USAID | ALBANIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE

PROJEKTI I PLANIFIKIMIT DHE QEVERISJE VENDORE NË SHQIPËRI

Dokument Studimor për Decentralizimin Fiskal në Shqipëri

DRAFT

5 shtator, 2012

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

PROJEKTI I PLANIFIKIMIT DHE QEVERISJE VENDORE NË SHQIPËRI

Dokument Studimor për Decentralizimin Fiskal në Shqipëri

DRAFT

5 Shtator 2012

REFUZIM

Pikëpamjet e shprehura në këtë botim nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e Agjencisë së Shteteve të Bashkuara për Zhvillimin Ndërkombëtar ose të Qeverisë së Shteteve të Bashkuara.

DRAFT

PËRMBAJTJA

AKRONIME DHE SHKURTIME 7

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE 9

VLERËSIM I SITUATËS AKTUALE ME DECENTRALIZIMIN FISKAL 9

KUADRI LIGJOR PËR DECENTRALIZIMIN FISKAL 11

STRUKTURA ADMINISTRATIVE TERRITORIALE DHE NDARJA E SHPENZIMEVE 11

NDARJA E TË ARDHURAVE DHE TRANSFERTAT NDËRQEVERITARE 13

HUAMARRJA VENDORE 16

KONSENSUSI I NJQV-VE PËR PËRMIRËSIMIN E SISTEMIT TË DECENTRALIZIMIT FISKAL 17

1.1 QËLLIMI I DOKUMENTIT STUDIMOR 19

1.2 PËRMBAJTJA E DOKUMENTIT STUDIMOR 19

2.0 VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM I SITUATËS SË DECENTRALIZIMIT FISKAL 20

3.0 KUADRI LIGJOR PËR DECENTRALIZIMIN FISKAL 25

3.1 LIGJET QË LIDHEN ME DECENTRALIZIMIN FISKAL 26

3.1.1 Kushtetuta 26

3.1.2 Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore 26

3.1.3 Ligji Organik 26

3.2 LIGJET E TJERA 28

3.3 VLERËSIMI I KUADRIT LIGJOR 29

3.4. STRATEGJIA E DECENTRALIZIMIT 29

3.5. VEPRIME PËR PËRMIRËSIMIN E KUADRIT LIGJOR PËR DECENTRALIZIMIN FISKAL 29

3.5.1 Të rishikohet dhe miratohet Strategjia e Decentralizimit 29

3.5.2 Sqarimi i Funksioneve për Shpenzimet 30

3.5.3 Amendimi i Ligjit për Qeverisjen Vendore 30

3.5.4 Reforma Territoriale dhe Administrative 30

3.5.5 Ligji për Taksat Vendore për Biznesin e Vogël (anekset) 31

3.5.6 Huamarrja e qeverisjes vendore 32

3.5.7 Rregullimi i formulës së grantit të pakushtëzuar 32

3.5.8 Ligji për Financat Vendore 32
3.6 HAPAT E MËTEJSHËM 33

4.0 STRUKTURAT ADMINISTRATIVE TERRITORIALE DHE FUNKSIONET PËR SHPENZIMET 35
4.1 STRUKTURA ADMINISTRATIVE TERRITORIALE DHE NJËSITË E QEVERISJES VENDORE 35
4.1.1 Shpërndarja e bashkive dhe komunave sipas popullsisë 36
4.1.2 Shpërndarja e NJQV-ve sipas numrit të popullsisë në qarqe dhe në rang vendi 37
4.1.3 Të dhënat e Censusit 2011 dhe Regjistri Kombëtar Civil 37
4.1.4 Krahasimi i madhësisë së NJQV-ve shqiptare me ato të Bashkimit Evropian 40
4.1.5 Vlerësimi i Strukturës Administrative Territoriale 40
4.2 FUNKSIONET PËR SHPENZIMET NË NIVEL BASHKIE/KOMUNE 40
4.3 NIVELET E SHPENZIMEVE 45
4.4 NIVELI I SHPENZIMEVE SIPAS FUNKSIONIT 48
4.4.1 Vlerësimi i funksionit për shpenzimet për NJQV-të 50
4.5 REKOMANDIME PËR PËRMIRËSIMIN E STRUKTURËS ADMINISTRATIVE TERRITORIALE DHE FUNKSIONEVE TË SHPENZIMEVE 51
4.5.1 Strukturimi administrativ territorial 51
4.5.2 Funksionet për shpenzimet 52
4.6 HAPAT E MËTEJSHËM 53

5. FUNKSIONET E TË ARDHURAVE DHE TRANSFERTAT NDËRQEVERITARE 54
5.1 KUADRI I PËRGJITHSHËM LIGJOR PËR TË ARDHURAT E QEVERISJES VENDORE 55
5.1.1 Kuadri Ligjor për të Ardhurat e Veta 55
5.1.2 Kuadri Ligjor për Grantet dhe Taksat e Përbashkëta 56
5.2 TË ARDHURAT E QEVERISJES VENDORE 57
5.2.1 Përbërja e të ardhurave të qeverisë vendore 61
5.2.2 Përbërja e të ardhurave të veta të qeverisë vendore 62
5.3 BARAZIA E SISTEMIT TË FONDEVE NDËRQEVERITARE 71
5.3.1 Ndarja grantit të përgjithshëm 71
5.3.2 Të ardhurat për frymë dhe barazimi horizontal 74
5.4 REKOMANDIME PËR PËRMIRËSIMIN E SISTEMIT TË FINANCAVE NDËRQEVERITARE 75
5.5 HAPAT E MËTEJSHËM 77

DRAFT

6.0 HUAMARRJA E QEVERISJES VENDORE 78
6.1 LIGJET QË LIDHEN ME HUAMARRJEN E QEVERISJES VENDORE 78
6.2 SITUATA AKTUALE E BORXHIT PUBLIK NË SHQIPËRI 79
6.3 PËRDORIMI I HUAMARRJES NGA QEVERISJA VENDORE 80
6.4 REKOMANDIME PËR PËRMIRËSIMIN E HUAMARRJES VENDORE 83
6.4.1 Të kompensohet rritja në kufizimet e borxhit 83
6.4.2 Nevoja për dialog midis qeverisë qendrore dhe qeverisë vendore 83
6.4.3 Të mundësohet huamarrja vendore me anë të institucioneve të veçanta NJQV-ve me kompetenca për huamarrje 84
6.4.4 Metodat novatore që lidhin zhvillimin me huamarrjen 85
6.4.5 Shqyrtimi i alternativave për huamarrjen 86
6.5 HAPAT E MËTEJSHËM 87

7.0 PËRMBLEDHJE DHE PËRFUNDIME 88
7.1 RRUGA E REFORMËS 88
7.2 FUSHAT PRIORITARE PËR PËRMIRËSIMIN E DECENTRALIZIMIT FISKAL 89
7.2.1 Fushat e konsensusit 89
7.2.2 Renditja e hapave të decentralizimit fiskal 91
7.2.3 Me ristrukturimin territorial 92
7.2.4 Pa ristrukturimin territorial 92

DRAFT

DRAFT

AKRONIME DHE SHKURTIME

BB	Banka Botërore
BE	Bashkimi Evropian
FSHZH	Fondi Shqiptar i Zhvillimit
INSTAT	Instituti i Statistikave
KE	Komisioni Evropian
KSH	Koeficienti i Shfrytëzimit
LOFQV	Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore
LPT	Ligji për Planifikimin e Territorit
LSTV	Ligji për Sistemin e Taksave Vendore
MB	Ministria e Brendshme
MF	Ministria e Financave
MPÇSSHB	Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta
NJQV	Njësi e qeverisjes vendore
OSBE	Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë
PBB	Prodhimi i Brendshëm Bruto
PLGP	Projekti i Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore
PNUD	Program i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim
PPP	Parneriteti Publik-Privat
QQ	Qeveria qendrore
QSH	Qeveria shqiptare
QV	Qeveria vendore
RKGjC	Regjistër Kombëtar i Gjendjes Civile
SWOT	Analiza e Avantazheve, Dobësive, Mundësive dhe Rreziqeve
TAP	Tatimi mbi të ardhurat personale
TBM	Taksa e Biznesit të Madh
TBV	Taksa e Biznesit të Vogël
TVSH	Tatim mbi Vlerën e Shtuar

DRAFT

USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillimin Ndërkombëtar
VF	Viti Fiskal
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave

DRAFT

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ky Dokument Studimor për Decentralizimin Fiskal në Shqipëri u përgatit nën kujdesin e Projektit për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore (PLGP), i financuar nga USAID, në mbështetje të përpjekjeve për të çuar edhe më përpara decentralizimin fiskal në Shqipëri. Ky dokument u hartua për të arritur dy objektiva kryesore:

1. Të japë një pamje të përgjithshme të situatës aktuale dhe masave të mundshme që mund të merren në konsideratë nga hartuesit e politikave për zbatimin e mëtejshëm të decentralizimit

2. Të ofrojë një mjet për të nxitur dialogun në nivel qendror dhe vendor dhe ndërtimin e konsensusit për masat e mëtejshme që do të zbatohen në mbështetje dhe vazhdim të përpjekjeve për decentralizimin fiskal në Shqipëri.

Ky dokument shqyrton fushat kryesore të decentralizimit fiskal me vlerësimin e situatës aktuale në mbështetje të decentralizimit dhe një analizë më të hollësishme të fusha kryesore për të përfshirë: 1) kuadrin ligjor, 2) strukturat territoriale administrative dhe ndarjen e shpenzimeve, 3) burimet dhe transfertat ndërqeveritare, dhe 4) huamarrja vendore. Këto çështje trajtohen në seksionet kryesore të këtij dokumenti, me një përmbledhje për secilën prej tyre në Përmbledhjen Ekzekutive.

Vlerësim i Situatës Aktuale me Decentralizimin Fiskal

Në shqyrtimin e progresit që Shqipëria ka arritur gjatë dekadës së fundit evidentohet një numër i konsiderueshëm i përmirësimeve në sistemin e qeverisjes vendore që ka siguruar edhe bazën për përmirësime të mëtejshme. Megjithatë, në vlerësimin realist duhet të evidentohet se gjatë disa viteve të fundit është bërë pak progres në drejtim të një sistemi më të decentralizuar dhe se nuk janë përmbushur sfidat e ndryshme për të arritur një sistem më të decentralizuar.

Vlerësimi i progresit të decentralizimit fiskal mund të përmblidhen me analizën e avantazheve, dobësive, mundësive dhe rreziqeve (SWOT), që jepet me më shumë hollësi në seksionin kryesor të këtij raporti dhe të trajtuara shkurtimisht këtu.

Avantazhet

Avantazhet kryesore në mbështetje të përparimit drejt decentralizimit fiskal janë: 1) miratimi i kuadrit bazë ligjor që përshkruan dhe përcakton kompetencat dhe funksionet e njësive të qeverisjes vendore; 2) ndarja e shpenzimeve është relativisht e qartë me përjashtim të disa funksioneve të përbashkëta; 3) janë përcaktuar të ardhurat nga burimet e veta; 4) grantet e pakushtëzuara janë përpjekur të nxisin barazimin mes njësive të qeverisjes vendore; dhe, 5) janë rritur në përgjithësi kapacitetet e njësive vendore në hartimin e buxhetit dhe përfshirja e qytetarëve

Dobësitë

Megjithatë, edhe me këtë progres gjatë dekadës së fundit ekzistojnë ende disa dobësive që duhet të kapërcehen në disa vitet e ardhshme. Këto dobësi mund të grupohen në tri fusha kryesore: (1) Kuadri Kombëtar i Hartimit të Politikave, (2) Korniza ligjore dhe rregullatore, dhe (3) Kompetencat dhe kapacitetet e Qeverisjes Vendore.

Dobësia kryesore në Kuadrin Kombëtare të Hartimit të Politikave është dështimi për miratimin formalisht të një Strategjie Kombëtare për Decentralizim, edhe pse janë bërë përpjekje të mëdha në këtë drejtim gjatë viteve të fundit. Kjo është kryesisht për shkak të mungesës së një mekanizmi në nivel

kombëtar organizativ për politikat dhe koordinimin që po punon aktivisht për të hartuar këtë dokument të Strategjisë Kombëtare për Decentralizimin. Një tjetër dobësi kontribuar për këtë është ndarja e shoqatave të qeverisjes vendore, e cila pengon zhvillimin e një politike koherente për njësitë e qeverisjes vendore. Këta faktorë kanë frenuar përpjekjet për promovimin e dialogut politik dhe ndërtimit të konsensusit që do të prodhonin një dokument të politikave të decentralizimit në nivel kombëtar.

Edhe pse ka pasur përparim të konsiderueshme në kuadrin e përgjithshëm ligjor me hyrjen në fuqi të ligjeve të ndryshme, dobësia kryesore është një ligj gjithëpërfshirës për financat vendore që do të sigurojë një kuadër më logjik dhe më të qëndrueshëm ligjore. Ligjet ekzistuese kanë disa mangësi të mëdha dhe mospërputhje, të cilat kanë qenë burim i konflikteve në nivel vendor. Në disa raste, si ai i taksës së biznesit të vogël dhe huamarrjes vendore, aktet nënligjore në nivel kombëtar kanë ndikuar që këto instrumente fiskale të mos shfrytëzohen me efikasitet nga njësitë e qeverisjes vendore.

Në nivel të qeverisjes vendore, vazhdimi i një numri të njësive të vogla të qeverisjes vendore që nuk janë në gjendje të ofrojnë shërbime është një problem i vazhdueshëm. Dobësi të tjera që krijojnë paqartësi me strukturat e njësive të qeverisjes vendore janë 1) roli i qarqeve, 2) funksionet e përbashkëta që nuk janë përcaktuar qartë, 3) mungesa e kapaciteti për mbledhjen e disa burimeve të të ardhurave, veçanërisht taksën mbi pronën dhe taksën e biznesit të vogël, dhe 4) paparashikueshmëria e transfertave për njësitë e qeverisjes vendore.

Mundësitë

Identifikimi i dobësive gjithmonë prodhon disa mundësi për përmirësime. Mundësitë kryesore për përmirësimin e situatës fiskale të decentralizimit janë (1) përmirësimi i dialogut mes aktorëve të qeverisjes kombëtare dhe asaj vendore, (2) miratimi i një Ligji për Financat e Pushtetit Vendor që u hartuar disa vite më parë, (3) rishikimi i transfertave ndërqeveritare për të siguruar kritere më objektive, transparente, të qëndrueshme dhe të thjeshta për ndarjen e tyre, dhe (4) rritja e kapacitetit për përmirësimin e të ardhurave të veta të e njësive të qeverisjes vendore.

Rreziqet

Rreziqet kryesore për kapërcimin e dobësive dhe kapjen e mundësive për përmirësime mbeten (1) vazhdimi i ndarjes mes shoqatave të qeverisjes vendore, (2) mungesa e përpjekjeve në nivel kombëtar për të promovuar dialogun politik nëpërmjet strukturave organizative, (3) asnjë përmirësim në kuadrin ligjor për financat vendore për të sqaruar fushat e shpenzimeve, të të ardhurave dhe të transfertave, dhe (4) asnjë përshtatjeve në strukturat administrative territoriale që do të përmirësonte ofrimin e shërbimeve në mënyrë më racionale dhe ekonomike

Mbështetja nga PLGP

Projekti i Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore (PLGP), i financuar nga USAID, ka katër komponentë që synojnë përmirësimin e situatës së decentralizimit fiskal në Shqipëri. PLGP do të ofrojë mbështetje në fushat e hartimit të politikave të decentralizimit fiskal duke filluar me këtë dokument studimor të decentralizimit fiskal, dhe duke mbështetur dialogun në nivel vendor e kombëtar për çështjet që evidentohen në këtë dokument me anë të një konference për decentralizimin fiskal dhe diskutimeve të mëpasshme në tryeza të rrumbullakëta që trajtojnë këto çështje me më shumë hollësi në muajt në vazhdim. Projekti ka në plan të ofrojë mbështetje për miratimin e Ligjit për Financat e Qeverisjes Vendore për përmirësimin e sistemit të transfertave ndërqeveritare. Komponentë të tjerë të Projektit PLGP do të trajtojnë përmirësimin e shërbimeve që ofrohen në nivel bashkie dhe komune duke punuar me 15 njësi vendore partnere të këtij projekti.

Kuadri Ligjor për Decentralizimin Fiskal

Kuadri bazë ligjor është hartuar dhe miratuar gjatë dekadës së fundit me ligje që përcaktojnë kompetencat, funksionet, dhe burimet për njësitë e qeverisjes vendore. Këto kanë funksionuar relativisht mirë, pavarësisht disa mospërputhjeve brenda këtij kuadri ligjor që i përcakton këto kompetenca në mënyrë të qartë dhe specifike. Mes të tjerash, ekziston nevoja për të qartësuar rolin e këshillave bashkiake dhe të kryetarit të bashkisë në lidhje me kompetencat për buxhetin.

Hendeku kryesor në kuadrin ligjor është mungesa e një Ligji për Financat e Qeverisjes Vendore që do të sqarojë kompetencat fiskale dhe financiare, do të stabilizojë sistemin e transfertave me përcaktimin e burimit të transfertave, formulën e ndarjes të bazuar në kritere objektive, si dhe përmirësimet të kapacitetit për mbledhjen e të ardhurave të qeverive vendore. Edhe pse Ligji i plotë për Financat e Qeverisjes Vendore është hartuar që në vitin 2008, mbetet ende për t'u diskutuar plotësisht ose për t'u miratuar nga qeveria qendrore.

Ky kuadër do të ofrojë si më poshtë:

- Përkufizimin e termave kryesore të buxhetit dhe financave
- Rregullat/metodat/mënyrat për sigurimin e transparencës dhe integritetit të financave publike vendore
- Rregullat për taksat e veçanta kombëtare, përfshirë këtu taksat specifike që duhet të ndahen, përqindja që i kalon pushtetit vendor dhe procedurat për transferimin e fondeve në financat vendore
- Rregullat për transfertat e pakushtëzuara, përfshirë këtu parimet dhe formulën për llogaritjen dhe ndarjen e tyre
- Rregullat për huamarrjen e qeverisjes vendore

Kuadrit ligjor i mungon edhe një Ligj për Qarqet, të cilat kanë filluar të zhvillohen si një nivel më i rëndësishëm në strukturat administrative territoriale. Kjo është një shtesë e nevojshme për kuadrin ligjor që nevojitet. Nevoja për një Ligj për Qarqet është identifikuar si një nga zonat kryesore për përmirësimin e mëtejshëm të situatës së decentralizimit në Shqipëri.

Kuadri ligjor do të rritet në masë të madhe përmes Strategjisë Kombëtare të Decentralizimit që u zhvillua në vitin 2010 dhe që do të rishikohej dhe miratohej si udhëzues kryesor për përparimin e decentralizimit. Kjo do të shërbejë si çështja kryesore për dialogun qendror/vendor dhe për arritjen e konsensusit të nevojshëm me qëllim arritjen e progresit të mëtejshëm.

Projekti PLGP mund të ofrojë mbështetje për përmirësimin e kuadrit ligjor dhe strategjisë kombëtare të decentralizimit me anë të veprimtarive të mëposhtme:

- Të aktivizojë një grup pune në nivel kombëtar për decentralizimin për të shqyrtuar strategjinë e decentralizimit dhe për miratimin e strategjisë nga pushteti qendror dhe ai vendor
- Të ngrejë një grup pune në nivel teknik ku të marrin pjesë përfaqësues të qeverisjes qendrore dhe vendore me ekspertizë në ligjin për qeverisjen vendore me qëllim shqyrtimin dhe evidentimin e fushave specifike të kuadrit aktual ligjor që kanë nevojë për amendime
- Në kuadrin e grupeve të punës të krijuara të ndërtohet një mekanizëm dialogu dhe konsultimi qendror-vendor nëpërmjet tryezave të rrumbullakëta të mbështetura nga USAID PLGP

Struktura Administrative Territoriale dhe Ndarja e Shpenzimeve

Shqipëria ka një sistem të fragmentuar të qeverisjes vendore më një numër tepër të madh të NJQV-ve që nuk kanë kapacitete fiskale ose njerëzore për të ofruar shërbime publike në nivel të arsyeshëm. Duket se ka një marrëveshje dypalëshe që trajtimi i strukturave territoriale administrative është një prej përparësive për decentralizimin e mëtejshëm fiskal dhe për përmirësimin e shërbimeve vendore.

Një faktor i rëndësishëm ndërlikues në përcaktimin e ristrukturimit të duhur të strukturave administrative territoriale, ndarjen e shpenzimeve, dhe transfertat ndërqeveritare për NjQV-të janë dallimet e mëdha mes të dhënave të popullsisë mbi të cilat do të bazohen këto ndryshime. Regjistrimi i popullsisë i përfunduar kohët e fundit tregon ndryshime të mëdha në të dhënat e popullsisë që vjen nga regjistri civil. Në pjesën më të madhe të rasteve, të dhënat e regjistrimit janë shumë më të ulëta se të dhënat e gjendjes civile. Nevojitet të trajtohen këto mospërputhje tek të dhënat e popullsisë dhe duhet të merret një vendim i qartë transparent për të përcaktuar se cilat të dhëna do të përdoren dhe për cilin qëllim për të garantuar reformat e nevojshme në strukturat administrative territoriale, ndarjen e shpenzimeve, dhe formulën e transfertave ndërqeveritare.

Më poshtë jepet një shembull i problemit me ndryshimet në numrin e popullsisë sipas burimeve të ndryshme të të dhënave të popullsisë. Sipas të dhënave të regjistrit civil në Shqipëri janë 46 komuna me më pak se 2000 banorë dhe 107 NJQV (103 komuna dhe 4 bashki) me 2000-5000 banorë, duke përbërë kështu 415 të NJQV-ve me më pak se 5000 banorë. Këto shifra janë edhe më të mëdha sipas të dhënave nga regjistrimi i popullsisë nga INSTAT, me 69 NJQV (68 komuna dhe 1 bashki) me më pak se 2000 banorë dhe 125 NJQV (110 komuna dhe 15 bashki) me 2000-5000 banorë, që përbën kështu 525 të NJQV-ve me më pak se 5000 banorë.

Metoda aktuale për ndarjen e shpenzimeve përcakton funksionet e përbashkëta dhe ato ekskluzive. Funksionet ekskluzive caktohen për bashkitë dhe komunat edhe pse ka ndryshime thelbësore në aftësitë e njësive të pushtetit vendor për të ofruar këto shërbime. Duhet të përdoret një qasje e re për të siguruar një përcaktim asimetrik të funksioneve sipas numrit të popullsisë dhe aftësive për të ofruar shërbimet.

Alternativë e prezantimit të ndarjes asimetrike të shpenzimeve në nivelin e qeverisjes vendore (bashki dhe komuna) duhet të merret parasysh në lidhje me bashkimin vullnetar ose të detyruar të NJQV-ve. Kjo strategji mund të marrë forma të ndryshme, por në thelb ajo do t'i japë më pak përgjegjësi NJQV-ve të vogla për disa shërbime të rëndësishme që ndikohen negativisht nga numri i vogël i popullsisë dhe do t'u japë qarqeve përgjegjësinë për ofrimin e këtyre shërbimeve të rëndësishme në bashkitë më të vogla. Përgjegjësia për shërbime shtesë, si dhe burimet e financimit që shoqërojnë ato, në të ardhmen do të transferohen tek ato NJQV që arrijnë shkallën minimale të parashikuar nëpërmjet bashkimit vullnetar.

Funksionet e përbashkëta janë një fushë ku ka shumë paqartësi për sa i përket ndarjes së shpenzimeve. Duhet të qartësohet roli i niveleve të ndryshme të qeverisjes. Disa nga funksionet e përbashkëta duhet të merren nga njësitë vendore brenda nivelit të kapacitetit të tyre. Ky transferim i funksioneve të përbashkëta duhet të bazohet tek madhësia, aftësitë dhe vullneti i NJQV-ve për të ndërmarrë detyra t tilla dhe me transferimin e duhur të fondeve nga niveli qendror tek ai vendor për të kompensuar kostot shtesë.

Projekti PLGP mund të mbështesë përmirësimin e strukturave administrative territoriale dhe ndarjen e shpenzimeve nëpërmjet veprimtarive të mëposhtme:

- Të mundësojë dialogun për ristrukturimin administrativ territorial dhe përputhjen e të dhënave të popullsisë
- Të mbështesë ndarjen e shpenzimeve të zhvillimit në bazë të të dhënave të popullsisë dhe ndarjen asimetrike të funksioneve të NJQV-ve sipas sigurimit të mbështetjes për kapacitetet në ofrimin e shërbimeve brenda 15 NJQV-ve që marrin pjesë në projektin PLGP
- Të ndihmojë në qartësimin e roleve të niveleve të ndryshme të qeverisjes në lidhje me funksionet e përbashkëta
- Të mbështesë hartimin dhe miratimin e standardeve kombëtare për nivelin e shërbimeve për NJQV-të

DRAFT

Ndarja e të Ardhurave dhe Transfertat Ndërqeveritare

Burimet e të ardhurave për NJQV-të kanë nevojë të përmirësohen në mënyrë të konsiderueshme, si në aspektin e burimeve ashtu edhe për mbledhjen e të ardhurave nga burimet e veta. Kjo duhet të jetë një fushë ku ka konsensus të konsiderueshme midis autoriteteve qendrore dhe vendore për t'u përmirësuar gjatë vitit të ardhshëm.

Ka një prirje shumë shqetësuese në rënien e transfertave ndërqeveritare dhe ndryshime në burime vendore të të ardhurave që duhet të trajtohen. Nëse bëjmë një përmbledhje të ndryshimeve fiskale nga 2009 deri në vitin 2011 do të shohim përmasat e kësaj tendence. Në vitin 2009, të ardhurat e qeverisjes vendore si përqindje e PBB ishin 3.1%, por kjo ra në 2.6% në vitin 2010 dhe në 2.2% në vitin 2011. Të ardhurat e qeverisjes vendore si përqindje e të ardhurave totale publike ranë nga 11.9% në vitin 2009 në 9.8% në vitin 2010 dhe 8.8% në vitin 2011. Granti i pakushtëzuar ra nga 14,859,000 lekë në vitin 2009, në 11,215,700 lekë në vitin 2010 dhe 11,113,200 lekë në vitin 2011. Rënia e grantit të kushtëzuar ishte edhe më dramatike. Në vitin 2009, granti i kushtëzuar ishte 5,500,000 lekë dhe më pas ra në 2,867,000 lekë në vitin 2010 dhe, pastaj u rrit shumë pak në 2,900,000 në vitin 2011.

Për të kthyer mbrapsht këtë tendencë, qeveria qendrore caktoi një objektiv politikash për rritjen graduale të të ardhurave të NJQV-ve me 5-6% të PBB në 5 vitet në vazhdim dhe me 15-18% të të ardhurave totale publike.

Duhet të theksohet se gjatë të njëjtës periudhë edhe buxheti kombëtar pësoi një rënie të konsiderueshme. Kjo rënie ishte afro 10% për secilin vit siç jepet edhe në tabelën e mëposhtme.

Të ardhurat publike

Viti	Parashikimi	Buxheti suplementar	Mbledhja (fakti)	Pakësuar nga buxheti suplementar	Pakësuar nga fakti
2009	334,823,000	326,117,000	299,502,000	3%	11%
2010	360,955,000	333,658,000	324,721,000	8%	10%
2011	362,223,000	344,047,000	330,475,000	5%	9%

Burimi: Ministria e Financave

Në krahasim me vendet e tjera të rajonit, Shqipëria jep më pak fonde për qeveritë lokale në një bazë të krahasueshme të shpenzimeve dhe të të ardhurave. Duhet të shqyrtohet me më shumë vëmendje kalimi i Shqipërisë më pranë këtyre niveleve. Disa nga ndryshimet do të mund të realizoheshin duke i dhënë pushtetit vendor më shumë autoritet mbi të ardhurat duke i lejuar atij më shumë fleksibilitet në përcaktimin e normës së tatimit dhe bazën mbi disa taksa. Po ashtu, duke siguruar për taksat e përbashkëta për marrjen e funksioneve ekzistuese të përbashkëta do të duhet ribalancim i niveleve të shpenzimeve dhe të të ardhurave.

Përmirësimi i mbledhjes së taksës së pronës duhet të jetë një nga fusha kryesore për t'u shqyrtuar edhe më tej. Një nga kërkesat kryesore për këtë përmirësim është ndarja më e koordinuar e informacionit midis autoriteteve qendrore dhe vendore. Po ashtu ka dalë nevoja për të kaluar edhe më shpejtë në sistemin e vlerësimit sipas tregut të taksës së pronës. Banka Botërore (BB) dhe donatorë të tjerë kanë dhënë mbështetje të konsiderueshme dhe bazat për sistemin e vlerësimit sipas tregut janë hedhur tashmë. Deri sa të arrihet kjo, taksa e pronës nuk do të jetë një burim i rëndësishëm i të ardhurave vendore ose do të ndikojë në praktikat e zhvillimit të tokës që ka më shumë nevojë.

Aplikimi i taksës së biznesit të vogël nga njësitë e qeverisjes vendore nuk ka dalë shumë efektiv. Vendimi i qeverisë qendrore për të kufizuar nivelin dhe uljen e pragut të TVSH-së kanë ndrydhur së tepërmi këtë taksë si burim për njësitë e qeverisjes vendore. Dukë pasur parasysh këtë situatë, taksa e

DRAFT

biznesit të vogël duhet të hiqet brenda dy viteve të ardhshme dhe ky boshllëk të plotësohet me të ardhurat nga burimet e veta të tjera si dhe nga transfertat.

Një nga pengesat kryesore për përmirësimin e të ardhurave të njësive vendore është përdorimi i kufizuar i taksës së përbashkët nga niveli qendror tek ai vendor. Edhe pse kjo lejohet sipas kuadrit aktual ligjor dhe përmendet vazhdimisht si zgjidhje për disa nga problemet me të ardhurat e qeverisë vendore, nuk jepet taksat e përbashkëta tatimit mbi të ardhurat personale dhe as ato mbi tatim fitimin. Kjo duhet të merret parasysh dhe ndarja e taksave të zbatohet në periudhë shumë të afërt. Ndarja e tatimit mbi të ardhurat personale mund të bazohet ose në origjinën e taksapaguesit (vendin e banimit) ose për frymë. Në vendet evropiane përdoren të dy metodat.

Përdorimi i i TAP-it sipas vendbanimit duhet të shqyrtohet në dritën e përqendrimit të lartë të të ardhurave nga TAP-i për Bashkinë e Tiranës dhe i nivelit të ulët të TAP-it për të gjitha njësitë e tjera të qeverisjes vendore. Për vitin 2011, rreth 70% e TAP-it u mblodh në Tiranë. Ndarja e TAP-it sipas vendit të origjinës do të rrisë ndjeshëm të ardhurat në Tiranë si dhe do të kërkojë një rritje të konsiderueshme të transfertave për njësitë e qeverisjes vendore për të kapërcyer këtë shpërndarje të pabarabartë. Aktualisht, TAP nuk mund të caktohet në bazë të origjinës, drejtoritë rajonale tatimore nuk përkojnë me kufijtë e qeverisjes vendore. Duhet të ndërmerren ndryshimet në sistemin aktual të identifikimit të tatimpaguesit.

Ka një sërë avantazhesh dhe pengesash për sistemin e ndarjes së taksave për pushtetin vendor. Avantazhet kryesore janë efikasiteti i mbledhjes së taksave nga qeveria qendrore, zgjerimi i bazës së tatueshme për NJQV-të, ofron më shumë autoritet për vendimmarrje në lidhje me shpenzimet në nivel vendor nëse taksave e ndara/përbashkëta transferohen si grante të pakushtëzuara dhe mund të ofrojë stabilitet të të ardhurave për njësitë vendore. Pengesat kryesore janë paqëndrueshmëria e mundshme e nivelit të ndarjes së taksave nga viti në vit për shkak të politikave kombëtare për nivelin e taksave, rënia e përgjegjshmërisë së NJQV-ve për vendimet mbi rritjen e të ardhurave në disa raste, mund të kërkojë përpjekje të konsiderueshme për të nxitur barazimin fiskal në varësi të ndryshimeve të taksave të përbashkëta në zona të ndryshme të vendit, dhe mund të ndikojë që qeveria qendrore të fokusohet në mbledhje e taksave të tjera dhe jo ato të përbashkëta.

NJQV-të po filloj të marrin taksën e makinave në nivelin 18% të taksës dhe një përqindje të vogël të taksës së minierave. Edhe pse është ende herët për të marrë të dhëna për shumën e mbledhur, mund të duket që taksa e përbashkët e mjeteve të qarkullimit rrugor mund të krijojë një rritje të të ardhurave për NJQV-të. Megjithatë, përderisa kjo shpërndahet sipas NJQV-ve, kjo taksë mund të përqendrohet në njësitë e mëdha vendore, si Tirana dhe Durrësi.

