret nga njësitë e qeverisjes vendore për të kryer investime kryesisht kapitale, për arsye se të ardhurat e këtyre njësive janë të pamjaftueshme për të financuar investimet e kushtueshme afatgjata. Instrumentet financiare përdoren kryesisht për investimet kapitale, duke bërë projeksionet e duhura për likuiditetin në lidhje me pagesat e principalit dhe interesave. Kjo mënyrë qeverisje i jep një frymëmarrje buxhetit të Njësive të Qeverisjes Vendore në periudhë afatshkurtër, duke shpërndarë në një horizont kohor afatmesëm peshën e investimit, kryesisht në periudhën e amortizimit të kredisë.

Procesi i huamarrjes vendore është i suksesshëm në terma menaxheriale në momentin që ekziston një strategji e qartë e cila ka objektiva sasiorë dhe cilësorë të qartë për portofolin e borxhit vendor. Strategjia duhet të përcaktojë në mënyrë të saktë kompozimin e instrumenteve të portofolit, bazuar në peshën specifike të secilit prej tyre ndaj totalit si dhe duhen vlerësuar qartë risqet e lidhura me këtë portofol. Gjithashtu duhen bërë parashikime të besueshme të gjendjes së likuiditetit të buxheteve vendore në mënyrë që shërbimi i borxhit të kredive apo instrumenteve të tjerë financiare të shlyhet në kohë. Një nga

objektivat kryesore të strategjisë së borxhit vendor duhet të jetë mbajtja në limitin e totalit të stokut të borxhit të secilës njësi vendore në mënyrë që të sigurohet qëndrueshmëria financiare dhe fiskale.

Struktura e qëndrueshme e financave vendore ndikon drejtpërdrejt me shumë faktorë të lidhur me zhvillimin e tregut të instrumenteve financiarë qofshin këto kredi të dhëna nga bankat e nivelit të dytë apo bono/obligacione të emetuara nga NJQV. Qëndrueshmëria financiare e borxhit vendor e shoqëruar me pagesa korrekte në kohë të shërbimit të borxhit (interesave plus principaleve) rrit konfidencën e investitorëve të cilët perceptojnë një nivel më të ulët risku dhe në të njëjtën kohë reflektimi shprehet në *yieldet* më të ulëta me të cilat rifinancohet apo emetohet borxhi i ri. E gjithë struktura e menaxhimit të borxhit vendor duhet të shoqërohet me një strukturë të fortë menaxhimi publik financiar, sisteme auditimi, kontrolli dhe raportimi të organizuara në mënyrë eficiente dhe funksionale.

*Rekomandime për përgatitjen e strategjisë afatmesme të borxhit vendor:*

1. *Parashikime të besueshme të cashflow dhe treguesve kryesore të borxhit vendor, të të ardhurave, shpenzimeve dhe deficitit.*
2. *Parashikime të borxhit vendor lidhur me stokun total të borxhit publik në kuadrin e përgatitjes së buxhetit. Përfshirja e borxhit vendor në strukturën makroekonomike të financave të qeverisë qendrore.*
3. *Analizë e qëndrueshmërisë financiare/fiskale e stokut të borxhit vendor*
4. *Zhvillimi i tregut të instrumenteve të borxhit vendor në mënyrë që të ulen kostot e emetimeve të reja dhe të rifinancimit. (bono/obligacione vendore kundrejt linjë kredie nga bankat e nivelit të dytë).*
5. *Vlerësim risku i portofolit të borxhit vendor.*
6. *Ngritja dhe zhvillimi i kapaciteteve njerëzore në fushën e menaxhimit të borxhit vendor.*

## **5.5 BONDET VENDORE - ZHVILLIMI I TREGUT TE INSTRUMENTEVE FINANCIARE TE EMETUARA NGA NJËSITË VENDORE**

Zhvillimi i tregut të titujve është pjesë e transformimeve të rëndësishme në vende të ndryshme si përsa i përket sistemit të emetimit të instrumenteve, investitorëve dhe infrastrukturës së tregtimit dhe të pagesave. Ky treg rritet në përputhje me nevojat për financim të qeverive vendore.

