KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
KRYETARI

Nr. 98/24Prot. Tiranë, më 28/09/2018

V E N D I M
Nr. 146, Datë 28/09/2018

PËR
EVADIMIN E MATERIALEVE TË AUDITIMIT TË PERFORMANCËS, "FUNKSIONIMI I BASHKIVE NË KUADËR TË REFORMËS ADMINISTRATIVE-TERRITORIALE"

Në zbatim të planit vjetor 2018, 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 programit nr. 98/10 datë 20.04.2018 të miratuar të auditimit, ndërmori auditimin e performancës me temë: "**Funksionimi i bashkive në kuadër të Reformës Administrative- Territoriale".**
Ky auditim u programua për t'u ushtruar në subjektet: bashkitë Tiranë, Durrës, Shkodër, Vlorë, Korçë, Gjirokastër, Fier e Dropull duke u shtrirë në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë (Drejtoria e Financave Vendore) dhe Agjencinë e Mbështetjes së Vetëqeverisjes Vendore (në varësi të Ministrisë së Punëve të Brendshme), duke i kushtuar vëmendjen e posaçme çështjeve që lidhen me efektivitetin e funksioneve menaxhuese, monitoruese dhe performancën e strukturave përgjegjëse, etj.
Për mbledhjen e informacionit të nevojshëm grupi i auditimit ka realizuar intervista, konsulta, pyetësorë, raporte të subjekteve nën auditim, informacione të grupeve të interesit, etj., duke u përqendruar në bashkitë Tiranë, Durrës, Shkodër, Vlorë, Korçë, Gjirokastër, Fier e Dropull si dhe Drejtorinë e Financave Vendore në MFE dhe Agjencinë e Mbështetjes së Vetëqeverisjes Vendore (AMVV).
Në këtë auditim, fokusi ishte analiza e performancës së veprimtarisë së organeve të pushtetit vendor dhe Ministrisë së Financave e Ekonomisë, AMVV, në drejtim të funksionimit të vetëqeverisjes vendore, me qëllim që kjo veprimtari me realizimin e ndryshimeve të kërkuara me Reformën Administrative – Territoriale të v. 2014 të ketë efektivitet të lartë dhe në veçanti qytetarët e në tërësi shoqëria të përfitojë nga përparësitë e këtij procesi.
Në këtë mënyrë, objekti i këtij auditimi ishte pasqyrimi i nivelit në të cilën ndodhet pushteti vendor pas zbatimit të reformës administrative territoriale të v. 2014, duke analizuar faktorë të ndryshëm dhe vlerësuar veprimtarinë e organeve të vetëqeverisjes vendore dhe institucioneve qendrore, për të mundësuar përmirësimin e shërbimeve ndaj qytetarëve.

Përveç kërkesave të Rregullores, Manualit të Auditimit të Performancës së KLSH-së, Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit - ISSAI, janë kërkuar dhe shfrytëzuar materiale të ndryshme: programe dhe raporte pune, përgjigje të pyetësorëve të subjekteve nën auditim, intervista e raporte të grupeve të interesit si Shoqata e Bashkive të Shqipërisë; studime dhe raporte të Organizatave Ndërkombëtare, studime përkatëse të subjekteve ku është shtrire auditimi, artikuj të medias së shkruar, konkluzione të informacioneve që lidhen me vetëqeverisjen vendore, etj.
Pas përfundimit të punës paraprake audituese me shkresën nr. 98/10 datë 20.04.2018 u dërgua Programi i Auditimit të Performancës. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresën nr 98/20, datë 18.07.2018 iu dërgua Projekt-Raporti i auditimit subjekteve të audituara: Bashkive, Ministrisë së Financave e Ekonomisë dhe Ministrisë së Brendshme (AMVV). Raporti përfundimtar është hartuar pasi janë shqyrtuar komentet dhe shpjegimet e dërguara nga Bashkia Shkodër me shkresën nr. 11 959/1 prot. datë 16.08.2018, ku vlerësohet maksimalisht puna audituese, konkluzionet, rekomandimet dhe mesazhi i këtij auditimi performance**,** si dhe komentet e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë me shkresën nr. 8772/2 dt. 30.07.2018.
Në përfundim, pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit dhe projekt-vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Performancës, shpjegimet e dhëna nga subjektet e audituara, mendimin për cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve, vlerësimin mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit të Auditimit të mësipërm dhe Drejtori i Përgjithshëm, në mbështetje të nenit 10 dhe 15 të ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit",

