

Territorial Administrative Reform and the Decentralization Strategy – Progress towards the Desired Objectives after a Governing Mandate | Reforma administrative-territoriale dhe strategjia e decentralizimit – Sa pranë/larg objektivave të dëshiruar jemi pas një mandati qeverisës?

Merita Toska^a, Anila Bejko (Gjika)^b

Summary

The decentralization process and reforms, as well as the territorial and administrative reform (TAR) and its effects in the country, were subject to extensive debates among experts and the media, especially during 2017. The design and implementation of these reforms aimed at strengthening local governance and improving the quality and efficiency of local public service provision. At the end of the governing mandate, and on the eve of upcoming local elections, how close or far are we to achieving the objectives of these reforms? Based on available data, this policy paper tries to assess the effects of decentralization reforms and the TAR, using the arguments over which the reforms were undertaken as a baseline scenario. In general, the analysis of the considered indicators suggests a lack of real vertical decentralization, high financial dependency on central government, and a high level of inequality between municipalities. Under a top-down approach, municipalities fail to benefit from the advantages that they have to address the preferences and needs of the population in the administrated territories and, consequently, to improve their quality of life.

Keywords: Decentralization, Territorial Administrative Reform, Challenges

Përmbledhje

Procesi dhe reformat decentralizuese, reforma administrative-territoriale dhe efektet e tyre në vend ishin subjekt i debateve të gjera ndër ekspertë dhe media veçanërisht përgjatë vitit 2017. Hartimi dhe zbatimi i këtyre reformave u frymëzua dhe synonte fuqizimin e qeverisjes vendore dhe rritjen e cilësisë dhe të eficientës në ofrimin e shërbimeve publike vendore. Tashmë, në fund të një mandati qeverisës dhe në prag të zgjedhjeve të ardhshme vendore, sa pranë/larg objektivave të synuar qëndrojmë? Bazuar në të dhënat në dispozicion, në këtë dokument politikash tentojmë të vlerësojmë efektet e

Contact | Kontakt

^amerita_toska@co-plan.org (Corresponding author)

^banila_gjika@co-plan.org

Co-PLAN, Institute for Habitat Development, Permanent Workshop on Territorial Governance
POLIS University, Tiranë, Shqipëri, www.co-plan.org; www.universitetipolis.edu.al

reformave decentralizuese dhe RAT, duke përdorur si skenar bazë argumentet mbi të cilat u ndërmorën reformat. Në linja të përgjithshme, analiza e treguesve të marrë në konsideratë sugjeron për mungesë të një decentralizimi vertikal real, varësi financiare të lartë nga qeverisja qendrore dhe nivel të theksuar pabarazish ndërmjet bashkive. Nën hegjemoninë e një qasjeje nga lart-poshtë, bashkitë nuk arrijnë të përfitojnë nga përparësitë informative që ato kanë për të adresuar preferencat/nevojat e popullatës në territoret në administrim dhe, për pasojë, përmirësimin e cilësisë së jetesës së tyre.

Fjalë kyçe: Decentralizim, reforma administrative - territoriale, sfida

Introduction

Decentralization and related reforms are at the center of attention in transition countries and emerging economies. The debate about deepening decentralization through increased autonomy and greater responsibilities for local governments is largely based on [applied] economic theories, especially those related to public finance. Objectives of good governance and economic gain seem to have also driven this process over the years. This approach has resulted in different forms of local government organization and different levels of fiscal, administrative, and political power transferred vertically from the central government to local governments. In these circumstances, decentralization is 'traded' as an essential instrument for economic gain (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009), since it brings with it the provision of goods and public services by local governments, in line with consumer-community-voter preferences (Tiebout, 1956). Local governments, in theory, have information advantages with regards to the population's preferences, as compared to central government. They can therefore adapt the supply of public goods and services to their constituents' preferences better than the central government can (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009).

Strengthening local governance and democracy in Albania represents an interesting research topic, as the country has a relatively new democratic history. Inspired by the European integration perspective and potential gains to some extent (Bardhan, 2002), the decentralization process has progressed slowly, with bouts of intensity in certain moments over the last two decades. The first

Hyrje

Decentralizimi dhe reformat përkatëse janë në qendër të vëmendjes në vendet në tranzicion dhe ekonomitë në zhvillim. Debati në lidhje me thellimin e decentralizimit nëpërmjet rritjes së autonomisë dhe përgjegjësi të qeverisjes vendore mbështetet gjerësisht në teoritë ekonomike [të aplikuar], veçanërisht ato të lidhura me financat publike. Objektivat për qeverisje të mirë dhe përfitimet ekonomike duket të kenë udhëhequr këtë proces ndër vite. Kjo qasje ka rezultuar në forma të ndryshme organizimi të qeverisjes vendore dhe nivele të ndryshme të kompetencave fiskale, administrative dhe politike të transferuara vertikalisht nga qeveria qendrore drejt qeverive vendore. Në këto rrethana, decentralizimi është 'shitur' si një instrument thelbësor për përfitime ekonomike (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009) pasi sjell ofrimin e të mirave dhe shërbimeve publike nga qeveritë vendore në përputhje me preferencat e konsumatorëve-komuniteteve-votuesve (Tiebout, 1956). Qeverisja vendore, në teori, ka përparësi informative në lidhje me këto preferenca përkundrejt qeverisjes qendrore, ndaj mund ta përshtatë ofertën e të mirave dhe shërbimeve publike me preferencat e tyre më mirë se qeverisja qendrore (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009).

Forcimi i qeverisjes dhe demokracisë vendore paraqet interes studimor dhe praktik në rastin e Shqipërisë, si një vend i cili ka një histori demokracie relativisht të re. Frymëzuar deri diku nga perspektiva evropiane dhe përfitimet potenciale (Bardhan, 2002), procesi i decentralizimit në dy dekadat e fundit ka përparuar me hapa

wave of decentralization reforms was registered following the adoption of the European Charter of Local Self-Government. The principles of this charter were incorporated into the Constitution of the Republic of Albania (1998); the National Strategy for Decentralization (1999); Law no. 8652/2000 'On the Organization and Functioning of Local Government'; and Law no. 8653/2000 'On the Administrative - Territorial Division of Local Government Units in the Republic of Albania.'

The year 2014 marks an important 'second wave' of decentralization in Albania, especially in the administrative and fiscal sense. In 2014, the Albanian Government undertook the territorial and administrative reform (TAR) with the main objective of improving the provision of services to citizens. Assessed as one of the major government reforms, the reorganization of local governance into 61 municipalities created the foundation for further reforms of local governance and deepening decentralization in the country. In this regard, the following policies were drafted and approved: the 'Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance 2015-2020' and the action plan for its implementation; Law no. 139/2015 'On Local Self-government,' which transferred a number of new functions to municipalities; and Law no. 68/2017 'On Local Self-government Finance,' followed by Law no. 106/2017 'On some Amendments and Additions to law no. 9632, date 30.10.2006, 'On the Local Tax System' (as amended).