Janë dy lloj bazë të bondeve që emetohen nga njësitë e qeverisjes vendore: bondet e përgjithshme dhe bondet e lidhura me të ardhurat. Projektet që sjellin të ardhura mund të përfshijnë rrugë, ura ose parkingje. Borxhi nëpërmjet bondeve të përgjithshme i jep bashkive mundësinë të sigurojnë fonde dhe në të njëjtën kohë hapësira për të bërë menaxhimin e sigurimit të fondeve për shlyerjen e tij.

Veçoria e procesit të emetimit të bondeve krahasuar me mekanizma të tjerë financiarë është e lidhur me natyrën ekonomike të tij. Nga eksperiencia është treguar që tregu i bondeve është më pak i politizuar dhe më transparent se një proces bankar. Gjithashtu procedura e emetimit të bondeve është më pak e komplikuar se kontraktimi i një huaje bankare. Një aspekt tjetër që i bën emetimet e bondeve më tërheqës se pjesa tjetër e instrumenteve të financimit është fakti që për shkak të konkurrencës së agjentëve ekonomike, përqindja e interesit është më e ulët.

Zhvillimi i tregut të bondeve vendore kërkon plotësimin e disa kushteve paraprake për zhvillimin e tij. Parakushtet makroekonomike:

1. Menaxhim fiskal të qëndrueshëm
  - a. Disiplinë fiskale
  - b. Politikë fiskale të qëndrueshme në aspektin afatgjatë
2. Koordinimin
  - a. Krijimi i strukturave përkatëse pranë qeverive vendore

- b. Shkëmbimi i informacionit me Ministrinë e Financave dhe institucionet financiare
  - c. Zhvillimi i tregut të titujve dhe infrastrukturës së tij
3. Supervizim dhe rregullim
- a. Përgatitja e kornizës ligjore, rregullave dhe procedurave të nevojshme
  - b. Përgatitja e strategjive afatmesme të buxhetimit dhe financimit
  - c. Kryerja e analizave për aftësitë huamarrëse të bashkive

Në nivelin më të ulët, sigurisht janë një numër i madh çështjesh që duhen zgjidhur kur fillojmë një proces të emetimit në tregun e titujve. Disa më të rëndësishmet prej tyre janë, zgjedhja e formës dhe mënyrës së emetimit, transparenca e procesit, përcaktimi i çmimit, njoftimet dhe marketingu. Mbi të gjitha është e nevojshme të funksionojë një sistem i duhur që në mënyrë eficiente të përmbyllë transaksionin. Mungesa e këtyre instrumenteve është e lidhur siç e thamë më lart me mungesën e kornizës ligjore në fuqi.

Disa nga këto barriera lidhen me eksperiencën e pamjaftueshme dhe mungesën e iniciativës në disa nga autoritetet vendore në Shqipëri. Akoma të varura nga buxhetet vjetore, autoritetet vendore që janë gati të kontraktojnë projekte zhvillimi, duhet të mbështesin gjithnjë e më shumë filozofinë e buxhetimeve afatgjata dhe strategjitë e nevojshme për këtë qëllim.

