

# Bashkitë e vogla dhe sfidat e decentralizimit:

## Manaxhimi financiar dhe Burimet Njerëzore

Analiza e situatës dhe Rekomandime për instrumente politikash

DRAFT REPORT

30 Nëntor 2021

*Ky publikim u realizua me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e tij është përgjegjësi e vetme e projektit "Sfidat e bashkive të vogla në raport me agjendën decentralizuese", i zbatuar nga Human Development Promotion Center me mbështetjen e Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit si pjesë e projektit "Dialog për zhvillim politikash gjithëpërfshirëse në Shqipëri-ideAL" dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Bashkimit Evropian.*



Funded by  
the European Union

## Përmbajtja

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| 1. Hyrje.....                                               | 4  |
| 2. Analiza e të dhënave financiare .....                    | 5  |
| 2.1. Të ardhurat.....                                       | 6  |
| 2.2. Detyrimet e prapambetura dhe aksesit në huamarrje..... | 14 |
| 2.3. Shpenzimet.....                                        | 15 |
| 3. Legjislacioni aktual për çështjet financiare.....        | 22 |
| 4. Strategjia.....                                          | 25 |
| 5. Gjetje dhe Rekomandime.....                              | 26 |

## Lista e grafikëve

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Grafik 1:</b> Të ardhurat për banor për vitin 2019.....                                                | 7  |
| <b>Grafik 2:</b> Ndërmarrje për 1000 banorë për vitin 2019 .....                                          | 7  |
| <b>Grafik 3:</b> Transferrat e pakushtëzuara të bashkive në mil ALL.....                                  | 8  |
| <b>Grafik 4:</b> Transferta e pakushtëzuar për banor 2018-2020 .....                                      | 8  |
| <b>Grafik 5:</b> Koncepti i gjerë i autonomisë 2018-2020 .....                                            | 9  |
| <b>Grafik 6:</b> Transferrat e Kushtëzuara të Bashkisë Belsh 2018-2020, sipas institucioneve.....         | 9  |
| <b>Grafik 7:</b> Transferrat e Kushtëzuara të Bashkisë Cërrik 2018-2020, sipas institucioneve .....       | 10 |
| <b>Grafik 8:</b> Transferrat e Kushtëzuara të Bashkisë Elbasan 2018-2020, sipas institucioneve .....      | 10 |
| <b>Grafik 9:</b> Transferrat e Kushtëzuara të Bashkisë Peqin 2018-2020, sipas institucioneve.....         | 10 |
| <b>Grafik 10:</b> Autonomia në përdorim sipas grupit të bashkive dhe mesatares së vendit për 2018-2020 .. | 11 |
| <b>Grafik 11:</b> Koncepti i ngushtë i autonomisë për grupin e bashkive në periudhën 2018-2020.....       | 11 |
| <b>Grafik 12:</b> Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Belsh (mln lek).....      | 12 |
| <b>Grafik 13:</b> Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Cërrik (mln lek).....     | 12 |
| <b>Grafik 14:</b> Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Elbasan (mln lek) .....   | 13 |
| <b>Grafik 15:</b> Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Peqin (mln lek).....      | 13 |
| <b>Grafik 16:</b> Shpenzimet e bashkive nga të ardhurat e veta në mln ALL 2018-2020.....                  | 15 |
| <b>Grafik 17:</b> Shpenzimet e Bashkisë Belsh sipas Cofog.....                                            | 16 |
| <b>Grafik 18:</b> Shpenzimet e Bashkisë Cërrik sipas Cofog.....                                           | 17 |
| <b>Grafik 19:</b> Shpenzimet e Bashkisë Elbasan sipas Cofog .....                                         | 17 |
| <b>Grafik 20:</b> Shpenzimet e Bashkisë Peqin sipas Cofog.....                                            | 18 |
| <b>Grafik 21:</b> Shpenzimet kapitale Bashkia Belsh .....                                                 | 19 |
| <b>Grafik 22:</b> Shpenzimet kapitale sipas COFOG Bashkia Cërrik.....                                     | 19 |
| <b>Grafik 23:</b> Shpenzimet kapitale sipas COFOG, Bashkia Elbasan .....                                  | 19 |
| <b>Grafik 24:</b> Shpenzimet kapitale sipas COFOG Bashkia Peqin .....                                     | 19 |
| <b>Grafik 25:</b> Shpenzimet kapitale për secilën nga bashkitë dhe totalit të NJVV-ve.....                | 21 |

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| <b>Grafik 26:</b> Shpenzimet kapitale për banor 2018-2020..... | 21 |
|----------------------------------------------------------------|----|

## Lista e tabelave

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabela 1:</b> Popullsia e bashkive bazuar në të dhënat e INSTAT për popullsinë e qarkut Elbasan.....    | 5  |
| <b>Tabela 2:</b> Të ardhurat e bashkive sipas burimit të financimit në ALL.....                            | 6  |
| <b>Tabela 3:</b> Detyrimet e prapambetura deri në Dhjetor 2019 .....                                       | 14 |
| <b>Tabela 4:</b> Shpenzimet kapitale sipas COFOG në mln ALL bazuar në raportimet e bashkive.....           | 20 |
| <b>Tabela 5:</b> Masa nga plani i veprimit 2020-2022 i SKNDQV që lidhen me ndërveprimin ndërbashkiak ..... | 25 |
| <b>Tabela 6:</b> Plan i afateve drejt implementimit të rekomandimeve .....                                 | 26 |

## 1. Hyrje

Njësitë e qeverisjes vendore janë niveli i qeverisjes që qëndron më pranë qytetarëve dhe si të tilla ato i njohin dhe u shërbejnë më mirë nevojave të tyre dhe kanë ndikim të drejtpërdrejtë në përmirësimin e cilësisë së jetës. Njësitë e qeverisjes vendore kryejnë një sërë funksionesh bazuar në ligjin nr 139/2015, “Për Vetëqeverisjen Vendore” të cilat detajohen konkretisht në nenet 23-30 të këtij ligji. Me qëllim kryerjen e këtyre funksioneve dhe ofrimin e shërbimeve publike vendore, bashkitë sigurojnë të ardhura nga taksat dhe tarifat vendore, si dhe nga transfertat financiare në formën e transfertave ose granteve të kushtëzuara ose pakushtëzuara, nga nivelet e qeverisjes qëndrore.

Mirëmenaxhimi i financave publike vendore është thelbësor për një qeverisje sa më të mirë. Qeverisja vendore kaloi në një proces decentralizimi duke synuar fuqizimin e saj dhe rritjen e cilësisë dhe efikasitetit të shërbimeve që ajo ofron. Ky studim analizon situatën aktuale dhe sfidat që procesi i decentralizimit paraqet duke u fokusuar në bashkinë e Elbasanit dhe bashkitë më të vogla si Belshi, Peqini dhe Cërriku duke u bazuar në të dhënat e viteve 2018-2020. Me qëllim evidentimin e problematikave financiare janë studiuar në mënyrë të detajuar situatat që paraqet secila prej bashkive dhe sjellja specifike në plotësimin e funksioneve. Duke marrë parasysh që analiza përfshin dhe periudhën e fillimit të pandemisë Covid19, është e pritshme që në vitin 2020 të ketë një rritje të shpenzimeve që lidhen më fushën e shëndetësisë.

Përsa u përket të dhënave të përgjithshme, bashkitë e marra në studim kanë struktura të ndryshme në madhësinë territoriale dhe popullsi. Më konkretisht:

Bashkia e Belshit e vendosur në një sipërfaqe prej 196.4 km<sup>2</sup> përbëhet nga 5 njësi administrative dhe ka një popullsi prej 32 389 banorësh (bazuar në Regjistrin e Gjendjes Civile). Dendësia 164 banorë për km<sup>2</sup>.

Bashkia e Cërrikut ka nën administrimin e saj 5 njësi administrative të cilat zënë gjithsej një sipërfaqe 189.65 km<sup>2</sup>. Nga informacioni i Regjistrit të Gjendjes Civile rezulton se kjo bashki ka një popullsi prej 46 652 banorësh.

Bashkia Elbasan përfshin 13 njësi administrative në një sipërfaqe prej 872.03 km<sup>2</sup>, me një popullsi 205 892 banorë sipas të dhënave të Regjistrit të Gjendjes Civile.

Bashkia e Peqinit përbëhet nga 6 njësi administrative të shtrira në një sipërfaqe prej 197.79 km<sup>2</sup>. Sipas të dhënave të Regjistrit të Gjendjes Civile kjo bashki ka një popullsi prej 38 900 banorësh.

Referuar nenit 46 “Numri i anëtarëve të këshillit bashkiak”, të ligjit 139/2015, në kuadër të përcaktimit të numrit të anëtarëve të këshillave bashkiak, i cili mund të përdoret edhe si referencë për grupin e bashkive sipas madhësisë, bashkitë ndahen në:

- Bashkitë deri në 20 000 banorë 15 anëtarë;
- Bashkitë nga 20 001 deri në 50 000 banorë 21 anëtarë;
- Bashkitë nga 50 001 deri në 100 000 banorë 31 anëtarë;
- Bashkitë nga 100 001 deri në 200 000 banorë 41 anëtarë;
- Bashkitë nga 200 001 deri në 400 000 banorë 51 anëtarë;
- Bashkitë mbi 400 000 banorë 61 anëtarë.

Bazuar në numrin e popullsisë nga Regjistri i Gjendjes Civile dhe referuar këtij kategorizimi, tre bashkitë (Belsh, Cërrik dhe Peqin) bien në grupin e bashkive me më pak se 50 mijë banorë (konsideruar bashki të vogla), ndërkohë që bashkia e Elbasanit ka më shumë se 200 mijë banorë, konsideruar bashki e madhe.

Siç do të shihet edhe gjatë analizës, bashkitë e Belshit, Cërrikut dhe Peqinit, rezultojnë të kenë të ardhura shumë më të ulëta krahasuar me bashkinë e madhe të Elbasanit. Kjo ka ndikuar jo vetëm në shpenzime vjetore, por edhe në investime, ku investimet e Bashkisë Elbasan janë shumë më të mëdha se ato të bashkive të tjera. Në mungesë të të dhënave për numrin e popullsisë së secilës bashki për çdo vit, është bërë një vlerësim bazuar në të dhënat e secilës bashki të qarkut Elbasan dhe numrit zyrtar të popullsisë së qarkut, raporuar nga INSTAT. Vlerat e popullsisë në nivel qarku të INSTAT, janë shpërndarë sipas strukturës së përfutur nga të dhënat e portalit të financave vendore, si në tabelën në vijim. Të dhënat e tabelës do të përdoren në vijim për t'i bërë më të krahasueshme bashkitë me njëra tjetrën.

**Tabela 1:** Popullsia e bashkive bazuar në të dhënat e INSTAT për popullsinë e qarkut Elbasan

| Bashkia         | 2018           | 2019           | 2020           |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| Belsh           | 33,404         | 32,977         | 32,389         |
| Cërrik          | 48,116         | 47,499         | 46,652         |
| Elbasan         | 212,352        | 209,634        | 205,892        |
| Peqin           | 40,119         | 39,606         | 38,900         |
| Gramsh          | 37,445         | 36,966         | 36,305         |
| Librazh         | 45,567         | 44,984         | 44,181         |
| Perrenjas       | 34,067         | 33,632         | 33,031         |
| <b>Gjithsej</b> | <b>451,071</b> | <b>445,298</b> | <b>437,350</b> |

Burimi: INSTAT dhe Portali i Financave Vendore. \*Popullsia në Regjistrin e Gjendjes Civile, burimi Portali i Financave Vendore, përditësimi I fundit korrik 2021. Vitet 2018 dhe 2019 janë ekstrapoluar duke u nisur nga trendi i të dhënave të qarkut.

## 2. Analiza e të dhënave financiare

Analiza e financave publike vendore mund të përqëndrohet në disa aspekte që shprehin zhvillimin social dhe ekonomik të një njësie të qeverisjes vendore si:

- Madhësia e buxhetit
- Të ardhurat sipas burimit të financimit
- Shpenzimet sipas burimit të financimit
- Shpenzimet sipas funksionit (COFOG)
- Investimet

Të ardhurat e një njësie të qeverisjes vendore, bazuar në burimin e financimit mund të jenë:

- Të ardhura nga burimet e veta vendore - Njësitë e qeverisjes vendore mbledhin taksa dhe tarifa vendore për tatimpagues familjar ose biznes.
- Transferta nga qeveria qendrore - Transfertat e pakushtëzuara janë fonde të përfituara nga qeveria qendrore, për cilat bashkitë kanë liri të plotë në mënyrën e përdorimit. Nga ana tjetër, bashkitë përfitojnë nga qeveria qendrore edhe transfertat të kushtëzuara, të cilat mund të përdoren vetëm për qëllimin për të cilin janë alokuar, kryesisht lidhur me funksione të deleguara ose projekte specifike.

Të ardhurat nga burimet e veta vendore së bashku me transfertat e pakushtëzuara përbëjnë burimet financiare të disponueshme të cilat mund ti përdorë për mbulimin e shpenzimeve. Burimet financiare totale përfshijnë burimet financiare të disponueshme dhe transfertat e kushtëzuara të cilat njësitë mund t'i përdorë vetëm sipas qëllimit për të cilin i janë dhënë.

Sipas Kartës Evropiane të Qeverisjes Vendore (1985), autonomia financiare përcaktohet si nevoja e ekzistencës së një marrëdhënie të përshtatshme ndërmjet burimeve financiare të disponueshme për një organ lokal dhe detyrave që kryen ai.

Për të kuptuar më shumë rreth autonomisë së një organi vendor, sipas Status Raportit të Financave Vendore 2020, analizohen disa tregues financiar si:

- Koncepti i Ngushtë i Autonomisë Financiare i cili llogaritet si raporti i të ardhurave nga burimet e veta vendore (taksa, tarifa dhe të tjera) ndaj totalit të burimeve financiare vjetore, i cili bazohet mbi të ardhurave që mund të përdoren në autonomi të plotë;
- Koncepti i Autonomisë në Përdorim i cili ngrihet mbi të ardhura ku bashkitë nuk kanë autonomi në përcaktimin e nivelit të tyre, por kanë autonomi në përdorimin e tyre. Ky tregues vlerësohet si raporti i të ardhurave nga burimet e veta vendore dhe taksave të ndara ndaj totalit të burimeve financiare vjetore;
- Koncepti i gjerë i autonomisë financiare vlerësohet me raportin e të ardhurave nga burimet e veta vendore, taksave të ndara dhe transfertave të pakushtëzuara (të përgjithshme dhe specifike) ndaj totalit të burimeve financiare vjetore.

Bazuar në raportin e përmendur më sipër mbi financat vendore 2020, vlerat mesatare në nivel vendi për secilin janë 26.6% për konceptin e ngushtë të autonomisë financiare, 29.1% për autonominë në përdorim dhe 57.2% për konceptin e gjerë të autonomisë financiare.

## 2.1. Të ardhurat

Bazuar në të dhënat e financave publike vendore, të ardhurat vendore janë rritur mesatarisht me 28.5 % në terma vjetorë, megjithëse secila bashki paraqet një situatë të ndryshme sipas sjelljes individuale të secilës prej tyre.