Për shkak të problemeve në ndarjen e taksave, duhet të shqyrtohet mundësia që NJQV-të të lejohen të aplikojnë një mbitaksë për tatimin mbi të ardhurat personale, sepse kjo përdoret edhe në vende të tjera të rajonit për rritjen e të ardhurave nga burimet e veta të NJQV-ve. Mbitaksa do të ofronte rritje të të ardhurave për NJQV-të nga burimet e tyre dhe do të ndihmonte në kapërcimin e kufizimeve të takës së ndarë si formë e transfertës së pakushtëzuar, e cila nuk rrit në të vërtetë decentralizimin fiskal.

Rritja e granteve të kushtëzuara përkundër atyre të pakushtëzuara gjatë viteve të fundit është tendencë që duhet të kthehet nga kahu i kundërt. Pjesa më e madhe e kësaj rritjeje është për shkak të ofrimit të granteve konkurruese, që tani quhet Fondi i Zhvillimit Rajonal, si mjet për të ofruar financim të drejtpërdrejtë të shpenzimeve kapitale për projekte specifike në nivel vendor.

Transformimi i granteve konkurruese është analizuar gjerësisht nga PNUD në lidhje me përmirësimin e Fondit të ri të Zhvillimit Rajonal. Raporti i PNUD-it rekomandon përmirësimin e kritereve për përzgjedhjen e projekteve, ruajtjen e nivelit të financimit në një nivel konstant të PBB apo të buxhetit kombëtar të investimeve dhe shpërndarjen e fondeve sipas qarqeve dhe jo sipas prioriteteve kombëtare apo vendore. Këto rekomandime duhet të vihen në zbatim.

Vështirësia për evidentimin e shpenzimeve dhe të të ardhurave për shkak të ndryshimeve në llogaritjen e fondeve e bën vlerësimin e barazisë së transfertave shumë të vështirë. Në formulën e transfertave bëhen pothuajse çdo vit ndryshime brenda vitit buxhetor, të cilat nuk rekomandohen dhe duhet të trajtohen në Ligjin për Financat Vendore. Po ashtu, duhet të ketë një përkufizim të burimit të transfertave si përqindje e PBB apo totalit të të ardhurave publike. Këto çështje duhet të trajtohen shumë shpejt me stabilitet, vazhdueshmëri, dhe parashikueshmëri të transfertave.

Analiza për frymë i rritjes së popullsisë tregon se një numër të madh i njësive vendore kanë të ardhura të pakta nga burimet e veta sipas numrit të popullsisë, por marrin një përqindje të madhe të granteve për të arritur një nivel relativisht të lartë të ekualizimit horizontal. Kjo situatë lidhet ngushtësisht me strukturat ekzistuese territoriale administrative. Mbështetja për rregullimin e madhësisë e NJQV-ve do të siguronte një ndarje më racionale dhe efikase të fondeve tek të gjitha NJQV-të.

Ka nevojë për shqyrtim të gjithanshëm të sistemit të ekualizimit dhe për stabilizimin e rregullave për ndarjen e granteve me siguri më të madhe. Kjo duhet të bëhet në kuadër të miratimit të Ligjit për Financat e Qeverisjes Vendore që duhet të bëhet përparësi në vitin tjetër.

Qeveria qendrore është ankuar vazhdimisht se NJQV-të nuk marrin përgjegjësi dhe përgjegjshmëri për gjendjen e të ardhurave të tyre. Megjithatë, niveli qendror e ka kufizuar aftësinë e NJQV-ve për rritjen e të ardhurave duke kufizuar burimet e të ardhurave dhe duke penguar marrjen e informacionit për pasuritë e patundshme si dhe transferimin e pronave publike tek NJQV-të që mund të ishin përdorur sipas qëllimeve të njësive të qeverisjes vendore. Nevojitet më shumë dialog për nxitjen e bashkëpunimi me qëllim përmirësimin e të ardhurave dhe transfertave të NJQV-ve.

PLGP mund të mbështesë përpjekjet për përmirësimin e mbledhjes së të ardhurave dhe transfertave ndërqeveritare me anë të një sërë veprimtarish sipas komponentëve të projektit.

Në komponentin e Hartimit të Politikave të Decentralizimit Fiskal, PLGP mund:

- Të ndihmojë në përcaktimin e nivelit të transfertave si përqindje e totalit të të ardhurave publike
- Të ofrojë mbështetje teknike për miratimin e Ligjit për Financat e Qeverisjes Vendore me mbështetje për përditësimin e projekt-ligjit aktual
- Të zhvillojë analizën e ndikimit të ndarjes së TAP/TBM në barazinë e transfertave ndërqeveritare dhe hartimin e formulave alternative për të siguruar ruajtjen e këtij barazimi
- Të zhvillojë analizën e efikasitetit të metodave të mbledhjes së taksës së biznesit të vogël dhe taksës së pasurisë
- Të ndihmojë në qartësimin e përdorimit të Fondit të Zhvillimit Rajonal me mbështetje teknike për kriteret e ndarjes dhe transparencën e procedurave të përzgjedhjes së projekteve
- Të mbështesë zhvillimin e një formule të re transferimi për transferuat e pakushtëzuara duke u mbështetur në kritere më transparente, më të thjeshta e më objektive
- Të mbështesë zhvillimin e burimeve të të ardhurave të qeverisjes vendore që lidhen me përmirësimin e planifikimit dhe zhvillimit të përdorimit të tokës
- Të mbështesë ngritjen e Komisionit të Financave Ndërqeveritare për të siguruar politika në nivelin kombëtar për zhvillimin e të ardhurave, shpenzimeve dhe transfertave të NJQV-ve

Brenda kuadrit të komponentëve të tjera të Projektit PLGP, mbështetje mund të ofrohet edhe për hartimin e mjeteve për përmirësimin e mbledhjes së taksës së pronës, ndihma për kalimin drejt një sistemi të vlerësimit të pronës sipas vlerës së tregut dhe mbështetja për të përdorur taksat dhe tarifat vendore si mjet për përmirësimin e vendimeve dhe zhvillimit të planifikuar të tokës në nivel qeverisjeje vendore.

DRAFT

Huamarrja Vendore

Kuadri ligjor për huamarrjen vendore është përcaktuar në Ligjin për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore të miratuar në vitin 2008. Me miratimin e këtij ligji, NJQV-të demonstruar një interes të konsiderueshëm për përdorimin e huamarrjes për investime kapitale. Me asistencë nga Projekti i USAID-it për Qeverisjen Vendore në Shqipëri (LGPA), disa njësi vendore filluan procedurat për të marrë hua nga bankat tregtare dhe u arritën marrëveshje për këto hua. Fatkeqësisht, qeveria qendrore lëshoi urdhra administrativë që kufizuan së tepërmi përdorimin e borxhit nga njësitë vendore, ku rrjedhimisht disa marrëveshje u anuluan për shkak të këtij veprimi të qeverisjes qendrore. Kjo ka eliminuar plotësisht mundësinë e marrjes së huave nga njësitë vendore në rrethanat aktuale.

Përveç kufizimeve të imponuara nga niveli qendror, qeveria qendrore është angazhuar për të mos kaluar kufirin e borxhit publik prej 60% të PBB. Përdorimi i gjerë i borxhit të brendshëm e të jashtëm nga niveli qendror tashmë po arrin kufirin e 60% dhe kjo kufizon edhe më shumë përdorimin e mundshëm të huamarrjes nga njësitë vendore brenda këtij kufizimi të borxhit të përgjithshëm publik.

Si përmbledhje, nëse nuk hiqen këto kufizime për njësitë vendore, ka pak gjasa që NJQV-të të jenë të gjendje të marrin hua për të financuar investimet e tyre kapitale dhe përmirësimet infrastrukturore aq të nevojshme.

Ka disa zgjidhje të mundshme që duhet të merren parasysh për përmirësimin e situatës dhe për të lejuar që NJQV-të të marrin hua. Këto duhet të jenë metoda novatore që ofrojnë përqasje të reja për huamarrjen nga qeveria vendore.

Një përqasje është të rishikohet limiti i borxhit dhe të rritet niveli duke ia kaluar këtë nivel vetëm njësive të qeverisjes vendore. Një mundësi është të rishikohet kufiri i borxhit dhe të rritet në 65% të PBB-së, ku kjo rritje prej 5% e borxhit të brendshëm t'i kalojë për përdorim qeverisjes vendore. Kjo duhet të bëhet në lidhje me heqjen e shtrëngimeve dhe kufizimeve të tepërta në përdorimin e borxhit.

Një përqasje tjetër do të ishte të lejoheshin njësitë vendore të përdorin institucione të veçanta dhe fonde të veçanta për të mbështetur huamarrjen jashtë kufijve aktualë të qeverisë vendore. Përdorimi i ndërmarrjeve të ujësjellësit apo krijimi i partneriteteve publike-private me kompetenca huamarrjeje mund të jetë e realizueshme sipas kuadrit aktual ligjor ose me anë të ndryshimit të ligjit.

Njësitë vendore mund të fuqizohen për të përdorur disa metoda novatore financimi, të tilla si programe të veçanta për investime kapitale, përdorim më i drejtuar i tarifës së ndikimit në infrastrukturë dhe përdorimi i financimit nga rritja e taksave për të financuar projekte në disa zona të njësisë vendore.

Zgjidhje më afatgjate do të ishte të shndërrohej Fondi Shqiptar i Zhvillimit në një bankë bonosh që do të krijonte ofronte kredi për njësitë vendore, do të krijonte bono për të financuar nevojat vendore, dhe do të shpërndante të ardhurat nga bonot për bashkitë ku të ardhurat nga shlyerja e kredive do të përdoreshin për projekte investimesh.

Projekti PLGP/USAID është në pozicion shumë strategjik për të mbështetur zhvillimin e huamarrjes vendore. Programi i mëparshëm i USAID-it ofroi mbështetje të konsiderueshme teknike për njësitë vendore gjatë aplikimit për hua nga bankat tregtare. Ky program hartoi edhe një manual për NJQV-të për t'u përdorur gjatë hartimit të projekteve për kredi dhe për zbatimin e këtyre huave. Përvoja është ende e pranishme në projektin aktual të PLGP-së. Po ashtu, USAID ka mbështetur zhvillimin e huamarrjes së qeverisjes vendore edhe në vende të tjera të rajonit dhe kjo është një vlerë e shtuar për përvojën e nevojshme në Shqipëri me qëllim zhvillimin e tregu të kredive për njësitë e qeverisjes vendore.

PLGP mund të nxisë edhe dialogun mes aktorëve kryesorë nga qeveria qendrore, njësitë vendore dhe institucionet financiare për të shqyrtuar kuadrin aktual ligjor dhe për të evidentuar përqasje të reja për huamarrjen. Po ashtu, PLGP ofron mbështetje edhe për punën teknike në aplikimin e metodave që

DRAFT

mbështesin zhvillimin e investimeve kapitale dhe planifikimin e përdorimit të tokës brenda kapaciteteve të përgjithshme të huamarrjes vendore.

Potenciali i shndërrimit të Fondit Shqiptar të Zhvillimit në një bankë bonosh për të mbështetur huamarrjen vendore është një tjetër fushë ku përvoja e USAID-it dhe projekti PLGP mund të ofrojnë asistence të rëndësishme teknike dhe konsulencë duke u bazuar në përvojën e mëparshme në Shqipëri.

Konsensusi i NJQV-ve për Përmirësimin e Sistemit të Decentralizimit Fiskal

Duke pasur parasysh numrin e madh të problemeve dhe çështjeve që duhet të zgjidhen është e vështirë të caktohet përparësia e tyre dhe cilat çështje duhet të trajtohen në sistemin e qeverisjes vendore. Shpresohet që me anë të këtij Dokumenti Studimor të arrihet konsensus dhe të përdoren tryezat e rrumbullakëta për të zhvilluar dialogun që do të arrijë konsensus për ato që duhet të bëhen.

Me njësitë vendore partnere të Projektit PLGP u realizua një minisondazh në përpjekje për të përcaktuar prioritetet që ekzistojnë tek ky numër i kufizuar i NJQV-ve. Rezultatet filluan të nxirrnin në pah nivelin e mirëkuptimit në lidhje me problemet dhe zgjidhjet që kanë nevojë për dialog të mëtejshëm midis njësive të qeverisjes vendore dhe qeverisë qendrore.

Njësitë vendore partnere të Projektit PLGP ishin të mendimit se përmirësimi i kapacitetit të të ardhurave të NJQV-ve ishte prioritet i lartë, pas të cilit vinin qartësimi i ndarjes së shpenzimeve dhe kriteret e transfertave ndërqeveritare.

Në lidhje me përmirësimin e kuadrit ligjor, me konsensus të gjerë ishte Ligji për Financat e Qeverisjes Vendore, si më i rëndësishmi. Asnjë çështje tjetër nuk i afrohej kësaj për nga rëndësia.

Problemi i ndarjes së shpenzimeve duhet të zgjidhej me caktimin e funksioneve sipas numrit të popullsisë së NJQV-së. Pas këtij problemi vinin problemet e tjera të rindarjes administrative territoriale dhe qartësimi i funksioneve të përbashkëta.

Njësitë vendore të këtij minisondazhi ishin të mendimit se problemi i kapacitetit të të ardhurave duhet të përmirësohet duke i dhënë njësive vendore më shumë kompetenca për të caktuar nivelin dhe bazën e taksave. Mbështetja ishte më e kufizuar për përdorimin e taksave të përbashkëta apo përmirësimin e mbledhjes së takës së pronës.

Sipas pjesës më të madhe të NJQV-ve, problemet që lidhen me transfertat ndërqeveritare kërkojnë kritere më transparente dhe objektive të ndarjes së tyre. Kjo u pasua nga kërkesa për përmirësime në stabilitetin e transfertave dhe caktimin e përqindjes së PBB apo totalit të të ardhurave publike si bazë për përcaktimin e fondit të transfertave.

Së fundi, kishte konsensus të gjerë se duhet të hiqen kufizimet aktuale për huamarrjen vendore me qëllim që njësitë vendore të plotësojnë nevojat e tyre për hua dhe të financojnë projekte të rëndësishme kapitale.

Kërkimi i zgjidhjeve për problemet që janë evidentuar në këtë Dokument Studimor për Decentralizimin Fiskal duhet të vazhdojë me përpjekje të mëdha dhe dialog mes të gjitha niveleve të qeverisjes. Ka zgjidhje praktike dhe të realizueshme për këto probleme duke u bazuar në përvojat e vendeve të tjera që kanë hasur probleme të ngjashme, zgjidhje që mund të aplikohen në Shqipëri me frymën e bashkëpunimit dhe kompromisit që do të përmirësojë gjendjen e përgjithshme financiare të njësive vendore dhe qeverisë qendrore.

PLGP mund të shërbejë si bazë e vazhdueshme për zhvillimin e mëtejshëm të dialogut dhe konsensusit që është i nevojshëm për të trajtuar këto fusha prioritare. Një nga qëllimet kryesore të Projektit PLGP është të nxitë këtë dialog dhe ky Dokument Studimor për Decentralizmin Fiskal është hapi i parë i këtyre përpjekjeve. Do të bëhen përpjekje të tjera për të promovuar këtë dialog dhe diskutim me anë të

një konference për decentralizimin fiskal dhe për zhvillimin e diskutimeve në tryeza të rrumbullakëta dhe ngritjen e grupeve të punës për të mbështetur edhe më tej këtë dialog mes aktorëve kryesorë.

DRAFT

1.0 HYRJE

USAID po vazhdon të mbështesë qeverinë shqiptare në përpjekjet e saj për arritjen e një sistemi më të decentralizuar dhe më efektiv të qeverisjes vendore. Për të arritur këtë qëllim, USAID po financon Projektin e Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore (PLGP) në Shqipëri, që po vihet në zbatim nga TT ARD. Ky projekt 5-vjeçar ka disa komponentë që mbështesin zhvillimin e njësive të qeverisjes vendore. Komponenti 1 fokusohet tek mbështetja e përpjekjeve të qeverisë shqiptare për zbatimin e politikave dhe legjislacionit për decentralizimin efektiv të qeverisjes.

1.1 Qëllimi i Dokumentit Studimor

Pika nisëse për përmbushjen e këtij objektivi të Komponentit 1 është hartimi i një Dokumenti Studimor për Decentralizimin Fiskal, dokument që duhet të realizohet brenda gjashtë muajve të parë të projektit. Ky dokument studimor[1] konceptohet si raport apo guidë e mirë-informuar që ndihmon në zgjidhjen e problemeve. Në fakt, dokumente të tilla përdoren për të informuar politikë-bërësit dhe për arritjen e dialogut dhe konsultimeve për hartimin e politikave dhe legjislacionit të ri që duhet të zbatohet. Qëllimi i këtij dokumenti është të sigurojë një kuadër objektiv për identifikimin me prioritet të problemeve dhe hartimin e çështjeve dhe alternativave për politikat për proceset e konsultimin që parashikohen nga projekti PLGP nëpërmjet tryezave të rrumbullakëta të decentralizmit, të cilat pritet të fillojnë së shpejti.

1.2 Përmbajtja e Dokumentit Studimor

Dokumenti Studimor për Decentralizimin Fiskal do të japë një vlerësim të shkurtër, por të plotë të mjedisit të decentralizimit fiskal në Shqipëri dhe do të identifikojnë çështjet kryesore të politikave dhe opsionet në këto fusha. Në vlerësim do të shqyrtohen pesë fushat kryesore të decentralizimit fiskal, përfshirë këtu (1) kuadrin ligjor, (2) strukturat administrative territoriale dhe ndarjet e shpenzimeve, (3) ndarja e të ardhurave, (4) transfertat ndërqeveritare, dhe (5) huamarrja e qeverisjes vendore e borxhi. Së fundi, ka një përpjekje për evidentimin e fushave më të rëndësishme dhe prioritare për t'u trajtuar me një sondazh të njësive të qeverisjes vendore që marrin pjesë në projektin PLGP. Kjo ka për qëllim nxitjen e diskutimit drejt një konsensus mbi këto çështje.

[1] *White Paper* fjalë për fjalë përkthehet 'dokument i bardhë', por në këtë raport është përkthyer si 'dokument studimor', sepse në shqip nuk ende ekziston një term që të përfshijë saktësisht kuptimin e 'dokumentit të bardhë'. (Shën. i përkthyesit)

2.0 VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM I SITUATËS SË DECENTRALIZIMIT FISKAL

Në këtë seksion jepet një përmbledhje e situatës së decentralizimit fiskal në Shqipëri dhe pasqyrohet progresi që ka bërë qeveria shqiptare në vitet e fundit për përmbushjen e qëllimit të një sistemi më të decentralizuar të qeverisjes. Seksion do ta trajtojë këtë përparim duke e shqyrtuar shkurtimisht me informacion më të detajuar në seksionet e mëposhtme.

2.1 Progresi i Decentralizmit Fiskal

Përpjekjet drejt përmirësimit të qeverisjes dhe decentralizimit vendor kanë ndryshuar gjatë dekadës së kaluar nga shumë këndvështrime. Arritjet kryesore kanë qenë hartimi i një kuadri strategjik të politikave për decentralizimin dhe miratimin e një numri ligjesh për zbatimin e disa fushave të decentralizimit fiskal. Këto përpjekje nisën në fillim të vitit 2000 me Strategjinë Kombëtare të Decentralizimit dhe u pasuan me miratimin e Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Pushtetit Vendor dhe Ndarjen Administrative e Territoriale të Pushtetit Vendor. Megjithatë, ka ende disa fusha brenda kuadrit ligjore që duhen trajtuar.

Arritja tjetër e rëndësishme është rritja e të ardhurave nga burimet e veta të pushtetit vendor në këto vitet e para, por ndryshimet në kompetencat e pushtetit vendor për të përcaktuar nivelin e taksave për tatimin mbi biznesin e vogël dhe rënie e transfertave ndërqeveritare e kanë ndryshuar këtë tendencë të rritjes. Përveç kësaj, miratimi i një ligji për huamarrjen vendore kishte potencialin për të përmirësuar mundësinë për investime kapitale të mëdha dhe qeveritë vendore ishin të etura për ta shfrytëzuar këtë mundësi. Por Urdhrat Administrative që pasuan e kufizuan së tepërmi këtë mundësi si dhe shumën e huamarrjes që qeveritë vendore do të kenë mundësi të marrin.

Në përgjithësi, progresi drejt decentralizimit fiskal nuk ka vazhduar siç ishte parashikuar dhe janë hedhur hapa prapa në kapacitetet menaxhuese fiskale dhe financiare të njësive të qeverisjes vendore (NjQV). Në seksionet e mëposhtme trajtohen avantazhet, dobësitë, mundësitë dhe rreziqet për përmirësimin e progresit drejt një sistemi me zhvillim më të plotë të decentralizimit fiskal.

2.2 Vlerësimi i Përpjekjeve të Decentralizimit

Në seksionet e mëposhtme trajtohen avantazhet, dobësitë, mundësitë dhe rreziqet për përmirësimin e progresit drejt një sistemi me zhvillim më të plotë të decentralizimit fiskal. Tabela 2.1 në fund të këtij seksioni jep një vlerësim të plotë të përpjekjeve të decentralizimit. Më poshtë jepet një përmbledhje e shkurtër e pikave të forta, dobësive, mundësive dhe rreziqeve për përparimin e mëtejshëm.

a. Avantazhet

Pikat e forta kryesore të përpjekjeve të decentralizmit fiskal mund të evidentohen si më poshtë:

- Është arritur kuadri bazë kushtetues dhe ligjor për decentralizimin
- Strategjia Kombëtare e Decentralizimit e hartuar dhe përditësuar në 2010
- Është hartuar Strategjia e Sektorit Publik Financiar 2007-2013 që trajton transfertat ndërqeveritare, procesin e buxhetit vendor dhe huamarrjen vendore
- Është realizuar një nivel i caktuar ristrukturimi administrativ territorial me krijimin e nivelit të qarkut
- Ndarja e shpenzimeve për pjesën më të madhe është relativisht e qartë me disa përjashtime që kanë të bëjnë me funksionet e përbashkëta
- Gjatë kësaj periudhe të ardhurat nga burimet e veta të qeverisjes vendore kanë bërë progres deri në një nivel të caktuar
- Baraspesha e granteve të kushtëzuara me ato të pakushtëzuara është përmirësuar drejt granteve të pakushtëzuara
- Formulat e transfertave ndërqeveritare janë formula të bazuara dhe relativisht të barazueshme tek NJQV-të
- U miratua një Ligj për Huamarrjen Vendore
- Janë miratuar ligji i Sistemit Buxhetor dhe aktet nënligjore përkatëse në zbatim të këtij ligji
- Përmirësimet në kapacitetin e hartimit të buxhetit vendor dhe përfshirjen e qytetarëve ka treguar përmirësime

b. Dobësitë

Dobësitë kryesore në përparimin e mëtejshëm drejt decentralizimit fiskal mund të përmblidhen si më poshtë:

Kuadri i zhvillimit të politikave kombëtare

- Strategjia Kombëtare e Decentralizimit i papërfunduar apo i pamiratuar formalisht
- Mbështetje e dobët organizative në nivel të qeverisjes qendrore për të mbështetur edhe më shumë decentralizimin
- Shoqatat kombëtare që përfaqësojnë njësitë e pushtetit vendor janë të ndara
- Mekanizma të dobëta konsultimi me NJQV-të
- Nuk është arritur dialogu dhe konsensusi mes aktorëve kryesorë

Kuadri ligjor dhe rregullator

- Mungesa e ligjit për Financat Vendore (i hartuar po nuk i miratua kurrë nga parlamenti shqiptar)
- Ndryshimet në Ligjin për Taksat Vendore ndikoi tek aftësia e njësive vendore për të përdorur taksën e biznesit të vogël dhe taksave të tjera përkatëse
- Kapaciteti për huamarrjen vendore u kufizua nga urdhra administrativë
- Qartësimi i kritereve më objektive, më të thjeshta dhe më transparente për grantet konkurruese

Kuadri i Qeverisë Vendore

- Nevoja për ristrukturim territorial administrativ
- Roli i qarqeve nuk është përcaktuar plotësisht
- Paqartësi e ndarjes së funksioneve me funksionet e përbashkëta
- Kapaciteti i të ardhurave vendore kufizohet nga mbledhja e taksës së pasurisë
- Transfertat të paqëndrueshme me pabarazi të mundshme horizontale të zonave rurale/urbane
- Përdorim i kufizuar i burimeve të taksave të përbashkëta
- Mundësi e kufizuar për huamarrjen e qeverisjes vendore

DRAFT

- Pamundësia për të parashikuar burimet e financimit (grantet e pakushtëzuara dhe ato konkurruese)

c. Mundësitë

Ritmi i ngadaltë i decentralizimit gjatë disa viteve të fundit ka dhënë një mundësi për vlerësimin e situatës dhe me më shumë kujdes të synojë disa nga mundësitë më të mira për rigjallërimin e përpjekjeve të decentralizimit. Mundësia e rëndësishme është të përcaktojë fushat e konsensusit mes palëve të ndryshme nga niveli qendror në nivel lokal dhe të përcaktojë disa nga mundësitë ku të dy palët të dalin të fituara. Nga identifikimi i këtyre fushave të konsensusit mund të realizohet prioritizimi i mundësive përmes dialogut efektiv dhe procesit të konsultimit që do të ndërtojë besimin dhe do të sigurojë një fokus me më pak konflikt në zhvillimin e metodave për zgjidhjen praktike të problemeve. Qëllimi i këtij Dokumenti Studimor mbi Decentralizimin Fiskal dhe i Projektit PLGP është të mbështesë këtë përpjekje. Këto mundësi dhe opsionet e politikave do të shtjellohen më hollësisht në pjesët e mëposhtme të këtij dokumenti. Disa nga mundësitë kryesore përmblidhen shkurtimisht si më poshtë.

- Krijimi i dialogut në nivel kombëtar për decentralizimin me anë të grupeve të punës dhe tryezave të rrumbullakëta që do të trajtojnë çështjet kryesore të evidnetuara në këtë dokument studimor dhe do të arrijnë konsensus në ato fusha ku ka mirëkuptim të gjerë
- Trajtimi i mangësive në kuadrin ligjor me anë të miratimit të një Ligji për Financat Vendore i bazuar në draftet e mëparshme dhe me amendamentet e ligjeve ekzistuese
- Sqarimi i ndarjes së funksioneve dhe përcaktim më i qartë i rolit të qarqeve
- Trajtimi i çështjes së reformës territoriale administrative dhe mbështetja për sigurimin e shërbimeve më efikase me anë të përcaktimit të kufinjve
- Rishikimi i transfertave për të marrë në konsideratë të dhënat e reja të popullsisë dhe për të siguruar më shumë barazi vertikale dhe horizontale mes njësive të qeverisjes vendore të madhësive të ndryshme
- Zgjerimi i burimeve të të ardhurave me përmirësimin e mbledhjes së taksave dhe përdorimin e taksës së pasurisë në nivel vendor dhe i balancuar me shtimin e taksave të përbashkëta apo burimeve të tjera tatimore nga qeveria qendrore
- Sigurimi i më shumë transfertave të granteve pakushtëzuara në raport me grantet e kushtëzuara për njësitë qeverisjes vendore dhe përmirësimi i kritereve për ndarjen e grantit të kushtëzuar
- Heqja e kufizimeve për huamarrjen vendore me qëllim promovimin e përdorimit të këtyre fondeve për investimeve vendore

d. Rreziqet

Ashtu si me të gjitha përpjekjet e decentralizimit ka rreziqe të mundshme për vazhdimin në rrugën drejt një sistemi plotësisht të decentralizuar. Disa nga këto rreziqe evidentohen më poshtë.

- Vazhdimi i ndarjeve mes shoqatave të qeverisjes vendore
- Mungesa e angazhimit në nivel kombëtar dhe i mbështetjes organizative për promovimin e agjendës së decentralizimit
- Kushtet makroekonomike që parandalojnë rritjen e mëtejshme të të ardhurave për arritjen e një shpërndarje më të barabartë të burimeve dhe kapacitetit fiskal në nivel të qeverisjes vendore
- Nuk bëhen përmirësime në kuadrin ligjor dhe, veçanërisht, miratimi i Ligjit për Financat Vendore që do të stabilizonte buxhetin dhe sistemin e transfertave si dhe do të forconte përdorimin e taksë së pasurisë, taksës së biznesit të vogël dhe burimeve të tjera të të ardhurave
- Nuk bëhen ndryshime në strukturat territoriale administrative në bazë të numrit të popullsisë apo ndryshime në funksione dhe përcaktimi i qartë i autoritetit të nivelit të qarkut

Tabela 2.1: Vlerësimi i Decentralizimit Fiskal në Shqipëri

	(A) Pozicioni i përgjithshëm i politikave dhe efektiviteti i politikave	(B) Kuadri kushtetues dhe ligjor	(C) Kuadri institucional dhe rregullator i qev. qendrore	(D) Kuadri institucional dhe rregullator i qev. vendore	(E) Pjesëmarrja nga shoqëria civile dhe sektori privat
(1) Struktura dhe roli i sektorit publik	Strategjia e decentralizimit e pamiratuar Nevojitet ristrukturimi administrativ territorial	Ekziston kuadri kushtetues Ligji organik (nr. 8652) ka nevojë të për	Ministria e Pushtetit Vendor u zëvendësua me Drejtorinë e Decentralizimit (MB) në 2005	Nuk ka përshkrime pune për bashkitë dhe komunat; Nevojitet menaxhim efektiv i burimeve njerëzore; mungon statusi i nëpunësit civil për njësitë e qeverisjes vendore	Ndarje e shoqatave të qeverisjes vendore pengon përparimin
(2) Ndarja e funksioneve dhe shpenzimeve	Ndarje e paqartë funksionale e funksioneve të përbashkëta Nuk është përcaktuar roli i qarkut	Ligji për Pushtetin Vendor përcakton funksionet		Procesi i buxhetit vendor ka nevojë të forcohet	Ka nevojë të rritet pjesëmarrja e komunitetit / organeve këshillimore
(3) Funksioni i burimeve të të ardhurave	Kompetenca të kufizuara për vendosje taksash për NJQV (kompetencat për taksat dhe tatimet u kufizuan në prill 2009)	Mungon Ligji për Financat Vendore	Të sigurohen ndarja e taksave të përbashkëta	Nevojitet të përmirësohet mbledhja e taksave	Mungesa e kulturës së pagimit të taksave dhe lidhja e tyre me përfitimet nga qytetarët /bizneset
(4) transfertat fiskale ndërqeveritare përfshijnë fokusin e mandatit të pafinancuar	Përzierje e granteve të kushtëzuar e të pakushtëzuara Formula e fondeve e papërditësuar Bazë e paqartë e formulës	Nuk ka ligj për financat ndërqeveritare	Mungesa e kritereve objektive dhe transparenca e granteve konkurruese	Mungesa e kapacitetit në shumë raste për të përfituar nga aplikimi i granteve konkurruese	
	Politikë tepër	Ligji për	Urdhrat	Interes i madh nga	Nevoja për

DRAFT

	(A) Pozicioni i përgjithshëm i politikave dhe efektiviteti i politikave	(B) Kuadri kushtetues dhe ligjor	(C) Kuadri institucional dhe rregullator i qev. qendrore	(D) Kuadri institucional dhe rregullator i qev. vendore	(E) Pjesëmarrja nga shoqëria civile dhe sektori privat
(5) Huamarrja e NJQV dhe zhvillimi infrastrukturor	kufizuese për huamarrjen për shkak të politikave të borxhit	Huamarrjen e Qeverisjes Vendore 2008	administrativë 857 17752 e kufizojnë ashpër kapacitetin e borxhit të qeverisjes vendore	njësitë vendore për të përdorur huamarrjen për financimin e infrastrukturës	mendimin e qytetarëve për huamarrjen për shkak të efektit afatgjatë financiar

DRAFT

3.0 KUADRI LIGJOR PËR DECENTRALIZIMIN FISKAL

Ky seksion do të ofrojë një vështrim të shkurtër të kuadrit ligjor lidhur me promovimin e sistemit të decentralizimit fiskal në Shqipëri. Ai do të nxjerrë në pah disa nga arritjet në zhvillimin e këtij kuadri ligjor, do të vlerësojë përparimin drejt një kuadri të plotë ligjor në kuadër të një sistemi të decentralizimit fiskal, dhe do të identifikojë disa opsionet e politikave për përmirësimin e kuadrit ligjor. Disa veprime të propozuara si "Hapa të mëtejshëm" jepen në fund për të filluar procesin e plotësimit të kuadrit ligjor.

Kuadri ligjor përcakton kompetencat bazë, funksionet dhe burime për pushtetin vendor për të arritur shkallën e decentralizimit fiskal brenda strukturës së qeverisë qendrore dhe lokale. Ky kuadër ligjor për decentralizimin fiskal rrjedh nga objekti i plotë i kushtetutës, ligjeve dhe rregullave, që përcaktojnë parametrat në të cilat veprojnë qeveritë vendore. Rrjedhimisht, një pikënisje për vlerësimin dhe përmirësimin e përpjekjeve drejt decentralizimit fiskal duhet të fillojë me një përmbledhje të kuadrit ligjor dhe karakteristikat e tij kryesore.