Though widely discussed across the political spectrum, the TAR and other decentralization reforms converge on the main goal of strengthening local government by creating conditions for increasing local capacities in delivering quality services and increasing efficiency in managing available resources. Strengthening local governance and deepening decentralization is expected to strengthen financial and functional positions, increase local fiscal autonomy, increase institutional efficiency, enhance good governance and the enforcement of citizens' rights, and contribute to the country's economic growth and development (CSDLG 2015-2020). In this policy paper, we address the following two questions: How far away are we from achieving the desired objectives after one governing mandate? What have been the results of the TAR and other

të ngadaltë dhe me 'dallgë'. Reformat e para decentralizuese u regjistruan në vijim të miratimit të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore, parimet e të cilës u përfshinë në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë (1998), miratimit të Strategjisë Kombëtare për Decentralizim (1999), Ligjit nr. 8652/2000 'Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore' dhe Ligjit nr. 8653/2000 'Për Ndarjen Administrative - Territoriale të Njësisve të Qeverisjes Vendore në Republikën e Shqipërisë'.

Viti 2014 shënon 'dallgën e dytë' të rëndësishme për decentralizimin në Shqipëri, veçanërisht nga pikëpamja administrative dhe fiskale. Në vitin 2014, Qeveria Shqiptare ndërmori reformën administrative territoriale (RAT), me objektivin kryesor të përmirësimit të ofrimit të shërbimeve për qytetarët. E vlerësuar si një nga reformat kryesore të qeverisë, organizimi i qeverisjes vendore në 61 bashki krijoi premisat për reformimin e qeverisjes vendore dhe thellimin e decentralizimit në vend. Në këtë drejtim, u hartuan dhe miratuan: (i) 'Strategjia Ndërsëktoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015-2020' dhe plani i veprimit për zbatimin e saj; (ii) Ligji nr. 139/2015 'Për Vetëqeverisjen Vendore' i cili ndër të tjera u transferoi në titull ekskluziv bashkive një sërë funksionesh të reja; (iii) Ligji nr. 68/2017 'Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore' që më tej u pasua nga ligji nr. 106/2017 'Për disa Ndryshime dhe Shtesa në Ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, 'Për Sistemin e Taksave Vendore'.

Ndonëse gjerësisht të diskutuara nën spektrin politik (ky aspekt nuk është qëllim i këtij dokumenti), RAT dhe reformat e tjera decentralizuese konvergojnë në qëllimin kryesor të fuqizimit të qeverisjes vendore duke krijuar kushtet për rritjen e kapaciteteve vendore në ofrimin cilësor të shërbimeve dhe rritjen e efikasitetit në administrimin e burimeve në dispozicion. Fuqizimi i qeverisjes vendore dhe thellimi i decentralizimit *potencialisht* pritet të forcojnë pozitën financiare dhe funksionale, të rrisin autonominë fiskale vendore, të rrisin efikasitetin institucional, qeverisjen e mirë dhe zbatimin e të drejtave të qytetarëve, si dhe të kontribuojnë në zhvillimin dhe rritjen ekonomike të vendit (SNDQV 2015-2020).

Në këtë artikull, pyetjet që shtrohen janë: Sa

decentralization reforms undertaken, measured at the end of 2017? The rationale to assess what has been achieved requires addressing broad public discussions on the effectiveness of the reforms undertaken to strengthen municipalities and their autonomy (see Sulçe 2018¹; Koti 2018²; Albanian Association of Municipalities³).

Reforms versus Objectives – Current Status

The design and implementation of the TAR and other decentralization reforms was an evidence-based process.⁴ The major demographic changes that characterized the history of the two post-communist decades; the fragmentation of local government in the provision of local public services and the democratic representation of voters; public service provision inefficiencies; and the incapacity to promote and support local economic development and reduce inequalities between local government units were the basic arguments that led to territorial consolidation in 61 new municipalities in 2014.⁵ Conditional on available data, arguments presented here will be used as a ‘baseline scenario’ to empirically assess the current situation since the adoption of the mentioned reforms. For this purpose, we will use financial data for the first tier of local government (municipalities), available on the local finances portal www.financatvendore.al⁶ along with other data from the Albanian Institute of Statistics.

pranë/larg objektivave të dëshiruar jemi pas një mandati qeverisës? Çfarë rezultatesh kanë prodhuar deri në fund të vitit 2017 RAT dhe reformat e tjera decentralizuese të ndërmarra? Racionalja për të vlerësuar çka është arritur vjen si nevojë për të adresuar diskutimet e gjera publike mbi efektivitetin e reformave të ndërmarra në funksion të fuqizimit të bashkive dhe autonomisë së tyre (shiko Sulçe, 2018¹; Koti, 2018²; Shoqata e Bashkive të Shqipërisë³).

Reformat përkundrejt objektivave – statusi aktual

Ndërmarrja dhe zbatimi i RAT dhe reformave të tjera decentralizuese u parapri dhe u bazua në gjetjet empirike përkatëse⁴. Ndryshimet e mëdha demografike që karakterizuan historinë e dy dekadave postkomuniste, fragmentimi i qeverisjes vendore në ofrimin e shërbimeve publike vendore dhe përfaqësimin demokratik të zgjedhësve, efienca e dobët në ofrimin e shërbimeve publike, paaftësia për të nxitur dhe mbështetur zhvillimin ekonomik vendor dhe pabarazitë e krijuara midis njësive vendore, ishin argumentet bazë që udhëhoqën konsolidimin territorial në 61 bashki të reja në vitin 2014⁵. Kushtëzuar nga të dhënat në dispozicion, këto argumente do të përdoren si ‘skenari bazë’ për të vlerësuar në terma empirikë paraqitjen e situatës së sotme, në vijim të RAT dhe proceseve të tjera decentralizuese. Për këtë qëllim do të përdorim të dhëna financiare për

Methodological approach

From a methodological point of view, we compare the current situation with data from previous years by referring to 373 local government units, which have been consolidated into 61 municipalities.⁷ Assessments will be made for the years 2010-2013-2015-2017 (depending on the availability of data). The following indicators are subject to assessment:

1. Demographic aspects related to population distribution in the territory based on the new administrative division using data from the Registry of Civil Status for 2016⁸;
2. The size of local budgets and the budgets of the municipalities compared to the national average;
3. Revenues from own sources per capita in comparison to the national average;
4. Local financial autonomy proxied by three indicators: the ratio of own source revenues to total available financial resources; the ratio of own source revenues and shared taxes to total available financial resources; and the ratio of own source revenues, shared taxes, and unconditional and specific transfers to total available financial resources;
5. Local government expenditures per capita and personnel expenditures per capita in comparison with the national average; and
6. Local public investments per capita in comparison with the national average.