K O N K L U D O V A:

Auditimi i performancës mbi "**Funksionimin e bashkive në kuadër të reformës administrative-territoriale"** vjen në formën e një guri-kilometrik, pikërisht në një segment kohor të rëndësishëm të reformës, pasi 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.
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.
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, sipas shkresës nr. 1298, datë 6.12.2012, njoftim për fillim auditimi drejtuar Ministrisë së Brendshme dhe Qarqeve Tiranë, Kukës e Berat, programit të auditimit nr. 1298/2 prot., datë 28.04.2013, projekt-raportit të auditimit nr. 1298/3 prot., datë 22.10.2013 dhe Vendimit të Kryetarit Nr. 1298/4 prot., datë 27.11.2013.

Në përgjigje të pyetjes kryesore të auditimit ***"A janë realizuar objektivat e Reformës Administrative – Territoriale në funksion të autonomisë vendore të bashkive"*** grupi i auditimit arriti në mesazhin:

- **"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.

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. **Kjo për arsye se pushteti lokal shihet si pika e parë e aksesit të qytetarit në sektorin publik. Veçoria e tyre qëndron në faktin se ato janë reforma që synojnë të reformojnë shërbimet publike.**

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.

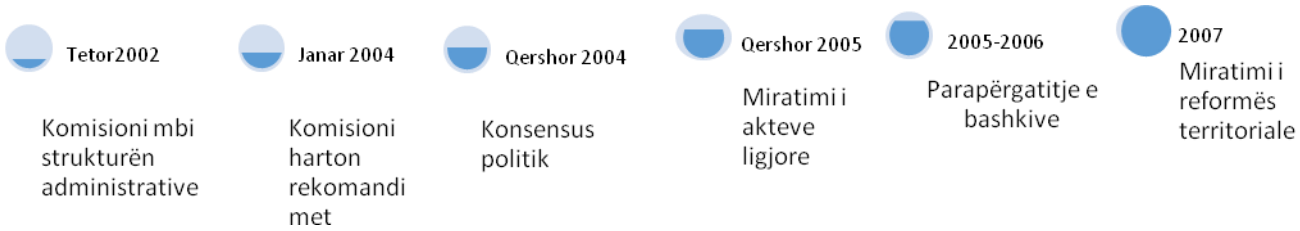
Katër elementët kryesorë të reformës administrative janë:

- ✓ 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*).

Në rastin e Shqipërisë rezulton se reforma administrative-territoriale nuk ka rrjedhur nga një proces i gjerë ligjor 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 vet 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 ndërmjet maxhorancës 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"[1] dhe Ligji "Për Financat e Vetëqeverisjes[2] Vendore" hynë në fuqi përkatësisht në 30 janar 2016 dhe 5 qershor 2017, ndërsa bashkitë e reja u konstituuan në shtator 2015, pas zgjedhjeve vendore.

Në relacionin për projektligjin për ndarjen administrativo-territoriale[3], 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[4]. Për shembull, në Hungari, Poloni apo Çeki reformat administrative-territoriale kanë ndjekur një linjë decentralizuese për t'u shkëputur nga tradita centraliste e ngulitur thellë në sistemin administrativ shtetëror[5]. 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

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

[1] Ligji Nr. 139/2015
[2] Ligji Nr. 68/2017
[3] https://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/RELACION%20PROJEKTLIGJ%20NDARJA%20ADMINISTRATIVO_TERRITORIALE.pdf
[4] *Michall Illner,* Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe*?*
[5] *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective*

me akte ligjore. Kështu, në Shqipëri Komisioni për Reformën Administrative-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 nuk do të rezultojë në rritje të taksave, **por në rritjen e performancës së shërbimeve**[6].

Bazuar në relacionin "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë"[7], 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 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

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

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 u duhet bashkive për t'i ushtruar sipas standardeve gjashtë funksionet e reja.