**Tabela 2:** Të ardhurat e bashkive sipas burimit të financimit në ALL

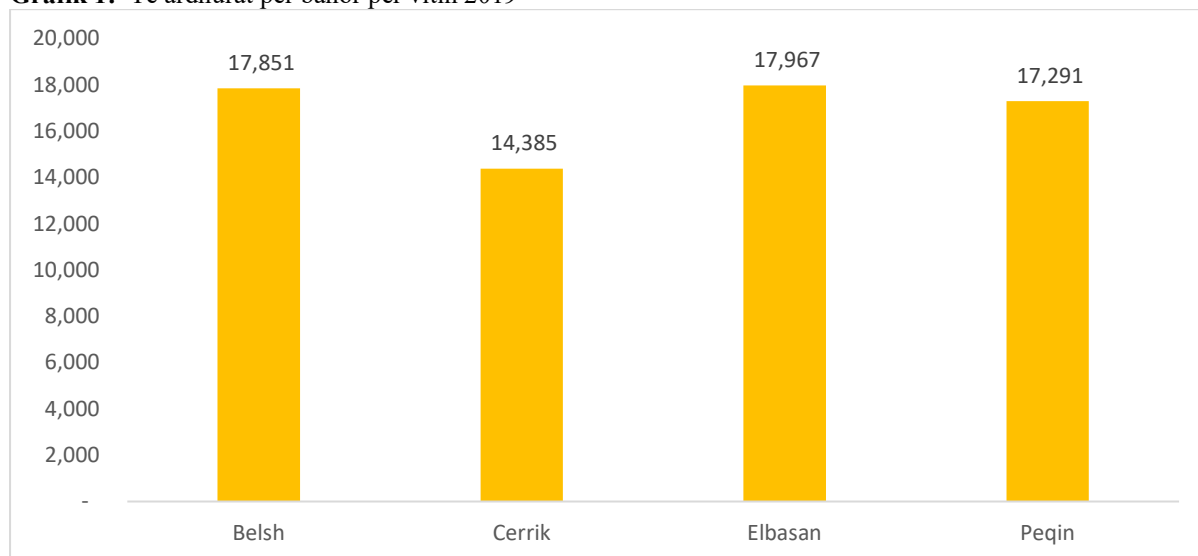
| Bashkia | Viti | Taksa të ndara | Të ardhura vendore | Të trashëguara | Transferta e pakushtëzuara | Transferta të kushtëzuara | Të Ardhura Gjithsej |
|---------|------|----------------|--------------------|----------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|
| Belsh   | 2018 | 4,925,328      | 36,661,383         | -              | 172,891,303                | 291,288,334               | 505,768,366         |
|         | 2019 | 5,763,985      | 46,163,647         | 4,528,673      | 174,366,022                | 365,587,225               | 596,411,571         |
|         |      | 10,282,12      |                    |                |                            |                           |                     |
|         | 2020 | 3              | 58,245,642         | 38,054,381     | 178,406,065                | 607,489,773               | 892,480,004         |
| Cerrik  | 2018 | 9,465,412      | 73,751,843         | -              | 219,069,181                | 306,141,523               | 608,427,959         |
|         |      | 15,175,01      |                    |                |                            |                           |                     |
|         | 2019 | 1              | 86,091,319         | 28,028,804     | 221,604,224                | 334,346,583               | 685,245,941         |
|         |      | 16,942,74      |                    |                |                            |                           |                     |
| Elbasan | 2020 | 8              | 91,082,540         | -              | 225,526,531                | 461,858,101               | 795,409,920         |
|         |      | 52,805,94      |                    |                |                            |                           |                     |
|         | 2018 | 1              | 645,705,981        | 3,785,221      | 1,034,662,847              | 2,036,090,612             | 3,773,050,602       |
|         |      | 63,144,14      |                    |                |                            |                           |                     |
| Peqin   | 2019 | 3              | 746,835,675        | 40,047,756     | 1,091,893,814              | 1,879,029,217             | 3,820,950,605       |
|         |      | 92,735,91      |                    |                |                            |                           |                     |
|         | 2020 | 0              | 720,016,917        | -              | 1,114,333,881              | 2,307,884,301             | 4,234,971,009       |
|         |      |                |                    |                |                            |                           |                     |
| Peqin   | 2018 | 7,939,640      | 45,522,154         | 13,071,769     | 189,959,893                | 401,668,436               | 658,161,892         |
|         | 2019 | 8,566,535      | 62,669,461         | 11,997,260     | 195,123,556                | 406,008,953               | 684,365,765         |
|         |      | 14,685,56      |                    |                |                            |                           |                     |
|         | 2020 | 5              | 48,905,896         | 891,696        | 208,840,271                | 516,500,493               | 789,823,921         |

Burimi: Financat Vendore (<http://financatvendore.al/data/revenues>)

Ndërkohë ndër bashkitë e marra në analizë, bie në sy diferenca e madhe midis nivelit të burimeve financiare të disponueshme (burimet e veta + transfertat të pakushtëzuara) të Bashkisë së Elbasanit dhe atyre të tre bashkive të tjera në të tre vitet. Siç tregohet edhe në tabelë, arkëtimet nga mbledhja e taksave të ndara dhe të ardhurave të tjera vendore ka një trend përgjithësisht rritës. Në vitin 2020, në bashkinë e Elbasanit, të ardhurat vendore kanë rënë me 3.59%. Në bashkinë e Peqinit zëri të ardhura vendore ka pësuar rënie të konsiderueshme me 21.96%.

Gjithsesi nëse bëhet një analizë më e detajuar e të ardhurave për banor vihet re që bashkitë kanë një performancë më të përafërt mes njëra tjetrës. Nivel më të ulët ka bashkia e Cërrikut me rreth 19% më pak krahasuar me mesataren e tre bashkive të tjera.

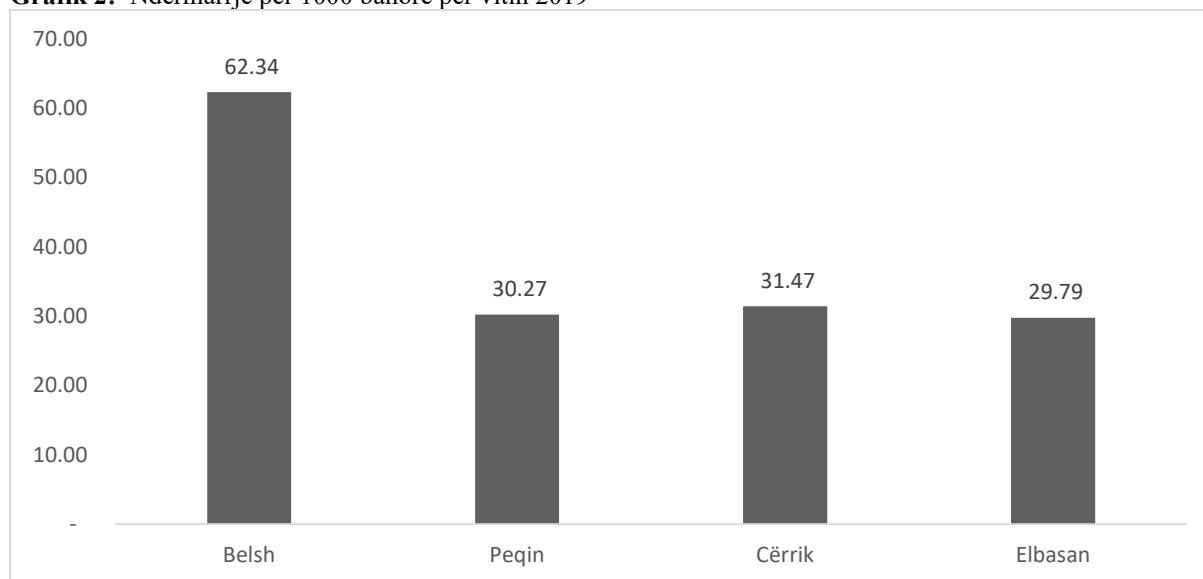
**Grafik 1:** Të ardhurat për banor për vitin 2019



Përveç analizës së të ardhurave për banor, me interes është edhe studimi i numrit të ndërmarrjeve për banorë, si kontribuesit kryesorë të të ardhurave në nivel vendor. Sipas të dhënave të publikuara nga INSTAT në Vjetarin Statistikor Rajonal 2020, në qarkun e Elbasanit operojnë 13 441 ndërmarrje, ndër të cilat 42.7% janë vendosur në Bashkinë e Elbasanit, 12.2 % në Bashkinë Cërrik, 19.8% në Bashkinë Belsh, 9.9% në Bashkinë Peqin dhe 15.3% në bashkitë Librazhd, Gramsh dhe Përrenjas. Duke qenë se në bashkinë e Elbasanit operojnë numri më i madh i ndërmarrjeve midis bashkive të këtij qarku, është e pritshme që kjo bashki të ketë të ardhura shumë më të larta tatimore.

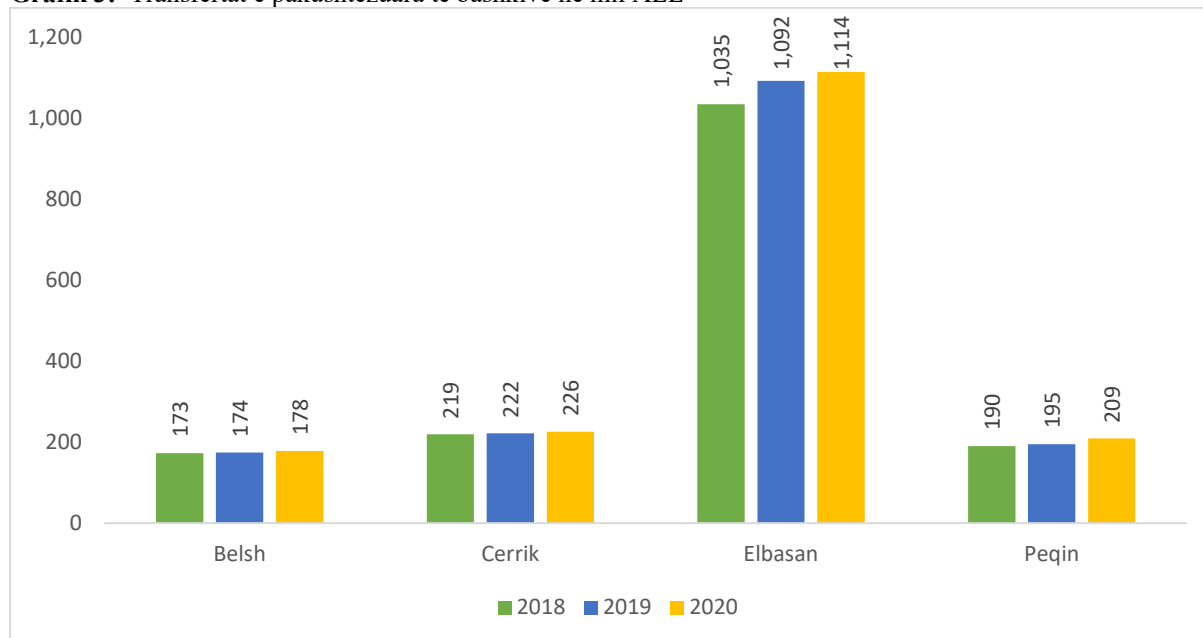
Por pavarësisht numrit më të lartë në vlerë absolute të numrit të ndërmarrjeve në bashkinë e Elbasanit, situata pasqyrohet ndryshe në analizën e numrit të ndërmarrjeve për 1000 banorë. Bashkia e Belshit ka pothuajse dyfishin e numrit të ndërmarrjeve për 1000 banorë krahasuar me mesataren e tre bashkive të tjera.

**Grafik 2:** Ndërmarrje për 1000 banorë për vitin 2019



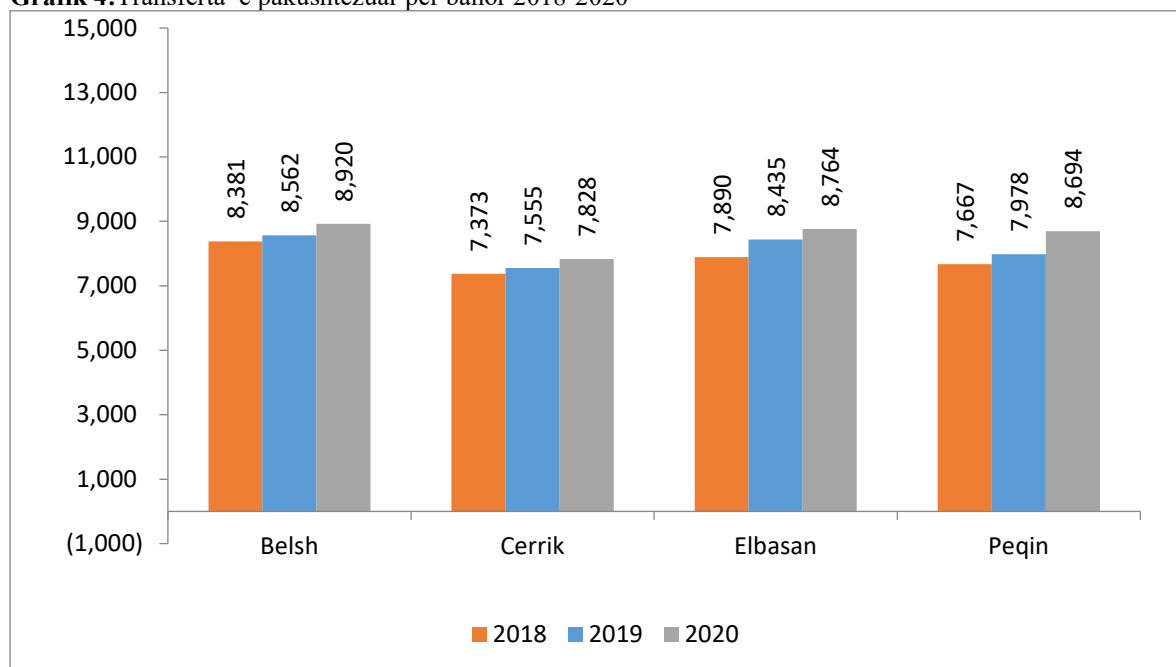
Për tu kthyer përsëri në analizën e të ardhurave, bie në sy se edhe në rastin e transfertës së pakushtëzuar, përsëri bashkia e Elbasanit dominon ndjeshëm krahasuar me tre të tjerat. Kjo është e lidhur ngushtësisht me mënyrën e shpërndarjes së transfertës së pakushtëzuar e cila është e mbështetur në peshën më të madhe të saj nga numri i popullsisë. Përsa i përket transfertës së pakushtëzuar trendi i transfertës është në rritje në të katër bashkitë e analizuara.

**Grafik 3:** Transfertat e pakushtëzuara të bashkive në mil ALL



Për të shmangur efektin e numrit të popullsisë në sasinë e transfertës së pakushtëzuar të përfituar, është bërë krahasimi i transfertës së pakushtëzuar për banor sipas bashkive, siç mund të shihet në grafikun në vijim. Sipas kësaj analize, duket se në tre vitet bashkia e Belshit ka përfituar transfertë të pakushtëzuar për banor më të ulët se bashkitë e tjera. Ndërkohë që për secilën prej tyre, vlera është rritur nga një vit në tjetrin.