Pjesët kryesore të seksionit

1. **Kuadri ligjor bazë është ngritur në dekadën e kaluar.**
2. **Ka disa konflikte mes këtyre ligjeve që duhet të zgjidhen me ligje të reja ose të ndryshuara.**
3. **Mangësia kryesore e kuadrit ligjor që duhet të plotësohet është ligji për financat vendore, i cili është hartuar, dhe që do të konsolidonte dhe stabilizonte marrëdhëniet financiare qeveri qendrore-qeveri vendore dhe që do të qartësonte burimet tatimore dhe bazën e transfertave të kushtëzuara e të pakushtëzuara.**
4. **Nevojitet edhe një ligj për qarqet për të përcaktuar rolin, kompetencat dhe funksionet e qarqeve.**
5. **Është hartuar strategjia kombëtare për decentralizimin, por nuk është miratuar ajo.**
6. **Rishikimi dhe përditësimi i strategjisë së decentralizimit mund të shërbejë si pikë fokale për dialogun qeveri qendrore-qeveri vendore që është edhe misioni.**

DRAFT

3.1 Ligjet që Lidhen me Decentralizimin Fiskal

3.1.1 Kushtetuta

Kushtetuta e Shqipërisë e trajton qeverisjen vendore në Nenin 13 të saj dhe në Kreun VI me nenet 108 deri 115, 131 dhe 163. Kushtetuta përcakton kuadrin e qeverisjes vendore duke u mbështetur në parimet e decentralizimit të pushtetit dhe kujdeset që njësitë e qeverisjes vendore të veprojnë sipas parimit të autonomisë vendore.

Karakteristikat bazë të autonomisë së qeverisë vendore jepen në nenin 113 të Kushtetutës.

1. Këshillat komunalë, bashkiakë dhe të qarkut:

a) rregullojnë dhe administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre;

b) ushtrojnë të drejtat e pronës, administrojnë në mënyrë të pavarur të ardhurat e krijuara, si dhe kanë të drejtë të ushtrojnë veprimtari ekonomike;

c) kanë të drejtë të mbledhin dhe të shpenzojnë të ardhurat që janë të domosdoshme për ushtrimin e funksioneve të tyre;

ç) kanë të drejtë të vendosin, në përputhje me ligjin, taksa vendore, si dhe nivelin e tyre;

d) caktojnë rregullat për organizimin dhe funksionimin e tyre në pajtim me ligjin;

dh) krijojnë simbolet e qeverisjes vendore, si dhe titujt vendorë të nderit;

e) ndërmarrin nisma për çështje vendore përpara organeve të caktuara me ligj.

2. Organet e njësive të qeverisjes vendore nxjerrin urdhëresa, vendime dhe urdhra.

3. Të drejtat për vetëqeverisje të njësive të qeverisjes vendore mbrohen në gjykatë

3.1.2 Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore

Shtysa për reformat e decentralizimit në Shqipëri filloi me nënshkrimin e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Vendore (Ligji Nr. 8548, datë 11.11.1999 "Për ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore) dhe parimet e saj themelore janë përfshirë në Kushtetutën e re (Ligji Nr. 8417, datë 21.10.1998), si dhe miratimi i "Strategjisë Kombëtare për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore" që është edhe strategjia e parë në këtë fushë.

Pas ratifikimit të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore në vitin 1999, Parlamenti shqiptar votoi për të miratuar standardet evropiane dhe parimet e qeverisjes vendore, të cilat janë në përputhje me dispozitat e Kartës në nenin 2 të Kushtetutës - baza kushtetuese dhe ligjore për vetëqeverisjen vendore, i cili thotë: "Parimi i vetëqeverisjes vendore duhet të njihet në legjislacionin e brendshëm, dhe aty ku është e praktikueshme në kushtetutë."

3.1.3 Ligji Organik

Kushtetuta dhe parimet e Kartës Evropiane mbështeten nga Ligji Organik i Qeverisjes Vendore (8652/2000) dhe ligjet themelore që përcaktojnë më tej sistemin e qeverisjes vendore. Këto janë të theksuara në paragrafët e mëposhtëm.

Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore
Ligji nr. 8652/2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisë vendore" është shtylla kryesore për reformat e decentralizimit të pushtetit lokal dhe funksionet e shpenzimeve.

Parime themelore
Neni 4 i Ligjit Organik specifikon disa parime themelore për funksionimin e njësive të qeverisjes vendore (NJQV):

a) Organet e njësive të qeverisjes vendore veprojnë në bazë të parimit të autonomisë vendore.
b) Marrëdhëniet ndërmjet organeve të njësive të qeverisjes vendore dhe marrëdhëniet e tyre me organet e pushtetit qendror bazohen në parimin e subsidiaritetit dhe të bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta

Funksionet për shpenzime
Përgjegjësitë funksionale të NJQV-ve jepen në paragrafët e Nenit 12 të ligjit organik të pushtetit vendor në të cilat përcaktohet marrëdhënia mes dy niveleve të qeverisjes:
a) Institucionet qendrore, kur lejohet me ligj, autorizojnë komunën, bashkinë ose qarkun të kryejnë funksione të caktuara të institucioneve qendrore, duke përcaktuar procedurat e kryerjes dhe të kontrollit për zbatimin e tyre.
b) 4. Institucionet qendrore mund të autorizojnë komunën, bashkinë dhe qarkun të ushtrojnë një kompetencë të vetme për një funksion të caktuar
c) Komunës, bashkisë ose qarkut, mund t'u delegohen funksione dhe kompetenca të tjera jo të detyrueshme, mbi bazën e një marrëveshjeje midis njësisë së qeverisjes vendore përkatëse dhe institucionit qendror përgjegjës me ligj për këtë funksion ose kompetencë.
d) Në çdo rast institucionet qendrore u garantojnë njësive të qeverisjes vendore mbështetjen e nevojshme financiare për ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të deleguara.

Bashkitë dhe komunat ushtrojnë këto funksione:
a. Funksionet ekskluzive janë funksionet e dhëna me ligj njësisë, për realizimin e të cilave ajo është përgjegjëse dhe ka autoritetin të marrë vendime e të përdorë mjete për realizimin e tyre, brenda normave, kritereve dhe standardeve të pranuara përgjithësisht me ligj. NJQV do të ushtrojë autoritet të plotë administrativ, shërbimi, investimi dhe rregullatore mbi këto funksione.
b. Funksionet e përbashkëta janë funksione për të cilat njësia vendore ka pjesën e saj të përgjegjësisë, që dallohet nga pjesa e përgjegjësisë së dhënë pushtetit qendror. Këto funksione janë të shoqëruara përpjesëtimisht me kompetenca, të cilat ushtrohen në mënyrë të pavarur.
c. Funksionet e deleguara janë funksione të pushtetit qendror ose institucioneve të saj që me ligj ose me një marrëveshje kontraktuale në mes të qeverisë qendrore dhe NJQV i caktohen një njësie vendore.

Funksioni i të ardhurave
Autoriteti bazë për NJQV-të për të ushtruar kompetencat e tyre fiskale dhe financiare jepet ne Kreun III, Neni 8/1/III, E drejta e mbledhjes së të ardhurave dhe e bërjes së shpenzimeve
a. Krijojnë, mbledhin të ardhura dhe bëjnë shpenzime për përmbushjen e funksioneve të tyre.
b. b) Vendosin taksa e tarifa për shërbimet si dhe nivelin e tyre në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe interesat e bashkësisë.
c. Hartojnë, miratojnë dhe zbatojnë buxhetin e tyre

Tiparet kryesore të financave vendore jepen në Nenin 15, Parimet e financimit të njësive të qeverisjes vendore, të cilat janë:
1. Politikat kombëtare financiare garantojnë funksionimin e njësive të qeverisjes vendore dhe bazohen në parimin e shumëllojshmërisë së burimeve të të ardhurave.
2. Njësitë e qeverisjes vendore financohen nga të ardhurat që sigurohen nga taksat, tarifat dhe të ardhurat e tjera vendore, nga fondet e transferuara nga pushteti qendror dhe fondet që u vijnë drejtpërdrejt atyre nga ndarja e taksave dhe tatimeve kombëtare.

DRAFT

3. Njësive të qeverisjes vendore u garantohet me ligj autoritet i mjaftueshëm për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur.
4. Pushteti qendror u jep njësive të qeverisjes vendore fonde për përmbushjen e të gjitha standardeve dhe kërkesave që ai vendos për funksionet dhe kompetencat e deleguara.
5. Çdo njësi e qeverisjes vendore miraton, zbaton dhe administron çdo vit buxhetin e vet pa deficit dhe në përputhje me ligjin nr. 8379, datë 29.7.1998 "Për hartimin dhe zbatimin e Buxhetit të Shtetit të Republikës së Shqipërisë."

3.2 Ligjet e Tjera

Përveç Kushtetutës dhe ligjit organik ka një numër ligjesh të tjera që mbështesin karakteristikat themelore të sistemit të qeverisjes vendore. Këto përfshijnë si më poshtë vijon:

Ligji për Ndarjen Administrative dhe Territoriale
Një ligj i rëndësishëm dhe mbështetës është Ligji Nr 8653, datë 31.7.2000, "Për ndarjen territoriale dhe administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë". Ky ligj nuk jep një përshkrim tregues, por ka futur njësitë administrative, të tilla si rajone, bashki, komuna dhe fshatra, në të dy nivelet e qeverisjes në Shqipëri.

Neni 63 (Riorganizimi administrativo-territorial) i Ligjit për Qeverisjen Vendore (8652/2000) (Kapitulli X: "Riorganizimi i Pushtetit Vendor) thotë: "Ndarja administrativo-territoriale në fuqi mund të riorganizohet me ose pa ndryshim kufijsh ekzistues të njësive të qeverisjes vendore, në përputhje me interesat ekonomike e sociale, traditën, kulturën, lidhjet tradicionale dhe vlera të tjera vendore, për realizimin në një nivel më të lartë të funksioneve në përfitim të bashkësisë vendore ose për zbatimin e politikave të zhvillimit vendor, rajonal dhe më gjerë."

Ligji për burimet financiare
Ligji nr. 9632 datë 30.10.2006 "Për sistemin e taksave vendore" është ligji vendimtar për reformat e decentralizimit të pushtetit lokal. Ky ligj përcakton rregullat për ushtrimin e të drejtave dhe detyrave të njësive të qeverisjes vendore në drejtim të krijimit të taksave vendore, mbledhjes dhe administrimit të tyre.

Ligji për menaxhimin e sistemit buxhetor
Ligji për Sistemin Buxhetor në Republikën e Shqipërisë, nr. 9936, datë 26.06.2008, është një nga ligjet më të rëndësishme në kuadrin ligjor të çështjeve lokale financiare dhe administrative. Ky ligj rregullon sistemin buxhetor në Republikën e Shqipërisë, strukturën, parimet dhe themelet e procesit buxhetor, marrëdhëniet financiare ndërqeveritare dhe përgjegjësitë për zbatimin e të gjithë legjislacionit buxhetor.

Neni 6 siguron bazën për buxhetet lokale me dispozitat e mëposhtme:

Buxheti vendor përfshin të gjitha të ardhurat, shpenzimet dhe financimet e njësisë së qeverisjes vendore. Buxheti vendor është i balancuar, përveç rasteve kur merret hua për financimin e projekteve të investimeve. Buxheti vendor është i balancuar në termat e arkëtimeve dhe të pagesave. Të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet e buxhetit vendor janë në terma bruto

Ligji për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore
Ligji Nr. 9869, datë 2008/04/02 "Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore", rregullon kushtet mbi të cilat qeveritë vendore mund të marrë borxh dhe përcakton edhe çështjet e lidhura me to. Ky ligj synon zgjerimin e autonomisë vendore përmes rregullimit të huamarrjes së qeverisjes vendore dhe krijimin e mundësive të përshtatshme si dhe ofron rregullat për të siguruar një proces transparent të huamarrjes në përputhje me politikat e zhvillimit të përgjithshëm dhe që siguron stabilitetin makroekonomik dhe besueshmërinë e institucioneve publike në tregjet financiare.

3.3 Vlerësimi i Kuadrit Ligjor

Nga ky shqyrtim i kuadrit ligjor është e qartë se elementet themelore janë në vend dhe kanë dhënë tiparet kryesore të një sistemi që do të mbështesë decentralizimin fiskal. Edhe pse ka disa boshllëqe ligjore që mund të përmirësohet duke ndryshuar ligjet ekzistuese ose me miratimin e një ligji të ri, kërkesat kryesore ligjore janë në vend dhe të evidentuara qartë. Në seksionet në vijim përshkruhet një ekzaminim më i hollësishëm i disa prej nevojave specifike për përmirësimin e kuadrit ligjor.

Mangësitë kryesore të kuadrit ligjor janë mungesa e një ligji për financat vendore dhe të një ligji për qarqet që do të përcaktonin qartë rolin evolues e autoriteteve rajonale dhe funksionet e tyre.

3.4. Strategjia e Decentralizimit

Edhe pse kuadri ligjor është i mjaftueshëm në pjesën më të madhe të tij për të promovuar një sistem demokratik dhe të decentralizuar të qeverisjes, ka ende nevojë për zbatimin e këtyre ligjeve në veprime përmes një strategjie autoritare dhe të efektshme. Baza për këtë zbatim në mënyrë të koordinuar është dhënë në projekt dokumentin me titull "Strategjia e Decentralizimit dhe Qeverisjes Vendore". Ky dokument trajtonte çështjet për progres të vazhdueshëm drejt një sistemi të decentralizuar, dhe përshkruante një afat kohor dhe planin e veprimit për zbatimin e këtyre politikave të decentralizimit.

Për fat të keq ky dokument nuk është miratuar dhe progresi i mëtejshëm drejt decentralizimit ka ngecur në masë të madhe në vitet e fundit. Është kërkesë kyçe për përparimin e mëtejshëm që ky dokument i strategjisë së decentralizimi të përditësohet, rishikohet dhe miratohet si një udhërrëfyes për zbatimin e Kushtetutës, ligjeve organike dhe ligje të tjera mbështetëse të cilat do t'u mundësojnë qeveritë vendore të arrijnë një sistem të decentralizuar të qeverisjes. Fushat specifike në të cilat është i nevojshëm progres i mëtejshëm me një dokument të qartë të strategjisë së decentralizimit është si më poshtë:

a. Përmirësimi i kapacitetit institucional nga niveli qendror në atë vendor për zbatimin e strategjisë së decentralizimit
b. Trajtimi i strukturave territoriale administrative dhe numrit të njësive që nuk kanë kapacitetin fiskal dhe atë për të ofruar shërbime dhe rolin e qarqeve në mënyrë më të qartë dhe të përcaktuar
c. Sqarim i mëtejshëm i funksioneve financiare me referencë specifike tek funksionet e ndara dhe nivelet e ndryshme të kapaciteti në nivel bashkie dhe komune për të siguruar shërbime
d. Përmirësimi i kapacitetit të të ardhurave vendore me përpjekje shtesë për përmirësimin e mbledhjes së taksave dhe tarifave ekzistuese dhe shtimi i kapaciteteve për të ardhura të tjera me qëllim përmbushjen e nevojës për ofrimin e më shumë shërbimeve
e. Përmirësimi i stabilitetit, thjeshtësisë dhe paanshmërisë së sistemit të transfertave me faktorë më objektivë dhe të mbështetur tek formula, faktorë që do të mbeten të qëndrueshëm me kalimin e disa viteve fiskale dhe përmirësimi i kuadrit të përgjithshëm ligjor për transfertat e kushtëzuara dhe të pakushtëzuara
f. Sigurimi i më shumë kapaciteteve për NJQV për përdorimin e huamarrjes dhe borxhit për financimin e investimeve të nevojshme kapitale

3.5. Veprime për Përmirësimin e Kuadrit Ligjor për Decentralizimin Fiskal

3.5.1 Të rishikohet dhe miratohet Strategjia e Decentralizimit

Një pikënisje për zhvillimin e kuadrit ligjor në drejtim të adresimit të problemeve të identifikuara më lart është të aktivizohen përpjekjet për përditësimin, rishikimin dhe miratimin e dokumentit Strategjia e Decentralizimit që ishte hartuar në prill të vitit 2010. Fushat prioritare dhe rekomandimet e paraqitura në këtë dokument janë ende të vlefshme dhe kjo strategji duhet përditësuar shpejt.

Një element i rëndësishëm i çdo përpjekje të re për të zhvilluar dhe miratuar një strategji decentralizimi është sigurimi i një dialogu dhe konsultime ndërmjet aktorëve kryesorë në mënyrë që të mund arrihet një konsensus me bazë të gjerë si dhe përkushtimi për elementët e strategjisë së decentralizimit dhe

ndryshimet në kuadrin ligjor. Projekti i USAID-it për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore (PLGP) ka si detyrë të zhvillojë një komponent decentralizimi fiskal në aktivitetet e tij dhe të ofrojë mbështetje për nisjen e këtij dialogu dhe konsultimeve nëpërmjet një seri tryezash dhe konferencash që do të trajtojnë këto çështje.

Duhet të ngrihet një grup pune për decentralizimin për të trajtuar rishikimin dhe përditësimin e Strategjisë së Decentralizimit dhe për të identifikuar fushat për përmirësimin e kuadrit ligjor, në veçanti për një ligj mbi financat vendore dhe një ligj për autoritetet rajonale.

3.5.2 Sqarimi i Funksioneve për Shpenzimet

Ekziston nevoja për sqarimin e kuadrit ligjor në lidhje me kompetencat nëpër njësitë e qeverisjes vendore, duke marrë parasysh kapacitetet e tyre për të ofruar shërbimet dhe funksionet e caktuara për to. Disa nga çështjet dhe mundësitë për ta bërë këtë do të shqyrtohen në një seksion të mëvonshëm të këtij dokumenti. Do të ketë nevojë për një konsensus me bazë të gjerë për ta arritur këtë dhe përmirësimin e kuadrit ligjor që përcakton këto kompetenca.

Kjo mund të bëhet vetëm nëpërmjet ndryshimin e Ligjit aktual Organik për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore të vitit 2000, i cili përcakton këto funksione në Kreun IV, nenet 9-12. Meqenëse ky është një ligj organik, për miratimin e çdo ndryshimi do të duhet një votim me 3/5 e Kuvendit.

Kjo çështje përbën shqetësimit të konsiderueshme tek njësitë e qeverisjes vendore dhe u evidentua edhe nga Kryeministri në fjalën e tij në inaugurimin e Projektit PLGP.

Një fushë kyçe për t'u trajtuar me qartësi të detyrave funksionale janë edhe funksionet e përbashkëta. Duhet të ketë një përkufizim të qartë të detyrave për fushat e mëposhtme në ligj:

1. Arsimi parauniversitar
2. Kujdesi shëndetësor parësor
3. Kujdesi social
4. Mjedisi

3.5.3 Amendimi i Ligjit për Qeverisjen Vendore

Neni 111/2 i Kushtetutës së Shqipërisë thotë: "Njësitë e qeverisjes vendore kanë buxhet të pavarur, i cili krijohet në mënyrën e parashikuar me ligj." Kushtetuta thotë po ashtu se këshillat bashkiakë/komunalë janë organet vendimmarrëse dhe përfaqësuese. Sipas Ligjit për Qeverisjen Vendore (Neni 72/1/d) kompetencat që i jepen këshillit vendor përfshijnë edhe të drejtat fiskale.

Ka një konflikt midis kompetencave që i jep këshillit bashkiak dhe mënyrën e zgjedhjes së kryetarit të bashkisë, i cili zgjidhet me votim të drejtpërdrejtë, kështu që ka një mandat të fortë. Ligji Nr. 8652 (neni 32) parashikon 19 kompetenca për këshillat dhe Neni 44 i jep 11 kompetenca kryetarit të bashkisë, duke përfshirë detyrimet për të zbatuar, raportuar, informuar, etj. në këshillin vendor.

Ekziston nevoja për të rishikuar dhe ndryshuar këto nene për të qartësuar më tej situatën dhe për të shmangur konfliktet e ardhshme brenda NJQV-ve.

3.5.4 Reforma Territoriale dhe Administrative

Kushtetuta e Shqipërisë thotë në Nenin 108 të Kreut VI: "Njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet. Njësi të tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj. 2. Ndarjet administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore caktohen me ligj mbi bazën e nevojave e të interesave të

përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike. Kufijtë e tyre nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to."

Pothuajse të gjithë aktorët politikë, përfshirë këtu edhe ato të partive në pushtet dhe opozitës, bien dakord për të ndryshuar konfigurimin administrativ dhe territorial të njësive të qeverisjes vendore.

Sipas të dhënave të ofruara nga shoqatat e qeverisjes vendore, një e treta e NJQV-ve nuk ofrojnë asnjë shërbim për qytetarët e tyre. Popullsia e 153 NJQV-ve është nën 5.000 banorë. Kapacitetet e mangëta në këto NJQV-ve do të rritet pasi popullsia e tyre është duke lëvizur drejt zonave kryesore urbane në fushat perëndimore të vendit.

Duket se ka një mirëkuptim dypalëshe se kjo situatë duhet të zgjidhet. Në konferencën e inaugurimit të Projektit PLGP, Kryeministri, Kryetari i Bashkisë së Tiranës Basha, dhe deputeti i Partisë Socialiste Fino artikuluar nevojën për të ndërmarrë këtë reformë në mënyrë urgjente. Meqenëse forcimi i decentralizimit fiskal dhe konsolidimi i autonomisë fiskale vendore lidhet ngushtë me vullnetin politik për të dhënë më shumë kompetenca, si dhe me kapacitetet vendore për të kryer detyrat e tyre, ndërmarrja e kësaj reforme do të jetë një element i rëndësishëm në kuadrin e një plani të veprimit për të rinovuar strategjinë e decentralizimit. Harta e re administrative do të qartësojë funksionet e të dy niveleve të qeverisjes vendore.

3.5.5 Ligji për Taksat Vendore për Biznesin e Vogël (anekset)

Më 23 prill 2009, Parlamenti shqiptar miratoi ndryshimet në Ligjin për Sistemin e Taksave Vendore Nr. 10117, 23.4.2009. Në thelb, ndryshimet e ligjit kufizojnë së tepërmi nivelin e taksave dhe tarifave që NJQV-të mund të vendosin për biznesin e vogël.

Ndryshimet ngritën disa çështje ligjore kryesisht sipas kompetencave të parashikuara për NJQV-të në Ligjin 8652 Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore, të ndryshuar me Ligjin 9208 në 18 mars 2004. Ka disa klauzola përkatëse në këtë ligj, duke përfshirë:

- Neni 15.3: Nëpërmjet këtij ligji, njësive të qeverisjes vendore u garantohet me ligj autoritet i mjaftueshëm për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur për financimin e funksioneve publike të shërbimeve dhe infrastrukturës nën juridiksionin e tyre.

- Neni 16.2: Baza e taksave dhe tatimeve vendore, si dhe kufijtë maksimalë dhe/ose minimalë të nivelit të tyre vendosen me ligj të veçantë. Komuna dhe bashkia kanë të drejtë të zbatojnë ose jo një taksë ose tatim vendor të përcaktuar. Kur ato e zbatojnë tatimin ose taksën vendore, ato ushtrojnë të drejtën e vendosjes së nivelit, si dhe të mënyrave të mbledhjes dhe administrimit të tyre brenda kufijve dhe kritereve të përcaktuara në ligjin përkatës.

- Neni 16.3 (a): NJQV nxjerrin të ardhura nga taksat lokale për të ofruar shërbime publike.

- Neni 16.4: Komuna dhe bashkia vendosin vetë për nivelin, mënyrën e mbledhjes dhe të administrimit të tarifave vendore, në përputhje me politikat dhe parimet e përgjithshme kombëtare, të përcaktuara në aktet normative të pushtetit qendror.

Ndryshimet, në veçanti, kufizimet mbi tatimet dhe taksat e tjera të përkohshme, bien në kundërshtim ne Ligjin për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore që i jep NJQV të drejtë të vendosin tarifa në lidhje me koston e ofrimit të shërbimeve.

Ndryshimet e miratuara në ligj kanë efekt të madh negativ, sepse ndikojnë në:

- Uljen e fondeve të disponueshme në buxhetin e njësisë vendore
- Pakësimin e përpjekjeve për promovimin e decentralizimit
- Shumë më pak fonde për investime kapitale

- Pengimin e përpjekjeve për të arritur rikuperimin e kostos për shërbimet që ofrohen nga njësia vendore

Është e nevojshme të shqyrtohet aplikimi i takës së biznesit të vogël brenda kuadrit të përgjithshëm ligjor të burimeve të të ardhurave për NJQV-të. Këto çështje trajtohen më poshtë në këtë dokument.

3.5.6 Huamarrja e qeverisjes vendore

Qeveria shqiptare, me mbështetjen e USAID-it, paraqiti Ligjin për Huamarrjen Vendore në Parlament dhe e miratoi atë në vitin 2008. Ky ligj plotësoi kuadrin administrativ dhe fiskal të një autonomie të gjerë fiskale.

Ky ligj ka një kapitull (nr. 4) mbi Kufizimet e Borxhit. Kjo nevojë e qeverisë qendrore është rezultat i një mbikëqyrje makroekonomike të borxhit publik. Sipas këtij ligji, Ministria e Financave ka të drejtë të nxjerrë akte nënligjore rregulluese që kufizojnë apo refuzojnë marrëveshjet e huave të njësive të qeverisjes vendore. Ndër të tjera, kjo ka çuar në paparashikueshmërinë e shpenzimeve buxhetore, kryesisht për investime publike.

Ky ligj duhet të rishikohet për të krijuar një raport më të drejtë për borxhin publik mes qeverisë qendrore dhe njësive të qeverisjes vendore. Ky raport duhet të specifikojë qartë përqindjen e borxhit publik që i përket qeverisjes lokale ndaj totalit të borxhit publik. Kjo do të mbrojë qeverinë lokale nga veprimet e ndërmarra nga Ministria e Financave, me disa nga veprimet e identifikuara nga krerët lokalë si qëndrime politike.

Ndryshime të tjera në kuadrin ligjor në lidhje me huamarrjen e qeverisjes vendore duhet të shqyrtohen në kuadrin e rishikimit të përgjithshëm të kapaciteteve të qeverive lokale në huamarrje dhe kufizimet e vendosura aktualisht në aftësinë e tyre.

3.5.7 Rregullimi i formulës së grantit të pakushtëzuar

Stabiliteti i formulës së grantit të pakushtëzuar është një element thelbësor në zhvillimin e kuadrit ligjor për funksionimin e qeverive vendore. Kjo është kërkuar në takimet rajonale dhe nga të gjitha palët politike, përfshirë Kryeministrin, deputetët e PS dhe të zgjedhurit vendorë të të gjitha përkatësive politike.

Ndryshimi i formulës duhet të bëhen në ligjin për Buxhetin e Shtetit, i cili miratohet çdo vit në mbështetje të Nenit 78, paragrafi 1 i nenit 83, dhe Nenit 158 të Kushtetutës së Shqipërisë, si dhe Nenit 30 të Ligjit Nr. 9936, datë 26.6.2008, “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”.

Kjo situatë duhet të sqarohet brenda këtyre ligjeve apo me anë të një Ligji të ri për Financat e Pushtetit Vendor apo Ligjit mbi Marrëdhëniet Fiskale Ndërqeveritare.

3.5.8 Ligji për Financat Vendore

Ligji për Financat e Qeverisë Vendore është hartuar në vitin 2007 dhe është ende për t'u miratuar. Një ligj i ri do të ofrojë një kornizë më shumë të qartë ligjore dhe për të eliminuar disa nga problemet në ligjet ekzistuese.

Kjo kornizë do të sigurojë si më poshtë:

- Përkufizimin e termave kryesore të buxhetit dhe financës
- Rregullat/metodat/mënyrat për sigurimin e ndershmërisë dhe transparencës së financave publike vendore

- Rregullat për taksat e ndara kombëtare, përfshirë këtu taksa specifike që duhet të ndahen, përqindja që shkon për pushtetin vendor dhe procedurat për transferimin e fondeve në llogaritë vendore
- Rregullat për transfertat e pakushtëzuara, përfshirë parimet dhe formulën për llogaritjen dhe ndarjen e tyre
- Rregullat për huamarrjen e qeverisjes vendore

Qeveria shqiptare e ka njohur nevojën për të trajtuar çështjet që kanë të bëjnë me financat e qeverisë vendore dhe në programin e saj ekonomik dhe fiskal 2012-2014 tregohet si më poshtë:

Financimi vendor - Me qëllim konsolidimin e financave vendore gjatë vitit 2012 dhe në vazhdim, përpjekjet e qeverisë do të përqendrohen në identifikimin e problemeve që kanë të bëjnë me nevojën e një kuadri rregullator për financat vendore, të cilat do të synojnë për të përcaktuar procedurën për hartimin dhe zbatimin e buxhetit vendor, skemës së financimit të transfertës së pakushtëzuar të pushtetit vendor, problemet e kontabilitetit dhe auditimit të brendshëm dhe të jashtëm, duke ndihmuar njësitë vendore që duan të marrin hua, dhe transparencën. Ky proces do të jetë subjekt i diskutimeve me grupet e ndryshme të interesit dhe në fund të këtij procesi do të hartohet një ligj i veçantë për "Financat Vendore".

3.6 Hapat e Mëtejshëm

Në këtë pjesën e fundit të këtij seksioni për vlerësimin e kuadrit ligjor për nxitjen e decentralizimit fiskal jepet më poshtë një kornizë kohore të veprimeve për t'u ndërmarrë për të mbështetur decentralizimin. Këto identifikohen në aspektin e veprimeve dhe mekanizmat për zbatimin e rekomandimeve për përmirësimin e kuadrit ligjor.

Afatshkurtër (brenda një viti)

- Miratimi i një ligji të ri për Financat Vendore
- Projekt Ligji për Qarqet
- Aktivizimi i një Grup Pune në nivel kombëtar për Decentralizimin për të rishikuar Strategjinë e Decentralizimit dhe miratimin e strategjisë nga qeveritë qendrore dhe vendore
- Ngritja e një grupi teknik pune i përbërë nga zyrtarë të nivelit vendor dhe kombëtar me ekspertizë në ligjet mbi qeverisjen vendore për të shqyrtuar dhe për të identifikuar fushat specifike të kuadrit aktual ligjor që ka nevojë për ndryshime
- Në kuadër të grupeve të punës të ngritura të krijohet një mekanizëm konsultimi dhe dialogu qeveri qendrore-vendore përmes tryezave të rrumbullakëta të mbështetur nga USAID PLGP

Afatmesëm (1-3 vjet)

- Të propozojë amendamente të Ligjit Organik për Funksionimin e Qeverisjes Vendore dhe për organizimin territorial administrativ
- Të propozojë amendamente të Ligjit për Huamarrjen Vendore dhe rregulloret në procesin e huamarrjes dhe krijimin e raportit midis pushtetit qendror dhe njësitë e qeverisjes vendore në lidhje me kufizimet e borxhit publik
- Të nisë procesin e ristrukturimit organizimin territorial administrativ bazuar në bashkimin e njësive të qeverisjes vendore që u mungojnë kapacitetet e mjaftueshme për të ofruar shërbime
- Të bëhet sqarimi i bazës ligjore për taksat e përbashkëta dhe përdorimin e mbitaksës dhe taksave të transportit për përdorim nga ana e qeverive vendore
- Të hartohet ligji për qarqet që përcakton më qartë rolin e qarqeve dhe funksionet që do të kryhen prej tyre dhe marrëdhëniet fiskale në mes të pushtetit qendror, vendor dhe atij rajonal

Afatgjatë (3-5 vjet)

- Të përfundojë riorganizimi administrativ territorial

DRAFT

- Të përfundojë ndarja e funksioneve të NJQV-ve duke u bazuar në njësitë e ristrukturuara administrative territoriale

DRAFT

4.0 STRUKTURAT ADMINISTRATIVE TERRITORIALE DHE FUNKSIONET PËR SHPENZIMET

Ky seksion shqyrton në detaje situatën në lidhje me organizimin dhe madhësinë e strukturave administrative territoriale dhe detyrave të caktuara të shpenzimeve të njësive të qeverisjes vendore. Ka çështje të rëndësishme që duhet të zgjidhen në lidhje me madhësinë e njësive të qeverisjes vendore dhe kapacitetin e tyre për të përmbushur funksionin e ofrimit të shërbimeve që janë caktuar për to.