Qasja metodologjike

Nga pikëpamja metodologjike, krahasimi me të dhënat faktike të viteve të mëparshme bëhet duke iu referuar 373 njësi të qeverisjes vendore të cilat janë konsoliduar në nivelin e 61 bashkive⁷ dhe vlerësimet do të kryhen për vitet 2010-2013-2015-2017 (varësisht disponueshmërisë së të dhënave). Treguesit subjekt vlerësimi janë:

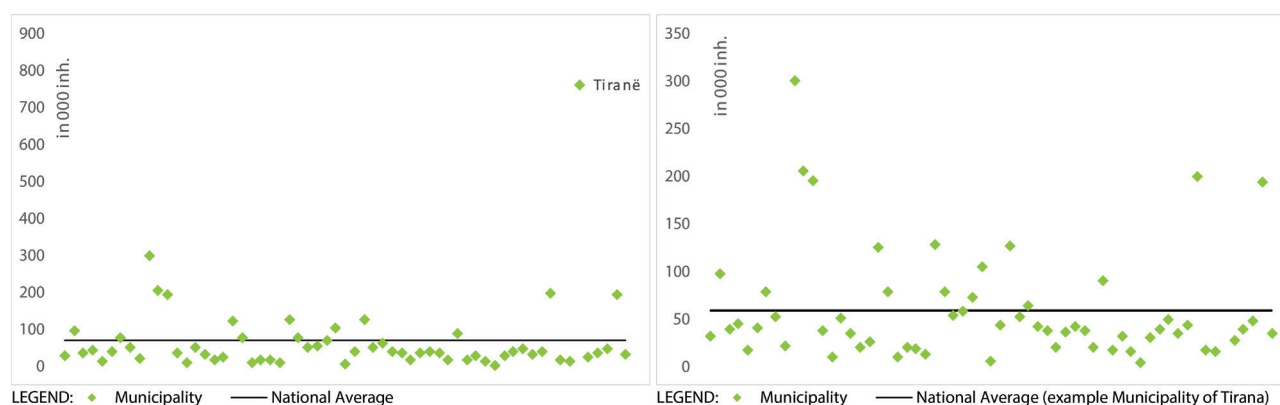
1. Aspektet demografike që lidhen me shpërndarjen e popullsisë në territor bazuar në ndarjen e re administrative. (Të dhënat e konsideruara janë ato sipas Regjistrit të Gjendjes Civile për vitin 2016⁸);
2. Madhësia e buxhetit vendor dhe buxhetet e bashkive ndaj mesatares kombëtare;
3. Të ardhurat e veta për frymë dhe ndaj mesatares kombëtare;
4. Autonomia financiare vendore sipas tre treguesve: të ardhura nga burime të veta vendore ndaj totalit të burimeve të disponueshme; të ardhura nga burime të veta vendore dhe taksa të ndara ndaj totalit të burimeve të disponueshme; të ardhura nga burime të veta vendore, taksa të ndara, transfertë e pakushtëzuar dhe specifike ndaj totalit të burimeve të disponueshme;
5. Shpenzimet e qeverisjes vendore për frymë, shpenzimet e personelit për frymë dhe raportimi i treguesve me mesataren kombëtare;
6. Investimet publike vendore për frymë dhe ndaj mesatares kombëtare.

The distribution of the population according to 61 municipalities in the country presents significant differences (data of 2016). Populations range from a minimum of about 5,165 inhabitants in the Municipality of Pustec to maximum of about 763,297 inhabitants in the Municipality of Tirana. Most municipalities host populations below the national average of about 71,467 residents (calculated as the average population of 61 municipalities). Excluding the Municipality of Tirana as an outlier (with an extremely high population), about 73% of municipalities have a population below the national average. Uneven population distribution in the territory carry important implications in terms of costs and delivery of local public services, which, in theory,

nivelin e parë të qeverisjes vendore (bashkitë) të disponueshme në portalin për financat vendore www.financatvendore.al⁶ dhe të dhëna të tjera nga INSTAT.

Shpërndarja e popullsisë sipas 61 bashkive në vend paraqet diferenca të theksuara (të dhëna të vitit 2016): nga një nivel minimal popullsie prej rreth 5,165 banorësh në bashkinë Pustec, në rreth 763,297 banorë në bashkinë Tiranë, me shumicën e bashkive nën mesataren kombëtare prej rreth 71,467 banorësh (llogaritur si mesatare e popullsisë së 61 bashkive). Duke përfshirë bashkinë Tiranë si një rast ekstrem (*outlier*), rreth 73% e bashkive kanë një popullsi nën mesataren kombëtare. Diferencat e theksuara

Figure 1 | Figura 1. Population by municipalities and comparison to national average | Popullsia sipas bashkive në raport me mesataren kombëtare



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | llogaritje të autorëve.

should be provided with the same standards regardless of the size of the municipality or territorial coverage.

The overall available financial resources for 61 municipalities rose in nominal terms (particularly in 2017). As a ratio of national tax revenues, available financial resources registered a level of about 18.9% in 2017, from about 15.1% in 2015. Alongside higher average nominal budgets, the width of the variation (the difference between the minimum and maximum values) has broadly increased. The widening variation is thought to be driven by the population and active enterprises concentrated in the territory (correlation of respective series results 0.97 in both cases).

The division of the overall local budget among municipalities clearly identifies the differences between them in nominal terms. The Municipality of Tirana as an entity has a budget about 14 times higher than the national average, or about 307 times higher than the smallest municipality. The municipalities of Elbasan, Durrës, Fier and Shkodra belong to a second cluster, with a budget size about two times higher than the national average and about 48 times higher than that of the municipality with the lowest budget.

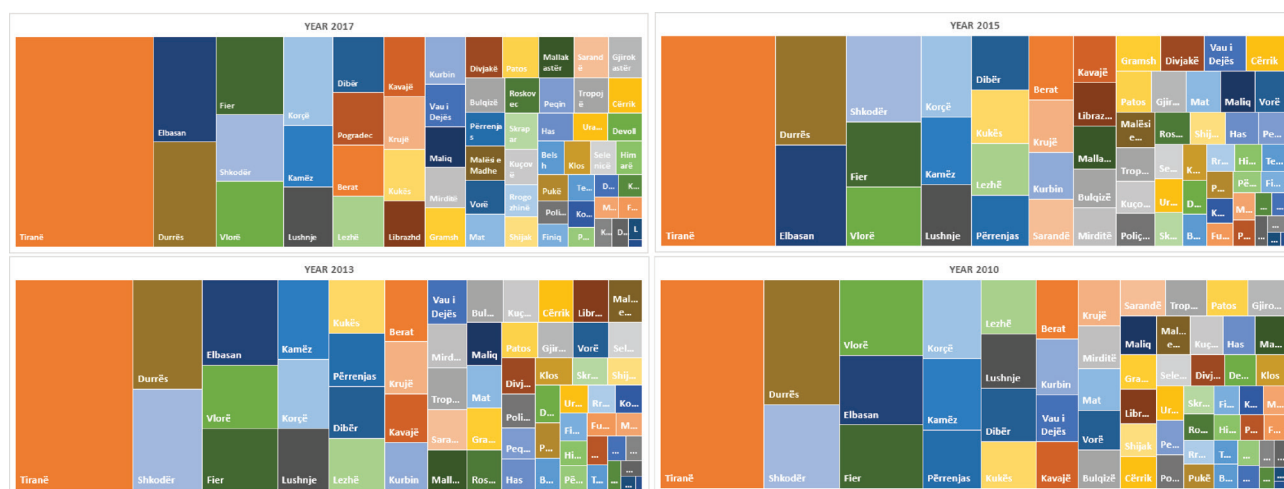
The same picture is also observable in the case of own source revenues per capita, considered as a more direct proxy for the assessment of fiscal decentralization and local autonomy. Over the

në shpërndarjen e popullsisë në territor mbartin implikime të rëndësishme në terma të kostove dhe ofrimit të shërbimeve publike vendore, të cilat në teori duhet të ofrohen të gjitha me të njëjtin standard pavarësisht përmasave të bashkisë apo shtrirjes territoriale të saj.