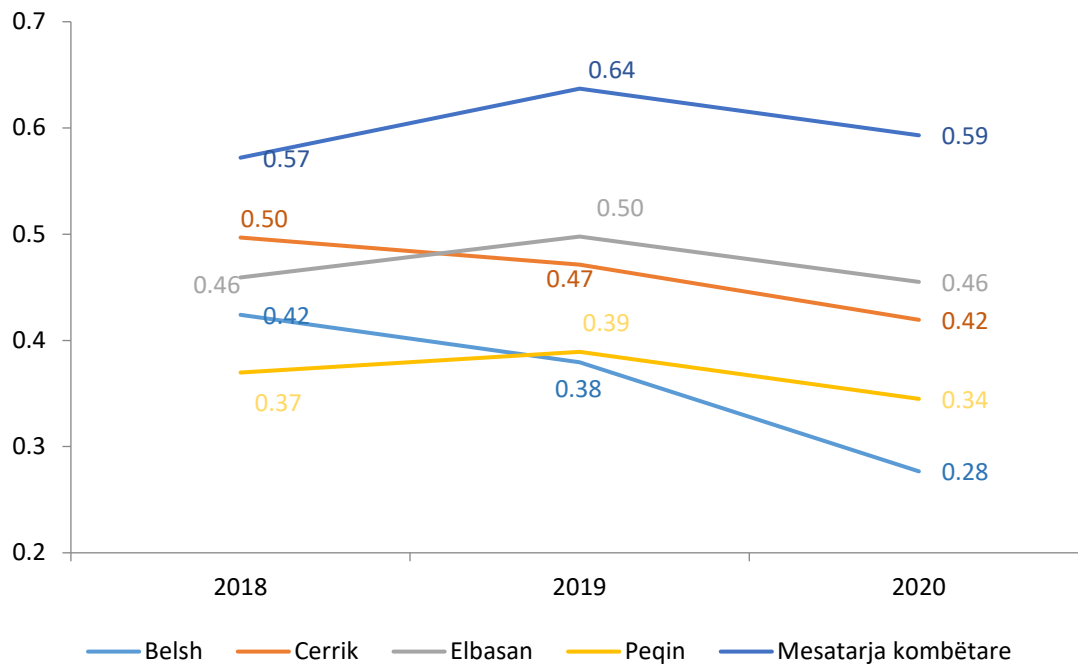
**Grafik 4:** Transferta e pakushtëzuar për banor 2018-2020





Grafiku në vijim tregon ecurinë e konceptit të gjerë të autonomisë (të ardhura vendore, taksa të ndara dhe të transfertave të pakushtëzuara në raport me totalin e burimeve). Krahasuar me mesataren në nivel vendi, sipas Status Raportit të Financave Publike Vendore, të gjitha bashkitë rezultojnë nën këtë mesatare, siç tregohet dhe nga grafiku. Bashkitë që paraqesin situatë më pak të favorshme janë Belshi dhe Peqini. Në bashkitë Elbasan dhe Peqin, treguesi rritet nga viti 2018 në 2019, ndërsa vihet re se në vitin 2020 për të gjitha bashkitë e analizuar, ky tregues është në rënie.

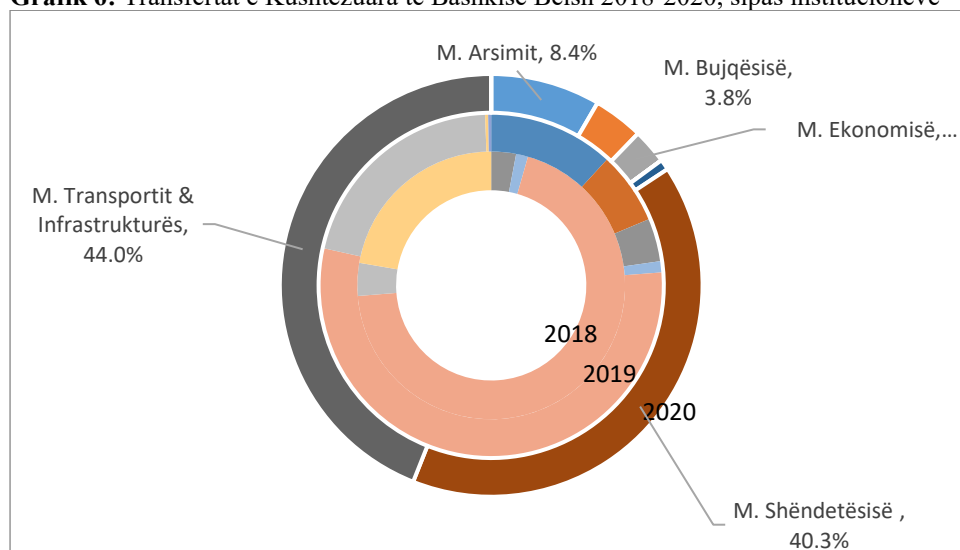
**Grafik 5:** Koncepti i gjerë i autonomisë 2018-2020



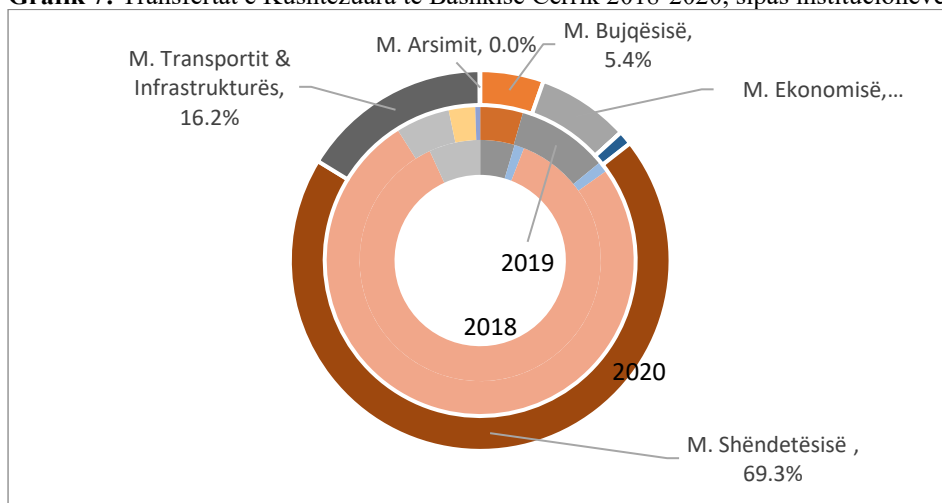
Kjo mund të shpjegohet me rritjen e transfertave të kushtëzuara gjatë këtij viti, duke e lidhur disi edhe me situatën e pandemisë Covid19. Pra bashkitë kanë marr më shumë fonde si transferta të kushtëzuara gjatë 2020 duke rritur burimet gjithsej, por kanë vazhduar me të ardhurat nga burimet e veta në të njëjtat nivele.

Përsa i përket transfertave të kushtëzuara, për tre vitet e fundit trendi në përgjithësi është rritës, përjashtim bën vetëm viti 2019 në bashkinë e Elbasanit.

**Grafik 6:** Transfertat e Kushtëzuara të Bashkisë Belsh 2018-2020, sipas institucioneve

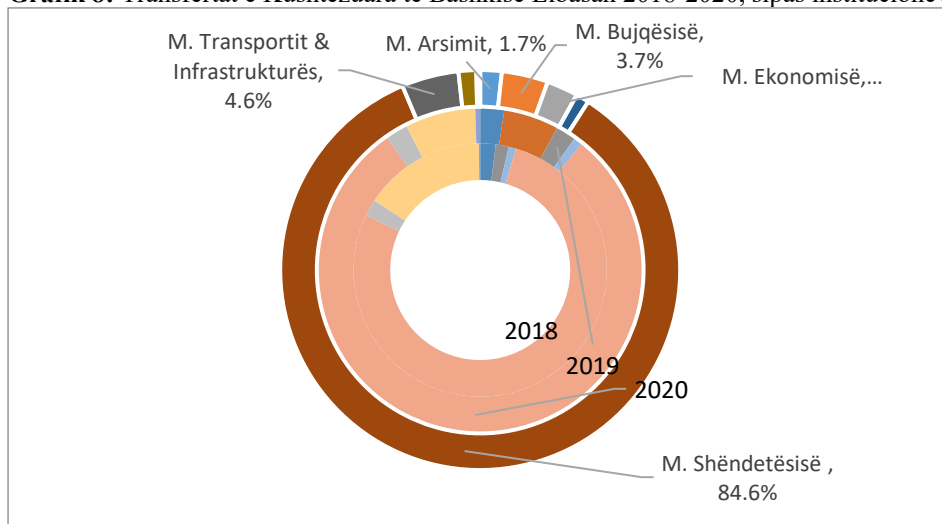


**Grafik 7:** Transfertat e Kushtëzuara të Bashkisë Cërrik 2018-2020, sipas institucioneve

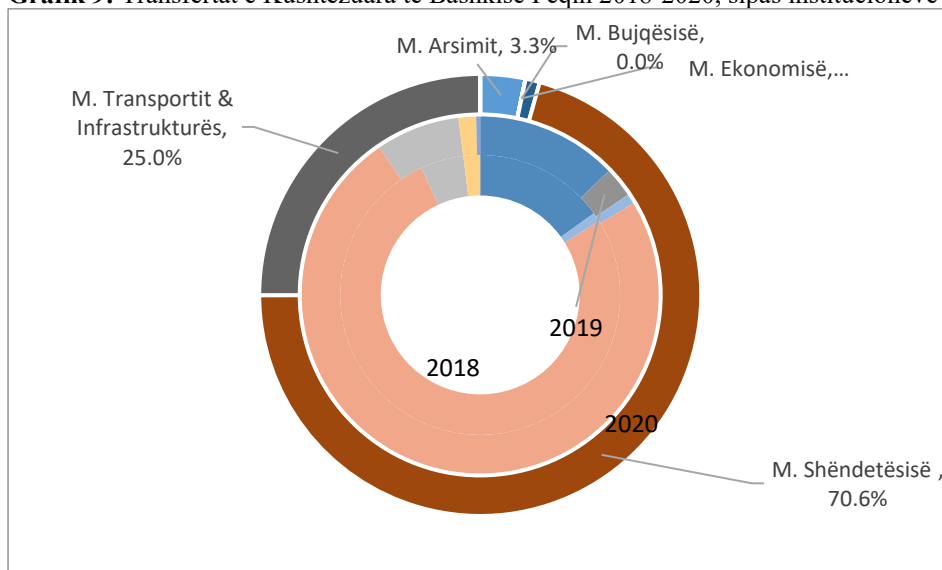


Përsa i përket funksionit për të cilin janë alokuar këto transferta, grafiku i mëposhtëm paraqet shpërndarjen e tyre sipas të dhënave të raportuara nga Bashkia Elbasan.

**Grafik 8:** Transfertat e Kushtëzuara të Bashkisë Elbasan 2018-2020, sipas institucioneve



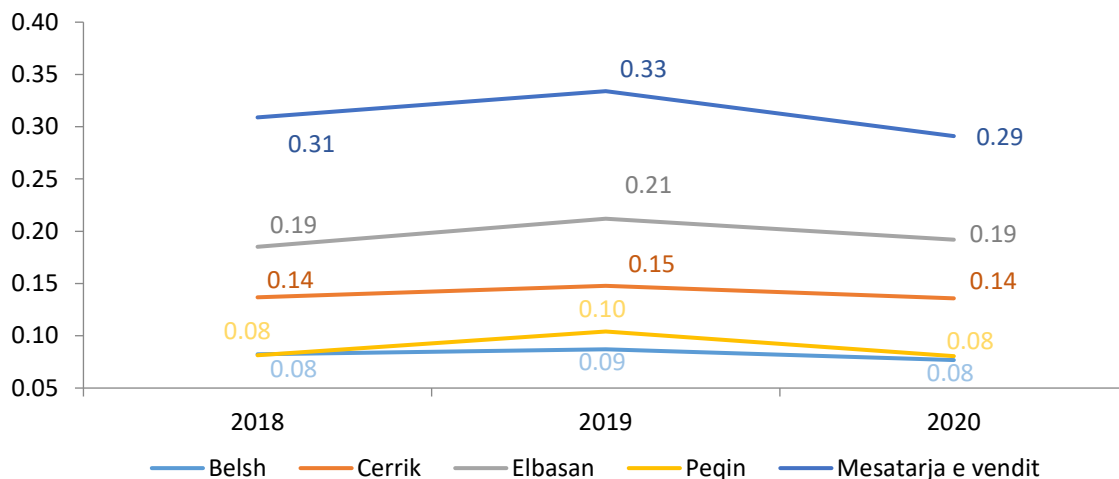
**Grafik 9:** Transfertat e Kushtëzuara të Bashkisë Peqin 2018-2020, sipas institucioneve



Për t'u kthyer edhe njëherë të koncepti i autonomisë, nëse kalohet një nivel më sipër në analizën e autonomisë, do të analizohet koncepti i autonomisë në përdorim, duke shmangur efektin e transfertave dhe duke parë vetëm pjesën e të ardhurave vendore dhe taksave të ndara në raport me burimet gjithsej.

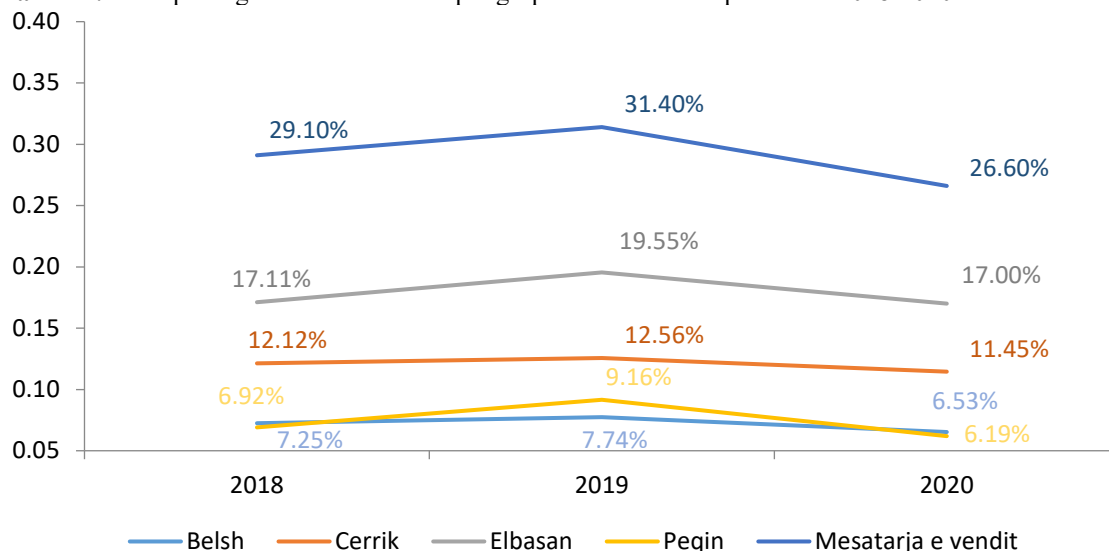
Bazuar në të dhënat e raportuara në Status Raportin e Financave Vendore 2020, mesatarja kombëtare varion në 0.29-0.33 gjatë kësaj periudhe, ndërsa grupi i bashkive të analizuara qëndron nën këtë nivel me rreth 10 pikë përqindje (referuar vitit 2020) Bashkia Elbasan, ndjekur nga Cërriku me 15 pikë përqindje. Në fund me të njëjtin nivel autonomie, paraqiten Belshi dhe Peqini me 21 pikë përqindje nën mesataren kombëtare.