Pjesët kryesore të seksionit

1. **Diferencat mes të dhënave të regjistrimit të popullsisë dhe gjendjes civile duhet të zgjidhen dhe të arrihet një marrëveshje për të dhënat e popullsisë për qëllime të ristrukturimit të njësive të qeverisjes vendore dhe për përdorim në formulën e transfertave.**
2. **Të krijojë një proces vullnetar dhe i detyrueshëm kohor për ristrukturimin e njësive të qeverisjes vendore në baza rajonale**
3. **Pas procesit të bashkimit, të përcaktohen funksionet në bazë të popullsisë dhe kapaciteteve të njësive të qeverisjes vendore për të ofruar shërbime në baza asimetrike**
4. **Të qartësohen rolet e niveleve të ndryshme qeveritare në lidhje me funksionet e përbashkëta dhe transferimin tek njësitë e qeverisjes vendore të gatshëm dhe të aftë për të marrë fragmente të këtyre funksioneve me transferimet e fondeve përkatëse nga niveli qendror në njësitë e qeverisjes vendore**
5. **Të qartësohet roli i qarqeve dhe përgjegjësitë e tyre me anë të një ligji për qarqet.**

4.1 Struktura Administrative Territoriale dhe Njësitë e Qeverisjes Vendore

Një nga rezultatet më të natyrshme të procesit të decentralizimit në Shqipëri ka qenë organizimi administrativ territorial i vendit për strukturat efektive të decentralizuara fiskale dhe administrative brenda shtetit unitar. Reforma administrative përshtatur nga Kushtetuta shqiptare (Pjesa XI, neni 108)., Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (8652/2000; kapitulli x) dhe hyrë në fuqi nga Ligji për Ndarjen Administrative - Territoriale të Njësive të Qeverisjes vendore në Shqipëri (8653 /

2000), çoi në riorganizimin e qeverisë dhe në krijimin e 374[2] njësive vendore të nivelit të parë dhe të 12 njësive vendor të nivelit të dytë të nivelit, të quajtur qarqe. Të parat janë klasifikuar në 65 bashki dhe 309 komuna, ndërsa të dytat, qarqet, grupojnë në territoret e tyre një numër të njësive të nivelit të parë (si bashki ashtu edhe komuna).

4.1.1 Shpërndarja e bashkive dhe komunave sipas popullsisë

Për arsye historike, Shqipëria ka trashëguar një strukturë territoriale-administrative të karakterizuar nga shumë njësi vendore tepër të vogla. Aktualisht në Shqipëri ka 46 komuna me një popullsi prej më pak se 2,000 banorë, dhe të tjera 107 NjQV (103 komuna dhe 4 bashki) me 2,000-5,000 banorë, që përbëjnë një total prej 41% e NJQV-ve me më pak se 5.000 banorë. Këto shifra janë edhe më të larta, sipas të dhënave të popullsisë nga INSTAT: ka 69 NJQV (68 komunat dhe 1 komunë) me popullsi më pak se 2,000 banorë, dhe 125 NjQV (110 komuna dhe 15 bashki) me 2,000-5,000 banorë, që përbëjnë një total prej 52% e NJQV-ve me më pak se 5.000 banorë.

Shpërndarja e bashkive dhe komunave nga numri i popullsisë jepen në tabelat e mëposhtme bazuar në dy burime kombëtare zyrtare. Ato tregojnë numrin tepër të lartë të komunave shumë të vogla në kuadër të numrit të përgjithshëm të NJQV-ve.

Tabela 4.1 Numri i baskive dhe Komunave sipas numrit të popullsisë

Numri i NJQV /Popullsia	Numri i popullsisë								
	< 2000	2000 > 5000	5000 > 10000	10000 > 15000	15000 > 30000	30000 > 100000	100000 > 200000	> 200000	Total
Bashki	0	4	17	18	10	11	3	2	65
Komuna	46	103	102	41	15	1	0	0	308
Gjithsej	46	107	119	59	25	12	3	2	373

Burimi: Regjistri i Gjendjes Civile 2011, llogaritjet e veta

Tabela 4.2 Numri i baskive dhe Komunave sipas numrit të popullsisë

Numri i NJQV /Popullsia	Numri i popullsisë 2009								
	< 2000	2000 > 5000	5000 > 10000	10000 > 15000	15000 > 30000	30000 > 100000	100000 > 200000	> 200000	Total
Bashki	1	15	21	6	12	8	1	1	65
Komuna	68	110	99	27	4	-	-	-	308
Gjithsej	69	125	120	33	16	8	1	1	373

Burimi: INSTAT 2009, llogaritjet e veta

Ka dy burime kryesore që mund t'i referohemi për të dhënat e popullsisë në rastin e Shqipërisë: (i) Instituti i Statistikave (INSTAT) dhe (ii) Zyra Kombëtare e Regjistrit Civil (RGJC). Të dhënat e INSTAT mbi popullsinë referohen në regjistrimin e vitit 2001, i cili jep informacion mbi popullsinë dhe banesat në Shqipëri. Për vitet në vijim (2001 - 2010), INSTAT përdor tendencat dhe parashikimet për të vlerësuar numrin e popullsisë. RGJC i raporton të dhëna nga Regjistri Kombëtar i Gjendjes Civile, e

2 Sot ka 373 njësi vendore të nivelit të parë të qeverisë, nga të cilat 373 komuna. Komuna e Barbullushit dhe Bushatit në Qarkun Shkodër u konsoliduan me kërkesën e tyre dhe kjo u reflektua në Ligjin e ndryshuar për ndarjen administrative-territoriale (9123/2003)

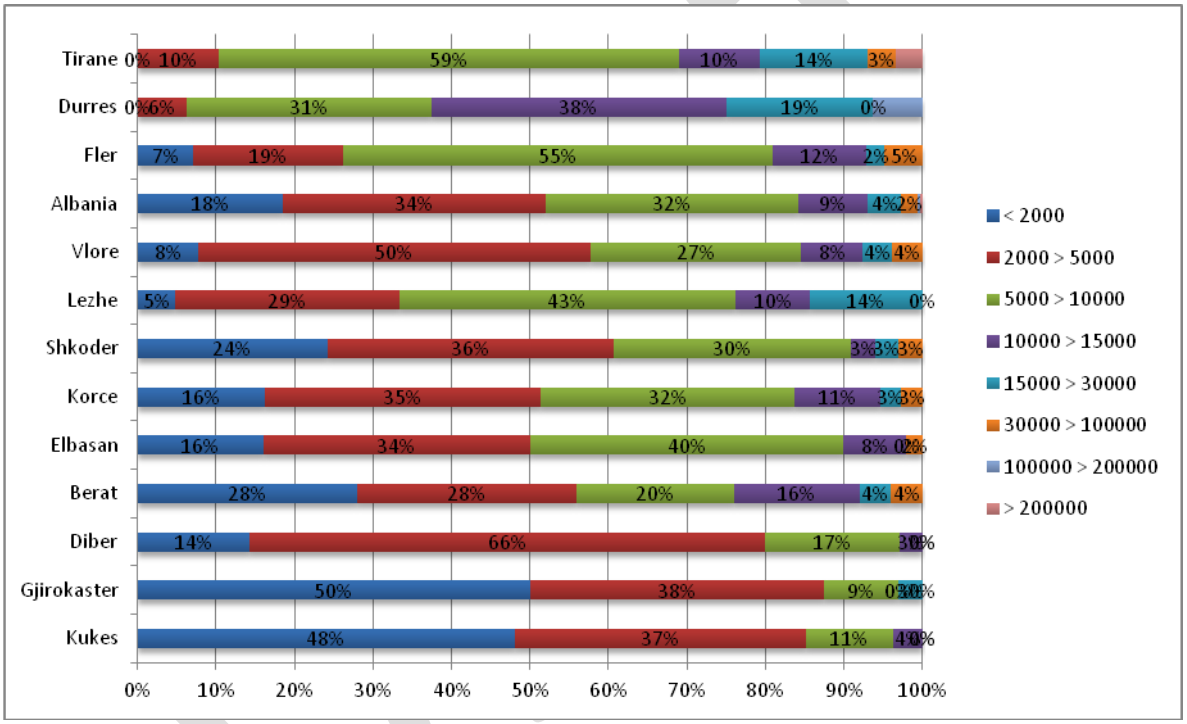
cila, nga ana tjetër “argumentohet" se ka shume dublikime dhe informacion të vjetëruar, për shkak të lëvizjes së padeklaruar të njerëzve nga një zonë në tjetrën.

Ndonëse mospërputhje në numrat e raportuar nga këto burime janë të larta, tendencat e përgjithshme mbetet pothuaj e njëjtë, si në aspektin e prirjeve të popullsisë totale, apo popullsinë, si për njësitë e qeverisjes vendore. Në këtë seksion, për qëllime të analizës, ne do t’i referohemi të dy këtyre burimeve për të dhënat e popullsisë.

4.1.2 Shpërndarja e NJQV-ve sipas numrit të popullsisë në qarqe dhe në rang vendi

Përqendrimi i komunave të vogla është edhe më i dukshëm në figurën më poshtë, e cila tregon përqindjen brenda numrit të popullsisë të grupuara sipas qarqeve dhe nivel vendi.

Figura 4.1 Numri i popullsisë në NJQV të grupuara sipas qarqeve dhe në rang vendi



Burimi: INSTAT 2009, llogaritjet e veta

Pjesa më e madhe e këtyre NJQV-ve gjenden në zonat malore të qarkut Kukës, Shkodër, Berat, Gjirokastër dhe Dibër (shih Figurën 4.2 Numri i popullsisë në NJQV të grupuara sipas qarqeve). Kjo lidhet me migrimin e popullsisë që ndodhi pas viteve ’90 në Shqipëri dhe që ka rezultuar në rënien e popullsisë, veçanërisht në pjesën verilindore dhe jugperëndimore. Nga ana tjetër, niveli i urbanizimit është rritur shumë shpejt pas viteve ’90 dhe raportet e para të censusit të vitit 2011 tregojnë për herë të parë një popullsi me dominim urban në Shqipëri (53,7% e popullsisë), të përqendruar kryesisht në zonat e ulëta perëndimore, (Tiranë, Durrës, Fier, Vlorë, Lezhë, etj.)

4.1.3 Të dhënat e Censusit 2011 dhe Regjistri Kombëtar Civil

Censusi i vitit 2011 në Shqipëri është i 11 në historinë e regjistrimeve shqiptare. Ai u zhvillua si në shumicën e vendeve evropiane sipas rekomandimeve të UNECE / Eurostat, në kuadër të Programit 2010 të Kombeve të Bashkuara për Popullsisë Botërore dhe Banesave. Edhe pse deri tani janë publikuar vetëm rezultatet preliminare, kanë filluar debatet e ashpra.

Zyra Kombëtare e Regjistrimit raporton në Regjistrin Kombëtar të Gjendjes Civile 4.282.930 banorë për vitin 2011, rezultatet paraprake të regjistrimit të popullsisë për 2011 raportojnë një popullsi totale prej 2.831.741, duke komentuar për rënien prej 7,7% nga të dhënat e regjistrimit të vitit 2001. Ka disa diskutime duke thënë se të dhënat nga zyra e regjistrimit janë të tepërta për shkak të dublimeve, që rezulton nga fakti se njerëzit nuk çregjistrohen kur ata lëvizin nga një njësi vendore në tjetrën, ose kur emigrojnë jashtë vendit. Gjithsesi rënie prej 7,7% e popullsisë nga viti 2001, raportuar nga Censusi 2011, ka ngritur shumë pyetje mbi saktësinë dhe besueshmërinë e Censusit 2011.

Pas Ligjit për Sistemin Buxhetor (9936/2008), Ministria e Financave (MF) duhet t'i referohet të dhënave zyrtare për vlerësimet dhe parashikimet makroekonomike, transfertave ndërqeveritare, etj. Si zyra e regjistrit kombëtar dhe të dhënat e INSTAT janë konsideruar burime zyrtare për të dhënat e popullsisë, dhe, në fakt, MF duket se i referohet të dy burimeve për qëllime të ndryshme. Pra, kuadri makroekonomik dhe fiskal është i përgatitur në bazë të të dhënave të popullsisë të raportuara nga INSTAT (shih kornizën makroekonomike dhe fiskale, MF), ndërsa transfertat e pakushtëzuar për njësitë e qeverisjes vendore llogariten tek në të dhënat e popullsisë së regjistrit civil. Nga ana tjetër, janë vërejtur edhe mospërputhje në të dhënat e popullsisë përdorura nga MF për llogaritjen e granteve të pakushtëzuara dhe të dhënat e popullsisë së regjistrit civil (shih Tabela 4.3 Krahasimi i të dhënave të popullsisë të përdorura nga MF, zyra e regjistrit kombëtar dhe rezultatet paraprake të regjistrimit 2011)

Tabela 4.3 Krahasimi i të dhënave të popullsisë përdorur nga MF[3], zyra e regjistrit kombëtar dhe rezultatet paraprake të Censusit 2011[4]

Qarku	NJQV	B/K	MF 2011	RGJC 2011	diferenca MF-RGJC	Censusi 2011	Diferenca MF-Censusi
Tiranë	Tiranë	B	618.288	620.540	-2.252	421.286	197.002
Durrës	Durrës	B	201.947	202.913	-966	115.550	86.397
Vlorë	Vlorë	B	135.278	135.325	-47	79.948	55.330
Elbasan	Elbasan	B	123.884	123.998	-114	79.810	44.074
Shkodër	Shkodër	B	113.719	113.185	534	74.876	38.843
Korçë	Korçë	B	87.199	86.923	276	51.683	35.516
Fier	Fier	B	84.794	85.555	-761	57.198	27.596
Tiranë	Kamzë	B	79.404	80.471	-1.067	67.301	12.103
Berat	Berat	B	62.850	63.087	-237	36.467	26.383
Fier	Lushnjë	B	53.403	53.417	-14	31.424	21.979
Vlorë	Sarandë	B	40.368	40.450	-82	17.587	22.781
Tiranë	Kavajë	B	39.304	39.280	24	20.312	18.992
Korçë	Pogradec	B	38.958	38.687	271	20.912	18.046
Gjirokastër	Gjirokastër	B	33.975	33.646	329	19.570	14.405

3 MF i referohet zyrës së regjistrit kombëtar për të dhënat që përdoren për llogaritjen e transfertave të granteve të pakushtëzuara të NJQV-ve.

4 Rezultatet paraprake të Census 2011 për NJQV me mbi 10'000 banorë, http://census.al/ (07.06.2012)

DRAFT

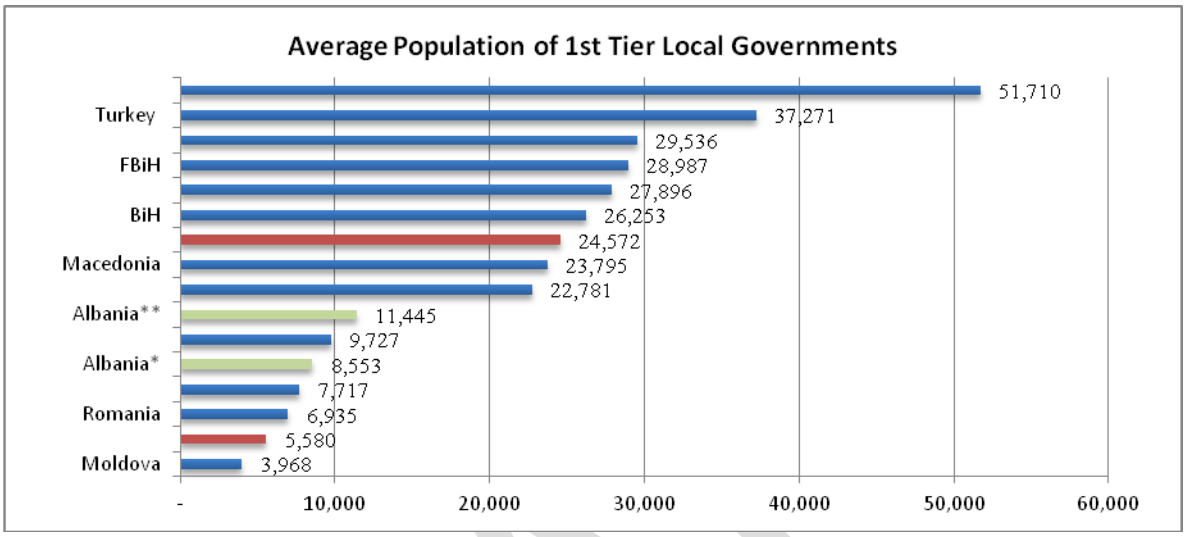
Qarku	NJQV	B/K	MF 2011	RGJC 2011	diferenca MF-RGJC	Censusi 2011	Diferenca MF-
Fier	Patos	B	31.706	31.406	300	15.765	15.941
Berat	Kuçovë	B	30.105	30.059	46	12.602	17.503
Lezhë	Laç	B	29.596	29.342	254	17.588	12.008
Lezhë	Lezhë	B	27.415	27.863	-448	15.644	11.771
Durrës	Sukth	B	25.344	25.684	-340	16.516	8.828
Durrës	Fushë-Krujë	B	24.566	24.788	-222	18.024	6.542
Kukës	Kukës	B	22.547	21.729	818	16.765	5.782
Lezhë	Mamurras	B	22.168	22.569	-401	15.884	6.284
Dibër	Peshkopi	B	18.660	18.663	-3	13.227	5.433
Tiranë	Vorë	B	18.393	18.789	-396	12.135	6.258
Dibër	Burrel	B	16.926	16.841	85	10.895	6.031
Durrës	Krujë	B	16.149	16.201	-52	11.642	4.507
Tiranë	Paskuqan	K	39.511	39.359	152	37.313	2.198
Durrës	Rashbull	K	27.615	27.918	-303	23.997	3.618
Tiranë	Kashar	K	21.311	21.793	-482	45.742	-24.431
Durrës	Xhafzotaj	K	17.297	17.554	-257	11.789	5.508
Korçë	Pojan	K	17.166	17.066	100	10.720	6.446
Korçë	Buçimas	K	17.017	17.294	-277	15.701	1.316
Lezhë	Shënkoll	K	15.302	15.340	-38	12.289	3.013
Durrës	Katund i Ri	K	15.256	15.322	-66	10.209	5.047
Durrës	Kodër Thumanë	K	15.199	15.351	-152	12.254	2.945
Dibër	Maqellarë	K	13.271	13.346	-75	10.577	2.694
Elbasan	Bradashesh	K	12.428	12.462	-34	10.548	1.880
Tiranë	Dajt	K	11.862	12.381	-519	20.935	-9.073
Tiranë	Farkë	K	11.476	11.770	-294	22.713	-11.237
Total			**2.231.657**	**2.238.367**	**-6.710**	**1.515.398**	**716.259**

DRAFT

4.1.4 Krahasimi i madhësisë së NJQV-ve shqiptare me ato të Bashkimit Evropian

Madhësia mesatare e njësive të qeverisjes vendore është 11,445 banorë dhe është e krahasueshme me mesataren e 27 vendeve të Bashkimit Evropian dhe vendeve të tjera të rajonit si Kroacia, Sllovenia, etj. (shih Figurën 4.2, popullsia mesatare e nivel të parë të qeverisjes vendore). Megjithatë, ka 153 NjQV (41%), të cilat llogariten rreth 9,6% të popullsisë, prej më pak se 5.000 banorë.

Figura 4.2 Popullsia mesatare e nivel të parë të qeverisjes vendore



Burimi: NALAS, INSTAT, NCR, llogaritjet e veta (2009 data)

4.1.5 Vlerësimi i Strukturës Administrative Territoriale

Struktura ekzistuese administrative territoriale e Shqipërisë ngre shqetësime serioze në aspektin e efikasitetit dhe të ofrimit të shërbimeve. Fragmentimi i lartë i vendit (në 373 njësi të qeverisjes vendore), tregon se rreth 10% e popullsisë jeton në NJQV-ve të vogla me komunitete me më pak se 5,000 banorë, ku niveli i shërbimeve të ofruara për qytetarët për shkak të mungesës së efikasitetit ekonomik është shumë i varfër. Nga ana tjetër, vetëm një numër i vogël i bashkive dhe komunave, kryesisht në ultësirën perëndimore të vendit, që kanë një dendësi të lartë të popullsisë, siguron një efikasitet më të mirë të ofrimit të shërbimeve.

Edhe poli i paqartë i qarqeve nuk e favorizon këtë situatë. Delegimi vullnetar i funksioneve dhe detyrave në rastin e NJQV-ve të vogla që nuk mund të përballojë cilësi të mirë të shërbimeve nuk po ndodh. As shkrirja vullnetare, as bashkëpunim ndër-komunal për garantimin e ekonomive të shkallës në ofrimin e disa shërbimeve të qeverisjes lokale nuk kanë ndodhur.

Në këtë kontekst, qeveria duhet të luajë një rol të rëndësishëm / aktive për të siguruar stimuj që mund të funksionojnë për bashkëpunim ndër-vendor, në mënyrë që qytetarët të mund të shohin rezultatet e shërbimeve të përmirësuara për shkak të ofrimit efikas; ose për marrjen e përgjegjësive (dhe burimet përkatëse) nga njësitë e qeverisjes vendore të vogla që nuk mund të garantojnë ofrimin efikas të shërbimeve dhe nuk angazhohen në procesin e bashkimit apo bashkëpunim me njësitë e tjera të qeverisjes vendore.

4.2 Funksionet për Shpenzimet në Nivel Bashkie/Komune

Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (8652/2000, Kreu IV) i përcakton gjerësisht përgjegjësitë për qeverisjen vendore. Ajo shoqëron përgjegjësitë me konceptin teorik të

fushave të përfitimit duke u mbështetur në parimin e subsidiaritetit të miratuar nga Karta Evropiane për Vetëqeverisjen vendore[5] (qeverive vendore u jepen përgjegjësi për shërbimet që përfitojnë juridiksionin lokale, në mënyrë që autoritetet të japin llogari para qytetarëve të tyre – Kreu II, neni 4.2). Edhe pse ligji organik për pushtetin vendor ka krijuar një bazë të shëndoshë për caktimin e përgjegjësive të shpenzimeve, nisma për të përcaktuar edhe më mirë përgjegjësitë dhe kompetencat është lënë kryesisht tek vendimet e ministrive të linjës, dhe në shumë raste kjo qasje ka sjellë detyra paqarta[6] për qeveritë vendore.

Figura 4.6 Kuadri i përgjithshëm i ndarjes së funksioneve në Shqipëri[7]

Ligji organik cakton vetëm përgjegjësi të përgjithshme për njësitë vendore sipas tre kategorive të funksioneve: funksione ekskluzive, të përbashkëta dhe të deleguara.

- *Funksionet ekskluzive*: funksionet e dhëna me ligj njësisë së qeverisjes vendore, për realizimin e të cilave është përgjegjëse dhe ka autoritetin për të marrë vendime dhe për të përdorur mjete për realizimin e tyre, brenda normave, kritereve dhe standardeve të pranuara përgjithësisht me ligj. Qeveritë lokale do të ushtrojë autoritet të plotë administrativ, shërbimi, investimi dhe rregullatore mbi këto funksione (8652/2000, art. 2). Shërbimet publike që lidhen me infrastrukturën dhe ndërmarrjet publike formojnë thelbin e funksioneve ekskluzive të qeverive vendore në Shqipëri, duke përfshirë furnizimin me ujë, kanalizimet, sistemet e kullimit;, ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve vendore; ndriçimin publik; transportin publik; Varrezat dhe shërbimet funerale; dekorin e qytetit/fshatit; parqet dhe hapësirat publike, menaxhimin e mbeturinave, etj. Edhe disa fusha të funksioneve sociale, kulturore dhe argëtuese së bashku me disa detyra për zhvillimin ekonomik vendor dhe sigurinë civile janë funksione ekskluzive që i caktohen me ligj qeverive vendore.

  Edhe pse pjesa më e madhe e infrastrukturave vendore dhe ndërmarrjeve të shërbimeve publike janë decentralizuar, transferimi i pronave shtetërore përkatëse nuk është përfunduar ende[8], duke krijuar vështirësi për NJQV-të në përmbushjen e funksioneve dhe përgjegjësive të tyre[9].

  Ligji Organik, i cili përcakton funksionet ekskluzive për qeveritë vendore, u pasua nga një sërë strategjish të tjera sektoriale dhe ligjesh specifike që ofrojnë politikën e përgjithshme të Qeverisë në sektorët përkatës dhe përcaktojnë kuadrin ligjor specifik brenda të cilit realizohen funksionet dhe detyrat nga qeveria vendore.

  Në rastin e **furnizimit me ujë dhe kanalizimeve**, një sërë ligjesh, aktesh nënligjore dhe rregullore janë hartuar dhe miratuar me qëllim përmirësimin e punës së këtij sektori dhe për të siguruar bazën e nevojshme ligjore rregullatore që përcakton përgjegjësitë dhe detyrat[10]. Procesi

5 Shih Kartën Evropiane të Qeverisjes Vendore, Këshilli i Evropës, Strasburg, 15 tetor 1985

6 Rasti i planifikimit urban, mbrojtjes mjedisore, arsimit dhe shëndetësisë, asistencës sociale, etj.

7 Toto, R., 2009, Decentralizimi dhe Analiza e funksioneve të qeverisë: kombëtare, rajonale dhe vendore - Projekt Raport

8 Transferimi i pronave shtetërore ka filluar në vitin 2001, në përputhje me Ligjin për transferimin e pasurive të patundshme nga qeveria qendrore tek njësitë e qeverisjes vendore (8744/2001, nenet 2, 3 dhe 4) ndryshuar me Ligjin për Pronat e Paluajtshme të Shtetit (9558 / 2006) dhe është ende në vazhdim e sipër. Edhe pse ka 363 Vendime të Këshillit të Ministrave (VKM) për miratimin e listës së inventarit të aseteve vendore; 220 VKM për miratimin e listave paraprake për transferimin e aseteve vendore për NJQV dhe 120 VKM për miratimin e listës përfundimtare të pronave për NJQV, procesi i transferimit të aseteve vendore është raportuar me vonesa të shumta dhe vështirësi. (Strategjia ndër-sektoriale e Pronave 2012-2020, Ministria e Drejtësisë, Qershor 2012).

9 Caktimi i funksioneve dhe transferimi i pronave janë parë si procese të ndara në mënyrë që ata të mos ndikojnë tek njëri-tjetri. Transferimi i aseteve ishte krejtësisht në bllok dhe jo i ndarë sipas funksionit të caktuar. Ende qeveritë vendore mbështeten në potencialin e aseteve vendore për qëllime të zhvillimit ekonomik dhe të financimit - të tilla si partneritete publike-private, etj.

10 Normë bazë për trajtimin e ligjit në fuqi në lidhje me kompanitë publike shtetërore është neni 213 i Ligjit për Tregtarët dhe Shoqëritë Tregtare (9901/2008). Forma korporative e kompanive të ujësjellësit në Shqipëri referohet si "shoqëri anonime" dhe rregullohen me ligjin e mësipërm. Sipas projekt statutit të ndërmarrjeve të ujësjellësit , miratuar me VKM 678/2007, aktiviteti ligjor i kompani aksionere të furnizimit me ujë dhe kanalizimeve është përcaktuar që të sigurojë dhe të shesë shërbimin e

DRAFT

i regjistrimit të pronave në pronësi të ndërmarrjeve të ujë-sjellësit përkundër aksioneve të kompanisë, në pronësi të NJQV-ve është ende në vazhdim në rastet kur ujësjellësi është transferuar tek qeveritë vendore[11].

Në rastin e **rrugëve vendore, ndriçimit publik, parqeve dhe shesheve publike**, njësitë e qeverisjes vendore kanë përgjegjësinë për të ndërtuar dhe mirëmbajtur infrastrukturën që ndodhet brenda kufijve të tyre administrativë. Këto objekte, si prona publike, janë ende në procesin e transferimit tek njësitë e qeverisjes vendore. Kështu, edhe pse NJQV kanë kompetenca për shërbimet, një pjesë e mirë e tyre nuk e kanë fituar pronësinë. Çështja kryesore për këtë detyrë janë fondet e investimeve. NJQV nuk kanë të ardhura të mjaftueshme për të mbuluar investimet e veta, dhe ka një debat të fortë në lidhje me fondet publike në dispozicion për investime kapitale në nivel të qeverisjes vendore. Skemat ekzistuese të granteve konkurruese rezultojnë në defragmentim joefikas të investimeve.[12]

Mbledhja e **mbetjeve të ngurta** është një detyrë ekskluzive transferuar tërësisht qeverisjes vendore. Pjesë e shërbimit mbulohet nga tarifa grumbullimit të mbetjeve të ngurta, të cilat nuk mbulojnë koston e plotë. Duke pasur parasysh se nuk ka standarde shërbimi, cilësia e shërbimit ndryshon nga një NJQV tek tjera dhe në disa komuna nuk ofrohet fare. Trajtimi i mbetjeve të ngurta mbetet një çështje dhe shqetësim madhor. Bashkitë, duke qenë zona urbane, nuk kanë tokë për të akomoduar landfille.[13] Ka një mirëkuptim të përgjithshëm që landfillet duhet të ndërtohen dhe përdoren sipas një marrëveshjeje bashkëpunimi ndër-vendor dhe të shërbejë për disa njësi të qeverisjes vendore që formojnë ekonomitë e shkallës. Megjithatë, NJQV nuk kanë fonde për të mbështetur ndërtimin e landfilleve rajonale. Në të gjithë vendin, ka dy raste të ndërtimit të landfillit rajonal me mbështetjen e donatorëve. (Toto, 2009)

Transporti publik është funksion tjetër ekskluzive transferuar pushtetit lokal dhe mjaft i diskutuar në drejtim të performancës dhe efikasitetit. NJQV janë përgjegjëse për hartimin e politikave të transportit, planet e menaxhimit të trafikut, regjistrimit të automjeteve private, licencimit të automjeteve të transportit publik për sistemet e transportit brenda rajonit, dhe janë ato që përballen me mangësitë e këtij sektori.

- *Funksionet e përbashkëta*: janë funksione për të cilat njësia e qeverisjes vendore ka pjesën e saj të përgjegjësisë, dallohen nga pjesa e përgjegjësisë së dhënë pushtetit qendror, si dhe funksionet shoqërohen përpjesëtimisht me kompetenca, të cilat ushtrohen në mënyrë të pavarur (8652/2000, Neni 2.). Ligji organik për pushtetin vendor përcakton gjerësisht arsimin para-shkollor dhe para-universitar; shërbimin parësor shëndetësor dhe mbrojtjen e shëndetit publik, ndihmën sociale dhe zbutjen e varfërisë; rendin publik dhe mbrojtjen civile dhe mbrojtjen e mjedisit, si funksionet kryesore të përbashkëta mes pushtetit qendror dhe atij vendor, por pa caktimin e kompetencave të qarta për nivelin e qeverisjes vendore.

Lidhur me **arsimin dhe kujdesin shëndetësor**, qeverisjes vendore i janë dhënë përgjegjësi të plota për funksionimin dhe mirëmbajtjen e objekteve (kopshti, ndërtesat shkollore, klinika, etj.), por pa vendimmarrje për personelit apo investimet. [14] Kjo ka sjellë si rezultat probleme në

---

furnizimit me ujë të pijshëm dhe kanalizimet, prodhimin dhe / ose blerjen e ujit për të plotësuar kërkesat e konsumatorëve dhe mirëmbajtjen e shërbimit të furnizimit me ujë dhe kanalizimeve. Këshilli Mbikëqyrës përfaqëson një organ qeverisës i këtyre ndërmarrjeve në bazë të statutit. Sipas Ligjit mbi Kuadrin Rregullator në Sektorin e Ujit dhe Kanalizimeve (8102/1996) ndryshuar me Ligjin 9352/2005 dhe Ligji 9915/2008, Enti Rregullator i Ujit (ERRU) është organ i pavarur që ka të drejtën ekskluzive për të vendosur tarifat dhe licencojë operatorët në sektorin e ujit.

11 Transferimi i shërbimit të furnizimit me ujë dhe kanalizimeve është bërë si transferim i pronave dhe jo si transferim i funksioneve si një transferim ekskluziv ku autoriteti administrativ, mirëmbajtja, investimet dhe ai rregullator nuk janë rregulluara me ligj ashtu siç duhet të jetë.

12 Shih Co-PLAN, Transfertat Ndërqeveritare në Shqipëri: Si burojnë të ardhurat vendore nga burimet kombëtare? LGI/OSI 2010

13 Deri tani, djegia e mbetjeve nuk konsiderohet si opsion i mundshëm në Shqipëri.

14 Investimet kapitale për këto funksione bëhen kryesisht me anë të transfertave të kushtëzuara që vijnë nga ministritë e linjës.

DRAFT

garantimin e cilësisë së mirë të infrastrukturës fizike në vend, sidomos në aspektin e mirëmbajtjes.

Mbrojtja sociale dhe zbutja e varfërisë - të përcaktuara nga Ligji organik si funksione të përbashkëta, janë zbatuar në praktikë si funksione të deleguara, për të cilat qeveritë vendore po veprojnë si "agjentë" (agjenci të decentralizuara). Brenda kuadrit ligjor ekzistues të sektorit, qeveritë vendore hartojnë e miratojnë listën e përfituesve dhe bëjnë pagesat e përcaktuara nga qeveria qendrore.

