REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS
Adresa: Rruga "Abdi Toptani" nr. 1, Tiranë; Cel: 069 40 57089
E-mail: rmuca@klsh.org.al; Web-site: www.klsh.org.al

Nr. 98/25 Prot.

Tiranë, më 07/10/2018

Miratohet

Bujar LESKAJ

KRYETAR

Raport Auditimi Performance "Funksionimi i Bashkive, në kuadër të reformës administrative-territoriale"

RINALD MUÇA

Drejtor i Departamentit

***Publik**: Ky dokument është pronësi e Kontrollit të Lartë të Shtetit. Ai përmban informacion publik dhe qëllimi i tij është transparenca tek palët e interesuara në përputhje me Standartet Ndërkombëtare të Auditimit dhe Ligjin 154/2014, "Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit", specifikisht nenin 34, pika (b), sikurse promovimi i përmirësimeve në sektorin publik, në përputhje me kuadrin ligjor e nënligjor në fuqi dhe menaxhimin e shëndetshëm të 3E-ve. Çdo citim i këtij dokumenti të bëhet referuar burimit të tij zyrtar.*

Departamenti i Performancës në KLSH @Performanca

RAPORT AUDITIMI PERFORMANCE

"FUNKSIONIMI I BASHKIVE NË KUADËR TË REFORMËS ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE"

Tetor 2018

Auditimi është kryer në bazë të programit të auditimit të miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit nr. 98/10 prot., datë 20.04.2018.

Faza studimore e auditimit nisi në datë 29.01.2018 me shkresën për njoftim-fillim auditimi nr. 98 prot. dhe përfundoi në datë 26.01.2018.

Faza e terrenit të auditimit nisi në datë 23.04.2018 me programin e auditimit cituar më lart dhe përfundoi në 18.05.2018.

Projekt-Raporti i auditimit mori formë përfundimtare më 18.17.2018 dhe me shkresën nr. 98/20 prot., iu përcoll subjekteve nën auditim: Bashkive Tiranë, Shkodër, Vlorë, dhe Ministrisë së Financave e Ekonomisë dhe Ministrisë së Brendshme (Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore - AMVV).

Në përputhje me Ligjin 154/2014, subjektet nën auditim patën në dispozicion 1 muaj kalendarik nga momenti i marrjes së projekt-raportit për të përcjellë në KLSH të gjitha komentet, observimet, sugjerimet apo mosdakordësitë që do t'i gjykonin të arsyeshme, referuar konkretisht kritereve dhe argumenteve të tyre. Në respektim të afatit 1-mujor për komente nga subjektet nën auditim, Bashkia Shkodër dhe MFE kanë dërguar komente për Projekt-Raportin e Auditimit të KLSh-së.

Grupi i Auditimit hartoi Raportin përfundimtar të Auditimit pas shqyrtimit të komenteve të bëra nga Bashkia Shkodër dhe MFE, duke bërë edhe sqarimet përkatëse rreth këtyre komenteve.

Pas hartimit të raportit përfundimtar, vlerësimit të dosjes audituese nga drejtori i departamentit dhe garantimit të cilësisë nga departamenti juridik dhe kontrollit të zbatimit të standardeve, Kryetari i KLSH-së konkludoi me Vendimin nr. 146, dt. 28.09.2018.

Auditimi është kryer nga grupi i auditimit:

1. Sali Agaj, Auditues i lartë, përgjegjës grupi.
2. Redi Ametllari, Auditues i parë, anëtar.

PËRMBAJTJA

1. RËNDËSIA E AUDITIMIT 6
1.1. KONTEKSTI I PROBLEMIT SOCIAL 8
1.2. STRATEGJIA E KLSH-SË NË AUDITIMET E PERFORMANCËS 10
1.3. AUDITIME TË MËPARSHME NË KËTË FUSHË 11
1.4. SUBJEKTET NËN AUDITIM 11
1.4.1 Hyrje 11
1.4.2. Politikat e institucionit/agjencisë 14
1.4.3. Pesha në buxhet dhe PBB 16
1.4.4. Risqet e aktivitetit të subjektit 17
1.4.5. Rëndësia e produkteve të subjektit 20
1.4.6. *Feedback*-u i subjektit përgjatë gjithë auditimit 22
2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT 23
2.1. OBJEKTIVI DHE PROBLEMI I PERFORMANCËS 23
2.1.1. Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës 24
2.1.2. Objektivi i auditimit 24
2.2. PËRKUFIZIMET DHE TERMINOLOGJIA 25
2.3.1 Kriteret e politikës 27
2.3.2. Kriteret e monitorimit dhe raportimit 28
2.3.3. Kriteret teknike 28
2.3.4. Kriteret të tjera/praktikat më të mira 28
2.4. PIRAMIDA E PYETJEVE TË AUDITIMIT 28
2.5. SKEMA E AUDITIMIT 29
2.5.1. Qasja/metodologjia e auditimit 29
2.5.2. Metodat/teknikat audituese 30
2.6. REZULTATET E PARASHIKUARA 30
2.6.1. Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë 30
2.6.2. Impakti për publikun dhe palët e interesit 31
2.6.3. Forma e publikimit 31
3.1. A JANË REALIZUAR OBJEKTIVAT E REFORMËS ADMINISTRATIVE – TERRITORIALE NË FUNKSION TË AUTONOMISË VENDORE TË BASHKIVE? 32
3.1.1. A është i plotë kuadri ligjor dhe rregullator për funksionimin e vetëqeverisjes vendore? 33
3.1.2. A ka ndikuar reforma administrative-territoriale në drejtim të forcimit të funksioneve të qeverisjes vendore nga bashkitë në shërbim të qytetarëve? 42
3.2.1. Si ka ndikuar reforma territoriale në realizimin e të ardhurave të pushtetit vendor? 55
3.2.2. A është përmirësuar menaxhimi i burimeve financiare në nivelin vendor me zbatimin e reformës administrative – territoriale? 64
4.. KOMENTE TË SUBJEKTEVE TË AUDITUARA DHE INFORMACIONI PËRMBLEDHËS 73
4.1 ..... KOMENTE NGA MFE DHE BASHKIA SHKODËR 73

5. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE 84
ANEKS 6: LITERATURA 85

✂ Lista e shkurtimeve

RSH - Republika e Shqipërisë
KLSH - Kontrolli i Lartë i Shtetit
KSH - Kuvendi i Shqipërisë
INTOSAI - Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit.
SAI - Institucioni Suprem i Auditimit
BE - Bashkimi Europian
KM - Këshilli i Ministrave
VKM - Vendim i Këshillit të Ministrave
AZRT - Agjencia e Zbatimit të Reformës Territoriale
MF - Ministria e Financave
GDP - Gross Domestic Product (Prodhimi i Brendshëm Bruto)
FMN - Fondi Monetar Ndërkombëtar
SKB - Sistemi i Kontrollit të Brendshëm
OECD - Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
DLDP - Decentralization and Local Development Programme / Programi për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor
FZHR - Fondi i Zhvillimit Rajonal
KiE - Këshilli i Europës
IT - Information Technology
NjA - Njësi Administrative
NJQV - Njësitë e Qeverisjes Vendore
MZHU - Ministria e Zhvillimit Urban
MB - Ministria e Brendshme
PBA - Programi Buxhetor Afatmesëm
PLGP - Projekti për Qeverisjen Lokale/USAID
PPV - Programet e Përgjithshme Vendore
QQ - Qeverisja Qëndrore
VKM - Vendim i Këshillit të Ministrave
RAT - Reforma Administrative Territoriale
STAR - Projekti "Support to Territorial Administrative Reform"
SKNDQV - Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore
RAT - Reforma Administrative-Territoriale

1. RËNDËSIA E AUDITIMIT

Auditimi i performancës mbi "Funksionimin e bashkive në kuadër të reformës administrative-territoriale" mbart një rëndësi të veçantë për shkak të implikimeve të një reforme të tillë në nivelin e dytë të qeverisjes, pushtetin vendor.

Decentralizimi vjen si një kërkesë e demokracisë dhe efiçiencës në qeverisje. Me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës, Bashkimi Europian i ka njohur pushtetit lokal atribute dhe përgjegjësi të reja, konkretisht një prezencë të madhe në proceset ligjbërëse të BE[1].

Reforma Administrative-Territoriale e v. 2014 synonte rritjen e efiçiencës të njësive vendore në kosto më të ulëta, të cilat të jenë të afta për të ofruar shërbime më të mira dhe për t'u dhënë qytetarëve dhe komuniteteve më shumë akses në këto shërbime.

Nëpërmjet zbatimit të kësaj reforme parashikohej të mundësohej delegimi i më shumë shërbimeve tek qeverisja vendore ku përmes njësive më të mëdha të qeverisjes vendore, të cilat do të kishin dhe më shumë kapacitet të ushtronin një gamë më të madhe funksionesh dhe mundësi më të mëdha promovimi të demokracisë vendore. Ky konsolidim territorial synonte në radhë të parë krijimin e një ekonomie shkalle të munguar dhe që njësitë më të mëdha të qeverisjes vendore të ofronin shërbime më të efektshme dhe me kosto më të ulëta[2].

Me miratimin e Ligjit nr. 0115/2014 "Për ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë", qeverisja vendore është reformuar dhe riorganizuar në 61 bashki dhe 12 qarqe. Megjithatë, kjo reformë territoriale është ende e paplotë dhe po karakterizohet nga një proces masash plotësuese, që është shoqëruar me miratimin e Ligjit nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore", Ligjit nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore" dhe një sërë aktesh të tjera me karakter rregullues. Dukshëm, i gjithë sistemi i menaxhimit financiar, juridiksioni territorial dhe kompetencat ligjore të bashkive janë riformatuar edhe me një kuadër të ri ligjor.

Në fakt janë një sërë çështjesh të tjera, të cilat janë adresuar nëpërmjet reformës administrativo-territoriale:

- Fragmentarizmi i lartë i vendit – 20% e popullsisë së Shqipërisë jetojnë në 232 NJQV ose mbi 75% e totalit të NJQV-ve, kanë më pak se 5,000 banorë – rezulton me kosto tepër të lartë në ofrimin e shërbimeve bazë për qytetarët;
- Kapacitetet e kufizuara njerëzore me të cilat përballen shpesh njësitë e vogla vendore, e si rezultat pamundësia për të ushtruar funksionet vendore, gjeneruar e grumbulluar të ardhura e ofruar shërbime;
- Procesi i lënë përgjysmë i decentralizimit administrativ e fiskal, deri diku prej kapaciteteve të ulëta vendore, por edhe prej ndërhyrjeve të shpeshta e kaotike në bazën ligjore, reduktimit te autonomisë fiskale dhe mosmbulimit financiar të mandateve për funksionet e përbashkëta;
- Roli i paqartë i qarqeve si koordinues e mbështetës në ushtrimin e funksioneve vendore;

[1] Committee of Regions: A new treaty: a new role for regions and local authorities http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf

[2] "Raporti i përgjithshëm për komisionin e reformës administrative-territoriale", Prill 2014

- Nevoja për një politikë të brendshme të zhvillimit rajonal që përputhet me kërkesat e integrimit në BE dhe me nevojën për qeverisje në shumë nivele, përfshirë atë rajonale; etj. [3]

Reforma territoriale në Shqipëri, që në zanafillën e saj, është shoqëruar me debate të shumta dhe u miratua pa marrë në konsideratë opinionin e qytetarëve, për shkak të mungesës së një referendumi. Përgjatë ecurisë së zbatimit të saj, janë evidentuar problematika të shumta. Një Mision i Këshillit të Europës i vitit 2016 ka nxjerrë në pah se reforma e qeverisjes vendore në Shqipëri ka avancuar në mënyrë të pabarabartë, ka krijuar konfuzion mbi kompetencat dhe akuza për favoritizëm[4]. Raporti i misionit që kryesohej nga raportuesi holandez, Jos Wienen, zëvendës-president i Komitetit Monitorues të Kongresit është shprehur se: "*Pavarësisht përpjekjeve për të siguruar mbështetje të përfaqësuesve të rinj të zgjedhur përmes Agjencisë së Zbatimit të Reformës Territoriale, zbatimi i procesit në nivel lokal duket të jetë i ngadalshëm dhe ndonjëherë i pavolitshëm. Konfuzioni në lidhje me kompetencat dhe burimet financiare ende duket se është i përhapur gjerësisht mes të zgjedhurve të rinj, duke kërcënuar zbatimin siç duhet dhe në kohë të reformës*," – thuhet në raport. Raporti është gjithashtu kritik edhe kur bëhet fjalë për burimet financiare të alokuara për të mbështetur këtë reformë. Pavarësisht se qeveria alokoi 3.2% të PBB-së në 2016-ën për qeverisjen vendore, niveli më i lartë i dhënë ndonjëherë, ky është konsideruar sërish i pamjaftueshëm. "Për shkak të delegimit të kompetencave të reja dhe strukturës së re administrative-territoriale, buxheti i vitit 2016 nuk korrespondon me një rritje neto në burimet e të ardhurave të autoriteteve lokale", thuhet në raport. Delegacioni gjithashtu theksoi akuzat e opozitës për dhënie në mënyrë të njëanshme të granteve për financimin e projekteve të veçanta në nivel lokal. "*Transparenca e procesit të dhënies së granteve është një çështje shqetësuese sepse "Fondi i Zhvillimit të Rajoneve" menaxhohet nga qeveria qendrore dhe kështu ajo dyshohet për favorizim politik*", thuhet në raport.

Bazuar në këtë konturim të ri, që synon menaxhimin me ekonomicitet, efiçiencë dhe efektshmëri të fondeve dhe shërbimeve publike vendore, auditimi i performancës vjen si një *check and balance* për të lëvruar një informacion objektiv e rekomanduar përmirësime. Po ashtu, auditimi i performancës vjen edhe në formën e një guri-kilometrik, pikërisht në një segment kohor të rëndësishëm të reformës, që sipas Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizim dhe Qeverisjen Vendore 2015-2022, viti 2018 duhet të përkojë me një konsolidim të decentralizimit dhe autonomisë financiare të bashkive.

Me fizionominë që e karakterizon, auditimi i performancës i përmbledh në një kornizë të vetme të gjitha proceset, aktivitetet institucionale, problemin e performancës, problemin social dhe interesat e grupeve të interesit që shoqërojnë reformën territoriale, për t'i projektuar bazuar në 3E-të në një produkt auditimi që synon të ofrojë një vlerë të shtuar.

Me rëndësi për t'u theksuar është se KLSH, përmes auditimeve të performancës, ka mbajtur një vëmendje të lartë institucionale ndaj reformës administrative- territoriale, duke dhënë rekomandime *ex-ante* për ndarjen e re administrativo-territoriale.

[3] Idem

[4] https://rm.coe.int/168071939a Information Note on the Congress' Fact-finding Mission to Albania (24 to 26 February 2016)

1.1. KONTEKSTI I PROBLEMIT SOCIAL

Decentralizimi i qeverisjes në Shqipëri nis në fillim të viteve 90-të, kur qeveritë vendore për herë të parë u zgjodhën në mënyrë demokratike. Pavarësisht se nuk mund të flasim ende për autonomi administrative apo fiskale, reformat e vitit '92 vendosën bazën për krijimin e autoriteteve vendore demokratike, të cilat gradualisht u përgatitën për të marrë më tepër përgjegjësi e funksione. Ratifikimi pa kushte i Kartës Europiane të Autonomisë Vendore (8548/1998) dhe miratimi i Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (8652/2000) shënojnë momentin e dytë të rëndësishëm në decentralizimin e qeverisjes, duke krijuar kornizën për decentralizimin e plotë administrativ e fiskal. Të dyja këto dokumente përcaktojnë si një prej objektivave kryesore të reformave të decentralizimit në Shqipëri, nevojën që Njësitë e Qeverisjes Vendore duhet të jenë të afta të ofrojnë funksionet e transferuara tek qytetarët.

Për këtë arsye, si pjesë e reformave të decentralizimit të qeverisjes u miratua edhe Ligji për Ndarjen Administrativo Territoriale të Njësive të Qeverisjes Vendore (8653/2000). Në thelb, ndarja administrative e vitit 2000 përpiqet të ruajë kufijtë historikë të bashkive, komunave, rretheve apo prefekturave (duke iu referuar fillim shekullit XX), duke shkrirë kufijtë administrativë të rretheve me ato të qarqeve.

Kjo paketë reformash, që përcaktoi kornizën kryesore të decentralizimit të qeverisjes në Shqipëri, u ndërtua mbi supozimin se njësitë e qeverisjes vendore, të cilat s'do të kishin mundësi për të ofruar më vete funksionet dhe përgjegjësitë e transferuara, do të përdornin alternativën e ofruar prej Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore për t'u bashkuar me njëra-tjetrën, apo për t'u angazhuar në bashkëpunime ndërvendore. Mbi këtë supozim u hartuan edhe ligjet dhe udhëzimet që plotësuan kornizën e decentralizimit fiskal dhe administrativ, e u përcaktuan transfertat ndërqeveritare dhe grantet deri në vitin 2006. Megjithatë, me përjashtim të ndonjë rasti[5], bashkime vullnetare të NJQV-ve nuk kanë ndodhur në këta 14 vjet funksionim të njësive të qeverisjes vendore. Në këto kushte, në vitin 2003 u rimor diskutimi mbi reformën administrativo-territoriale dhe, referuar një dokumenti politik përgatitur prej Këshillit të Europës, në vitin 2004 u hartua një projektligj për riorganizimin administrativo-territorial të vendit.

Projektligji përcaktonte një sërë kriteresh, që në thelb synojnë plotësimin e objektivit të sipër-përmendur, për njësi të qeverisjes vendore të afta të gjenerojnë të ardhura dhe të ofrojnë në mënyrë efiçiente funksionet e përcaktuara nga ligji. Projektligji nuk gjeti konsensusin politik dhe si i tillë nuk u miratua nga parlamenti.

Viti 2005 shënon një tjetër moment të rëndësishëm në procesin e decentralizimit të qeverisjes, dhe me ndryshimin e qeverisë ndryshon edhe qasja strategjike në procesin e decentralizimit fiskal. Sistemi i transfertave ndërqeveritare e granteve u reformua, duke prezantuar barazinë thuajse të plotë fiskale si instrumentin që do të zgjidhte problemin e njësive të vogla dhe shumë të vogla vendore për të gjeneruar të ardhura dhe ofruar shërbime për qytetarët. Kjo qasje, e arsyetuar me ruajtjen dhe përmirësimin e demokratizimit të qeverisjes, krijoi në fakt konfuzion në lidhje me atë që përcaktohej në strategjinë e decentralizimit si qeverisje e mirë dhe efektive.

[5] Në vitin 2003 komuna e Barbullushit dhe ajo e Bushatit në Qarkun e Shkodrës u bashkuan në një njësi vendore, Komunën e Bushatit (ligji 9123/2003)

Në të vërtetë, dilema për krijimin e njësive më të mëdha vendore, që ofrojnë shërbime në mënyrë më eficiente e përdorin më mirë burimet financiare dhe i përgjigjen nevojës së përfaqësimit më pranë qytetarit (demokratizimi i qeverisjes) përbën temën kryesore mbi të cilën u përqendruan diskutimet. Me rëndësi është që, në vargun e akteve ligjore të miratuara, të qëmtojmë në këtë reformë konceptin e decentralizimit dhe autonominë financiare.

Koncepti klasik i decentralizimit vjen nga filozofi dhe ekonomisti i shquar, John Stuart Mill. "*Qëllimi i të pasurit një përfaqësim lokal nënkupton që ata që kanë interesa të përbashkëta, të cilat nuk i ndajnë me bashkatdhetarët e tjerë ne tërësi, mund t'i menaxhojnë vetë interesat e tyre. Çdo qytet ka interesa specifike, qoftë i vogël apo i madh, por që janë të përbashkëtat për komunitetin e si rrjedhim çdo qytet, pa dallim shtrirjeje gjeografike apo populllsie, duhet të ketë këshillin e vet*[6].

Një sërë projektesh, donatorësh, aktorësh lokalë kanë ushqyer ndër vite diskutimin në lidhje me reformën administrativo-territoriale, apo decentralizimin administrativ e fiskal të qeverisjes. Kështu, pas Sekretariatit të Këshillit të Europës në vitin 2003, Banka Botërore ndërmerr një vlerësim të thellë të Decentralizimit të Qeverisjes në Shqipëri dhe propozon një sërë reformash në lidhje me decentralizimin administrativ e fiskal si dhe reformën territoriale, ku mes të tjerash spikat rekomandimi për shpërndarjen asimetrike të funksioneve dhe përgjegjësive të NJQV-ve referuar kapaciteteve njerëzore dhe fiskale.

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim Europian (OSBE), Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara (PNUD) dhe Instituti Suedez për Administratën Publike (SIPU) në vitet 2005-2006 sollën në vëmendje nevojën për reformën administrativo-territoriale, duke e lidhur atë me zhvillimin rajonal dhe krijimin e rajoneve ekonomike, duke e konsideruar këtë edhe si një prej parakushteve në procesin e integrimit në Bashkimin Europian (BE).

Projekti për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore (PLGP) financuar nga Agjencia Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID), në vitin 2012, theksoi nevojën për reformën administrative duke e lidhur atë ngushtësisht me përmirësimin e decentralizimit në qeverisje dhe përmirësimin në ofrimin e shërbimeve vendore. Vëmendja tërhiqet në mënyrë të veçantë në lidhje me ndikimin negativ të reformave të ndërmarra në sistemin e transfertave, autonominë fiskale, transferimin e përgjegjësive dhe funksioneve dhe në ngërçin që ato krijojnë në qeverisjen vendore. Programi për Zhvillimin Rajonal financuar prej Agjencive Austriake dhe Zviceriane për Zhvillim (ADA & SDC) e pasuron diskutimin në lidhje me nevojën për reformë territoriale dhe administrative, duke u fokusuar në rolin e nivelit të dytë të qeverisjes vendore, e duke analizuar thellësisht qeverisjen nën-kombëtare nga pikëpamja e qeverisjes në shumë nivele dhe e rajonalizimit.

SKL International & Shoqata e Komunave të Shqipërisë (SHKSH) financuar prej Agjencisë Suedeze për Zhvillim (SIDA) në 2012, i shtojnë diskutimit një tjetër studim, i cili bazuar në kontributet e studimeve paraardhëse, vjen me rekomandime për reformë administrativo-territoriale në nivelin e parë të qeverisjes[7].

"*Janë bërë disa përparime në koordinimin e politikave dhe në nivelin e qeverisjes vendore, me miratimin e ligjit të ri për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes lokale.*

[6] Mill, 1861, Kapitulli 15

[7] "Raporti i përgjithshëm për komisionin e reformës administrativo-territoriale", Prill 2014

Megjithatë, janë të nevojshme përpjekje të konsiderueshme për të rritur kapacitetet administrative të njësive të qeverisjes vendore për të kryer kompetencat e tyre të zgjeruara dhe për t'u siguruar atyre burimet e nevojshme financiare."[8]

1.2. STRATEGJIA E KLSH-SË NË AUDITIMET E PERFORMANCËS

Në përmbushje të funksionit të tij kushtetues, në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit INTOSAI dhe praktikat më të mira audituese në Europë e më gjerë, i orientuar drejt modernizimit dhe rritjes cilësore profesionale të kapaciteteve njerëzore, strukturore dhe teknike në të gjithë administratën publike, Kontrolli i Lartë i Shtetit, e ka përqendruar gjithnjë e më tepër vëmendjen tek auditimet e performancës dhe roli këshillimor i tyre. Përmirësimi i cilësisë dhe shtimi i numrit të auditimeve të performancës përbën një nga sfidat më madhore të KLSH[9].

Viti 2017 qe viti i përfundimit të Strategjisë së Zhvillimit Institucional 2013-2017 të KLSH, ku zhvillimet profesionale dhe rritja e kapaciteteve audituese përmbushën Objektivin e Tretë Strategjik, përmirësimi i cilësisë dhe shtimi i numrit të auditimeve të performancës. Auditimet e performancës janë rritur ndjeshëm në numër (20% më shumë se një vit më parë), mbulueshmëri institucionesh dhe cilësi, duke trajtuar tema të ndjeshme për problematikën tonë sociale dhe ekonomike, si Matura 2016, Siguria Ushqimore, Efektiviteti i Politikave për Zhvillimin Strategjik të Turizmit, Kostimi i shërbimeve spitalore, Cilësia e Ajrit, Unifikimi i Pikave Doganore mes Shqipërisë dhe Kosovës, Performanca e Ministrisë së Arsimit Sportit dhe Rinisë në Zhvillimin e Sportit dhe Efektiviteti i Granteve në AZHBR.

Me miratimin e Strategjisë së re 2018-2020, Departamenti i Auditimit të Performancës do të nisë një rrugëtim të ri, me më shumë sfida dhe përgjegjësi, ku auditimet e performances kanë marrë një rol të rëndësishëm si pjesë e natyrshme e aktivitetit të Kontrollit të Lartë të Shtetit.

Objektivat për auditimin e përfomancës shkojnë përtej nxitjes së ndryshimit , duke synuar në rritjen e impaktit që këto auditime duhet të sjellin në interes të palëve të përfshira. Për këtë qëllim gjatë periudhës së ardhshme strategjike Departamenti i Auditimit të Perfomancës synon të:

- Përcjellë në Kuvend çdo raport auditimi performance, duke kërkuar edhe të dëgjohet në seanca të posaçme për çështje kritike.
- Shtojë peshën e vet të raportimit në dy raportet që KLSH përcjell çdo vit si dokumente integrale në Kuvend (Raporti për Zbatimin e Buxhetit Faktik dhe Raporti për Performancën Institucionale).
- Rrisë pjesëmarrjen aktive në konferenca, *workshop*-e e takime jashtë vendit, duke prezantuar dhe promovuar punën audituese;
- Organizojë mbi baza periodike takime me gazetarët, akademinë dhe shoqërinë civile për të rritur impaktin dhe marrë *feedback*. Ruajë dhe rrisë prezencën në median e shkruar, duke synuar kalimin edhe në median vizive. Shtojë numrin e ndjekësve në kanalet sociale, duke targetuar moshën e re, për të ndërgjegjësuar brezin e ri për problemet e vendit dhe ofruar ata drejt pjesëmarrjes në zgjidhjen e problemeve.

[8] Albania EU Progres Report 2016, fq. 8.

[9] Strategjia e Zhvillimit të KLSH 2018-2022, Objektivi Nr. 1.2
http://www.klsh.org.al/web/strategjia_okok_copy_1_3868.pdf

- Nxisë dhe mbështesë botimet institucionale lidhur me performancën.
- Të rritet duke u bërë promotor i zhvillimit institucional dhe konsoliduar në një auditim analitik, këshillues, bashkëpunues e vlerështues.

1.3. AUDITIME TË MËPARSHME NË KËTË FUSHË

KLSH për shumë vite ushtron auditime ligjshmërie/përputhshmërie dhe auditime financiare në NjQV periodikisht çdo vit. Vetëm gjatë vitit 2017 në NjQV u kryen 41 auditime nga të cilat 36 auditime ligjshmërie/përputhshmërie dhe 5 auditime financiare, në të cilat janë konstatuar shkelje të dispozitave ligjore të cilat kanë sjellë dëm ekonomik dhe efekte negative në të ardhurat e shpenzimet buxhetore për të cilat nga KLSH janë lënë edhe rekomandimet përkatëse.

Në zbatim të planit vjetor 2013, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAI, etj), sipas shkresës nr. 1298, datë 6.12.2012, njoftim përfillim auditimi, ndërmori në Ministrinë e Brendshme dhe Qarqet Tiranë, Kukës e Berat, auditimin me temë "Ndarja Administrative në Republikën e Shqipërisë". Ky auditim u programua për t'u ushtruar në Ministrinë e Brendshme, duke u përqendruar vetëm në 3 qarqe të cilat kishin në juridiksionin e tyre 84 njësi të qeverisjes vendore ose 22% të NjQVnë shkallë vendi. Auditimi i Performancës "Ndarja Administrative në Republikën e Shqipërisë" ka lënë rekomandime "*ex-ante*" edhe për ndarjen e re administrative-territoriale, objekt i tanishëm auditimi, ndër të cilat përmendim që realizimi i ndarjes së re territoriale administrative-tokësore të bazohet në ekonomicitetin, efiçiencën dhe efektivitetin e programeve qeveritare, si dhe adaptimi i shërbimeve publike lokale në përputhje me rritjen e kërkesave të banorëve lokale dhe taksapaguesve. Me rëndësi për t'u theksuar është se auditimi ka përcaktuar edhe indikatorët e matjes së efiçiencës të tillë si:

- Madhësia, numri i banorëve shoqëruar me tendencën e lëvizjes së popullsisë;
- Menaxhim efektiv, ku duhet të përfshihet raporti i shpenzimeve administrative ndaj totalit të shpenzimeve (%);
- Të ardhura të veta përkundrejt buxhetit total;
- Numri i bizneseve për njësi dhe llojshmëria e tyre;
- Garantim i shërbimeve, ku të paraqitet numri i organizmave për shërbimet
- Institucioneve, shtrirja e rrjetit social kulturor, shtrirja e infrastrukturës, etj.

Auditimi i vitit 2013 i parapriu punës së qeverisë mbi reformën administrativo-territoriale, ndonëse në asnjë rast më pas KLSH nuk u thirr si partnere dhe bashkëpunëtore nga Qeveria në seancat dëgjimore për këtë reformë.

Ky auditim do të sjellë përsëri në vëmendje të publikut në kushtet dhe kërkesat aktuale këtë problem shumë të rëndësishëm të vetëqeverisjes vendore, duke analizuar pritshmëritë dhe realizimin e tyre, në reformën administrative-territoriale të v. 2014.

1.4. SUBJEKTET NËN AUDITIM

1.4.1 Hyrje

I. Bashkitë

Për të vlerësuar funksionin e bashkive në kuadër të reformës territoriale, auditimi u shtri në 8 bashki, konkretisht:

Skema 1

Përzgjedhja e këtyre 8 kampionëve nga 61 bashki që janë në total është bazuar në kriteret e madhësisë së popullsisë, shtrirjes territoriale dhe ka marrë parasysh shqetësimet e grupeve të interesit, si: shoqëria civile, faktori ndërkombëtar dhe media, mbi problematikat e identifikuara në këto bashki gjatë implementimit të reformës territoriale.

Bashkia Dropull është përzgjedhur si kampion i veçantë për shkak se është një bashki e dalë e re nga reforma territoriale dhe ka një popullsi të vogël, me qëllim realizimin e një krahasimi për të vlerësuar nëse reforma territoriale ka një ecuri të njëtrajtshme në të gjitha bashkitë apo devijon e pëson luhatje në varësi të popullsisë së një bashkie.

Megjithatë, nga shqyrtimi i këtyre kampioneve, auditimi i performancës u orientua kah sistemit dhe doli me konkluzione në një nivel makro, për të ofruar një analizë panoramike të zbatimit të reformës territoriale në të gjithë bashkitë e Shqipërisë.

II. Agjencia për Mbështetjen e Qeverisjes Vendore

Agjencia për Zbatimin e Reformës Territoriale (AZRT), është krijuar me VKM nr. 83, dt. 28.01.2015 "Për krijimin dhe funksionimin e Agjencisë për Zbatimin e Reformës Territoriale" ndërsa me VKM nr. 11, datë 12.01.2018 janë bërë disa ndryshime duke e ndryshuar emrin në Agjencinë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore.

AZRT-ja ka si mision dhënien e ndihmës për garantimin e vazhdueshmërisë së funksioneve dhe shërbimeve publike, në nivel vendor, në kuadër të zbatimit të reformës administrativo-territoriale. AZRT-ja ka si qëllim mundësimin e zbatimit të reformës administrativo-territoriale, nëpërmjet bashkërendimit të të gjitha masave, proceseve dhe mbështetjes administrative deri në arritjen e funksionalitetit të plotë të 61 bashkive të reja.

Agjencia ka këto detyra dhe përgjegjësi:

a) Mbështet ministrin përgjegjës për çështjet vendore në koordinimin e punës për zbatimin e politikës së përgjithshme shtetërore në fushën e decentralizimit dhe qeverisjes vendore;
b) Monitoron zbatimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore, 2015–2020, si dhe planit të veprimit përkatës;
c) Informon periodikisht institucionet publike, grupet e interesit dhe qytetarët mbi çështjet që lidhen me qeverisjen vendore;

d) Bashkëpunon me strukturën përkatëse të ministrisë përgjegjëse për çështjet vendore për propozimin dhe përmirësimin e akteve ligjore e nënligjore në zbatim të Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore, 2015–2020;
e) Mbështet ministrin përgjegjës për çështjet vendore për krijimin dhe administrimin e një sistemi kombëtar unik, me synim zbatimin e funksioneve të deleguara të vetëqeverisjes vendore;
f) Siguron informacione lidhur me çështjet e vetëqeverisjes vendore, me qëllim koordinimin e institucioneve publike qendrore e vendore dhe harton raporte, analiza periodike mbi këto çështje;
g) Ofron këshillim ligjor dhe teknik për njësitë e vetëqeverisjes vendore në procesin e ushtrimit të funksioneve të tyre;
h) Shërben si qendër e evidentimit dhe e promovimit të praktikave më të mira dhe/ose modeleve rekomanduese për çështjet e vetëqeverisjes vendore;
i) Bashkërendon me strukturën përkatëse të ministrisë përgjegjëse për çështjet vendore për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin në kuadër të procesit të integrimit në Bashkimin Evropian dhe të marrëveshjeve ndërkombëtare;
j) Mbështet ministrinë përgjegjëse për çështjet vendore (në rolin e një sekretariati teknik) në koordinimin e punës me organizmat dhe partnerët ndërkombëtarë që mbështesin zhvillimin e njësive të vetëqeverisjes vendore;
k) Raporton periodikisht pranë ministrit përgjegjës për çështjet vendore mbi veprimtarinë e saj dhe për realizimin e detyrave e të përgjegjësive të përcaktuara në këtë vendim."

III. Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Auditimi u shtri edhe në Ministrinë e Financave, më konkretisht në Drejtorinë e Financave Vendore, një drejtori kjo në përbërje të Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit.

Skema 2

Drejtoria e Financave Vendore përbëhet nga dy sektorë: (i) Sektori i analizave dhe monitorimit të buxhetit vendor dhe (ii) sektori i marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare, dhe ushtron detyrat si mëposhtë:

- Llogarit dhe transferon me drejtësi, transparencë transfertën e pakushtëzuar për njësitë e qeverisjes vendore;

- Llogarit dhe transferon fondet për funksionet e deleguara nga ministritë dhe institucionet buxhetore në nivel qendror, në njësitë e qeverisjes vendore.
- Udhëheq metodologjikisht procesin e hartimit dhe miratimit të projektbuxhetit afatmesëm të pushtetit vendor;
- Konsolidon autonominë fiskale vendore nëpërmjet përmirësimit të vazhdueshëm të kuadrit ligjor dhe nënligjor për sistemin e taksave dhe tarifave vendore.
- Ndërton një dialog të frytshëm në lidhje me marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare midis pushtetit qendror dhe atij vendor;
- Mbështet zhvillimin e qëndrueshëm lokal të harmonizuar me konceptet e reja të zhvillimit rajonal;
- Harton dhe konsolidon standardet e nevojshme të menaxhimit të financave publike në nivel vendor;
- Nëpërmjet konsolidimit të standardeve për mirëmenaxhimin e financave vendore, parandalon krijimin e detyrimeve të prapambetura dhe të çdo lloj detyrimi tjetër që cenon integritetin funksional të financave të njësive të qeverisjes vendore.
- Analizon dhe monitoron buxhetet e njësive të qeverisjes vendore;
- Monitoron procesin e decentralizimit fiskal dhe bën studime dhe përcakton politika për thellimin dhe konsolidimin e tij me synim zgjerimin e autonomisë fiskale dhe asaj financiare;
- Harmonizon dhe koordinon ndihmën e huaj, që mbështet procesin e decentralizimit dhe mbështetjen financiare për infrastrukturën vendore;
- Në funksion të Strategjisë për Menaxhimin e Financave Publike përgatit dhe i dërgon për miratim akte rregullatore për financat vendore.