Burimet financiare të disponueshme për 61 bashkitë rezultojnë të jenë rritur në terma nominalë (veçanërisht në vitin 2017). Ndaj të ardhurave tatimore kombëtare, burimet financiare të disponueshme shënuan një nivel prej rreth 18.9% në vitin 2017 nga rreth 15.1% që ishte në vitin 2015. Krahas rritjes në terma nominalë të nivelit të buxhetit mesatar, gjerësia e variacionit (diferencës mes vlerës minimale dhe maksimale) ndërmjet bashkive është zgjeruar ndjeshëm. Këto diferenca vlerësohet të jenë të përcaktuara nga popullsia dhe numri i ndërmarrjeve aktive të përqendruara në territor (korrelacioni i serive përkatëse rezultoi 0.97 në të dyja rastet).

Shpërndarja e buxhetit vendor mes bashkive evidenton qartë diferencat mes tyre në terma nominalë duke segmentuar bashkinë Tiranë si entitet me buxhet rreth 14 herë më të lartë se mesatarja kombëtare apo rreth 307 herë më të lartë sesa bashkia më e vogël. Më tej, segmenti i dytë përbëhet nga bashkitë Elbasan, Durrës, Fier dhe Shkodër, me buxhet rreth dy herë më të lartë se mesatarja kombëtare dhe rreth 48 herë më të lartë se ai i bashkisë me buxhetin më të vogël.

Figure 2 | Figura 2. Size of local budget and its distribution among 61 municipalities | Shpërndarja e të ardhurave të buxhetit vendor mes 61 bashkive



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | **Ilogaritje të autorëve.**

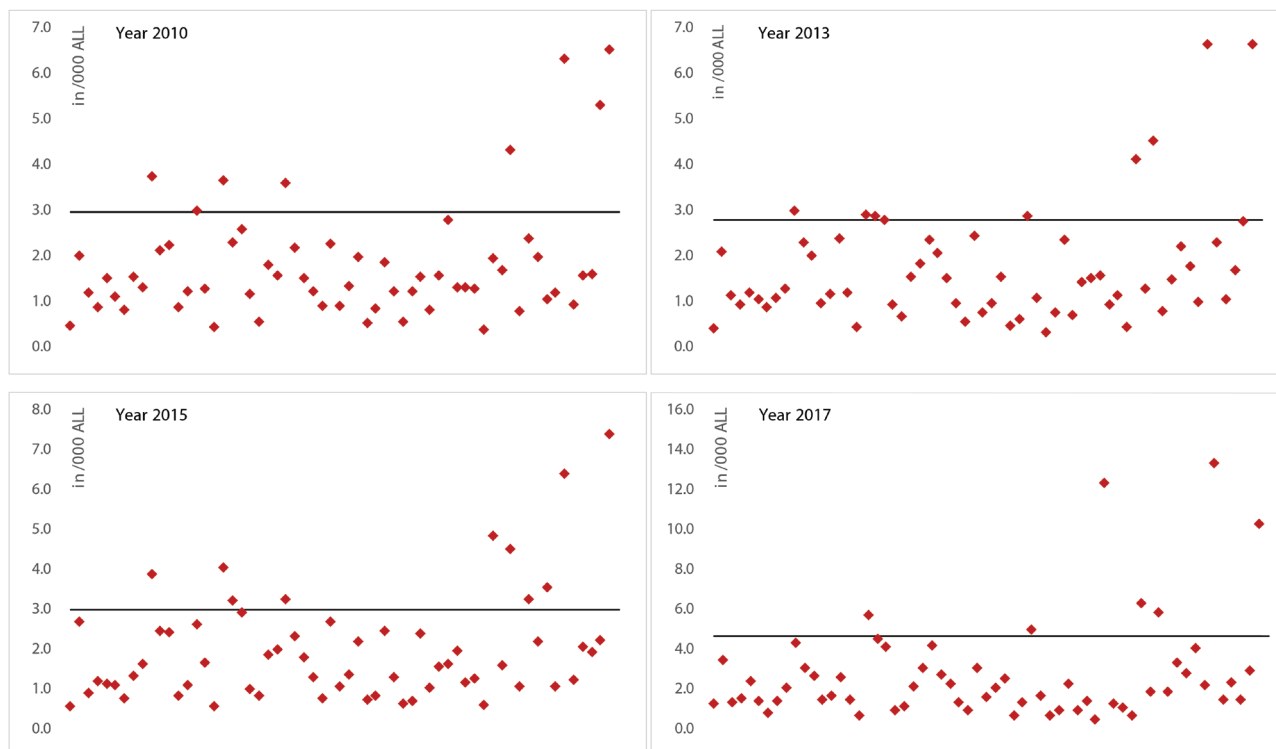
years considered in this analysis, own source revenues per capita have increased from a level of about ALL 2,995 per capita in 2015 to about ALL 4,665 per capita in 2017. Despite an increase of own source revenues per capita at the national level, it has not been a homogeneous phenomenon at the municipal level. In fact, higher per capita own revenues were driven by the performance of a limited number of municipalities based on a single tax – the infrastructure impact tax from new constructions. Consequently, the gap appears to be widening both between municipalities and in comparison to the national average. Generally, municipalities continue to perform below the national average.

The relative size of local budgets and the level of own source revenues per capita signal the selective effectiveness of decentralization reforms in a limited number of municipalities. These municipalities operate in favorable conditions, as evidenced by the number of active enterprises located in the territory and the resident population. Current interventions dealing with decentralization, particularly its fiscal aspect, seem

E njëjta panoramë rezulton edhe në rastin kur konsiderohen të ardhurat nga burime të veta vendore për frymë, si një tregues më i drejtpërdrejtë për vlerësimin e decentralizimit fiskal dhe të autonomisë vendore. Gjatë viteve të marra në konsideratë, të ardhurat nga burimet e veta për frymë janë rritur. Veçanërisht, rritja është e theksuar nga viti 2015 me një nivel prej rreth 2,995 lekësh për frymë në rreth 4,665 lekë për frymë në vitin 2017. Zgjerimi i të ardhurave për frymë, nuk është fenomen i shtrirë në mënyrë homogjene mes bashkive, por është i udhëhequr nga ecuria e të ardhurave nga burime të veta në një numër të kufizuar bashkish dhe nën efektin e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja. Për pasojë, hendeuku rezulton të jetë zgjeruar si mes bashkive ashtu dhe raporti i bashkive ndaj mesatares kombëtare. Përgjithësisht, bashkitë vijnë të performojnë nën mesataren kombëtare.

Shpërndarja e buxheteve vendore dhe ecuria e të ardhurave të veta për frymë sinjalizojnë për efektivitet selektiv të reformave decentralizuese në një numër të kufizuar bashkish. Kjo kategori

Figure 3 | Figura 3. Own source revenues per capita and in comparison to the national average | Të ardhurat nga burime vendore për frymë përkundrejt mesatares kombëtare



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | Ilogaritje të autorëve.