Mbrojtja e mjedisit është funksioni tjetër që ndahet midis pushtetit qendror dhe atij vendor. Edhe Ligji i ri mbi Mbrojtjen e Mjedisit (10431/2011) nuk sjell qartësi në rolin e NJQV-ve për menaxhimin e mjedisit. Agjencitë Rajonale të Mjedisit që veprojnë në nivel qarku dhe nën autoritetin e Ministrisë së Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave (MMPAU), mbikëqyr respektimin e ligjit, miraton procedurat për Vlerësimin e Ndikimit në Mjedis, mat ndotjen e ajrit dhe mbledh të dhëna nga institucionet e tjera qendrore për cilësinë e mjedisit.

Funksionet e deleguara: "Funksionet dhe kompetencat e deleguara janë të detyrueshme dhe jo të detyrueshme" dhe autorizohen nga qeveria qendrore... Institucionet qendrore, kur lejohet me ligj, autorizojnë komunën, bashkinë ose qarkun të kryejnë funksione të caktuara të institucioneve qendrore, duke përcaktuar procedurat e kryerjes dhe të kontrollit për zbatimin e tyre ... Në çdo rast institucionet qendrore u garantojnë njësive të qeverisjes vendore mbështetjen e nevojshme financiare për ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të deleguara." (8652/2000, neni 12.) Ligji organik për pushtetin vendor përcakton mbrojtjen sociale dhe zbutjen e varfërisë si funksione të përbashkëta mes niveleve të qeverisjes, por mënyra se si përcaktohet deri më tani, de facto paraqet më shumë karakteristika të një funksion i deleguar.

Këshillat rajonale konsiderohen edhe si njësitë të qeverisjes vendore të nivelit të dytë. Si të tilla ato janë organizuar si organe koordinuese me shumë pak përgjegjësi ekskluzive për përgatitjen e politikave rajonale dhe zbatimin e tyre në harmoni me politikat kombëtare[15]. Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (8652/2000) u jep edhe këshillat rajonalë të drejtën për të kryer ndonjë funksion tjetër që delegohet në mënyrë vullnetare nga komuna ose bashkia, në rast se këto të fundit nuk kanë kapacitetet për të ofruar atë funksion. Nga ana tjetër, këshillat rajonale nuk kanë asnjë fuqi fiskale, edhe në rastet e funksioneve të deleguara vullnetare nga njësitë e qeverisjes vendore, ato nuk mund të rrisin të ardhurat ose të vendosin taksa. Këshillat rajonale mbeten shumë të varura nga delegimi vullnetar i detyrave (e cila nuk ka ndodhur deri tani) dhe vazhdojnë të jetojnë me transfertat nga qeveria qendrore dhe NJQV në juridiksionin e tyre. Shumë NJQV vuajnë nga fragmentimi tepër i lartë i shërbimeve, mungesa e ekonomive të shkallës, mungesa e efikasitetit dhe e kapaciteteve njerëzore për t'iu përgjigjur nevojave të qytetarëve.

15 Fokusuar kryesisht në rrugët ndërqytetëse dhe rurale, strategjitë rajonale dhe planifikimin urban, shërbimet e transportit rajonal dhe mbrojtjen e mjedisit

Tabela 4.4 Funksionet e NJQV-ve në Shqipëri

FUNKSIONE EKSKLUZIVE				FUNKSIONE TË PËRBASHKËTA
Infrastruktura dhe shërbimet publike	**Funksione sociale, kulturore dhe argëtuese**	**Zhvillimi ekonomik vendor**	**Siguria civile**	
• Furnizimi me ujë; ujërat e zeza dhe sistemi i kanalizimeve e kullimeve • Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e rrugëve vendore • Ndriçimi publik; • Transporti publik; • Varrezat dhe shërbimi funeral; • Dekori i qytetit/fshatit; Parqet dhe hapësirat publike; • Menaxhimi i mbetjeve; • Planifikimi urban, menaxhimi i tokës dhe strehimi	• Ruajtja dhe promovimi i vlerave vendore kulturore dhe historike, organizimi i veprimtarive dhe administrimi i institucioneve përkatëse; • Organizimi i veprimtarive argëtuese dhe administrimi i institucioneve përkatëse • Shërbimet sociale, përfshirë jetimoret, kujdesin ditor, azilet e të moshuarve, etj.	• Përgatitja e programeve për zhvillimin ekonomik vendor; • Përcaktimi, rregullimi dhe funksionimi i tregjeve publike dhe rrjeteve të tregtisë; • Zhvillimi i biznesit të vogël; • Shërbime në mbështetje të zhvillimit ekonomik vendor, si informimi, strukturat dhe infrastruktura e nevojshme; • Shërbimi veterinar; • Mbrojtja dhe zhvillimi i pyjeve e kullotave vendore, burimeve natyre me karakter vendor	• Mbrojtja e rendit publik për të parandaluar shkeljet administrative dhe për të detyruar zbatimin e akteve vendore; • Siguria civile	• Arsimi parashkollor dhe parauniversitar; • Shërbimi parësor shëndetësor dhe mbrojtja e shëndetit publik; • Asistenca sociale dhe zbutja e varfërisë dhe sigurimi i funksioneve të institucioneve përkatëse; • Rendi publik dhe mbrojtja civile; • Mbrojtja e mjedisit; • Funksione të tjera të përbashkëta

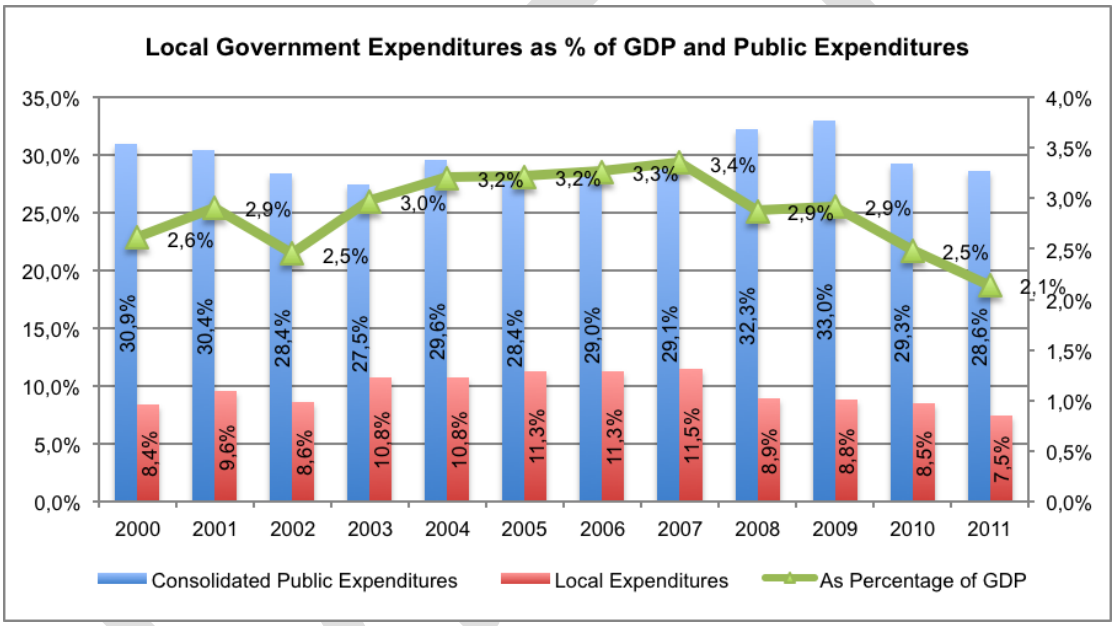
DRAFT

4.3 Nivelet e Shpenzimeve

Pjesa në vijim sjell një vështrim të modeleve të identifikuara për shpenzimet e qeverisjes vendore gjatë 15 viteve të fundit dhe analizimin e tendencave kryesore të identifikuara.

Tabela 4.3 më poshtë tregon shpenzimet e qeverisjes vendore në Shqipëri, si përqindje e PBB dhe shpenzimeve totale publike të konsoliduara midis viteve 2000 dhe 2011. Siç mund të vërehet nga tabela, shpenzimet e qeverisjes vendore janë rritur ndjeshëm edhe si përqindje e PBB-së dhe e shpenzimeve publike midis viteve 2000 dhe 2007, kur arriti në 3,4% të PBB-së, ra disi gjatë vitit 2008 dhe 2009 në 2,9 % të PBB-së dhe më pas ra në mënyrë dramatike gjatë vitit 2010 dhe 2011 në nivelet e 2,1%. Kjo pjesë e shpenzimeve lokale në krahasim si me PBB - 2,1% ashtu edhe me shpenzimet publike - 7,5% është mjaft më e ulët edhe se nivelet e shpenzimeve lokale të raportuara në vitin 2000 që konsiderohet si moment historik për fillimin e reformës së decentralizimit fiskal.

Figura 4.3 Shpenzimet ekskluzive të NJQV-ve krahasuar me PBB dhe shpenzimet e konsoliduara publike

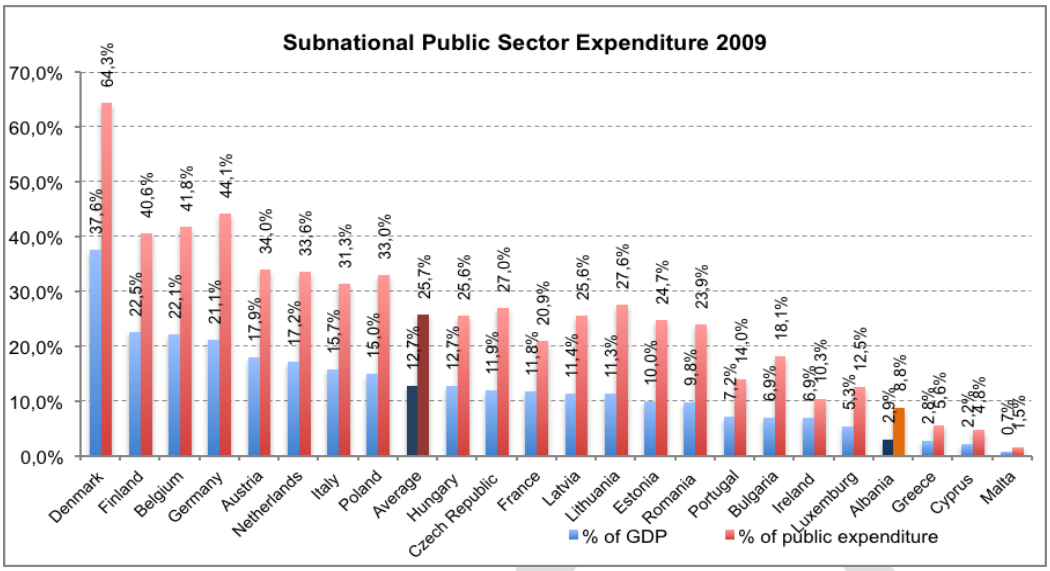


Burimi: MF, të dhënat për 2000 – 2011, llogaritjet e veta

Ajo që është interesante për t'u vënë re nga figura 4.5 është se të dy shpenzimet e përgjithshme publike dhe shpenzimet vendore janë rritur në terma nominalë gjatë vitit 2008 dhe 2009, por ndërkohë që shpenzimet e përgjithshme publike arrijnë në nivelet më të larta të 33% të PBB-së, për shkak të investimeve të mëdha ndërmarra nga qeveria shqiptare në infrastrukturën rrugore, shpenzimet e qeverisjes vendore ka rënë në nivelet e 2,9% në krahasim me 3,4% të PBB-së. Gjatë vitit 2010 dhe 2011, edhe pse rritja e PBB-së në total me gati 15%, shpenzimet publike pësuan rënie në nivelet e 28.6% të PBB-së, ndërsa shpenzimet vendore ranë në nivelin më të ulët të raportuar ndonjëherë, në 2,1% të PBB-së dhe 7,5% e shpenzimeve të përgjithshme publike.

Edhe pse situata për shpenzimet vendore në Shqipëri paraqitet më dramatike, madje edhe në vitet më të mira të shpenzimeve të qeverisjes vendore, niveli mbetet mjaft i ulët në krahasim me vendet e Bashkimit Evropian, ku nivelet e shpenzimeve publike nën kombëtare llogariten mesatarisht për 12,7% të PBB-së dhe 25,7% e shpenzimeve publike. (shih Figurën 4.4, Shpenzimet nën-kombëtare të sektorit publik 2009)

Figura 4.4 Shpenzimet nën-kombëtare të sektorit publik 2009 (Shqipëria krahasuar me 16 vendet e BE-së)[16]



Burimi: Dexia 2011, llogaritjet e veta

[16] Dexia, Financa publike nën-kombëtare në Bashkimin Evropian, korrik 2011

DRAFT

Tabela 4.5 Shpenzimet e qeverisë vendore 2000 – 2011[17]

Përshkrimi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008[18]	2009	2010	2011
PBB	551.282	611.622	677.272	739.048	751.024	817.374	893.006	980.103	1.089.300	1.151.000	1.238.100	1.314.700
Shpenz. Konsoliduara Publike	170.620	186.049	192.517	203.000	222.439	232.339	258.816	285.674	351.492	379.863	362.752	376.189
Si % e PBB-së	***30,9%***	***30,4%***	***28,4%***	***27,5%***	***29,6%***	***28,4%***	***29,0%***	***29,1%***	***32,3%***	***33,0%***	***29,3%***	***28,6%***
Shpenzimet vendore	14.391	17.785	16.613	21.948	24.050	26.272	29.121	32.852	31.325	33.582	30.764	28.119
Si % e PBB-së	***2,6%***	***2,9%***	***2,5%***	***3,0%***	***3,2%***	***3,2%***	***3,3%***	***3,4%***	***2,9%***	***2,9%***	***2,5%***	***2,1%***
Si % e Shpenz. konsold. publike	***8,4%***	***9,6%***	***8,6%***	***10,8%***	***10,8%***	***11,3%***	***11,3%***	***11,5%***	***8,9%***	***8,8%***	***8,5%***	***7,5%***

Burimi: MF, të dhënat 2000 – 2011, llogaritjet e veta

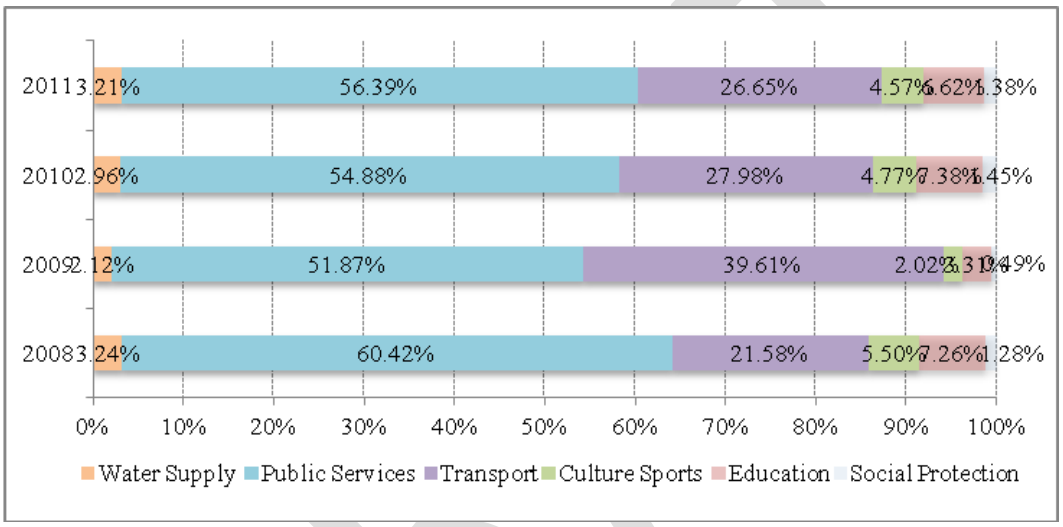
[17] Duke filluar nga viti 2008, të dhënat mbi shpenzimet e qeverisjes vendore të publikuara nga Ministria e Financave nuk janë të qarta kur raportohen shpenzimet të bëra nëpërmjet granteve të kushtëzuara dhe granteve konkurruese për pushtetin vendor. Për këtë arsye, ne theksojmë se shifrat e paraqitura si shpenzime të qeverisjes vendore për pushtetin vendor për 2008-2011, ndryshe nga vitet e mëparshme, nuk mund të përfshijnë të gjitha të dhënat për shpenzimet të bëra nëpërmjet granteve të kushtëzuara dhe granteve konkurruese (ose Fondi i Zhvillimit Rajonal). Ministria e Financave përmend se për shkak të sistemit të ri të rikrijuar të thesarit dhe të shpenzimeve të raportuara sipas programit, të dhënat për shpenzimet e bëra në nivel vendor përmes granteve të kushtëzuara dhe grantet konkurruese (Fondi i Zhvillimit Rajonal) --- përveç investimeve në infrastrukturë --- janë raportuar si shpenzime të ministrive të linjës

DRAFT

4.4 Niveli i Shpenzimeve sipas Funksionit

Pjesa e buxhetit e qeverisjes vendore (buxheti nga granti i kushtëzuara dhe i "veti") në totalin e shpenzimeve publike mes 2008 dhe 2011 është luhatur nga 12,8% në 14,3% në vitin 2009, 13,6% në vitin 2010 dhe përsëri 12, 5% në vitin 2011. Edhe pse shumë funksione dhe kompetenca të shpenzimeve janë transferuar në nivel vendor, burimet financiare për mbështetjen e tyre mbetet ende e kufizuar. Funksionet e përbashkëta si arsimi, shëndetësia dhe mbrojtja sociale janë pothuajse tërësisht të mbuluara përmes shpenzimeve publike dhe kontributet e qeverisjes vendore për të gjithë ato së bashku llogaritet për rreth 6,4% të buxhetit të saj (me diskrecion). Mesatarisht, qeveritë vendore kanë ekzekutuar më shumë se gjysmën e buxhetit të tyre (me diskrecion) në shërbimet e përgjithshme publike (administrata publike) dhe rreth 30% e shpenzimeve për infrastrukturën rrugore dhe shërbimet e transportit. (shih Figura 4.5. Struktura funksionale e pushtetit vendor)

Figura 4.5 Struktura funksionale e pushtetit vendor (2008 – 2011)



Burimi: MF, të dhënat 2008 – 2011, llogaritjet e veta

Asistenca sociale: paraqitur si kategoria e vetme më e madhe e shpenzimeve të qeverisë vendore. Ajo përbën rreth 30% plus të totalit të shpenzimeve vendore. Për nga tiparet me të cilat paraqitet ky funksion në grupin e detyrave të pushtetit vendor, mund të konsiderohet më shumë si një funksion i deleguar tek qeverinë vendore sesa një funksion i përbashkët. Ajo financohet tërësisht me anë të granteve nga qeveria qendrore dhe ekzekutohet në bazë të udhëzimeve të nxjerra nga Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta (MPÇSSHB).

Arsimi: edhe arsimi fillor edhe ai i mesëm janë funksion i ndarë mes pushtetit qendror dhe atij vendor. Qeveria qendrore është përgjegjëse për menaxhimin e procesit arsimor (hartimin e kurrikulave, emërimin e personelit, vendimet për investimet dhe financimin e tyre, etj.), ndërsa qeveria vendore është përgjegjëse për funksionimin dhe mirëmbajtjen e mjediseve përkatëse. Pagat e mësuesve, të cilat deri në vitin 2007, janë paguar nga qeveritë vendore (përmes granteve të kushtëzuara) tani po paguhen drejtpërdrejtë nga Ministria e Arsimit. Shpenzimet operative dhe të mirëmbajtjes nga qeverisja vendore për arsimin llogaritet të jetë mesatarisht 6,2% i shpenzimeve të veta të pushtetit vendor.

Shërbime të tjera sociale: organizimi dhe menaxhimi i sportit; institucioni dhe administrimi i institucioneve si qendra ditore, azilet e pleqve dhe jetimoret, llogariten rreth 5% të shpenzimeve të veta të pushtetit vendor.

Rrugët vendore, ndriçimi publik, parqet dhe sheshe publike: Njësitë e qeverisjes vendore kanë të drejtën të shpenzojnë për ndërtimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës që ndodhet brenda kufijve të

tyre administrativë. Kostot e këtyre funksioneve janë financuar kryesisht nëpërmjet shpenzimeve të vetë pushtetit vendor, dhe në disa raste përmes granteve të kushtëzuara të marra në skemën e granteve konkurruese (Fondi i Zhvillimit Rajonal, që nga viti 2010). Ky grup i funksioneve ekskluzive konsumon rreth 30% të buxhetit të vetë të pushtetit vendor.

Furnizimi me ujë: Qeveritë vendore kanë autoritetin dhe përgjegjësinë për sigurimin e furnizimit me ujë dhe të kanalizimit, në zonat e tyre respektive të shërbimit. 90% e aksioneve të shërbimeve të ujit dhe pronave përkatëse u janë transferuar NJQV-ve. Pronësia e aseteve të shërbimeve të ujit me ligj është regjistruar për shoqëritë aksionere, të cilat janë në pronësi të NJQV-ve.

Pjesa më e madhe e ndërmarrjeve të ujësjellësit nuk janë në gjendje të mbulojnë shpenzimet operative për shkak të një kombinimi të tarifave të ulëta, nivelit të ulët të mbledhjes së faturave, nivelit të larta të furnizimit të ujit të pafaturuar, dhe mungesa e përgjithshme efikasitetit të shërbimit. Mesatarja e mbulimit të kostos totale, bazuar në të ardhurat (shuma e faturuar) është në nivelin e 66,6%, ndërsa në bazë të mbledhjes aktuale, mbulimi i kostos së përgjithshëm është 56,1%. (Strategjia Kombëtare e Sektorit të Shërbimeve të Furnizimit me Ujë dhe Kanalizimeve 2011-2017)

Ndërmarrjet e ujësjellës-kanalizime marrin subvencione në bazë të vendimit Nr. 6569, datë 27.06.2006, nxjerrë bashkërisht nga Ministria e Punëve Publike dhe Transportit dhe Ministria e Financave, “Për kriteret dhe procedurat për përdorimin e subvencioneve shtetërore për ndërmarrjet e ujësjellësit” . Këto subvencione jepen një herë në vit për të mbuluar kostot e energjisë dhe kontributeve të sigurimeve shoqërore. Politika e qeverisë ka qenë që të zvogëlojë sasinë e subvencioneve gjatë katër viteve të fundit. Në bazë të reformës së decentralizimit të sektorit, subvencionet duhet të mbarojnë dhe të ndërpriten në të ardhmen e afërt.

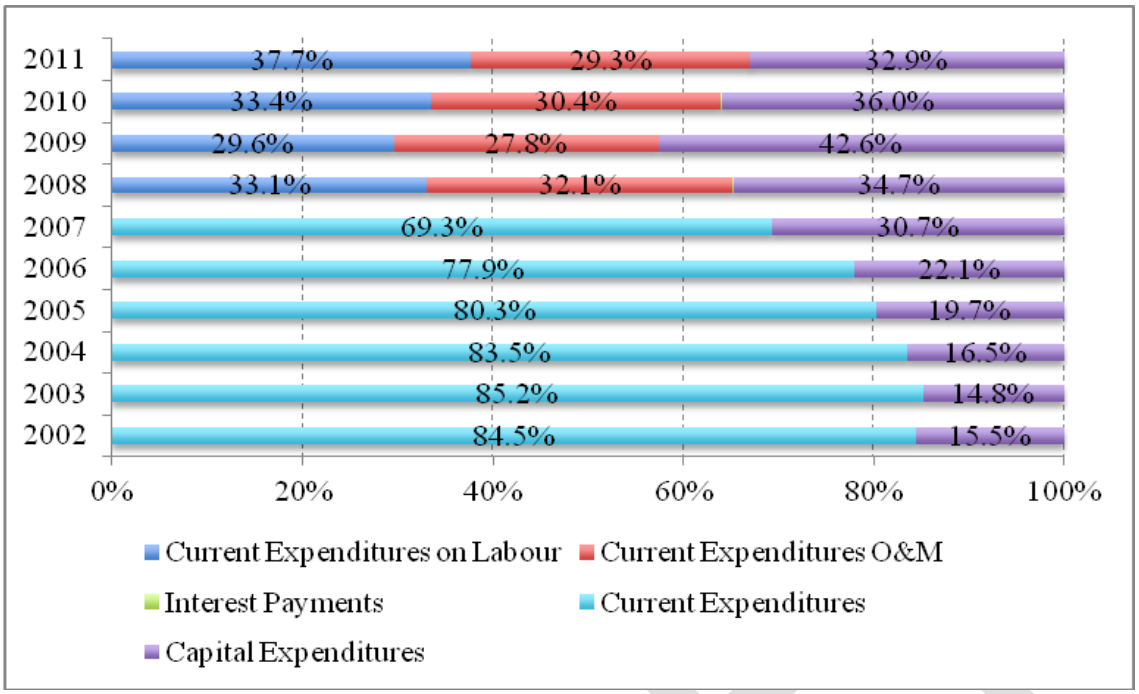
Edhe pse nevojat për investime kapitale janë mjaft të larta për shkak të infrastrukturës së përkeqësuar, përgjegjësia për ofrimin e shërbimit nuk është e qartë. Duket se qeveria qendrore ka rolin kryesor të kanalizimit të fonde të tjera dhe të donatorëve për përmirësime kapitale, por nuk është e qartë se në çfarë baze dhe si përcaktohet nevoja për investime në nivel qendror. Qeveritë vendore duhet të përballen me nevojën e madhe për ofrimin e një shërbimi më të mirë, me fragmentimin e lartë të shërbimit që shkakton një shërbim tepër të paefektshëm, dhe me mungesën dramatike të mundësive për financim në këtë sektor.

Duhet të merren një sërë vendimesh të qarta për të garantuar që qeveritë vendore të mund të marrin përgjegjësinë e plotë dhe të administrojnë më mirë ndërmarrjet e furnizimit me ujë.

Shërbimet e përgjithshme publike: kanë të bëjnë me shumëllojshmërinë e funksioneve administrative të realizuara nga qeveritë vendore. Kjo është kategoria më e madhe e shpenzimeve të buxhetit të vetë të qeverisjes vendore dhe konsumon më shumë se 55% të shpenzimeve. Në njësitë më të vogla të qeverisjes vendore kjo kategori e shpenzimeve llogaritet për më shumë se 80% e shpenzimeve të veta.

Përbërja ekonomike e shpenzimeve vendore ka ndryshuar nëpër vite, nga përqendrimi vetëm tek pagat dhe kontributet tek një ndarje më e balancuar mes shpenzimeve për funksionimin dhe mirëmbajtjen dhe shpenzimet kapitale. Edhe pse shpenzimet operative dhe për mirëmbajtjen mbeten në të njëjtat nivele, shpenzimet për punë (pagat dhe kontributet) vazhdojnë të rritet. Për të parandaluar këtë dhe për të mbajtur një nivel të arsyeshëm të balancuar të shpenzimeve të punës, qeveria qendrore ka prezantuar kufizimet në transferimin e pakushtëzuar që i jep qeverisjes vendore, e cila në bazë të numrit të popullsisë së NJQV-ve, përcakton shumën (si përqindje) të grantit të pakushtëzuar që mund të përdoret për shpenzime të punës.

Figura 4.6 Përbërja ekonomike e shpenzimeve të veta vendore (2002 – 2011)



Burimi: MF, të dhënat 2002 – 2011, llogaritjet e veta

Shpenzimet kapitale u rritën nga viti 2002 (15%) për të ardhur në maksimumin e tyre në vitin 2009 (42%) dhe për të rënë përsëri pas vitit 2009, kryesisht për shkak të krizës financiare dhe kufizimeve të caktuara për huamarrjen vendore, dhe në tërheqje e granteve të pakushtëzuara. Investimet kapitale mbeten për momentin çështja më e diskutueshme në strukturën e financave vendore në Shqipëri. Edhe pse detyra e funksioneve të qeverisjes vendore në përgjithësi kanë qenë të shoqëruar me burimet e nevojshme financiare ose instrumente për rritjen e të ardhurave, investimet kapitale mbeten të pafinancuara në shumicën e rasteve, edhe pse qeveria qendrore ka dhe është ende duke eksperimentuar nëpërmjet instrumenteve të ndryshme (skema e granteve konkurruese, fondi i zhvillimit rajonal, etj.).

4.4.1 Vlerësimi i funksionit për shpenzimet për NJQV-të

Pas gati dymbëdhjetë vjet që Shqipëria ndërmori seriozisht procesin e decentralizimit fiskal, një numër i konsiderueshëm i përgjegjësive dhe funksioneve u janë caktuar qeverive vendore si ekskluzive ashtu edhe të përbashkëta. Edhe pse në aspektin e llojit të përgjegjësive dhe funksioneve të caktuara në nivel NJQV-je Shqipëria krahasohet mjaft e mirë me vendet në rajon, situata nuk paraqitet e njëjtë në drejtim të raportit të shpenzimet të qeverisjes vendore që kanë me PBB-në dhe shpenzimet e përgjithshme publike. Përkundrazi, ajo rezulton si më e ulët në rajon, me gjithë gamën e përgjegjësive dhe funksioneve. NJQV në Shqipëri po ankohen shumë për mandate të pafinancuara (funksionet dhe përgjegjësitë e caktuara për NJQV pa mundësi financimi).[19]

Çështja e mandateve të pafinancuara shoqëruar me sërë çështjesh të tjera të identifikuara në këtë seksion duhet të trajtohen si pjesë e reformës së nevojshme që duhet të ndërmerret për të ecur përpara me decentralizimin fiskal.

19 Furnizimi me ujë është një nga rastet më evidente, por e njëjta gjë mund të thuhet për shërbimet sociale, arsimin, mjedisin, etj.

4.5 Rekomandime për Përmirësimin e Strukturës Administrative Territoriale dhe Funksioneve të Shpenzimeve

4.5.1 Strukturimi administrativ territorial

Ndarja ekzistuese administrative territoriale e Shqipërisë dhe ndikimet e saj në efikasitetin e shërbimeve dhe efektivitetin e qeverisjes sjell shumë argumente për të mbështetur diskutimin mbi një reformë të nevojshme administrativo-territoriale.

Ka një shumë argumente të tjera që theksojnë nevojën për një riorganizimin administrativo-territorial:

- *Riorganizimi territorial i Shqipërisë ka qenë dhe mbetet një prioritet politik*. Aktualisht, dhe në përgjithësi gjatë periudhave para-zgjedhore, kjo çështje është në krye të agjendave politike;
- *Riorganizimi territorial i Shqipërisë është rekomandim i Strategjisë së Decentralizimit, rishikuar në vitin 2007 dhe gjithashtu i draftit të rishikuar 2010*. Ky rekomandim mbështetet kryesisht në një diskutim të përgjithshëm për efikasitetin e shërbimeve të ofruara nga njësitë vendore;
- *Në kontekstin/diskutimet e zhvillimit rajonal dhe rajonalizimit të mëtejshëm të Shqipërisë*, një nga faktorët përcaktues është reforma territoriale;
- *Reforma territoriale është një "temë e nxehtë" e debatit kombëtar*, të paktën që nga viti 2003, disa propozime janë bërë nga Këshilli i Evropës[20] dhe donatorë të tjerë[21] për ristrukturimin e ndarjes territoriale në Shqipëri

Bashkimi vullnetar dhe i detyrueshëm

Debati aktual për reformën territoriale administrative mund të informohet nga shembujt e përpjekjeve të bashkimit të detyrueshëm në shumë vende evropiane (Danimarka, Suedia, Belgjika, Anglia, etj. në 1970 dhe Greqia, Skocia, Letonia, Maqedonia, etj. në fund të viteve 1990 fillimit i vitit 2000) ose nga rregulloret, të cilat nxisin miratimin e bashkëpunimit midis qeverive dhe njësive ekzistuese vendore (Franca, Spanja, Italia, etj.). [22] Modeli me reformën e bashkimit të detyrueshëm ka avantazhin e të qenit më efektive dhe i thjeshtë për të funksionuar, por ai rrezikon të krijojw trazira politike në disa shoqëri, pasi reformat nga lart poshtë mund të ndeshem me disa zakone tradicionale vendore. Modeli liberal/ vullnetar ka avantazhin e respektimit të kwtyre zakoneve dhe lejon që marrwveshjet ndërvendore administrative të bëhen në ritmin e tyre, por ka disavantazhin e të qenit shumë më komplekse. (BB, 2004)

OSBE ka propozuar së fundmi një kombinim të të dy qasjeve, duke e konsideruar një proces me tre hapa, i cili fillon me bashkimin vullnetar, vazhdon me stimuj dhe mbështetje për qeveritë vendore të konsoliduara dhe finalizohet me bashkimin e detyrueshëm. Procesi i propozuar respekton kuadrin ligjor të përcaktuar nga Kushtetuta shqiptare (neni 108) dhe Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (Kapitulli X, neni 63-71) si dhe do të kërkojë ndryshime në Ligjin për Ndarjen Administrativo-Territoriale (8563/2000).