1.4.2. Politikat e institucionit/agjencisë

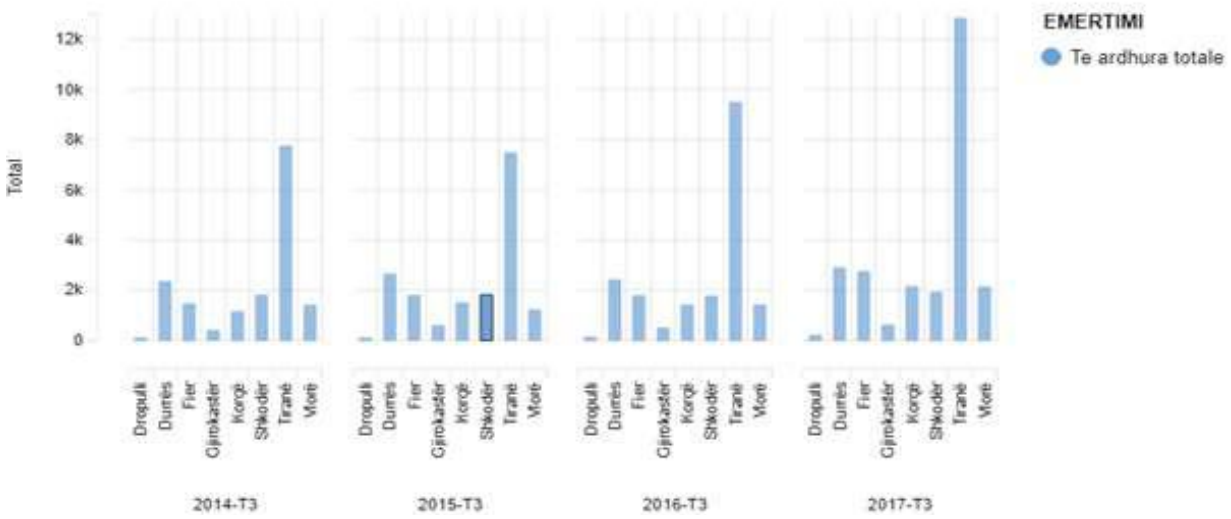
Zbatimi i reformës administrative-territoriale është shoqëruar me një sërë ligjesh mbështetëse, si dhe me ngritjen e mekanizmave për fuqizimin e njësive të reja vendore. Nëpërmjet saj synohet:

a) rritja e efiçiencës dhe efikasitetit në ofrimin e shërbimeve për qytetarët si dhe në përmirësimin e cilësisë e të aksesit të qytetarëve në shërbimet publike vendore;
b) krijimi i kushteve për zhvillimin ekonomik lokal;
c) reduktimi i pabarazive dhe krijimi i kushteve të domosdoshme për zhvillimin e qëndrueshëm;
d) rritja e kapaciteteve të administratës publike vendore, si dhe forcimi i strukturave komunitare në nivel njësie vendore.

Autonomia financiare është thelbi i autonomisë vendore. Duke përkrahur decentralizmin e mëtejshëm të financave publike, reforma territoriale ka si objektiv që të rrisë burimet financiare të pushtetit vendor, për të ushtruar funksionet dhe kompetencat në mënyrë efiçiente dhe të qëndrueshme. Megjithatë, për arritjen e objektivave strategjikë të këtyre reformave decentralizuese, bashkitë e reja e kanë patur shumë të domosdoshme përgatitjen e një kuadri rregullator më të fortë që do të garantojë qëndrueshmërinë dhe konsolidimin e burimeve të tyre të financimit.

Ndryshimi i shpeshtë i burimeve të financimit ndër vite, mungesa e rregullave si për përcaktimin e fondeve totale në dispozicion, e bashkuar me dobësi strukturore në menaxhimin financiar vendor janë shoqëruar me buxhete vendore të dobëta, të pamjaftueshme e të paparashikueshme, të cilat më pas kanë kontribuar edhe në

krijimin e problemeve të tjera financiare, si p.sh. të detyrimeve të prapambetura vendore.



GRAFIKU 1 – TË ARDHURAT TOTALE NË 8 BASHKI

Përmes Ligjit nr. 68, datë 27.04.2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore" synohet që në vitin 2018 të rritet autonomia fiskale edhe financiare vendore nëpërmjet sigurimit të më shumë burimeve të financimit për njësitë e vetëqeverisjes vendore, të shoqëruara me më shumë parashikueshmëri, stabilitet dhe transparencë. Në të njëjtën kohë, nga ky ligj rregullohet edhe forcimi i rregullave dhe procedurave për menaxhimin e financave publike në nivel vendor duke siguruar më shumë disiplinë fiskale dhe krijimin e një balance midis autonomisë dhe disiplinës fiskale, në harmoni me parimet e Kartës Evropiane për Autonominë Vendore, Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore, dhe Ligjit për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë.

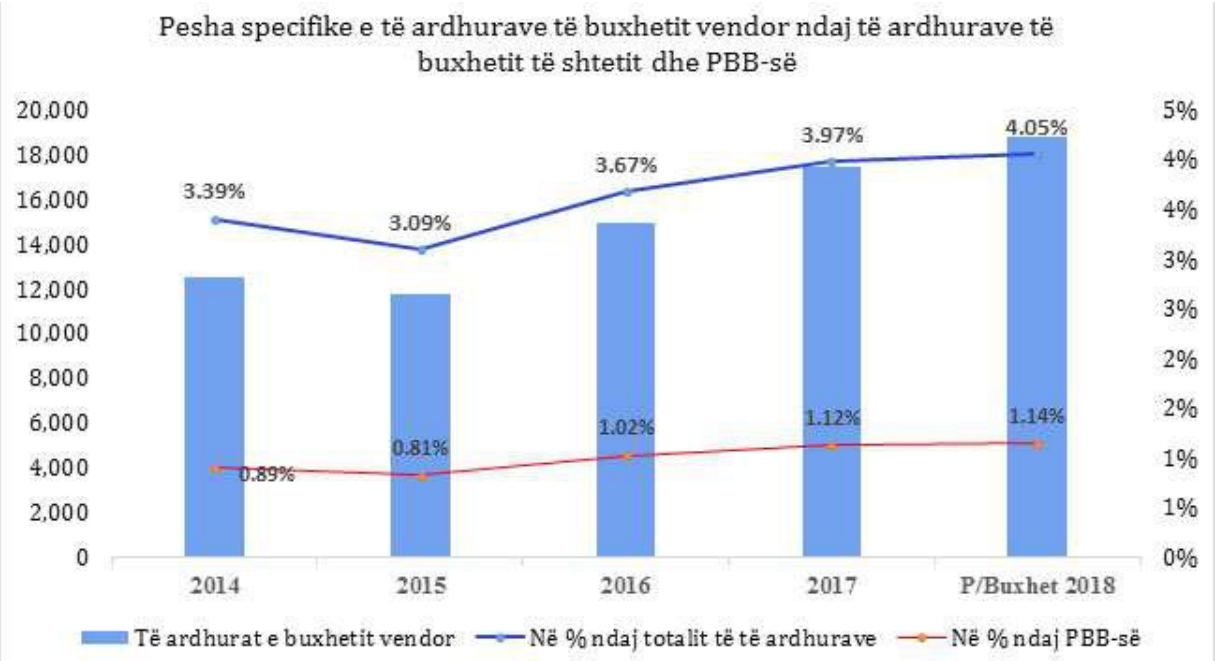
Fokusi kryesor në një periudhë afatmesme në funksion të thellimit të zbatimit të reformës administrativo territoriale do të jetë në disa drejtime:

a) Garantimi i një sistemi të financave publike vendore që nxit transparencën, përgjegjshmërinë dhe efiçiencën në menaxhimin dhe përdorimin e burimeve publike;
b) Planifikim dhe buxhetim efiçient dhe i mirë-integruar i shpenzimeve publike në nivel vendor me synim rritjen e efektivitetit dhe përdorimit me ekonomi të fondeve publike;
c) Përgatitja e një instrumenti financiar, i cili do të përdoret nga të gjitha njësitë e vetëqeverisjes vendore, për hartimin e programit buxhetor afatmesëm, duke unifikuar proceset e punës;
d) Forcimi i disiplinës financiare në nivel vendor, nëpërmjet vendosjes së parimeve, rregullave, proceseve dhe procedurave për hartimin, zbatimin dhe kontrollin e buxhetit;
e) Përmirësimi i raportimit dhe monitorimit të performancës financiare në nivel vendor;
f) Rritja e transparencës në mbledhjen e përdorimin e fondeve publike të pushtetit vendor;

g) Evidentimi i rasteve të vështirësive financiare të njësive të vetëqeverisjes vendore, përcaktimi i kushteve kur një njësi vendore konsiderohet e falimentuar si dhe i autoriteteve të cilat do ta administrojnë njësinë e vetëqeverisjes vendore në këto situata.

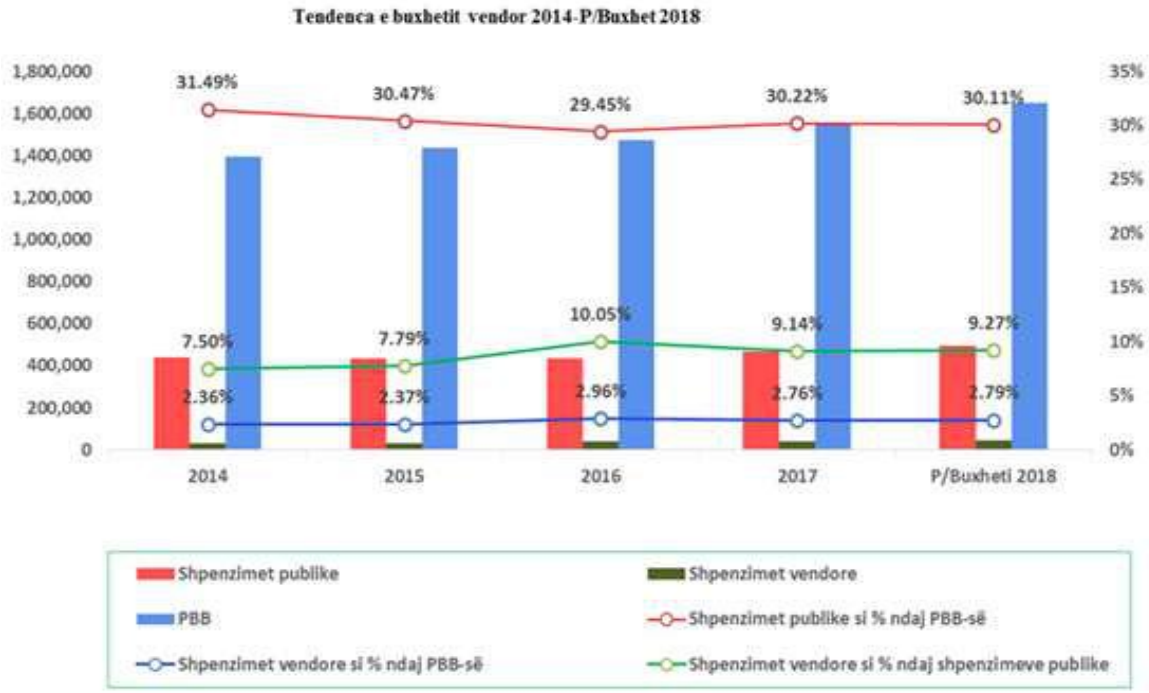
1.4.3. Pesha në buxhet dhe PBB

Në lidhje me rëndësinë e problemit social, Grupi i Auditimit grumbulloi gjatë fazës studimore edhe të dhëna statistikore mbi realizimin e buxhetit (të ardhurat dhe shpenzimet) e NjQV (bashki) për periudhën 2014 (para reformës territoriale) deri në v. 2017, si dhe treguesit e buxhetit të planifikuar për v. 2018 për të gjitha bashkitë duke i peshuar me vlerat totale të të ardhurave buxhetore, si dhe me PBB. Si burime zyrtare të këtyre të dhënave u përdorën raportet e bashkive, MFE dhe INSTAT.
Në mënyrë të detajuar këta tregues paraqiten në grafikët e mëposhtëm:



GRAFIKU 2: BURIMI I TË DHËNAVE: MFE DHE BASHKITË

Siç shihet edhe nga grafiku i mësipërm të ardhurat nga taksat dhe tarifat vendore kanë pasur luhatje: në v. 2015 (viti i parë i zbatimit të reformës) kanë qenë më të ulta se në v. 2014 dhe për vitet 2016 – 2017 janë rritur 3.7 % dhe 4 %. Ndërsa për v. 2018 të ardhurat vendore parashikohet të jenë rreth 3.4 miliardë lekë më shumë sesa në vitin 2017 ose 4.05 % më shumë.



GRAFIKU 3 BURIMI I TË DHËNAVE: MFE DHE BASHKITË

Gjithashtu edhe **buxheti në tërësi për qeverisjen vendore ka ardhur në rritje për vitet 2014-2017** (graf. nr. 3), **nga 2.36% e PBB-së që ishte para reformës në 2.8% të PBB-së në buxhetin e vitit 2018, ku rritja më e madhe prej 2.96 të PBB është realizuar në v. 2016**. Ndërsa shpenzimet publike në total, krahasuar me PBB arrijnë nga 7.5 % në vitin 2014 në 9.3 % në buxhetin e v. 2018.

1.4.4. Risqet e aktivitetit të subjektit

Risqet e aktivitetit të subjektit janë ato me të cilat përballen njësitë e qeverisjes vendore për realizimin e përgjegjësive që lindin gjatë menaxhimit të punës për kryerjen e shërbimeve ndaj popullatës, në evidentimin e problematikës së shfaqur, si dhe në marrjen e masave për realizimin e këtij angazhimi në mënyre efektive, efiçiente dhe me ekonomicitet. Në identifikimin e risqeve që ndikojnë arritjen e qëllimeve të institucionit në lidhje me fushën e përzgjedhur për auditim, grupi i auditimit, nga informacioni i grumbulluar gjatë fazës studimore, ka bërë një vlerësim të mjedisit makro dhe mikro ku operojnë NjQV-të. Për faktorët e makro-mjedisit, u përdor analiza SWOT[10] nga ku grupi klasifikoi kryesisht risqet jashtë kontrollit menaxherial të NjQV. Ndërsa në lidhje në analizën e faktorëve të mikro-mjedisit ka marrë në konsideratë edhe vlerësimet që vetë institucioni apo auditimet e mëparshme bëjnë mbi risqet e brendshme të NjQV (strategjike apo operacionale).
Risqet e veprimtarisë së subjekteve dhe të fushës së auditimit janë analizuar dhe paraqitur duke i evidentuar fillimisht sipas analizës SWOT, për t'i klasifikuar më tej në faktorë të brendshëm dhe të jashtëm.
Po kështu është bërë edhe kategorizimi i risqeve në strategjikë, financiarë, juridikë dhe operacionalë.

[10] Fuqitë, dobësitë, shanset dhe kërcënimet

I. Analiza SWOT

Në tabelën e mëposhtme paraqitet një listë e faktorëve të lidhur me risqet që shoqërojnë në të ardhmen implementimin e reformës territoriale.

Tab. 3-Analiza SWOT

Fuqitë (S)	Dobësitë (W)
Partneritet më i mirë me publikun për t'iu mundësuar qytetarëve dhe komunitetit pjesëmarrjen në vendimmarrje	Qeveria Qendrore financon më shumë se 60% të shpenzimeve të NjQV që krijon një varësi të madhe nga këto financime.
Shtimi i funksioneve të NjQV duke ngritur kështu mundësitë për një zhvillim më të mirë të njësisë	Mangësitë në punën e mëparshme të organeve të NjQV në menaxhim dhe kryerjen e shërbimeve ndaj popullatës
Shtimi i burimeve natyrore me zgjerimin e e konsiderueshëm të territorit të bashkive nëpërmjet RAT	Moszbatimi i kompetencave të reja të parashikuara nga aktet ligjore dhe nënligjore për organet e NjQV.
Njohja më e mirë e nevojave dhe përmirësimi i shërbimeve të kryera nga NjQV për qytetarët	Kalimi i kompetencave nga organet e QQ te NjQV në shumë raste nuk është shoqëruar me fondet e nevojshme buxhetore
Mundësi në zhvillimin më të mirë të burimeve njerëzore të NjQV	Bashkëpunimi dhe mosndjekja rregullisht nga QQ e problemeve të ngritura nga NjQV
	Nevoja për burime njerëzore, materiale dhe infrastrukturë për zbatimin e kompetencave të reja nga ana e NjQV
	Auditimet e brendshme joefektive për këtë çështje
	Niveli i ulët i konsultimit me qytetarët dhe palët e interesit për problemet e pushtetit vendor
Shanset (O)	**Kërcënimet (T)**
Autonomia e pushtetit vendor bazuar në konventat ndërkombëtare të pranuara	Ndërhyrjet e politikës në probleme të ndryshme që lidhen me punën e organeve të pushtetit vendor
Bashkëpunim i mirë ndërmjet organeve të QQ me NjQV në fushën e lehtësimit të shërbimeve ndaj qytetarëve	Mosrealizimi i pritshmërive të publikut me zbatimin e reformës territoriale
Asistenca Bashkimit Europian në çështjet e decentralizimit vendor në Shqipëri	Përballimi i një fluksi gjithnjë në rritje të kërkesave të qytetarëve ndaj NjQV
Kuadri ligjor bashkëkohor ku janë parashikuar kompetenca të plota për NjQV	Mosrealizimi i treguesve të zhvillimit ekonomik mund të çojë në tkurrjen e fondeve edhe për NjQV
Nivel i lartë i pranimit politik për autonominë e pushtetit vendor dhe forcimit të rolit të tij në shërbimet ndaj qytetarëve.	Korrupsioni dhe pengesat burokratike
	Trajtim i pabarabartë i NjQV nga ana e organeve të pushtetit qendror dhe moskoordinimi i punës ndërmjet tyre

Duke iu referuar evidentimit të fuqive, dobësive, shanseve dhe kërcënimeve të

paraqitura në analizën SWOT, grupi i auditimit ka bërë një ndarje dhe grupim të risqeve të veprimtarisë së subjektit(ve), duke adresuar dhe ndarë faktorët e riskut sipas përkatësisë së tyre, brenda kontrollit dhe jashtë kontrollit menaxherial.

a) Risqet brenda kontrollit menaxherial:

- Mangësitë në funksionimin e KKVV;
- Bashkërendimi i punës ndërmjet strukturave të NjQV për detyrat e përcaktuara në SKNDQV;
- Mangësitë e koordinimit të punës midis strukturave të QQ dhe NjQV;
- Risqet operacionale në kryerjen e aktiviteteve nga ana e strukturave përgjegjëse e të NjQV, etj;
- Risqe institucionale në hartimet dhe zbatimin e akteve ligjore/nënligjore apo kuadrit rregullator mbi procedurat që duhen ndjekur nga strukturat përgjegjëse të NjQV dhe QQ, ndarja dhe koordinimi i përgjegjësive mbi sistemet raportuese, etj.;
- Vështirësitë në zhvillimin dhe funksionimin e aplikacioneve IT në procese të ndryshme të zhvillimit vendor;
- Ndryshimet e shpeshta në personel, risk i shtuar në cilësinë e kapaciteteve administrative kryesisht në sektorë që kërkojnë ekspertizë dhe integritet të lartë profesional;
- Mungesa e analizave të thelluara nga NjQV mbi faktorët kryesorë që ndikojnë në gjendjen aktuale të zbatimit të masave në realizimin me sukses dhe sipas pritshmërive të reformës administrative-territoriale;
- Vlerësimi i mangët i pesë komponentëve të Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit në ecurinë e unifikimit të punës së NjQV:
  i. mjedisi i kontrollit;
  ii. menaxhimi i riskut;
  iii. aktivitetet e kontrollit;
  iv. informacioni dhe komunikimi;
  v. monitorimi.

b) Risqet jashtë kontrollit menaxherial:

- Moszbatimi siç duhet i reformës administrative – territoriale;
- Politikat ekonomike të Qeverisë që ndikojnë në veprimtarinë e bashkive;
- Risku rregullator;
- Ndryshimet në nivelin e zhvillimit dhe të kulturës midis bashkive;
- Mangësitë në regjistrimin dhe kontabilizimin e aseteve nga ana e ish komunave,
- Borxhi ndaj të tretëve i trashëguara nga ish komunat;
- Veprimtaria e kufizuar kontrolluese dhe monitoruese e MF dhe MB (AMVV) në drejtim të masave të marra nga NjQV;
- Mungesa e strategjive afatgjata dhe studimeve për funksionim e NjQV sipas standardeve të BE-së;
- Kompleksiteti i çështjeve dhe përfshirja e shumë institucioneve përgjegjëse në transferimin e kompetencave te organet e qeverisjes vendore;

II. <u>Kategorizimi i riskut: strategjik, financiar, juridik, operacional</u>

Tab. 4-Kategorizimi i riskut

Nr.	Risku i Subjektit	Kategorizimi i riskut	Niveli i Riskut
1.	Mospërcaktimi i objektivave të qarta për lehtësimin e procedurave për zbatimin e reformës territoriale	Risk Strategjik	I Lartë
2.	Reformat qeveritare në fushën e pushtetit vendor		I Mesëm
3.	Moszbatimi i rekomandimeve të organizatave ndërkombëtare në fushën e reformave në pushtetin vendor		I Mesëm
4.	Mungesë burimesh për realizimin e plotë të reformës territoriale	Risk Financiar	I Mesëm
5.	Mosrealizimi i të ardhurave të veta nga NjQV		I Mesëm
6.	Gjendja e borxhit të NjQV që kanë ndaj të tretëve dhe tendenca e tij		
7.	Akte ligjore dhe rregullatore të nxjerra nga QQ për organet e pushtetit vendor	Risk Rregullator dhe Juridik	I Mesëm
8.	Mangësitë në kuadrin rregullator ekzistues të NjQV-ve		I Mesëm
9.	Marrëveshjet e bashkëpunimit ndërvendor		I Mesëm
10.	Mbikëqyrja dhe kontrolli i pamjaftueshëm menaxherial i aktiviteteve kryesore operacionale në NjQV	Risk Operacional	I Lartë
11.	Mosregjistrimi i plotë i aseteve në pronësi të bashkive të reja, ku të përfshihen edhe asetet e ish komunave në juridiksionin e këtyre bashkive		I Lartë
12.	Ngarkesa në punën e përditshme funksionale të administratës së NjQV.		I Mesëm
13.	Ndryshimet dhe lëvizjet e stafit menaxhues që merren me ndjekjen e zbatimit të reformës territoriale		I Mesëm
14.	Moszbatimi i metodës së analizës së riskut në procedurat e punës së strukturave të NjQV		I Mesëm

1.4.5. Rëndësia e produkteve të subjektit

Në kuadër të implementimit të reformës territoriale dhe bazuar në Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2014-2020

janë miratuar disa akte të rëndësishme ligjore si Ligji për Vetëqeverisjen Vendore dhe ligji për Financat e Vetëqeverisjes Vendore. Një nga objektivat kryesore është decentralizimit fiskal, për të krijuar mundësitë që qeveritë vendore të kenë më shumë burime financiare, në mënyrë që ato të kryejnë funksionet dhe kompetencat e tyre në mënyrë efektive dhe të qëndrueshme.

Objektivat kryesore të strategjisë në këtë fushë janë:

- Të rrisë kapacitetin e të ardhurave vendore të NJQV për të përmbushur nevojat financiare për ofrimin e më shumë shërbimeve;
- Të përmirësojë qëndrueshmërinë, thjeshtësinë dhe barazinë e sistemit të transfertave së bashku me rritjen e transparencës;
- Të sigurojë më shumë kapacitete për NJQV që të përdorin huamarrjen dhe borxhin për financimin e investimeve kapitale;
- Të forcojë sistemin e administrimit të financave publike në nivel vendor;

Me kuadrin e ri ligjor, prej 1 janarit 2016 pushtetit vendor i janë transferuar gjashtë funksione të reja si:

Skema 3: Punoi Grupi i Auditimit

Këto gjashtë funksione të reja mbështetën përmes transfertave specifike të cilat mbulojnë pagat e punonjëse, kontributet shoqërore/dhe shëndetësore dhe disa shpenzime operative, por nuk përbëjnë mbështetje për investime. Ushtrimi i këtyre funksioneve të reja ka rezultuar tejet problematike për bashkitë, saqë ka rritur barrën financiare për buxhetet vendore.

Nga takimet që ka zhvilluar grupi i auditimit, në 8 bashkitë e përzgjedhura, konstatohet se kalimi i kompetencave të reja nga pushteti qendror tek pushteti vendor është më së shumti një kalim i detyrimeve të mbartura qendrore tek pushteti vendor. Kështu, në Bashkinë Shkodër inventarizimi i kullotave dhe pyjeve është kryer për herë të fundit në 1980 dhe Bashkisë i janë dashur të bëjë sforcime të mëdha financiare dhe në burime njerëzore për të përmbyllur këtë proces. Po ashtu, marrja në dorëzim e 38 mjeteve (makineri) me taksa të papaguara, ku shumica syresh ishin jashtë funksionit, si dhe trashëgimi i vendimeve gjyqësore të organeve qendrore i ka faturuar bashkisë shpenzime të tjera.

Skema 4: Lidhja mes autonomisë dhe eficiencës

1.4.6. *Feedback*-u i subjektit përgjatë gjithë auditimit

Gjatë fazës në terren, institucionet e përfshira në auditim i janë përgjigjur intervistave tona dhe kërkesave për informacion duke na ofruar një bashkëpunim pozitiv dhe konkret, veçanërisht bashkitë.

Gjatë kësaj faze, grupi i auditimit ka mbledhur të dhëna në nivel vendor nga Bashkitë: Tiranë, Vlorë, Shkodër, Korçë, Gjirokastër, Fier, Dropull, Durrës. Në nivel qendror, janë mbledhur të dhëna nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, konkretisht në Drejtorinë për Financat Vendore.

***Feedback*-u nga Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore ka munguar sa i përket funksionimit të këtij organi si Agjenci për Zbatimin e Reformës Administrative Territoriale,** për shkak se kjo agjenci, ndonëse e ngritur me qëllimin për të mbështetur implementimin e reformës administrative-territoriale, nuk disponon asnjë raport apo produkt mbi ecurinë e zbatimit të reformës administrativo-territoriale. Në përgjigje të kërkesë së grupit të auditimit për të vënë në dispozicion produktet që kjo agjenci ka nxjerrë në zbatim të detyrimeve ligjore, nga ana e Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore na është dërguar një informacion mbi mendimet që agjencia ka dhënë për VKM të ndryshme që prekin sferën e pushtetit lokal.

Me rëndësi për t'u theksuar është angazhimi maksimal që bashkitë i kushtuan këtij auditimi performance të ndërmarrë nga KLSH. Së pari, për arsye se auditimi i performancës nuk është më një term "ekzotik" për bashkitë, por ka fituar një njohje jo vetëm në koncept, por edhe për vlerën e shtuar dhe përmirësimet që ka sjellë në fusha specifike të pushtetit vendor, si auditimi mbi menaxhimin e burimeve njerëzore në nivelin vendor. Së dyti, bashkitë e konsiderojnë auditimin e KLSH-së si një mjet të rëndësishëm transparence për t'i dhënë një zë publik në nivel qendror e kushtetues, problematikave që shqetësojnë komunitetin e bashkive.

2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT

Auditimi i performancës mbi reformën territoriale paraqitet si auditim kompleks, sepse është një proces i shtrirë në kohë dhe që përfshin aspekte, jo vetëm të ndryshme, por edhe në ndryshim të menaxhimit financiar, si në nivel qendror, ashtu edhe në atë vendor.

Grupi i auditimit, pasi u njoh me kuadrin ligjor dhe rregullator të subjekteve, komunikoi me punonjësit e institucioneve, përgatiti pasqyra dhe kërkesa për dokumentacion në lidhje me ecurinë reformës territoriale

Bazuar në dokumentacionin e grumbulluar dhe të analizuar, të dhënat e kërkuara dhe të plotësuara nga subjektet nën auditim, komunikimet me stafin, pasqyrimin në media të problematikave të hasura gjatë zbatimit të reformës territoriale, si dhe hulumtimet nga praktikat e vendeve të tjera në këtë fushë, u përdorën një sërë qasjesh audituese në varësi të çështjeve të zgjedhura për t'u analizuar.

- ✓ Gjatë auditimit u përdor *qasja sasiore* nëpërmjet së cilës theksi u vendos në grumbullimin e të dhënave numerike primare dhe sekondare për të bërë më pas analiza sasiore dhe për të arritur në konkluzione me besueshmëri të caktuar statistikore. Nëpërmjet kësaj qasjeje, grupi i auditimit testoi të dhënat e parashikuara me ato të realizuara, si dhe ato të raportuara me ato të kontrolluara, monitoruara dhe audituara.
- ✓ Auditimi i kësaj çështjeje u realizua edhe nëpërmjet *qasjes cilësore* duke e përdorur për atë pjesë të materialeve ku treguesit ishin të pakuantifikueshëm, duke përdorur sipas rastit intervistat me pyetje të hapura.
- ✓ Përveç dy qasjeve të mësipërme, për shkak të kompleksitetit të auditimit, u përdor *qasja pragmatike*. Kjo lloj qasjeje është një ndërthurje midis dy qasjeve të mësipërme, por është edhe qasja më e përshtatshme për auditimet e performancës, sepse në të përdoren larmishmëri metodash dhe të dhënash.

Për realizimin e qasjeve tona të përshkruara më sipër është grumbulluar dokumentacioni bazë si nga pikëpamja cilësore ashtu edhe sasiore. Nga grupi i auditimit gjatë kësaj faze, mbështetur në të dhënat e përpunuara, nga përgjigjet e marra nga bashkitë dhe institucionet qendrore si Ministria e Financave dhe Ekonomisë:

- ✓ Evidenca statistikore mbi të ardhurat e shpenzimeve, raporte nga Projekti STAR dhe Bashkëpunimi Zviceran për Zhvillim, studime mbi procesin e reformës territoriale
- ✓ Rregullore, programe për të ardhmen, plane, korrespondenca, informacione, raporte periodike, materiale që kanë të bëjnë me përvojën pozitive të vendeve të tjera.

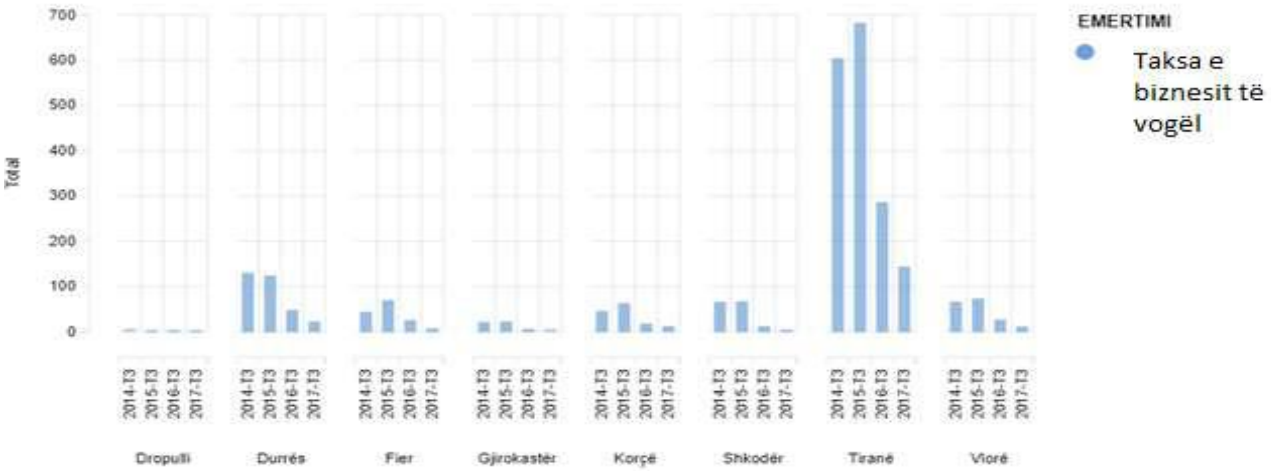
2.1. OBJEKTIVI DHE PROBLEMI I PERFORMANCËS

Grupi i auditimit auditoi performancën e reformës territoriale në rrafshin e autonomisë vendore. Në këtë kontekst, ***efiçienca*** **ishte elementi i parë i auditimit të performancës**. Aspekt tjetër i auditimit është analiza mbi shkallën e realizimit të objektivave të planifikuara, pra rezultatet e matura kundrejt synimeve dhe atje ku është e mundur edhe burimet e shpenzuara për të arritur këto objektiva. Në këtë mënyrë, **vend të rëndësishëm në këtë auditim zuri edhe *efektiviteti*.**

2.1.1. Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës

Në 8 bashkitë ku grupi i auditimit zhvilloi takime pune dhe intervista me autoritete të larta, përfshirë kryetarë dhe nënkryetarë bashkie, janë konstatuar një sërë problemesh me implementimin e reformës territoriale. Problemet janë të tilla saqë kanë një shtrirje uniform në të gjitha bashkitë e intervistuara duke reflektuar kësodore një problematikë në nivel kombëtar të reformës territoriale.

Më konkretisht, reforma ka sjellë probleme të identifikimit të pronave, inventarizimit dhe menaxhimit të pyjeve dhe kullotave. Problemi i mprehtë i marrjes së atributeve të reja nga bashkitë konsiston në faktin se fondet që u kalon qeveria për të menaxhuar ndërmarrjet apo kompetencat e reja janë të pamjaftueshme. Autonomia financiare, ndonëse e garantuar me kuadrin e ri ligjor, vazhdon të ketë një strukturë të brishtë.



GRAFIKU 4 – TË ARDHURAT NGA TAKSA E BIZNESIT TË VOGËL

Konkretisht, në rrafshin horizontal, nuk ndjek një linjë të njëtrajtshme në të gjitha bashkitë, duke sjellë kështu një pabarazi financiare nëpër bashkitë e vendit. Në rrafshin vertikal, pushtet qendror-pushtet vendor, ka ndërhyrje të të parit në pushtetin e të dytë, me efekt negativ për buxhetin e bashkive. Më konkretisht, sipas Ligjit 142/2015 datë 17.12.2015, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 9632 datë 30.08.2006", neni 11 i tij ka ndryshuar dhe bizneset me xhiro nga 0-5 mln lekë e kanë tashmë shkallën tatimore 0. Ndërsa subjektet me xhiro 5-8 mln lekë e kanë shkallën tatimore 5% të fitimit. Ky ndryshim i ka kushtuar Bashkisë Korçë rreth 90 milionë lekë[11]. Po ashtu, në Bashkinë Vlorë, buxhetit të bashkisë i ka kushtuar rreth 70 milionë lekë krahasuar me vitin 2015.

Paqëndrueshmëria financiare e bashkive është shoqëruar edhe me një problem të mprehtë social. Për të zëvendësuar deficite të tilla, Bashkitë po mbështeten tek rritja e taksave, gjë që ka sjellë një "rezistencë' të qytetarëve për t'i paguar dhe shtim të informalitetit. Kjo konstatohet edhe nga një raport i FMN-së[12].

2.1.2. Objektivi i auditimit

Objektivi i këtij auditimi është të që të gjenerojë informacion nëse reforma territoriale po i arrin objektivat e saj në rrafshin e decentralizimit dhe autonomisë financiare të

[11] Nga intervistat e grupit të auditimit në Bashkinë Korçë dhe Vlorë

[12] Rritja e taksave shtoi informalitetin?! FMN, Ekonomia informale në Shqipëri në rritje më 2014-2015http://www.monitor.al/fmn/

bashkive. Duke identifikuar problematikat dhe analizuar se cila hallka e zinxhirit të zbatimit të reformës ka pësuar "krisje", auditimi i performancës synon të ofrojë rekomandime për të përmirësuar procesin e implementimit të reformës territoriale.