II. Kuadri rregullator ligjor

Në aspektin e kuadrit ligjor, Ligji Nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore" dhe Ligji Nr. 68/2017 "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 "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 autonomisë vendore 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 nene të tjera të ligjit, ku në nenin 34/5 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 shterues duke parashikuar në Nenin 4/6: *"Në rast se ulen apo hiqen taksa ose tarifa vendore nga qeverisje 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 së dyti, garancinë juridike se **tagri i vendosjes, ndryshimit të taksave dhe tarifave vendore i takon vendimmarrjes 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"[8]. Ky ndryshim, krahasuar me të ardhurat e vitit 2015, u ka kushtuar Bashkisë Korçë rreth 90 milionë lekë, buxhetit të Bashkisë Vlorë rreth 70 milionë lekë ndërsa Bashkisë Tiranë rreth 500 milionë lekë. **Nga evidencat e mbledhura[9] 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 Nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore" i jep gjithashtu një garanci paraprake pushtetit vendor duke e detyruar qeverisjen qendrore, që në periudhën e hartimit të projektbuxhetit 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 projektligjet, projektvendimet e Këshillit të Ministrave, projektpolitikat dhe projektstratregjitë 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 dy(2) mbledhje. Në momentin e zhvillimit të mbledhjes së **Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017**, projektligji për ndryshimin në taksën e ndërtesës ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave **dhe ishte dërguar në 27 tetor për miratim në Kuvend**[10]. 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 vetëqeverisjes vendore e kushtëzon marrjen e një vendimi përmes një konsensusi, e për pasojë me domosdo kërkon pëlqimin e pushtetit qendror për një vendimmarrje 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**

[8] 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.
[9] 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.
[10] 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/

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 kompetenca 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 konstituara nga reforma administrative-territoriale ende nuk gëzojnë një decentralizim të lartë, për shkak të mos rritjes së autonomisë fiskale të tyre dhe së dyti për shkak se nuk kanë përfituar kompetenca të tilla si shërbimet e drejtpërdrejta për qytetarët, si 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"[11], Ligjin "Për Taksat Vendore"[12] . 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 përqind 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.**
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 vet 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 parashikohet 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

[11] Ligji Nr.9975, datë 28.7.2008, i ndryshuar
[12] Ligji Nr.9632, datë 30.10.2006, i ndryshuar

vetëm midis ligjeve, por edhe mes neneve brenda këtij ligji. Në bazë të Ligjit "Për Vetëqeverisjen Vendore"[13] , njësitë e qeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë ushtrimin e funksioneve të veta. Kjo taksë është funksioni i vet në mënyrë të plotë dhe të pavarur në përputhje me Kushtetutën dhe Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Ndërsa, në bazë të Ligjit 68/2017 "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" neni 4/1, "Parimet e autonomisë fiskale", parashikohet se **njësive të vetëqeverisjes vendore u garantohet e drejta për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur.**

Nga shqyrtimi 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[14]. Ndonëse ka pasur ndryshime në këtë strategji[15] , 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, kalimi i kompetencave në këtë fushë nuk është shoqëruar me ndryshimin e Ligjin 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.11, datë 12.1.2018, kjo Agjenci është ristrukturuar dhe ka marrë emërtesën Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore.

Legjislacioni i ri mbart paqartësi për rolin e Qarkut, që vazhdon të operojë 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

[13] Neni 22, Parimet e ushtrimit të funksioneve
[14] VKM Nr. 709, datë 29.10.2014 Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014–2020"
[15] 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"

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.

III. FUNKSIONET E REJA TË BASHKIVE

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 mbështetën 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 këto sektorë, për të cilat nuk ka pasur investime edhe kur ishin në juridiksionin e qeverisjes qendrore, pushteti lokal me fondet që u jep pushteti qendror realizon thjesht një "kujdestari" ndaj 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. 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"[16], 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

[16] https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18725

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, legjislacioni i ri nuk e ka theksuar vijën e decentralizimit, duke shkaktuar përplasje kompetencash mes vetëqeverisjes vendore dhe pushtetit qendror, si në rastin e përcaktimit të kompetencës së bashkive për administrimin dhe rregullimin e sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe në çerdhe[17]. Kjo dispozitë rezulton tepër e përgjithshme po ta krahasojmë me ligjin "Për Vetëqeverisjen Lokale" të Republikës së Kosovës[18], 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 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".**

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 juridiksionin 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

[17] Neni 23/12 i Ligjit Për Vetëqeverisjen Vendore"
[18] LIGJI NR. 03/L-040PËR VETËQEVERISJEN LOKALE, Neni 17 Kompetencat Vetenake

Shqipëri edhe me konfigurimin që i ka dhënë reforma, nuk ka arritur në nivelet e duhura të decentralizimit të shërbimeve për qytetarët.