Sot, ka 46 komuna (12% e NJQV-ve) në Shqipëri me një popullsi prej më pak se 2,000 banorë, me 1,47% e popullsisë së përgjithshme të popullatës, dhe 153 NjQV (41% e totalit) me më pak se 5,000 banorë, me popullsi përbën 9,6% të popullsisë së përgjithshme

20 Në shtator të vitit 2003, Këshilli i Evropës ka ndarë një propozim për reformën administrative-territoriale me Ministrinë e Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit (sot Ministria e Punëve të Brendshme)

21 Banka Botërore 2004, PNUD 2005, OSBE 2012, etj.

22 Bashkimi i detyrueshëm përkundër atij vullnetar të komuniteteve të vogla, Decentralizimi në Tranzicion, Banka Botërore, 2004

Do të ishte shumë sipërfaqësore të nisej diskutimi me një proces bashkimi nga perspektiva e kritereve të propozuara. Megjithatë, duke pasur parasysh ndjeshmërinë politike të çështjes, nëse kufiri i propozuara do të jetë 2,000 banorë, ndikimi mbi popullatën do të jetë i vogël. Nga ana tjetër, ka një ndikim të konsiderueshëm në komunitetet nëse kriteret e popullsisë do të jetë për më pak se 5.000 banorë. Për të trajtuar këtë, Qeveria e Shqipërisë mund të konsiderojnë ndërmarrjen e një qasje fleksibile duke: caktuar përgjegjësitë dhe burimet e nevojshme NJQV-të në mënyrë asimetrike - do të thotë, sipas kapacitetit të tyre përkatës për të dhënë shërbim specifik vendor publik në mënyrë efikase. Kjo duhet të merret parasysh në lidhje me bashkimin vullnetar apo të detyruar të NJQV-ve. Kjo strategji mund të marrë forma të ndryshme, por në thelb do t'i japë më pak përgjegjësi NJQV të vogla në disa shërbime kritike që ndikohen negativisht nga madhësia e vogël dhe do t'ia japë qarqeve përgjegjësinë për ofrimin e këtyre shërbimeve kritike në komunat më të vogla. Përgjegjësia për shërbime shtesë, si dhe burimet e financimit që shoqërojnë ato, do të zhvilloheshin në të ardhmen për NJQV që arrijnë shkallën minimale të përshkruara përmes bashkimin vullnetar.

Instrumente nxitëse (duke përfshirë mbështetjen teknike, trajnimin dhe mbështetjen financiare / fiskale) mund të prezantohen në mënyrë të tillë që qeveritë vendore të mund ta kuptojnë lehtë përfitimet e bashkimit vullnetar në aspektin e efikasitetit të rritur dhe performancës më të mirë.

Shumë NJQV-ve të vogla me popullsi nën 2,000 dhe 5,000 banorë përqendrohen në rreth 7-8 qarqe. Rrjedhimisht, kjo sjell argumente për një zgjidhje rajonale për këtë problem në mënyrë që karakteristikat vendore të trajtohen në mënyrë më të përshtatshme. Këshilli i qarkut mund t'i caktohet sipas rastit përgjegjësia e ristrukturimit të këtyre NJQV-ve të vogla brenda territorit të tyre.

Duhet të përcaktohet një periudhë kohore gjatë së cilës duhet të realizohet ristrukturimi vullnetar. Por, nëse kjo nuk ka sukses, atëherë këshilli i qarkut do të autorizohet të ndërmarrë një ristrukturim të detyrueshëm në bazë të kritereve të miratuara për madhësinë dhe karakteristikat e NJQV-ve në rajon.

4.5.2 Funksionet për shpenzimet

Pas çështjeve kryesore në caktimin e përgjegjësive të identifikuara nga ky dokument rekomandimet kryesore në drejtim të funksioneve të shpenzimeve janë si më poshtë:

(a) të qartësohet caktimi i përgjegjësive për kompetenca të veçanta (si për nivelin e parë dhe nivelin e dytë të qeverisjes vendore), veçanërisht në lidhje me funksionet e përbashkëta (arsimi, mbrojtja sociale, mjedisi, etj.);

(b) të prezantohen stimuj për bashkimin vullnetar apo ndër-vendor të njësive tepër të fragmentuara në ofrimin e shërbimeve për qytetarët dhe të bëhen përgatitje për të ndërmarrë reformat e nevojshme për bashkim të detyrueshëm;

(c) të finalizohet procesi i transferimit të ndërmarrjeve të ujësjellësve për qeveritë vendore përmes vendimeve të qarta[23], në mënyrë që të garantojë se qeveritë vendore të marrin përgjegjësinë e plotë dhe të administrojnë sa më mirë ndërmarrjet e ujësjellësit;

(d) të qartësohet ndarja në caktimin e përgjegjësive për shpenzimet kapitale, për të garantuar rritjen e nivelit të investimeve kapitale dhe investimeve efikase si në nivel vendor ashtu edhe rajonal.

(e) të jepen më shumë para në dispozicion për shpenzimet e qeverisjes vendore për të zgjidhur problemin e mandateve të pafinancuara nëpërmjet mundësive të ndryshme të financimit: duke siguruar nivel më të lartë të transfertave ndërqeveritare ose të taksave të përbashkëta, dhe / ose duke i dhënë më shumë liri për rritjen e të ardhurave vendore dhe zbutjen e kufizimeve në fuqi për huamarrjen e qeverisjes vendore.

23 Në lidhje me përgjegjësitë për borxhin që kanë ende kompanitë; subvencionet e nevojshme për kostot e operimit, tarifat e shërbimeve dhe tarifat që duhet të mbulojnë furnizimin e plotë dhe kostot operative, dhe mundësitë për huamarrjen dhe financimin e investime kapitale

4.6 Hapat e Mëtejshëm

Afatshkurtër (brenda 1 viti)

- Të nisë dialogu për reformën territoriale administrative
- Të miratohet një politikë në nivel kombëtar si dhe kriteret për ristrukturimin administrativ territorial
- Të hartohet e miratohet Ligji për Bashkimin Vullnetar dhe të Detyrueshëm të Bashkimit Territorial me autoritet të këshillave të qarqeve për zbatimin e tij

Afatmesëm (1-3 vjet)

- Të përputhen të dhënat e regjistrit civil me ato të regjistrimit të censusit dhe të përcaktohet për secilin qëllim se cili burim informacioni do të përdoret (veçanërisht për sa i përket reformës territoriale administrative, funksioneve të shpenzimeve, transfertave ndërqeveritare, etj.)
- Të përdoren të dhënat e përputhshme të popullsisë me qëllim bashkimin e NJQV-ve dhe transfertat e granteve të pakushtëzuara
- Të nisë procesi i bashkimit vullnetar
- Të hartohen funksionet e shpenzimeve sipas numrit të popullsisë dhe caktimit asimetrik të funksioneve për NJQV-të
- Të qartësohen rolet e niveleve të ndryshme të qeverisjes në lidhje me funksionet e përbashkëta; të fillojë transferimi i disa prej funksioneve të ndara tek NJQV në bazë të vullnetit dhe kapacitetit të tyre për t'i marrë këto funksione së bashku me transfertat shtesë për të mbuluar kostot e këtyre detyrave të reja
- Të hartohen standarde kombëtare për shërbimet vendore

Afatgjatë (3-5 vjet)

- Të përfundojë bashkimi vullnetar dhe i detyrueshëm i njësive vendore nga këshillat e qarqeve
- Të përfundojë transferimi i funksioneve të përbashkëta me financimin e duhur nga niveli qendror tek ai vendor

DRAFT

5. FUNKSIONET E TË ARDHURAVE DHE TRANSFERTAT NDËRQEVERITARE

Në këtë pjesë do të shqyrtohen marrëdhëniet ndërmjet të ardhurave të caktuara për njësitë e qeverisjes vendore dhe ndikimi mbi transfertat ndërqeveritare. Seksioni fokusohet në gamën e të ardhurave të mundshme të qeverisjes vendore dhe shqyrton shkallën në të cilën këto të ardhura shfrytëzohen plotësisht për të siguruar kapacitetin e duhur fiskal të qeverive vendore. Përveç kësaj, seksioni diskuton prirjet e transfertave të kushtëzuara dhe të pakushtëzuara gjatë disa viteve të fundit dhe trajton stabilitetin, vazhdueshmërinë dhe parashikueshmërinë e transfertave.

Pjesët kryesore të seksionit

1. **Edhe pse ekziston kuadri bazë ligjor për të ardhurat dhe transfertat ndërqeveritare, ka mospërputhje në këto ligje që lidhen me përcaktimin e duhur të tatimeve dhe taksave, të cilat duhet të korrigjohen.**
2. **Kuadri ligjor është i paqartë për sa i përket përdorimit të granteve dhe taksave të ndara.**
3. **Ka shumë vështirësi në ndjekjen e të ardhurave dhe transfertave nga viti në vit për shkak të praktikave teknike dhe të kontabilitetit që përdor sistemi i Thesarit, gjë që duhet të trajtohet me kujdes.**
4. **Të ardhurat e pushtetit vendor dhe grantet u rritën gjatë 2002-2009, pastaj ranë në mënyrë dramatike, edhe pse të ardhurat totale publike vazhduan të rriten.**
5. **Rënia e të ardhurave të qeverisjes vendore përbën një kërcënim serioz për përmirësimin e kapacitetit fiskal të NJQV dhe progresit e mëtejshëm në arritjen e decentralizimit fiskal.**
6. **Ndryshimet në Tatimin e Biznesit të Vogël dhe TVSH kanë kontribuar në rritjen e vështirësive të konsiderueshme për të ardhurat e pushtetit vendor sipas të dhënave të analizuara.**
7. **Përmirësimi i mbledhjes efikase të taksave, përfshirë taksën e pasurisë, duhet të jetë një prioritet i lartë në nivel qeverisjeje vendore dhe kombëtare.**
8. **Ka shumë paqartësi dhe kompleksitet në përcaktimin e transfertave nga viti në vit në Ligjin e Buxhetit Vjetor që duhet të korrigjohet për t'i bërë këto transferta më objektive, më transparente dhe më të thjeshta.**
9. **Një analizë për frymë sipas numrit të popullsisë tregon se një numër i madh i njësive të vogla të qeverisjes vendore për nga madhësia e popullsisë i kanë të ardhurat e veta mjaft të kufizuara, por ato marrin një pjesë të konsiderueshme të granteve për të krijuar një nivel relativisht të lartë të ekualizimit horizontal.**
10. **Ekziston nevoja për një rishikim të plotë të sistemit të ekualizimit dhe stabilizimit të rregullave për ndarjen e granteve me transparencë dhe siguri më të madhe nga viti në vit.**

DRAFT

5.1 Kuadri i Përgjithshëm Ligjor për të Ardhurat e Qeverisjes Vendore

Neni 1 i Kreut V të Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore i vitit 2000 thekson se "Politikat kombëtare financiare garantojnë funksionimin e njësive të qeverisjes vendore dhe bazohen në parimin e shumëllojshmërisë së burimeve të të ardhurave." Më pas Ligji thekson se qeveritë vendore në Shqipëri mund të marrin të ardhura nga katër burime kryesore:

- Të ardhurat e realizuara në nivel vendor nëpërmjet vendosjes së taksave të veta, tarifat, gjobave dhe ndihmat, si dhe nga qiratë apo shitjet e pronave të qeverisjes vendore.
- Të ardhurat që rrjedhin nga grantet e pakushtëzuara dhe të kushtëzuara nga qeveria kombëtare
- Të ardhurat që rrjedhin nga pjesa e saj në Tatimin në të Ardhurat Personale (TAP) dhe tatimit mbi fitimin Fitimi.
- Dhe të ardhurat që rrjedhin nga huamarrja.

Këto kategori themelore korrespondojnë me kategoritë më të rëndësishme të përdorura për të përcaktuar të ardhurat e pushtetit vendor në vende të tjera. Megjithatë, ndryshe nga shumë vende, në Shqipëri nuk ka asnjë pjesë e vetme e legjislacionit që përcakton rregullat themelore që rregullojnë çdo të ardhur të rëndësishme të qeverisjes vendore. Në fakt, këto rregulla gjenden në shumë ligje të ndryshme, përfshirë këtu edhe Ligjin për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore, Ligjin për Sistemin e Taksave Vendore, Ligji për Sistemin Buxhetor, Ligji për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore, dhe – më e rëndësishmja – Ligjet vjetore të buxhetit të qeverisë kombëtare.

Ajo që është edhe më e rëndësishme është se këto ligje nuk janë plotësisht në përputhje me njëri-tjetrin dhe përkufizimet e llojeve të veçanta të të ardhurave që ato përmbajnë nuk janë gjithmonë në të njëjtin mendim. Për më tepër, disa ardhura të qeverisjes vendore që janë të rëndësishme në vendet e tjera dhe mundësisht edhe sipas ligjit shqiptar duhet ende të prezantohen në praktikë. Më poshtë diskutojmë shkurtimisht problemin madhor në kuadrin ligjor për të ardhurat e veta si dhe për grantet dhe transfertat nga qeveria kombëtare. Më vonë në këtë kapitull diskutojmë e huamarrjes së qeverisjes vendore.

5.1.1 Kuadri Ligjor për të Ardhurat e Veta

Ligji për organizimin e qeverisjes vendore përcakton një listë të taksave vendore që përfshihen taksat e përvitshme të pasurisë mbi tokën bujqësore dhe ndërtesat urbane, taksa mbi biznesin e vogël; një taksë hotelerie, një taksë për transferimin e pronave të paluajtshme, tatimet mbi të ardhurat dhe mbi dhuratat e trashëgimitë. Ai gjithashtu thekson se njësitë vendore kanë të drejtën të vendosin shkallën e këtyre taksave brenda kufijve të përcaktuara nga ligjet e tjera, dhe të krijojnë tarifat për përdorimin e hapësirës publike, si dhe për ofrimin e shërbimeve publike lokale.

Kjo listë e të ardhurave vendore u zgjerua në vitin 2002 me miratimin e Ligjit për Sistemin e Taksave Vendore, ligj që u ndryshua në vitin 2006, 2009, 2010. Ky ligj përcakton në hollësi kompetencat për taksat dhe tarifat e pushtetit vendor, dhe e rëndësishmja shton një tarifë ndikimit në infrastrukturë në listën e taksave vendore. Këto trajtohen në hollësi më poshtë. Megjithatë, këtu është e rëndësishme të theksohet se edhe spe ligji për sistemin e taksave vendore u mundua të sqaronte kompetencat për të ardhurat e veta të pushtetit vendor, ai prezantoi edhe disa përkufizime që nuk janë në përputhje me ligjin për qeverisjen vendore dhe të cilat duhet të sqarohen.

Grupi i parë i problemeve ka të bëjë me taksën mbi Transferimin e Pasurive të Paluajtshme dhe Taksa për regjistrimin e automjeteve, të cilat të dyja konsiderohen të jenë taksa të qeverisjes vendore sipas të dy ligjeve të cituar më sipër. Gjithsesi, nenet 28 dhe 29 i ligjit për sistemin e taksave vendore përcaktojnë bazat dhe nivelin për këto taksa në mënyrë të atillë që e bëjnë të qartë se këto taksa nuk duhet të konsiderohen aspak si taksa të pushtetit vendor. Përkundrazi, ato duhet të konsiderohen si taksa të përbashkëta, sepse niveli, baza dhe mbledhja e tyre kontrollohen plotësisht nga qeveria kombëtare (edhe pse 100% e këtyre vjen qeveria vendore në bazë të origjinës).

Grupi i dytë dhe më i rëndësishëm i problemeve ka të bëjë me paqartësinë e vazhdueshme të idesë së një tarife për një shërbim publik dhe taksave me qëllim të përgjithshëm të qeverisjes vendore. Për shembull, Neni 32 dhe 33 i ligjit për sistemin e taksave vendore mbi "taksat e tjera" dhe "taksa të përkohshme", i përshkruan si *taksa* ato që ligji për qeverisjen vendore me të drejtë i përcakton si *tarifa* vendore për përdorimin e hapësirës publike. Neni 35 i ligjit për taksat vendore më pas e rrit edhe më shumë këtë konfuzion duke iu referuar përsëri ligjit për qeverisjen vendore në përkufizimin (e dobët) të tij për sa i përket asaj që përbën një tarifë të qeverisjes vendore. Së fundi, dhe ndoshta më e rëndësishmja, këto probleme u thelluan në vitin 2009, kur ndryshimet në ligjin për sistemin e taksave vendore u hartuan për të kufizuar taksat e qeverisjes vendore të biznesit të vogël, vendosën kufizime në aftësinë e tyre për t'i vendosur biznesit taksa e tarifa për shërbimet të ligjshme publike.[24]

Këto tensione në kuadrin ligjor që rregullon të ardhurat e veta të qeverisjes vendore duhet të zgjidhen, në mënyrë ideale duke kaluar një ligj gjithëpërfshirës për Financat e Pushtetit Vendor që përmban një listë të plotë të të ardhurave të qeverisjes vendore me përkufizime të qarta dhe të qëndrueshme.

5.1.2 Kuadri Ligjor për Grantet dhe Taksat e Përbashkëta

Edhe pse ligji organik qartazi i jep NJQV të drejtën për të marrë grante dhe taksat e përbashkëta nga qeveria kombëtare, në mënyrë që të "garantojë qëndrueshmërinë e tyre fiskale... me anë të burimeve të larmishme të të ardhurave", ai thotë shumë pak rreth se si rregullohen këto grante dhe taksa të përbashkëta. Në të vërtetë, aq pak është thënë sa qëllimi i deklaruar i ligjit për sigurimin e "qëndrueshmërisë fiskal" të NJQV-ve vihet në pikëpyetje. Këtu ka tre çështje themelore për t'u ngritur.

Së pari, edhe pse ligji organik u jep qeverive vendore të drejtën për të marrë pjesën e tyre nga TAP dhe tatim fitimi, këto të ardhura nuk përcaktohen në ligjin organik apo edhe në ndonjë ligj tjetër. Si rezultat, qeveritë vendore në Shqipëri nuk marrin pjesën e tyre nga tatimi mbi të ardhurat personale apo tatim fitimi në bazë të origjinës. Kjo është e pazakontë si për vendet e Evropës post-komuniste ashtu edhe në fakt për shumë vende të BE-së, ku të ardhurat e përbashkëta nga TAP përbëjnë një përqindje të konsiderueshme të totalit të të ardhurave të qeverisjes vendore. Me fjalë të tjera, Shqipëria nuk u jep qeverive vendore të ardhura përmes TAP-it (apo tatimit fitimit) të përbashkët pavarësisht faktit se kjo është bëhet e mundur nga ligji organik dhe se një gjë e tillë është e më se e zakonshme në rajon.

Së dyti, ligji organik thotë shumë pak në lidhje me natyrën e granteve të pakushtëzuara. Në veçanti, ligji nuk bën asnjë përpjekje për të përcaktuar madhësinë e sasinë e fondeve që do të shpërndahet për qeveritë vendore çdo vit, për shembull, duke deklaruar se fondi do të jetë i barabartë me X % të buxhetit të shtetit ose Y% e PBB-së së vitit të fundit. Për më tepër, ligji nuk thotë pothuajse asgjë në lidhje me formulën që do të përdoret për shpërndarjen e granteve të pakushtëzuara për qeveritë vendore. Në vend të kësaj, rregullimi i dy çështjeve i lihet ligjit të buxhetit vjetor.

Kjo është jashtëzakonisht problematike, sepse e bën një burim të rëndësishëm të të ardhurave të qeverisjes vendore krejtësisht të varur nga vendimet vjetore të qeverisë kombëtare. Si rezultat, qeveritë vendore nuk mund të parashikojnë në mënyrë të arsyeshme të ardhurat e tyre në plan afatmesëm. Kjo minon tyre "qëndrueshmërinë e tyre fiskale" duke penguar aftësinë e tyre për të planifikuar investime të mëdha apo për të hyrë në borxhe me kujdes. Në të vërtetë, ngaqë buxheti i shtetit shpesh miratohet pasi qeveritë vendore hartojnë buxhetin e tyre, dështimi në përcaktimin e parametrave themelore të granteve të pakushtëzuara në kuadrin ligjor dëmton të gjithë koherencën e procesit të qeverisjes vendore. Nuk është e habitshme-pasur parasysh mungesën e këtyre parametrave, që edhe ligji organik nuk kërkon nga qeveria kombëtare t'i japë qeverive vendore një qarkore

24 Shih Levitas, Taksat e Qeverisjes Vendore, tarifat dhe detyrimet në Shqipëri: Sfidat aktuale dhe e ardhmja, Shoqata Suedeze e Autoriteteve Vendore dhe Rajoneve / Shoqata e Komunave të Shqipërisë shtator 2010, fq. 1-33

buxhetore ku përcaktohet madhësia e granteve të pakushtëzuara -diçka që duhet të jetë një praktikë standarde.

Së fundi, ligji organik i qeverisjes vendore thotë shumë pak për rregullat që përdoren për ndarjen e granteve të kushtëzuara. Aktualisht ka të paktën tre lloje grantesh të kushtëzuara në sistemin shqiptar. Ka grante konkurruese:

- Për kryerjen e funksioneve të deleguara, si pagesa e pagave të punonjësve socialë, punonjësve të gjendjes civile, etj.
- Për pagesat e përfituesve të ndryshëm të programeve të mirëqenies sociale
- Për qëllime investimi, njohur ndryshe edhe si "grante konkurruese" gjatë 2005-2009 dhe që prej asaj kohe u bë pjesë e veprimtarisë së Fondit të Zhvillimit Rajonal (i ngritur nga Ligji i Buxhetit për vitin 2010).

Në aspektin financiar, kategoria më e rëndësishme e granteve të kushtëzuara është për pagesat e transferimit të përfituesve të mirëqenies sociale. Për shembull, në 2011 grantet e kushtëzuara për pagesat e transferimit arriti në 16.7 miliardë lekë, një shumë të barabartë me 40% të totalit të të ardhurave të pushtetit vendor (40.5 miliardë lekë). Në praktikë, qeveritë lokale kanë kontroll jashtëzakonisht të kufizuar mbi ndarjen e këtyre pagesave. Në të vërtetë, qeveria qendrore ende nuk i konsideron këto pagesa si shpenzime të qeverisjes vendore. Për më tepër, tashmë po bëhen projekte pilot në katër bashki që janë projektuar për të eliminuar NJQV si agjentë të pagesave për sektorin e asistencës social. Për këto arsye, ne kemi përjashtuar këto grante në llogaritjen e të ardhurave të qeverisë vendore në pjesën e mëposhtme.

Grantet e kushtëzuara për funksionet e deleguara dhe të ashtuquajturat grante konkurruese rregullohen me vendime të Qeverisë. Në teori, këto vendime i detyrojnë ministritë e linjës të pwrcaktojnw prioritetet dhe kriteret për ndarjen e granteve të kushtëzuara. Megjithatë, në praktikë, këto prioritete dhe kritere shpesh janë të paqarta dhe jo-transparente. Kjo ngre pyetje serioze mbi efikasitetin dhe barazinë e granteve të kushtëzuara, veçanërisht kur ato përdoren për qëllime investimi.[25] Po ashtu, qeveritë vendore nuk kanë asnjë mënyrë për të parashikuar se sa do të marrin nga këto grante në një vit të dhënë, sepse ashtu si me grantin e pakushtëzuar, Ministria e Financave nuk u jep atyre me një qarkore buxhetore që përmban këtë informacion para hartimit të buxhetet nga njësitë vendore. Kjo pasiguri pengon planifikimit racional dhe kontraktimin e granteve të kushtëzuara dhe ul transparencën e të gjithë procesit të buxhetit. Në reflektim të këtyre problemeve, dhe në një farë mënyre si ndërlikim i tyre është edhe fakti se llogaritja financiare e granteve të kushtëzuara duket të ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme nga viti në vit, dhe është shumë e vështirë të thuhet se cila është shuma e parave të shpenzuara për grantet e kushtëzuara që duhet të kalojë për funksionet e deleguara dhe sa përqind e kësaj shume është për investimet kapitale nëpërmjet programit të granteve konkurruese.

Me pak fjalë, ashtu siç ka nevojë të shqyrtojë dhe sqarojë kuadrin ligjor për të ardhurat e veta të qeverisjes vendore, Shqipëria duhet të rishqyrtojë edhe kuadrin ligjor për grantet dhe transfertat në mënyrë që të rrisë stabilitetin, qëndrueshmërinë dhe parashikueshmërinë e të ardhurave të pushtetit vendor. Teorikisht, kjo duhet të bëhet përmes hartimit të një ligji gjithëpërfshirës për financat e pushtetit vendor.[26]

5.2 Të Ardhurat e Qeverisjes Vendore

Pyetja themelore që duhet të marrë përgjigje kur të vlerësohet funksionimi i një sistemi financiar ndërqeveritar është nëse të ardhurat totale që po marrin qeveritë vendore janë të mjaftueshme për t'i mundësuar atyre të përmbushin siç duhet përgjegjësitë e shpenzimeve që u janë caktuar. Përgjigja e kësaj pyetjeje është gjithmonë e vështirë, sepse mund të thuhet përherë se NJQV kanë nevojë për më

25 PNUD, Vlerësimi i hartimit dhe performancës, rekomandimet për përmirësime dhe mbështetje në reformimin e Fondit të Zhvillimit Rajonal, nëntor 2010 fq. 1-11

26 Në vitin 2007, u fillua mirë me këtë gjë por dokumenti nuk u finalizua kurrë.

shumë para. Madje më keq, përgjigjja e kësaj pyetjeje është veçanërisht e vështirë në vendet në zhvillim, në të cilën përgjegjësitë e shërbimit publik vetëm kohët e fundit u decentralizuan për qeveritë e zgjedhura në mënyrë demokratike, për dy arsye:

- Së pari, qeveritë vendore të krijuara kohët e fundit zakonisht trashëgojnë një stok të madh të nevojave për investimeve vendore pikërisht për shkak se qeveritë qendrore kanë dështuar historikisht për financimin e tyre. Nga njëra anë, pjesë e objektivit të decentralizimit është të sigurojë plotësimin e këtyre nevojave vendore. Nga ana tjetër, nuk ka asnjëherë fonde të mjaftueshme për t'i përmbushur të gjitha këto nevoja në të njëjtën kohë.
- Së dyti, përcaktimi i kostove i këtyre investime dhe përgjegjësive të shërbimit që u janë caktuar NJQV është jashtëzakonisht e vështirë në mjediset ku të dhënat janë të pakta dhe standardet e shërbimit janë të vështira për t'u hartuar apo miratuar.

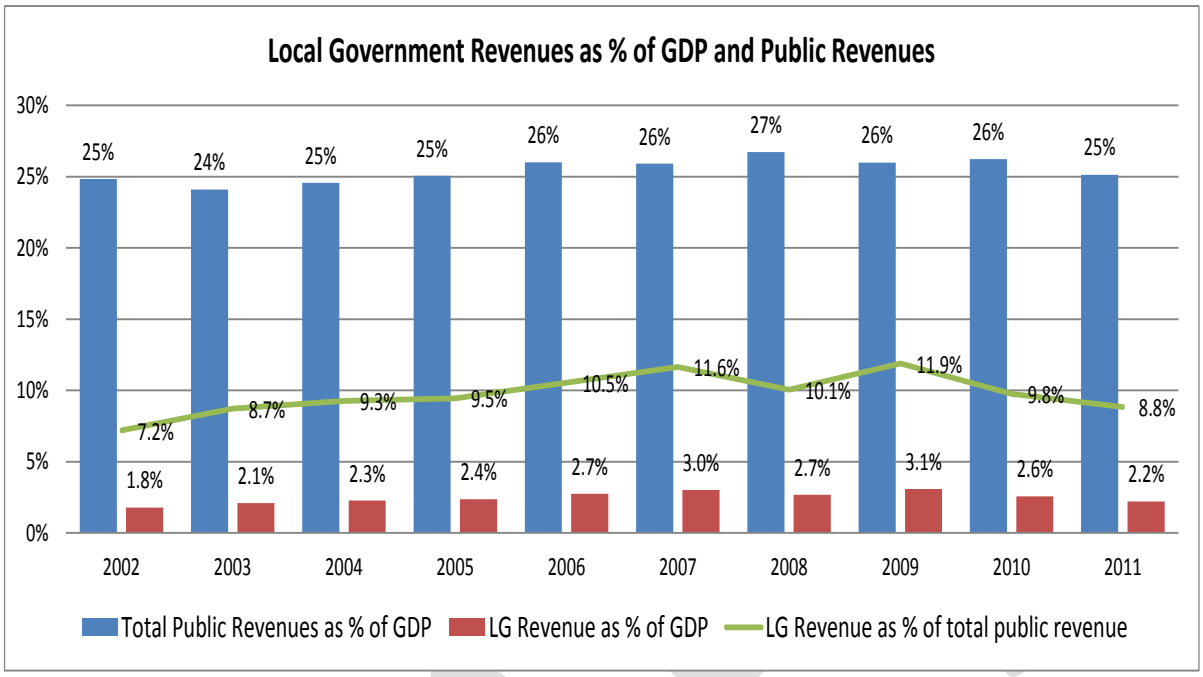
Si rezultat i kësaj, nuk ka asnjë mënyrë të thjeshtë për të vendosur se sa para në të vërtetë u duhen NJQV për të përmbushur përgjegjësitë e shërbimit që u janë caktuar. Një mënyrë për të trajtuar këtë problem është të krahasohen të ardhurat e qeverisjes vendore si përqindje e PBB-së (dhe të shpenzimeve totale publike) në një vend të caktuar, me ato të vendeve të tjera në një nivel të ngjashëm të zhvillimit dhe në të cilën NJQV-ve u janë caktuar funksione të ngjashme.

Në këtë seksion, do të shohim së pari evoluimin e të ardhurave të pushtetit vendor gjatë dekadës së fundit dhe pastaj do ta krahasojmë këtë panoramë me situatën në vendet e tjera të rajonit. Megjithatë, arritja e një pamjeje të qartë për të ardhurat e pushtetit vendor gjatë dekadës së fundit është më pak e drejtpërdrejtë nga sa duhet të ishte. Kjo është pjesërisht për shkak të prezantimit të sistemit të ri të Thesarit në vitin 2008 dhe Ministrisë së Financave i duhet ende për të rakorduar kategoritë e të ardhurave të përdorura në të kaluarën me kategoritë e përdorura në sistemin e ri. Dhe pjesërisht duket se është për shkak se ka vështirësi teknike në ndarjen e granteve konkurruese nga format e tjera të transfertave të kushtëzuara.

Si rezultat i kësaj, të dhënat e paraqitura më poshtë duhet të trajtohen me kujdes deri sa të arrihet siguri më e madhe. Po aq e rëndësishme, është e domosdoshme që Ministria e Financave të marrë masa të menjëhershme për të sqaruar të dhënat, të standardizojë kodet dhe kategoritë gjatë viteve dhe të zgjidhë çdo vështirësi teknike që mund të mbesë.

Figura 5.1 më poshtë tregon të ardhurat e pushtetit vendor në Shqipëri, si përqindje e PBB-së si dhe të ardhurat totale publike në mes të 2002 dhe 2011. Siç mund të shihet nga figura, të ardhurat e qeverisjes vendore si përqindje e PBB-së, si dhe të totalit të të ardhurave publike janë rritur në mënyrë të konsiderueshme gjatë 2002 dhe 2007, arriti kulmin në vitin 2009, dhe pastaj ranë me shpejtësi në vitin 2010 dhe 2011. Kjo rënie është mjaft e habitshme duke pasur parasysh faktin se si PBB ashtu edhe totali i të ardhurave publike është rritur në fakt me mbi 30% (në terma nominalë) midis viteve 2007 dhe 2011. Në të vërtetë, ndryshe nga pothuajse kudo tjetër në rajon, PBB e Shqipërisë ka vazhduar të rritet në çdo vit që nga recesioni global i vitit 2007.

Figura 5.1 Të ardhurat e NJQV si % e PBB dhe të ardhurave publike



Atë që do të thotë kjo është se qeveritë vendore jo vetëm nuk janë duke marrë të njëjtën sasi të të ardhurave totale të shprehur si përqindje e PBB-së si 10 vjet më parë, por ato tani janë duke marrë më pak tek të ardhurat totale publike se çdo vit më parë që nga viti 2003.