NJË DJALOSH VIZATON HARTËN E SHQIPËRISË ME NDARJEN E RE TERRITORIALE NË NJË MUR. FOTO: IVANA DERVISHI/BIRN

Problemi social në këtë auditim ka një lidhje të drejtpërdrejtë me financat vendore dhe me mirëqeverisjen vendore në përgjithësi, pasi qytetarët janë të lidhur në mënyrë direkte me pushtetin vendor. Ky auditim adresoi efektivitetin dhe efiçiencën e masave të marra në implementimin e reformës territoriale dhe ofron një informacion mbi aspekte të tjera që lidhen me vet natyrën e reformës administrative-territoriale.

2.2. PËRKUFIZIMET DHE TERMINOLOGJIA

"Autonomi vendore" është e drejta dhe aftësia e njësive të vetëqeverisjes vendore, të krijuara sipas Kushtetutës dhe këtij ligji dhe në kuadër të kufizimeve të tij, që të rregullojnë dhe të administrojnë një pjesë thelbësore të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të bashkësisë.

"Funksion" është fusha e veprimtarisë, për të cilën njësia e vetëqeverisjes vendore është përgjegjëse dhe ka kompetencën ligjore për ta ushtruar lirisht, tërësisht apo në një pjesë të tij, në përputhje me ligjet dhe aktet nënligjore.

"Kompetencë"është autoriteti i dhënë me ligj një organi të njësive të vetëqeverisjes vendore për kryerjen e një funksioni apo një pjese të tij.

"Konsultimi" është proces institucional këshillimi ndërmjet qeverisjes qendrore dhe vetëqeverisjes vendore, transparent dhe i drejtpërdrejtë, për informimin, këshillimin e shkëmbimin e opinioneve për politikat, legjislacionin e normat që rregullojnë vetëqeverisjen vendore, i cili zhvillohet rregullisht dhe në mënyrë të vazhdueshme, sipas procedurave dhe një strukture të përcaktuar.

"Ndërmarrje për shërbime publike"është çdo ndërmarrje e krijuar për të ofruar shërbim/shërbime publik/e që janë kompetencë e bashkisë, për të cilën kapitali, vota ose e drejta për të emëruar organet drejtuese dhe financimi kontrollohen nga bashkia.

"Qeverisje qendrore" është Këshilli i Ministrave, ministritë dhe institucionet e tjera qendrore të shtetit.

“Rregullimi” është e drejta për të përcaktuar rregulla të përgjithshme dhe normative sjelljeje, si dhe standarde të detyrueshme në përputhje me ligjin.
“Riorganizim administrativo-territorial” është ndryshimi në ndarjen administrativo-territoriale të njësive të vetëqeverisjes vendore.
“Subjekt i kompetencave të përbashkëta”është një komitet, ent, institucion, ndërmarrje ose bord, shoqëri tregtare ose person tjetër juridik, i krijuar nga dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore dhe/ose institucioneve qendrore, me qëllim kryerjen e një shërbimi ose përmbushjen e një detyrimi të përbashkët.
“Subsidiaritet” është parimi i kryerjes së funksioneve dhe ushtrimit të kompetencave në një nivel qeverisjeje sa më pranë komunitetit, duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e efiçencës e të ekonomisë.
“Shërbime publike” janë ato shërbime me interes të përgjithshëm publik, të cilat ofrohen për komunitetin nga bashkitë, në mënyrë të vazhdueshme, me çmime të përballueshme, sipas standardeve minimale kombëtare, të përcaktuara me ligj apo me akte të tjera normative.
“Baza e taksës” është vlera mbi të cilën zbatohet taksa vendore dhe, për qëllime të këtij ligji, sipas llojit të taksës mund të kuptojë pasurinë, të ardhurat, çmimin ose vlerën e transaksionit.
“Buxhet” është tërësia e të ardhurave, financimeve dhe shpenzimeve të njësisë së vetëqeverisjes vendore, miratuar nga këshilli i njësisë së vetëqeverisjes vendore.
“Detyrime të konstatuara dhe të papaguara ndaj të tretëve” janë të gjitha llojet e detyrimeve financiare, të cilat nuk janë paguar brenda afateve të përcaktuara në ligj apo në marrëveshjet kontraktore respektive.
“Këshilli i njësisë së vetëqeverisjes vendore” është organi përfaqësues i bashkive dhe qarqeve, i përcaktuar nga Kushtetuta dhe ligji për vetëqeverisjen vendore.
“Njësitë e vetëqeverisjes vendore” janë bashkitë dhe qarqet, të përcaktuara nga Kushtetuta dhe ligji për ndarjen administrative territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë.
“Programi buxhetor afatmesëm” është parashtrimi për tre vjet i planeve të shpenzimeve të buxhetit vendor, nëpërmjet lidhjes së drejtpërdrejtë të programeve me veprimtaritë, produktet, objektivat dhe qëllimet e politikës.
“Publikim” është bërja publike e vendimeve, raporteve dhe dokumenteve të njësisë së vetëqeverisjes vendore në Buletinin e Njoftimeve Publike, në faqen zyrtare të internetit të njësisë dhe çdo formë tjetër të paraqitjes së informacionit/dokumenteve për publikun.
“Taksë ose tatim i ndarë” është një taksë kombëtare ose tatim i përcaktuar sipas ligjit për procedurat tatimore ose ligjeve të veçanta tatimore, të ardhurat respektive prej të cilave ndahen, plotësisht ose pjesërisht, me njësitë e vetëqeverisjes vendore, sipas përcaktimeve të këtij ligji.
“Taksë vendore” është një pagesë e detyrueshme dhe e pakthyeshme në buxhetin e njësive të vetëqeverisjes vendore, e vendosur me ligj dhe që paguhet nga çdo person që ushtron një të drejtë apo përfiton një shërbim publik në territorin e njësisë së vetëqeverisjes vendore.
“Tarifë vendore” është një pagesë që një individ, person fizik apo juridik bën në shkëmbim të një shërbimi specifik të marrë, të mirë publike specifike të përdorur apo të drejte të dhënë nga njësia e vetëqeverisjes vendore.

"Të ardhura nga burimet e veta" janë të gjitha të ardhurat që krijohen dhe administrohen në nivel vendor, nën autoritetin e njësisë së vetëqeverisjes vendore, sipas legjislacionit në fuqi.

"Transfertë e pakushtëzuar" është një transfertë e dhënë nga Buxheti i Shtetit për njësitë e vetëqeverisjes vendore, pa kushte, pa interes dhe pa të drejtë kthimi.

"Transfertë e kushtëzuar" është një transfertë nga Buxheti i Shtetit apo të tretë për njësitë e vetëqeverisjes vendore, që përdoret vetëm për funksionin e deleguar, projekte të veçanta dhe sipas llogarisë ekonomike për të cilin është dhënë ose sipas përcaktimeve të legjislacionit apo marrëveshjes.

"Transfertë specifike" është një formë e transfertës së kushtëzuar për njësitë e vetëqeverisjes vendore, që përdoret vetëm për funksionin vendor për të cilin është dhënë dhe për rastet specifike të parashikuara në këtë ligj.

Auditimi i përputhshmërisë: Nënkupton dhënien e një vlerësimi objektiv, profesional e të pavarur, mbi shkallën e ndjekjes nga subjekti i audituar të rregullave, ligjeve dhe rregulloreve, politikave, kodeve të vendosura apo termave dhe kushteve, mbi të cilat është rënë dakord.

Auditimi i rregullshmërisë: Auditimi i përgjegjësive financiare, i integritetit dhe i përputhshmërisë së vendimeve të subjektit.

Auditimi i Brendshëm: Tërësia e instrumenteve, procedurave, metodave, sistemeve të krijuara nga një subjekt, për t'u siguruar se veprimtaria e tij përputhet me rregullat dhe kërkesat e jashtme e të brendshme (ligjet), rregulloret, direktivat e drejtimit.

Subjekt-përfshin individin, personin fizik, personin juridik;

2.3 Burimet e Kritereve

2.3.1 Kriteret e politikës

- Kushtetuta e RSH, neni 13, pjesa VI (nenet 108 deri 115), neni 157;
- Karta Europiane e Autonomisë Vendore – Këshilli i Europës, 1.9.1988
- Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore
- Ligji nr. 115/2014 "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në RSH"
- Ligji nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore"
- Ligji nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore"
- Ligji nr. 9632, datë 30.10.2006 "Për sistemin e taksave vendore", me ndryshimet,
- Ligji nr. 107/2014 "Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit",
- Ligji nr. 8224, datë 15.7.1998 "Për organizimin e funksionimin e policisë së bashkisë dhe komunës",
- VKM nr. 83 dt. 23.1. 2015 "Për krijimin dhe funksionimin e Agjencisë për Zbatimin e Reformës Territoriale"
- VKM nr. 11 dt. 12.1. 2018 "Për disa ndryshime në VKM nr. 83 dt. 23.1. 2015"
- VKM nr. 408, datë 13.05.2015 të Këshillit të Ministrave "Për miratimin e rregullores së zhvillimit të territorit", i ndryshuar;
- Ligji nr. 8744, datë 22.02.2001 "Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore" dhe
- VKM nr. 378, datë 12.8.1999, VKM nr. 8, datë 13.1.2000 "Për kalimin e të drejtës të përfaqësuesit të pronarit për disa objekte pronë publike organeve të qeverisjes vendore"

2.3.2. Kriteret e monitorimit dhe raportimit

- Analiza Vjetore të viteve 2013, 2014, 2015, 2016 dhe 2017 të bashkive Bashkia Tiranë, Durrës, Korçë, Fier, Vlorë, Shkodër, Dropull, Gjirokastër
- Raporte monitorimi nga Drejtoria e Financave Vendore; Ministria e Financave dhe Ekonomisë;
- Raporte të AMVV;
- Rregullore të brendshme të bashkive Tiranë, Durrës, Korçë, Fier, Vlorë, Shkodër, Dropull, Gjirokastër;
- Raporte të këshillave bashkiake;

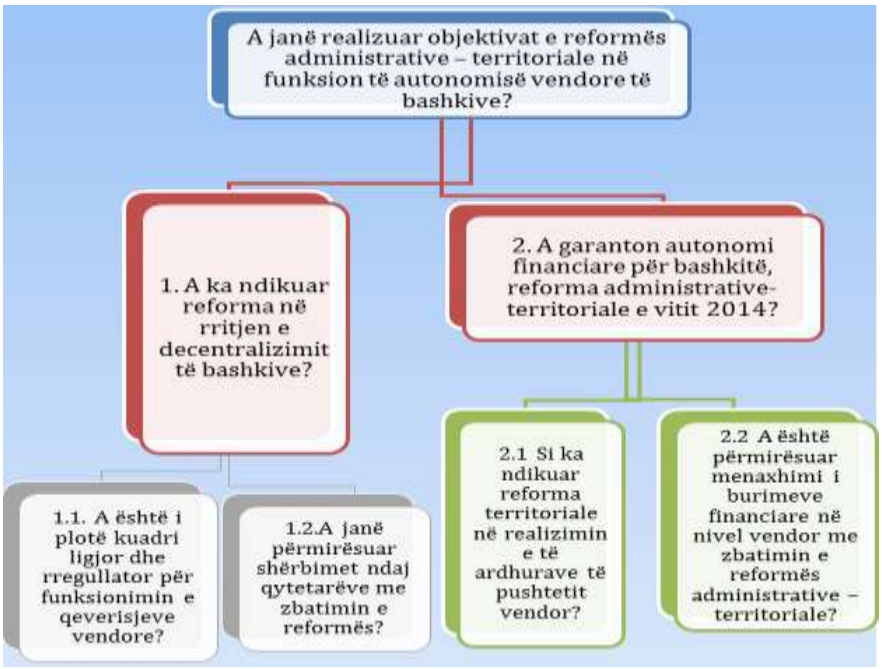
2.3.3. Kriteret teknike

- Rregulloret e brendshme të organizimit dhe funksionimit të bashkive Tiranë, Durrës, Korçë, Shkodër, Vlorë, Fier, Gjirokastër, Dropull;
- Akte të Këshillave Bashkiake të bashkive të mësipërme;
- Rregullore e brendshme të DFV në MF;
- Rregullore e brendshme e Agjencisë së Mbështetjes së Vetëqeverisjes Vendore
- VKM nr. 510, dt. 10.6.2015 "Për miratimin e procedurave për transferimin e të drejtave dhe detyrimeve, personelit, aktiviteteve dhe çdo dokumentacioni tjetër zyrtar në njësitë e qeverisjes vendore, të prekura nga riorganizimi administrativo – territorial"
- Udhëzimi i përbashkët i Ministrit të Çështjeve Vendore dhe Ministrit të Financave 3237 dt. 16.7.2015 "Për procedurat, afatet, standardet dhe kriteret e plotësimit të dokumentacionit të nevojshëm për riorganzimin administrativo – territorial"

2.3.4. Kriteret të tjera/praktikat më të mira

- Territorial Decentralisation: an Obstacle to Democratic Reform in CEE
- Handbook fo Local Government, botim i OKB-së
- NAO – Local Government, Overvieë 2015 – 2016
- Audit 2017: Hoë Democratic is Local Government in Scotland?
- NAO-Local government neë burdens, 2015
- Local Government Reform, 2009 (GORTT)

2.4. PIRAMIDA E PYETJEVE TË AUDITIMIT



2.5. SKEMA E AUDITIMIT

Grupi i auditimit zbatoi qasjen pragmatike, pasi tërësia e të dhënave dhe materialeve kishte nevojë për vëzhgime dhe analizë cilësore e sasiore të sistemit të vetëqeverisjes vendore.

2.5.1. Qasja/metodologjia e auditimit

Gjatë këtij auditimi kemi gjykuar si më të përshtatshme qasjen e orientuar kah sistemi, duke identifikuar, verifikuar dhe analizuar çështjet dhe problemet e veçanta, që lidhen me realizimin e të ardhurave nëpërmjet taksave dhe tarifave vendore sidhe shpenzimet e kryera me fondet e veta dhe fondet e planifikuara nga qeverisja qendrore për shërbimet ndaj qytetarëve, bazuar në kriteret, standardet e përcaktuara dhe praktikat më të mira. Rrjedhimisht, metodologjia e përdorur është pragmatike dhe përmban elementë vlerësues, krahasues, analitikë dhe rekomandues.

Paradigma kryesore e këtij auditimi është: *"Ndërmarrja e masave efektive për forcimin e autonomisë vendore, i shërben zgjerimit të autonomisë fiskale dhe forcimit të mirëqeverisjes në pushtetin vendor.*

Përsa më sipër grupi i auditimit përdori qasjen **kah sistemi** pasi është analizuar struktura, detyrat dhe funksionimi i njësive kryesore të Qeverisjes Vendore (Tiranë, Durrës, Korçë, Shkodër, Vlorë, Gjirokastër, Dropull, Fier) MF dhe AMVV në lidhje me menaxhimin e të ardhurave dhe shpenzimeve në përgjithësi dhe masat e marra për përmirësimin e këtyre treguesve nga NjQV dhe ndihma e mbështetja e dhënë në këtë drejtim nga organet e qeverisjes qendrore, me theks përmirësimin e shërbimeve ndaj qytetarëve, zbatimin e detyrave të përcaktuara në SKNDQV dhe angazhimet e strukturave të NjQV dhe QQ, ndarjen e përgjegjësive, në funksion të krijimit të një mjedisi të përshtatshëm për realizimin e objektivave të reformës administrative – territoriale të zbatuar në v. 2014.

Pjesë e qasjes ishin edhe auditimet e rezultatit, pasi gjatë fazës studimore është konstatuar se ekzistojnë faktorë të jashtëm që ndikojnë në rezultatet e subjekteve të auditimit, për pasojë tek realizimi i suksesshëm i reformës administrative – territoriale dhe perfomancën e NjQV.

Grupi i auditimit përdori edhe **metodën krahasimore**, sepse administrimi me

efektivitet i NjQV në përputhje me praktikat më të mira ndikon drejtpërdrejt në përmirësimin e shërbimeve ndaj popullatës, rritjen e të ardhurave dhe uljen e shpenzimeve në pushtetin vendor. Epistemologjia ishte **interpretuese** dhe **pragmatike**.

2.5.2. Metodat/teknikat audituese

Në përputhje me metodologjinë e përzgjedhur teknikat për mbledhjen, përpunimin, analizimin e informacionit ishte një ndërthurje e metodave cilësore dhe sasiore. Në mënyrë që të garantojmë cilësi të lartë, auditimi u realizua në përputhje me Standardet e Auditimit, duke përzgjedhur burimet e informacionit, duke mbledhur, shqyrtuar dhe analizuar dokumentet e vëna në dispozicion, duke siguruar të dhëna shtesë gjatë fazës së terrenit, duke kryer intervista dhe inspektime fizike si dhe vëzhgime në NjQV, etj.

Në mënyrë të përmbledhur metodat dhe teknikat audituese të përdorura janë:

- Rishikimi, analiza dhe vlerësimi i raporteve dhe të dhënave të mbledhura gjatë fazës studimore të auditimit;
- Intervista dhe pyetje të hapura me stafin e NjQV, MF (Drejtorinë e Financave Vendore), AMVV, si dhe me palët e interesit; përpunim dhe analizim cilësor e sasior i përgjigjeve të tyre;
- Mbledhje të dhënash nga burime sekondare dhe analizë e tyre;
- Vizita në terren dhe vëzhgime të drejtpërdrejta të procedurave në bashki dhe njësi administrative.
- Marrje të dhënash dhe studim i tyre nga botime dhe publikime të ndryshme për funksionimin sa më të mirë të organeve të pushtetit vendor;
- Krahasime me literaturën dhe praktikat e vendeve të tjera me përvojë pozitive si dhe konventave ndërkombëtare të fushës;
- Analizë sasiore dhe cilësore të të dhënave të mbledhura gjatë fazës së terrenit.
- Analizë cilësore e politikave të ndjekura në fushën e pushtetit vendor.
- Konsulta me ekspertë të fushës, jashtë subjekteve të auditimit.

2.6. REZULTATET E PARASHIKUARA

2.6.1. Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë

Forcimi i decentralizimit, rritja e të ardhurave nga administrimi më i mirë fiskal i taksave dhe tarifave vendore, reduktimi i kostove administrative të personelit, rritja e investimeve publike vendore dhe zbutja e diferencave dhe pabarazive ndërmjet bashkive, ishin ndër pritshmëritë kryesore të reformës administrativo-territoriale.

Në këtë kuadër, KLSH nëpërmjet mesazhit auditues synon bërjen transparente të mangësive dhe dobësive të punës së NjQV dhe të organeve të QQ që kanë për detyrë mbikëqyrjen e funksionimit të organeve të vetëqeverisjes vendore, si dhe qasjen kundrejt zgjidhjeve që ofrojnë përmirësim të performancës së këtyre strukturave si në nivel qendror dhe vendor në drejtim të përmirësimit të menaxhimit financiar dhe të forcimit të qeverisjes së mirë në nivel vendor, në zbatim edhe të reformës administrative-territoriale.

2.6.2. Impakti për publikun dhe palët e interesit

Auditimi i performancës, "Funksionimi i bashkive në kuadër të reformës territoriale të vitit 2014", ka impakt në të gjithë territorin e vendit dhe në veçanti në administrimin e NjQV me ndikim edhe në ngritjen e nivelit të performancës së tyre, në masat e marra nga QQ, në transparencën e këtij procesi për publikun si dhe si një hap vendimtar në përmirësimin e gjendjes dhe dhënien e rrugëve për zgjidhjen e problemeve me të cilat haset pushteti vendor.

Nëpërmjet këtij auditimi, synojmë të ndërgjegjësojmë NjQV, QQ (nëpërmjet Ministrinë e Financave dhe Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore), subjekte të tjera shtetërore të lidhura direkt ose indirekt me çështjen dhe grupet e interesit, për problematikat e evidentuara në organet e pushtetit vendor, pas zbatimit të reformës administrative-territoriale të v. 2014.

2.6.3. Forma e publikimit

Në përfundim të auditimit u përgatit projekt-raporti i auditimit, i cili iu përcoll në nivel qendror Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ndërsa në nivel vendor, Bashkive Tiranë, Vlorë dhe Shkodër.

Mbi këtë bazë dhe diskutimeve interaktive me subjektin e audituar, mbi opinionet e shfaqura prej tyre, u përgatit raporti përfundimtar i auditimit, një përmbledhje e të cilit do të publikohet në faqen në Internet të KLSH-së dhe rrjetet sociale të Departamentit të Auditimit të Performancës.

Për rezultatet e këtij auditimi do të informohet publiku i gjerë nëpërmjet botimit të një artikulli në median e shkruar. Raporti përfundimtar i auditimit do të jetë pjesë e analizave dhe raportit të veprimtarisë vjetore të KLSH-së.

Ndjekja e zbatimit të rekomandimeve (*follow-up*), do të bëhet në përputhje me Ligjin 154/2014 datë 27.11.2014"Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit" nenet 15 dhe 30, ku brenda 20 ditëve nga data e marrjes së Raportit të Auditimit subjektet e audituara ose institucionet më të larta informojnë rreth programeve të tyre, për të zbatuar rekomandimet.

Subjektet e audituara, brenda 6 muajve nga data e njoftimit të raportit të auditimit, i raportojnë Kontrollit të Lartë të Shtetit mbi ecurinë e zbatimit të rekomandimeve të dhëna.

KLSH çdo 6-mujor do të shikojë ecurinë e rekomandimeve për këtë problem dhe çdo vit do të raportohet në Kuvend. Gjithashtu në bazë të Planit Vjetor të Auditimeve të Departamentit të Performancës do të auditohet me Program të veçantë të miratuar nga Kryetari i KLSH-së, zbatimi i rekomandimeve të propozuara nga ky auditim.

3. SHTJELLIMI I PYETJEVE DHE NËNPYETJEVE

3.1. A JANË REALIZUAR OBJEKTIVAT E REFORMËS ADMINISTRATIVE – TERRITORIALE NË FUNKSION TË AUTONOMISË VENDORE TË BASHKIVE?

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 13 të saj sanksionon se "*Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizmit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore*". Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, e ratifikuar nga Kuvendi i Shqipërisë me Ligjin nr. 8548, datë 11.11.1999, që konsiderohet si pjesë integrale e sistemit të brendshëm juridik, ka përcaktuar koncepte të qarta si për autonominë vendore, ashtu edhe për parimin e subsidiaritetit. Jurisprudenca shqiptare ka theksuar se qeverisja vendore nënkupton të drejtën e njerëzve në bashkësinë e caktuar territoriale që në mënyrë të pavarur të qeverisin punët e tyre nëpërmjet organeve të cilat i zgjedhin vetë ose në mënyrë të drejtpërdrejtë. Parimi i decentralizmit të pushtetit është parim thelbësor mbi të cilin ngrihet dhe funksionon qeverisja vendore. Ajo ushtrohet nëpërmjet parimit kushtetues të autonomisë vendore dhe kushtëzon ekzistencën e një pushteti vetëqeverisës vendor, sipas koncepteve të përparuara të organizimit të shtetit demokratik.

Në themel të decentralizmit qëndron parimi i subsidiaritetit, sipas të cilit "*ushtrimi i përgjegjësive publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t'u takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve.*" Kurse autonomia është një regjim i tillë juridik, në të cilin organet e njësive vendore veprojnë në pavarësi për zgjidhjen e atyre çështjeve që Kushtetuta dhe ligjet ua kanë lënë atyre në kompetencë. Aspektin e vet më të dukshëm, autonomia e pushtetit vendor e shpreh në ndarjen e kompetencave, e cila ka të bëjë me iniciativën që kanë ose duhet të kenë, në bazë të Kushtetutës dhe të ligjit, organet e qeverisjes vendore për të vendosur vetë për problemet që hyjnë në juridiksionin e tyre[13].

<u>Mesazhi i auditimit:</u>

- *Reforma Administrative-Territoriale nuk ka përmbushur objektivat: legjislacioni i ri nuk zbatohet plotësisht, procesi i përthithjes së funksioneve të reja, punonjësve, aktiveve dhe rritja e cilësisë së shërbimeve nuk është arritur të realizohet me sukses. Në shumicën e bashkive rezulton nivel i ulët efektiviteti në mbledhjen e të ardhurave të veta dhe në përdorimin e fondeve në dispozicion.*

  Pavarësisht se Reforma Administrative-Territoriale ishte e domosdoshme, ajo nuk ka reflektuar plotësisht parimet e Kartës Europiane të Autonomisë Vendore. Për pasojë, rezultojnë mospërputhje mes objektivave të reformës dhe politikave fiskale dhe buxhetore të qeverisë qendrore të cilat kanë cenuar autonominë vendore duke minuar kështu forcimin e decentralizimit dhe autonomisë së bashkive. Buxheti qendror alokon për NjQV rreth 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke mos i ndihmuar bashkitë në ushtrimin e plotë të kompetencave dhe në rritjen e nivelit të shërbimeve ndaj qytetarëve. Ndërmjet bashkive në rang vendi ekziston një pabarazi financiare dhe konstatohen ndërhyrje të pushtetit qendror në pushtetin vendor, me efekt negativ për buxhetin e bashkive dhe stabilitetin e autonomisë financiare.

[13] Shih vendimet nr. 29, datë 21.12.2006 dhe nr. 54, datë 05.12.2014 të Gjykatës Kushtetuese.

3.1.1. A është i plotë kuadri ligjor dhe rregullator për funksionimin e vetëqeverisjes vendore?

Me qëllim vlerësimin e kuadrit rregullator, në optikën e decentralizimit, është e rëndësishme që të identifikojmë itinerarin ligjor të reformës administrative-territoriale. Historiku i reformave territoriale nëpër vendet e zhvilluar europiane ka ndjekur një qasje nga qeveri vendore drejt qeverisjes vendore, pra duke mos bërë thjesht një ndarje territorial-administrative, duke vijëzuar me laps hartën e vendit. Në Britani, vijëzimi i kufijve bashkiake u realizua duke marrë në shqyrtim se cilat shërbime duhet të kryejnë bashkitë e cilat jo. Njësitë më të vogla "*parish"*-et, ngritur që në vitin 1894, u suprimuan duke çuar në një decentralizim të theksuar, e reflektuar edhe me një zhvendosje konceptuale të qeverisjes publike, **nga qeveri vendore në qeverisje vendore**. Kjo bazohet në parimin sesa më afër të jenë qytetarët me administratën, aq më shumë të ardhura vijnë për bashkitë. Në thelb të autonomisë së pushtetit vendor qëndron një mëvetësi financiare, që nënkupton se decentralizimi duhet të ofrojë një transferim të shërbimeve dhe produkteve qendrore në nivel vendor, shoqëruar me fondet përkatëse, **pa cenuar vendim-marrjen vendore**.

I. Reforma Administrative-Territoriale

Çdo reformë adreson problematika të ndryshme në një sektor të veçantë, por reforma administrative-territoriale synon të reformojë një pushtet qeverisës, konkretisht pushtetin vendor, për t'u zgjeruar në të gjitha fijet e rrjetës së madhe që përbën këtë pushtet, përfshirë buxhetin, investimet dhe shërbimet publike, pra në një mori problemesh sociale që qytetari i ndesh që në kontaktin e parë, nga rikonstruksioni i rrugëve, shkollave, spitaleve, apo i shërbimeve publike nga më parësoret.

Nëse do t'i qasemi traditës historike për të filtruar konceptin e decentralizimit (Gaster 1996), mund të dalim në argumentet si mëposhtë[14]:

- Qytetarët kanë njohuri lokale që nuk i disponon pushteti qendror;
- Mundëson shpërndarjen e pushtetit dhe shërben si mjet *check and balance;*
- Zgjidhjet do të jetë më efiçiente, sepse të prekurit nga problemet do të kenë mundësi të bëhen pjesë të vendim-marrjes. Kjo sjell një edukim socio-ekonomik të qytetarëve dhe nxit tek ata thirrjen për llogaridhënie;
- Ofron shërbime në mënyrë efiçiente, sepse sjell koordinim në ofrimin e tyre;

Po ashtu, historiku i reformave territoriale dhe praktikat e mira europiane në Hungari, Çeki, Belgjikë, Danimarkë, Suedi, Gjermani etj., kanë përcaktuar standardet, kriteret dhe proceset që shoqërojnë një reformë të tillë.

Katër elementët kryesorë të reformës administrative janë:

- ✓ Një hartë e re administrative bazuar në kritere gjeo-kulturore;
- ✓ Përfshirja e qytetarëve përmes referendumit (Neni 5 i Kartës Europiane të Autonomisë Vendore);
- ✓ Shpërndarje e re e detyrave dhe reformim i shërbimeve publike;
- ✓ Sistemi i barazisë fiskale (*ekualizimit*).

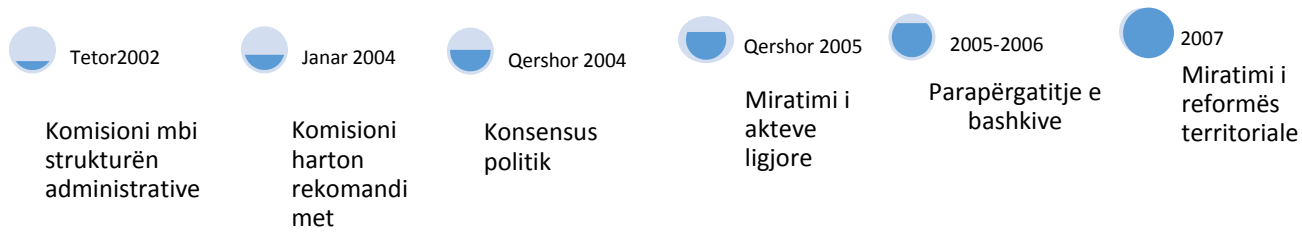
Reformat administrative-territoriale që kanë si veçori krijimin e bashkive më të mëdha, e njohur si procesi i amalgamimit, kanë si objektiv rritjen e performancës në sektorin publik, duke kaluar sa më shumë shërbime për publikun, nga pushteti qendror në pushtetin vendor. **Kjo për arsye se pushteti lokal shihet si pika e parë e**

[14]Local Government in Central and Eastern Europe: The rebirth of local democracy, faqe 9

aksesit të qytetarit në sektorin publik. Veçoria e tyre qëndron në faktin se ato janë reforma që synojnë të reformojnë shërbimet publike dhe të gjithë sektorin publik.

Në rastin e Shqipërisë, e meta e parë dhe publikisht e identifikuar e reformës administrative-territoriale është se, së pari nuk ka rrjedhur nga një proces i gjerë konsultimesh dhe të shtrirë në kohë dhe së dyti nuk ka ndjekur kriteret e afirmuara nga praktikat evropiane. Për pasojë, risku i përmbushjes së objektivave të vetë reformës administrative-territoriale është shumë i lartë, marrë në konsideratë intervalin e shkurtër kohor, nga nisja e procesit deri tek miratimi i saj. Po ashtu, përcaktimi i zgjedhjeve elektorale si pikënisje e hyrjes në fuqi të reformës çoi më së shumti në një implementim politik të reformës (mungesa e dëshirës për bashkëpunim mes mazhorancës dhe opozitës) sesa në një implementim menaxherial dhe administrativ, për shkak se anashkaloi fazën parapërgatitore të bashkive. Kjo reflektohet edhe në faktin se Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligji "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" hynë në fuqi përkatësisht në 30 janar 2016 dhe qershor 2017, ndërsa bashkitë e reja u konstituuan në shtator 2015, pas zgjedhjeve vendore.

Në relacionin për projektligjin për ndarjen administrativo-territoriale[15], kjo qasje e nxituar arsyetohet duke iu referuar në mënyrë të pasaktë eksperiencës europiane të vendeve si: Danimarka, Suedia dhe Irlanda. Në kontekstin historik, këto shembuj janë larg realitetit shqiptar. Vërehet se relacioni nuk ka marrë parasysh asnjë vend të Europës Lindore dhe Juglindore, që kanë një të shkuar komuniste si Shqipëria. Evidentimi i këtij historiku është me mjaft rëndësi duke marrë parasysh "qasjen centraliste" që konstatohet në këto vende, siç vërehet nga studime të autorëve të ndryshëm[16]. Për shembull, në Hungari, Poloni apo Çeki reformat territoriale kanë ndjekur një linjë decentralizuese për t'u shkëputur nga tradita centraliste e ngulitur thellë në sistemin administrativ shtetëror[17]. Por, në rast se do të shqyrtojmë edhe rastin e Danimarkës, referimi që i bëhet **si kriter** në relacionin e lartpërmendur është i gabuar, sa i përket shtrirjes kohore dhe procedurave të ndjekura. Konkretisht, miratimi i reformës territoriale në Danimarkë ka qenë një proces me shtrirje të gjerë në kohë, me përfshirjen e drejtpërdrejtë të eksperteve, shoqërisë civile dhe vet qytetarëve, për të cilët janë organizuar edhe referendume.



HAPAT E NDJEKURA NË MIRATIMIN E REFORMËS TERRITORIALE NË DANIMARKË

[15] https://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/RELACION%20PROJEKTLIGJ%20NDARJA%20ADMINISTRATIVO_TERRITORIALE.pdf
[16] *Michall Illner,* Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe*?*
[17] *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective*

Në Shqipëri procesi ka qenë invers, pra jo vetëm që janë shmangur hallkat e një shqyrtimi të thellë parlamentar e ligjor, bazuar në praktikat e mira europiane, por reforma territoriale është miratuar si hallkë më vete, si fillim i një procesi, dhe nuk ka qenë një rezultat apo produkt i një zinxhiri procesesh dhe shqyrtimesh ligjore, administrative, sociale dhe gjeo-kulturore.

Në këtë kuptim, një miratim i tillë i reformës i ka venë bashkitë para faktit të kryer, pra para një realiteti të ri administrativo-territorial, pa qenë të mbuluara me akte ligjore. Kështu, në Shqipëri Komisioni për Reformën Territoriale e zhvilloi veprimtarinë e tij në një afat kohor prej 3 muajsh, nga data 20 janar deri më 20 prill 2014, ndërsa Ligji nr. 115/2014 "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të Qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë" u miratua në 31.07.2014 për të hyrë në fuqi pas zgjedhjeve lokale të qershorit 2015. Në vendet e Europës, procesi ka zgjatur afërisht rreth 10-20 vjet dhe pikënisja e procesit ka qenë ngritja e një Komisioni mbi Strukturën Administrative, që kishte pikësëpari detyrën e analizimit, nëse ishte e nevojshme apo jo një reformë territoriale, çka natyrisht për vendin tonë ishte e nevojshme, duke e analizuar në optikën e rritjes së efiçiencës së shërbimeve publike. Konkretisht, në Danimarkë, në vitin 2004 u përgatitën fillimisht 50 akte ligjore të cilat iu nënshtruan dëgjesës publike, para miratimit të reformës në 2007. Një tjetër veçori e një reforme të tillë është garancia për qytetarët se reforma administrativo-territoriale nuk do të rezultojë në rritje të taksave, por në rritjen e performancës së shërbimeve [18]. Bazuar në relacionin "Për ndarjen administrativo-territoriale të Njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë"[19], rezulton se konfigurimi ri i kufijve administrativë në bashki nuk është bazuar në kritere të qarta dhe specifike, të tillë si kriteri i distancës minimale apo kriteri i popullsisë minimale që do të reflektonte qëllimin për aplikimin e ekonomisë së shkallës, duke krijuar për pasojë një asimetri të kufijve bashkiakë.