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

III.a Problematikat

Sipas Ligjit 139, datë 17.12.2015 'Për Vetëqeverisjen Vendore" duhet të kishin kaluar në pushtetin 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 funksion 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 parauniveristar. 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 transferuara;
- transferimit të funksionit të transportit të nxënësve dhe mësuesve i cili akoma 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 Nr. 69/2012 "Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë", me qëllim finalizimin e procesit të transferimit të funksionit 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 Shpëtimi", 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 1000 fikseve zjarrit duke kompletuar të gjitha shkollat dhe kopshte e çerdhe 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.

- **Problematikat lidhur me funksionimin e MZSH**
- Fonde për investime kanë munguar.
- Fondet për mirëmbajtje, riparim të disa mjeteve për goma, vaj dhe bateri janë minimale me nevojat dhe vjetërsinë e mjeteve që janë transferuar.
- Punonjësit e sektorit të MZSH-së punojnë 48 orë/javë (8 orë/javë më shumë se përcaktimi në kodin e punës)orë të papaguara në 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 be 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 blere vetë.
- Personeli është në numër i pamjaftueshëm për të kryer shërbimin e MZSH, sipas kërkesave të kodit të punës ku për një pozicion pune në shërbim 24 orësh duhet të jenë 5.1 punonjës që të kryejë pushimet vjetore dhe javore.
- Kërkohen minimalisht dhe miratimi i shtimit të 7 punonjësve nga Drejtoria e Përgjithshme e MZSH(2 shofer 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 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 (9.2 milion). 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 të 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 2160 prona të cilat referuar akteve ligjore

për regjistrimin e pronave kërkojnë një fond prej 2160*7000lek/regjistrim = 15.120.000 leke.

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 gjeoreferencuar, 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 politikbërje, funksioni menaxhues administrues bashkive ndërsa funksioni kontrollues i përket Inspektoratit.

Nëse i marrim me radhë shohim që funksioni politikëbërës 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 qe nuk janë zbatuar sepse kane ndryshuar edhe kushtet (reforma territoriale**). Nisur nga kjo situatë ka mangësi edhe ne menaxhimin e këtij fondi pyjor/kullosor nga bashkitë. Administrimi i këtij fondi pyjor (për vetë fjalën fond) tregon që ka një vlerë të konsiderueshme edhe financiare e cila duhet menaxhuar. (Vlera e këtij fondi në 000/leke nuk është e përcaktuar)

SIGURIMI I DRUVE TE 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 mënyra :

- ✓ Përmes operatorëve privatë (tenderimit);
- ✓ Përmes krijimit të një Ndërmarrje 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 200 milion lekë) 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. Pra, kompetenca të kaluara 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 mijë lekë ndërsa për vitin 2016 janë 180,816 mijë 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 2000 banorë, 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 renduar. Kosto minimale për një qendër **të re do të ishte 50 milion lekë pa përfshirë mjete zjarrfikëse.**

- **Administrimi i pyjeve dhe kullotave**

Aktualisht janë 5 punonjës, kërkohen 10 punonjës. Makina dhe mjete te tjera lëvizëse ne dispozicion pasi nuk janë te pajisur. Problemet që hasen, sikurse edhe në bashkitë e tjera janë a problematika:

- 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;
- paqartësia e kompetencave të bashkive për pyjet dhe kullotat;
- funksionimi i dy inspektorateve ai qendror dhe ai vendor;
- mungesa e saktësimit me koordinata kufiri i 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 marre në kuadër te aplikimeve te FZHR. Ndërkohë, Bashkisë Vlorë i kanë kaluar 8 segmente te rrugëve rurale, me një gjatësi totale prej 40.7 Km. Këto rruge janë te amortizuara dhe kërkojnë investime te 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 mijë lekë dhe 209,123 mijë lekë në vitin 2017. Gjatë këtij viti, 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 ofrimit 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 * 5.000.000lek = 10.000.000 lek. 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-së, 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/kullosorë administrim por 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.