*Rekomandim:*

- a. *Të përgatitet një projekt pilot me një bashki të caktuar për emetimin e bondit të parë të qeverisjes vendore. Për realizimin e këtij procesi duhet zhvilluar një studim dhe analizë e njësive të qeverisjes vendore në përputhje me aftësitë e tyre financiare e teknike për të hyrë në tregun e instrumenteve financiare. Për këtë qëllim duhet:*
- b. *Të sigurohet asistencë teknike e nevojshme në mbështetje të procesit të emetimit të titujve të qeverisjes vendore, i cili si një proces kompleks kërkon njohuri të thelluara të fushës së tregut dhe komunikim me institucionet financiare e aktorët e tij.*
- c. *Në zbatim të Ligjit të huamarrjes vendore/Ligjit të obligacioneve të shoqërive aksionare dhe të qeverisë vendore duhet të përgatiten udhëzime përkatëse të cilat përfshijnë seksion të veçantë të rregullimit procedurave të emetimit të instrumenteve financiare.*
- d. *Duhet zhvilluar ekspertizë e mëtejshme brenda institucionit të administratës së njësive të qeverisjes vendore për ngritjen e kapaciteteve në lidhje me përgjegjësitë dhe funksionet e tyre. Një departament i veçantë duhet krijuar për menaxhim e borxhit vendor, i specializuar me emetimin e borxhit, përgatitjen e strategjisë së tij si dhe regjistrimin e monitorimin e huamarrjes.*

# BIBLIOGRAFIA

- Aleksandra Maksimovska Veljanovski, Elena Neshovska, The idea of local borrowing in time of financial crisis; Logical step ahead or potential risk for municipal overdebt, 2011
- Belgrade Stock Exchange International Conference “Upgrade in Belgrade 2012”, Development and Perspectives of Municipal Bond Market in Serbia, October 2012
- Center for Economic Analyses, Macedonia, The Future of Local Government Finance: Case studies from Romania, Bulgaria, Macedonia, November 2006
- Evropean Charter for Local Self Government (1999)
- Government of the Republic of Macedonia, Fiscal Strategy of the Republic of Macedonia, October 2014
- IMF, World Economic Outlook. October 2015
- Joint EC/CoE programme Phase II, Strengthening local selfgovernment in Serbia, Principles and reality, 2010.
- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Ligji nr. 8652, datë 31.07.2000 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Qeverisjes Vendore”
- Ligji nr 9869, date 04.02.2008 "Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore"
- Ligji nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji nr. 10158, datë 15.10.2009 “Për obligacionet e shoqërive aksionare dhe të qeverisë vendore”
- Ligji 115/2014, "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisve të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë
- Ligji nr. 139/2015 date 17.12.2015 "Mbi vetëqeverisjen vendore"
- Ligji nr 114/2012 mbi “Ndryshimin e Ligjit 9936, date 26.06.2008 për Menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji i Financave Publike i Polonisë ( Nëntor 1998)
- Ligji i Bondeve Vendore i Polonisë (1995, rishikuar 2015)
- Ligji i Borxhit Qeveritar i Bullgarisë (Tetor 2002)
- Ligji i Borxhit Vendor i Bullgarisë (Qershor 2005)
- Ligji mbi financimin e njësisve të qeverisjes vendore në Maqedoni ( Dhjetor 2003)
- Ligji i Borxhit Publik të Serbisë (2005, rishikuar tetor 2011)
- Ministria e Financave. Udhëzimin nr. 35, datë 5.11.2008 Për Zbatimin e Ligjit nr. 9869, datë 4.02.2008 , “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore”
- PLGP, White Paper on Fiscal Decentralization in Albania, June 2013
- Strategjia Ndërsektorale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore. (SNDQV) (2015-2020)".
- Strategjia Kombëtare për Zhvillim e Integrim. (2014-2020)
- VKM Nr. 695, datë 31.07.2015.”Për miratimin e kuadrit makroekonomik fiskal të rishikuar 2016-2018”
- Tomasz Uryszek, Financial management of Local Governments in Poland, Journal of Economics, Business and Management, Vol 1, No 3, August 2013
- World Bank, Municipal Finance and Expenditure, Serbia Review, April 2013
- World Bank, South East Europe Municipal Finance Review, September 2013



U.S. Agency for International Development  
Planning and Local Governance Project in Albania

St. Dervish Hima

3 Towers near Qemal Stafa Stadium

Tower No. 1, Apt. 91, Tenth Floor

Tirana, Albania

Tel: + 355-04-450-4150

Fax: + 355-04-450-4149

[www.plgp.al](http://www.plgp.al)