Konkretisht, në hartën e re administrative, në Veri kemi bashki të mëdha (amalgamim), ndërsa në Jug kemi bashki të fragmentarizuar. Për një ndarje të tillë nuk është bërë një analizë në nivel vendor, qoftë në aspekte të decentralizimit dhe asimetrisë demografike dhe ekonomike që ekziston jo vetëm mes bashkive të një rajoni, por edhe mes rajoneve të ndryshme të Shqipërisë. Një tjetër element që është anashkaluar është kriteri gjeo-kulturor. Në këtë aspekt, ndarja e re administrative ka

[18] http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF
[19] https://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/RELACION%20PROJEKTLIGJ%20NDARJA%20ADMINISTRATIVO_TERRITORIALE.pdf

sjellë një centralizim të decentralizimit pasi ka humbur përfaqësimi lokal i periferisë dhe nuk ka pasqyruar thelbin e një reformë administrative- territoriale, e cila ndërmerret për të reformuar shërbimet publike kah efiçiencës dhe efektivitetit.
Në aspektin e respektimit të parimit të autonomisë vendore, reforma administrativo-territoriale, pra një reformë për pushtetin vendor është bërë pa marrë parasysh vullnetin vendor të qytetarëve, përmes referendumit, duke shkelur Nenin 5 të Kartës Europiane të Autonomisë Vendore "Mbrojtja e Kufijve territoriale të bashkësive vendore".
Në këtë konfigurim të ri, Bashkitë përballen me dy sfida kryesore:

- *Së pari,* me një territor të ri e të panjohur që rezulton të jetë jashtë rrezes së zgjatimit administrativ të bashkive, për shkak të terrenit të thyer në zonat veriore (Shkodër) dhe zigzageve të kufijve administrative të Tiranës (banorët e ish-komunave të Tiranës kalojnë në territorin e Bashkisë Kamëz për të arritur në Bashkinë Tiranë).
- *Së dyti,* më kompetenca të reja dhe problematike, për shkak se e fondet e akorduara nuk janë proporcionale me buxhetin që realisht i duhet bashkive për t'i ushtruar sipas standardeve gjashtë funksionet e reja.

II. Kuadri rregullator ligjor

Në aspektin e kuadrit ligjor, Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligji "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" rregullojnë organizimin dhe funksionimin ligjor e financiar të njësive të vetëqeverisjes vendore duke përcaktuar funksionet, kompetencat të drejtat dhe detyrimet e organeve vendore. Por, Ligji i ri nr. 139/2015 Për Vetëqeverisjen vendore nuk ka sjellë në substancë dhe nuk përfaqëson një akt ligjor "reformues", pra që të reflektojë një reformim të shërbimeve publike, pasi nga krahasimi rezulton se është ruajtur e njëjta bazë ligjore si me Ligjin nr. 8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore", sa i përket të drejtave dhe përgjegjësive të bashkive. Po ashtu, edhe ato garanci të pushtetit vendor të parashikuara në ligjin e ri nuk zbatohen. Më konkretisht, Ligji nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore" përcakton të drejtat përgjegjësitë, kompetencat e njësive të vetëqeverisjes vendore dhe parashikon një raport me detyrime të ndërsjella midis pushtetit qendror dhe pushtetit lokal. Në aspektin e decentralizimit, kjo marrëdhënie përbën vijën ndarëse midis dy pushteteve, e cila reflektohet edhe në nenet të tjera të ligjit, veçanërisht sa i përket financave vendore, ku në nenin 34 pika 5 mbi Parimet themelore të financave të vetëqeverisjes vendore parashikohet se: *'Në rast se ndryshimet në politikën fiskale shoqërohen me ulje të niveleve, normave dhe bazës së taksave vendore apo të pjesës së të ardhurave të njësive të qeverisjes vendore nga taksat e ndara, Ministria e Financave është e detyruar të marrë masa për kompensimin e uljes, nëpërmjet rritjes së transfertave financiare dhe mundësisë për huamarrje vendore dhe/ose formave të tjera".* Përpos kësaj, në Ligjin "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore", bëhet një përcaktim i detajuar duke parashikuar në Nenin 4/6: *"Në rast se ulen apo hiqen taksa ose tarifa vendore nga qeverisja qendrore, njësitë e vetëqeverisjes vendore kompensohen plotësisht, nëpërmjet rritjes së transfertës së pakushtëzuar, taksave të ndara, transferimit në nivel vendor të një takse tjetër kombëtare ose kombinimin e tyre".* Ky nen reflekton qartë vijën e decentralizimit në dy format e saj, atë juridiksional dhe financiar. Çka nënkupton, së pari një garanci për pushtetin vendor se ndërhyrjet nga pushteti qendror në politikat fiskale dhe buxhetore duhet të

shoqërohen, paraprakisht, me një konsultim dhe masa kompensuese për pushtetin vendor, në rast se kanë impakt negativ për financat vendore dhe garancinë juridike se tagri i vendosjes, ndryshimit të taksave dhe tarifave vendore i takon vendim-marrjes vendore, pra Këshillit Bashkiak. Një shembull i kësaj ndërhyrjeje në autonominë vendore është ndryshimi Ligji 142/2015 datë 17.12.2015, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 9632 datë 30.08.2006"[20]. Ky ndryshim i ka kushtuar Bashkisë Korçë rreth 90 milionë lekë, buxhetit të Bashkisë Vlorë i ka kushtuar rreth 70 milionë lekë krahasuar me vitin 2015 ndërsa Bashkisë Tiranë rreth 500 milionë lekë.
Nga evidencat e mbledhura[21] gjatë punës në terren është konstatuar se pushteti qendror ka ndërhyrë tek buxheti bashkiak dhe nuk i ka kompensuar bashkitë për humbjet në buxhet që u ka kushtuar ndryshimi në taksën e biznesit të vogël, një taksë kjo që i përket ekskluzivisht pushtetit vendor.

Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" i jep gjithashtu një garanci paraprake pushtetit vendor, duke e detyruar qeverisjen qendrore që, në periudhën e hartimit të projekt-buxhetit të shtetit, të konsultohet me njësitë e vetëqeverisjes vendore, nëpërmjet instrumenteve të përcaktuara të konsultimit, duke analizuar mjaftueshmërinë dhe stabilitetin e burimeve financiare të njësisë së vetëqeverisjes vendore për arritjen e qëllimeve të përcaktuara në këtë ligj. Por, ky konsultim, për rastin e ndryshimeve në taksën e ndërtesës rezulton të jetë thjesht fiktiv dhe jo në përputhje me frymën e ligjit dhe qëllimin e tij. Konsultimi i pushtetit qendror me pushtetin vendor është një shprehje e autonomisë vendore dhe në rast se e shohim këtë nen të lidhur edhe me dispozitat e tjera, ligji në këtë aspekt nuk po zbatohet.

"Këshilli Konsultativ i Vetëqeverisje Vendore me Qeverisjen Qendrore" është forumi kryesor në të cilën qeverisja qendrore konsultohet me njësitë e vetëqeverisjes vendore për projekt-ligjet, projekt-vendimet e Këshillit të Ministrave, projekt-politikat dhe projekt-stratregjitë që rregullojnë ose kanë ndikim të drejtpërdrejtë në ushtrimin e të drejtave dhe detyrimeve të njësisë së vetëqeverisjes vendore Nga intervistat e grupit të auditimit me autoritetet bashkiake dhe nga evidencat e mbledhura rezulton se në vitin 2017, janë zhvilluar vetëm 2 mbledhje. Në momentin e zhvillimit të mbledhjes së Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017, projekt-ligji për ndryshimin në taksën e ndërtesës ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe ishte dërguar në 27 tetor për miratim në Kuvend[22]. Për pasojë, mbledhja e Këshillit Konsultativ ishte krejtësisht fiktive, në shkelje kështu të Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore".

Nga praktikat e deritanishme vërehet se Këshilli Konsultativ karakterizohet nga mbledhje informuese, njoftuese dhe nuk merren vendime, çka nënkupton një pozitë të dobët të bashkive për të mbrojtur autonominë vendore nga ndërhyrjet e pushtetit qendror. Përbërja e Këshillit Konsultativ të Qeverisjes Qendrore me përfaqësim të barabartë anëtarësh, 9 përfaqësues të qeverisjes qendrore dhe 9 përfaqësues të

[20] Neni 11 ka ndryshuar dhe bizneset me xhiro nga 0-5 mln lekë e kanë tashmë shkallën tatimore 0. Ndërsa subjektet me xhiro 5-8 mln lekë e kanë shkallën tatimore 5% të fitimit.
[21] Nga intervistat, pyetësorët dhe të dhënat buxhetore të Bashkive Trianë, Fier, Vlorë, Shkodër. Vlen për t'u theksuar se kompensimi nuk është bërë për të gjitha bashkitë.
[22] https://www.parlament.al/projektligj/projektligj-per-disa-ndryshime-dhe-shtesa-ne-ligjin-nr-9632-date-30-10-2006-per-sistemin-e-taksave-vendore-te-ndryshuar/

vetëqeverisjes vendore e kushtëzon marrjen e një vendimi përmes një konsensusi, e për pasojë me domosdo kërkon pëlqimin e pushtetit qendror për një vendim-marrje vendore. Këshilli Konsultativ nuk garanton shprehjen e pëlqimit apo mospëlqimit të pushtetit vendor, në formën e një akti vendimmarrës. Në këtë kuadër, mungon garancia apo mekanizmi detyrues që pushteti qendror t'i reflektojë sugjerimet apo rekomandimet që ofron pushteti vendor për një projektligj që lidhet drejtpërdrejtë me ushtrimin e të drejtave dhe detyrimeve të njësisë së vetëqeverisjes vendore.

Një tjetër garanci financiare për bashkitë konsiston në atë se transferta e pakushtëzuar nuk mund të jetë më e vogël se ajo e vitit paraardhës. Por fakti që buxheti i njësive vendore në total nuk shënon rritje të konsiderueshme, është tregues i qartë që autonomia nuk është e plotë dhe se legjislacioni i ri nuk ka sjellë rritje të buxhetit të bashkive, pra thelbin e decentralizimit. Niveli është pak a shumë i njëjti, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t'i ushtrojnë kompetencat e reja në diskrecion të plotë, siç parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Dukshëm, vërehet një mospërputhje mes objektivave të reformës territoriale dhe politikave fiskale dhe buxhetore të qeverisë, duke minuar kështu forcimin e decentralizimit dhe autonomisë fiskale të bashkive. Në këtë kuadër, bashkitë e konstituuara nga reforma administrative-territoriale ende nuk gëzojnë një decentralizim të lartë, për shkak të mosrritjes së autonomisë fiskale të tyre dhe së dyti për shkak se nuk kanë përfituar kompetenca të tilla si: shërbimet e drejtpërdrejta për qytetarët, shërbimi shëndetësor parësor apo shërbimi parashkollor, etj. Me këtë morfologji, si fizike ashtu dhe ligjore, bashkitë ndonëse pranë qytetarëve, janë larg nga ofrimi i shërbimeve kryesore, pikërisht të atyre shërbimeve ku vendoset kontakti i parë mes sektorit publik dhe qytetarit.

Miratimi i Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligjit Për "Financat e Vetëqeverisjes Vendore" nuk është shoqëruar me ndryshime në Ligjin "Për Taksat Kombëtare", Ligjin "Për Taksat Vendore" dhe Ligjin "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë". Ndonëse legjislacioni i ri e njeh taksën mbi të ardhurat si taksë e ndarë, ku 2% duhet t'i kalojë bashkisë, në ligjin për Taksat Kombëtare kjo taksë i njihet vetëm pushtetit qendror, e për pasojë kjo e ardhur nuk i ka kaluar buxhetit të bashkive. Po ashtu, edhe në taksën vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura, ka një mospërputhje mes Ligjit për Taksat Kombëtare dhe Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore, ku në të parin, nenin 4 parashikohet se 18% e të ardhurave vjetore nga kjo taksë i kalojnë buxhetit të qeverisjes vendore ndërsa në të dytin, nenin 25, kjo e ardhur njihet në masën 25%.

Edhe me miratimin e Ligjit nr. 106/2017 për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, "Për Sistemin e taksave vendore" të ndryshuar, shkelen parimet e autonomisë vendore për shkak se ky ndryshim që është bërë shkakton përplasje me një nen tjetër të ligjit. Më konkretisht, në vetë Ligjin dt. 30.10.2006 për Taksat Vendore, Neni 5/ç përcaktohet se është Këshilli Bashkiak kompetent mbi mënyrën e mbledhjes së taksës, përfshirë zgjedhjen e agjentit fiskal dhe detyrimet e ndërsjellta". Por, me ndryshimin e bërë në këtë ligj, në nenin 22/2 përcaktohet se për taksën e ndërtesës, e cila është një taksë vendore, Këshilli i Ministrave përcakton edhe

masën e përfitimit të agjentit të autorizuar, mbi të ardhurat e arkëtuara nga taksa e ndërtesave", duke shkaktuar kështu një përplasje jo vetëm midis ligjeve, por edhe mes neneve brenda këtij ligji. Në bazë të Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore"[23], njësitë e qeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë ushtrimin e funksioneve të veta. Kjo taksë është funksioni i bashkive në mënyrë të plotë dhe të pavarur në përputhje me Kushtetutën dhe Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Në bazë të Ligjit 68/2017 Për financat e vetëqeverisjes vendore neni 4, "Parimet e autonomisë fiskale" përcaktohet në pikën 1, njësive të vetëqeverisjes vendore u garantohet e drejta për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur.

Nga shqyrtimi edhe i ligjeve dhe akteve ligjore përkatëse rezulton se, legjislacioni i ri ka "zona gri", pra mungesë ndarjesh detyrash dhe përgjegjësish se cilat janë atributet e pushtetit qendror dhe cilat janë atributet e pushtetit vendor, duke i lënë kështu të hapura hapësirat për ndërhyrje të pushtetit të parë mbi atë të dytë. Konkretisht, kalimi i kompetencave të reja në fushën e bujqësisë nuk është shoqëruar me ndryshimet ligjore, përfshirë Strategjinë Ndërsektoriale për Zhvillim Rural dhe Bujqësor 2014-2020[24]. Ndonëse ka pasur ndryshime në këtë strategji[25] , ato kanë lënë jashtë fokusit harmonizimin e kësaj strategjie me kompetencat e reja në fushën e bujqësisë që u janë dhënë bashkive.

Edhe në kompetencat për arsimin, dhënia e kompetencave në këtë fushë nuk është shoqëruar me ndryshimin e Ligjit nr. 69/2012 "Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë". Po, ashtu kalimi i këtyre kompetencave nuk është shoqëruar me analizë të kostove mbi impaktin që do të ketë në buxhetin e bashkive. Për pasojë, Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" nuk po zbatohet plotësisht.

Një tjetër faktor që ka ndikuar në moszbatimin e plotë të reformës është edhe mungesa e monitorimit dhe moskryerja e detyrave nga Agjencia për Zbatimin e Reformës Administrative ngritur me VKM nr. 83, datë 28.1.2015,, duke mos zbatuar në mënyrë të plotë detyrat dhe përgjegjësitë ligjore. Kjo agjenci ka dështuar në kryerjen e funksioneve të saj si mëposhtë:

1. Në monitorimin e ecurisë së zbatimit të reformës administrative-territoriale, nëpërmjet bashkërendimit të të gjitha masave, proceseve dhe mbështetjes administrative deri në arritjen e funksionalitetit të plotë të 61 bashkive të reja;
2. Në hartimin e ndryshimeve dhe përmirësimin e kuadrit ligjor dhe nënligjor për zbatimin e reformës administrative-territoriale;
3. Në informimin mënyrë periodike të institucioneve publike dhe grupeve të interesit për ecurinë e zbatimit të reformës administrative-territoriale;

Por, me VKM-në 11, datë 12.1.2018, kjo Agjenci është ristrukturuar dhe ka marrë emërtesën Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore.

[23] Neni 22, Parimet e ushtrimit të funksioneve

[24] VKM Nr. 709, datë 29.10.2014 Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014–2020"

[25] VKM-ja Nr. 21 datë 12.01.2018 Për disa shtesa në vendimin nr. 709, datë 29.10.2014, të Këshillit të Ministrave, "Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014–2020"

Legjislacioni i ri mbart paqartësi për rolin e Qarkut, që vazhdon të operojë në të njëjtat kompetenca të para reformës administrative-territoriale, përcaktuar në Ligjin nr. 8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore".
Funksionet e qarkut janë :
a) ndërtimi e zbatimi i politikave rajonale
b) harmonizimi i tyre me politikat shtetërore, në nivel qarku, si dhe çdo funksion tjetër i dhënë me ligj.
Qartazi, këto kompetenca janë tepër të përgjithshme ndërkohë që me ngritjen e agjencive rajonale, ndërtimi e zbatimi i politikave rajonale kryhet nga këto të fundit. Për pasojë minimizohet perspektiva për fuqizimin e rolit të qarqeve dhe theksimi i kësaj çështjeje nga grupi i auditimit është për të sugjeruar një ndryshim të kompetencave të qarkut që t'u jepen funksione të tilla që të reduktojnë pabarazinë ekomomike dhe sociale mes bashkive të një rajoni.

Konkluzione:

1. Reforma administrative territoriale nuk i ka zbatuar plotësisht kriteret, të cilave u referohet (si rasti i Danimarkës). Konkretisht, reforma administrative-territoriale ka kapërcyer hallka të rëndësishme që shoqërojnë një reformë të tillë si: (i)hartimin dhe ndryshimin paraprak të akteve ligjore; (ii) referendumin; (iii) kriterin gjeo-kulturor dhe; (iv) fazën parapërgatitore të bashkive.
2. Konfigurimi i ri i kufijve administrativë të bashkive nuk është bazuar në kritere të qartë dhe specifike, të tillë si: kriteri i popullsisë minimale, kriteri gjeo-kulturor, etj., duke krijuar një asimetri të kufijve bashkiakë, mes Veriut (amalgamim) dhe Jugut (framgentarizim), por edhe mes bashkive brenda një rajoni. Për një ndarje të tillë nuk është bërë një analizë, qoftë në aspekte të decentralizimit dhe asimetrisë demografike dhe ekonomike që ekziston jo vetëm mes bashkive të një rajoni, por edhe mes rajoneve të ndryshme të Shqipërisë.
3. Kufijtë e rinj bashkiakë nuk kanë dalë nga një vullnet vendor i institucionalizuar përmes procesit të referendumeve, duke shkelur kështu Kartën Europiane të Autonomisë Vendore (neni 5).
4. Risku i përmbushjes së objektivave të reformës administrative-territoriale është shumë i lartë për arsyet si mëposhtë:
   a) intervalin e shkurtër kohor të miratimit, nga nisja e procesit deri tek miratimi i reformës administrative-territoriale;
   b) përcaktimi i zgjedhjeve elektorale si moment i hyrjes në fuqi të reformës territoriale solli më së shumti në një implementim politik të reformës sesa në një implementim menaxherial dhe administrativ, për shkak se anashkaloi fazën parapërgatitore të bashkive. Kjo reflektohet edhe në faktin se Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligji "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" hynë në fuqi përkatësisht në 30 janar 2016 dhe qershor 2017, ndërsa zbatimi i reformës territoriale dhe bashkitë e reja u konstituuan në shtator 2015, pas zgjedhjeve vendore.
5. Legjislacioni i ri, Ligji "Për Financat Vendore dhe Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" nuk është harmonizuar me :
   a) Ligjin "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë";
   b) Ligjin "Për Taksat vendore";
   c) Ligjin "Për Taksat kombëtare".

6. Legjislacioni i ri nuk ka sjellë rritje të buxhetit të bashkive, pra thelbin e decentralizimit. Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës territoriale-administrative, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t'i ushtrojnë kompetenca në diskrecion të plotë, siç parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore.
7. Ligji nr. 68/2017 "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" dhe Ligji nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore" nuk garantojnë vendim-marrjen e pushtetit lokal, me pasojë negative për decentralizimin dhe autonominë fiskale të bashkive. Konkretisht, pushteti qendror nuk ka zbatuar dispozitat ligjore dhe nuk i ka kompensuar bashkitë për humbjet në buxhet që u ka kushtuar ndryshimi në taksën e biznesit të vogël, që mblidhet nga bashkia.
8. Mbledhja e Këshillit Konsultativ të Vetëqeverisje Vendore për taksën e ndërtesës ka rezultuar fiktive. Në momentin e zhvillimit të mbledhjes së Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017, projekt-ligji ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe ishte dërguar në 27 tetor për miratim në Kuvend[26]. Për pasojë, mbledhja e Këshillit Konsultativ ishte krejtësisht fiktive, në shkelje kështu të Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore. Këshilli Konsultativ karakterizohet nga mbledhje informuese, njoftuese dhe nuk merren vendime. Për pasojë, Këshilli Konsultativ nuk garanton shprehjen e pëlqimit apo mospëlqimit të pushtetit vendor, në formën e një akti vendim-marrës. Në këtë kuadër mungon garancia apo mekanizmi detyrues që pushteti qendror t'i marrë parasysh sugjerimet apo rekomandimet që ofron pushteti vendor për një projekt-ligj që lidhet drejtpërdrejt me ushtrimin e të drejtave dhe detyrimeve të NjQV. Kjo nënkupton se qeveria qendror vendos në emër të pushtetit vendor për për çështje vendore.
9. Në legjislacionin e ri ekzistojnë "zona gri", boshllëqe, në përcaktimin e kompetencave të bashkive dhe kalimi i kompetencave të reja nuk është bërë i plotë dhe nuk është shoqëruar me ndryshimet në ligjet përkatës, duke mos përcaktuar kështu qartazi se çfarë detyrash ka pushteti qendror dhe çfarë detyrash pushteti vendor (kompetencat në fushën e bujqësisë, arsimit, etj).

Përsa më sipër rekomandojmë:

1. Ministria e Punëve të Brendshme të analizojë ecurinë e zbatimit të reformës administrative-territoriale për të vlerësuar aksesin e qytetarëve të ish-komunave, zonave periferike dhe rurale në organet dhe shërbimet e qeverisjes vendore dhe bazuar në problematikat e evidentuara të shqyrtojë mundësitë për një riorganizim me ose pa ndryshim të kufijve ekzistues të njësive të vetëqeverisjes vendore, bazuar edhe në përcaktimet e Nenit 86 të Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore".

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

2. MFE, në bashkëpunim me Ministrinë e Punëve të Brendshme, t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e Ligjit nr. 9975, datë 28.7.2008, i ndryshuar "Për Taksat Kombëtare" dhe Ligjit nr. 9632, datë 30.10.2006 "Për Taksat Vendore", i ndryshuar, për të pasqyruar parashikimet mbi tatimin mbi të ardhurat personale dhe taksën

[26] https://www.parlament.al/projektligj/projektligj-per-disa-ndryshime-dhe-shtesa-ne-ligjin-nr-9632-date-30-10-2006-per-sistemin-e-taksave-vendore-te-ndryshuar/

vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura, sipas përcaktimeve në Nenin 25 të Ligjit nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore".

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

3. Ministria e Punëve të Brendshme t'i vendosë një afat kalendarik Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore që të raportojë të paktën 1 herë në vit mbi zbatimin e reformës administrative-territoriale dhe mbi problematikat që ndeshin bashkitë, raporte të cilat të paraqiten në Nënkomisionin për Çështjet Vendore në Kuvendin e Shqipërisë.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

4. Ministria e Punëve të Brendshme t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e VKM-së nr. 910, datë 21.12.2016 mbi përbërjen e Këshillit Konsultativ, ku 2/3 e anëtarëve të jenë përfaqësues të pushtetit vendor (aktualisht zënë 1/2 e anëtarëve) dhe çdo vendim-marrje e Këshillit Konsultativ, në mbështetje ose jo të projektakteve të propozuara të qeverisjes qendrore, të merret me shumicë të votave (jo me konsensus).

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

5. Ministria e Punëve të Brendshme, në bashkëpunim me Ministrinë e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e VKM nr. 709, datë 29.10.2014, "Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014–2020", për ta harmonizuar atë me funksionet e nenit 27 "*Funksionet e bashkive në fushën e bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit* " të Ligjit 139-2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore".

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

3.1.2. A ka ndikuar reforma administrative-territoriale në drejtim të forcimit të funksioneve të qeverisjes vendore nga bashkitë në shërbim të qytetarëve?

Ligji nr. 139/2015 "Për "Vetëqeverisjen Vendore" u njeh 6 kompetenca të reja bashkive, të cilat prekin më shumë aspekte menaxheriale sesa të ofrimit të shërbimeve publike. Ndarja e këtyre kompetencave nuk reflekton plotësisht parimin kryesor të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore, parimin e subsidaritetit, pra të funksioneve dhe ushtrimit të kompetencave në një nivel qeverisjeje sa më pranë komunitetit, duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e efiçencës e të ekonomicitetit.

KOMPETENCAT E REJA TË BASHKIVE

Gjashtë funksionet e reja mbështeten përmes transfertave specifike të cilat mbulojnë pagat e punonjëse, kontributet shoqërore/dhe shëndetësore dhe disa shpenzime operative, por nuk përbëjnë mbështetje për investime. Për rrjedhojë, marrë parasysh problematikat e mprehta që shoqërojnë këta sektorë, për të cilat nuk ka pasur investime edhe kur ishin në juridiksionin e qeverisjes qendrore, pushteti lokal, me fondet që i jep pushteti qendror, realizon thjesht një "kujdestari" të këtyre kompetencave. Burimet financiare për rehabilitimin dhe përmirësimin e infrastrukturës ekzistuese janë shumë të kufizuara në krahasim me nevojat vendore. Për këtë arsye, bashkitë kanë akorduar fonde shtesë nga buxheti i tyre. P.sh. Bashkia Lezë deri në 6 milionë lekë për ujitjen dhe kullimin ne 2016, ndërsa bashkia Durrës ka akorduar 10 milionë lekë për rrugët rurale dhe 4 milionë lekë për sistemin e ujitjes. Po ashtu në Durrës, fondi i dhënë nga Ministria e linjës është alokuar për pastrimin e 3 rezervuarëve, ndërsa bashkia ka marrë në pronësi si pjesë e funksionit rreth 20 rezervuarë.

Natyra e këtyre fondeve është e tillë që sipas një studimi të Bankës Botërore, nuk bazohen në modelin output kah performancës. Sipas "*Handbook of local governance: Municipality Finance*"[27], transfertat specifike mund të shoqërohen edhe me kërkesa për të arritur rezultate të caktuara në ofrimin e shërbimeve (kushtëzim i bazuar në output). Kushtëzimi i bazuar në input është provuar të jetë joproduktiv dhe ndërhyrës, ndërsa kushtëzimi i bazuar në output është më i orientuar kah performanca, duke nxitur arritjen e objektivave dhe forcimin e autonomisë lokale.
Po ashtu, edhe në këto kompetenca, ligji i ri për vetëqeverisjen vendore nuk e ka theksuar vijën e decentralizimit, duke lënë hapësira për interpretim në shumë kompetenca (si p.sh, Ligji nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore" në përcaktimin e kompetencës së bashkive për administrimin dhe rregullimin e sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe në çerdhe). Kjo dispozitë rezulton tepër e përgjithshme po ta krahasojmë me ligjin e Republikës së Kosovës, për Vetëqeverisjen Vendore[28], që parashikon në mënyrë të detajuar një ndarje të qartë të detyrave: "Ofrimin e arsimit publik parashkollor, fillor dhe të mesëm, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve edukative, punësimin, pagesën e rrogave dhe trajnimin e instruktorëve

[27] https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18725
[28] Ligji Nr. 03/L-040 "Për Vetëqeverisjen locale, neni 17 kompetencat vetenake

dhe administratorëve të arsimit". Rezulton se kjo kompetencë nuk i ka kaluar ende bashkive për shkak të përplasjes së kompetencave që shkakton me Ligjin nr. 69/2012 "Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë".

Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligji "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" nuk reflekton një nga parimet e rëndësishme të Kartës Europiane të Autonomisë Vendore se, pushteti qendror duhet të mbështesë vendim-marrjen lokale dhe jo të thjesht të financojë përmes një fondi specifik një detyrë, për të cilën pushteti lokal nuk ushtron vendim-marrje. Nëse kalimi i një funksioni social apo një tjetri në nivelin lokal nënkupton më shumë të ardhura, por redukton vendim-marrjen e pushtetit lokal mbi shpenzimet, atëherë pushteti lokal do të kthehet në një shtojcë e buxhetit qendror, pra do të kemi një centralizim të të ardhurave vendore në funksion të vendim-marrjes qendrore[29].

Me rëndësi për t'u theksuar është se këto kompetenca nuk përputhen me fizionominë e re të ndarjes administrative territoriale. Praktikat ndërkombëtare sugjerojnë se krijimi i bashkive të mëdha duhet të shoqërohet me kalim të kompetencave e të shërbimeve parësore nga pushteti qendror tek ai vendor. Konkretisht, reforma territoriale ka lënë jashtë kompetencave të tilla si: shërbimin shkollor dhe shëndetësor parësor, etj. Realizimi i një shpërndarjeje në mënyrë uniforme e këtyre kompetencave tregon se nuk është marrë në konsideratë profili dhe potencialet individuale të bashkive. Nëse do të shqyrtojmë rastin e Bashkisë Tiranë, e cila është bashkia më e madhe në vend, që për nga popullsia dhe buxheti përbën një kontrast të madh me bashkitë e tjera, mund të ishin zhvilluar analiza për t'i dhënë shërbime të reja. Megjithëse kalimi i sistemit parashkollor dhe sistemit parësor shëndetësor nën juridikisionin e pushtetit vendor mund të përbente një sfidë madhore buxhetore dhe menaxheriale për bashkitë, legjislacioni i ri duhet të ishte shoqëruar me dhënien e disa kompetencave që përkojnë me potencialet e bashkive, kjo edhe për të forcuar perspektivën për një decentralizim edhe më të konsoliduar të pushtetit vendor në të ardhmen. P.sh. kalimi i shkollave profesionale në juridiksionin e plotë të Bashkisë Tiranë dhe bashkive të tjera të mëdha si e Durrësi, Fieri, etj., mund të shërbente edhe si një incentivë për të rritur punësimin e të rinjve. Po ashtu, ngritja dhe menaxhimi i qendrave të shërbimit parësor shëndetësor në zonat rurale dhe periferike do të forconte prezencën e bashkisë në këto zona të largëta nga qendra bashkiake, duke bashkuar pushtetin vendor me qytetarët e periferive në një nga shërbimet më të rëndësishme, siç është shëndetësia. Kështu, distanca gjeografike mes qendrës bashkiake dhe periferisë do të kompensohej nga aksesi i drejtpërdrejt i qytetarit në shërbime.

Në një analizë rajonale, krahasuar me vendet fqinje, veçanërisht Kosovën (konsiderohet si vendi më i decentralizuar i rajonit sipas Asosacionit të Autoriteteve Lokale të Europës Juglindore NALAS), rezulton se, pushteti vendor në Shqipëri edhe me konfigurimin që i ka dhënë reforma, nuk ka arritur në nivelet e duhura të decentralizimit të shërbimeve për qytetarët.

[29] Fiscal Decentralisation Indicators Report for South-East Europe (2006-2015), Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS)

Shteti	Parashkollor		Shkollat fillore		Gjimnazet		Shërbimi shëndetësor parësor dhe dytësor		Mirëqenia sociale		Kultura		Sportet	
	Godina	Staf	Godina	Staf	Godina	Stafi	Godina	Staf	Godina	Staf	Godina	Staf	Godina	Staf
Kosova	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Rumania	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX						
Maqedonia	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX			XX	XX	XX	XX
Bullgaria	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX			XX	XX	XX	XX
Serbia	XX	XX	XX		XX		XX							
Sllovenia	XX	XX	XX				XX						XX	XX
Kroacia	XX	XX	XX		XX									
Shqiperia	XX		XX		XX		XX				XX	XX	XX	XX
Bosnja-Hercegovina	XX		XX											
Mali i Zi											XX	XX	XX	XX

Kompetencat e NjQV në vendet e Europës juglindore-Burimi:NALAS

I. Funksionet e reja

Sipas Ligjit 139, datë 17.12.2015 'Për Vetëqeverisjen Vendore" duhet të kishin kaluar në pushtetit vendor funksionet si më poshtë:

NENI 23

FUNKSIONET E BASHKIVE NË FUSHËN E INFRASTRUKTURËS DHE SHËRBIMEVE PUBLIKE"

ⓘ Fondet për këto funksion jepen nga Ministritë e linjës përkatëse ku bashkitë kanë vetëm rolin e agjentit duke mos pasur kompetenca vendimmarrëse.

NENI 27

FUNKSIONET E BASHKIVE NË FUSHËN E BUJQËSISË, ZHVILLIMIT RURAL, PYJEVE DHE KULLOTAVE PUBLIKE, NATYRËS DHE BIODIVERSITETIT

- Administrimin, shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit, të transferuar në pronësi të tyre, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
  - ⓘ **Kaluar pjesërisht**
- Krijimin dhe administrimin e sistemit vendor të informacionit dhe këshillimit bujqësor e rural, sipas legjislacionit në fuqi.
  - ⓘ **Nuk ka kaluar te bashkitë**
- Krijimin dhe administrimin e skemave vendore të granteve për bujqësinë e zhvillimin rural, të financuara nga buxheti lokal dhe/ose me bashkëfinancim nga të tretët, duke garantuar akses të balancuar gjinor.
  - ⓘ **Nuk funksionojnë**
- Administrimin e fondit pyjor dhe kullosor publik, sipas legjislacionit në fuqi.
  - ⓘ **Kaluar pjesërisht me një numër të vogël punonjësish. Në krahasim me standardet e ligjit duhet një numër i madh punonjësish.**
- Mbrojtjen e natyrës e të biodiversitetit, sipas legjislacionit në fuqi.
  - ⓘ **Nuk kanë kaluar fonde për këtë kompetencë.**

NENI 28

FUNKSIONET E BASHKIVE NË FUSHËN E ZHVILLIMIT EKONOMIK VENDOR

- Garantimin e shërbimit të zjarrfikësve, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
  - ⓘ **Investimet nuk figurojnë te transferta specifike. Në krahasim me standardet e ligjit duhet një numër i madh punonjësish.**

🗁 RASTI I BASHKISË SHKODËR

- **Personeli mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personeli jomësimor në arsimin parauniversitar**

Në nivel kombëtar, për vitin 2017 janë 7,300 edukatorë dhe staf mbështetës që punojnë në institucionet e arsimit parashkollor dhe para-universitar të cilët menaxhohen nga NJQV (199 punonjës më shumë krahasuar me v.2016 ose 2.8% më shumë). Në vitin 2016, Bashkisë Shkodër i është transferuar funksioni i administrimit të fondit për arsimin parauniversitar. Në transfertën specifike të vitit 2016 janë akorduar fondet për personelin edukativ dhe ndihmës të arsimit parashkollor si dhe fondet për personelin ndihmës të arsimit parauniversitar. Në këtë transfertë për Bashkinë Shkodër janë përfshirë: fondet për paga dhe sigurime shoqërore (jo në vlerën e plotë të kërkuar për t'u transferuar) të personelit (punonjës dhe edukator) dhe shpenzimet operative për konviktet.

Megjithë kërkesat e vazhdueshme të Bashkisë Shkodër, Ministria e Arsimit dhe Sportit dhe Ministria e Financave nuk kanë dhënë përgjigje pozitive për mbulimin diferencës

së verifikuar nga Bashkia Shkodër për pagat dhe sigurimet e personelit edukator dhe atij mbështetës të transferuar tashmë.
Reforma në këtë fushë has problematika lidhur me:

- paqartësi në lidhje me emërimet e mësuesve të arsimit parashkollor;
- mungesës së përputhshmërisë ndërmjet numrit të punonjësve të transferuar;
- transferimit të funksionit të transportit të nxënësve dhe mësuesve, i cili akoma mbetet i parealizuar në disa raste për shkak të kontratave shtesë të DAR/ZA dhe paqartësive që kanë bashkitë për realizimin e tij;
- paqartësisë së varësisë së sekretareve të shkollave dhe punonjëseve sociale, etj.

Kjo situatë kërkon marrjen e masave nga Ministria e Arsimit dhe Sporteve për ndryshimin e Ligjit "Për arsimin parauniversitar" me qëllim finalizimin e procesit të transferimit të funksionit të arsimit parashkollor, duke i kaluar bashkive të drejtën e emërimit të drejtuesve/ mësuesve të arsimit parashkollor.