**Grafik 10:** Autonomia në përdorim sipas grupit të bashkive dhe mesatares së vendit për 2018-2020



Dhe treguesi i tretë në analizën e autonomisë së njërive të qeverisjes vendore, është ai që përfaqëson konceptin e ngushtë të autonomisë dhe siç u përmend edhe më lart, vjen si rezultat i raportit midis të ardhurave vendore dhe të ardhurave gjithsej.

**Grafik 11:** Koncepti i ngushtë i autonomisë për grupin e bashkive në periudhën 2018-2020



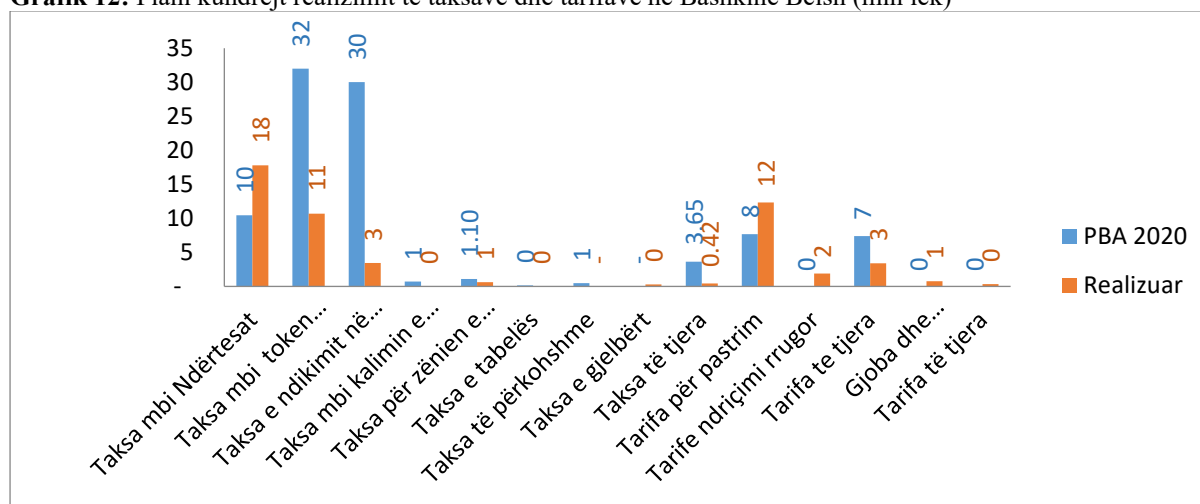
Nga grafiku i mësipërm, vihet re se gjatë gjithë periudhës, bashkitë kanë qenë nën mesataren e vendit lidhur me konceptin e ngushtë të autonomisë. Në vitin 2021, Bashkia Belsh ka rezultuar 20.07 pikë përqindje nën mesatare, Bashkia Cërrik 15.15 pikë përqindje nën vlerën mesatare, Bashkia Elbasan 9.6 pikë përqindje nën mesataren e vendit dhe së fundi Bashkia Peqin 20.41 pikë përqindje nën mesatare.

Vlerat e konceptit të ngushtë të autonomisë nxjerrin në pah diferencën e bashkive të analizuara nga mesatarja e llogaritur për të gjitha njësitë e qeverisjes vendore në Shqipëri raportuar në Status Raportin e Financave Vendore 2020. Kjo diferencë çon në nevojën e analizimit të të ardhurave vendore dhe si kanë performuar bashkitë lidhur me mbledhjen e taksave vendore si përbërësi kryesor i të ardhurave vendore.

Për të kuptuar më shumë, është krahasuar më poshtë Programi Buxhetor i Bashkisë Belsh, sipas të cilit taksat kryesore që pritej të mbledheshin ishin: Taksa mbi Ndërtesat, Taksa mbi tokën bujqësore, Taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja, Taksa mbi kalimin e të drejtës së pronësisë për pasuritë e paluajtshme, Taksa për zënien e hapësirave publike, Taksa e tabelës, Taksa të përkohshme, Taksa e gjelbërt, Taksa të tjera, Tarifa për pastrim, Tarife ndriçimi rrugor, Tarifa të tjera, Gjyba dhe kamatvonesa, Tarifa të tjera. Në analizë nuk janë përfshirë taksat e ndara si taksa vjetore e mjeteve të përdorura dhe taksa e rentës minerare.

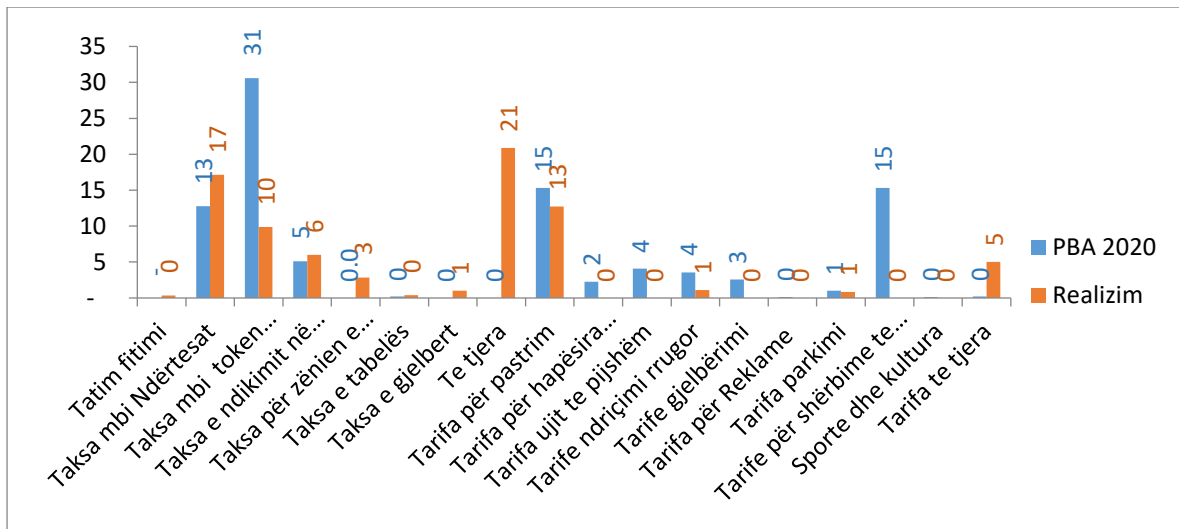
Të dhënat mbi Programin Buxhetor të secilës bashki vijnë nga portali i financave vendore, ndërsa detajet mbi realizimin, janë rezultat i raportimit në thesarin e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

**Grafik 12:** Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Belsh (mln lek)



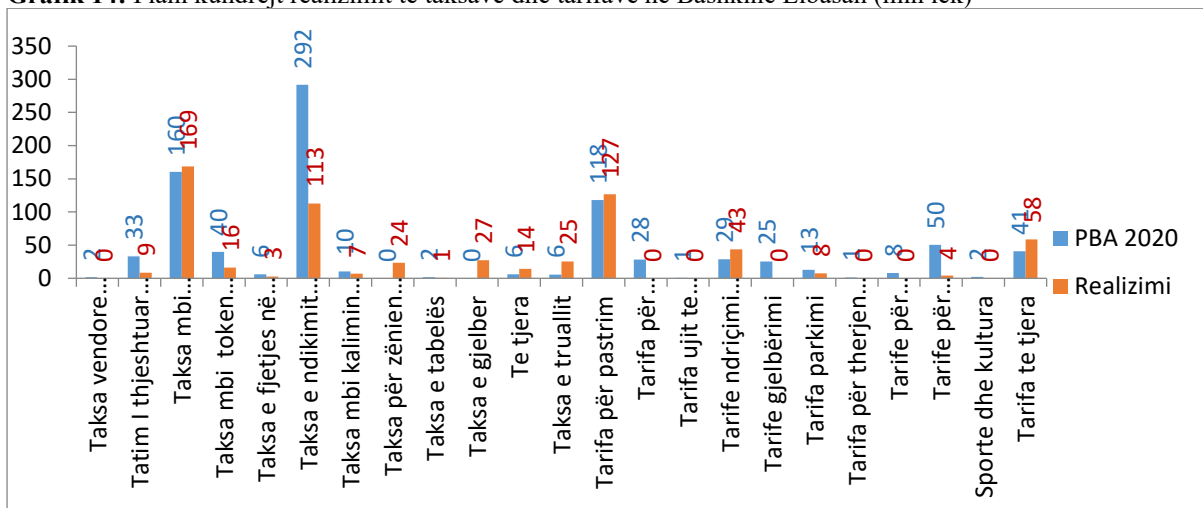
Ajo që bie në sy është që Bashkia e Belshit ka arritur të mbledhë 70% më shumë se parashikimi për taksat mbi ndërtesat, nga ana tjetër ka mbledhur 89% më pak nga taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja, dhe në total për të gjitha taksat e përmendura, ka arritur të mbledhë 46% më pak taksa dhe tarifa se parashikimi për vitin 2020.

**Grafik 13:** Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Cërrik (mln lek)



Duket se Bashkia Cërrik ka performuar më mirë duke qenë se ka arritur të mbledhë 84.04% të taksave të parashikuara në programin buxhetor për vitin 2020. Duket se më problematike për këtë bashki ka qenë Taksa mbi token bujqësore ku ka arritur të mbledhë vetëm 32.28% të shumës së parashikuar në programin buxhetor.

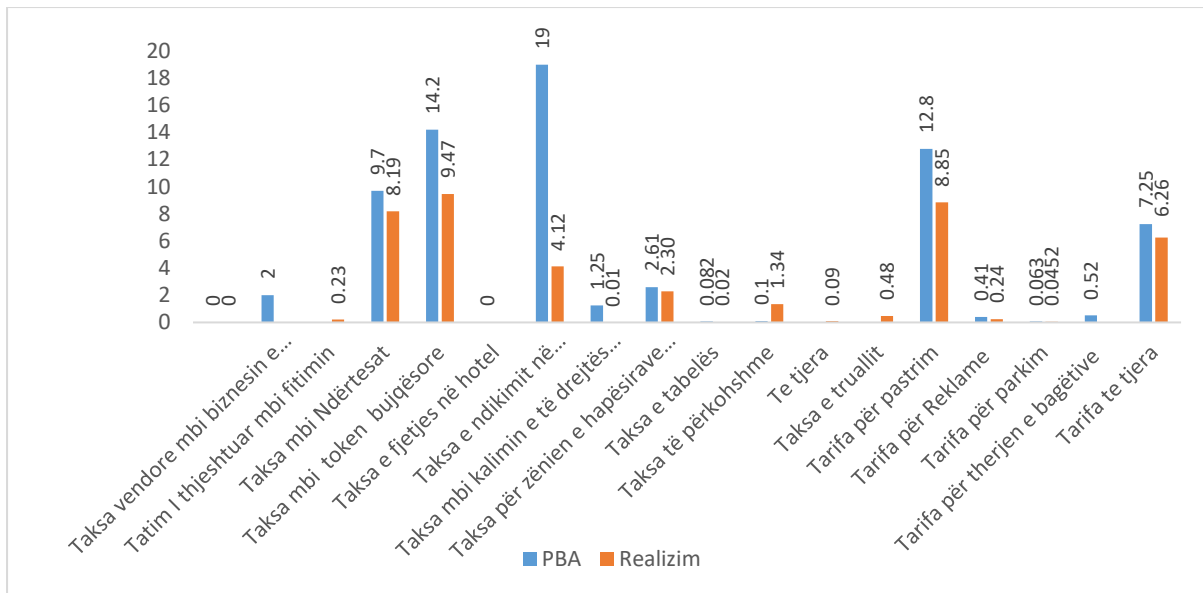
**Grafik 14:** Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Elbasan (mln lek)



Sipas të dhënave të raportuara duket se Bashkia Elbasan ka performuar më mirë nga Bashkia Belsh, por jo më mirë se bashkia Cërrik, duke mbledhur 74.20% të vlerës totale të parashikuar të taksave. Duket se ka arritur rezultate më të mira në mbledhjen e taksës mbi ndërtesat duke arkëtuar 5.29% më shumë se vlera e parashikuar dhe taksa e truallit ku është arkëtuar 350% më shumë se parashikimi. Nga ana tjetër, taksa në vlerë më të lartë por që nuk është arritur të arkëtohet plotësisht, është taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja, ku është arkëtuar vetëm 38.64% e vlerës së pritshme. Taksa mbi token bujqësore gjithashtu është arkëtuar në masën 40.8%.

Dhe së fundi, bashkia e Peqinit, e cila ka arritur të arkëtojë në total 59.53% të të ardhurave të parashikuara për 2020. Taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja ka qenë më problematike duke qenë se janë arkëtuar vetëm 21.7% të të ardhurave të parashikuara. Nga tarifat e parashikuara, vlera më e lartë ka qenë në tarifën për pastrim, ku është arkëtuar 69.17% e vlerës së parashikuar.

**Grafik 15:** Plani kundrejt realizimit të taksave dhe tarifave në Bashkinë Peqin (mln lek)



Në përfundim të këtij paragrafi, mund të thuhet se secila nga bashkitë ka specifikat e saj të cilat mund të sjellin mosrealizimin e arkëtimeve të parashikuara nga taksat. Por kjo sjell mungesë likuiditeti për njësinë vendore dhe probleme në realizimin e funksioneve të saj. Mungesa e këtyre të ardhurave gjithashtu, e bën njësinë e qeverisjes vendore më pak autonome. Mosrealizimi i të ardhurave sipas parashikimeve i detyron bashkitë të kërkojnë hua për mbulimin e nevojave të tyre për likuiditet në një moment të caktuar.

## 2.2. Detyrimet e prapambetura dhe aksesit në huamarrje

Si pasojë e pamjaftueshmërisë së mjeteve financiare në kryerjen e veprimtarië së tyre, bashkitë mund të marrin hua për të mbuluar nevojat e tyre për likuiditet. Mundësia për huamarrje përfaqëson gjithashtu një tregues autonomie. Sipas të dhënave të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, bashkitë kanë detyrime të prapambetura siç paraqitet në tabelën e mëposhtme. Sipas informacionit të raportuar nga kjo ministri, këto detyrime lidhen më së shumti me procedurat e likuidimit për mbylljen e vitit fiskal dhe do të jenë në proces likuidimi në periudhën në vazhdim.