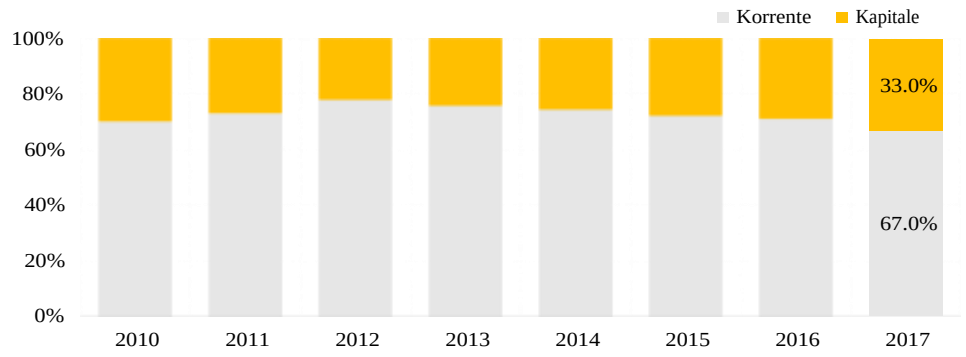
- **Rrugët Rurale**

Fondet e akorduara për investime në rrugët rurale dhe informale nga buxheti i shtetit kanë qenë në vlerën 71,230 mijë lekë. Gjithashtu me fondet e bashkisë janë realizuar rrugë midis parcelave bujqësore dhe rrethim varrezash në Njësitë Administrative.

IV. KU SHKOJNË 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 krahasimore, kjo tregon se 300 komunat dhe 60 bashkitë e mëparshme kanë pothuajse të njëjtin raport shpenzime korrente-shpenzime kapitale me 61 bashkitë e reja të reformës administrative territoriale.**

Shpenzime sipas klasifikimit ekonomik: Ku janë investimet për qytetarët?



GRAFIKU 1 BURIMI: COPLAN

Së dyti, shpenzimet kapitale, ku bëjnë pjesë dhe investime publike, nuk reflektojnë indikatorë të performancës së bashkive, për shkak se 40% e përbëjnë fondet e akorduara nga **FZHR, që kapin shifrën prej 9 miliardë në v. 2017, në shumën totale prej 26.5 miliardë lekë shpenzime kapitale. Në vitin 2016, fondet e akorduar nga FZHR përbënin rreth 69% të totalit të shpenzimeve 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 vitin 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[19].

Një element tjetër që duhet shqyrtuar në Grafikun 1 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.

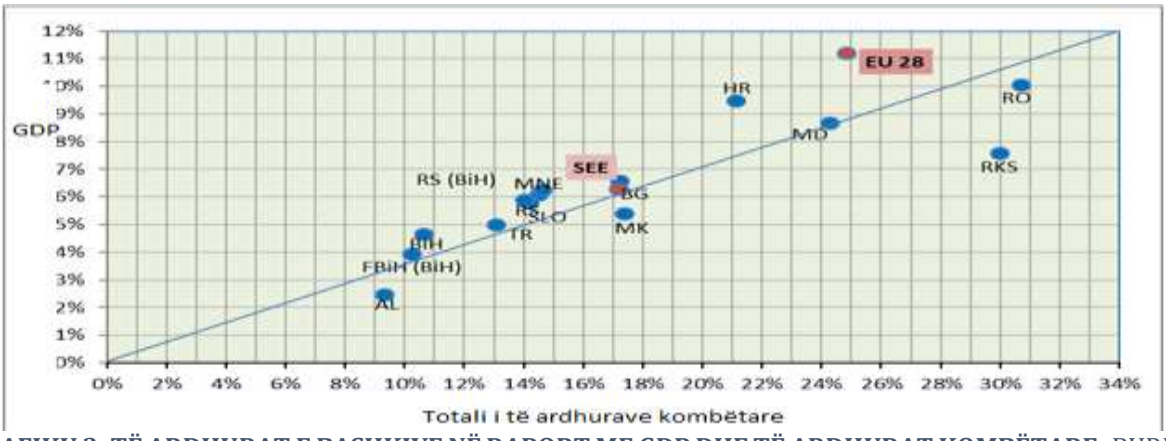
[19] Fiscal Decentralisation Indicators Report for South-East Europe (2006-2015), fq.45

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

Me rëndësi për t'u theksuar që reforma administrative-territoriale kishte si qëllim edhe rritjen dhe rendimentin e 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. Për këtë, **është e nevojshme që të behet 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 administrative periferike.**

V. Autonomia Financiare

Autonomia financiare është **thelbi i autonomisë vendore**. Me rëndësi për t'u theksuar është se 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.