- **Shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit**

Në transfertën specifike të vitit 2016, janë akorduar fondet për Mbrojtjen nga Zjarri dhe Shpëtimi. Në këto fonde bëjnë pjesë fondet për pagat dhe sigurimet shoqërore të punonjësve, si dhe shpenzimet operative. Ministria e Punëve të Brendshme duhet të transferonte në Bashkinë Shkodër inventarin e mjeteve, godinave dhe aseteve të tjera. Gjithashtu, Ministria e Punëve të Brendshme duhet të dërgonte të gjithë dokumentacionin që lidhet me personelin e këtij shërbimi, kuadrin ligjor dhe të dhëna të tjera që disponon, të cilat janë të lidhura me shërbimin. Bashkia Shkodër me Urdhrin nr. 13, datë 19.01.2016 ka krijuar institucionin "Drejtoria e Emergjencave Civile, Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimit", i cili në përbërjen e tij ka edhe sektorin e Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimi.
Drejtoria Emergjencave Civile Mbrojtjen nga Zjarri dhe Shpëtimit, hartoi Planin e Masave në bashkëpunim me gjithë drejtoritë rajonale dhe Prefektin e Qarkut Shkodër. Për këtë në Buxhetin e vitit 2016 parashikoi fonde nga të ardhurat e veta, për blerjen e 1.000 fikëseve zjarri, duke kompletuar të gjitha shkollat dhe kopshtet e çerdhet në territorin e Bashkisë, si dhe pajisjen e tyre dhe me 204 kuti të ndihmës së shpejtë.
Nga transferimi i mjeteve të transportit rezultoi që këto mjete ishin të paregjistruara në DRSHTR Shkodër dhe nuk kishin dokumentacion të rregullt. Nga Bashkia Shkodër, me fondet e veta, u bë pagesa prej 300.000 lekë për pagesën e gjobave të mbartura në vite dhe për targimin e mjetit Iveko 10-tonëshe. Nga ana Drejtorisë së Emergjencave Civile, Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimit në Bashkinë Shkodër është ndërhyrë jo vetëm për zjarret, por dhe në rastin e përmbytjes, duke i ardhur në ndihmë komunitetit.

- **Problematikat lidhur me funksionimin e MZSH.**

- Fonde për investime kanë munguar.
- Fondet për mirëmbajtje, riparim te disa mjete për goma, vaj dhe bateri janë minimale me nevojat dhe vjetërsinë e mjeteve që janë transferuar.
- Punonjësit e MZSH-së punojnë 48 orë/javë (8 orë/javë më shumë se përcaktimi në kodin e punës dhe këto janë orë të papaguara ndër vite) dhe në fondet e transfertës specifike nuk ishin parashikuar fondet për pagesën e orëve shtesë të kryera nga punonjësit e MZSH-së.

- Përballimi i këtyre pagesave për sezonin veror u bë me fondin rezervë të bashkisë.
- Nuk janë parashikuar fonde për shërbimet kapitale të mjeteve. Mjetet janë shumë të vjetra dhe të amortizuara.
- Personeli i MZSH-së ka 12 vjet pa marrë uniformë. Sipas ligjit dhe rregullores duhet ta kishin marrë të paktën 6 herë ose të ishin kompensuar në lekë, duke i blerë vetë.
- Personeli është në numër i pamjaftueshëm për të kryer shërbimin e MZSH ku, sipas kërkesave të kodit të punës, për një pozicion pune në shërbim 24 orësh duhet të jenë 5.1 punonjës, në mënyrë që të kryejnë normalisht pushimet vjetore dhe javore.
- Kërkohen minimalisht dhe miratimi i shtimit të 7 punonjësve nga Drejtoria e Përgjithshme e MZSH (2 shoferë dhe 5 zjarrfikës) për të mbuluar shërbimin në respekt të Kodit të Punës.

- **Administrimi i pyjeve**

Fondet e akorduara nga buxheti i shtetit në kuadër të transfertës specifike për këtë funksion të ri janë të pamjaftueshme për përmbushjen e detyrimeve ligjore për administrimin/mbrojtjen e pyjeve dhe kullotave, referuar legjislacionit në fuqi.
Në transfertën specifike të vitit 2016 janë akorduar fondet për Shërbimin Pyjor. Në këtë fond bëjnë pjesë fondet për pagat dhe sigurimet shoqërore të punonjësve, si dhe shumë pak shpenzime operative. Për këtë Bashkia, në Buxhetin e vitit 2016, parashikoi fonde nga të ardhurat e veta për 15 vrojtues për një periudhë kohore prej 5 muaj, për "punëtorë të përkohshëm për shuarje zjarresh" dhe një fond për bazë materiale për mbulimin e shpenzimeve operative.
Për vitin 2018 kjo strukturë është me 14 specialistë. Referuar sipërfaqes pyjore/kullosore prej 43.806 ha kaluar në administrim të Bashkisë Shkodër, numri i specialistëve që kërkohet është 25 specialistë, pra kërkohet fond për paga dhe sigurime shoqërore edhe për 10 specialistë.
Në zbatim të pikës 66, të VKM nr. 433/2016 Bashkia Shkodër ka përgatitur dhe dërguar dokumentacionin për Regjistrim pranë Zyrës Vendore të Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Shkodër, të pasurive Pyjore/Kullosore për 367 parcela (Ekonomia pyjore Rosek-Drisht), por nga Zyra Vendore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Shkodër nuk është bërë asnjë regjistrim me argumentin se: Fondi Pyjor/kullosor është jashtë Zonave Kadastrale të përcaktuara dhe deri në krijimin e këtyre zonave nuk pranojnë asnjë aplikim për regjistrim. Bazuar në VKM e mësipërme në pronësi të Bashkisë Shkodër kanë kaluar 2.160 prona të cilat, referuar akteve ligjore për regjistrimin e pronave, kërkojnë një fond prej 2.160 x 7.000 lek/regjistrim = 15.120.000 lekë.

SAKTESIMI I INVENTARIZIMIT

Referuar pronave (pyje/kullota) të kaluara në pronësi të Bashkisë Shkodër konstatohet se nuk ka një inventar fizik të pyjeve/kullotave, por ky inventar i referohet vitit 1985 dhe në disa raste edhe më herët, 1982 apo 1962. Nisur nga kjo, problematikat janë shumë komplekse.
Kjo është shprehur edhe në një shkresë të Ministrit të Mjedisit nr. 8057 prot., dt 09.12.2016 i cili kërkon azhornimin e kadastrës pyjore /kullosore, duke theksuar që të

përcaktohen qartë kufijtë ndërmjet bashkive, ndërmjet bashkisë dhë Zonave të Mbrojtura edhe të gjitha këto në hartë të gjeo-referencuar, kur vetë MM i ka dërguar hartat në fomat *pdf*. Nisur nga sa më sipër, nuk jepet asnjë zgjidhje për këto pasaktësi.

MENAXHIMI I FONDIT PYJOR/KULLOSOR

Referuar ndryshimeve ligjore (Ligji nr. 48/2016), qeverisja e fondit pyjor/kullosor ngarkon Ministrinë përkatëse për politikë-bërje, funksionin menaxhues-administrues Bashkive ndërsa funksioni kontrollues i përket Inspektoratit.

Nëse i marrim me radhë, shohim që funksioni politikë-bërës ka mangësi. Konkretisht, mungon Strategjia Kombëtare për Menaxhimin e pyjeve/kullotave e cila përcakton edhe hapat e mëtejshëm, siç janë: miratimi i Ligjit përkatës / Akteve nënligjore/ dhe Akteve Rregullatore. Strategjia ndersektoriale e mjedisit 2015-2020 ka 3 faqe me objektiva për Pyjet/kullotat që nuk janë zbatuar, sepse kanë ndryshuar edhe kushtet (reforma territoriale). Nisur nga kjo situatë ka mangësi edhe në menaxhimin e këtij fondi pyjor/kullosor nga bashkitë. Administrimi i këtij fondi pyjor (për vetë fjalën "fond") tregon që ka një vlerë të konsiderueshme financiare, e cila duhet menaxhuar. (Vlera e këtij fondi në lekë nuk është e përcaktuar.)

SIGURIMI I DRUVE TË ZJARRIT

Për vitin 2017 e në vazhdim, ish-MM sot MTM përcakton që bashkitë do të jenë përgjegjëse të vetme për shitjen e lëndës drusore për ngrohjen e popullatës. Këtë proces bashkia duhet ta realizojë nëpërmjet dy mënyrave:

- ✓ Përmes operatorëve privatë (tenderimit);
- ✓ Përmes krijimit të një Ndërmarrjeje për prodhimin e druve të zjarrit.

Zgjedhja e alternativës duhet të vijë me anë të një studimi i cili kërkon kohë, por edhe financim. Nëse do të zgjidhnim alternativën e parë (tenderimin), do të duhej një fond i konsiderueshëm (mbi 20 milionë lekë të reja), si edhe për të realizuar këtë proces, referuar Udhëzimit nr. 2, datë 03.03.2017 i Ministrit të Mjedisit, ka mangësi të theksuara në mënyrën se si Bashkitë do të veprojnë më shitjen e lëndës drusore, përcaktimin e çmimit të shitjes, etj.

N.q.s do të zgjidhnim alternativën e dytë, kjo kërkon një financim fillestar të konsiderueshëm në makineri, si: sharra, vinç, fadromë (buldozer), kamion, etj., si edhe një fond page të konsiderueshëm për punonjës. Pra, kompetenca të përcjella nga qeveria, të cilat nuk shoqërohen me studim dhe fonde, janë praktikisht të pa realizueshme.

🗁 RASTI I BASHKISË VLORË

- **Personeli mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personeli jomësimor në arsimin parauniversitar**

Në total nga ky funksion janë transferuar 406 punonjës. Për vitin 2017 është akorduar fondi prej 243.698.000 lekë ndërsa për vitin 2016 janë 180.816.000 lekë. Në këto fonde ka pasur problematika në numrin e punonjësve sanitare dhe roje, që shpesh herë merren nga organika e Bashkisë. Në këto fonde nuk përfshihen fondet për shërbimet operative të këtyre punonjësve, të cilat mbulohen nga buxheti i Bashkisë.

- **Shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit, si dhe problematikat lidhur me funksionimin e MZSH**

Sipas të dhënave nga Bashkia Vlorë, sa i përket shërbimit të mbrojtjes nga zjarri dhe shërbimet nuk është dhënë asnjë fond për kryerjen e investimeve. Aktualisht MZSH Vlorë ka 35 punonjës dhe rezulton se mbulon edhe Bashkinë Selenicë e cila nuk ka shërbim zjarrfikës. Norma sipas ligjit 152/2015 është 1 Zjarrfikës për 2.000 banorë dhe rrjedhimisht për Bashkinë e Vlorës duhet të ketë rreth 100 zjarrfikës.
Sa i përket qendrave zjarrfikëse, Bashkia Vlorë ka nevojë për një qendër zjarrfikëse për njësinë Orikum, e cila mbulon një territor të gjerë, si dhe parkun kombëtar te Llogorasë. Gjatë sezonit veror bëhet e vështirë lëvizja e mjeteve zjarrfikës nga Vlora në drejtim të Orikumit, për arsye të trafikut të rënduar. Kosto minimale për një qendër të re do të ishte 50 milionë lekë, pa përfshirë mjetet zjarrfikëse.

- **Administrimi i pyjeve dhe kullotave**

Aktualisht janë 5 punonjës kur nevojiten 10 të tillë, si edhe makina dhe mjete të tjera lëvizëse ne dispozicion, pasi nuk janë të pajisur. Problemet që hasen, sikurse edhe në bashkitë e tjera janë:

- paqartësi në buxhetin e transferuar (buxheti i transferuar përmban vetëm fond page për disa persona, ndërkohë nga ana e Ministrisë së Mjedisit kërkohet një personel disa herë më i madh për këtë shërbim);
- paqartësi e kompetencave të bashkive për pyjet dhe kullotat;
- funksionimi i dy inspektorateve, ai qendror dhe ai vendor;
- mungesa e saktësimit me koordinata i kufirit të çdo pylli dhe kullote;
- problematika në marrjen në dorëzim të inventarëve që nuk përputhen me situatën faktike (pyje të prerë ose të djegur, parcela që nuk ekzistojnë, etj).

- **Rrugët Rurale**

Nuk janë akorduar fonde për rrugët rurale. Fondet janë marrë ne kuadër të aplikimeve te FZHR. Ndërkohë, Bashkisë Vlorë i kane kaluar 8 segmente të rrugëve rurale, me një gjatësi totale prej 40.7 Km. Këto rrugë janë te amortizuara dhe kërkojnë investime të ndryshme.

🗁 RASTI I BASHKISË KORÇË

- **Personeli mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personeli jomësimor në arsimin parauniversitar**

Për vitin 2016 transferta specifike për personelin mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personelin jomësimor në arsimin parauniversitar ka qenë 199.204.000 lekë dhe në vitin 2017, 209.123.000 lekë. Gjatë vitit 2017, për arsimin parauniversitar rritja e kategorisë fikse sipas VKM për punonjësit u përballua nga të ardhurat e Bashkisë.

- **Shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit si dhe problematikat lidhur me funksionimin e MZSH**

Për vitin 2018 është planifikuar një fond prej 2.700.000 lekësh për riparime në nënstacion, nga të ardhurat e krijuara nga ana e shërbimit. Duke parë nevojat që ka shërbimi, si dhe problematikat në ofrimin e shërbimit, në Bashkinë Korçë kërkohet riparimi i godinës së stacionit të MZSH-së. Godina ku janë akomoduar efektivi dhe personeli i drejtorisë është ndërtuar në vitin 1967 dhe rezulton të jetë e amortizuar. Ndër vite janë bërë vetëm riparime të pjesshme në godinë. Në bazë të përllogaritjeve të Bashkisë Korçë, investimi që duhet për të arritur që ky shërbim t'u ofrohet qytetarëve në lartësinë e standardeve të kërkuara nga ligji, kap shifrën e investimit prej 28.000.000 lekësh.
Shërbimi zjarrfikës i Bashkisë Korçë ka 8 automjete, nga të cilat 5 janë zjarrfikëse dhe 3 janë automjete për shpëtim. Të gjitha mjetet janë tejet të amortizuara. Ato janë prodhime të viteve '60 ,'70 dhe '80. Me qëllim përballimin e ngjarjeve që mund të ndodhin, del e domosdoshme blerja e dy automjeteve zjarrfikëse, këto jo të reja, prodhim të viteve '90 ose 2000. Kostoja e llogaritur 2 copë x 5.000.000 lekë = 10.000.000 lekë.
Shërbimi ka 24 zjarrfikës të rolit bazë me nga 6 persona në turn me shërbim 24 orësh dhe 72 orë pushim. Duke parë numrin e ngjarjeve të ndodhura në vit, del e domosdoshme shtimi i personelit zjarrfikës të rolit bazë me 4 veta.
Në territorin e Bashkisë ka vetëm 1 stacion zjarrfikës dhe me organizimin e ri të reformës territoriale, territori i Bashkisë është shumë më i vogël nga çka qenë. Në ligjin e ri të shërbimit të MZSH-se, çdo bashki duhet të ketë stacionin e vet zjarrfikës, por Bashkia Korçë ka mbuluar me këtë shërbim edhe bashkinë fqinje të Maliqit.

- **Administrimi i pyjeve dhe kullotave**

Referuar sipërfaqes pyjore/kullosore, administrimi dhe, sipas Ligjit nr. 48/2016 neni 5, pika 2, për menaxhimin e pyjeve, duhen 20 deri 27 persona.
Problemi më kryesor i konstatuar për menaxhimin e pyjeve është ligji i pyjeve, kullotave dhe VKM në zbatim të tij.

- **Rrugët Rurale**

Fondet e akorduara për investime në rrugët rurale dhe informale nga buxheti i shtetit kanë qenë në vlerën 71.230.000 lekë. Gjithashtu, me fondet e bashkisë janë realizuar rrugë midis parcelave bujqësore dhe rrethim varrezash në Njësitë Administrative.

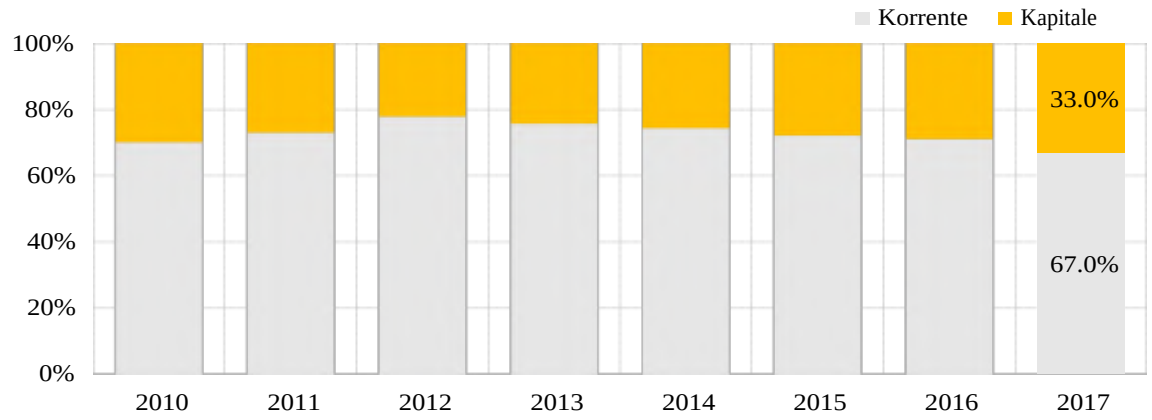
II. KU SHKOJNË SHPENZIMET E BASHKIVE?!

Me implementimin e reformës administrative-territoriale, raporti mes shpenzimeve kapitale dhe shpenzimeve korrente është i njëjtë me raportin e vitit 2010-2011, me ndryshime të papërfillshme. Në një analizë krahasimore, kjo tregon se 300 komunat dhe 60 bashkitë e mëparshme kanë të njëjtin raport shpenzime korrente-shpenzime kapitale me 61 bashkitë e reja të reformës administrative territoriale.
Rritja e shpenzimeve të personelit (në vitin 2017 janë dy herë më të larta se 2013)[30] dhe atyre operative, nuk pajtohet me objektivin madhor të reformës administrative dhe territoriale, rritjes së eficiencës operacionale dhe tkurrjes së kostove administrative.

[30] http://www.financatvendore.al/data/expenses_comp

Shpenzimet kapitale shënuan një kthesë të rëndësishme pozitive gjatë kësaj periudhe, kthesë që mund të jetë nxitur deri diku prej zgjedhjeve të përgjithshme të vitit 2017.

Shpenzime sipas klasifikimit ekonomik: Ku janë investimet për qytetarët?



GRAFIKU 5 BURIMI: COPLAN

Së dyti, shpenzimet kapitale, ku bëjnë pjesë dhe investime publike, nuk reflektojnë indikatorë të performancës së bashkive, për shkak se në këtë masë prej 33%, 11% e përbëjnë fondet e akorduara nga FZHR, që kapin shifrën prej 9 miliardë (2017), në shumën totale prej 26.5 miliardë lekë shpenzime kapitale. Kjo shkakton dy anomali. Konstatohet se nivel i rritjes së shpenzimeve kapitale nuk ka ardhur si pasojë e rritjes së eficiencës së bashkive nga reforma administrative-territoriale por ndikohet në mënyrë selektive nga fondet e akorduara nga FZHR-ja, fonde të cilat kanë munguar ose kanë qenë minimale në disa bashki të vendit, si në Lezhë, Shkodër dhe Kamëz. Në fakt, në 2016, në 37 nga 61 bashkitë, investimet e financuara nga qeveria qendrore janë nga 1 deri në 17 herë më të larta se investimet e financuara nga vetë bashkitë. Për pasojë, qeverisja qendrore vazhdon më mbajë një nivel të lartë kontrolli të aktiviteteve dhe zhvillimeve në nivel vendor, përkundër reformave decentralizuese, duke promovuar një rritje selektive të investimeve në disa bashki, jashtë rrjedhës së reformës administrative-territoriale, por që statistikisht reflektohet si një output i zbatimit të reformës administrative-territoriale.

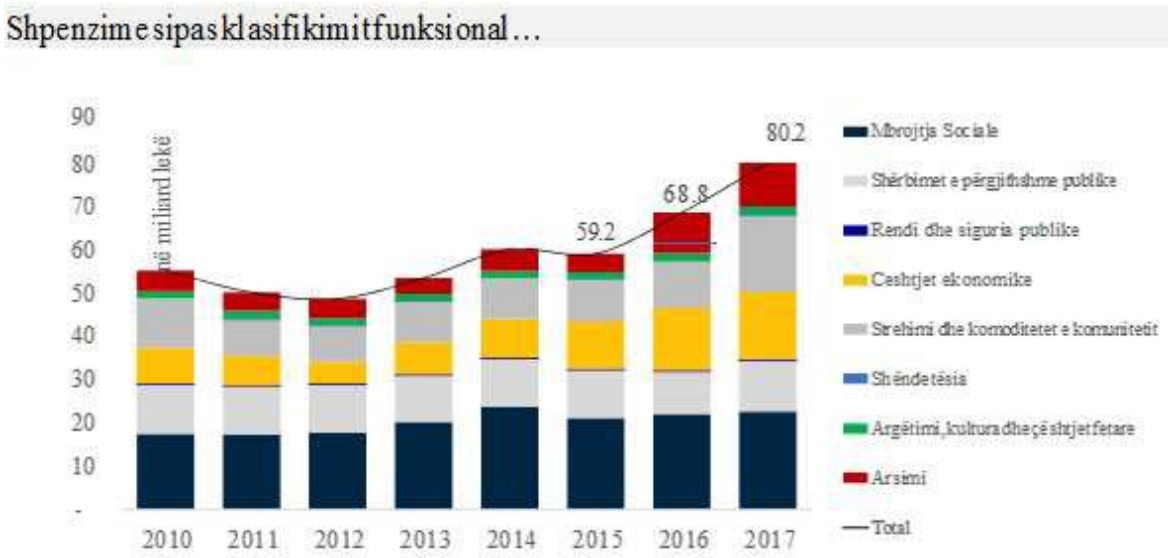
Veprimtaria e FZHR-së bie ndesh me parimet e Konventës Europiane të Autonomisë Vendore, Nenit 9 se "*grantet për autoritetet lokale nuk duhet të jenë të paracaktuar, për financimin e projekteve specifike*".

Rrjeti i Asosacioneve të Autoriteteve Lokale të Europës Juglindore (NALAS) thekson se në Shqipëri, një pjesë e madhe dhe e paqëndrueshme e fondeve për bashkitë vijnë nga FZHR-ja, e cila shkakton pasiguri në planifikimin buxhetor të bashkive dhe thekson patronazhin politik. Sipas raportit të NALAS: "*Shqipëria është i vetmi vend në rajon që zbaton një sistem ku bashkive u kërkohet të konkurrojnë për të financuar funksionet e tyre ekskluzive*[31]".

Një element tjetër që duhet shqyrtuar në Grafikun 5 është impakti i Bashkisë Tiranë. Marrë parasysh se Bashkia Tiranë mbledh të ardhurave afërsisht sa 60 bashkitë e Shqipërisë, kjo paraqitje në tërësi e këtyre shpenzimeve kapitale nuk reflekton në mënyrë të plotë dhe të saktë një pasqyrim real të rritjes së shpenzimeve në rang vendi.

[31] Fiscal Decentralisation Indicators Report for South-East Europe (2006-2015), fq.45

Konkretisht, ¼ (6.3 miliardë lekë) e totalit të shpenzimeve kapitale (26.5 miliardë lekë) janë realizuar në Bashkinë Tiranë.



GRAFIKU 6. BURIMI: COPLAN

Me rëndësi për t'u theksuar është fakti që reforma administrative-territoriale kishte si qëllim edhe rritjen e rendimentit të investimeve, që në fakt e ka margjinalizuar më tej popullsinë rurale të bashkive, sepse taksat merren në të gjithë territorin, ndërsa investimet bëhen kryesisht në qendrat e bashkive.

Është e nevojshme që të bëhet një analizë e investimeve në ish-komunat që u janë bashkëngjitur juridiksionit të bashkive të konsituuara nga reforma administrative-territoriale. Marrë parasysh përqendrimin e investimeve kryesore në zonat urbane, pra qendrat e bashkive, bëhet e nevojshme që të ngrihet një hartë e investimeve nga Bashkitë për zonat e ish-komunave dhe njësitë adminstrative periferike.

Konkluzione:

1. Volumi i transfertës specifike për ushtrimin e funksioneve të reja mbështetet në të dhëna historike të buxhetit të shtetit mbi shpenzimet që janë kryer nga pushteti qendror për këto funksione. Për rrjedhojë, nuk është kryer asnjë analizë kostoje, si për fondet që duhen për ushtrimin e tyre, por edhe për investimet që duhen për t'i ofruar shërbimet plotësisht dhe me standardet ligjore. **Aktualisht pushtetit vendor i duhen së paku 12 miliardë lekë[32] shtesë për të ushtruar kompetencat dhe shërbimet që përcakton legjislacioni i ri**.
2. Veprimtaria e FZHR-së bie ndesh me parimet e Konventës Europiane të Autonomisë Vendore, Nenit 9 se "*grantet për autoritetet lokale nuk duhet të jenë të paracaktuar, për financimin e projekteve specifike*".
3. Pushteti lokal shihet si pika e parë e aksesit të qytetarit në sektorin publik, por ndarja administrative-territoriale rezulton të jetë kontradiktore me vetveten, pasi nuk ka rezultuar në një reformim të shërbimeve publike.
4. Mungojnë burimet financiare për rehabilitimin dhe përmirësimin e infrastrukturës së trashëguar nga pushteti qendror. Kompetencat e reja përfshijnë shërbime të

[32] Bazuar në të dhënat e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

amortizuara dhe me barrë të madhe buxhetore për bashkitë. Këto kompetenca, edhe kur qenë nën juridiksionin e pushtetit qendror nuk kanë njohur investime. Në këtë kuadër, ka një mungesë analize kostoje sesi këto shërbime mund të arrijnë standardet me buxhetet modeste vendore, marrë parasysh faktin që ato nuk kanë njohur investime kur qenë pjesë të buxhetit qendror.

5. Mungojnë treguesit e performancës dhe monitorimi i tyre.
6. Mungojnë standarde të qarta kombëtare (rasti i arsimit - mësues për klasë) të shërbimeve publike vendore, gjë që e bën të pakuptimtë çdo sistem të monitorimit dhe vlerësimit të veprimtarisë së pushtetit vendor, përsa i përket shpërndarjes së shërbimeve. Edhe në raste kur ka standarde ligjore, si: zjarrfikës për mijë banorë, ato nuk po zbatohen.
7. Mungon Harta e Investimeve për Zonat Rurale, veçanërisht në zonat e reja që u janë bashkuar bashkive, çka sjell një përqendrim të investimeve në qendrat bashkiake.

Përsa më sipër rekomandojmë:

1. MFE t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndërmarrjen e masave të nevojshme ligjore për të reformuar Fondin e Zhvillimit të Rajoneve, me qëllim që fondet të mos akordohen përmes sistemit të konkurrimit, i cili shpesh herë ndikohet nga qeverisja qendrore, por të akordohen me anë të një formule të ngjashme me kriteret që përdoren për shpërndarjen e fondit të pakushtëzuar.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

2. Ministria e Punëve të Brendshme, në bashkëpunim me Ministrinë e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e akteve ligjore që bien ndesh me kompetencat e reja që u janë dhënë bashkive, si Ligji nr. 69/2012 "Për Arsimin Parashkollor", Strategjinë Ndërsektoriale të Mjedisit dhe çdo akt tjetër ligjor, me qëllim shmangien e boshllëqeve dhe paqartësive ligjore në ushtrimin e kompetencave nga bashkitë.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

3. Agjencia e Mbështetjes së Vetëqeverisjes Vendore të verifikojë se cilat funksione dhe kompetenca nuk kanë kaluar ende në pushtetin vendor sipas Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe mbi këtë bazë të programohet dhe të bëhet kalimi i tyre në NjQV.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

4. Nga Ministria e Financave të merren masa që fondet për ushtrimin e kompetencave bashkiake të bazohen në një analizë kosto-eficiencë e të përfshihen në transfertën e pakushtëzuar, me qëllim që t'iu mundësojë bashkive ofrimin e shërbimeve sipas standardeve ligjore.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

5. MFE të marrë masa që fondet për funksionet e bashkive në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve të përfshihen në transfertën e pakushtëzuar.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

6. Nga ana e Bashkive të merren masa për krijimin e një njësie të posaçme në strukturën e njësisë së vetëqeverisjes vendore, e cila do të jetë përgjegjëse për prezantimin, mbikëqyrjen dhe monitorimin e performancës e të shërbimit.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

7. Bashkitë të marrin masa për krijimin e një harte të investimeve në ish-komunat që u janë bashkëngjitur juridiksionit të bashkive të konstituuara nga reforma administrative-territoriale, me qëllimin bërjen transparente të investimeve që bëhen në këto zona.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

3.2. A garanton autonomi financiare për bashkitë, reforma administrative-territoriale e vitit 2014?

Autonomia financiare është thelbi i autonomisë vendore. Duke përkrahur decentralizmin e mëtejshëm të financave publike, qeveria qendrore do të krijojë mundësi që qeveritë vendore të kenë më shumë burime financiare, për të ushtruar funksionet dhe kompetencat në mënyrë efektive dhe të qëndrueshme. Megjithatë, për arritjen e objektivave strategjikë të këtyre reformave decentralizuese, bashkitë e reja e kanë patur shumë të domosdoshme përgatitjen e një kuadri rregullator më të fortë që do të garantojë qëndrueshmërinë dhe konsolidimin e burimeve të tyre të financimit. Ndryshimi i shpeshtë i burimeve të financimit ndër vite, mungesa e rregullave si për përcaktimin e fondeve totale në dispozicion, e bashkuar me dobësi strukturore në menaxhimin financiar vendor janë shoqëruar me buxhete vendore të dobëta, të pamjaftueshme e të paparashikueshme, të cilat më pas kanë kontribuar edhe në krijimin e problemeve të tjera financiare, si p.sh. të detyrimeve të prapambetura vendore.

3.2.1. Si ka ndikuar reforma territoriale në realizimin e të ardhurave të pushtetit vendor?

Reforma në qeverisjen vendore, mbi bazën e përcaktimeve nga Kushtetuta dhe Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, ka synuar krijimin e mundësive materiale dhe të mjeteve financiare të tyre, për të realizuar funksionet dhe kompetencat e transferuara tek ato. Në kuadër të politikave kombëtare reforma administrativo-territoriale nuk u shoqërua paraprakisht me një bilanc material dhe financiar të nevojave e mundësive të sigurimit të tyre dhe, mbi këtë bazë, në nivel kombëtar të parashikoheshin dhe të siguroheshin mjetet e tyre të brendshme, si dhe mbështetja me mjete nga buxheti i shtetit. Në këte këndvështrim, me një trajtim korrekt të organeve të pushtetit vendor si organe të pavarura dhe partnerë qeverisës, financimi nga buxheti i shtetit nuk përbën një atribut të ekzekutivit në nivel qendror, por është një e drejtë e organeve të pushtetit vendor, si organe kushtetuese të cilat, me burimet e nevojshme financiare, të mund të ushtrojnë funksionet e përcaktuara me ligj.

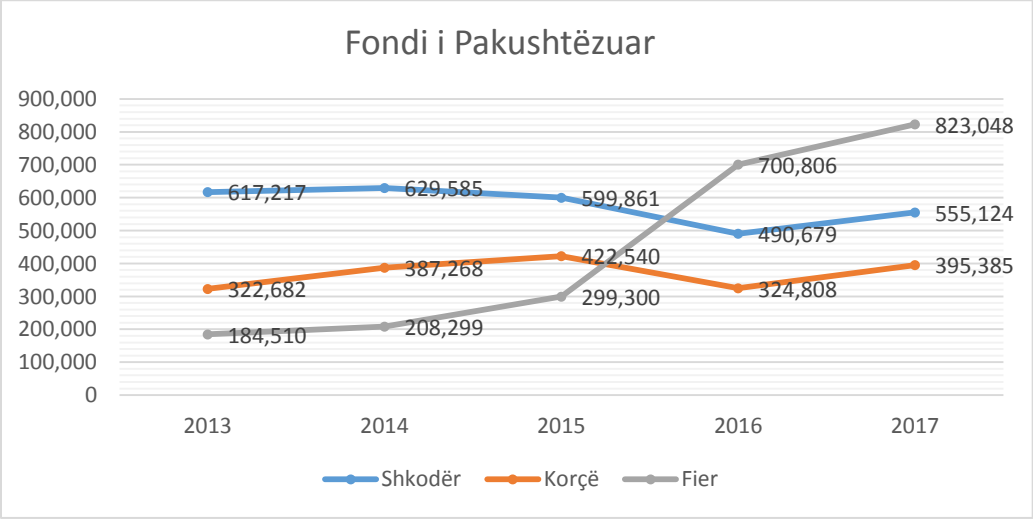
Realizimi në kohë dhe në respekt të angazhimeve ligjore i planit të të ardhurave dhe shpenzimeve të pushtetit vendor është një faktor shumë i rëndësishëm që ka pjesën e vet të kontributit në nxitjen dhe zhvillimin ekonomik të vendit. Njësitë e vetëqeverisjes vendore gjithnjë dhe më shumë duhet të luajnë një rol të rëndësishëm

në mirëqenien e qytetarëve dhe ky protagonizëm duhet të theksohet me kompetencat që i kalojnë atyre në kuadrin e decentralizimit. Niveli aktual prej 1 % të GPD-së nuk është i mjaftueshëm për t'i bërë bashkitë motorë dhe promovues të zhvillimit ekonomik të vendit dhe për të kontribuar në reduktimin e asimetrisë së zhvillimit ekonomik midis rajoneve dhe qyteteve të ndryshme të Shqipërisë.

PBB	milion leke	1%	Shuma ne vite	Diferenca +/-
2008	1,010,137	10,101		
2009	1,052,102	10,521	12,923	2,822
2010	1,106,590	11,066	11,340	819
2011	1,161,114	11,611	11,114	48
2012	1,183,692	11,837	11,576	(35)
2013	1,238,182	12,382	12,153	316
2014	1,297,286	12,973	13,306	924
2015	1,329,469	13,295	12,335	(638)
2016	1,379,475	13,795	13,045	(250)
2017			13,635	(160)

Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës administrative-territoriale, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t'i ushtrojnë kompetencat e reja në diskrecion të plotë, siç parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore.