**Tabela 3:** Detyrimet e prapambetura deri në Dhjetor 2019

| Bashkia         | Pagesa për borxhin e brendshëm 2018 | Pagesa për borxhin e brendshëm 2019 | Pagesa për borxhin e brendshëm 2020 | Detyrimi në fund të 2019 |
|-----------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Bashkia Belsh   | 0                                   | 0                                   | 0                                   | 40,380,522               |
| Bashkia Cërrik  | 0                                   | 0                                   | 0                                   | 78,615,798               |
| Bashkia Elbasan | 55,595,791                          | 73,587,200                          | 86,772,996                          | 203,440,078              |
| Bashkia Peqin   | 0                                   | 0                                   | 0                                   | 49,943,043               |

Burimi: Thesari dhe portali i financave vendore

Ndërkohë në tabelë paraqiten edhe pagesat vjetore për borxhin sipas të dhënave të thesarit. Siç tregohet edhe nga të dhënat e tabelës, bashkia e Elbasanit ka më shumë akses në huamarrje, gjë që i jep asaj më shumë autonomi në të ardhura. Gjithashtu ajo ka arritur të menaxhojë fondet në dispozicion në mënyrë që të kryejë dhe pagesa për borxhet. Por situata paraqitet shumë ndryshe në tre bashkitë e tjera të cilat nuk kanë raportuar pagesa për borxhin e brendshëm në të dhënat e thesarit.

### 2.3. Shpenzimet

Fondet e siguruar nga burimet e përmendura më sipër, bashkitë i përdorin për të mbuluar shpenzimet e nevojshme për zhvillimin e aktivitetit të tyre ose për investime.

Sipas të dhënave të thesarit, paraqitur në grafikun që vijon, rezulton se shpenzimet e mbuluara me burimet e veta, janë rritur në vitin 2019 krahasuar me 2018, por vetëm bashkia e Belshit ka vazhduar me këtë rritje edhe në vitin 2020.

Bashkia Belsh ka shpenzuar 19.62% më shumë në 2019 krahasuar me 2018, dhe 23.47% më shumë gjatë 2020 krahasuar me 2019.

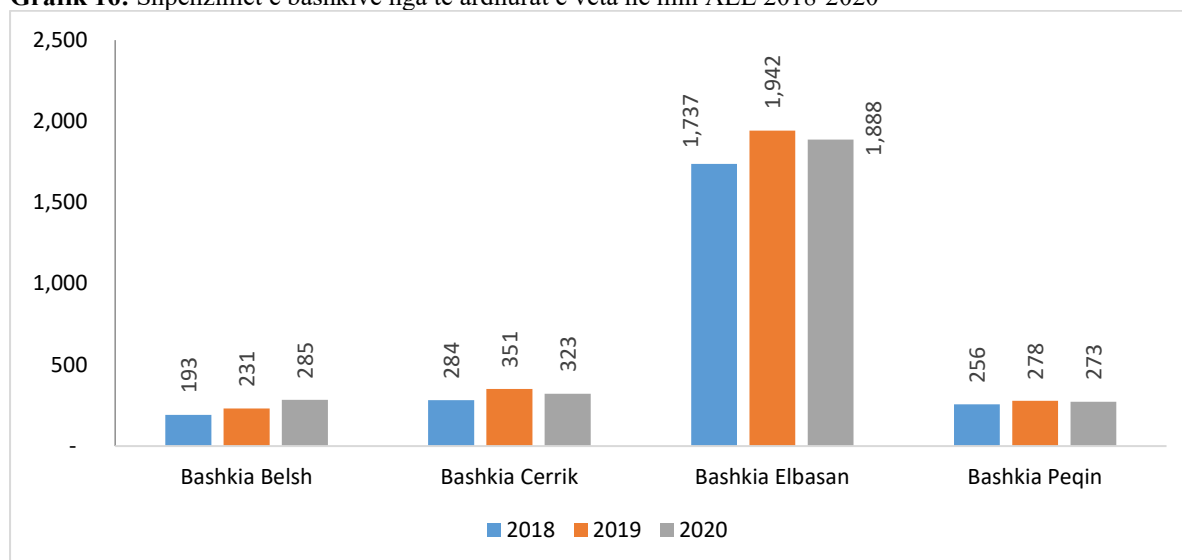
Bashkia Cërrik ka shpenzuar 23.72% më shumë në 2019 krahasuar me 2018, ndërkohë ka shpenzuar 8.06% më pak në 2020 krahasuar me 2019.

Bashkia Elbasan ka shpenzuar 11.8% më shumë në 2019 në raport me 2018, ndërsa 2.79% më pak në 2020 krahasuar me 2019.

Bashkia Peqin ka shpenzuar 8.52% më shumë në 2019 në raport me 2018, ndërsa ka shpenzuar 1.81% më pak në 2020 në krahasim me 2019.

Vihet re niveli më i lartë i shpenzimeve të Bashkisë Elbasan krahasuar me bashkitë e tjera, rezultat që pritej duke patur parasysh dhe hendekun në nivelin e të ardhurave.

**Grafik 16:** Shpenzimet e bashkive nga të ardhurat e veta në mln ALL 2018-2020



Klasifikimi i Funkcioneve të Qeverisë, përpiluar nga OECD në 1999 dhe publikuar nga Divizioni Statistikor i Kombeve të Bashkuara si një standard për klasifikimin e aktiviteteve të qeverisë sipas qëllimit, i përmbledh shpenzimet e qeverisë sipas dhjetë qëllimeve kryesore:

1. **Shërbimet e përgjithshme publike** - Organe ekzekutive dhe legislative, çështjet financiare dhe fiskale, punët e jashtme, ndihmën e huaj ekonomike, shërbime të përgjithshme, kërkime fillestare, kërkime dhe zhvillime (R&D) lidhur me shërbimet e përgjithshme publike, shërbime të përgjithshme publike të paklasifikuara tjetërkund, transaksione lidhur me borxhin publik, transferta të përgjithshme midis niveleve të ndryshme të qeverisjes.
2. **Mbrojtja** - Mbrojtjen ushtarake, mbrojtjen civile, ndihmën e huaj ushtarake, kërkime dhe zhvillime lidhur me mbrojtjen etj.

3. **Rendi dhe siguria publike** - Shërbimet policore, shërbimet e mbrojtjes nga zjarri, sistemin gjyqësor, sistemin e burgjeve, kërkime dhe zhvillime që lidhen me rendin dhe sigurinë publike, etj.
4. **Çështjet ekonomike** - përfshijnë shpenzime qeveritare lidhur me çështje të përgjithshme ekonomike, tregtare dhe të punësimit, bujqësisë, pyje, peshkim dhe gjueti, energji dhe karburante, minierat, prodhimi dhe ndërtimi, transporti, komunikimi dhe industri të tjera, kërkim zhvillime që lidhen me çështjet ekonomike etj.
5. **Mbrojtja e mjedisit** - Lidhet me administrimin e mbetjeve, uljen e ndotjes, ruajtjen e biodiversitetit dhe natyrës dhe kërkim zhvillime për to.
6. **Strehimi dhe komoditetet e komunitetit** - Zhvillimi i banesave, komuniteteve, furnizimi me ujë, ndriçimi rrugor, kërkim zhvillime që lidhen me to etj.
7. **Shëndetësia** - Produkte dhe pajisje mjekësore, shërbimet ambulatorë, shërbime spitalore, shërbimet e shëndetit public dhe kërkim zhvillime për to.
8. **Argëtimi, kultura dhe çështjet fetare** - Shërbime argëtimi dhe sporti, shërbime kulturore, shërbimet e transmetimit dhe publikimit, shërbime fetare dhe të tjera të komunitetit.
9. **Arsimi** - Arsimi parashkollor, arsimi i detyrueshëm 9-vjeçar, arsimi i mesëm dhe i lartë universitar, arsimi pasuniversitar, arsim i paspecifikuar në nivele, shërbime në mbështetje arsimit, kërkim zhvillim etj.
10. **Mbrojtja sociale** - Sëmundje dhe paaftësi, pleqëri, të mbijetuarit, familjet dhe fëmijët, papunësia, mbrojtja sociale dhe përjashtimet sociale etj.

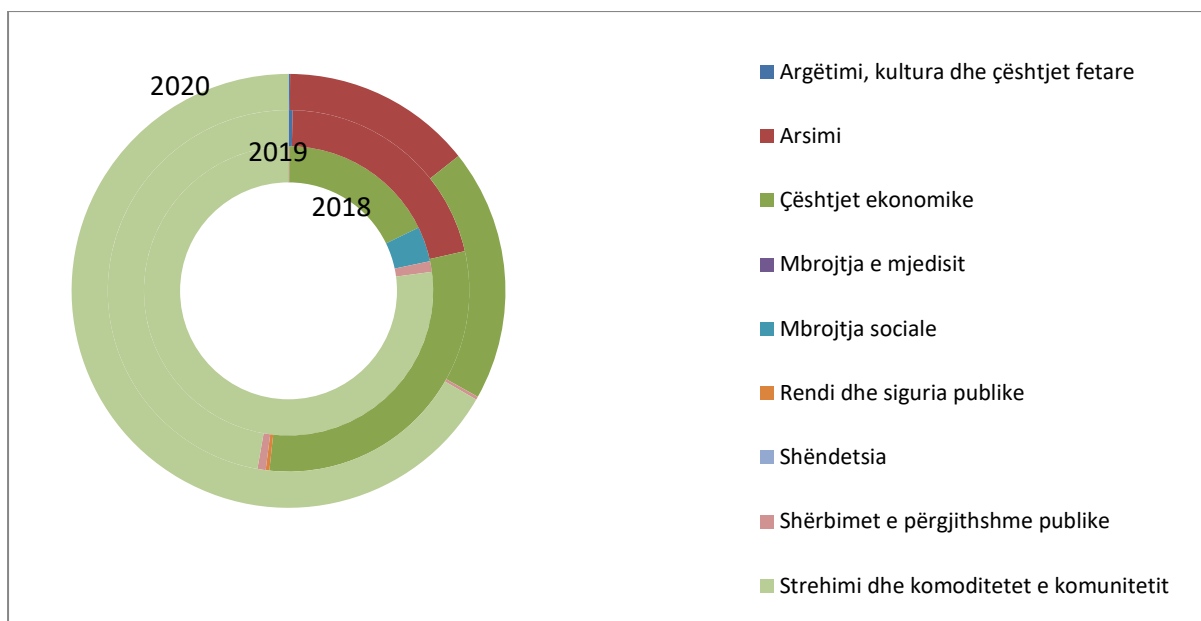
Nga detajimi i grafikut, vihet re shtimi i zërit “Mbrojtja e mjedisit” në periudhën 2019-2020, ndërsa në vitin 2018 bashkia në fjalë nuk raporton të ketë shpenzuar për këtë zë.

Sipas statistikave të mbetjeve urbane të raportuara nga INSTAT, bazuar në të dhënat e mbledhura nga bashkitë, Elbasani ishte qarku me sasinë më të madhe të mbetjeve të hedhura jashtë vend depozitimit, por nga ana tjetër ishte qarku i vetëm që raportonte një sasi të caktuar të mbetjeve të djegura në incinerator (9,732 ton).

Në bashkinë e Cërrikut problemet e mjedisit lidhen me ndotjet e trashëguara nga Uzina e Naftës (sot jo në gjendje pune), TEC-i, ndotjet që vijnë nga Kombinati Metalurgjik dhe Uzina e Ferrokromit, të cilat sjellë ndotje të ajrit, tokës dhe ujit të lumit Shkumbin. Cërriku është një qytet me sëmundshmëri të lartë profesionale në raport me popullsinë, një rritje të vdekshmërisë nga kancerët në mushkri, tiroide, aparatit tretës si dhe shfaqje të deformimeve të ndryshme te njerëzit, të cilat lidhen ngushtësisht me ndotjen e mjedisit.

**Grafik 17:** Shpenzimet e Bashkisë Belsh sipas Cofog

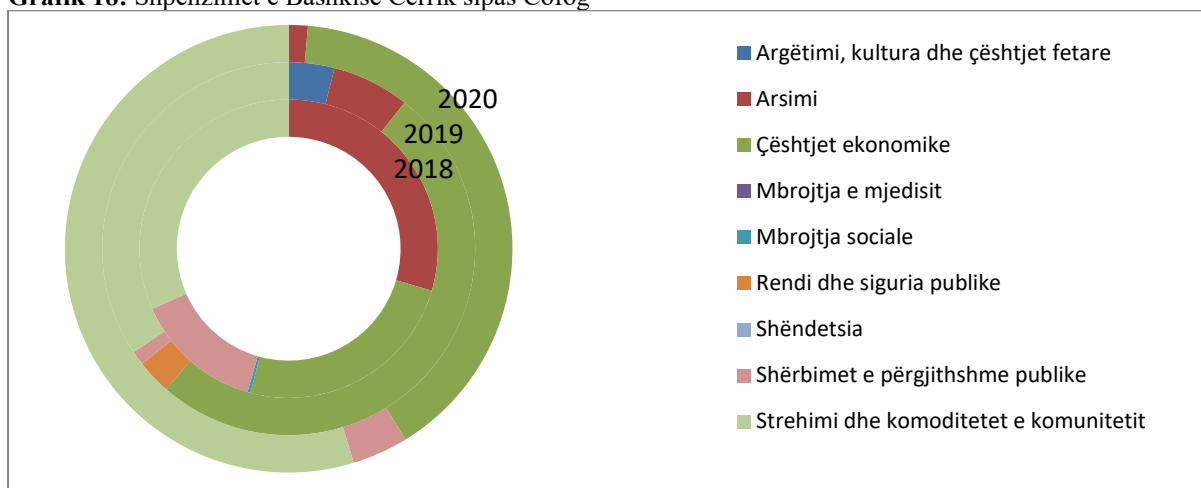




Burimi: Portali i financave vendore

Sipas të dhënave të portalit të financave vendore, peshën kryesore të shpenzimeve të bashkisë Belsh e zënë Çështjet ekonomike dhe Strehimi dhe komoditetet e komunitetit.

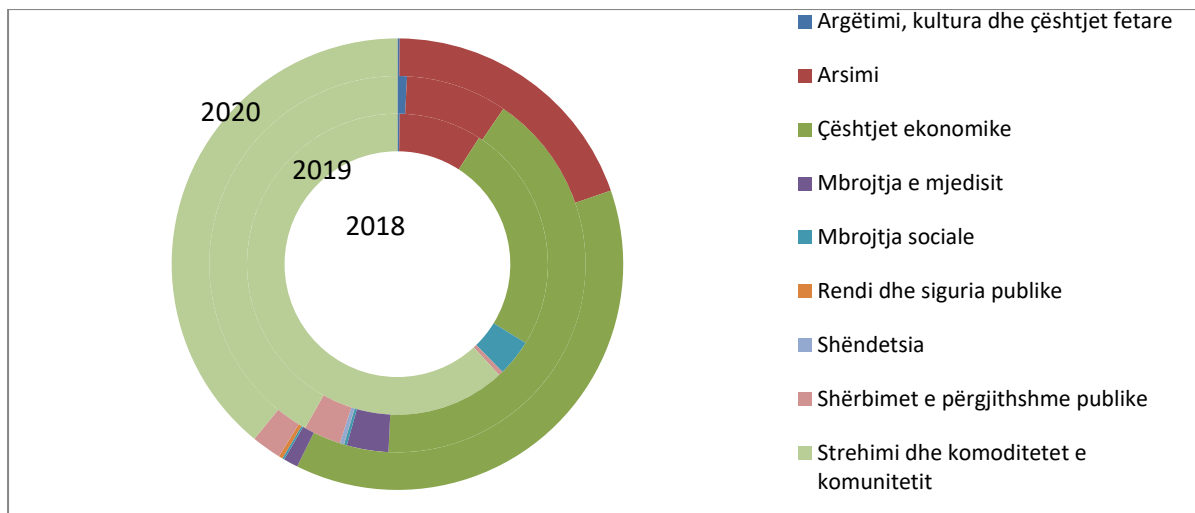
**Grafik 18:** Shpenzimet e Bashkisë Cërrik sipas Cofog



Burimi: Portali i financave vendore

Grafiki i mësipërm paraqet shpenzimet e bashkisë së Cërrikut ku vihet re se zëri shërbime të përgjithshme publike zë një peshë më të madhe se në bashkinë Belsh.