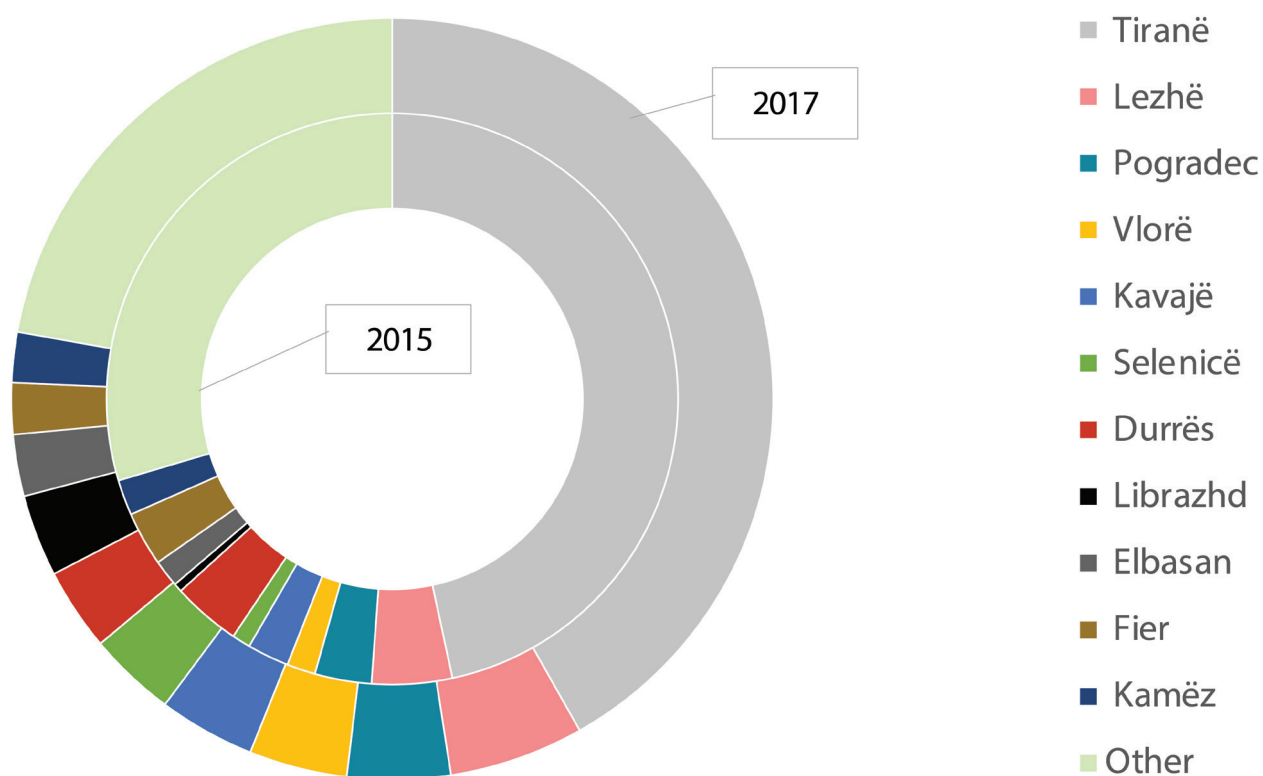
to have had limited effects for about 75% of the municipalities in the country. These municipalities continue to generate limited revenues from own sources (below the national average). Intergovernmental transfers are somewhat effective in mitigating disparities created at local level, though in a local autonomy context, this instrument has strengthened municipalities' dependence on the central government, creating a vicious circle. This raises major questions about current vertical decentralization reforms and interventions coming from the central government.

The continued lack of revenues (and a restricted space for local borrowing) is reflected in the high level of arrears created by the municipalities in the country. In 2017, arrears amounted to approximately ALL 9.2 billion or EUR 75 million, from approximately ALL 11.8 billion or EUR 94.4 million in 2015).

bashkish operon në kushte të favorshme, ashtu si dhe tregohet nga numri i bizneseve të lokalizuara në territor dhe nga popullsia banuese. Ndërhryjet e deritanishme në funksion të decentralizimit, veçanërisht fiskal, duket të kenë pasur efekte të kufizuara për rreth 75% të bashkive në vend, të cilat vijojnë të gjenerojnë të ardhura të ulëta nga burimet e veta (nën mesataren kombëtare). Ndërhryja me transfertat ndërqeveritare deri diku tenton të zbusë pabarazitë e krijuara, por, në aspektin e autonomisë vendore, kjo lëvizje rrit varësinë e bashkive ndaj qeverisjes qendrore duke krijuar kështu një rreth vicioz. Kjo e fundit ngre pikëpyetje të mëdha për reformat dhe ndërhryjet e deritanishme decentralizuese vertikale (nga qeveria qendrore në atë vendore).

Mungesa e vazhdueshme e të ardhurave, nën kufizimin e hapësirës për huamarrje vendore, është pasqyruar në nivelin e lartë të detyrimeve të prapambetura të bashkive në vend (në vitin 2017 rezultoi 9.2 miliardë lekë ose rreth 75 milionë euro nga një nivel prej rreth 11.8 miliardë lekë ose rreth 94.4 milionë euro në vitin 2015).

Figure 4 | Figura 4. Stock of arrears at the municipal level (61 municipalities = 100) | Stoku i detyrimeve të prapambetura sipas bashkive



Source | Burimi: Ministry of Finances and Economy, and authors calculations | Ministria e Financave dhe Ekonomisë, llogaritje të autorëve.

Local governments' total expenditures increased after the implementation of the TAR, from 13.5% of general government spending in 2010 to about 17.4% in 2017, though largely determined by intergovernmental transfers. The ratio of intergovernmental transfers to local own source revenues amounted to about 2.7 in 2017 from a level of about 2.9 in 2015. Although this ratio improved over the two-year period in nominal terms, revenues from intergovernmental transfers continue to dominate the structure of available financial resources for local governments, representing about 73.0% of the total. At the same time, total expenditures per capita have increased from ALL 13,584 in 2015 to around ALL 18,399 in 2017. Among expenditure categories, personnel expenditures per capita also increased from an average of ALL 2,517 in 2015 to approximately ALL 4,535 in 2017. Higher personnel expenditures per capita may be the result of several factors, such as wage increases in the public sector, an increase in the number of employees due to the transfer of new functions, among others. While expenditures have increased in both nominal and per capita terms, the available data does not allow for an analysis of whether higher labor costs have been translated into increased labor productivity in the Albanian municipalities.

Capital expenditures per capita (investments) have also increased from ALL 3,792 in 2015 to an average of ALL 6,080 in 2017, largely on the back of intergovernmental transfers for capital expenditures. Investment growth has not been uniform across municipalities, resulting in substantial differences between them and compared to the national average. In 2017, per capita capital expenditure differentials deepened both between municipalities and in comparison to the national average. Based on the available data, it is difficult to assess whether the increase in capital expenditures has been balanced within the municipality (center and administrative units) or between urban and rural areas.