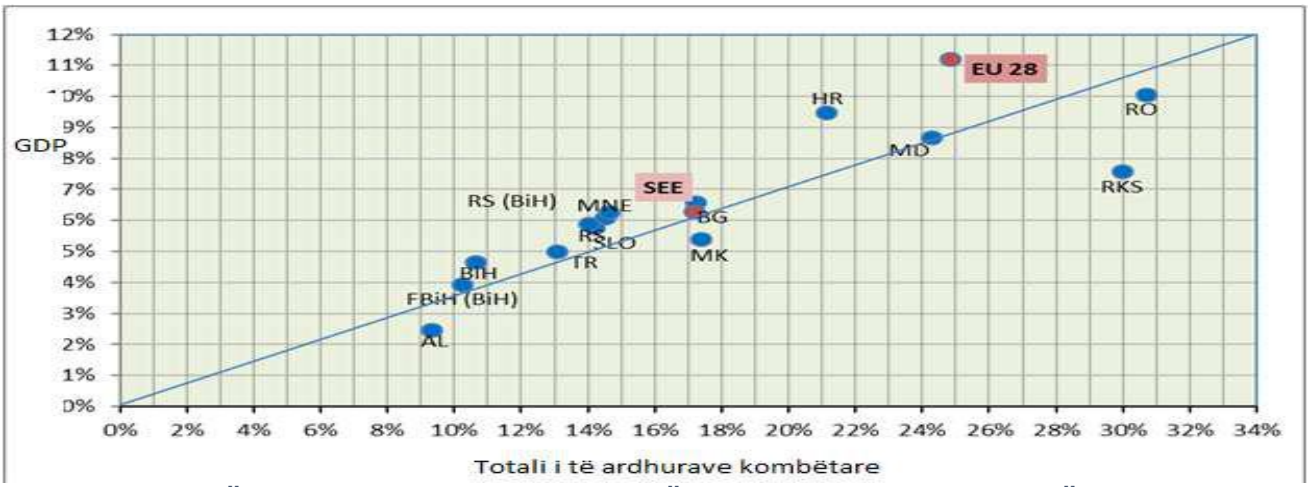
Në një analizë të përgjithshme mbi shumën totale të fondit të pakushtëzuar vërehet një rritje, por nëse do të analizojmë në nivel bashkie, shfaqen raste ku nuk rezulton të ketë rritje, por një rikthim tek shumat e dhëna para reformës territoriale. Në këtë rast, në nivel bashkiak, si në rastin e Korçës apo Shkodrës ka ndodhur që transferta e kushtëzuar të mos pësojë rritje të konsiderueshme, madje shoqërohet me afërsisht të njëjtin trend që ka njohur edhe në vitin e para reformës administrative-territoriale. Ndërkaq, për Bashkinë Fier kemi një rritje me 4-herë të fondit të pakushtëzuar.



GRAFIKU 7: SHPËRNDARJA E FONDIT TË PAKUSHTËZUAR

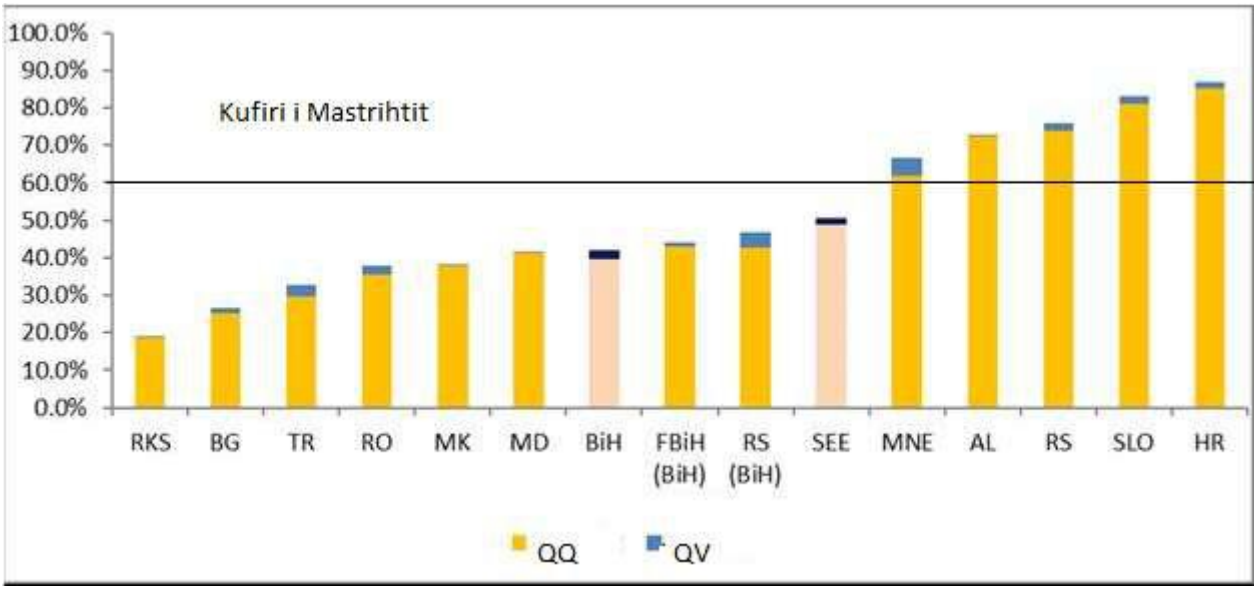
Reforma administrativo-territoriale duhet të mundësonte ngritjen e kapaciteteve dhe potencialit menaxhues të njësive të vetëqeverisjes vendore, duke rritur në këtë

mënyrë të ardhurat e veta dhe gjithashtu duke rritur efiçencën e ushtrimit të funksioneve me një kosto më të ulët.
Ndarja e re administrative ndryshoi mënyrën e organizimit, por gjithashtu duhet t'i jepte pushtetit vendor një frymëmarrje të re në menaxhimin e financave të tyre dhe një orientim kah kulturës së performancës, si në menaxhimin bashkiak, ashtu edhe në ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve.
Ndër vite pushteti vendor ka patur problematika në financime, shpesh të shoqëruara me luhatje në mënyrën e financimit gjë e cila ka ndikuar sigurisht në performancë dhe gjithashtu në parashikueshmërinë e financave vendore.



GRAFIKU 8: TË ARDHURAT E BASHKIVE NË RAPORT ME GDP DHE TË ARDHURAT KOMBËTARE - *BURIMI NALAS*

Qeverisja vendore luan një rol jo pak të rëndësishëm në zhvillimin ekonomik lokal. Pushteti vendor ka kompetenca dhe funksione që lidhen me krijimin e kushteve dhe ambienteve të përshtatshëm biznesit për ushtrimin e veprimtarisë së tij, si dhe rol të konsiderueshëm në faktorët e rritjes së ekonomisë që prekin drejtpërdrejt jetën e qytetarëve.
Fragmentimi i pushtetit vendor ka bërë që në një pjesë të konsiderueshme të njesive të qeverisjeve vendore (sidomos në ish-komunat) niveli i menaxhimit të financave publike të jetë i ulët. Janë evidentuar dobësi të theksuara në mbledhjen dhe administrimin e të ardhurave, në kryerjen me efiçiencë të shpenzimeve, në mbajtjen e kontabilitetit publik dhe në krijimin e detyrimeve të prapambetura, etj., të pasqyruara këto vazhdimisht në raportet e auditimit të përputhshmërisë të KLSH-së në njësitë e vetëqeverisjes vendore.
Një tjetër faktor që ka ndikuar në mosforcimin e autonomisë financiare të bashkive është se në Shqipëri, borxhi publik i ka kaluar kufijtë e Traktatit të Mastrihtit dhe Ministria e Financave ka kufizuar aksesin e pushtetit lokal në kredimarrje, për të ruajtur hapësirën huamarrëse për pushtetin qendror. Në këtë kuadër, bëhet e domosdoshme që t'i lihet një hapësirë pushtetit vendor në tregun e kredimarrjes.



GRAFIKU 9. BURIMI NALAS

Siç vëren Rrjeti i Asosacioni të Pushtetit Lokal të Europës Juglindore (NALAS)[33], mes 2007 dhe 2015, të ardhurat e qeverisë vendore në Shqipëri u ulën ndjeshëm dhe u rritën me ritme më të ulëta sesa të ardhurat e qeverisë qendrore. Çka tregon një handikap që duhej të ishte analizuar dhe adresuar përmes reformës administrative-territoriale dhe legjislacionit të ri që shoqëroi këtë reformë. Sepse kjo vjen si një indikator që tregon se qeveria qendrore nuk është e angazhuar që të bashkëndajë përfitimet dhe barrën e rritjes ekonomike së vendit me qeveritë vendore. Për rrjedhojë, ekonomia kombëtare e ka të domosdoshme të ketë një menaxhim financiar të konsoliduar mes niveleve të qeverisjes dhe ato të dyja të kontribuojnë si një e tërë në rritjen e përgjithshme ekonomike.

Bazuar në praktikat e mira ndërkombëtare, fokusi duhej të vihej në rritjen e taksave të ndara, veçanërisht në Taksa e të Ardhurave Personale, ku pushteti vendor duhet të kishte disa atribute në përcaktimin e nivelit të aplikueshëm. Kjo mund të arrihej përmes garantimit të së drejtës së bashkive për të vendosur një fashë shtesë mbi nivelin e caktuar nga qeveria qendrore ose krijimit të një "hapësire" që ndahet mes qeverisë lokale dhe qeverise qendrore, si në rastin e Bullgarisë. Legjislacioni i ri, neni 25/ç e Ligjit nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore", e parashikon në një nivel të ulët prej 2% të ardhurave nga tatimi mbi të ardhurat personale. Por, edhe në këtë nivel, në shkelje të ligjit, kjo e ardhur nuk ka kaluar në buxhetet bashkiake, pasi siç është përmendur, për shkak të përplasjes ligjore me Ligjin nr. 9975, datë 28.7.2008 i ndryshuar "Për Taksat Kombëtare'.

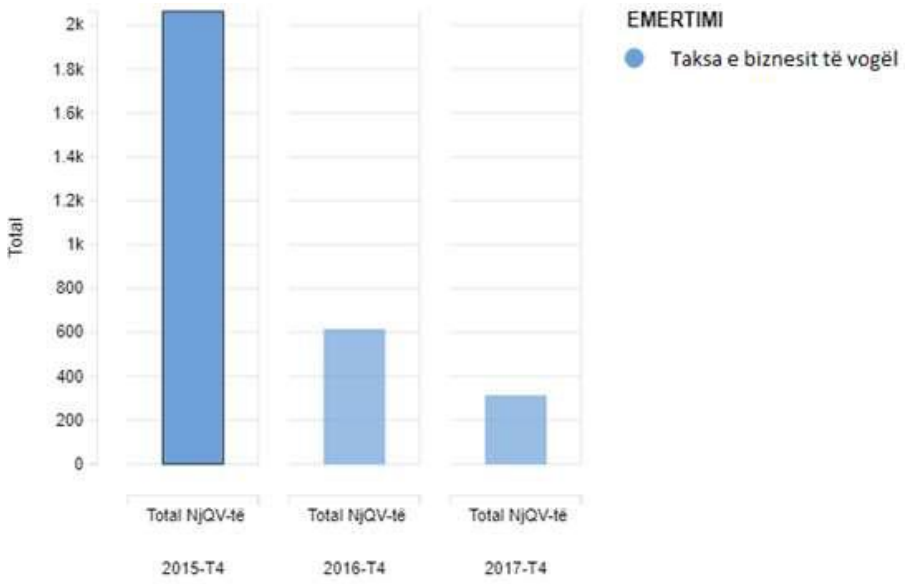
Në lidhje me të ardhurat gjatë dekadës së fundit janë bërë shume ndërhyrje dhe ndryshime në ligjet për taksat dhe tarifat vendore, të cilat kanë ndikuar në ndryshime të vazhdueshme të të ardhurave për njësitë e qeverisjes vendore dhe njëkohësisht kanë ndikuar në uljen e koefiçentëve të parashikueshmërisë së buxheteve vendore. Gjithashtu, ndryshimet kanë patur efekte edhe sa i përket administrimit të taksave dhe tarifave vendore. Ndryshimet e shpeshta kanë rritur kostot e administrimit të taksave dhe tarifave vendore. Gjithashtu ato kanë ndikuar dhe në stimulimin e evazioneve fiskale vendore. Njëri nga shembujt më tipikë ka qënë ndryshimi i shpeshtë i cili ka

[33] Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2015

ndodhur në bazën, nivelin dhe administrimin e taksës së biznesit të vogël në 10 vitet e fundit.

I. Taksa e biznesit të vogël

Taksa e biznesit të vogël është një taksë që kontribuon jo vetëm në të ardhurat, por në stabilitetin fiskal të buxhetit të bashkive. Shuma e përfituar nga pushteti vendore ndër vite ka ndryshime të vogla që nuk kanë afektuar buxhetin vendor deri në vitin 2017 kur kemi rënie drastike të të ardhurave vendore nga ky burim.



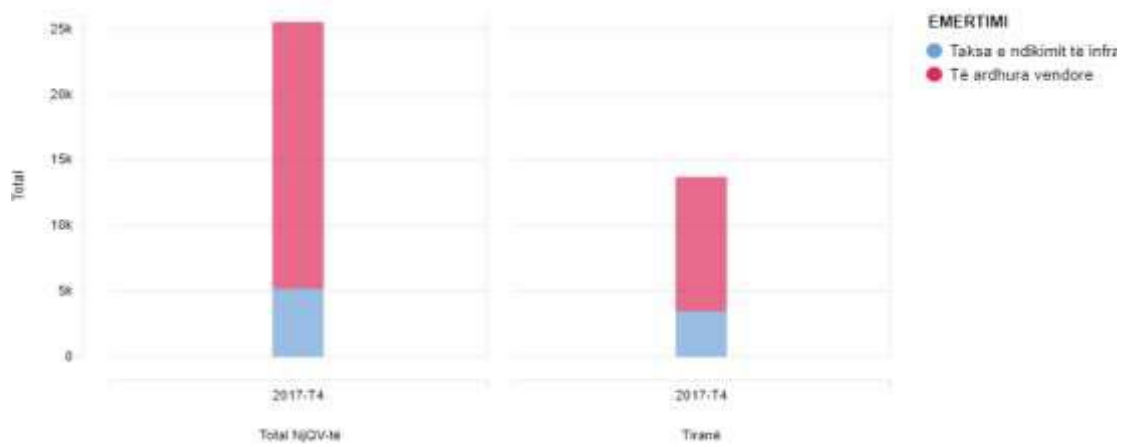
GRAFIKU 10. BURIMI MFE: PËRPUNOI GRUPI I AUDITIMIT

,000 lekë

T.Biznesit të Vogël	Humbjet në Buxhet	Realizimi 2015/	Realizimi 2016	Realizimi 2017
Shkodër	-74, 245	78,773	12,575	4,528
Tiranë	-570,494	708, 247	274, 693	137,752
Fier	-66,875	74,377	24,900	7,502

Në raport me planin vjetor prej 483.000.000 lekë, gjatë vitit 2017 të ardhurat nga kjo taksë u realizuan në masën 296.000.000 lekë, duke rezultuar me një mosrealizim prej rreth 187.000.000 lekë. Në total, nga 2,1 miliardë lekë të ardhurave që mblidhte pushteti lokal në vitin 2015 nga taksa e biznesit të vogël, NjQV kanë mbledhur 311,236,044 lekë në 2017. Për pasojë, rreth 1.7 miliardë lekë në 2017 nuk i janë kompensuar pushtetit vendor nga pushteti qendror, në shkelje të detyrimeve ligjore.

Në kuadër të analizimit statistikor të performancës së bashkive në mbledhjen e të ardhurave, vihet re një "anomali" në rast të shqyrtimit në grup të të gjitha bashkive. Kështu, rezulton një pasqyrim jo i saktë i performancës së mbledhjeve të të ardhurave në rast se do të përfshihet në këtë grup bashkia Tiranë. Nëse do të analizojmë të ardhurat nga taksat, tarifat, asetet dhe të tjera, ato kanë arritur vlerën prej 18.5 miliardë lekë, ku rreth 10.5 miliardë lekë janë mbledhur vetëm nga bashkia Tiranë.



GRAFIKU 11. BURIMI MFE: PËRPUNOI GRUPI I AUDITIMIT

Nëse do të bëjmë një analizë se cila taksë ka ndikuar në rritjen e të ardhurave të bashkive, do të vëmë re se taksa e ndikimit në infrastrukturë shënoi nivelin më të lartë historik gjatë periudhës së analizës 2010-2017. Të ardhurat nga kjo taksë kontribuuan me rreth 5.2 miliardë lekë në buxhetin vendor, në rritje të ndjeshme krahasuar me nivelin e kësaj takse prej 2.7 miliardë lekësh të regjistruar një vit më parë. Performanca në të ardhurat prej kësaj takse sugjeron për rigjallërim të aktivitetit ndërtues në vend, privat (rritje e numrit të lejeve të ndërtimit nga bashkitë në vijim të miratimit të planeve të përgjithshme vendore nga rreth 455 leje të reja në vitin 2016 në rreth 819 leje të reja në vitin 2017) dhe publik (investime publike të ndërmarra nga qeveria qendrore). Në nivel bashkie, rreth 66.9% e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë u regjistruan në buxhetin e bashkisë Tiranë (nivel ky rreth 1.6 herë më i lartë krahasuar me nivelin e të ardhurave nga kjo taksë një vit më parë). E reflektuar në totalin e të ardhurave vendore, ndonëse në vitin 2017 janë regjistruar rreth 3.5 miliardë të ardhura më shumë, nga këto 2.2 miliardë i atribuohen mbledhjes së taksës së ndikimit në infrastrukturë nga Bashkia Tiranë. **Bashkia Tiranë ka mbledhur po aq të ardhura sa totali i 60 bashkive të vendit. Statistikisht, me këtë pabarazi të theksuar që ekziston mes bashkive, çdo analizë në grup e performancës së Bashkive që realizon Ministria e Financave nuk reflekton realitetin e performancës që ka sjellë reforma e re territoriale.**

Kjo nënkupton së pari se, duhet të ndryshojë metodologjia e vlerësimit statistikor të performancës së bashkive në mbledhjen e të ardhurave, marrë parasysh se gjysma e rritjes i atribuohet madhësisë dhe asimetrisë demografike dhe ekonomike të Bashkisë. Bashkitë duhet të bëjnë shumë kujdes me përdorimin e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë, sidomos Bashkia Tiranë, për vetë natyrën e ç'rregullt në nivelin e mbledhjes së saj, që është demonstruar gjatë 7 viteve të fundit, si dhe për faktorët ekzogjenë që ndikojnë dukshëm në të (politikat e qeverisjes vendore si dhe hapësirat në dispozicion për ndërtim). Praktikat më të mira në përdorimin e kësaj takse sugjerojnë që të ardhurat e mbledhura prej saj të orientohen në investime afatshkurtra për të rehabilituar mjediset që ndikohen nga ndërtimet apo infrastruktura e ndërtuar në to, dhe jo në projekte investimesh të mëdha shumëvjeçare apo politika të tjera shpenzimesh që zgjasin në kohë (p.sh. subvencione për strehimin). Kjo pasi, mungesa eventuale në arkëtimet e ardhshme nga kjo taksë, mund të sjellë vështirësi të konsiderueshme për bashkitë për të përballuar kontratat

apo angazhimet shumëvjeçare të ndërmarra pikërisht me premisën e gabuar që kjo taksë do të vijojë të performojë sikurse ka ndodhur në vitin 2016 dhe 2017.
Kontribuimi i taksës së ndikimit në infrastrukturë në rritjen e të ardhurave nuk reflekton një performancë të qëndrueshme, duke qenë se vetë kjo taksë është e luhatshme, por varet nga aktiviteti i sipërmarrjeve të ndërtimit. Së dyti, impakti që ka kjo taksë e ndikimit në infrastrukturë tregon strukturën e brishtë të sistemit fiskal të bashkive. Pra, megjithë miratimin e një legjislacioni të ri, ndryshimet e shpeshta nga ana e qeverisë e kanë ç'orientuar sistemin fiskal të pushtetit vendor.
Një tjetër problematikë e konstatuar në Co-PLAN është se të ardhurat nga taksa e ndikimit në infrastrukturë, në terma afatmesëm dhe afatgjatë, mund të rëndojnë qenësisht në buxhetet vendore.
Në këtë këndvështrim është thelbësor balancimi midis kërkesës për zhvillim dhe shërbimit me infrastrukturat e nevojshme. Për këtë qëllim vlerësohet thelbësore krijimi i një lidhje të drejtpërdrejtë në kontestin e hartimit – zbatimit – monitorimit të buxhetit vendor përsa i përket të ardhurës së gjeneruar dhe mënyrës së përdorimit të saj. Praktikisht, rruga nga mbledhja e të ardhurës dhe deri në alokimin e saj duhet të jetë e gjurmueshme. Identifikimi i një lidhjeje të tillë do të krijonte kushtet për transparencë dhe llogaridhënie mbi përdorimin e fondeve publike nga njëra anë, dhe në tjetrën pranueshmëri më të mirë nga komuniteti. I njëjti arsyetim vlen edhe për taksën e pronës, e cila krahas pritshmërive për rritje të të ardhurave në buxhetet vendore, duhet të jetë e gjurmueshme në përdorim.
Një tjetër çështje e konstatuar është mungesa e transparencës ndaj bashkive në taksa që i përkasin pushtetit vendor. P.sh., ndonëse bashkitë marrin 28% të taksës së qarkullimit apo taksa të tjera të ndara, mungon transparenca mbi shumën totale sesa vjel Drejtoria e Shërbimit të Transportit Rrugor. Pra, bashkitë nuk disponojnë të dhëna nga DSHTRR dhe nuk kanë transparencë nëse shuma që i kalon nga kjo taksë e ndarë është e plotë. I njëjti problem po identifikohet edhe në aplikimin e taksës së re mbi banesat, ku Zyrat e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme nuk rakordojnë me bashkitë, në shkelje të detyrimit ligjor.
Për taksën e banesës, bashkitë po e aplikojnë në formë "aforfe". Taksa e banesës është nisur në mungesë të kadastrës fiskale, çka dëmton performancën e bashkive në vjeljen e kësaj takse. Krijimi i kadastrës fiskale duhet të ishte një parakusht për aplikimin e kësaj takse, sikurse është realizuar në Kosovë dhe gjetkë.
Megjithëse burimet financiare të bashkive janë rritur me 23% për v. 2017 krahasuar me v. 2016, në nivel bashkie në raport me popullsinë këto paraqiten me diferenca të theksuara ku nga 61 bashki gjithsej, nën mesataren e vendit paraqiten shumica e bashkive ose 37 prej tyre dhe më dobët janë bashkitë Shkodër, Peqin, Kurbin, Ura Vajgurore, etj. Në rang vendi për v. 2017 mesatarja për banor ishte 15.513 lekë, në bashkitë e sipërcituara kjo mesatare është më e vogël se 10.000 lekë për banorë.

Autonomia Financiare, një vështrim statistikor[34]

Karta Evropiane e Qeverisjes Vendore (1985) në nenin 9, paragrafi 2 përcakton "nevojën e ekzistencës së një marrëdhënie të përshtatshme ndërmjet burimeve financiare të disponueshme për një organ lokal dhe detyrave që kryen ai. Kjo marrëdhënie është veçanërisht e fortë për funksione të cilat i janë caktuar

[34] FINANCAT PUBLIKE VENDORE VITI 2017 STATUS RAPORT financatvendore.al

specifikisht organit vendor." Bazuar në këtë përcaktim, një nivel i kënaqshëm i autonomisë financiare nënkupton një marrëdhënie të përshtatshme midis burimeve financiare dhe detyrave/funksioneve/kompetencave të qeverisjes vendore. Gjithashtu, autonomia financiare duhet të shihet në dy drejtime: autonomi financiare në anën e të ardhurave dhe në atë të shpenzimeve. Në këtë paragraf do të tentojmë të vlerësojmë autonominë financiare nga ana e të ardhurave duke marrë në konsideratë strukturën e burimeve financiare dhe autoritetin e tyre vendim-marrës mbi këto burime. Këto parashikime, të përkthyera në kontekstin shqiptar mund të përcaktojnë disa nivele të autonomisë financiare, varësisht elementëve të përfshirë.

Autonomia financiare (viti 2017), vlerësim i Co-PLAN

	(A) Të ardhura vendore (taksa, tarifa dhe të tjera) ndaj totalit të burimeve financiare	**(B) Të ardhurat vendore (taksa, tarifa dhe të tjera) dhe taksa të ndara ndaj totalit të burimeve financiare**	**(C) Të ardhurat vendore, taksa të ndara, transfertë e pakushtëzuar ndaj totalit të burimeve financiare**	**(D) Të ardhurat vendore, taksa të ndara, transfertë e pakushtëzuar dhe transfertë specifike ndaj totalit të burimeve financiare**
Minimumi	2.5%	3.2%	22.5%	36.2%
Maksimumi	61.4%	63.1%	74.6%	79.9%
Mesatare	27.0%	28.7%	47.1%	57.1%

Mesatarisht niveli i autonomisë financiare vlerësohet të jetë i ulët në vitin 2017. Treguesi (D), i cili përjashton në llogaritje vetëm transfertat e kushtëzuara, shënoi mesatarisht një nivel prej rreth 57.1%, i udhëhequr prej një numri të kufizuar bashkish të cilat ndodhen në kushte më ë favorshme përsa i përket popullsisë dhe bizneseve të lokalizuara në territorin e tyre. Treguesi (A) që është edhe treguesi i cili më së shumti i afrohet konceptit të autonomisë, rezulton të ketë një nivel mesatar prej 27%, dhe një nivel luhatshmërie të gjerë, i cili shënoi një nivel minimal prej 2.5% dhe nivel maksimal prej rreth 27.6%.

Në rastin e bashkisë Shkodër, autonomia financiare vlerësohet nga një nivel minimal prej 21.7% kur konsiderohen vetëm të ardhurat nga taksat, tarifat dhe burime të tjera vendore në një nivel maksimal prej 57.2% në rastin kur konsiderojmë një koncept më të gjerë të autonomisë financiare, duke konsideruar edhe të ardhurat nga taksat e ndara, transferta e pakushtëzuar dhe ajo specifike. Autonomia financiare vlerësohet të jetë e ulët për bashkitë në vend (benchmark i Bankës Botërore për autonominë financiare është >80%). Mbi 85% e bashkive kanë një nivel autonomie financiare nën mesataren kombëtare. Këto rezultate sugjerojnë për një varësi të lartë nga burimet financiare të transferuara nga qeveria qendrore. Për pasojë, edhe ndërmarrja e investimeve strategjike me vlera të larta bëhet e vështirë si pasojë e pamundësive financiare gërshetuar dhe me hapësirën e kufizuar për huamarrje vendore.

Konkluzione:

1. Niveli aktual prej 1% të GPD-së për transfertën e pakushtëzuar nuk është i mjaftueshëm për t'i bërë bashkitë motorë dhe promovues të zhvillimit ekonomik të

vendit dhe për të kontribuar në reduktimin e asimetrisë së zhvillimit ekonomik midis rajoneve dhe qyteteve të ndryshme të Shqipërisë. Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës administrative-territoriale, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal

2. Të ardhurat e qeverisë vendore në Shqipëri u ulën ndjeshëm dhe u rritën me ritme më të ulëta sesa të ardhurat e qeverisë qendrore. Çka tregon një handikap që duhej të ishte analizuar dhe adresuar përmes reformës administrativo-territoriale dhe legjislacionit të ri që shoqëroi këtë reformë. Sepse kjo vjen si një indikator që tregon se qeveria qendrore nuk është e angazhuar që të bashkëndajë përfitimet dhe barrën e rritjes ekonomike në nivel kombëtar.
3. Fondet e FZHR-së shkaktojnë pasiguri në planifikimin buxhetor të bashkive dhe theksojnë patronazhin politik. Shqipëria është i vetmi vend në rajon që zbaton një sistem ku bashkive u kërkohet të konkurrojnë për të financuar funksionet e tyre ekskluzive.
4. Ndërhyrjet e shpeshta dhe të pabazuar në analiza fiskale të pushtetit qendror në pushtetin lokal kanë destabilizuar sistemin e të ardhurave vendore. Në total, nga 2,1 miliardë lekë të ardhura që mblidhte pushteti lokal në vitin 2015 nga taksa e biznesit të vogël, NjQV kanë mbledhur 311,236,044 milionë lekë në 2017. Për pasojë, rreth 1.7 miliardë lekë për vitin 2017 nuk i janë kompensuar pushtetit vendor nga pushteti qendror, në shkelje të detyrimeve ligjore.
5. Bashkia Tiranë ka mbledhur po aq të ardhura sa totali i 60 bashkive të vendit. Statistikisht, me këtë pabarazi të theksuar që ekziston mes bashkive, çdo analizë në grup e performancës së Bashkive që realizon Ministria e Financave nuk reflekton realitetin e performancës që ka sjellë reforma e re territoriale
6. Kontribuimi i taksës në ndikimit infrastrukturë në rritjen e të ardhurave nuk reflekton një performancë të qëndrueshme, duke qenë se vetë kjo taksë është e luhatshme dhe varet nga aktiviteti i sipërmarrjeve të ndërtimit. Së dyti, impakti që ka kjo taksë e ndikimit në infrastrukturë tregon strukturën e brishtë të sistemit fiskal të bashkive. Pra, megjithë miratimin e një legjislacioni të ri, ndryshimet e shpeshta nga ana e qeverisë kanë shkaktuar paqëndrueshmëri në sistemin fiskal të pushtetit vendor. Në njërën anë bashkive u reduktohet një taksë, ndërsa në anën tjetër nuk u derdhet në buxhet as ajo që u njihet me ligj.
7. Autonomia financiare vlerësohet të jetë e ulët për bashkitë në vend (benchmark i Bankës Botërore për autonominë financiare është >80%).

Përsa më sipër rekomandojmë:

1. Për të stabilizuar madhësinë e transfertës së pakushtëzuar dhe për të përmirësuar parashikueshmërinë e të ardhurave të qeverisjes vendore, të shqyrtohet mundësia e rritjes së transfertës e pakushtëzuar.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

2. MFE të marrë masa për t'i kompensuar bashkitë për humbjen buxhetore që u shkakton ndryshimi në taksën e biznesit të vogël, përmes formave të përcaktuar në Ligjin për Vetëqeverisjen Vendore dhe Ligjin për Financat Vendore.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

3. MFE të marrë masa që buxheteve të bashkive t'iu akordohet 2% e tatimit mbi të ardhurat personale dhe të shqyrtojë mundësinë, në bashkëpunim me bashkitë, për rritjen e këtij e kësaj shumë në një nivel që do të kishte impakt e do të stabilizonte financat vendore.

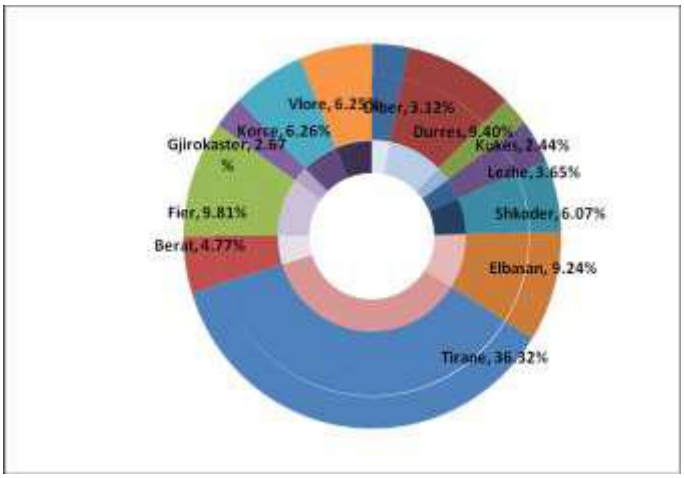
Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

4. MFE të bëjë analiza, bazuar në praktikat e rajonit, për të shqyrtuar mundësinë e rritjes së numrit të taksave që qeveria qendrore ndan me pushtetin vendor, me qëllim që të arrihet një stabilitet i sistemit të të ardhurave vendore. Kjo do të garantonte një autonomi financiare jo vetëm nga ndërhyrjet e pushtetit lokal, por edhe nga efektet destabilizuese në sektorë të luhatshëm, si ai i ndërtimit, ku në kushtet e sotme, taksa e ndikimit në infrastrukturë vazhdon të ruajë një pozicion dominant në të ardhurat e bashkive.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

3.2.2. A është përmirësuar menaxhimi i burimeve financiare në nivelin vendor me zbatimin e reformës administrative – territoriale?

Njësive të vetëqeverisjes vendore gjithnjë dhe e më shumë u është kërkuar të luajnë një rol të rëndësishëm në mirëqenien e qytetarëve dhe kjo kërkesë rritet edhe me kompetencat që kaluan atyre në kuadrin e zbatimit të Reformës Administrative-Territoriale. Në këtë kuptim, për ushtrimin e funksioneve ligjore dhe realizimin e objektivave vendore, çdo njësi duhet t'i kushtojë rëndësi të veçantë planifikimit buxhetor dhe menaxhimit të financave publike në terma të të ardhurave dhe shpenzimeve që ata realizojnë. Fragmentimi i pushtetit vendor bëri që në një pjesë të konsiderueshme të njësive të qeverisjeve vendore (sidomos në ish-komunat) niveli i menaxhimit të financave publike të ishte i ulët.



GRAF. 12 KONTRIBUTI NË PBB SIPAS QARQEVE 2014 (BURIMI INSTAT)

Qeverisja vendore luan një rol jo pak të rëndësishëm në zhvillimin ekonomik lokal. Pushteti vendor ka kompetenca dhe funksione që lidhen me krijimin e kushteve dhe ambienteve të përshtatshme biznesit për ushtrimin e veprimtarisë së tij, si dhe rol të konsiderueshëm në faktorët e rritjes së ekonomisë që prekin drejtpërdrejt jetën e qytetarëve. Në sistemet e decentralizuara nga pikëpamja fiskale, autonomia e të

ardhurave fiskale – përveç autonomisë së shpenzimeve – që sigurohet nga burimet e veta të rëndësishme dhe të parashikueshme të të ardhurave fiskale, është një mekanizëm i domosdoshëm nxitës për llogaridhënien vendore. Qytetarët mund t'i lidhin pa vështirësi kostot me përfitimet e shërbimeve publike që kërkojnë dhe me autoritetet vendore që kanë përgjegjësi për marrjen e vendimeve. Përveç kësaj, shkalla e mjaftueshme e autonomisë së të ardhurave fiskale u siguron autoriteteve vendore instrumentet e nevojshëm për zvogëlimin e zhbalancimeve fiskale vertikale, duke parashikuar dhe planifikuar përkatësisht përparësitë e tyre financiare.

Pas Reformës Administrative Territoriale, Strategjisë së Decentralizimit dhe Ligjit të ri për Vetëqeverisjen Vendore, decentralizimi fiskal dhe mjaftueshmëria e burimeve financiare vendore mbetet një nga çështjet kryesore që kërkon zgjidhje.

Nga perspektiva e qeverisjes vendore, megjithëse në fund të vitit 2017 evidentohet një përmirësim në nivel agregat i gjendjes financiare të bashkive, në nivel individual bashkitë shfaqin diferenca të theksuara përsa i përket kapacitetit fiskal, mundësisë për të financuar investime strategjike dhe varësisë nga transfertat e qeverisjes vendore.

Reforma Administrative dhe Territoriale pritej të shoqërohej me një ulje të kostove administrative si pasojë e konsolidimit të 373 njësive të fragmentuara të qeverisjes vendore në vetëm 61 bashki dhe një rritje të shpenzimeve për investime publike. Ndarja e re administrative ndryshoi mënyrën e organizimit, por gjithashtu duhet t'i jepte pushtetit vendor një frymëmarrje të re në menaxhimin e financave të tyre.

Reforma e nisur imponoi ndryshime të rëndësishme edhe në aspektin financiar të qeverisjes vendore, duke bërë që tashmë njësitë e reja vendore me shtrirjen e gjerë administrative të kenë edhe burime më të mëdha financiare për t'u përdorur. Në këtë kuadër, në prill të 2017 u miratua ligji për Financat e Vetëqeverisjes Vendore që kishte për qëllim plotësimin dhe mbështetjen financiare e fiskale të reformave të decentralizimit të ndërmarra nga Qeveria shqiptare.

Sigurisht që do duhet kohë për të parë përfitimet nga konsolidimi territorial dhe analiza e dy-tre viteve nuk është e mjaftueshme për të nxjerrë konkluzione shterruese. Megjithatë është e rëndësishme të nënvizohet se edhe nëse do të kishte kursime, ato nuk do të zgjidhnin problemin e mungesës së fondeve për financimin e funksioneve apo investimeve publike.

Reforma territoriale nuk do të zgjidhë automatikisht mangësitë aktuale të parashikueshmërisë dhe transparencës së sistemit të transfertave ndërqeveritare. Ndërkohë që transferta e pakushtëzuar vazhdon të mbetet burimi kryesor i financimit të rreth 50% të të ardhurave për të gjitha bashkitë.