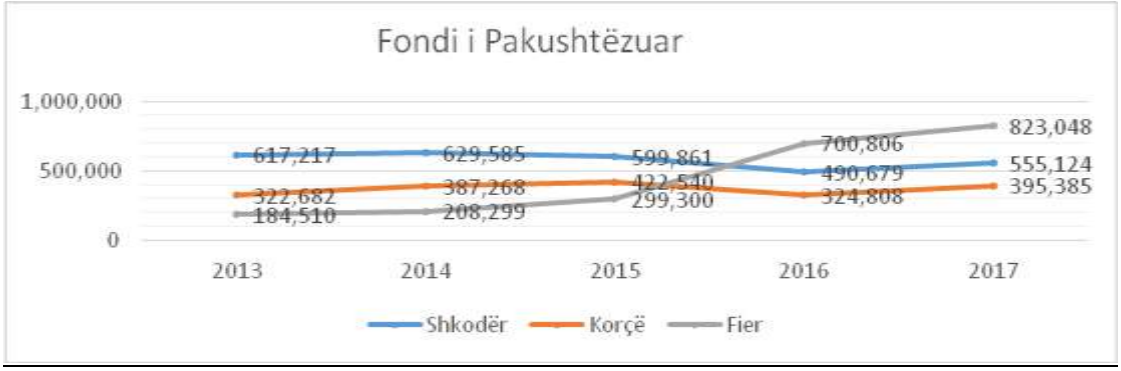
GRAFIKU 3: TË ARDHURAT E BASHKIVE NË RAPORT ME GDP DHE TË ARDHURAT KOMBËTARE -BURIMI NALAS

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. 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. Kjo shihet në grafikun dhe tabelat si mëposhtë me poshtë.

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)

TABELA 1: FONDI I PAKUSHTËZUAR

Në një analizë të përgjithshme mbi shumën totale të fondit të pakushtëzuar vërehet një rrije, nëse do të analizojmë në nivel bashkie, shfaqen raste ku nuk rezulton të ketë rritje, por një rikthim tek shumat e dhëna para reformës administrative-territoriale. Në këtë rast por, në nivel bashkiak, si në rastin e Korçës apo Shkodrës ka ndodhur që transferta e kushtëzuar të mos pësojë rritje të konsiderueshme, madje reflekton 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 4-SHPËRNDARJA E FONDIT TE PAKUSHTEZUAR

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 të faktorët e rritjes së ekonomisë që prekin drejtpërdrejt jetën e qytetarëve. **Siç vëren Rrjeti i Asosacioni të Pushtetit Lokal të Europës Juglindore (NALAS)[20], 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

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

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 tek Taksa e të Ardhurave Personale ku vetëqeverisja vendore duhet të kishte disa atribute në përcaktimin e nivelit të aplikueshëm. Bazuar në praktikat rajonale[21], kjo mund të arrihej përmes garantimit të së drejtës së bashkive për të vendosur një nivel apo fash shtesë mbi nivelin e caktuar nga qeveria qendrore. 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".**

- **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. Në raport me planin vjetor prej 483 milion lek, gjatë vitit 2017 të ardhurat nga kjo taksë u realizuan në masën 296 milion lekë duke rezultuar me një mosrealizim prej rreth 187 milion 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.**

,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 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 rreth 19 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**. Të ardhurat nga kjo taksë kontribuan me **rreth 5.2 miliard lekë** në buxhetin vendor të 2017, në rritje të ndjeshme krahasuar me nivelin e kësaj takse prej 2.7 miliard lekësh të regjistruar në vitin 2016 .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).

[21] Idem

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 rreth 2.2 miliardë i atribuohen mbledhjes së taksës së ndikimit në infrastrukturë nga Bashkia Tiranë. Në total, **kjo bashki ka mbledhur po aq të ardhurave sa 60 bashkitë e vendit. Statistikisht, me këtë pabarazi të theksuar që ekziston mes bashkive, çdo analizë në grup e performancës së Bashkive që realizon MFE nuk reflekton realitetin e performancës që ka sjellë reforma administrative-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 Tiranë.

Bashkitë duhet të bëjnë shumë kujdes me përdorimin e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë, sidomos Bashkia Tiranë. 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[22].

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 në buxhetin e bashkive tregon strukturën e brishtë të sistemit fiskal vendor.

Sa i përket taksës së ndërtesës, implementimi i ndryshimeve të reja ligjore në mungesë të kadastrës fiskale dëmton performancën e bashkive në vjeljen e kësaj takse. Krijimi i kadastrës fiskale duhet të ishte një parakusht për aplikimin e kësaj takse me ndryshimet e reja, sikurse është realizuar në Kosovë dhe gjetkë.