The overall local expenditures analysis, broken down by categories, suggests the persistence and widening of inequality between the 61 municipalities and in comparison to the national average. Investment injection at the local level, under central government assessment

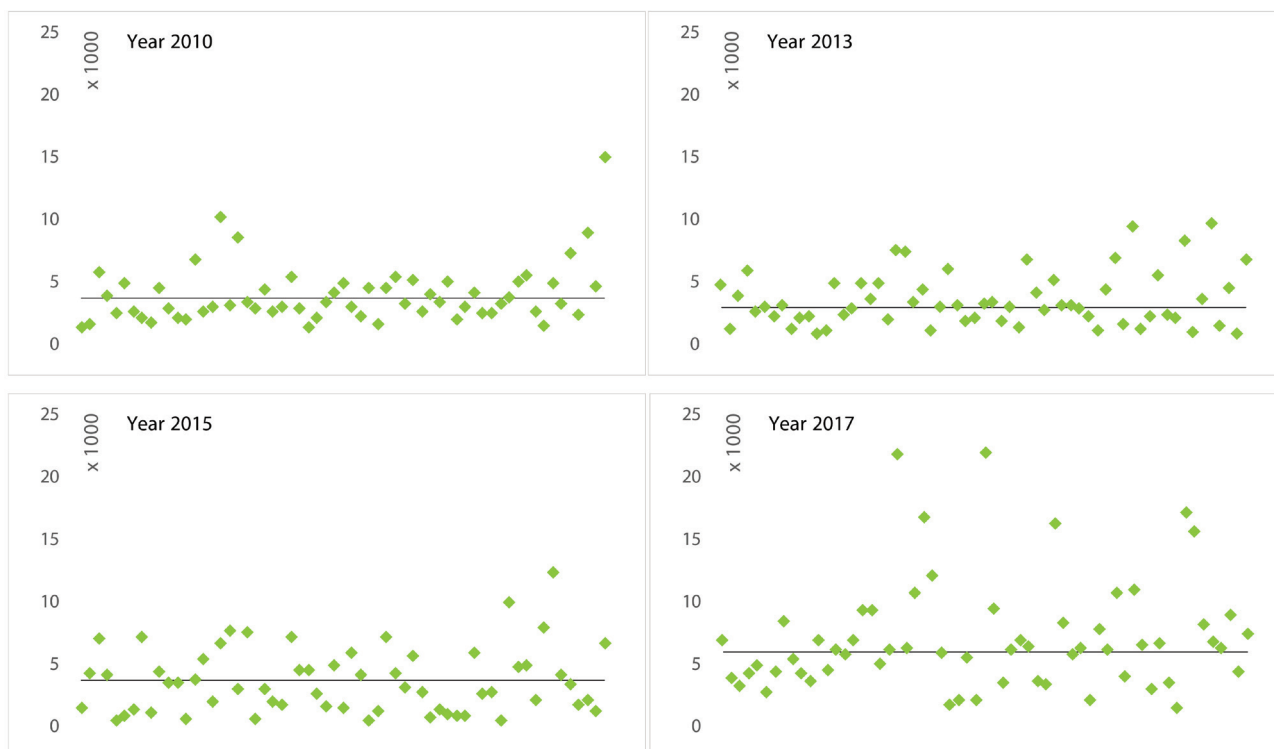
Shpenzimet totale të qeverisjes vendore janë rritur pas zbatimit të TAR nga 13.5% e shpenzimeve të përgjithshme të qeverisë në vitin 2010, në rreth 17.4% në vitin 2017, ndonëse përcaktuar gjerësisht prej transfertave ndërqeveritare. Raporti i transfertave ndërqeveritare ndaj të ardhurave nga burime të veta vendore rezultoi rreth 2.7 në vitin 2017, nga rreth 2.9 që ishte në vitin 2015. Ndonëse ky raport rezultoi i përmirësuar, në terma nominalë, të ardhurat nga transfertat ndërqeveritare vijnë të dominojnë strukturën e burimeve financiare vendore me rreth 73.0% ndaj totalit. Shpenzimet totale për frymë vlerësohet të jenë rritur nga 13,584 lekë në vitin 2015 në rreth 18,399 lekë në vitin 2017. Ndër kategoritë e shpenzimeve, shpenzimet e personelit për frymë gjithashtu shënuan rritje nga mesatarisht 2,517 lekë në vitin 2015 në rreth 4,535 lekë në vitin 2017, rritje kjo e përcaktuar nga një mori faktorësh si rritja e pagave në sektorin publik, rritja e numrit të punonjësve për shkak të transferimit të funksioneve të reja etj. Krahas këtyre arsyeve, të dhënat në dispozicion nuk lejojnë për vlerësim të 'produktivitetit' të punës në bashkitë në vend.

Investimet për frymë të kryera nga bashkitë gjithashtu rezultojnë të jenë rritur nga 3,792 lekë në vitin 2015, në mesatarisht 6,080 lekë në vitin 2017, nën ndikimin e transfertave ndërqeveritare për shpenzime kapitale. Rritja e investimeve paraqet diferenca të theksuara ndërmjet bashkive, në raportin e bashkive ndaj mesatares kombëtare. Në vitin 2017, diferencat në shpenzimet kapitale për frymë rezultojnë të jenë thelluar më tej, si ndërmjet bashkive ashtu dhe në krahasim me mesataren kombëtare. Bazuar në të dhënat e disponueshme, është e vështirë të vlerësohet nëse rritja e shpenzimeve për investime ka qenë e balancuar ndërmjet bashkisë qendër dhe njësive administrative.

Panorama e ofruar nga analiza e kategorive të shpenzimeve sugjeron për pabarazi ndërmjet 61 bashkive në vend. Injektimi i investimeve në nivel vendor, nën vlerësimin dhe vendimmarrjen qendrore, duket të ketë prodhuar pabarazi të theksuara ndërmjet bashkive në vend.

Në konceptin e ngushtë të autonomisë financiare të matur nga raporti i të ardhurave nga burime të veta vendore ndaj totalit të burimeve financiare, nuk vlerësohet të ketë pasur ndryshime në kahun

Figure 5 | Figura 5. Capital expenditures per capita: municipalities versus national average | Shpenzimet kapitale për frymë: bashkitë përkundrejt mesatares kombëtare



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | llogaritje të autorëve.

and decision-making, seems to have produced significant disparities among municipalities in the country.

In the narrow concept of financial autonomy, measured by the ratio of own source revenues to total available financial resources, no significant improvements are evident. On average, the indicator recorded 25.6% in 2010, 25.2% in 2015, and about 27.0% by the end of 2017. One needs to consider that during this period, many municipalities tightened their fiscal policies, resulting in a higher level of local taxes and fees. Also considering two other proxies for financial autonomy, thereby adopting a wider concept, the evidence suggests no substantial change in the level of financial autonomy.

Depending on the adopted concept (proxy or indicator), financial autonomy fluctuates from a minimum level of about 27.0% to a maximum of 57.1% (based on data for 2017). In all cases, the level of local autonomy is low compared to the World Bank (2018) benchmark level of 80%⁹ and with significant differences between

përmirësues. Mesatarisht, treguesi shënoi nivelin 25.6% në vitin 2010, 25.2% në vitin 2015 dhe në fund të vitit 2017 ai regjistroi një nivel prej rreth 27.0%. Për t'u konsideruar është edhe fakti që, gjatë kësaj periudhe, në shumë bashki në vend janë aplikuar rritje në taksat dhe tarifat vendore. Edhe në rastin e treguesve të tjerë nuk paraqiten ndryshime thelbësore në nivelin e autonomisë financiare.