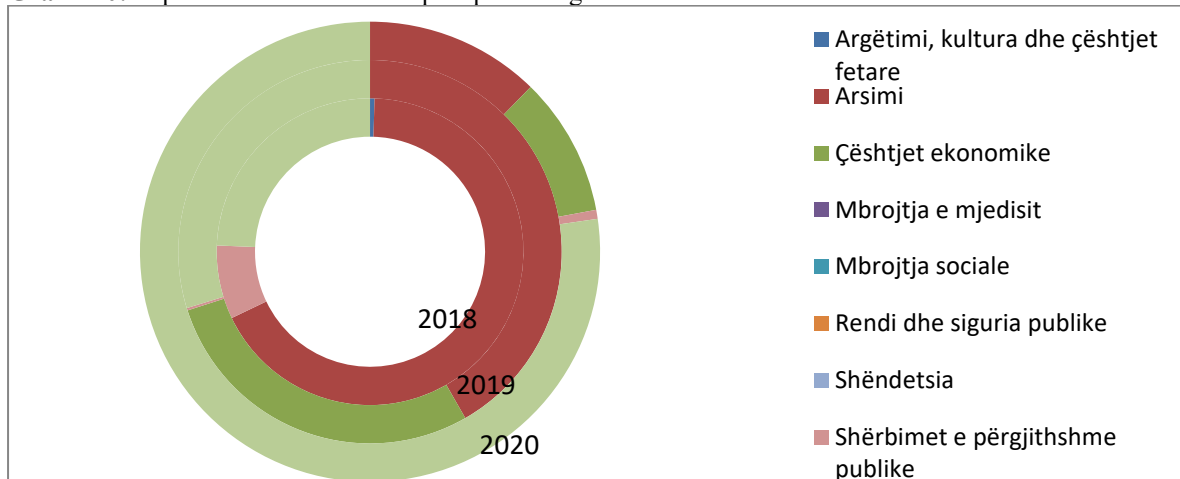
**Grafik 19:** Shpenzimet e Bashkisë Elbasan sipas Cofog



Burimi: Portali i financave vendore

Në shpenzimet e bashkisë Elbasan bie në sy, zëri shpenzime për mbrojtjen e mjedisit të cilin nuk e gjejmë në bashkitë e tjera.

**Grafik 20:** Shpenzimet e Bashkisë Peqin sipas Cofog



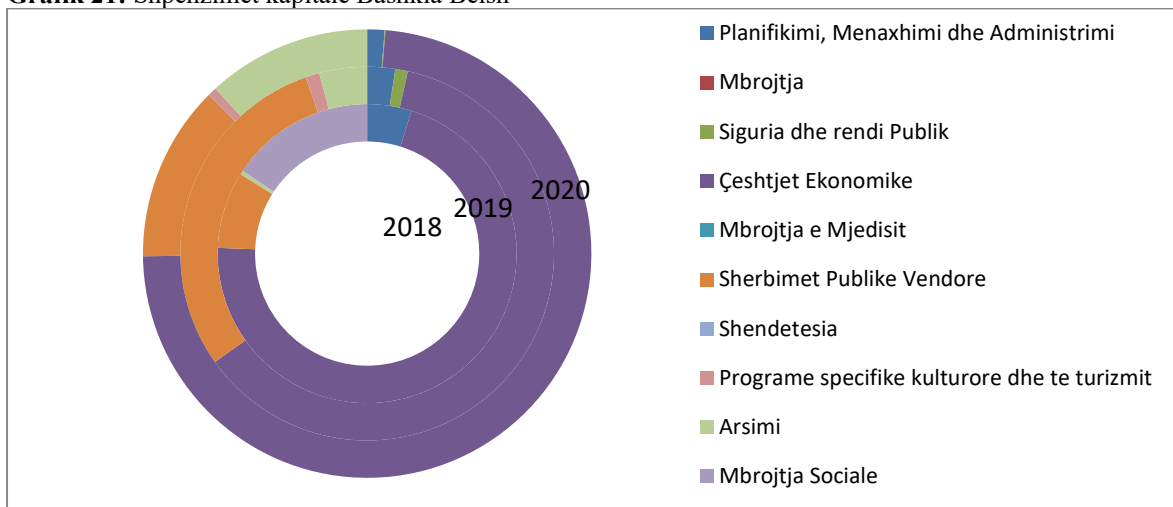
Burimi: Portali i financave vendore

Në vitin 2018, peshën më të madhe të shpenzimeve të bashkisë Peqin e zë Arsimi, por ky zë është ulur në dy vitet e tjera, dhe në vitin 2020 peshën më të madhe e zë Strehimi dhe komoditetet e komunitetit.

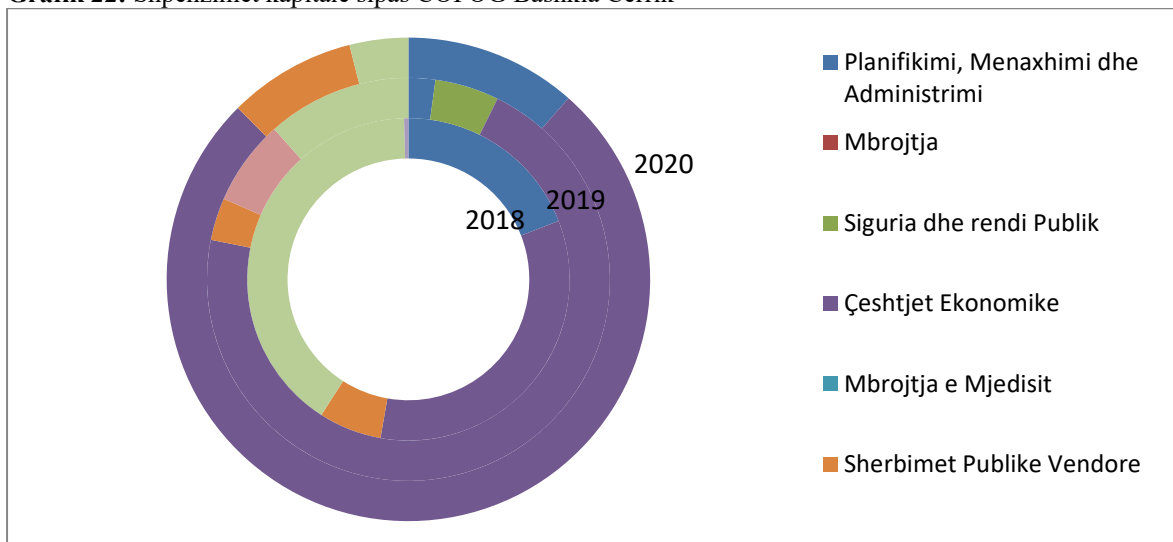
Një zë shumë i rëndësishëm në analizën e njësive vendore janë investimet. Por mundësia për të kryer investime varet nga fondet e secilës bashki. Tabela në vijim paraqet shpenzimet kapitale me fondet e veta (të ardhura vendore dhe transferta të pakushtëzuara), për secilën bashki për periudhën 2018-2020. Sipas të dhënave të tabelës, fokusi i investimeve ka qenë në zërin “Çështje ekonomike”, i cili ka marr më shumë fonde në të gjitha bashkitë çdo vit. Kjo vihet re që në fazën e projektbuxhetit, nëse shohim atë të bashkisë Peqin, zëri që zë peshën më të madhe të investimeve është ai i transportit, brenda zërin “Çështje ekonomike”. Por pavarësisht kësaj, qarku i Elbasanit rezulton me PBB-në për frymë ndër më të ultat në vend me rreth 398 mijë lekë, 30.27% nën mesataren e Shqipërisë, duke lënë pas vetëm qarkun e Kukësit me rreth 362 mijë lekë. Grafiku në vijim paraqet shpërndarjen e shpenzimeve kapitale sipas zërave të COFOG për Bashkinë e Elbasanit dhe atë të Peqinit. Pavarësisht se “Çështjet ekonomike” zënë një peshë të konsiderueshme në shpenzimet kapitale të bashkisë së Elbasanit, është e qartë që kjo bashki ka një diversifikim më të mirë të investimeve, duke shpenzuar edhe

në zëra të tjerë. Nuk mund të thuhet e njëjta gjë për bashkinë e Peqinit, ku duket se në të tre vitet shpenzimet kapitale janë fokusuar në zërin “Çështjet ekonomike”.

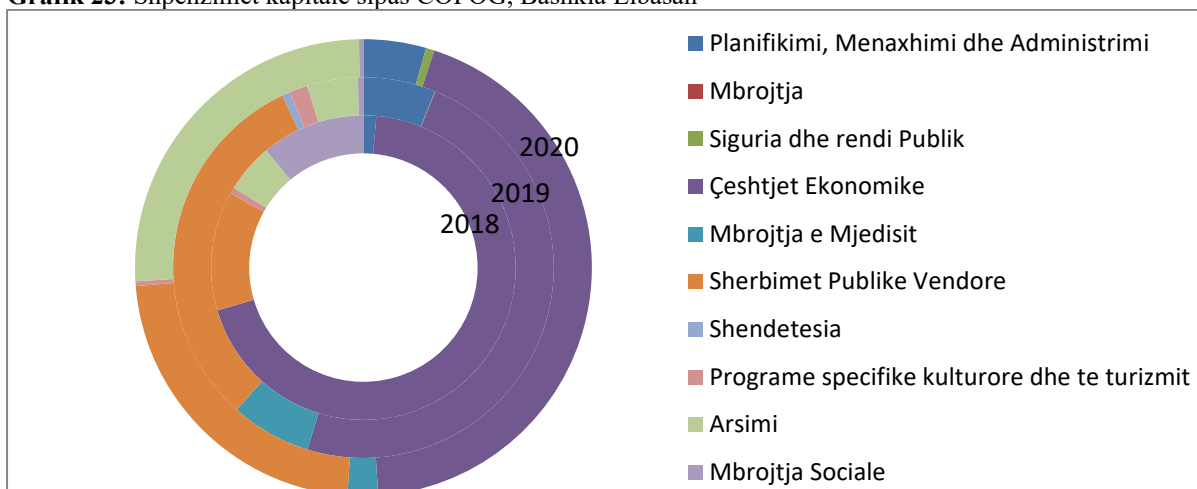
**Grafik 21:** Shpenzimet kapitale Bashkia Belsh



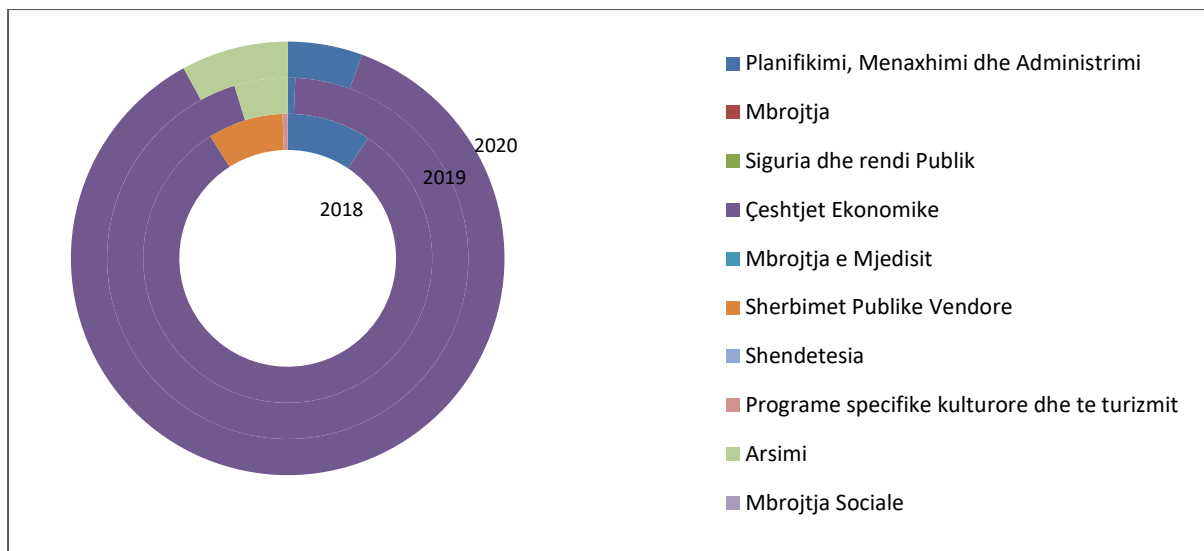
**Grafik 22:** Shpenzimet kapitale sipas COFOG Bashkia Cërrik



**Grafik 23:** Shpenzimet kapitale sipas COFOG, Bashkia Elbasan



**Grafik 24:** Shpenzimet kapitale sipas COFOG Bashkia Peqin



Bashkia e Belshit ka një trend rritës për investimet me burimet e veta në këto tre vite. Investimet kanë qenë fokusi kryesor i kësaj bashkie që në krijimin e buxhetit, ku përmendet se për vitin 2018 ka patur grante dhe nga Fondi i Zhvillimit të Rajoneve, ndërsa 2 vitet e tjera do të mbulohen me burimet e vetë bashkisë (të ardhurat + grante).

Lidhur me arsimin, të gjitha bashkitë kanë investuar në këtë periudhë. Është një zë shumë i rëndësishëm dhe lidhet drejtpërdrejt me transfertën e pakushtëzuar si një nga komponentët e përdorur për shpërndarjen, siç do të shihet më tepër në paragrafin e dedikuar.