Në përfundim, megjithëse burimet financiare të bashkive janë rritur me 23 % për v. 2017, kjo rritje i atribuohet më shumë rritjes së fondit të kushtëzuar dhe fondit specifik, pra fonde ku nuk ka vendimmarrje vetëqeverisja vendore. Konkretisht, në këtë rritje prej 14 miliardë, 50% e përbën fondi i kushtëzuar dhe vetëm 21% të ardhurat vendore. Por, në këto të fundit, ka ndikuar në masën 63% taksa e ndikimit në infrastrukturë të mbledhur nga Bashkia Tiranë.

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

Autonomia Financiare, një vështrim statistikor[23]

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 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 hapësirë informuese do të tentojmë të vlerësojmë autonominë financiare nga ana e të ardhurave duke marrë në konsideratë strukturën e burimeve financiare dhe autoritetin e tyre vendimmarrës 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)

	(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%

BURIMI: CO-PLAN

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 autono- misë 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**

[23] Idem

e pamundësive financiare gërshetuar dhe me hapësirën e kufizuar për huamarrje vendore.

VI. Menaxhimi i burimeve financiare në nivelin vendor me zbatimin e reformës administrative – territoriale

Reforma administrative-territoriale kishte në thelb objektivin 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.

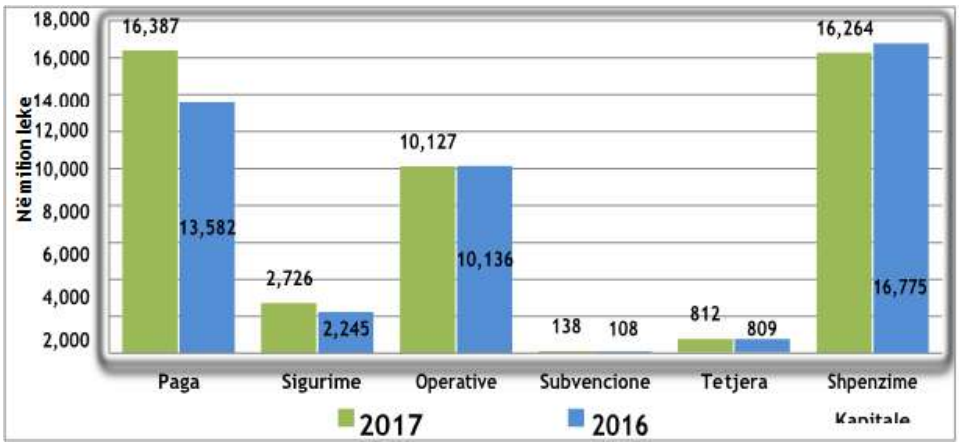
Burimet financiare totale në dispozicion të qeverisjes vendore për vitin 2017, regjistruan një vlerë prej 75.8 miliardë lekë, në rritje me rreth 23 për qind krahasuar me një vit më parë, apo 14.2 miliardë lekë më të larta. Nëse nga kjo vlerë, do përjashtohet transferta e pakushtëzuar nga qeveria qendrore, 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.

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 miliard lekë dhe përfaqësuan rreth 40.3% ndaj totalit.

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.

GRAF 5. SHPENZIMET E PUSHTETIT VENDOR SIPAS STRUKTURËS



BURIMI: MFE

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 çfarë 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 miliard 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 gjërë territoriale të rriteshin potencialet e NjQV për investime.
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 se sa 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 administratën qendrore 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.

Konkluzion:-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	3,055,707,108.	40	9,475,195,364	4,686,712,436	49

TAB. 2 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, ku evidentohet se mbi 85 për qind e bashkive kanë një nivel autonomie financiare nën mesataren kombëtare. Këto rezultate tregojnë për një varësi të lartë nga burimet financiare të transferuara nga qeveria qendrore dhe për pasojë, ndërmarrja e investimeve strategjike me vlera të larta bëhet më e vështirë si pasojë e pamundësive financiare, gërshetuar me hapësirën e kufizuar për huamarrje vendore.

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.

Konkluzion: 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.
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 shumë i lartë në aspektin diskriminues ndaj bashkisë dhe qytetarëve të saj.

Nga intervistat e zhvilluara me personat përgjegjës të NjQV dhe nga auditimi u konstatua se bashkitë ndeshen me vonesa në miratimin nga Këshillat Bashkiake të kalendarit të shpenzimeve publike, për shkak të ndikimeve politike partiake. 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 këshillin 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.
Konkluzione: Në këndvështrimin e shpenzimeve publike njësitë e vetëqeverisjes vendore vazhdimisht kanë qenë 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.