Varësisht konceptit të adoptuar, autonomia financiare luhet nga një nivel minimal prej rreth 27.0% në maksimalisht 57.1% (bazuar në të dhënat për vitin 2017). Në të gjitha rastet, niveli i autonomisë vendore vlerësohet i ulët krahasuar me nivelet referencë prej 80% sipas The World Bank (2018)⁹ dhe me diferenca të theksuara ndërmjet bashkive. Ndonëse në terma nominalë shpenzimet e qeverisjes vendore janë rritur [përkthyer kjo në shërbime më të mira apo jo, mbetet për t'u vlerësuar], niveli i autonomisë vendore/decentralizimi fiskal, referuar treguesve të analizuar, mbetet shumë i ulët. Sjellja hegjemonike e qeverisjes qendrore përkundrejt

Table 1 | Tabelë 1. Indicators (proxies) for financial autonomy | Tregues të autonomisë financiare.

	Indicator (A) Treguesi (A)	Indicator (B) Treguesi (B)	Indicator (C) Treguesi (C)
	Own source revenues/ total available financial sources Të ardhura nga burime të veta vendore/burime financiare totale	Own source revenues and shared taxes /total available financial sources Të ardhura nga burime të veta vendore dhe taksa të ndara/burime financiare totale	Own source revenues, shared taxes, unconditional and specific transfers/total available financial sources Të ardhura nga burime të veta vendore, taksa të ndara dhe transfertat e pakushtëzuar/burime financiare totale
YEAR 2010 VITI 2010			
Minimumi Minimum	2.0%	2.3%	20.0%
Maksimumi Maximum	57.9%	61.5%	74.8%
Mesatare Average	25.6%	27.9%	48.8%
YEAR 2013 VITI 2013			
Minimumi Minimum	2.4%	3.1%	27.8%
Maksimumi Maximum	54.2%	59.1%	74.7%
Mesatare Average	24.4%	27.4%	49.4%
YEAR 2015 VITI 2015			
Minimumi Minimum	2.9%	3.9%	25.5%
Maksimumi Maximum	52.0%	55.0%	71.6%
Mesatare Average	25.2%	27.4%	49.1%
YEAR 2017 VITI 2017			
Minimumi Minimum	2.5%	3.2%	36.2%
Maksimumi Maximum	61.4%	63.1%	79.9%
Mesatare Average	27.0%	28.7%	57.1%

Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | Ilogaritje të autorëve.

municipalities.

While local government expenditure has increased in nominal terms (whether this translates to better services or not remains to be assessed), the level of local autonomy/fiscal decentralization, remains very low according to the indicators analyzed. The hegemonic behavior of the central government regarding local governments seems to have produced significant disparities at the municipal level, leaving the real needs of the communities they represent unaddressed. These results are in line with Dabla-Norris's (2006) findings, signaling on the one hand, a kind of central government resistance to 'release' control instruments on local government¹⁰ and, on the other hand, local government's inability to strengthen their authority over local revenue sources.

Conclusions and Recommendations

The last three years were characterized by important steps towards the decentralization of governance from the central to the local level within the framework of the National Strategy for Decentralization and Local Governance 2015-2020. The implementation of these reforms had as a common denominator the empowerment of local government and the improvement of the quality and efficiency of local public service provision. The analysis of available data and indicators suggests that the biggest barrier to further progress lies in the low level of local financial autonomy. Reliance on intergovernmental transfers from the central government may have stimulated the somewhat lazy and opportunistic behavior of the municipalities. This attitude hampers incentives to generate revenues from local sources (Dabla-Norris, 2006) and make economically efficient decisions, and, consequently, reduces municipalities' transparency, responsibility, and accountability towards the communities they represent. Given these circumstances, and to meet the intended goals of the reforms, policy-makers should reflect on the following recommendations:

- Establish a clear division of competencies and responsibilities for the provision of public services;
- Establish a clear connection between sources of revenues (what constituents pay) and

qeverisjes vendore duket të ketë prodhuar pabarazi të theksuara në nivel bashkie, duke lënë të paadresuara nevojat reale të komuniteteve që ato përfaqësojnë. Këto rezultate shkojnë në linjë me gjetjet e Dabla-Norris (2006) duke sinjalizuar njëkohësisht, në njërën anë një lloj rezistence të qeverisjes qendrore për të 'lëshuar' një instrument kontrolli mbi qeverisjen vendore¹⁰ dhe në anën tjetër një paaftësi të qeverisjes vendore për të forcuar autoritetin e tyre mbi burimet e të ardhurave vendore.

Përfundime dhe rekomandime

Tre vitet e fundit u karakterizuan nga hapa të rëndësishëm në fushën e decentralizimit të qeverisjes nga niveli qendror në nivel vendor, në kuadrin e parashikimeve të Strategjisë Kombëtare për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015-2020. Zbatimi i këtyre reformave kishte si emërues të përbashkët fuqizimin e qeverisjes vendore, cilësinë dhe ekonomicitetin në ofrimin e shërbimeve publike vendore. *Analiza e të dhënave dhe treguesve të disponueshëm sugjeron se 'ngërçi' më i madh qëndron në nivelin e ulët të autonomisë financiare vendore.* Varësia dhe mbështetja në transfertat nga qeveria qendrore mund të ketë nxitur një sjellje 'dembelle' dhe deri diku 'oportuniste' të bashkive: ulje të stimujve për të siguruar të ardhura nga burimet e veta vendore (Dabla-Norris, 2006) e për të marrë vendime ekonomikisht eficiente dhe për pasojë, ulje të transparencës, llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë përballë komuniteteve që ato përfaqësojnë. Në këto kushte dhe për të përmbushur qëllimin e synuar nga reformat e ndërmarra, politikëbërja duhet të reflektojë në disa drejtime:

- Të krijojë ndarje të qartë të kompetencave e përgjegjësi për ofrimin e shërbimeve publike;
- Të vendosë një lidhje të qartë midis burimeve të të ardhurave (çfarë qytetarët paguajnë) dhe shërbimeve të ofruara/investimeve të realizuara (çfarë marrim);
- Të thellojë në mënyrë efektive decentralizimin fiskal për të mundësuar llogaridhënien, transparencën dhe përgjegjshmërinë përballë komunitetit, duke siguruar gjetjen e një

the services and investments realized (what constituents receive);

- Effectively deepen fiscal decentralization to enable accountability, transparency, and accountability to the community by ensuring a certain equilibrium between responsibilities and rights of citizens and decision-making powers;
- Strengthen information, monitoring, and accountability mechanisms; and
- Increase central and local institutional capacity to build and implement a successful decentralization model.

Though it is still too early to draw conclusions, the increase in overall expenditures (and personnel expenditures in particular) does not align with the main objective of the TAR – increasing operational efficiency and shrinking administrative costs. In the allocation of investments, the adoption of a bottom-up approach could create better conditions in which to address the needs of the communities that the municipalities represent. The expenditure level is just one side of the equation, and the only side that can be assessed with the data available currently. We cannot yet assess whether expenditure growth has translated into improvements in the quality of local public service provision.