Edhe pse është e vështirë për të përcaktuar arsyet kryesore për këtë rënie përveç gjendjes së përgjithshme fiskale dhe krizës ekonomike gjatë disa viteve të fundit, duhet të theksohet se edhe buxheti kombëtar ka pësuar rënie të konsiderueshme disa gjatë këtyre viteve. Kjo tregohet në të dhënat e mëposhtme

Të ardhurat publike

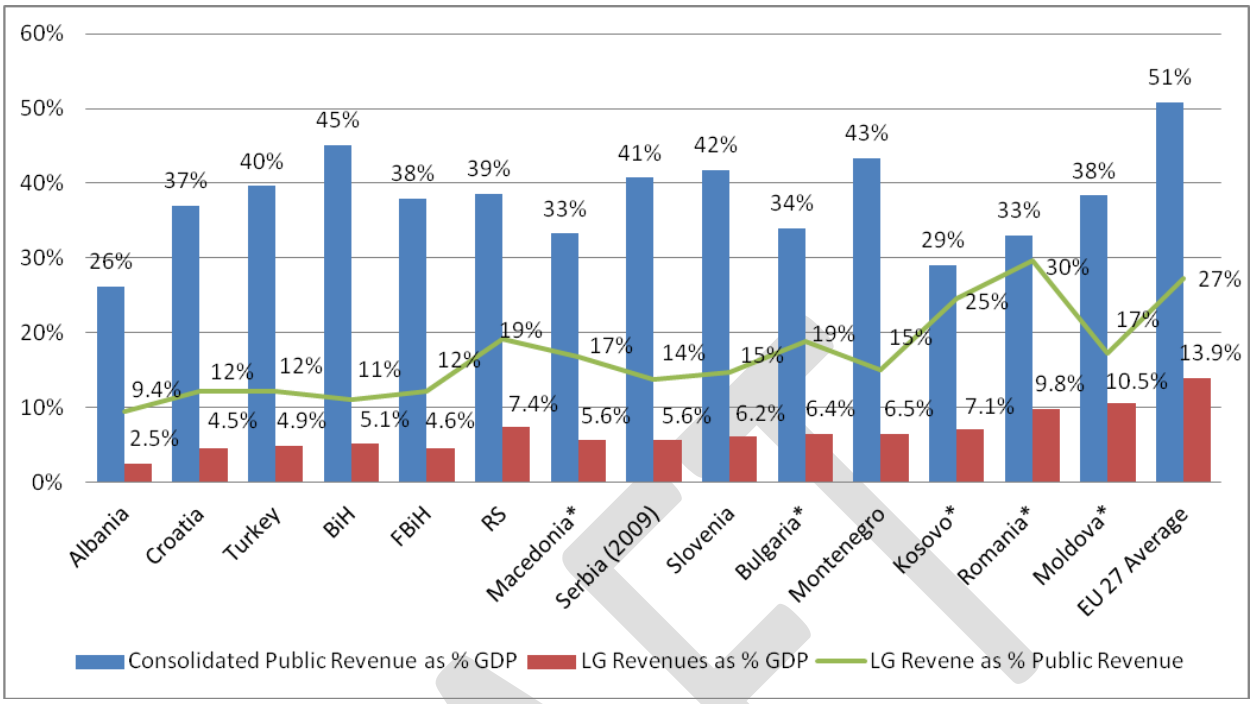
Viti	Parashikimi	Buxheti shtese	Mbledhja (fakti)	Pakësuar nga buxheti shtesë	Pakësuar me (fakti)
2009	334,823,000	326,117,000	299,502,000	3%	11%
2010	360,955,000	333,658,000	324,721,000	8%	10%
2011	362,223,000	344,047,000	330,475,000	5%	9%

Burimi: Ministria e Financave

Figura 5.2 më poshtë i vë ardhurat e pushtetit vendor në Shqipëri në perspektivë krahasuese. Shifra i tregon të ardhurat e qeverisjes vendore si përqindje e të ardhurave të përgjithshme publike dhe si përqindje e PBB-së për 12 vende në Evropën Jug-Lindore si dhe si mesatare e BE-së si një e tërë. Në vendet e shënuara me yll (Maqedonia, Bullgaria, Kosova, Rumania, dhe Moldavia), qeveritë vendore kanë edhe funksione të rëndësishme në sektorin social, ku më kryesorja mbulojnë pagat e mësuesve të shkollave fillore dhe të mesme. Këto paga përbëjnë rreth 2.5% dhe 3.5% të PBB-së, dhe duhet të merren parasysh kur lexohen të dhënat. Megjithatë edhe në pjesë të tjera të rajonit, NJQV janë kryesisht përgjegjëse për funksionet e njëjta themelore urbane.[27]

27 Për diskutime të mëtejshme të këtij grafiku dhe treguesve të përdorur në të, shih NALAS, "Treguesit e decentralizimit fiskal në Evropën juglindore", mars 2012. fq. 1-52

Figura 5.2 Të ardhurat e NJQV si % e PBB dhe të ardhurave publike në Evropën Juglindore dhe BE në vitin 2010



Siç mund të shihet edhe nga Figura 5.2, Shqipëria ka sektorin më të vogël publik nga të gjitha vendet e paraqitura në grafik. Sektori publik i Shqipërisë është sa gjysma e mesatares së BE-së. Kjo do të thotë se Shqipëria, ashtu si edhe vendet e tjera në rajon, por më shumë se to, ka probleme në mbledhjen e të ardhurave publike, taksave, tarifave dhe detyrimeve të tjera që janë të nevojshme për të mbështetur një qeverisje që ofron shërbime të mira publike për shtetasit e vet. Ose ta themi në një formë tjetër, një nga sfidat më të rëndësishme me të cilën përballet sot Shqipëria është kultura e përgjithshme e pagimit të taksave dhe bashkë me të mbledhja e të ardhurave publike që janë të nevojshme për të mbështetur shërbime të arsyeshme publike si në nivel kombëtar ashtu edhe në atë vendor. Një përfundim i këtij pohimi do të ishte se ndërkohë që si qeverisja qendrore ashtu edhe ajo vendore duhet të përmirësojnë mbledhjen e të ardhurave publike, qeveria qendrore do ta ketë të vështirë të rrisë transfertat dhe grantet për njësitë vendore për sa kohë që ajo nuk përmirëson dot mbledhjen e taksave të veta.

Megjithatë, për qëllimet tona, aspekti më i rëndësishëm është se me 2.5% të PBB-së, të ardhurat e pushtetit vendor në Shqipëri në vitin 2010 ishin më të ulëtat në rajon (para se të binin më tej në 2011). Në mënyrë të ngjashme, dhe pavarësisht vështirësive të qeverisë kombëtare në mbledhjen e të ardhurave publike, qeveria qendrore u ofron njësive të qeverisjes vendore një pjesë më të vogël të të ardhurave totale publike -9.4% - në krahasim me vendet e tjera në rajon. Në të vërtetë, vendi i vetëm në Evropën Juglindore në të cilën situata financiare e qeverive lokale është ndoshta aq e keqe sa që e qeverive lokale shqiptare mund të jetë Maqedonia. Në vitin 2010 të ardhurat e pushtetit vendor në këtë vend ishin të barabartë me 5.6% të PBB-së. Por kjo nuk është ashtu siç duket në krahasim me Shqipërinë, sepse qeveritë vendore në shtetin fqinj mbulojnë pagat e mësuesve të shkollave fillore dhe të mesme, shuma e të cilave arrin 2 dhe 3% të PBB-së. Nëse këto paga do të hiqeshin nga kjo llogaritje, të ardhurat e qeverive vendore maqedonase do të ishin të barabarta në rreth 2.6% dhe 3.0% dhe kështu të ngjashme me ato të homologëve të tyre shqiptarë.

Kjo situatë duhet të ndryshojë në mënyrë të qartë dhe duke pasur parasysh funksionet që kryejnë qeveritë vendore shqiptare, ndoshta do të ishte e arsyeshme për qeverinë qendrore të vendoste një objektiv të politikës për rritjen e ngadalshme të të ardhurave të pushtetit vendor në rreth 5 dhe 6% të PBB-së gjatë 5 viteve të ardhshme dhe në rreth 15 dhe 18% të totalit të të ardhurave publike.

5.2.1 Përbërja e të ardhurave të qeverisë vendore

Në Figurën 5.3 më poshtë tregohet përbërja e të ardhurave të NJQV-ve sipas tre kategorive të tyre kryesore: burimet e veta, grantet e pakushtëzuara dhe grantet e kushtëzuara në miliardë lekë gjatë dekadës së fundit.[28]

Figura 5.3 Përbërja e të ardhurave të qeverisë vendore 2002-2011

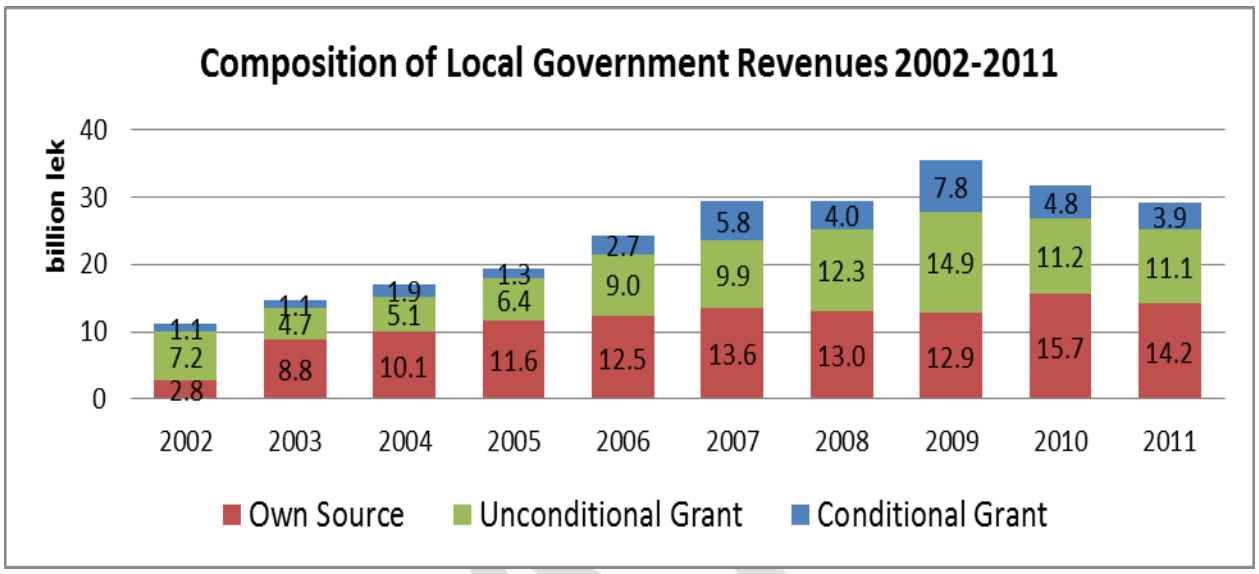
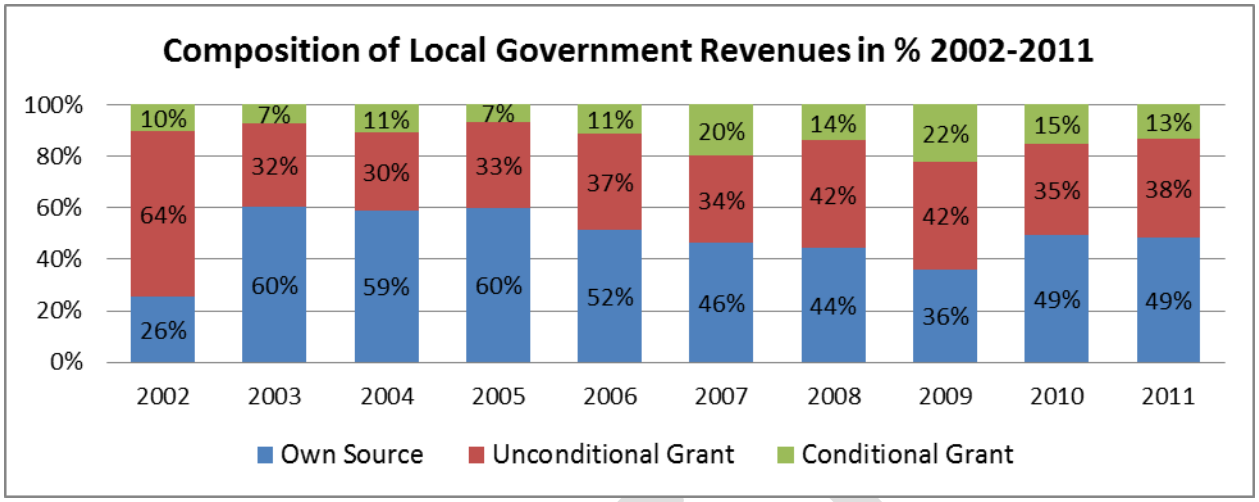


Figura 5.4 më poshtë jep të njëjtin informacion por në përqindje. Tre aspektet e këtyre figurave janë me vlerë për t'u përmendur. E para është thjesht se që nga viti 2009 ka pasur një rënie të dukshme në të ardhurat e përgjithshme të qeverisjes vendore. Së dyti, kjo rënie ka ndodhur kryesisht për shkak të një rënie në grante dhe transferta, edhe pse janë rritur të ardhurat e veta. Kjo rritje e të ardhurat e veta në fakt nuk është ashtu siç duhet, sepse në vitin 2010 ajo përfshin pothuajse 2 miliardë lekë të ardhura të bartura nga viti 2009 (shifra korresponduese për vitin 2010 është rreth 1 miliardë lekë). Në të vërtetë, që nga viti 2008 qeveria kombëtare ia ka ulur ndjeshëm kompetencat tatimore të NJQV-ve duke ngushtuar bazën e tatueshme të biznesit të vogël dhe duke ulur ose mbuluar normat e taksave dhe tatimeve të tjera (shih seksionin tjetër).

28 Përsëri, ka disa paqartësi nëse të gjitha grantet e kushtëzuara janë të përfshira tek të dhënat. Për vitin 2010 dhe 2011, grantet e kushtëzuara janë përcaktuar duke shtuar të ardhurat e veta dhe grantin e pakushtëzuar së bashku dhe pastaj duke zbritur këtë shifër nga *shpenzimet* totale.

Figura 5.4 Përbërja e të ardhurave të qeverisë vendore në % 2002-2011



Dhe së treti, pjesa e të ardhurave të kushtëzuara në të ardhurat totale është rritur nga rreth 10% në fillim të dekadës, në rreth 15% tani. Si rezultat, qeveritë vendore janë duke marrë më pak të ardhura tani sesa më parë, por ata janë disi më të varura nga qeveria kombëtare se më parë. Po aq e rëndësishme, ndryshimet në politikat kombëtare të qeverisë kanë bërë që të tre të ardhurat e tyre të mëdha të jenë gjithnjë e më të paparashikueshme me kalimin e kohës.

5.2.2 Përbërja e të ardhurave të veta të qeverisë vendore

Të ardhurat e veta më të rëndësishme të NJQV rregullohen nga ligji organik i qeverisjes vendore dhe nga ligji për sistemin e taksave vendore, ku ky i fundit është ndryshuar vazhdimisht që nga miratimi i tij në vitin 2002. Në këto të ardhura përfshihen:

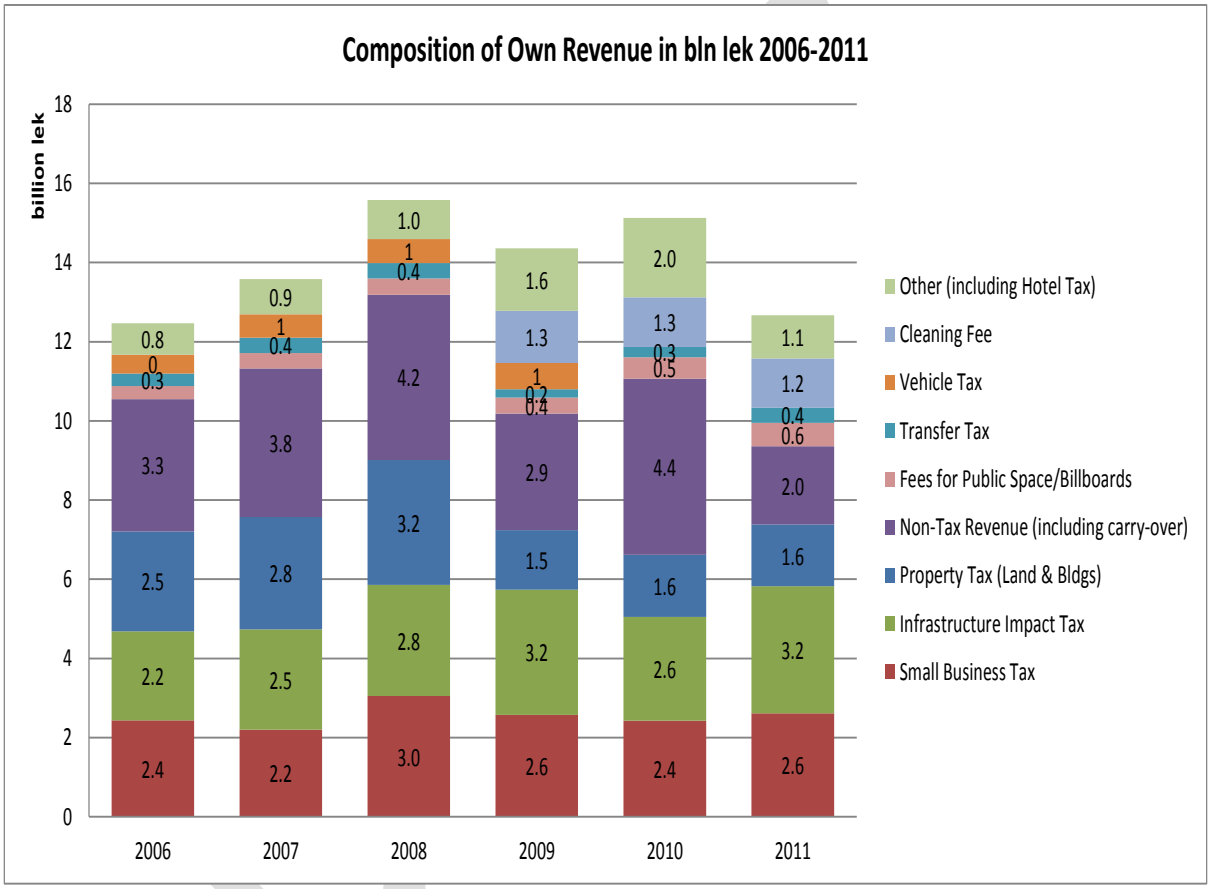
- Taksa e biznesit të vogël
- Taksa e ndikimit në infrastrukturë për ndërtimet e reja
- Taksa e përvitshme e pasurisë për tokën bujqësore
- Taksa e përvitshme e pasurisë për ndërtesat
- Taksa (e përbashkët) për transferimin e pasurisë së patundshme
- Taksa (e përbashkët) për automjetet
- Taksa (tarifa) e zënies së hapësirave publike
- Taksa (tarifa) për tabelat e mëdha
- Taksa të përkohshme
- Tarifa për shërbime (më e rëndësishmja e ashtuquajtura tarifa e gjelbërimit)

Siç kemi treguar tashmë, dy pjesë të legjislacionit nuk janë plotësisht në përputhje veçanërisht në lidhje me se çfarë duhet të konsiderohet tarifë dhe cilën duhet të konsiderohet taksë. Ato përfshijnë si burime të të ardhurave të veta të qeverisjes vendore edhe disa të ardhurave që duhet të merren parasysh si taksa të përbashkëta (Taksa e transferimit dhe taksa e regjistrimit të automjeteve).

Ashtu si me të dhënat e përgjithshme për të ardhurat e pushtetit vendor, ka probleme me të dhënat për të ardhurat e veta të qeverisjes vendore. Figura 5.5 më poshtë paraqet përbërjen e të ardhurave të veta të qeverisjes vendore mes viteve 2006 dhe 2011 në miliardë lekë. Figura 5.6 paraqet të njëjtin informacion në përqindje. Siç mund të shihet nga tabelat pesë burimet më të rëndësishme të të ardhurave të veta të qeverisjes vendore janë taksa e ndikimi në infrastrukturë, taksa mbi biznesin e vogël, taksa e pasurisë; të ardhurat jo-tatimore (përfshirë të barturat nga viti i kaluar), dhe në kohët e fundit tarifa e pastrimit.

Taksa e Biznesit të Vogël (TBV): Baza e TBV është e përcaktuar në një tabelë të përfshirë në një aneks të ligjit për sistemin e taksave vendore[29]. Fillimisht, qeveritë vendore kishin lirinë për të vendosur normat e tyre deri në 30% mbi ose nën ato të specifikuara në tabelë, por kjo u ul në 20% në vitin 2009. Në mënyrë të ngjashme, qeveritë lokale lejoheshin në fillim të vendosnin TBV te të gjitha firmat xhiroja vjetore e të cilave ishte nën 8 milionë lekë. Megjithatë, në vitin 2009, ky prag u ul në 5 milionë lekë, dhe përsëri më vonë në 2 milionë lekë në vitin 2010. Këto ndryshime e sollën pragun për TBV në një linjë me pragun që përdorej për të përcaktuar nëse një biznes duhet të përfshihej në sistemin e TVSH-së. Siç mund të shihet nga figura më poshtë, të ardhurat nga kjo taksë arriti kulmin në vitin 2008 në 3 miliardë lekë, dhe pastaj ra në 2.4 milionë lekë deri në vitin 2011. Ajo ende, megjithatë, llogaritet të jetë rreth 20% e të gjithë ardhurave të veta të pushtetit vendor.

Figura 5.5 Përbërja e të ardhurave të veta në miliardë lekë 2006-2011



Ulja e pragut të TVSH-së ka inkurajuar biznesin e vogël të ulë xhiron vjetore të deklaruar në mënyrë që të qëndrojnë jashtë sistemit të TVSH-së. Kjo jo vetëm ka ulur rendimentin e taksës për qeveritë lokale, por ka çuar në konflikte dhe keqkuptimet midis administratës tatimore të qeverisë qendrore dhe asaj të qeverive vendore për të përcaktuar se cila është në të vërtetë agjencia përgjegjëse për kontrollin tatimor tek biznesi i vogël. Edhe zgjerimi i Tatimit mbi Fitimin për bizneset e vogla ka krijuar probleme të ngjashme. Ashtu si individët dhe firmat e mëdha, bizneset e vogla janë të detyruar tani të paguajnë një fitim prej 10% apo tatimin mbi të ardhurat për qeverinë kombëtare. Megjithatë, për të shmangur tatimin e dyfishtë, ata janë të lejuar të zbresin atë që ata paguajnë në TBV për qeverinë vendore nga taksat e tyre kombëtare. Kjo e ka edhe më të vështirë jetën për bizneset e vogla, ndërkohë që ka krijuar edhe konflikte mes autoriteteve kombëtare dhe vendore tatimore për të përcaktuar se cili është përgjegjës për kontrollin e llogaritjeve.

29 Tabela përcakton normat e ndryshme bazë për tre kategori të ndryshme të pushtetit vendor (në Tiranë dhe Durrës; qytete të tjera të mëdha dhe komunat); gjashtë lloje të ndryshme të bizneseve të vogla (me pakicë, me shumicë, prodhim, shërbime, profesione të lira, dhe shitësit ambulatorë) dhe shtatë rritjet e ndryshme të xhiros (nën 2 milionë lekë, midis 2 dhe 3 milionë lekë, etj.).

Si zgjerimi i sistemit të TVSH-së ashtu edhe prezantimi i tatimit mbi fitimin ngrenë pyetje në lidhje me çështjen nëse TBV duhet të mbetet si një taksë të veçantë e qeverisë lokale, veçanërisht përderisa literatura për financat publike në përgjithësi argumenton kundër dhënies së kompetencave tatimore për biznesin tek NJQV. Një mundësi për reformë këtu është që TBV gradualisht të futet në sistemin e ndarjes së TAP-it.

TAP-i mund të ndahet në bazë të origjinës së tatimpaguesit (vendbanimi) ose sipas numrit të popullsisë për frymë. Të dy këto metodat përdoren në vendet evropiane. Nga analiza e shpërndarjes së mbledhjes së TAP-it tregohet se për vitin 2011, Tirana ka mbledhur 70% të shumës së TAP-it. Kjo do të tregojë se një ndarja e TAP në një bazë të origjinës do të prodhojë një rritje të konsiderueshme për Tiranën, por kanë shumë pak ndikim tek NJQV-të e tjera. Po ashtu, ajo do të shtrembërojë sistemin e transfertave, sepse do të nevojitet një sasi e madhe fondesh për të barazuar të gjitha njësitë e qeverisjes vendore. Përveç kësaj, aktualisht nuk ka asnjë mënyrë identifikimi të tatimpaguesit të TAP-it drejtpërdrejtë tek NJQV në mënyrë që pjesa e transfertës të mund të ndahet sipas origjinës. Derisa kjo të bëhet e mundur, ndarja sipas numrit të popullsisë, e cila përdoret në pjesën më të madhe të vendeve evropiane mund të jetë alternativa e vetme.

Aktualisht NJQV marrin 18% të takës së përbashkët të regjistrimit të automjeteve. Kjo ka filluar që nga fundi i vitit 2011 dhe nuk ka të dhëna të plota për shumat e mbledhura për NJQV. Megjithatë, nga disa të dhëna paraprake duhet se kjo është një shumë e konsiderueshme për të ardhurat e NJQV-ve, por mund të përqendrohet në bashkitë e mëdha si Tirana dhe Durrësi dhe shuma më të vogla për njësitë e vogla të qeverisjes vendore.

Edhe për minierat NJQV-ve u jepet një përqindje e caktuar në bazë të të ardhurave të përbashkëta me njësitë e qeverisjes vendore, por duhet ende kohë për të përcaktuar nëse kjo do të prodhojë ndonjë për rritje modeste apo të konsiderueshme tek të ardhurat e pushtetit vendor.

Ka avantazhe dhe disavantazhe në përdorimin e përqasjes së taksave të përbashkëta për të përmirësuar financat e pushtetit vendor. Vendet në tranzicion kanë qenë të prirur për të përdorur taksat e përbashkëta për një numër arsyesh. Përparësitë për pjesën më të madhe janë (1) siguron efikasitet në përpjekjet për mbledhjen e taksave ku niveli kombëtar mbledh taksat, (2) zgjeron bazën tatimore për qeveritë vendore, (3) mund të nxisë stimuj të politikave ekonomike për rritjen e bazës tatimore në nivel vendor, (4) mund të nxisë barazimin e burimeve fiskale në varësi të marrëveshjeve për ndarjen e taksave dhe të formulave të transferimit, dhe (5) i jep më shumë kompetenca në vendimet e pushtetit vendor për shpenzimet nëse transferohen si grante të pakushtëzuara.

Megjithatë, ka edhe disa disavantazhe për përdorimin e taksave të përbashkëta. Këto përfshijnë: (1) është subjekt i ndryshimeve të taksave sipas politikave kombëtare që mund të ndryshojnë nga viti në vit, (2) ul kërkesën e llogarisë të pushtetit vendor ndaj qytetarëve të tyre për vendimet për rritjen e nivelit të mbledhjes së të ardhurave, (3) mund ta bëjë qeverinë qendrore përqendrohet në mbledhjen e taksave të tjera dhe jo të taksave të përbashkëta, (4) mund të ndikojnë në migracionin dhe lëvizjen e krahut të punës në varësi të nivelit të ndarjes së taksave tek të gjitha NJQV, dhe (5) mund të kërkojë nivele të konsiderueshme të fondeve për të siguruar transferta ekualizimi për të gjitha qeveritë vendore në rast se ka pabarazi të madhe në burimet e të ardhurave të përbashkëta.

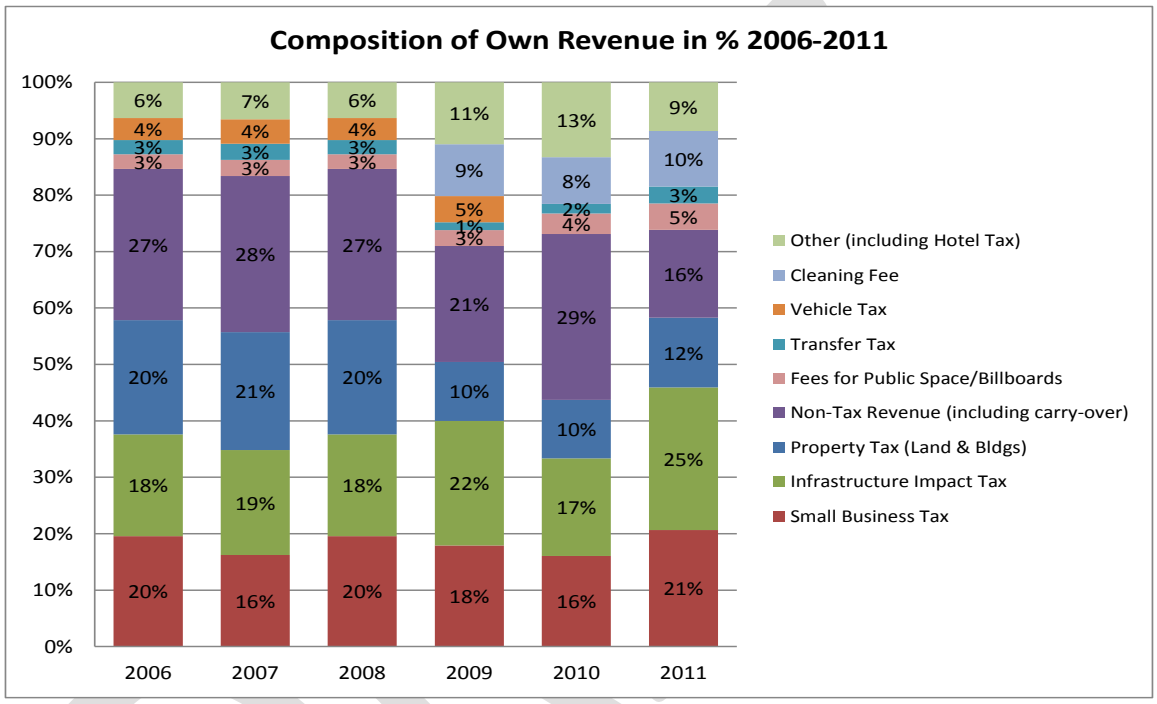
Këto avantazhe dhe disavantazhe duhet të merren parasysh kur të përcaktohen taksat që do të ndahen, koeficienti i ndarjes dhe shuma e fondit të transfertave që nevojitet për të përmirësuar situatën me të ardhurat e pushtetit vendor.

Kjo situatë e taksave të përbashkëta argumenton se NJQV duhet t'u jepet mundësia e aplikimit të një mbitakse në TAP, si të ardhura të veta. Kjo përdoret nga disa vende të rajonit, siç Kroacia, dhe do të sigurojë që njësitë e qeverisjes vendore të kenë një kontroll më të madh mbi gjendjen e tyre të të ardhurave. Ajo do të nxisë decentralizimin fiskal, si edhe do të mundësojë që NJQV të jenë më të përgjegjshëm për qytetarët e tyre për nivelin e taksave që ata duhet të paguajnë.

DRAFT

Taksa e ndikimit në infrastrukturë për ndërtimet e reja: Taksa e ndikimit në infrastrukturë u prezantua në vitin 2002 me ligjin për sistemin e taksave vendore (Nenet 9 dhe 27) dhe është një detyrim që paguhet vetëm një herë e të vendosur nga NJQV për ndërtimet e reja private. Qëllimi i kësaj taksë, që shpesh quhet Tarifa e Zhvillimit të Tokës në vende të tjera të rajonit, është të ndihmojë pushtetin vendor në financimin e infrastrukturës publike të nevojshme për t'i shërbyer rritjes privat. Baza e taksës është vlera e investimeve siç deklarohet në lejen e investitorëve të ndërtimit dhe pushtetit vendor mund të vënë normën e tatimit në midis 1 dhe 3% të kësaj vlere (2-4% në Tiranë). Siç mund të shihet nga shifrat e paraqitura, taksa e ndikimi në infrastrukturë ka zëvendësuar TBV si burimi i vetëm më i rëndësishëm i të ardhurave të veta të qeverisë vendore dhe në 2011 prodhoi 3.2 miliard lekë ose 25% të të gjitha të ardhurave të veta.