V E N D O S A:

I. Të miratoj Raportin Përfundimtar të Auditimit të Performancës, **"Funksionimi i bashkive në kuadër të reformës administrative-territoriale"** të ushtruar në bashkitë Tiranë, Vlorë, Shkodër, Korçë, Fier, Durrës, Dropull, Gjirokastër dhe në Ministrinë e Financave dhe të Ekonomisë, në Agjencinë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore.
II. Të miratoj rekomandimet e përcaktuara dhe të kërkoj marrjen e masave për sa vijon:

- **Në drejtim të kuadrit ligjor dhe rregullator për funksionimin e vetëqeverisjes vendore.**

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), (iv)kriterin gjeo-kulturor dhe (iv) fazën parapërgatitore të bashkive.
2. Konfigurimi 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, 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 bashkiak nuk kanë dalë nga një vullnet vendor të 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 administrative-territorial solli më së shumti në një implementim politik të reformës sesa 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 5 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 Taksat Vendore
   b) 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 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.**
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, projektligji ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe ishte dërguar në 27 tetor për miratim në Kuvend[24]. **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.**

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).

[24] 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/

Përsa më sipër rekomandoj:

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 3-mujorin e parë 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 vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura, sipas përcaktimeve në Nenin 25 të Ligjit Nr. 139/2015 "Për Vetëqeverisjen Vendore".

Deri në 3-mujorin e parë 2019

3. Ministria e Punëve të Brendshme t'i vendos 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 3-mujorin e parë 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 ½ të anëtarëve)dhe çdo vendimmarrje 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 3-mujorin e parë 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 3-mujorin e parë 2019

- **Në drejtim të imnpaktit të reformës administrative – territoriale në forcimin e funksioneve dhe shërbimeve të vetëqeverisjes vendore**

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. **Pra aktualisht pushtetit vendor i duhen së paku 12 miliard lekë[25] shtesë për të ushtruar kompetencat dhe shërbimet që përcakton legjislacioni i ri**.
2. 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**". Fondet e FZHR shkaktojnë pabarazi të theksuar ndërmjet bashkive dhe janë tregues i patronazhit 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.
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 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 këtu parasysh faktin që ato nuk kanë njohur investime kur qenë pjesë të buxhetit qendror.
5. Mungojnë treguesit e performancës për shërbimet 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 monitorimi 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.
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 3-mujorin e parë të vitit 2019

2. Ministria e Punëve të Brendshme, në bashkëpunim me ministritë e linjës, 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

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

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 3-mujorin e 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 3-mujorin e 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'u mundësojë bashkive ofrimin e shërbimeve sipas standardeve ligjore.

Deri në 3-mujorin e 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 3-mujorin e 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 të shërbimeve.

Deri në 3-mujorin e 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 3-mujorin e parë të vitit 2019

- **Në drejtim të garantimit të Autonomisë Financiare për bashkitë nga Reforma Administrative-Territoriale e Vitit 2014.**

Konkluzione:

1. Autonomia financiare e vetëqeverisjes vendore vlerësohet të jetë e ulët në shkallë vendi, mbi 85% e bashkive kanë një nivel autonomie financiare nën mesataren kombëtare. Këto rezultate janë tregues i një varësie 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.
2. 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.

3. 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.
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 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 nuk i janë kompensuar pushtetit vendor nga pushteti qendror, në shkelje të detyrimeve ligjore.
5. 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 administrative-territoriale.
6. Kontribuimi i taksës së ndikimit në 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 në buxhetin bashkiak tregon strukturën e brishtë të sistemit fiskal të bashkive.
7. 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;
   - Zgjerimi i shpenzimeve për personelin bie ndesh me objektivat e reformës administrative-territoriale dhe nuk ka rezultuar në rritjen e cilësisë së shërbimeve ndaj komunitetit;
   - Megjithëse burimet financiare në dispozicion të bashkive janë rritur, sistemi fiskal i bashkive ka shumë mangësi.

Përsa më sipër rekomandoj:

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 3-mujorin e 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 e Vetëqeverisjes Vendore".

   Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019

3. MFE të marrë masa që buxheteve të bashkive t'u 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 3-mujorin e 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 qendror, 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 pozicon dominant në të ardhurat e bashkive.

Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019

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

Në vijimësi

6. 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 3-mujorin e parë të vitit 2019

7. 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 për PBA).

Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Performancës.

Bujar LESKAJ

Grupi i Auditimit
Sali Agaj
Redi Ametllari

K R Y E T A R