**Tabela 4:** Shpenzimet kapitale sipas COFOG në mln ALL bazuar në raportimet e bashkive

| Bashkia                                      | Belsh |       |       | Cerrik |       |       | Elbasan |        |        | Peqin |       |      |
|----------------------------------------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|---------|--------|--------|-------|-------|------|
| Viti                                         | 2018  | 2019  | 2020  | 2018   | 2019  | 2020  | 2018    | 2019   | 2020   | 2018  | 2019  | 2020 |
| Planifikimi, Menaxhimi dhe Administrimi      | 1.17  | 1.60  | 0.95  | 8.87   | 1.91  | 7.64  | 2.74    | 21.09  | 11.09  | 3.45  | 0.26  | 0.94 |
| Mbrojtja                                     | -     | -     | -     | -      | -     | -     | -       | -      | -      | -     | -     | 0    |
| Siguria dhe rendi Publik                     | -     | 0.72  | 0.05  | -      | 4.57  | -     | -       | 0.12   | 1.48   | -     | -     | 0    |
| Çeshtjet Ekonomike                           | 17.31 | 40.89 | 56.20 | 15.64  | 62.96 | 50.38 | 139.58  | 166.91 | 109.89 | 29.93 | 36.50 | 14.6 |
| Mbrojtja e Mjedisit                          | -     | -     | -     | -      | -     | -     | -       | 23.47  | 5.40   | -     | -     | 0    |
| Sherbimet Publike Vendore                    | 2.03  | 19.57 | 9.71  | 2.93   | 3.02  | 5.66  | 25.54   | 107.89 | 56.50  | 3.09  | -     | 0    |
| Shendetesia                                  | -     | -     | -     | -      | -     | -     | -       | 2.29   | -      | -     | -     | 0    |
| Programe specifike kulturore dhe te turizmit | -     | 0.80  | 0.50  | -      | 6.09  | -     | 1.37    | 5.36   | 0.83   | 0.21  | -     | 0    |
| Arsimi                                       | 0.10  | 2.74  | 9.05  | 18.80  | 10.31 | 2.60  | 10.48   | 14.81  | 64.15  | -     | 1.84  | 1.35 |
| Mbrojtja Sociale                             | 3.83  | -     | -     | 0.20   | -     | -     | 22.27   | 1.61   | 0.77   | -     | -     | 0    |
| Gjithsej                                     | 24.43 | 66.31 | 76.46 | 46.44  | 88.85 | 66.29 | 201.98  | 343.55 | 250.13 | 36.67 | 38.60 | 16.9 |

Ndërsa tre bashkitë e tjera luhaten nga njëri vit në tjetrin, duke u rritur në 2019 dhe duke ulur në 2020 shpenzimet e tyre kapitale. Bashkia e Cërrikut i ka ulur investimet me 25.39% në 2020, ndërsa ajo e Elbasanit me 27.19% dhe duket se ecin në një linjë me investimet gjithsej të kryera nga njësitë e qeverisjes vendore në vend, të cilat janë ulur me 28.3% në 2020. Por nga ana tjetër në bashkinë e Peqinit në 2020 ka patur një rënie prej 56.12% në investime, rreth dyfishi i mesatares në vend.

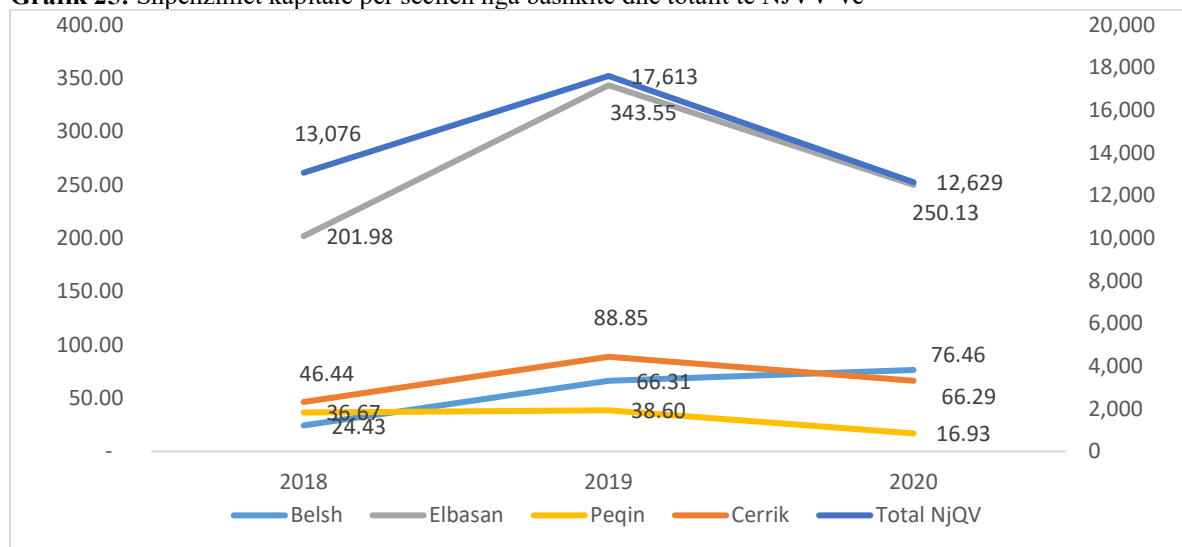
Nga të dhënat e tabelës së mësipërme, shihet që edhe në zërin e investimeve lidhur me mbrojtjen e mjedisit, bashkia e Cërrikut, Belshit dhe Peqinit nuk kanë raportuara të kenë

shpenzuar, pavarësisht problematikave të përmendura më sipër. Ndërsa Bashkia e Elbasanit ka investuar rreth 23.47 milion lekë në vitin 2019, ndërkohë që ka rënë në 5.4 milion lekë në 2020.

Në grafikun më poshtë tregon dhe trendin e shpenzimeve kapitale me fondet e veta për të gjitha njësitë e qeverisjes vendore në total. Sipas financave vendore, investimet për banor në total njësitë e vetëqeverisjes vendore, kanë qenë 3,100 lekë në vitin 2016 (i vetmi për të cilin raportohet). Bashkitë e analizuar gjatë vitit 2020 kanë kryer investime në vlerë më të ulët se kjo mesatare kombëtare. Bashkia e Belshit raporton vlerën më të lartë të investimeve për banor me 2,361 lekë dhe me e ulëta vjen nga Peqini me 435 Lekë për banor.

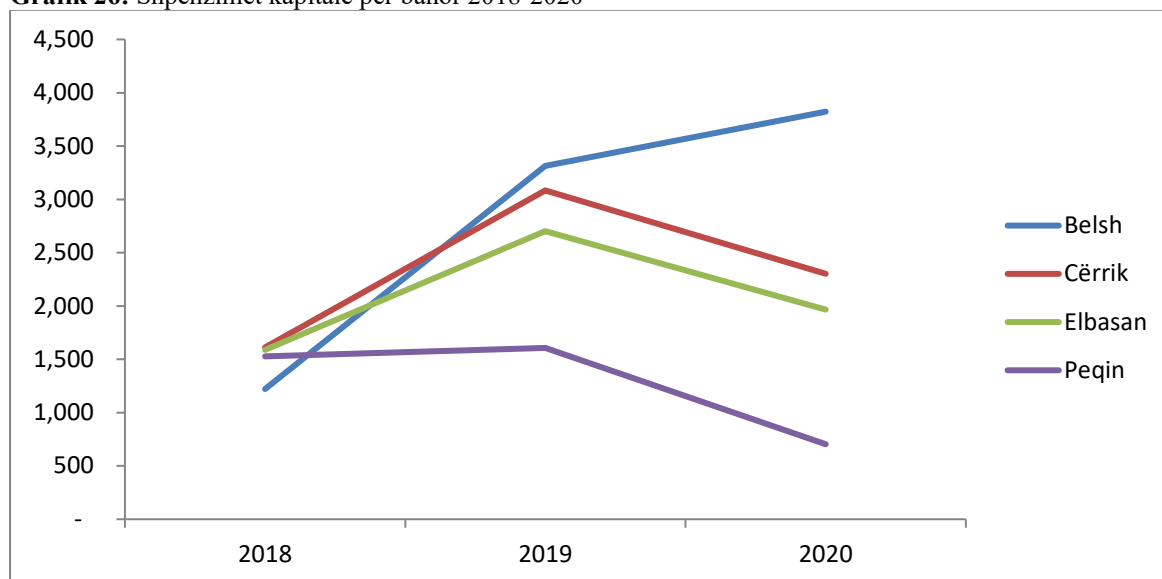
Nga grafiku i mëposhtëm, vihet re se Bashkia Elbasan ndjek trendin e totalit të njërive të qeverisjes vendore, ndërsa tre bashkitë e tjera duket të kenë sjellje të ngjashme me njëra tjetrën por jo aq të ndikuara nga sjellja e bashkisë Elbasan apo totalit të njërive vendore.

**Grafik 25:** Shpenzimet kapitale për secilën nga bashkitë dhe totalit të NJVV-ve



Për të shmangur efektin e numrit të popullsisë, në grafikun që vijon paraqiten shpenzimet kapitale për banor. Bashkia më shpenzime kapitale më të larta për banor është Belshi, ndërsa ajo me më të ulëtat Peqini. Për më tepër në vitin 2020 këto shpenzime kanë pësuar një ulje të fortë. Kjo u vu re dhe në grafikun e mëparshëm në krahasimin me vlerat totale.

**Grafik 26:** Shpenzimet kapitale për banor 2018-2020



### 3. Legjislacioni aktual për çështjet financiare

Funksionimi financiar i bashkive është i rregulluar me një ligj specifik, ligji 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore”, i cili është në konsistencë me ligjin 139/2015 “Për vetëqeverisjen Vendore” dhe plotësohet me frekuencë të përvitshme me udhëzime apo vendime të tjera specifike të dala nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë.

**Ligji 139/2015 “Për vetëqeverisjen Vendore”** - është një ligj organik dhe ka si objekt të tij “Ky ligj rregullon organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, si dhe përcakton funksionet, kompetencat, të drejtat dhe detyrat e tyre e të organeve përkatëse.”

Ligji 139/2015 “Për vetëqeverisjen Vendore” gjithashtu përcakton qartë funksionet e bashkive dhe në të njëjtën kohë se kur mund të bashkëpunojnë bashkitë me njëra tjetrën. Referuar këtij ligji funksionet e bashkive janë specifikuar në nenet e mëposhtme:

- Neni 23 Funksionet e bashkive në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike
- Neni 24 Funksionet e bashkive në fushën e shërbimeve sociale
- Neni 25 Funksionet e bashkive në fushën e kulturës, sportit dhe shërbimeve argëtuese
- Neni 26 Funksionet e bashkive në fushën e mbrojtjes së mjedisit
- Neni 27 Funksionet e bashkive në fushën e bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit
- Neni 28 Funksionet e bashkive në fushën e zhvillimit ekonomik vendor
- Neni 29 Funksionet e bashkive në fushën e sigurisë publike
- Neni 30 Funksionet dhe kompetencat e deleguara

Këto funksione kategorizohen në 41 nën-funksione të cilët japin një përcaktim të qartë të kompetencave të njësive bazë të qeverisjes vendore. Për më tepër në nenin 14 “*Bashkëpunimi mes dy apo më shumë njësive të vetëqeverisjes vendore*”, pika 1. Për kryerjen e funksioneve dhe ofrimin e shërbimeve specifike në dobinë e përbashkët, dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore, brenda një qarku apo midis qarqeve të ndryshme, mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion dhe/ose shërbim që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet lidhjes dhe zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta, delegimit të kompetencave dhe përgjegjësisë të veçanta njëra-tjetrës ose kontraktimit me një palë të tretë, të këtij ligji, jepet qartë mundësia e bashkëpunimit mes bashkive.

Neni 22 “Parimet për ushtrimin e funksioneve”, i ligjit 139/2015 specifikon edhe detyrimet që u lindin Ministrive të linjës për të mbuluar me burime financiare funksionet e deleguara, më konkretisht në pikën 3 dhe 5 të këtij neni:

3. Në rastet kur njësitë e vetëqeverisjes vendore nuk zotërojnë fondet ose mjetet e mjaftueshme për arritjen e standardeve dhe normave kombëtare, qeverisja qendrore u jep atyre mbështetjen e nevojshme financiare.
5. Kur njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë funksionet e deleguara, qeverisja qendrore siguron mjete dhe burime financiare të mjaftueshme për të ushtruar këto funksione në mënyrën dhe në atë nivel ose standard, i cili është përcaktuar me ligj.

Ligji 139/2015 në nenin 33 “*Instrumentet për administrimin e shërbimeve publike*”, pika 1, “*Njësitë e vetëqeverisjes vendore sigurojnë dhënien e shërbimeve publike, nëpërmjet një ose më shumë instrumenteve të mëposhtme: “, gërma d “ krijimit të shoqërive tregtare në pronësi*

apo bashkëpronësi të njësisë vendore, sipas legjislacionit në fuqi”, specifikon edhe mënyrën sesi NJVV-të mund të krijojnë instrumenta të përbashkët për ofrimin e shërbimeve.

Përsa i përket financave vendore në *nenin 34 “Parimet themelore të financave të vetëqeverisjes vendore”, pika 4 “Njësi të vetëqeverisjes vendore u garantohet me ligj e drejta për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur”,* përcaktohet qartësisht se NJVV-të mund të krijojnë të ardhura në mënyrë të pavarur, pra që mund të krijojnë të ardhura edhe nga ndërveprimi me njëra tjetrën për ofrim shërbimesh të cilat mund të mbështeten në parimin e ekonomisë së shkallës.

**Ligji Nr. 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore”,** është ligji kryesor ku specifikohen gjithë rregullat financiare të NJVV-ve dhe ka si objektiv:

- a) përcaktimin e rregullave, të parimeve e procedurave të financimit të njësisë të vetëqeverisjes vendore, përfshirë të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore, taksat e ndara, transfertat nga Buxheti i Shtetit, si dhe të ardhurat e tjera të parashikuara me ligj;
- b) përcaktimin e rregullave bazë për madhësinë dhe ndarjen e transfertave të qeverisjes qendrore të njësitë të vetëqeverisjes vendore;
- c) përcaktimin e rregullave për politikat, instrumentet dhe procedurat për menaxhimin e financave publike në nivel vendor;
- ç) çështje të tjera të rëndësishme për financimin e funksioneve të vetëqeverisjes vendore.

Ligji specifikon edhe mundësitë ku NJVV-të mund të bashkëpunojnë për të rritur eficientë ekonomike në kryerjen e shpenzimeve apo nivelin e të ardhurave të tyre. Në këtë aspekt në ligj specifikohet:

Neni 5 “Parime dhe rregulla të disiplinës fiskale dhe të financimit të funksioneve vendore”, *gërma dh) Me qëllim përdorimin me ekonomi, eficientë dhe efektivitet të burimeve financiare publike, njësitë të vetëqeverisjes vendore mund të bashkëpunojnë me njëra-tjetrën në realizimin e përgjegjësisë të tyre, përfshirë konsultimin dhe koordinimin e prioriteteve strategjike.*

Neni 12 “Rregulla të përbashkëta për taksat vendore”, *pika 3. Njësitë të vetëqeverisjes vendore mund të hyjnë në marrëveshje me njëra-tjetrën apo me agjentë tatimorë për mbledhjen e të ardhurave vendore me vendim të këshillit të njësisë së vetëqeverisjes vendore, sipas një procedure transparente dhe konkurruese.*

Neni 24 “Ndarja e transfertës së pakushtëzuar ndërmjet njësisë të vetëqeverisjes vendore”, *pika 1. Transferta e pakushtëzuar për njësitë të vetëqeverisjes vendore ndahet sipas formulës që i bashkëlidhet si aneks ligjit të buxhetit vjetor. Transferta e pakushtëzuar ndahet ndërmjet bashkive dhe qarqeve.*

Sipas aneksit përgatitur për vitin 2021, mbi të cilin bazohet ndarja e granteve drejt njësisë të qeverisjes vendore, pikat kryesore mbi të cilat mbështetet ky proces janë:

- Transferta e pakushtëzuar, sipas ligjit nr. 68, datë 27.04.2017, neni 23, pika 2 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore”, nuk mund të jetë më pak se 1% e produktit të brendshëm bruto dhe jo më pak se transfertat e vitit të kaluar. Duke i shtuar kësaj pjesën sektoriale prej 7.85 miliard lekë nga shtesa e ligjit Ligjit nr. 139, datë 17.12.2015 neni 95 pika 3.
- Transferta specifike prej 500 milion lekë për mbrojtjen civile shpërndarë sipas peshës specifike që zë buxheti i çdo bashkie ndaj buxhetit total të bashkive.