Mospërballja me këto sfida bart rrezikun e dështimit të qëllimeve strategjike të reformës administrative-territoriale për më shumë dhe shërbime më të mira, qeverisje më të mirë dhe më eficiente dhe zhvillim më të balancuar territorial dhe ekonomik.

Arritja e qëllimeve strategjike të Reformës a Territoriale, kërkon më shumë autonomi fiskale – pra burime të mjaftueshme për të planifikuar dhe menaxhuar ofrimin e shërbimeve publike lokale, sipas preferencave të qytetarëve pa ndërhyrje të tepërta dhe të vazhdueshme nga nivelet më të larta të qeverisjes. Nëse qeveritë vendore sigurojnë në mënyrë autonome sasi të konsiderueshme të të ardhurave nga juridiksionet e tyre, apo kanë më shumë liri në përcaktimin e prioriteteve dhe përdorimin e fondeve që vijnë nga qeveria qendrore në formën e transfertave, Bashkitë do të bëheshin subjekt i kërkesave në rritje të qytetarëve për llogaridhënie

dhe do të përballeshin me kërkesa në rritje për pjesëmarrje në vendim-marrje për përdorimin e fondeve publike, çka do të sillte më shumë eficiencë dhe efektivitet.
Shpenzimet e Pushtetit Vendor janë një tregues i rëndësishëm i procesit të menaxhimit të financave publike në nivel vendor. Ndër vite shpenzimet e pushtetit vendor janë një tregues në rritje. Rritja e nivelit të shpenzimeve e shoqëruar me rritje të cilësisë së shërbimeve është forma më e mirë për të ndikuar drejtpërdrejt me punë publike në jetën e qytetarëve.
Buxhetet vendore të vitit 2015, 2016 dhe 2017 u shoqëruan me një tranzicion të kalimit të kompetencave, burimeve materiale dhe monetare, nga njësitë sipas ndarjes së vjetër administrative, në njësitë vendore sipas ndarjes dhe në funksion të reformës së re administrativo-territoriale. Për 61 bashkitë e reja, u akordua fondi tranzitor, në vlerën 1.857.683.000 lekë për shpenzime operative, investime dhe të tjera.
Buxheti vendor për vitin 2017 ishte planifikuar 3% e PBB-së dhe, krahasuar me vitin 2013, është rritur me 1% të PBB-së, ndërkohë që për periudhën 2006-2013 ishte rritur nga 0.1 deri në 0.4% e PBB-së. Megjithëse në periudhën 2013-2017 buxheti vendor është rritur ndaj PBB-së më shumë se sa rritja e buxhetit të shtetit, ky buxhet është larg nevojave që kanë NjQV për kryerjen e të gjitha shërbimeve ndaj qytetarëve në zbatim të kërkesave që ka shtruar RAT për këto njësi. Në vlerë absolute, buxheti vendor ka një rritje për afërsisht rreth 3 miliardë lekë në vitin 2017 më shumë se viti 2016, ndërkohë që ritmi i rritjes së këtyre shpenzimeve ka ardhur në rënie nga 28% në vitin 2016 në 7% në vitin 2017. Ky ndryshim vjen për shkak se në buxhetin 2016 rritja e shpenzimeve buxhetore vjen edhe si rrjedhim i transferimit të funksioneve të reja në buxhetin vendor, i cili u shoqëruar me një fature financiare rreth 6.7 miliardë lekë.
Reforma administrativo-territoriale në thelb kishte një synim të rëndësishëm që, duke përfshirë pakësimin e shpenzimeve të pagave dhe operative të pushtetit vendor që në kushtet e fragmentarizimit të madh administrativ nuk justifikonin ngarkesën e punës, të konsolidonte aftësinë financiare të njësive vendore për të ofruar shërbime të një cilësie të lartë. Pas miratimit të reformës në vitin 2015 janë bërë përpjekje për të analizuar vazhdimisht sjelljen e shpenzimeve vendore në raport me shpenzimet para reformës.
Burimet financiare totale në dispozicion të qeverisjes vendore për vitin 2017, regjistruan një vlerë prej 75.8 miliardë lekë, në rritje me rreth 23% krahasuar me një vit më parë, apo 14.2 miliardë lekë më të larta. Nëse nga kjo vlerë, do përjashtohet transferta e pakushtëzuar nga qeveria qendrore, të ardhurat mbi të cilat 61 bashkitë në vend ushtrojnë kontroll të plotë u regjistruan në 43.5 miliardë lekë.
Nëse përveç funksioneve të veta të bashkive do të shtonim projektet e veçanta të financuara nga Fondi për Zhvillimin e Rajoneve, qeverisja dhe funksionet vendore aktualisht kushtojnë rreth 49 miliard lekë, që përbëjnë 11.2% të Buxhetit të shtetit për 2016 ose 3.4% të Produktit të Brendshëm Bruto.

Tab. 5 : Të ardhurat dhe shpenzimet e pushtetit vendor sipas natyrës

Nr	E M Ë R T I M I	Realizimi në vite		Diferenca	
		2017	2016	2017/2016	% e 2017 kundrejt 2016

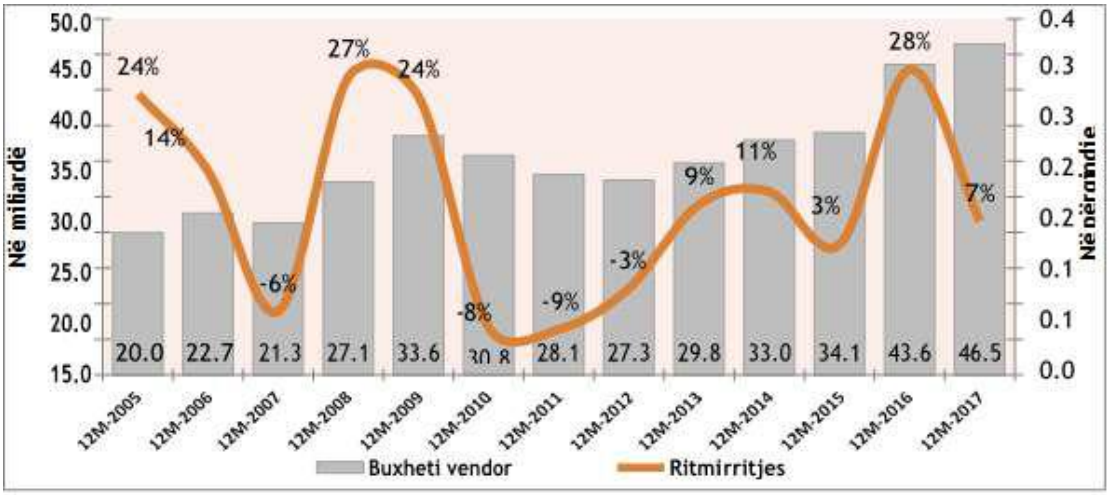
I.	**Të ardhura nga Pushteti vendor**	**18.447**	**14.951**	**3.496**	**123%**
I.1	*Taksa mbi pasurinë*	4.879	4.678	201	104%
I.2	*Taksa e biznesit të vogël*	*296*	*598*	*-302*	49%
I.3	*Taksa Lokale*	*13.273*	*9.675*	*3.598*	137%
II.	**Shpenzime nga Pushtetit Vendor**	**46.454**	**43.655**	**2.799**	**106%**
II.1	***Shpenzime Korente***	30.190	26.880	3.310	112%
II.2	***Shpenzime Kapitale***	16.264	16.775	-511	97%

milionë/lekë

Burimi: *Drejtoria e Financave Vendore, Ministria e Financave*
Përpunuar nga Grupi i Auditimit të KLSh-së

Shpenzimet e kryera me fonde nga burime të veta rezultojnë të kenë rritur peshën e tyre ndaj totalit të shpenzimeve të bashkive në vitin 2017. Në total, bashkitë financuan rreth 59.7% të totalit me fonde nga burime të veta. Ndërkohë, shpenzimet e financuara me fondet e kushtëzuara shënuan një vlerë prej rreth 32.3 miliardë lekë dhe përfaqësuan rreth 40.3% ndaj totalit.

GRAF.13: SHPENZIMET PËR PUSHTETIN VENDOR DHE RITMI I NDRYSHIMIT TË TYRE.



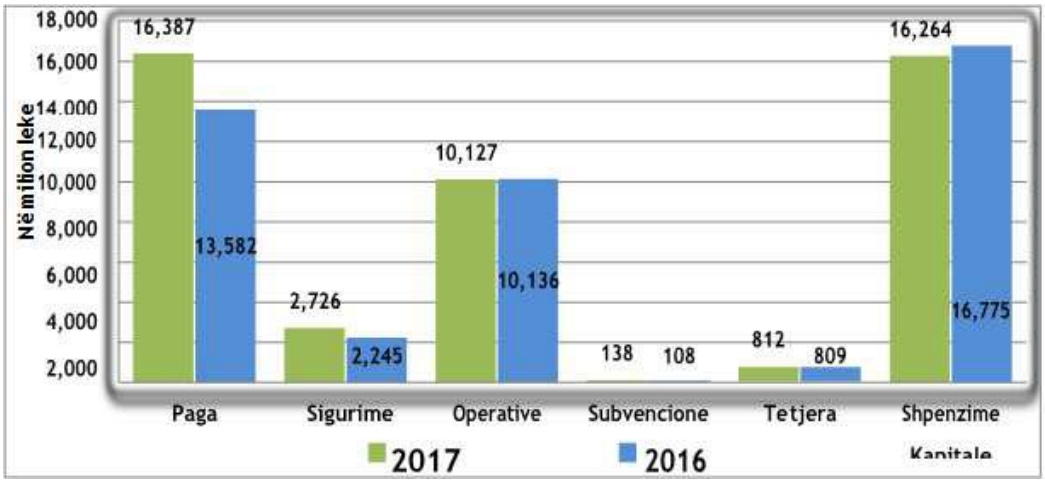
Burimi MFE

Shpenzimet e pushtetit vendor sipas strukturës kanë pësuar luhatje të vogla, por në tërësi struktura ka mbetur e njëjtë. Duke ju referuar grafikut të mëposhtëm pjesën më të madhe të shpenzimeve e zënë shpenzimet kapitale të njësive vendore dhe shpenzimet për paga.

Shpenzimet Kapitale janë një zë shumë i rëndësishëm jo vetëm për faktin që përbëjnë pjesën më të madhe të buxhetit vendor, por edhe për shkak sepse këto shpenzime janë ato që prek drejtpërdrejt qytetari. Nga tabela e mësipërme vëmë re që në krahasim me një vit më parë, gjatë vitit 2017, shpenzimet për investime kanë pësuar rënie për 511 milionë lekë, duke kapur vlerën rreth 16 miliardë lekë, vlerë kjo që paraqet 35% të të gjithë buxhetit vendor.

Rënia e këtyre shpenzimeve në buxhetin i vitit 2017 tregon se nuk është zbatuar një ndër qëllimet e RAT që më shtrirjen e gjerë territoriale të rriteshin potencialet e NjQV për investime.

GRAF 14. SHPENZIMET E PUSHTETIT VENDOR SIPAS STRUKTURËS



Burimi: MFE, *Përpunuar nga Grupi i Auditimit të KLSh-së*

Shpenzimet e Personelit përbënin një pjesë të konsiderueshme të shpenzimeve totale të njësive të vetëqeverisjes vendore. Për vitin 2017 këto shpenzime janë më të larta sesa ato të vitit 2016 prej 20%. Rritja e këtyre shpenzimeve për vitin 2017 argumentohet me faktin se në buxhetin e vitit 2017 njësitë vendore kanë rritur sasinë dhe cilësinë e shërbimit, si viti i parë i plotë pas reformës administrativo-territoriale, ku buxheti u konsolidua ndjeshëm. Në vijim të transferimit të funksioneve të reja në vitin 2016 është bërë shtimi dhe plotësimi i disa funksioneve me numër punonjësish të rinj, si: arsimi parashkollor, shërbime zjarrfikës, ujitja dhe kullimi, pyjet, etj. Gjithashtu, gjatë vitit 2017, paralelisht me ndryshimet e nivelit të pagave në adminsitratën qëndrore, kanë ndryshuar pagat në nivel vendor. Kjo ka bërë që në vitin 2017 të kemi edhe një rritje të nivelit të pagave në raport me vitin 2016.

Konkluzione:

1. Kjo rritje e shpenzimeve për personelin është e ndryshme për bashki të veçanta. Kështu bie në sy rritje e konsiderueshme e këtij zëri të shpenzimeve nga Bashkia Tiranë: në v. 2016 krahasuar me v. 2015 shpenzimet për paga dhe shpërblime u rritën me 58%, ndërsa në v. 2017/2016 me 28%. Rezulton se Bashkia Tiranë, megjithë nivelin e lartë të të ardhurave, ka performancë të dobët në realizimin e investimeve publike, duke realizuar zërin investime në masën prej 49% të parashikimit, ndërkohë që zëri paga e shpërblime është realizuar në masën 92%.

Nr.	Emertimi	Viti 2015			Viti 2016			Viti 2017		
		Plani	Fakti	%	Plan	Fakt	%	Plan	Fakt	%
1.	Shpenzime gjithsej	13,406,515,391	8,730,932,747	65	18,680,910,652	12,468,909,362	67	21,606,625,407	14,898,333,929	69
2.	Paga e shperblime	2,295,782,234	1,952,160,376	85	3,473,807,175	2,946,376,426	85	4,073,070,241	3,759,036,704	92
3.	Sig. shoq. shend.	361,812,371	313,124,323	87	554,797,290	478,851,442	86	668,760,574	609,090,298	91
4.	Investime, projekte	4,813,856,919	1,701,848,894	35	7,591,651,856	3,053,707,108	40	9,475,195,364	4,686,712,436	49

Tab 6 Shpenzimet në Bashkinë Tiranë

Siç del edhe nga të dhënat e tabelës, realizimi në zërin investime janë pothuaj të njëjta me shumën e shpenzuar nga buxheti i bashkisë për paga dhe sigurime shoqërore, gjë që flet për një shpërndarje jo të drejtë dhe jo në favor të shpenzimeve të cilat do të nxisnin edhe rritje ekonomike.

Nga auditimi rezulton se autonomia financiare e 61 bashkive në vend është në nivel të ulët, ku pjesa më e madhe e tyre varen drejtpërsëdrejti nga transfertat e buxhetit të shtetit. Kjo nënkupton që pavarësisht madhësisë, të gjitha bashkitë e reja do të duhet të investojnë burime të konsiderueshme dhe kohë për zhvillimin e sistemeve menaxheriale për administrimin fiskal në territoret e reja më të gjëra.

2. Ndër vite pushteti vendor ka patur problematika në financime, shpesh të shoqëruara me luhatje në mënyrën e financimit, gjë e cila ka ndikuar sigurisht në performancën dhe gjithashtu në parashikueshmërinë e financave vendore.

   Kështu p.sh. Bashkia Shkodër, me një popullsi prej 205 mijë banorësh, paraqet një nivel autonomie financiare të ulët, bazuar në të dhënat financiare për pesëvjeçarin 2014-2018. Varësia financiare nga transfertat ndërqeveritare bën që planifikimi i investimeve kapitale rezulton të jetë subjekt dhe i kushtëzuar pothuajse tërësisht nga vendimet e qeverisë qendrore.

   Kjo bashki është detyruar që burimet financiare t'i orientojë më së shumti në mbulimin e shpenzimeve operative dhe pagave të personelit. Në buxhetet e tre viteve të fundit, përkatësisht viti 2015, 2016 dhe 2017, shpenzimet e personelit shpenzimet operative dhe të tjera zënë pjesën më të madhe të shpenzimeve respektivisht 92%, 92% dhe 80%, ndërkohë që peshë shumë e vogël i mbetet zërit të investimeve.

GRAF. NR. 15: SHPËRNDARJA E FONDIT TË PAKUSHTËZUAR, BASHKIA SHKODËR

Për vitin 2017, Bashkia Shkodër ka kryer 8 mijë lekë shpenzime për banor, nga të cilat 3 mijë lekë shpenzime personeli për banor, 1 mijë lekë shpenzime për investime për banor, 2.1 mijë shpenzime operativë për banor dhe 1.9 mijë lekë shpenzime të tjera, një tregues mjaft ulët ky, ndërkohë që mesatarja e shpenzimeve për banor në rang vendi për pushtetin vendor është 28,646 lekë. Pra në Bashkinë Shkodër janë shpenzuar nga pushteti vendor rreth ¼ e mesatares së shpenzimeve

të kryera në vend.

Gjithashtu Bashkia Shkodër ndër vite ka patur luhatje të theksuara në zërin fond të pakushtëzuara të akorduar nga buxheti qendror, nga grafiku i mëposhtëm rezulton se fondi më i madh kësaj bashkie i është akorduar në v. 2014 (më shumë se edhe në periudhën pasardhëse, v. 2015, 2016, 2017 dhe 2018.

Në të njëjtën mënyrë, analiza në vite tregon për diferenca të theksuara në trajtimin e bashkive me transferta të kushtëzuara nga qeverisja qendrore. Bashkia Kamëz nuk ka marrë asnjë fond nga grantet konkurruese (Fondi për Zhvillimin e Rajoneve) në v. 2015, 2016, 2017. Ky është një tregues i qartë mbi aspektin diskriminues ndaj bashkisë dhe qytetarëve të saj.

Nga intervistat dhe përgjigjet e pyetësorëve të bashkive të përzgjedhura konstatohet se financimi i funksioneve të reja me transfertë specifike nuk ka qenë i mjaftueshëm dhe bashkitë kanë alokuar fonde shtesë për ofrimin e tyre dhe se sistemi i kontrollit të brendshëm ka qenë i implementuar dobët, nga strukturat e njësive që janë shkrirë dhe strukturat e bashkive të reja. Dobësia e këtij sistemi ka lejuar shkelje të kuadrit rregullator gjatë ushtrimit të funksioneve, me pasoja negative për buxhetin e tyre.

Shpenzimet operative janë pothuajse në të njëjtin nivel në vitin 2017 dhe vitin 2016 dhe përbëjnë rreth 33% të shpenzimeve korrente në total për vitin 2017, një pjesë kjo jo e vogël për buxhetin njësive vendore. Nga sa më sipër, vëmë re se në buxhetin faktik 2017 edhe pse është rritur niveli i funksioneve, shpenzimet që ato kanë realizuar ndaj totalit kanë zbritur.

Shpenzimet për subvencione dhe të tjera, të cilat realizohen nga njësitë vendore për të subvencionuar dhe mbuluar funksione të tjera administrative, në raport me vitin 2016, këto shpenzime në vitin 2017 kanë rritje në zërin subvencione me 28% dhe kanë qëndruar në të njëjtat niveli zëri të tjera në masën rreth 8 milionë lekë. Këto ndryshime janë rezultat i procesit të riorganizimit dhe të shtrirjes së re që ka marrë njësia vendore.

Nga intervistat e zhvilluara me personat përgjegjës të NjQV dhe auditimi u konstatua se bashkitë ndeshen me vonesa në miratimin nga Këshillat Bashkiake të kalendarit të shpenzimeve publike. Në ligjin organik për menaxhimin e sistemit buxhetor (neni 22), kalendari i menaxhimit të shpenzimeve publike, duke përcaktuar me hollësi afatet e procesit të menaxhimit të shpenzimeve publike, miratohet si pjesë përbërëse e kalendarit të planifikimit strategjik nga Këshilli i Ministrave dhe bëhet efektiv në ditën e parë të çdo viti, ndërsa për NjQV, miratimi bëhet nga Këshilli Bashkiak. Paraqitja në keshillin bashkiak i ka sjellë shumë vonesa administratës së bashkive, kështu që në shumë raste nuk zbatohen datat e përcaktuara në ligj, nisur edhe nga fakti që Këshilli bashkiak mblidhet një herë në muaj.

3. Në këndvështrimin e shpenzimeve publike, njësitë e vetëqeverisjes vendore vazhdimisht kanë qënë problematike dhe kryesisht në disiplinimin e tyre. Pavarësisht përpjekjeve, shpenzimet nuk janë planifikuar qartë në afatmesëm dhe gjithashtu politika e shpenzimeve vendore nuk ka dhënë efektet e pritshme.

   Rritja e shpenzimeve korrente gjatë vitit 2017 tregon se:

   - Bashkitë nuk kanë arritur eficiencën operative të dëshiruar;
   - Financimi i funksioneve të reja me transfertë specifike nuk ka qenë i mjaftueshëm dhe bashkitë kanë alokuar fonde shtesë për ofrimin e tyre;

- Zgjerimin e shpenzimeve për personelin (paga dhe sigurime shoqërore) nuk ka rritur cilësinë e shërbimeve ndaj komunitetit;
- Burimet financiare në dispozicion të bashkive megjithëse janë rritur sistemi fiskal i bashkive ka shumë mangësi.

Rekomandime:

1. Bashkitë të ndërtojnë një strategji gjithëpërfshirëse në administrimin e të ardhurave, si dhe shfrytëzimin e aseteve në dispozicion/pronësi të bashkisë, si faktorë që do të ndikonin pozitivisht në kahun e të ardhurave.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

2. Bashkitë të marrin masa për rritjen e eficiencës së shpenzimeve, në përdorimin e burimeve financiare në dispozicion, duke prioritarizuar investimet me ndikim të gjerë në jetën e komunitetit dhe territorit nën administrim dhe uljen e nivelit të shpenzimeve operative.

Në vijimësi

3. Bashkitë të marrin masa për ngritjen dhe zhvillimin e kapaciteteve njerëzore në fushën e menaxhimit financiar dhe të funksionimit të sistemeve të kontrollit të brendshëm, si element bazë për të garantuar cilësinë e këtij procesi.

Në vijimësi

4. MFE të bashkëpunojë dhe të nxisë njësitë e qeverisjes vendore për ndërmarrjen e analizave në drejtim të qëndrueshmërisë financiare/fiskale, duke vlerësuar riskun lidhur me të ardhurat dhe shpenzimet e parashikuara në një kuadër afatmesëm.

Në vijimësi

5. MFE t'i propozojë Këshillit të Ministrave rregullimet ligjore, duke u mbështetur në ligjin organik të buxhetit, ku të parashikohet që kalendari i menaxhimit të shpenzimeve publike në njësitë e vetëqeverisjes vendore të miratohet nga Grupi i Menaxhimit Strategjik dhe Titullari i NjQV.

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

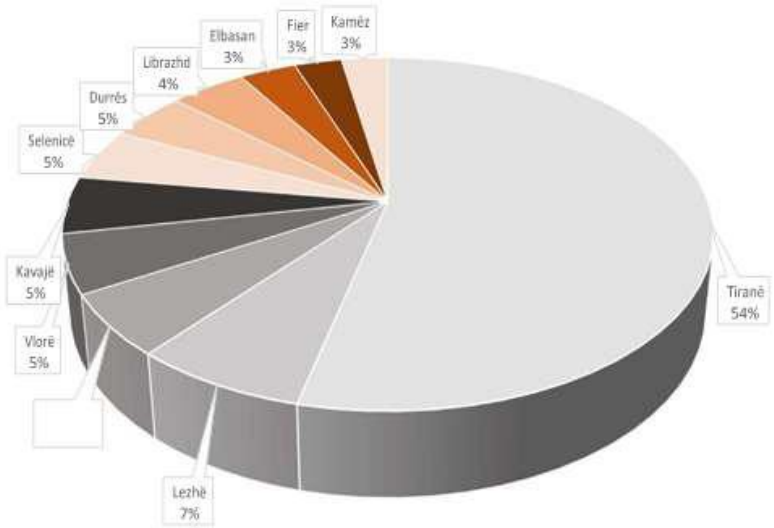
6. Me qëllim rritjen e cilësisë së menaxhimit financiar në nivel vendor në drejtim të Programit Buxhetor Afatmesëm (PBA), MFE të marrë masat për planifikimin e një fondi për zhvillimin dhe instalimin e një programi *software* në bashki (të ngjashëm me ato që përdoren nga ministritë dhe institucionet qendrore).

Deri në fund të 3-mujorit të parë të vitit 2019

Treguesit e detyrimeve të prapambetura në NjQV

Nga auditimet e përputhshmërisë dhe ato financiare të ushtruara nga KLSH në organet e vetëqeverisjes vendore, rezulton se në mjaft njësi të vetëqeverisjes vendore janë akumuluar detyrime të prapambetura në shuma të konsiderueshme, nëpërmjet faturave të palikuiduara ndër vite, për arsye te kryerjes së punimeve apo shërbimeve pa u siguruar më parë fondet e nevojshme për kryerjen e tyre. Në bilancet e Bashkive rezultojnë mjaft detyrime të krijuara nga viti 2012 e para, por prej tyre nuk ka një

analizë të borxhit të krijuar në çdo vit nga pamjaftueshmëria e aftësisë paguese, faktorët që kanë ndikuar në krijimin e kësaj vështirësie financiare, etj.
Në fund të vitit 2015, gjendja e detyrimeve të prapambetura të organeve të pushtetit vendor ishte rreth 11.8 miliardë lekë, vlerë kjo shqetësuese si në nivel vendor, ashtu dhe në nivel qendror. Shlyerja u këtyre detyrimeve, pjesërisht të krijuara nga ish-komunat që iu bashkëngjitën bashkive të reja në vijim të RAT, përbënte barrë të qenësishme për buxhetet vendore.
Në total, stoku i detyrimeve deri në fund të vitit 2017 shënoi rreth 28.3 miliardë lekë. Krahas detyrimeve të trashëguara prej rreth 11.8 miliardë lekë në vitin 2015, stoku i detyrimeve të prapambetura të krijuara rishtazi deri në fund të dhjetorit të vitit 2017 rezultoi në rreth 16.5 miliardë lekë. Detyrimet e krijuara rishtazi lidhen kryesisht me kontrata për investime, shpenzimeve për mallra dhe shërbime, si dhe vendime gjyqësore. Përgjatë vitit 2017, bashkitë kanë shlyer rreth 19 miliardë lekë, duke rezultuar në një detyrim të mbetur për likuidim në vitet në vijim prej rreth 9.3 miliardë lekë.
Në këtë kuadër, qeveria qendrore merr përsipër vetëm "*shlyerjen e detyrimeve për punimet e kryera, por të papaguara në kuadër të financimeve nga Fondi për Zhvillimin e Rajoneve, si edhe transfertat për përfitimet e paaftësisë. Të gjitha detyrimet e tjera financiare të njësive të qeverisjes vendore, që nuk përfshihen në sa më sipër, duhet të parashikohen në vetë buxhetet e njësive të qeverisjes vendore.*"
Në nivel bashkie, rreth 75% e stokut të detyrimeve të prapambetura mbartet nga 10 bashki.



Burimi: www.financatvendore.al

Nivelin maksimal të detyrimeve të prapambetura e ka bashkia Tiranë me rreth 3.9 miliardë lekë ose 41.8% ndaj stokut total në fund të vitit 2017. Bashkia Lezhë renditet e dyta për nga niveli i detyrimeve të prapambetura, me rreth 529.7 milionë lekë ose rreth 5.7% ndaj totalit. Në të kundërt, bashkia Dropull rezulton të mos ketë detyrime të prapambetura për periudhën e konsideruar.
Për të përmirësuar gjendjen lidhur me këto detyrime, MFE ka hartuar dhe u ka dërguar të gjitha NjQV-ve planin e shlyerjes se detyrimeve te prapambetura. Bazuar në këtë plan, gjendja e detyrimeve të prapambetura prej 9.2 miliard lekë, do të shlyhen deri në fund të v. 2021 ku sipas viteve: 3.5 miliardë lekë në v. 2018, 2.3 miliardë lekë

në v. 2019, 2.3 miliardë lekë në v. 2020 dhe pjesa e mbetur prej 1.1 miliardë lekësh në v. 2021.
Këto piketa të vendosura për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura të NjQV do të monitorohen e kontrollohen nga MFE që në fazën e hartimit të projekt-buxheteve që dergohen pranë kësaj ministrie ose nëpërmjet kushtëzimit të transfertës së pakushtëzuar me shklyerjen e detyrimeve të prapambetura në vite si më sipër.

4. KOMENTE TË SUBJEKTEVE TË AUDITUARA DHE INFORMACIONI PËRMBLEDHËS

4.1 KOMENTE NGA MFE DHE BASHKIA SHKODËR

- **<u>Në Komentet e Bashkisë Shkodër</u>** (shkresa nr. 11959/1, dt. 16.08.2018) në lidhje me projekt-raportin e auditimit të performancës "Funksionimi i bashkive në kuadër të Reformës Administrative-Territoriale" bëhet një vlerësim me nota shumë pozitive të konkluzioneve dhe rekomandimeve, ku ndër të tjera thuhet:

"Pas shqyrtimit të Projekt-Raportit të përgatitur nga grupi i audituesve, sjellë për konsultim përfundimtar Bashkisë Shkodër, ne vlerësojmë që projekti është i plotë dhe i përgatitur në mënyrë profesionale, duke marrë në konsideratë edhe përvojën edhe vështirësitë që ka hasur Bashkia Shkodër pas reformës në përmbushjen e detyrave dhe funksioneve të saj, qoftë për funksionet ekzistuese, por edhe për funksionet e reja...
Vërejmë që raporti është i plotë, ka përfshirë një historik të plotë të procesit të decentralizimit në Shqipëri, ka përfshirë referencat e duhura lidhur me vlerësimin që kanë bërë studiues, organizata kombëtare dhe ndërkombëtare në zhvillimin e pushtetit vendor, sfidën, problematikat si dhe përballjen për të realizuar detyrimet e veta në kuadër të ligjit të ri...
...Bashkia Shkodër shpreh që duhet të merren menjëherë në konsideratë për tu përmirësuar, qoftë përmirësimit normativ, rregullativ por nga ana tjetër edhe zbatueshmërisë së ligjit në nivel qëndror dhe vendor.
Gjithashtu, shprehim konsideratën dhe vlerësimin më të lartë për përgjegjshmërinë dhe mënyrën se si është kryer raporti performancës, por edhe kualitetin me të cilin është hartuar. Vlerësojmë shumë që është një dokument i rëndësishëm jo vetëm për bashkinë, për qeverinë apo për vendim-marrësin, por edhe për shoqatat e bashkive, për të cilën unë si Kryetare Bashkie kam gjykuar që ta bashkëndaj si një draft-raport, i cili mund të shërbejë edhe për një këndvështrim nga ana e anëtarëve të tjerë të shoqatës, të cilët indirekt mund të përfshihen në këtë vlerësim.
Si Kryetare Bashkie, mendoj që Raporti Përfundimtar t'i dërgohet edhe Këshillit Konsultativ, Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore dhe institucioneve të huaja ndërkombëtare dhe sidomos atyre që bashkëpunojnë me qeverinë, në mbështetje të procesit të decentralizimit dhe në mbështetje të zhvillimit të Njësive të Vetëqeverisjes Vendore në mënyrë që të merret në konsideratë për vazhdimësinë e mëtejshme që ndërkombëtarët duan të vazhdojnë ta bëjnë në Shqipëri. Mendoj që ky raport eshte shumë i vlefshëm edhe për këta, dhe jep një këndvështrim edhe më të plotë, unik ddhe të pavarur mbi sfidën dhe problematikat e Njësive të Vetëqeverisjes Vendore."

- **<u>Sqarime për observacionet e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë</u>**

Me shkresën nr. 8772/2 dt. 30.07.2018 dërguar KLSH-së, Ministria e Financave dhe Ekonomisë ka dërguar observacione, ku në shumë raste nuk kanë të bëjnë me thelbin e gjetjeve të shtjelluara gjerësisht nga grupi i auditimit, duke kaluar edhe në

përshkrime të panevojshme dhe jashtë objektit të trajtuar në Projekt-Raportin e Auditimit, përfshirë edhe dhënien e komenteve për gjetje të auditimit që i përkasin Bashkisë Tiranë.
Lidhur me këto observacione më gjerësisht sqarojmë se:

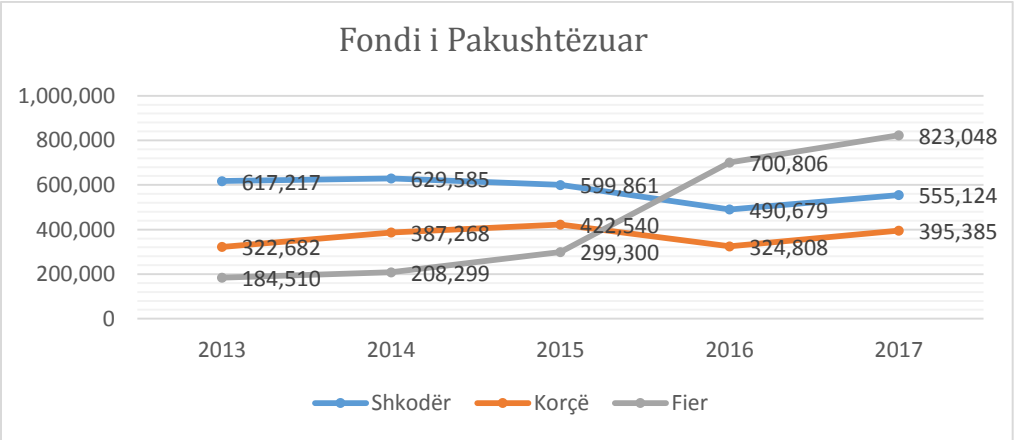
- Në pikën 2.1, lidhur me humbjet buxhetore që u ka kushtuar ndryshimi në taksën e biznesit të vogël dhe konstatimin e grupit auditues për moskompensimin e tyre, Ministria e Financave dhe Ekonomisë shprehet se "... *qeveria qendrore ka rritur transfertën e pakushtëzuar me qëllim kompensimin e këtyre të ardhurave që siguronte pushteti vendor. Nga ana tjetër Ligji nr. 68, datë 27.04.2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore" ka hyrë në fuqi në muajin maj 2017, ndërkohë që ndryshimet në taksën e biznesit të vogël ishin bërë pa hyrë në fuqi ligji, si rrjedhojë ai nuk mund të parashikonte efektet prapavepruese mbi të ardhurat e pushtetit vendore".*
  Sqarim: Observacioni paraqet një kontradiktë me vetveten. Në njërën anë MFE pranon se ka bërë kompensim përmes rritjes së transfertës së pakushtëzuar (theksojmë se ky argument bie në përsëritje përgjatë observacionit dhe MFE këmbëngul se e ka bërë kompensimin) dhe në anën tjetër shprehet se Ligji nr. 68, datë 27.04.2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore" nuk mund të parashikonte efektet prapavepruese.
- Lidhur me argumentin se është bërë kompensimi përmes rritjes së transfertës të pakushtëzuar, shuma e shtuar nuk reflekton vlerën e humbjeve buxhetore nga ndryshimi ligjor që është bërë në taksën e biznesit të vogël. Kjo rritje është në fakt një detyrim ligjor më vete, bazuar në nenin 23/3 të Ligjit "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore": "*Në çdo rast, transferta e pakushtëzuar nuk mund të jetë më e vogël se shuma totale e ndarë në vitin e mëparshëm buxhetor***".**
  Grupi i auditimit është shprehur shumë qartë në Projekt-Raportin e Auditimit, se kompensimi parashikohet në Ligjin nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore", i cili është miratuar në datën 17.02.2015n sikurse ligji për ndryshimet ne taksën e biznesit të vogël. Konkretisht, në nenin 34n pika 5n mbi "Parimet themelore të financave të vetëqeverisjes vendore" parashikohet se: '*Në rast se ndryshimet në politikën fiskale shoqërohen me uljet e niveleve, normave dhe bazës së taksave vendore apo të pjesës së të ardhurave të njësive të qeverisjes vendore nga taksat e ndara, Ministria e Financave është e detyruar të marrë masa për kompensimin e uljes, nëpërmjet rritjes së transfertave financiare dhe mundësisë për huamarrje vendore dhe/ose formave të tjera*"
  Grupi i auditimit, jo pa qëllim, ka përmendur edhe Ligjin nr. 68, datë 27.04.2017 "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore", që edhe pse i mëvonshëm, bën një përcaktim shterrues të këtij parimi të sipërcituar mbi financat vendore që parashikohet në Ligjin nr. 139/2015.
  Ajo që është më e rëndësishme konsiston në faktin se kompensimi vjen **si zbatim i parimit të autonomisë financiare të bashkive**. Pra, nuk kemi të bëjmë thjesht me një detyrim ligjor, por me zbatimin e një parimi kushtetues, pa të cilin nuk garantohet autonomia vendore.
- Në pikën 2.2 nga ana e Ministrisë së Financave thuhet "... *se nuk evidentohet në asnjë moment që mbledhja e Këshillit Konsultativ të ketë qenë fiktiv dhe i paefektshëm*",

Sqarim: Në projekt-raport është evidentuar vetëm rasti i mbledhjes, për projekt-ligjin për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, "Për sistemin e taksave vendore" (taksa e ndërtesës) dhe është theksuar se vetëm në këtë rast ka qenë fiktive, pa përgjithësuar konkluzionin për mbledhjet e tjera. Në momentin e zhvillimit të mbledhjes së Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017, ky projekt-ligj që parashikon ndryshime në një taksë vendore, si ajo e ndërtesës, ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe ishte dërguar në 27 tetor 2017 për miratim në Kuvend. Për pasojë, mbledhja e Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017 ishte krejtësisht fiktive, për një projektligj që ishte kaluar në Kuvend pa u konsultuar paraprakisht me pushtetin vendor.