Notes

1. <https://portavendore.al/2018/07/20/deshton-decentralizimi-bashkite-ne-meshiren-e-qeverise-80-e-fondeve-jepen-nga-buxheti/>; <https://ekonomix.al/deshton-decentralizimi-80-e-fondeve-te-bashkive-jepen-nga-qeveria/>
2. <http://www.gsh.al/2018/05/16/decentralizimi-fiskal-dhe-pushteti-vendor/>
3. <https://aam.org.al/reforma-territoriale-dhe-decentralizimi-nen-hijen-e-buxhetit-vendor-per-vitin-2017/> <https://ekonomix.al/qeveria-u-premton-bashkive-fond-parapergatitor-per-turizmin-shoqata-te-beje-decentralizimin-fiskal-nje-here/>
4. See: <http://www.reformaterritoriale.al>
5. See arguments supporting the territorial and administrative reform, presented in: *Reforma*

ekuilibri midis përgjegjësi dhe fuqisë/tagrit vendimmarrës;

- Të forcojë mekanizmat e informimit, monitorimit dhe llogaridhënies; dhe
- Të rritë kapacitetet institucionale qendrore dhe vendore për të ngritur një model decentralizimi të suksesshëm.

Ndonëse është ende herët për të nxjerrë përfundime, rritja e shpenzimeve në përgjithësi dhe e atyre të personelit në veçanti nuk pajtohet me objektivin madhor të RAT, atë të rritjes së eficiencës operacionale dhe tkurrjes së kostove administrative. Në alokimin e investimeve, adoptimi i një qasjeje nga poshtë lart mund të krijojë kushte më të mira për adresimin e nevojave të komuniteteve që bashkitë përfaqësojnë. Niveli i shpenzimeve është vetëm njëra anë e medaljes, ajo që me të dhënat në dispozicion mund të vlerësohet. Në anën tjetër, nuk mund të vlerësojmë nëse rritja e shpenzimeve është përkthyer në ofrim dhe përmirësim të cilësisë së shërbimeve publike vendore.

Shënime

1. <https://portavendore.al/2018/07/20/deshton-decentralizimi-bashkite-ne-meshiren-e-qeverise-80-e-fondeve-jepen-nga-buxheti/>; <https://ekonomix.al/deshton-decentralizimi-80-e-fondeve-te-bashkive-jepen-nga-qeveria/>
2. <http://www.gsh.al/2018/05/16/decentralizimi-fiskal-dhe-pushteti-vendor/>
3. <https://aam.org.al/reforma-territoriale-dhe-decentralizimi-nen-hijen-e-buxhetit-vendor-per-vitin-2017/> <https://ekonomix.al/qeveria-u-premton-bashkive-fond-parapergatitor-per-turizmin-shoqata-te-beje-decentralizimin-fiskal-nje-here/>
4. Shiko: <http://www.reformaterritoriale.al>
5. Shiko argumentet për nevojën për reformën administrative territoriale, të prezantuar në Reforma Administrative Territoriale, Analizë e Situatës së Qeverisjes Vendore në Shqipëri, 2014, Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore.
6. Portali www.financatvendore.al është një bazë të dhënash e ndërtuar nga Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, financuar nga LëvizAlbania. Të dhënat e paraqitura në këtë

Administrative Territoriale, Analizë e Situatës së Qeverisjes Vendore në Shqipëri, 2014, Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore.

6. The www.financatvendore.al is an open database built by Co-PLAN, Institute for Habitat Development, financed by LëvizAlbania. The data presented on this portal is sourced from the Treasury's Financial Information System (Treasury System) at the Ministry of Finance and Economy, are factual data, have quarterly frequency (cumulative), and are available for the period 2010-2017.
 7. Comparative analysis with previous years helps in assessing the situation of local public finances before and after the TAR, compared to the national situation, and compared to other municipalities. The total amount of revenues in the budget, regardless of the source, is considered as total financial resources, consisting of: local own source revenues (local tax and tariffs), shared taxes, and intergovernmental transfers (conditional, unconditional and specific). Expenditures incurred by municipalities is categorized by (i) economic nature of expenditures on wages, salaries, operating fees, and other expenses and capital expenditures; (ii) Functional Classification of Government Functions (COFOG); (iii) source of funding - funds from own resources or transfers from central government.
 8. The same data is used by the Ministry of Finance and Economy for the division of the unconditional transfer for the year 2017 between municipalities (one of the criteria in the approved formula for unconditional transfer division).
 9. http://www.seecities.eu/seecities.eu/Portals/0/Images/Stories/Publications/MFSA%20Brochure_Final_Web.pdf?ver=2018-03-27-171509-547
 10. Independent from the improvement in the formula approved by MoFE for the allocation of the unconditional transfer.
- portal burojnë nga Sistemi Informatik Financiar i Qeverisë (Sistemi i Thesarit) pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Ato janë të dhëna faktike, kanë frekuencë tremujore (paraqiten në terma kumulativë) dhe janë të disponueshme për periudhën 2010-2017.
7. Analiza krahasimore me vitet e mëparshme ndihmon në vlerësimin e situatës së financave publike vendore para dhe pas RAT, duke bërë krahasimin me situatën kombëtare dhe/apo bashkitë e tjera. Tërësia e të ardhurave në buxhet, pavarësisht burimit, do të cilësohet si 'burime financiare totale' të përbëra nga: të ardhura nga burime të veta vendore (taksa e tarifa vendore), taksa të ndara dhe transferta ndërqeveritare (të kushtëzuara, të pakushtëzuara dhe specifike). Shpenzimet e kryera nga bashkitë do të kategorizohen (i) sipas natyrës ekonomike – në shpenzime për paga dhe sigurime, shpenzime operative dhe të tjera dhe shpenzime kapitale; (ii) sipas klasifikimit funksional të funksioneve të qeverisë (COFOG); (iii) sipas burimit të financimit – me fonde nga burime të veta apo transferta nga qeverisja qendrore.
 8. Kjo e dhënë është përdorur nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në llogaritjet për ndarjen e transfertës së pakushtëzuar për vitin 2017 (bazuar në formulën e miratuar).
 9. http://www.seecities.eu/seecities.eu/Portals/0/Images/Stories/Publications/MFSA%20Brochure_Final_Web.pdf?ver=2018-03-27-171509-547
 10. Pavarësisht përmirësimit në ndarjen e transfertës së pakushtëzuar nëpërmjet formulës së miratuar nga MFE.

References | Referenca

- Bardhan, P., 2002. Decentralization of Government and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), pp. 185-205.
- Dabla-Norris, E., 2006. The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries. *Comparative Economic Studies*, Vëllimi i 45, pp. 100-131.
- Rodríguez-Pose, A. & Krøijer, A., 2009. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), pp. 387-417.
- The World Bank, 2018. *Improving Local Governments Capacity*, The World Bank - Austria.
- Tiebout, C. M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.

ORCID

Merita Toska: <https://orcid.org/0000-0003-3797-1057>

Anila Bejko (Gjika): <https://orcid.org/0000-0002-3693-6295>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.