Përqindja e vendosur për çdo komponent ndryshon shumë pak nga njëri vit në tjetrin në pjesën dhjetore.



### Kutia 1: Analize e formulës së ndarjes së granteve

Qëllimi i transfertës së pakushtëzuar është të mbulojë diferencën midis kostos së ushtrimit të funksioneve dhe të ardhurave që ato krijojnë gjatë periudhës.

Formula e ndarjes së transfertës së pakushtëzuar bazohet në disa komponentë:

- Komponenti më i rëndësishëm i cili zë 62.42% të shumës së transfertës bazohet në numrin e popullsisë relative, i llogaritur duke i shtuar numrit të popullsisë së Censusit 30% të diferencës midis numrit të popullsisë nga gjendja civile dhe atij të Censusit.
- 11.7% e transfertës alokohet sipas dendësisë së popullsisë, ku janë përfshirë edhe koeficientët e rregullimit të cilët rrisin shumën e transfertës për bashkitë ku dendësia e popullsisë është e ulët siç janë ato që përfshijnë kryesisht zona rurale.
- 23.46% shpërndahet sipas numrit të fëmijëve në arsimin parashkollor dhe personelit mësimor për ta, nxënësve në shkollat publike nëntëvjeçare e të mesme.
- 2.42% e transfertës shpërndahet duke përdorur peshën e buxhetit të secilës bashki ndaj buxhetit faktik të të gjitha bashkive.

Vijohet me procesin e ekualizimit të transfertës së pakushtëzuar, i cili merr në konsideratë pjesën fiskale, bazuar në të ardhurat faktike nga taksat të cilat ndahen midis qeverisë qendrore dhe asaj vendore lidhur kryesisht me taksa si tatimi mbi biznesin e vogël, taksa vjetorë e automjeteve të përdorura dhe taksa e shitjes së pasurisë së paluajtshme nga persona juridikë. Gjatë kësaj faze, njërive të vetqeverisjes vendore që kanë të ardhura për frymë nën 80% të mesatares së të ardhurave kombëtare për frymë, kompensohen me 100% të diferencës. Ky proces rishpërndarje ju mer njërive që kanë të ardhura për frymë mbi 120% të mesatares kombëtare, 50% të diferencës.

1

Gjithashtu në nenin 29 “Transfertat dhe ndihmat nga njësitë e tjera të vetëqeverisjes vendore”, specifikohet se “Njësia e vetëqeverisjes vendore mund të marrë dhe të japë transfertat monetare ose ndihma me njësi të tjera të vetëqeverisjes vendore për ofrimin e të mirave dhe/ose shërbimeve, sipas marrëveshjeve të nënshkruara ndërmjet tyre”. Pra në kuadër të ofrimit të shërbimeve specifike NJVV-të mund të shkëmbejnë fonde mes tyre.

Përveç ligjeve kryesore të sipërcituara vlen të përmendet edhe projektligji për buxhetin vjetor, ku në rastin konkret ligji për buxhetin e vitit 2022, ku neni 15 përmendet përveç pjesës së transfertës së pakushtëzuar, mundësia e njërive të qeverisjes vendore për të aplikuar për financim ose bashkëfinancimit për përmirësimin e infrastrukturës shkollore dhe sportive të ministria përkatëse. Pra në projektligjet vjetore mund të ketë specifikime sipas rasteve të cilat mund tu japin mundësi bashkive për të krijuar një buxhet më të lartë për të kryer investime.

Gjithashtu po me bazë vjetore, me rëndësi janë edhe udhëzimet për përgatitjen e PBA-së, ku aktualisht është Udhëzimi për përgatitjen e PBA 22-24 të bashkive. Edhe në këto udhëzime mund të vendosen specifika të cilat po ashtu mund ti krijojnë bashkive mundësi për të bërë një planifikim më gjithëpërfshirës financiar. Pjesa e përgatitjes së PBA është e specifikuar në ligjin nr. 9936 datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” të ndryshuar, në nenin 26 ku përcaktohet përgatitja e Programit Buxhetor Afatmesëm i cili pasqyron kërkesat për buxhetin afatmesëm të njërive të qeverisjes së përgjithshme. Programi buxhetor afatmesëm shoqërohet edhe me një aneks, i cili përmban:



- a) mënyrën e llogaritjes dhe shumën e transfertës së pakushtëzuar të njërive të qeverisjes vendore;
- b) shumën dhe qëllimin e transfertës së kushtëzuar, që Buxheti i Shtetit jep për njësitë e qeverisjes vendore;
- c) taksat kombëtare, të ndara me qeverisjen vendore dhe pjesën e ndarë për tri vitet pasardhëse buxhetore.

#### 4. Strategjia

Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale për Decentralizim dhe Qeverisje Vendore (SKNDQV) u miratua nga Qeveria e Shqipërisë në vitin 2015, pas Reformës Administrative Territoriale (RAT) të vitit 2014. Në vijim të procesit të decentralizimit të vitit 2015 u miratua ligji 139/2015 “për Vetëqeverisjen Vendore”, i cili ndër të tjera u kaloi një sërë funksionesh të reja bashkive.

Transferimi i disa funksioneve të reja te bashkitë, kërkonte si domosdoshmëri edhe plotësimin e bazës ligjore sektoriale dhe në të njëjtën kohë edhe një ristrukturim të bashkive në aspektin organizativ dhe funksional. Për të patur një pasqyrë më të qartë të kësaj ecurie gjatë vitit 2016 u bë monitorimi i funksioneve të reja transferuar bashkive dhe në vitin 2017 një monitorim më i plotë i strategjisë që u shoqërua edhe me një rishikim afatmesëm në vitin 2018. Ky Rishikim afatmesëm synonte të informonte autoritetet përgjegjëse në Shqipëri në lidhje me progresin e arritur në lidhje me zbatimin e strategjisë, identifikimin e pengesave, dhe nevojës për ndërhyrje. Rishikimi doli me sugjerime për shtyrje të afatit kohor të strategjisë dhe për të përditësuar përkatësisht Planin e Veprimit të Strategjisë, i cili në fund të vitit 2020 u miratua me një shtyrje kohore deri në vitin 2022.

Në këtë plan veprimi janë specifikuar një sërë masash të cilat specifikojnë **ndërveprimin** mes NJVV-ve për të rritur performancën e vetë në kuadër të ofrimit të shërbimeve ndaj qytetarëve. Në mënyrë specifike në tabelën më poshtë jepen të gjitha masat sipas objektivave specifike dhe aktivitetetve përkatëse të cilat lidhen në mënyrë direkt me ndërveprimin mes NJVV-ve.

**Tabela 5:** Masa nga plani i veprimit 2020-2022 i SKNDQV që lidhen me ndërveprimin ndërbashkiak

|                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OBJEKTIVI SPECIFIK A: Konsolidimi i kapaciteteve strategjike dhe operacionale të njësive të vetëqeverisjes vendore</b>                                               |
| <b>A1. Konsolidimi i kapaciteteve të strukturave administrative</b>                                                                                                     |
| A1.1 Përmirësimi i procesit të planifikimit dhe zbatimit të programeve strategjike                                                                                      |
| c. Hartimi i udhëzuesve teknikë këshillues mbi bashkëpunimin ndërbashkiak për tipe të ndryshme shërbimesh                                                               |
| ç. Ofrim asistence për analiza strategjike sektoriale për bashkëpunimin ndërbashkiak                                                                                    |
| <b>A3.4 Përcaktimi i kushteve, rregullave dhe procedurave për decentralizimin asimetrik të funksioneve</b>                                                              |
| a. Studim për nevojat për decentralizim asimetrik                                                                                                                       |
| b. Kriteret për vlerësimin e gatishmërisë së bashkive sipas funksioneve specifike dhe tipareve të veçanta                                                               |
| <b>OBJEKTIVI SPECIFIK B: Forcimi i financave vendore dhe autonomisë fiskale</b>                                                                                         |
| <b>B3. Përmirësimi i parashikueshmërisë, stabilitetit dhe përshtatshmërisë së sistemit të transfertave ndërqeveritare</b>                                               |
| B3.1 Rritja graduale e financimit për transfertën e pakushtëzuar për të akomoduar financimin e funksioneve të reja të transferuara me Ligjin për Vetëqeverisjen Vendore |
| a. Përmirësimi i skemës së financimit të arsimit parashkollor duke synuar që transfertat të ndahet kryesisht mbështetur mbi numrin e fëmijëve 3-6 vjeç                  |
| B3.2 Rritja e parashikueshmërisë dhe stabilitetit të sistemit të financimit të funksioneve vendore me transfertat të kushtëzuara                                        |

|                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| b. Përmirësimi i kuadrit ligjor dhe rregullator për financimin me grante të kushtëzuara të funksioneve vendore apo projekteve kapitale në sektorë strategjikë për njësitë e vetëqeverisjes vendore. |
| <b>OBJEKTIVI SPECIFIK C: Nxitja e zhvillimit të qëndrueshëm vendor</b>                                                                                                                              |
| C1.4 Rritja e cilësisë dhe eficiencës së shërbimit të menaxhimit të integruar të mbetjeve                                                                                                           |
| a. Asistencë teknike për NJVV-të për zbatimin e VKM nr.319, datë 31.5.2018 "Për miratimin e masave për kostot e menaxhimit të integruar të mbetjeve"                                                |
| c. Asistencë teknike për qartësimin dhe negocimin e marrëdhënieve kontraktuale të NJVV-ve me qeverinë qendrore dhe implantet e trajtimit të mbetjeve                                                |
| C1.11 Rritja e eficiencës për ofrimin e shërbimeve në fushën e arsimit                                                                                                                              |
| c. Rregullimi i ofrimit të transportit të fëmijëve dhe mësuesve nëpërmjet NJVV-ve                                                                                                                   |
| <b>OBJEKTIVI SPECIFIK D: Forcimi i qeverisjes së mirë në nivel vendor</b>                                                                                                                           |
| D2.4 Forcimi i bashkëpunimit midis NJVV-ve në kuadrin e bashkëpunimit rajonal dhe ndërkufitar                                                                                                       |

## 5. Gjetje dhe Rekomandime

Ky studim, nëpërmjet analizës së thelluar të bazës ligjore, institucionale dhe dokumenteve strategjik, synon që të sjell një sërë gjetjesh të cilat do të shërbejnë për të dhënë edhe disa rekomandime konkrete mbi hapat në vijim që duhet të ndërmerren nga Bashkitë për të bërë funksionale sa më mirë ato.

**Tabela 6:** Plani i afateve drejt implementimit të rekomandimeve

|                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PASH</b><br><b>(instrumente ligjore aktuale + bashkëpunim ndërinstitutional)</b>                                                                                                                                                                                              |
| Të rivizitohen ligji nr.68/2017 dhe ligj nr.139/2015, me qëllimin për të përdorur dhe vënë në zbatim instrumentet e përmendura në të;                                                                                                                                            |
| Të rishikohet dhe të përdoret kategorizimi i NJQV (të mëdha + të mesme + të vogla + Bashkia Tiranë) në çdo dokument politik, strategjik, formulë, raport vlerësimi, etj.;                                                                                                        |
| Të nxitet, lehtësohet dhe strukturohet një komunikim dhe bashkëpunim vertikal - horizontal – ndërkufitar mes NJQV, sipas fushave dhe funksioneve;                                                                                                                                |
| Të zhvillohen instrumente të solidaritetit dhe procese të binjakëzimit mes NJQV (e madhe-e vogël, apo e vogël-e vogël);                                                                                                                                                          |
| Të nisë zbatimi i elementeve nxitëse/kushtëzuese/detyruese për shlyerjen e detyrimeve financiare;                                                                                                                                                                                |
| Të nxitet bashkëpunimi me institucione të tjera si Gjendja Civile, DPSHTRR, ASHK, Ujësjellësi etj., për tu bashkërenduar me mekanizmat e tyre detyrues;                                                                                                                          |
| Të nisë dhe të formalizohet nënkontraktimi sipas funksioneve të kërkuara dhe profesioneve të munguara, nga ana e qeverisjes qendrore apo NJQV fqinje/të ngjashme;                                                                                                                |
| Të identifikohen 2-3 bashki të mëdha për të nisur praktika të tilla të bashkëpunimit, sipas eksperiencave pozitive dhe prioritetëve specifike;                                                                                                                                   |
| <b>PAM</b><br><b>(inventarizim + të dhëna + standardizim)</b>                                                                                                                                                                                                                    |
| Të avancohet me ngritjen dhe pasurimin e sistemeve të informacionit dhe të dhënave;                                                                                                                                                                                              |
| Të avancohet intensivisht me inventarizimin e objekteve/ndërtesave, truallit dhe tokave bujqësore në të gjithë territorin (detyrim ligjor);                                                                                                                                      |
| Të modernizohet sistemi i mbledhjes së detyrimeve financiare (arka aktuale), në formën e një platforme të posaçme inter-aktive; Të nisë ndërlidhja e regjistrave për të pasur një databazë të regjistrimit të të gjitha detyrimeve potenciale, nga personat fizikë dhe juridikë; |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Të nxitet ngritja e Kadastrës Fiskale, nën eksperiencën e Bashkisë Tiranë;                                                                                                                                                                                                            |
| Të avancohet në plotësimin e standardeve;                                                                                                                                                                                                                                             |
| Të rriten fondet jobuxhetore; Të nxitet aplikimi dhe pjesëmarrja në projekte të nivelit lokal, duke rishikuar klauzolën e bashkëfinancimit;                                                                                                                                           |
| Të arrihet unifikimi i pagave;<br>Të nxitet përdormi i një sërë instrumentesh të tjera financiare stimuluese si shpërblimet, pagesat në bazë të performancës, etj.; (profesione në mungesë për NJQV e vogla si topograf, gjeometër, arkitekt, gjeodet);                               |
| Të krijohen nxitje për lëvizjen dhe shpërndarjen e profesionistëve të caktuar sipas nevojave të NJQV të vogla.                                                                                                                                                                        |
| <b>PAGJ</b><br><b>(rishikim të kuadrit ligjor, strategjik, apo edhe institucional)</b>                                                                                                                                                                                                |
| Të rivizitohet dhe përmirësohet formula për ndarjen e granteve për NJQV, si dhe të dhënat mbi të cilat ngrihet kjo formulë e përlllogaritjes;                                                                                                                                         |
| Të rivizitohet numri dhe statusi i Qarkut si strukturë politikëbërëse;                                                                                                                                                                                                                |
| Të rivizitohen konceptet/praktikat e decentralizimit – dekoncentrimit brenda një qarku, sipas fushave të evidentuara të problematikave dhe nevojave aktuale, bashkëshoqëruese të këtyre reformave (rajonalizimi i bashkive si struktura manaxhuese, dhe disa NJQV si njësi zbatuese); |
| Të rivizitohet roli i NJA.                                                                                                                                                                                                                                                            |