- Në pikën 2.4, Ministria e Financave i referohet gabimisht projekt-raportit lidhur me transfertën e pakushtëzuar duke u shprehur se "*pas reformës administrative territoriale ka patur rritje të vazhdueshme të transfertës së pakushtëzuar ...*"

  Sqarim: Në projekt-raportin e auditimit nuk thuhet se nuk pasur rritje, siç pretendon MFE, por theksohet se rritja nuk është e konsiderueshme. Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës administrative-territoriale, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t'i ushtrojnë kompetenca e reja në diskrecion të plotë, siç parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Ndryshimi në ligj me përcaktimin e 1% te PBB, nuk përben ndonjë ndryshim për bashkitë në shumën e përgjithshme të transfertës së pakushtëzuar të akorduar ndër vite.

  Në një analizë të përgjithshme mbi shumën totale të fondit të pakushtëzuar vërehet një rritje, por nëse do të analizojmë në nivel bashkie, shfaqen raste ku nuk rezulton të ketë rritje, por një rikthim tek shumat e akorduara para reformës administrative-territoriale. Në këtë rast por, në nivel bashkiak, si në rastin e Korçës apo Shkodrës ka ndodhur që transferta e pakushtëzuar të mos pësojë rritje të konsiderueshme, madje shoqërohet me afërsisht të njëjtin trend që ka njohur edhe në vitet e para reformës administrative-territoriale. Ndërkohë, për Bashkinë Fier kemi një rritje me 4-herë të fondit të pakushtëzuar.



- Në pikën 2.6, MFE në rastin e konstatimit të mungesës së parashikimit të kompetencave të reja në fushën e bujqësisë në Strategjinë Ndërsektoriale për Zhvillim Rural dhe Bujqësor 2014-2020, shprehet se "... *këto kompetenca janë*

transferuar me ligj dhe si rrjedhim në rendin hierarkik të akteve ligjore ato dominojnë mbi VKM-të".

Sqarim: Grupi i auditimit ka konstatuar vetëm mungesën e harmonizimit dhe në rastin konkret bëhet fjalë për një strategji që synon të realizojë objektiva deri në 2020 në fushën e bujqësisë. Por me rrethanat e reja të krijuara nga reforma administrative-territoriale, në këtë strategji pushteti vendor trajtohet ende me legjislacionin e vjetër, duke mos ia njohur kompetencat e reja.

Kjo mungesë harmonizimi, theksohet në raport, përbën një potencial të krijimit të "zonave gri", pra të përplasjes së kompetencave dhe juridiksionit mes pushtetit vendor dhe atij qendror. Pikërisht, mosreflektimi i ndryshimeve që ka sjellë legjislacioni i ri vendor tek ligjet përkatëse që mbulojnë kompetencat e reja, është faktori kryesor i mospërthithjes në mënyrë të plotë dhe me buxhetet e mjaftueshme të kompetencave të reja nga ana e bashkive.

- Në pikën 2.7, lidhur me konstatimin se transferimi i funksioneve nuk është shoqëruar me një alokim të mjaftueshëm të fondeve nga pushteti qendror, sërish MFE ka keqinterpretuar konkluzionin e grupit të auditimit, sikur konstatimi ka dashur të vejë para përgjegjësisë MFE-në.

Sqarim: Transferimi i funksioneve nuk është shoqëruar me fonde të mjaftueshme. Në projekt-raport janë evidentuar rastet e bashkive të Shkodrës, Vlorës, Korçës, Lezhës (problematika është e njëjtë për 61 bashkitë) ku bashkitë kanë akorduar fonde shtesë nga buxheti i tyre, bazuar në të dhënat buxhetore të ofruara nga bashkitë dhe shkresat e njoftimit për mungesë fondesh që bashkitë u kanë dërguar ministrive përkatëse. Për sa më sipër, po japim përgjigjen që Bashkia Tiranë i ka dhënë pyetësorit të grupit të auditimit, për këtë çështje: *"Përgjithësisht mund të shprehemi se funksionet e deleguara (kompetencat e reja), të cilat mbulohen deri në vitin 2018 nga transferta specifike, janë shoqëruar në rastin më të mirë me minimumin e fondeve të nevojshme, madje ne disa raste me mungesa. Që në muajin tetor 2016, Bashkia e Tiranës i ka njoftuar me shkresë ministritë përgjegjëse mbi mangësinë e fondeve në funksionin e Arsimit Parauniversitar, Shkollat e Mesme (personeli ndihmës) dhe në funksionin e Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimi. Në vitin 2017, bazuar dhe në VKM-së nr. 187 datë 08.03.2017 për "Miratimin e strukturës dhe të niveleve të pagave të nëpunësve civilë/nëpunësve….."; VKM-së nr. 202, datë 15.03.2017 për "Disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 717, datë 23.06.2009 të Këshillit të Ministrave për pagat e punonjësve mbështetës të institucioneve buxhetore dhe të disa nëpunësve të disa institucioneve buxhetore (i ndryshuar), si dhe VKM nr. 350, datë 19.04.2017 për "Trajtimin me pagë dhe shtesa mbi pagë të punonjësve të shërbimit të mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimi", diferenca e mungesës së fondeve u rrit dhe respektivisht në funksionin e Arsimit Parauniversitar, shkollat e mesme (personeli ndihmës) kishim mungesa fondesh në shpenzime personeli në vlerën 9**,758,515 lekë dhe në funksionin e Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimi në vlerën 7,935,017 lekë**. Veçanërisht ne disa funksione, si p.sh. ai i ujitjes e kullimit, por dhe të tjera, strukturat e punonjësve dhe fondet e nevojshme për ofrimin e shërbimeve nuk kanë qenë të mjaftueshme, duke krijuar vështirësi në përmbushjen e tyre dhe për të cilat Bashkia e Tiranës ka shtuar buxhetin nga fondet e veta".*

Po ashtu, në këtë çështje, ndonëse të përmendur në një pikë tjetër të observacionit, MFE pretendon se ka pasur një analizë kostoje. Alokimi i fondeve duke ndjekur

historikun buxhetor nuk është një analizë kosto, veçanërisht për këto funksione që prekin sektorë dhe infrastrukturë të degraduar përgjatë viteve të tranzicionit.

- Në pikën 1.13, lidhur me Qarkun, grupi i auditimit ka konstatuar se qarku vazhdon të operojë bazuar në të njëjtat kompetenca të para reformës administrative-territoriale, përcaktuara në Ligjin nr. 8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore".

  Funksionet e qarkut janë :

  a) ndërtimi e zbatimi i politikave rajonale

  b) harmonizimi i tyre me politikat shtetërore, në nivel qarku, si dhe çdo funksion tjetër i dhënë me ligj.

  Qartazi, këto kompetenca janë tepër të përgjithshme ndërkohë që me ngritjen e agjencive rajonale ndërtimi e zbatimi i politikave rajonale kryhet nga këto të fundit. Për pasojë minimizohet perspektiva për fuqizimin e rolit të qarqeve dhe theksimi i kësaj çështjeje nga grupi i auditimit është për të sugjeruar një ndryshim të kompetencave të qarkut që t'u jepen funksione të tilla që të reduktojnë pabarazinë ekomomike dhe sociale mes bashkive të një rajoni.

- Në pikën 1.10, mbi përplasjen e legjislacionit të ri vendor Ligjin "Për Taksat Kombëtare", Ligjin "Për Taksat Vendore", MFE shprehet se "... nga ana jonë nuk është evidentuar asnjë rast konkret i përplasjes ndërmjet këtyre akteve ligjore..."

  Sqarim: Fakti që nga personat përgjegjës te MFE nuk janë evidentuar mospërputhje ndërmjet akteve ligjore nuk do të thotë se nuk ka të tilla.

  Përsërisim atë që kemi shtjelluar shumë qartë në Projekt-Raport: *me miratimin e Ligjit nr. 106/2017 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, "Për Sistemin e taksave vendore" të ndryshuar", në rastin e taksës së ndërtesës dhe përzgjedhjen e agjentit tatimor shkelen parimet e autonomisë vendore, për shkak se ky ndryshim që është bërë shkakton përplasje me Nenin 4/1 "Parimet e autonomisë fiskale" të Ligjit "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" ku parashikohet se* ***"Njësive të vetëqeverisjes vendore u garantohet e drejta për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur, në përputhje me këtë ligj dhe me aktet e tjera ligjore në fuqi"*** *si dhe me nenin 22, "Parimet për ushtrimin e funksioneve" të Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore" ku përcaktohet se "****Njësitë e vetëqeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë ushtrimin e funksioneve të veta në mënyrë të plotë dhe të pavarur, në përputhje me Kushtetutën, Kartën Europiane të Autonomisë Vendore dhe ligjet në fuqi"*****.**

  Nga ana tjetër, vetë ky ndryshim shkakton përplasje me një tjetër nen të ligjit. Më konkretisht, në Ligjin dt. 30.10.2006 për Taksat Vendore, Neni 5/ç përcaktohet se është Këshilli Bashkiak kompetent mbi mënyrën e mbledhjes së taksës, përfshirë zgjedhjen e agjentit fiskal dhe detyrimet e ndërsjellta". Por, me ndryshimin e bërë në këtë ligj, në nenin 22/2 përcakton se për taksën e ndërtesës, e cila është një taksë vendore, Këshilli i Ministrave përcakton edhe masën e përfitimit të agjentit të autorizuar, mbi të ardhurat e arkëtuara nga taksa e ndërtesave", duke shkaktuar kështu një përplasje jo vetëm midis ligjeve, por edhe mes neneve brenda këtij Ligji.

  Miratimi i këtyre dy ligjeve, Për "Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligjit Për "Financat e Vetëqeverisjes Vendore" nuk është shoqëruar me ndryshime në Ligjin "Për Taksat Kombëtare" dhe Ligjin "Për Taksat Vendore". Ndonëse legjislacioni i ri e njeh taksën mbi të ardhurat si taksë e ndarë, ku 2% duhet t'i kalojë bashkisë, në ligjin për Taksat Kombëtare kjo taksë i njihet vetëm pushtetit qendror. Po ashtu, edhe në

taksën vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura, ka një përplasje mes Ligjit për Taksat Kombëtare dhe Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore, ku në të parin, nenin 4 parashikohet se 18 për qind e të ardhurave vjetore nga kjo taksë i kalojnë buxhetit të qeverisjes vendore ndërsa në të dytin, nenin 25, kjo e ardhur njihet në masën 25 përqind.

- Në pikën 4.17 të observacioneve të MFE thuhet: *"... paragrafi ku është paraqitur konkluzioni në formë opinioni dhe jo analize... në të cilat rezulton që pas reformës administrative-territoriale janë rritur ndjeshëm të ardhurat vendore dhe gjithashtu investimet që ato kanë realizuar ... është konstatuar se shpenzimet publike në nivel vendor nuk kanë dhënë efektet e pritshme ..."*

  Sqarim: Konkluzioni si më sipër se shpenzimet publike nuk kanë dhënë efektet e pritshme është rrjedhojë e trajtimit të gjerë bazuar në shifra dhe përgjigje të pyetësorëve të dhëna nga bashkitë e përzgjedhura si subjekte auditimi (pika 3.2.2 të Projekt-Raportit), përmendur edhe Co-Plan në *Status Raportin* e v,. 2017. Përsërisim për personat përgjegjës të Ministrisë së Fiancnave se metodologjia e përdorur nga grupi i auditimit trajtohet gjerësisht në pikën 2.5.1 të Projekt-Raportit.
- Në pikën 4.18 të observacioneve të MFE thuhet: "*në fq. 70 pika 4, rekomandohet nxitja nga ana MFE të NJQV për ndërmarrjen e analizave në drejtim të rritjes së qëndrueshmërisë financiare/fiskale, ju bëjmë me dije se Ministria e Financave ka marrë të gjitha masat që përmes akteve nënligjore të udhëzimeve standarde të PBA ...."*

  Sqarim: Sa më sipër, grupi i auditimit i referohet ndërmarrjes së analizave, jo akteve nënligjore.
- Në *pikën* 4.19 të observacioneve të MFE thuhet: *'... pas miratimit të ligjit "Për financat vendore" së bashku me kuadrin nënligjor në zbatim të tij kanë ndikuar në vendosjen e rregullave, proceseve dhe procedurave për hartimin, zbatimin dhe monitorimin e buxhetit vendor..."*

  Sqarim: Personat përgjegjës të Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit të MFE kanë keqkuptuar rekomandimin nr. 5 të lënë nga grupi i auditimit, ku kërkohet një rregullim që e bën më efektiv procesin e raportit të NjQV, bazuar në përgjigjet e pyetësorëve të subjekteve të auditimit (bashkive), trajtuar në fq. 69 të Projekt-Raportit është parashtruar edhe rekomandimi i sipërcituar.
- Në pikën 4.19 të observacioneve të MFE thuhet: *'... niveli i detyrimeve të prapambetura kap vlerën e 9.3 miliardë lekëve, ndërkohë që ky nivel duhet korrigjuar, pasi për tremujorin e parë 2018 kap shumën 8.4 miliardë lekë dhe në fund të qershorit është 7.4 miliardë lekë..."*

  Sqarim: Bëjmë me dije se si në Programin e miratuar të këtij Auditimi dhe në Projekt-Raportin e Auditimit të Performancës është theksuar në disa raste se periudha nën auditim janë vitet 2013-2017, prandaj edhe niveli i detyrimeve të përshkruara i përket fundit të v. 2017, ku burim e këtyre të dhënave është vetë MFE.

  Ecurinë e detyrimeve të prapambetura në vijim gjatë vitit 2018, sugjerojmë që Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit të na informojë gjatë procesit të raportimit mbi zbatimin e rekomandimeve të KLSH-së, siç përcaktohet në nenin 30, pika 2, të Ligjit nr. 154 datë 27.11.2014 "Mbi Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit"

4.2 INFORMACIONI PËRMBLEDHËS

Auditimi i performancës vjen si një *check and balance* për të lëvruar një informacion objektiv e rekomanduar përmirësime. Po ashtu, auditimi i performancës vjen edhe në formën e një guri-kilometrik, pikërisht në një segment kohor të rëndësishëm të reformës, që sipas Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizim dhe Qeverisjen Vendore 2015-2022, viti 2018 duhet të përkojë me një konsolidim të decentralizimit dhe autonomisë financiare të bashkive.

I. Reforma administrative-territoriale

Reforma administrative territoriale nuk ka ndjekur asnjë praktikë ndërkombëtare dhe kritereve që u referohet (rasti i Danimarkës) rezulton të jetë i gabuar. Konkretisht, reforma territoriale ka kapërcyer hallka të rëndësishme që shoqërojnë një reformë të tillë si (i) hartimin dhe ndryshimin paraprak të akteve ligjore; (ii) referendumin; (iii) kriterin gjeo-kulturor; dhe (iv) fazën parapërgatitore të bashkive.

Konfigurimi ri i kufijve administrativë të bashkive nuk është bazuar në kritere të qarta dhe specifike, të tillë si kriteri i popullsisë minimale, kriteri gjeo-kulturor etj., duke krijuar një asimetri të kufijve bashkiakë, mes veriut(amalgamim) dhe Jugut(framgentarizim) por edhe mes bashkive brenda një rajoni. Për një ndarje të tillë nuk është bërë një analizë, qoftë në aspekte të decentralizimit dhe asimetrisë demografike dhe ekonomike që ekziston jo vetëm mes bashkive të një rajoni, por edhe mes rajoneve të ndryshme të Shqipërisë.

Kufijtë e rinj bashkiak nuk kanë dalë nga një vullnet vendor të institucionalizuar përmes procesit të referendumeve, duke shkelur kështu Kartën Europiane të Autonomisë Vendore(neni 5).

Risku i përmbushjes së objektivave të reformës administrative-territoriale është shumë i lartë për arsyet si mëposhtë:

1. intervalin e shkurtër kohor, nga nisja e procesit deri tek miratimi i reformës administrative territoriale;
2. përcaktimi i zgjedhjeve elektorale si moment i hyrjes në fuqi të reformës territorial solli më së shumti në një implementim politik të reformës sesa në një implementim menaxherial dhe administrativ, për shkak se anashkaloi fazën parapërgatitore të bashkive. Kjo reflektohet edhe në faktin se Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligji "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" hynë në fuqi përkatësisht në 30 janar 2016 dhe qershor 2017, ndërsa zbatimi i reformës territoriale dhe bashkitë e reja u konstituuan në shtator 2015, pas zgjedhjeve vendore.

II. Kuadri rregullator ligjor

Në aspektin e kuadrit ligjor, Ligji "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligji "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" rregullojnë organizimin dhe funksionimin ligjor e financiar të njësive të vetëqeverisjes vendore duke përcaktuar funksionet, kompetencat të drejtat dhe detyrimet e organeve vendore. Por, Ligji i ri Nr. 139/2015 Për Vetëqeverisjen vendore **nuk ka sjellë në substancë dhe nuk përfaqëson një akt ligjor "reformues", pra që të reflektojë një reformim të shërbimeve publike, pasi nga krahasimi rezulton se është ruajtur e njëjta bazë ligjore si me Ligjin Nr. 8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore",**

sa i përket të drejtat dhe përgjegjësive të bashkive. Po ashtu, edhe ato garanci të pushtetit vendor të parashikuara në ligjin e ri nuk zbatohen

Në legjislacionin e ri ekzistojnë "zona gri", boshllëqe, në përcaktimin e kompetencave të bashkive dhe **kalimi i kompetencave të reja nuk është bërë i plotë dhe nuk është shoqëruar me ndryshimet në ligjet përkatës**, duke mos përcaktuar kështu qartazi se çfarë detyrash ka pushteti qendror dhe çfarë detyrash pushteti vendor.

Legjislacioni i ri nuk ka sjellë rritje të buxhetit të bashkive, pra thelbin e decentralizimit. Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës territoriale-administrative, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t'i ushtrojnë kompetenca në diskrecion të plotë, siç parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore.

Ligji Nr. 68/2017 "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" dhe Ligji Nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore" nuk garantojnë vendimmarrjen e pushtetit lokal, me pasojë negative për decentralizimin dhe autonominë fiskale të bashkive. Konkretisht, pushteti qendror nuk ka zbatuar dispozitat ligjore dhe nuk i ka kompensuar bashkitë për humbjet në buxhet që u ka kushtuar ndryshimi në taksën e biznesit të vogël, që mblidhet nga bashkia.

Konstatohen raste kur për taksa apo funksione që i përkasin vetëqeverisjes vendore, shkelet autonomia vendore.

1. Mbledhja e Këshillit Konsultativ i Vetëqeverisje Vendore për taksën e ndërtesës ka rezultuar fiktive. Në momentin e zhvillimit të mbledhjes së Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017, projektligji ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe ishte dërguar në 27 tetor për miratim në Kuvend[35]. Për pasojë, mbledhja e Këshillit Konsultativ ishte krejtësisht fiktive, në shkelje kështu të Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore. Këshilli Konsultativ karakterizohet nga mbledhje informuese, njoftuese dhe nuk merren vendime. Për pasojë, Këshilli Konsultativ nuk garanton shprehjen e pëlqimit apo mospëlqimit të pushtetit vendor, në formën e një akti vendimmarrës. Në këtë kuadër mungon garancia apo mekanizmi detyrues që pushteti qendror t'i marrë parasysh sugjerimet apo rekomandimet që ofron pushteti vendor për një projektligj që lidhet drejtpërdrejtë me ushtrimin e të drejtave dhe detyrimeve të NjQV. Kjo nënkupton se qeveria qendror vendos në emër të pushtetit vendor për për çështje vendore.
2. Me miratimin e Ligjit Nr. 106/2017 Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr 9632, datë 30.10.2006, "Për Sistemin e taksave vendore" të ndryshuar, në rastin e taksës së ndërtesës dhe përzgjedhjen e agjentit tatimor shkelen parimet e autonomisë vendore, për shkak se ky ndryshim që është bërë shkakton përplasje me Nenin 4/1 "Parimet e autonomisë fiskale" të Ligjit "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" ku parashikohet se ***"Njësive të vetëqeverisjes vendore u garantohet e drejta për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur, në përputhje me këtë ligj dhe me aktet e tjera ligjore në fuqi"*** si dhe me nenin 22, "Parimet për ushtrimin e funksioneve" të Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore" ku përcaktohet se "**Njësitë e vetëqeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë ushtrimin e funksioneve të veta në mënyrë të plotë dhe të**

[35] https://www.parlament.al/projektligj/projektligj-per-disa-ndryshime-dhe-shtesa-ne-ligjin-nr-9632-date-30-10-2006-per-sistemin-e-taksave-vendore-te-ndryshuar/

pavarur, në përputhje me Kushtetutën, Kartën Europiane të Autonomisë Vendore dhe ligjet në fuqi".

Nga ana tjetër, vetë ky ndryshim shkakton përplasje me një tjetër nen të ligjit. Më konkretisht, në Ligjin dt. 30.10.2006 për Taksat Vendore, Neni 5/ç përcaktohet se është Këshilli Bashkiak kompetent mbi mënyrën e mbledhjes së taksës, përfshirë zgjedhjen e agjentit fiskal dhe detyrimet e ndërsjellta". Por, me ndryshimin e bërë në këtë ligj, në nenin 22/2 përcakton se për taksën e ndërtesës, e cila është një taksë vendore, Këshilli i Ministrave përcakton edhe masën e përfitimit të agjentit të autorizuar, mbi të ardhurat e arkëtuara nga taksa e ndërtesave", duke shkaktuar kështu një përplasje jo vetëm midis ligjeve, por edhe mes neneve brenda këtij Ligji.

III. Problematikat mbi funksionet e reja

Pushteti lokal shihet si pika e parë e aksesit të qytetarit në sektorin publik por ndarja administrative-territoriale rezulton të jetë kontradiktore me vetveten pasi nuk ka rezultuar në një reformim të shërbimeve publike.

Volumi i transfertës specifike për ushtrimin e funksioneve të reja mbështetet në të dhëna historike të buxhetit të shtetit mbi shpenzimet që janë kryer nga pushteti qendror për këto funksione. Për rrjedhojë, nuk është kryer asnjë analizë kostoje, si për fondet që duhen për ushtrimin e tyre por edhe për investimet që duhen për t'i ofruar shërbimet plotësisht dhe me standardet ligjore. **Aktualisht pushtetit vendor i duhen së paku 12 miliard lekë shtesë për të ushtruar kompetencat dhe shërbimet që përcakton legjislacioni i ri**.

Mungojnë burimet financiare për rehabilitimin dhe përmirësimin e infrastrukturës së trashëguar nga pushteti qendror. Kompetencat e reja përfshijnë shërbime të amortizuara dhe me barrë të madhe buxhetore për bashkitë. Këto kompetenca edhe kur qenë nën juridiksionin e pushtetit qendror nuk kanë njohur investime. Në këtë kuadër, ka një mungesë analize kostoje sesi këto shërbime mund të arrijnë standardet me buxhetet modeste vendore marrë parasysh faktin që ato nuk kanë njohur investime kur qenë pjesë të buxhetit qendror.

Ndërkaq, konstahet se mungojnë treguesit e performancës dhe monitorimi i tyre Mungojnë standarde të qarta kombëtare (rasti i arsimit-mësues për klasë) të shërbimeve publike vendore, gjë që e bën të pakuptimtë çdo sistem të monitorizimit dhe vlerësimit të veprimtarisë së pushtetit vendor përsa i përket shpërndarjes së shërbimeve. Edhe në raste kur ka standarde ligjor, si zjarrfikës për mijë banorë, ato nuk po zbatohen.

IV. SHPENZIMET E BASHKIVE

Me implementimin e reformë administrative territoriale, raporti mes shpenzimeve kapitale dhe shpenzimeve korrente është i njëjtë me raportin e vitit 2010-2011, me ndryshime të papërfillshme. Në një analizë karahasimore, kjo tregon se 300 komunat dhe 60 bashkitë e mëparshme kanë të njëjtin raport shpenzime korrente-shpenzime kapitale me 61 bashkitë e reja të reformës administrative territoriale.

Rritja e shpenzimeve të personelit(në vitin 2017 janë dy herë më të larta se 2013)[36] dhe atyre operative nuk pajtohet me objektivin madhor të reformës administrative dhe territoriale, rritjes së eficiencës operacionale dhe tkurrjes së kostove

[36] http://www.financatvendore.al/data/expenses_comp

administrative. Shpenzimet kapitale shënuan një kthesë të rëndësishme pozitive gjatë kësaj periudhe, kthesë që mund të jetë nxitur deri diku prej zgjedhjeve të përgjithshme të vitit 2017.
Së dyti, shpenzimet kapitale, ku bëjnë pjesë dhe investime publike, nuk reflektojnë indikatorë të performancës së bashkive, për shkak se në këtë masë prej 33%, 11% e përbëjnë fondet e akorduara nga FZHR, që kapin shifrën prej 9 miliardë (20170, në shumën totale prej 26.5 miliardë lekë shpenzime kapitale. Kjo shkakton dy anomali. Konstatohet se nivel i rritjes së shpenzimeve kapitale nuk ka ardhur si pasojë e rritjes së eficiencës së bashkive nga reforma administrative-territoriale por ndikohet në mënyrë selektive nga fondet e akorduara nga FZHR-ja, fonde të cilat kanë munguar ose kanë qenë minimale në disa bashki të vendit, si në Lezhë, Shkodër dhe Kamëz. Në fakt, në 2016, në 37 nga 61 bashkitë, investimet e financuara nga qeveria **qendrore** janë nga 1 deri në 17 herë më të larta se investimet e financuara nga vetë bashkitë. Për pasojë, qeverisja qendrore vazhdon më mbajë një nivel të lartë kontrolli të aktiviteteve dhe zhvillimeve në nivel vendor, përkundër reformave decentralizuese, duke promovuar një rritje selektive të investimeve në disa bashki, jashtë rrjedhës së reformës administrative-territoriale, por që statistikisht reflektohet si një output i zbatimit të reformës administrative-territoriale.
Veprimtaria e FZHR bie ndesh me parimet e Konventës Europiane të Autonomisë Vendore, Nenit 9 se "grantet për autoritetet lokale nuk duhet të jenë të paracaktuar, për financimin e projekteve specifike".Rrjeti i Asosacioneve të Autoriteteve Lokale të Europës Juglindore(NALAS) thekson se në Shqipëri, një pjesë e madhe dhe e paqëndrueshme e fondeve për bashkitë në vijnë nga FZHR-ja, e cila shkakton pasiguri në planifikimin buxhetor të bashkive dhe thekson patronazhin politik. Sipas raportit të NALAS, Shqipëria është i vetmi vend në rajon që zbaton një sistem ku bashkive u kërkohet të konkurrojnë për të financuar funksionet e tyre ekskluzive[37].

V. Autonomia Financiare dhe të ardhurat vendore

Niveli aktual prej 1 % të GPD-së për transfertën e pakushtëzuar nuk është i mjaftueshëm për t'i bërë bashkitë motorë dhe promovues të zhvillimit ekonomik të vendit dhe për të kontribuar në reduktimin e asimetrisë së zhvillimit ekonomik midis rajoneve dhe qyteteve të ndryshme të Shqipërisë. Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës administrative-territoriale, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal
Të ardhurat e qeverisë vendore në Shqipëri u ulën ndjeshëm dhe u rritën me ritme më të ulëta sesa të ardhurat e qeverisë qendrore. Çka tregon një handikap që duhej të ishte analizuar dhe adresuar përmes reformës administrativo-territoriale dhe legjislacionit të ri që shoqëroi këtë reformë. Sepse kjo vjen si një indikator që tregon se qeveria qendrore nuk është e angazhuar që të bashkëndajë përfitimet dhe barrën e rritjes ekonomike në nivel kombëtar.
Fondet e FZHR shkaktojnë pasiguri në planifikimin buxhetor të bashkive dhe thekson patronazhin politik. Shipëria është i vetmi vend në rajon që zbaton një sistem ku bashkive u kërkohet të konkurrojnë për të financuar funksionet e tyre ekskluzive.
Ndërhyrjet e shpeshta dhe të pabazuar në analiza fiskale të pushtetit qendror në pushtetin lokal kanë destabilizuar sistemin e të ardhurave vendore. Në total nga 2,1

[37] Fiscal Decentralisation Indicators Report for South-East Europe (2006-2015), fq.45

miliardë lekë të ardhurave që mblidhte pushteti lokal në vitin 2015 nga taksa e biznesit të vogël NjQV kanë mbledhur 311,236,044 milionë lekë në 2017. Për pasojë, rreth 1.7 miliardë lekë për vitin 2017 nuk i janë kompensuar pushtetit vendor nga pushteti qendror, në shkelje të detyrimeve ligjore.

Në kuadër të analizimit statistikor të performancës së bashkive në mbledhjen e të ardhurave, vihet re një "anomali" në rast të shqyrtimit në grup të të gjitha bashkive. Kështu, rezulton një pasqyrim jo i saktë i performancës së mbledhjeve të të ardhurave në rast se do të përfshihet në këtë grup bashkia Tiranë. Nëse do të analizojmë të ardhurat nga taksat, tarifat, asetet dhe të tjera, ato kanë arritur vlerën prej 18.5 miliardë lekë, rreth 10.5 miliardë lekë janë mbledhur vetëm nga bashkia Tiranë

Nëse do të bëjmë një analizë se cila taksa ka ndikuar në rritjen e të ardhurave të bashkive, do të vëmë re se taksa e ndikimit në infrastrukturë shënoi nivelin më të lartë historik gjatë periudhës së analizës 2010-2017. Të ardhurat nga kjo taksë kontribuuan me rreth 5.2 miliard lekë në buxhetin vendor, në rritje të ndjeshme krahasuar me nivelin e kësaj takse prej 2.7 miliard lekësh të regjistruar një vit më parë. Performanca në të ardhurat prej kësaj takse sugjeron për rigjallërim të aktivitetit ndërtues në vend, privat (rritje e numrit të lejeve të ndërtimit nga bashkitë në vijim të miratimit të planeve të përgjithshme vendore nga rreth 455 leje të reja në vitin 2016 në rreth 819 leje të reja në vitin 2017) dhe publik (investime publike të ndërmarra nga qeveria qendrore). Në nivel bashkie, rreth 66.9% e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë u regjistruan në buxhetin e bashkisë Tiranë (nivel ky rreth 1.6 herë më i lartë krahasuar me nivelin e të ardhurave nga kjo taksë një vit më parë). E reflektuar në totalin e të ardhurave vendore, ndonëse në vitin 2017 janë regjistruar rreth 3.5 miliardë të ardhura më shumë, nga këto 2.2 miliardë i atribuohen mbledhjes së taksës së ndikimit në infrastrukturë nga Bashkia Tiranë.**Bashkia Tiranë ka mbledhur po aq të ardhurave sa totali i 60 bashkive të vendit. Statistikisht, me këtë pabarazi të theksuar që ekziston mes bashkive, çdo analizë në grup e performancës së Bashkive që realizon Ministria e Financave nuk reflekton realitetin e performancës që ka sjellë reforma e re territoriale.**

Kontribuimi i taksës në ndikimit infrastrukturë në rritjen e të ardhurave nuk reflekton një performancë të qëndrueshëm, duke qenë se vetë kjo taksë është e luhatshme, por varet nga aktiviteti i sipërmarrjeve të ndërtimit. Së dyti, impakti që ka kjo taksë e ndikimit në infrastrukturë tregon strukturën e brishtë të sistemit fiskal të bashkive. Pra, megjithë miratimin e një legjislacioni të ri, ndryshimet e shpeshta nga ana e qeverisë kanë shkaktuar paqëndrueshmëri në sistemin fiskal të pushtetit vendor. Në njërën anë, bashkive u reduktohet një taksë ndërsa në anën tjetër nuk u derdhet në buxhet as ajo që u njihet me ligj.

Autonomia financiare vlerësohet të jetë e ulët për bashkitë në vend (benchmark i Bankës Botërore për autonominë financiare është>80%).

VI. Rekomandimet

Rekomandimet e dhëna në këtë auditim janë të karakterit që synojnë përmirësime në sistem. Duke qenë se vet auditimi shërben si gur kilometrik, të asaj që çfarë është arritur dhe ku konsistojnë problematikat, në vija të përgjithshme kemi rekomanduar që:

- Të analizohet ecuria e zbatimit të reformës administrative-territoriale për të vlerësuar aksesin e qytetarëve të ish-komunave, zonave periferike dhe rurale në

organet dhe shërbimet e qeverisjes vendore dhe bazuar në problematikat e evidentuara të shqyrtojë mundësitë për një riorganizim me ose pa ndryshim të kufijve ekzistues të njësive të vetëqeverisjes vendore, bazuar edhe në përcaktimet e Nenit 86 të Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore

- Të harmonizohen aktet ligjore që prekin kompetencat e reja të bashkive si dhe të ndërmarrin ndryshime ligjore për forcimin e autonimisë vendore
- Të shqyrtohet mundësia e rritjes së numrit të taksave që qeveria qendrore ndan me pushtetin vendor, me qëllim që të arrihet një stabilitet i sistemit të të ardhurave vendore. Kjo do të garantonte një autonomi financiare jo vetëm nga ndërhyrjet e pushtetit lokal, por edhe nga efektet destabilizuese në sektorë të luhatshëm, si ai i ndërtimit, ku në kushtet e sotme, taksa e ndikimit në infrastrukturë vazhdon të ruajë një pozicion dominant në të ardhurat e bashkive,
- Të bëhet një vlerësim i ri i shumës së fondit të pakushtëzuar dhe në veçanti të reformohet Fondit i Zhvillimit Rajonal, i cili ka rritur pabarazinë fiskale mes bashkive përmes shpërndarjes së fondeve bazuar në një sistem konkurrimi që ka rezultuar të jetë minimal për disa bashki të mëdha të vendit.

5. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE

1. Sali Agaj (auditues i lartë, p/grupi)
2. Redi Ametllari (auditues i II, anëtar)

Drejtori

Rinald Muça

ANEKS 6: LITERATURA

1. Fiscal decentralisation indicators for South-East Europe 2006-2015, NALAS, Maj 2017;
2. NAO- Financial sustainability of local authorities 2018-08.03.2018;
3. NAO -Local Government neë burdens –2015;
4. Territorial Decentralization :An Obstacle to Democratic Reformin Central and Eastern Europe? Michael Illner, 25.08.1998;
5. "Kryetarët e Bashkisë së Vlorës" Enver Memishaj – Lepenica, Tiranë, 2014;
6. Local Government in Central and Eastern Europe: The rebirth of local democracy;
7. Handbook of local governance: Municipality Finance: World Bank.