Figura 5.6 Përbërja e të ardhurave të veta në % 2006-2011



Megjithatë, ndryshe nga vende të tjera në rajon, koeficienti i kësaj takse nuk është caktuar ligjërisht për investime në infrastrukturën publike. Si rezultat, qeveritë lokale mund-dhe me sa duket- duhet t'i përdorin të ardhurat nga taksave për të financuar kostot e tyre operative, duke minuar qëllimin e vetë taksës. Për këtë arsye, ndoshta do të ishte mirë që të përcaktohej me ligj që të ardhurat nga kjo taksë të destinohen për ndërtimin e infrastrukturës së re publike. Në të vërtetë, për qëllime kontabiliteti kjo taksë ndoshta duhet të konsiderohet tek të ardhurat kapitale për shkak se taksa paguhet vetëm një herë dhe për shkak se koeficienti i saj është i paqëndrueshëm dhe varet shumë si nga procesi i lejeve të ndërtimit dhe tregut të pasurive të patundshme.[30]

Detyrimet e përmirësimit (tarifat e zhvillimit, tarifat përmirësim të infrastrukturës dhe kontributet përkatëse) janë shpërndarja e kostove të punëve publike mes pronarëve në zonën përreth e zhvillimit. Rritja në vlerën e tokës, si pasojë e punëve publike mund të jetë më e lartë se kostoja e punëve publike. Kështu detyrimi për zhvillimin do të mbulojë vetëm koston dhe jo vlerën në rritje të tokës dhe paguhet nga pronari i tokës ose përdoruesit e tokës (zhvillues). Pagesa përfundimtare shkon për qeverinë, por në varësi të personit që paguan (pronari ose zhvilluesi i) ka një efekt të caktuar në tregun e tokës. Përparësia e përdorimit të këtij detyrimi është se shuma lidhet direkt me një kosto specifike të

30 Kjo është e rëndësishme kryesisht për të siguruar huamarrje të kujdesshme: Vetëm të ardhurat të vërteta operative duhet të merren në konsideratë nga qeveria kombëtare (dhe investitorët privatë) kur vlerësojnë kapacitetin mbajtës të borxhit të e qeverisë vendore.

punës publike, jo vlerën e rritur të tokës, dhe kështu ai është zakonisht më i ulët se taksa mbi rritjen e vlerës së tokës. Ai është edhe një instrument i mirë për të parandaluar spekulimet për çmimin e tokës, sepse pronarët paguajnë për koston (vlera zbritet nga çmimi i shitjes së tokës). Megjithatë, meqenëse caktohet në një zonë të kufizuar dhe jo të gjithë qytetin, këtu shpesh mund të ngrihet çështja e kufirit përfundimtar. Kështu cili është kufiri i zonës që paguan këtë tarifë? Padyshim zona përfshin ndërtesat të cilat përballen me infrastrukturën publike, ndoshta edhe në rreshtin e dytë. Megjithatë, për pjesën tjetër të familjeve / pronarëve duhet të bëhen vlerësimet. Planifikimi i mirë me pjesëmarrje i përdorimit të tokës dhe planifikimi i mirë i investimeve në infrastrukturë (me studimet e duhura të fizibilitetit dhe llogaritjet e zonave të mbulimit) është në dobi të një procesi të drejtë për llogaritjen e vlerës së tarifës dhe zonës së mbulimit.

Shqipëria tashmë zbaton disa lloj tarifa të përmirësimit/zhvillimit të tokës (që mund të konsiderohet edhe si shitje e së drejtës për zhvillim - shih më poshtë) përmes të ashtuquajturës *taksës e ndikimit në infrastrukturë*. Zhvilluesi e paguan atë tek pushteti lokal dhe kjo reflektohet në çmimin që zhvilluesi është i gatshëm të paguajnë për tokën, ose te pjesa e fitimit të investimeve që ai është i gatshëm t'i paguajë pronarit të tokës. Deri tani kjo është një nga mënyrat më të rëndësishme për të rritur të ardhurat vendore, dhe llogaritet si një normë e vlerës totale të kostos së zhvillimit. Ajo është pothuajse një normë bazë (ka një tavan që është shumë i ulët, kështu NJQV nuk priren për të shkuar më poshtë këtij tavani) dhe nuk pasqyron të gjithë ndikimin e zhvillimit në infrastrukturat publike.

Taksa e pronës mbi ndërtesat dhe tokën bujqësore. Këto taksa u prezantuan nga Ligji për Sistemin e Taksave Vendore në vitin 2002 (nenet 20-25). Ligji përcakton bazën e taksës në një tabelë si koeficient për metër katror për ndërtesat e banimit dhe ato komerciale. Tabela përcakton norma të ndryshme bazë për tri grupe të ndryshme të qeverive vendore, por edhe qeveritë vendore mund të krijojnë zona të ndryshme për qëllime të taksës së pasurisë brenda juridiksionit të tyre.[31] Deri me ndryshimet e ligjin të sistemit të taksave vendore që u bënë në vitin 2009, qeveritë vendore kishin kompetenca të caktonin normat e tyre 30% më lart ose më poshtë se nivelet treguese të përfshira në tabelën e ligjit.

Normat bazë për tokën bujqësore janë përcaktuar për hektar dhe janë përshtatur sipas shtatë kategorive të cilësisë së tokës dhe katër grupeve të komunave pa dallim midis personave fizikë dhe juridikë. Në këtë moment, nuk ka asnjë taksë pasurie për tokën e papërdorur urbane, edhe pse qeveria është duke planifikuar për të futur një taksë të tillë. Qeveritë vendore kanë kompetenca të kufizuara për të nxjerrë përjashtime dhe heqje të taksës dhe baza e taksës së pasurisë është e thjeshtë dhe drejtpërdrejtë.

Në Shqipëri nuk ka ende një taksë pasurie të bazuar në vlerën e vërtetë të pasurisë dhe argumenti i fundit do të jetë për nevojën për të patur atë. Legjislacioni aktual fiskal ka një taksë mbi tokën bujqësore dhe taksën mbi ndërtesat urbane. Për dy ato ka pasur raste ekstreme të mospërputhjeve në normën e mbledhjes së taksave. Ministria e Financave ka një projekt që propozon të shtojë një taksë sipas vendndodhjes së zonës për tokën urbane. Edhe pse qëllimi i përfshirjes së kësaj takse mbi tokën urbane është shumë pozitiv (ky do të ishte një potencial i madh për rritjen e të ardhurave vendore), duke qenë se baza është zona, kjo nuk do të garantojë përfitime financiare që rrjedhin nga përdorimi i taksës së tokës për financimin e infrastrukturës. Kjo është për shkak se zona nuk pasqyron vlerën e tokës që rritet si rezultat i investimeve publike të bëra në atë zonë, dhe as nuk garanton se kostot e këtyre investimeve ndahen në mënyrë të barabartë në shoqëri.

Një nga rekomandimet e hershme të Bankës Botërore ka qenë që fillimisht të vendosej një taksë pasurie sipas zonës, pastaj të krijohej një bazë të dhënash të sakta të ndërtesave dhe tokës, të krijohej një metodologji për llogaritjen e taksave dhe vlerësimin e vlerave të tokës dhe pastaj më në fund të kalohej në taksën e pasurisë të bazuar tek vlera e pasurisë. Procesi për krijimin e bazës së të dhënave dhe për përcaktimin e metodologjinë është ende larg përfundimit. Megjithatë, për më shumë se 3 vjet,

31 Shtojca 1. Tre grupet janë Tirana e Durrësi, bashkitë e tjera, komunat.

Qeveria e Shqipërisë (Ministria e Drejtësisë) ka rishikuar hartën e vlerave të tokës dhe ndërtesave, e cila është duke u përdorur si referencë në transaksionet e pasurisë dhe në industrinë e ndërtimit. Kështu, edhe pse praktika e llogaritjes së vlerave të tokës mund të mos jetë e konsoliduar mirë, ajo tashmë ekziston. Në fakt, problemi mbetet ende me llogaritjet e duhura të madhësisë së parcelave dhe sipërfaqes së ndërtimit në ndërtesa. Kështu, edhe nëse aplikohet taksa e pasurisë sipas zonës apo vlerës së pasurisë, problemi mbetet i njëjtë - regjistrimi i saktë i parcelave të tokës dhe ndërtesave.

E fundi por jo më pak e rëndësishme, një tjetër argument për vendosjen e një takse sipas vlerës së pasurisë si instrument që garanton autonomi të vërtetë vendore është se ajo krijon kushte të mira për zbatimin edhe të instrumenteve të tjera të marrjes së vlerës së tokës. Këtu mund të përmendim tre nga ato më të aplikuarat që mund të shqyrtohen në Shqipëri: tarifat/taksat për rritjen e vlerës; taksë për të ardhurat nga vlera e tokës; të drejtat e tregtueshme të zhvillimit. Për të tre këto në Shqipëri nevojitet të bëhet një rishikim thelbësor i legjislacionit fiskal / i financave publik. Duke pasur parasysh marrëdhënia e forta të këtyre instrumenteve me planifikimin dhe zhvillimin e tokës, ato mund të përfshihen edhe në legjislacionin e planifikimit. Megjithatë, meqenëse legjislacioni shqiptar i planifikimit është ende në një atmosferë debati, dhe përpjekjet për të rishikuar legjislacionin financiar janë të pranishme, do të ishte më mirë nëse instrumentet për kapjen e vlerës të përfshihen në këtë të fundit. Për të përfunduar me pjesën ligjore, Kushtetuta e Shqipërisë, Kodit Civil, ligjit për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore, ligji për shpronësimin dhe ligjit i planifikimit të territorit, të gjitha këto ofrojnë hapësirë të pastër për futjen e instrumenteve për kapjen e vlerës. Këto të fundit janë edhe në përputhje me praktikat e BE-së dhe legjislacionit të BE-së për të drejtat e njeriut.

Siç mund të shihet nga shifrat e mësipërme, taksat e pasurisë përbënin rreth 20% të të ardhurave të qeverisjes vendore në vitet 2006 dhe 2008 (2.4-3 miliardë lekë). Megjithatë, në vitin 2009, mbledhja e taksës së pasurisë duket se ra ndjeshëm, dhe tani përbën vetëm 10% të të ardhurave të qeverisjes vendore vet (rreth 1.5 miliardë lekë). Nuk është aspak e qartë se çfarë bëri që të vinte kjo rënie ose nëse ka përsëri probleme me të dhënat. Ashtu si në vendet e tjera në rajon, taksa e pronës është jashtëzakonisht jopopullore politikisht dhe-si në Shqipëri – NJQV shpesh përqendrojnë përpjekjet e tyre për mbledhjen e taksave tek firmat (që nuk votojnë) dhe jo tek individët (që votojnë). Për më tepër, nivelet e taksave për bizneset janë zakonisht shumë më të larta se sa për familjet.

Përmirësimi i mbledhjes së taksës së pasurisë në Shqipëri është qartësisht një nga sfidat më të mëdha me të cilat përballet politikë-bërësit e të dy niveleve kombëtare dhe vendore gjatë viteve të ardhshme. Kjo do të kërkojë përmirësimin e sistemeve të faturimit të qeverisjes vendore, si dhe shkëmbimin e informacionit mes institucioneve të qeverisë qendrore (kadastër, gjykatat) dhe qeverisë vendore në lidhje me transferimin dhe regjistrimin e pronave. Po ashtu do të ishte e dobishme nëse futen kodet në skemën e llogarive që bëjë të mundur dallimin e origjinës së taksës që vijnë nga personat fizikë dhe juridikë kështu që politikanët në rang qendror dhe vendore të kenë një ide më të mirë se kush paguan në të vërtetë.

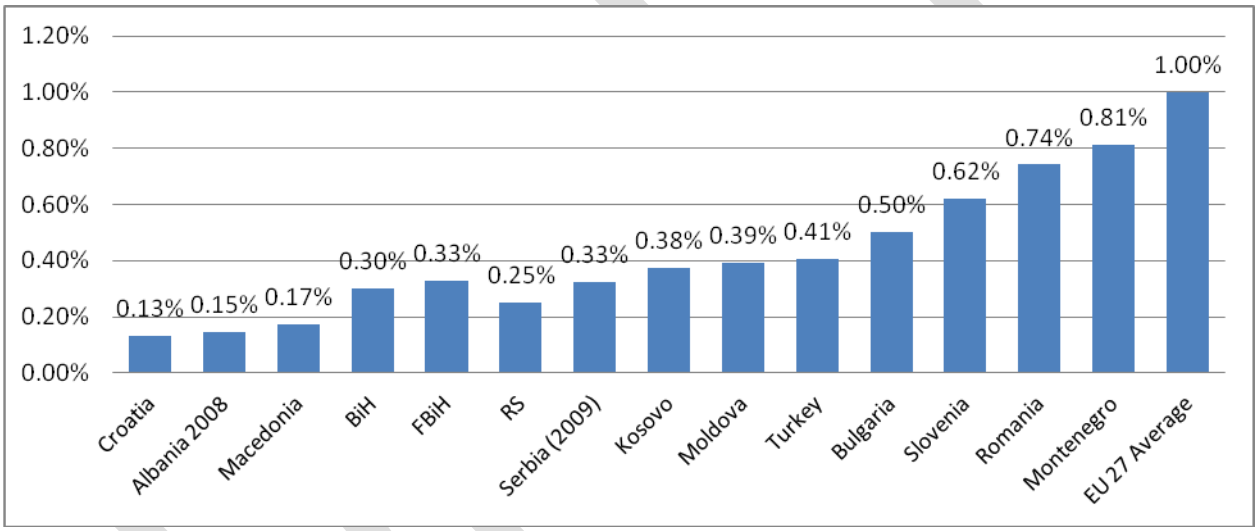
Më e rëndësishmja, duhet të intensifikohen përpjekjet për të përfunduar një kadastrës ligjore dhe për ta lidhur atë me kadastrat lokale fiskale. Së fundi, dhe më sfiduese, qeveritë lokale do të duhet të nxiten që të jenë më agresive dhe efektiv në mbledhjen e taksave. Lidhja e elementëve të sistemit të granteve të kushtëzuar ose të pakushtëzuar me mbledhjen e taksës së pasurisë mund t'ia arrijë një gjëje të tillë. Për shembull, qeveritë lokale të cilët dështuan në përmirësimin e mbledhjes së taksës së pasurisë (nga familjet) mund të mos u jepet e mundësia për të marrë pjesë tek në skemat e granteve konkurruese, ndërkohë që qeveritë vendore të cilat kanë përmirësuar në mënyrë të konsiderueshme mbledhjen e kësaj takse mund të marrin fonde shtesë. Në mënyrë të ngjashme, qeveria kombëtare mund të punojë me donatorët dhe NJQV për ndërmarrjen e një fushate publike që fokuson vëmendjen në faktin pse kjo taksë duhet të paguhet nëse njerëzit duan shërbime më të mira vendore.

Megjithatë, hartuesit e politikave qeveritare kombëtare duhet të jenë të kujdesshëm që të mos presin shumë nga taksa e pasurisë. Në vendet anglo-saksone me histori të gjatë dhe me treg të zhvilluar mirë të pasurisë së patundshme (dhe me sistemet të konsoliduara hipoteke), taksa e pasurisë siguron në të vërtetë sasi shumë të konsiderueshme të të ardhurave të qeverive vendore. Në fakt, në Amerikë,

Kanada, Australi, Hong-Kong dhe Britani e Madhe, taksa e pasurisë e bazuar në vlerën e pasurisë është burimi i vetëm më i rëndësishëm i të ardhurave të veta për NJQV dhe zakonisht siguron të ardhura që janë të të barabartë me 3 dhe 5% të PBB-së.

Por e parë globalisht, kjo është e jashtëzakonshme, dhe gjetkë taksa e pasurisë ka rezultuar një burim shumë më pak i fuqishëm i të ardhurave të qeverisjes vendore. Kjo mund të shihet nga Tabela 8 më poshtë që tregon të ardhurën e taksës së pasurisë, si përqindje e PBB-së në Shqipëri, në vendet e tjera në Evropën Juglindore, si dhe në BE si një e tërë. Siç mund të shihet nga tabela, taksat e pasurisë në Shqipëri (në vitin e tyre të pikut të mbledhjes) përbën- pas Kroacisë - (ku taksa administrohet nga qeveria kombëtare) një pjesë të vogël të PBB-se krahasuar me vendet e tjera në rajon. Megjithatë, në të njëjtën kohë, në asnjë vend në rajon mbledhja e taksës së pasurisë nuk kap nivelin mesatar të BE-së. Për më tepër, niveli i BE-së, në 1% të PBB-së, është e ulët. Në të vërtetë, nëse si mesatare në total të ardhurat e pushtetit vendor në BE janë të barabarta me rreth 14% të PBB-së (shih Figurën 5.7) dhe të ardhurat nga taksa e pasurisë 1% të PBB-së, atëherë taksa e pasurisë në BE mund të thuhet se përbën rreth 7 % e të ardhurave totale të qeverisjes vendore, ndërsa në Shqipëri në vitin 2011, kjo shifër ishte 4%. Me pak fjalë, edhe pse nuk ka asnjë dyshim se sot është e nevojshme të përmirësohet mbledhja e taksës së pasurisë në Shqipëri, duhet të jetë e qartë se përmirësimi vetëm në këtë fushë nuk ka gjasa të zgjidhë problemet e mëdha të pushtetit vendor në lidhje me financimin e pakët.

Figura 5.7 Taksa e pasurisë si % e PBB-së në 2009



-Të ardhurat jo-tatimore dhe të mbarturat nga një vit më parë: Siç kemi treguar më herët, ka shumë konfuzion në legjislacionin shqiptar në lidhje me çështjen se çfarë është tarifa vendore dhe çfarë është taksa vendore. Si pasojë, është e vështirë të përcaktohet se çfarë përmban kjo kategori, sidomos meqenëse ka kategori të veçanta për pagesat që vijnë nga përdorimi i hapësirës publike dhe (që nga viti 2009) edhe për pastrimin. Me sa duket, pjesa më e madhe e të ardhurave në këtë kategori vijnë nga tarifat për grumbullimin e mbetjeve të ngurta dhe tarifat për përpunimin e dokumenteve civile. Këtu futen edhe të ardhurat nga ato të mbartura nga viti i kaluar, që për një numër vitesh për të cilat kemi të dhëna këto të ardhura janë shumë të rëndësishme. (Në vitin 2008 dhe 2009 ato ishin mbi 2 miliardë lekë, ndërsa në vitin 2010 rreth një miliard lekë.) Së fundi, kjo kategori duhet të përfshijë të ardhurat nga shitja dhe dhënia me qira e pasurive vendore. Për fat të keq, është e pamundur të përcaktohet se sa të ardhura vijnë nga ky burim, edhe pse, siç kemi diskutuar më poshtë, ndoshta kjo shumë nuk është aq e madhe.

Me miratimin e ligjit organik të qeverisjes vendore, NJQV janë bërë persona juridikë dhe fituan të drejtën për të pasur tokë dhe ndërtesa të veta (nenet 4 dhe 8) dhe gjatë dekadës së fundit qeveria qendrore i ka transferuar atyre kontrollin mbi disa prona publike. Gjithsesi, ky proces ka qenë i ngadalshëm dhe i paplotë. Po aq e rëndësishme, NJQV nuk kanë pasur të drejta në mënyrë reale për të shitur pasurinë që zotërojnë. Në fakt, në bazë të Ligjit nr. 9967, datë 24.07.2008 "Për privatizimin dhe

shfrytëzimin e pronave publike, etj...” qeveria kombëtare jo vetëm që ka të drejtë të privatizojë pronat në pronësi të pushtetit vendor, por edhe të marrë të ardhurat nga shitja e këtyre pronave, të ardhura që shkojnë vetëm për buxhetin kombëtar. Gjithsesi, NJQV kanë të drejtë të japin me qira pronat vendore, por për fat të keq të dhënat nuk na japin një pamje të qartë se çfarë lloj të ardhurash sigurojnë këto praktika. Duke shkuar përpara, do të ishte shumë mirë që të përshpejtohej transferimi i pronave publike tek pushteti vendor, të zgjeroheshin të drejtat e pronësisë reale të tyre, dhe të sigurohej që të ardhurat nga privatizimi i tokës dhe ndërtesave vendore (që shiten me ankande publike) të konsiderohen si të ardhurat vendore (kapitale) dhe të kalojnë (vetëm ose kryesisht) në buxhetet vendore.

Procesi i transferimit është relativisht i gjatë dhe i komplikuar. Është pothuajse e pamundur për bashkitë që ato të mbajnë listën e inventarit nën kontroll dhe të përditësuar me informacione që normalisht duhet të jepen nga agjencitë e tjera që punojnë me titujt e pronësisë. Kjo do të thotë se edhe pse bashkitë kalojnë faza të ndryshme të inventarizimit dhe hartimit të listës përfundimtare, institucionet qendrore e administrojnë pronën publike në mënyra të ndryshme (privatizimi, dhënie me qira, koncesione, etj.). Nëse nuk përfundon shpejt, ky proces mund të sjellë si rezultat që njësitë e qeverisjes vendore të marrin pronat publike që mund të përdoren në mënyrë rigoroze për funksione publike siç janë rrugët, ndërtesat administrative, parqe dhe shërbime infrastrukturore. Këto në thelb janë prona që përdoren tashmë dhe janë nën kujdesin dhe në përdorim të përditshëm nga autoritetet vendore, ndaj dhe marrja e titujve të pronësisë nuk ka ndonjë vlerë të shtuar për qeveritë vendore. Përveç kësaj, ka raste kur Qeverisë qendrore i duhen disa muaj për të miratuar kërkesën e paraqitur nga NJQV-të dhe për të nxjerrë vendimin përfundimtar të Këshillit të Ministrave (VKM) për transferimin. Në disa raste kjo ndikohet edhe nga përkatësia politike. Për të përfunduar, ka shumë rëndësi që Qeveria qendrore të rivendosë dhe të zbatojë afatet e kërkuara ligjërisht si për inventarizimin ashtu edhe për transferimin e pronave publike tek pushteti vendor.

NJQV nuk mund të përballojnë gjithmonë shpenzimet e regjistrimit të pasurive të transferuara. Në këtë aspekt, pritet që disa NJQV me kapacitete të kufizuara financiare nuk do të tregojnë motivim për të mbuluar kostot e regjistrimit të pronave të transferuara, sidomos për ato prona që nuk sigurojnë të ardhura. Është po aq e vërtetë se një NJQV që do të marrë prona të vlefshme dhe të tregtueshme shtetërore, të tilla si toka dhe ndërtesat, do të jetë më agresive për të përshpejtuar transferimin dhe, së dyti, kjo NJQV do të jenë më e predispozuar për të regjistruar me kostot e tyre pasuritë e transferuara. Qeveria qendrore duhet të jetë në gjendje të mbulojë një pjesë të shpenzimeve të regjistrimit. Nga pikëpamja ligjore, transaksioni mes qeverisë qendrore dhe njësive të qeverisjes vendore, i përfunduar me anë të VKM për transferimin, e cila në këtë rast është titulli pronësie, nuk është e ndryshme nga transaksione të tjera të pronës. Sipas legjislacionit shqiptar, transaksionet e pasurive të patundshme mund të përfundojnë vetëm për pronat që janë të regjistruara. Dokumentet që kërkohen janë Titulli i Pronësisë (në rastin tonë VKM) dhe Certifikata e Pronësisë. Është e qartë se Qeverisë qendrore i mungon e dyta. Prandaj, ajo duhet të marrë përgjegjësinë që të paktën të mbulojë një pjesë të kostove të regjistrimit së bashku me njësitë e qeverisjes vendore, kosto të cilat duhet të ishin mbuluar nga qeveria qendrore para transferimit.

Edhe pse inventarizimi dhe transferimi i aseteve publike është një hap shumë i rëndësishëm që duhet përfunduar, NJQV që kanë finalizuar ose janë në përfundim të transferimit dhe kanë siguruar fondet e nevojshme për regjistrim janë duke u përballur me vështirësi për të menaxhuar në mënyrën e duhur asetet e transferuara. Legjislacioni aktual në fuqi, përveç se është i komplikuar dhe ndonjëherë kontradiktor, nuk u ofron perspektiva NJQV-ve. Alternativat e shitjes për lloje të ndryshme të pronave, përfshirë këtu qiranë, shitjen dhe sidomos partneritetet publik-privat, janë të paqarta dhe NJQV-ve u duhet ekspertizë e mirë ligjore për të identifikuar “atë që nuk është e ndaluar” në legjislacionin dhe për më tepër të prodhojnë procese që nuk shkelin kërkesat ligjore duke mbrojtur interesin më të mirë të NJQV-së dhe komunitetit. Është e nevojshme hartohen rregullore dhe udhëzime të plotë të cilat do t’i referohen NJQV-të. Këto rregullore dhe udhëzime mund të kombinojnë dhe përmirësojnë legjislacionin aktual në fuqi.

DRAFT

Tarifat për përdorimin e hapësirës publike dhe për pastrimin -Siç kemi treguar tashmë, ligji organik i qeverisjes vendore dhe ligi i sistemit të taksave vendore i japin qeverive vendore të drejtën për të vendosur taksat për ofrimin e shërbimit publik, edhe pse ligji për sistemin e taksave vendore fatkeqësisht i etiketon disa prej këtyre tarifave si taksat duke thelluar edhe më shumë paqartësinë e zakonshme që ekziston në praktikë mes këtyre dy kategorive të të ardhurave të ndryshme. Sipas të dhënave që kemi shtjelluam më sipër, dy tarifat më të rëndësishme që mbledhin NJQV-të janë tarifa e pastrimit dhe tarifat për përdorimin e hapësirës publike, përfshirë këtu tabelat e mëdha të reklamave. Siç e kemi përmendur më lart, tarifat për grumbullimin e mbetjeve të ngurta ka shumë të ngjarë të përfshihen në kategorinë e të ardhurave jo-fiskale, siç janë tarifat për përpunimin ose kopjimin e dokumenteve zyrtare si certifikatat e lindjes, martesës, etj. Siç mund të shihet nga të dhënat, qeveritë lokale kanë nxjerrë një sasi të konsiderueshme të ardhurash nga ajo që quhet tarifa e gjelbërimit, të paktën që prej vitit 2008, kur Ministria nisi regjistrimin e të ardhurave nga ky burim në një kategori të veçantë. Në disa vende, qeveritë lokale i kanë bashkuar tarifat për pastrimin e rrugëve, mirëmbajtjen e parkut, dhe përmirësimin e hapësirave të gjelbra së bashku me pagesat e përdoruesit për mbledhjen dhe depozitimin e mbetjeve të ngurta. Si të tilla, këto "tarifat e gjelbërimi" kombinojnë atë që duhet të jetë tarifa të qarta përdoruesi bazuar në sasinë e mbetjeve që prodhojnë në të vërtetë familjet dhe bizneset me atë që realisht janë taksa të përgjithshme për shërbimet që ofrohen për të gjithë (p.sh. pastrimi i rrugëve), dhe përdorimi i të cilave nuk mund t'i atribuohet vetëm individëve apo firmave. Në fakt, disa qeveri vendore e kanë arsyetuar përdorimin e tarifave të gjelbërimit për të financuar ato që në të vërtetë janë programe të investimeve kapitale.[32] Për më tepër, në të gjithë Shqipërinë, ashtu si në pjesën tjetër të rajonit, ka një tendencë të fortë nga NJQV për vendosjen e tarifave dhe taksave për biznesin në nivele shumë më të larta se për familjet. Për shembull, tarifat gjelbërimit për familjet është zakonisht mes 500 dhe 1500 lekë në vit, ndërsa për bizneset kjo tarifë shpesh është 5-10 herë më e lartë.[33]

Nuk është asnjëherë e lehtë të vendosen tarifat e përdoruesit për shërbimet publike, konsumi i të cilave nga familjet dhe firmat është e vështirë për t'u matur (për shërbime si mbetjet e ngurta, apo përdorimi i ujit ku duhet të instalohen matësit). Megjithatë, mund dhe duhet të merren masat e arsyeshme të vendosjen e tyre. Për më tepër këto masa duhen për të parandaluar rrjepjen e komunitetit të biznesit. Në po këtë mënyrë, shërbimet publike konsumi i të cilave nuk mund t'i atribuohet individëve apo firma, me shërbime të tilla si ndriçimi publik apo pastrimi i rrugëve, ndoshta duhet të paguhen nga taksat e përgjithshme, njësoj si taksa e pasurisë dhe jo nga taksa që vishen si tarifa të përdoruesit.[34] Ashtu si me taksën e pasurisë, duhet të prezantohen kode në skemën e llogarive që u mundësojnë hartuesve të politikave të dallojnë burimin e taksave që vijnë nga personat fizikë dhe juridikë.

Së fundi, vlen të përmendet se neni 33 i ligjit për sistemin e taksave vendore që i lejon NJQV të vendosin të ashtuquajturat "taksa të përkohshme", por që nuk thotë asgjë se për çfarë mund të jenë këto taksa. Si rezultat, është vështirë të thuhet se çfarë lloj taksash kanë pasur në mendje ligjvënësit, por intervistat sugjerojnë se qëllimi i vërtetë i kësaj dispozite ishte për të bërë të mundur që qeveria vendore të vendosë *tarifa sezonale* për gjëra të tilla si përdorimi ose aksesi i pronave në plazh në breg të detit. Tarifa të e tilla duhen lejuar patjetër, por ato nuk duhet të ngatërrohen me taksat. Në fakt, taksa të tilla të veçanta duhet të quhen "Taksa për qëllime ose programe të veçanta" dhe kanë nevojë për procedura të veçanta për miratimin dhe hyrjen e tyre në fuqi. Për shembull, këto taksa duhet të lidhen në mënyrë të qartë me realizimin e investimeve specifike; kanë bazë të përcaktuar qartë; dhe duhet për miratimin e tyre të kërkohet shumicë e cilësuar e këshillit të qeverisjes vendore.

32 Në Tiranë, për shembull, bashkia bëri së bashku tarifat për grumbullimin e mbeturinave të ngurta me pagesat jo vetëm për pastrimin e rrugëve dhe mirëmbajtjen e parkut, por për një program të përmirësimit të gjithë kryeqyteti projektuar për të mbjellë pemë në të gjithë qytetin.

33 Në një njësi vendore, autoritetet i vunë tarifa gjelbërimi biznesit të vogël prej 7,000 lekë në vit dhe klasa të caktuara të bizneseve të mëdha deri në 70.000 lekë në vit.

34 Për më shumë nga këto çështje, shih Levitas, cituar më sipër.

5.3 Barazia e Sistemit të Fondeve Ndërqeveritare

Siç shihet, duket se ka dëshmi të forta se në përgjithësi qeveritë vendore në Shqipëri janë seriozisht të keqfinancuara. Një pyetje të veçantë, por që lidhet me këtë është nëse burimet e përgjithshme në dispozicion për qeveritë vendore shpërndahen në mënyrë të barabartë tek të gjitha ato, në mënyrë që të gjitha NJQV kanë një mundësi të mirë për të ofruar shërbime publike në kompetencë të tyre dhe për të zbutur ngadalë deficitet e infrastrukturës që kanë trashëguar. Këtu, me fjalë të tjera, po flasim për barazinë horizontale të sistemit dhe në ç'nivel po arrihet ekualizimi i të ardhurave vendore nëpërmjet ndarjes së granteve të pakushtëzuara e të kushtëzuara.

5.3.1 Ndarja grantit të përgjithshëm

Instrumenti kryesor për ekualizimin në Shqipëri janë rregullat që drejtojnë ndarjen e grantit të përgjithshëm. Këto rregulla përcaktohen në një shtojcë të Buxhetit Vjetor të qeverisë qendrore dhe ndryshojnë nga viti në vit, siç ndryshon edhe shuma e parave që destinohet për financimin e grantit të përgjithshëm. Këto rregulla për vitin 2011 përcaktojnë:

1) Madhësia e transfertës së pakushtëzuar është 11.5 miliardë lekë, nga të cilat 402 milionë lekë do të ndahen për qeveritë vendore për mbështetjen konvikteve të arsimit para-universitar (në 30 bashki dhe komunitete individuale), dhe 40.000 për Qendrat e Kujdesit Social të Beratit dhe Ballshit.
2) Pas zbritjes së fondeve për konviktet dhe qendrat e kujdesit social, pjesa e mbetur (rreth 11.1 miliardë lekë) ndahet në dy pjesë me 91,5% rezervuar për qeveritë vendore, dhe 8.5% është rezervuar për Qarqet.[35] (10.1 miliardë për qeveritë vendore)
3) 70% e fondit ndahet pastaj për qeveritë vendore mbi bazën e popullsisë që ato kanë sipas të dhënave të marra nga Drejtoria e Përgjithshme e Gjendjes Civile.[36] (7.1 miliardë lekë)
4) 15% e fondit ndahet pastaj për komunat në bazë të sipërfaqes së tyre në kilometra katrorë (1.5 miliardë lekë).[37] (në katër komunitete malore sipërfaqja e komunave shumëzohet me katër).
5) 15% e fondit ndahet pastaj sipas numrit për frymë në të gjitha *bashkitë* për shkak se këto juridiksione kanë kosto më të lartë, sepse ata japin më shumë shërbime urbane (1.5 miliardë lekë). (Për bashkitë malore numri i popullsisë që përdoret për llogaritje shumëzohet me katër.)
6) Pasi janë kryer këto llogaritje, bëhet një tjetër llogaritje me qëllim sigurimin e një barazimi edhe më të madh: Qeverive vendore, të ardhurat për frymë e të cilave nga taksa e regjistrimit të automjeteve dhe taksa e biznesit të vogël janë më të larta se mesatarja kombëtare, u merret 25% e asaj që fitojnë mbi mesataren kombëtare, dhe pastaj këto fonde u jepen NJQV të ardhurat për frymë e të cilëve po nga këto burime janë më pak se 25% e mesatares kombëtare (1.2 miliardë lekë).
7) Bëhen shumë llogaritje të tjera për të siguruar një minimum të ardhurash për frymë për të gjitha bashkitë dhe që asnjë qeveri vendore të mos i shohë të ardhurat e saj nga komponenti i ekualizimit të formulës të rriten me më shumë se 20% nga viti i kaluar.

Ka një sërë problemesh me këto rregulla. E para është më se thjeshtë: është plotësisht e paqartë pse duhet të caktohen grante për konvikte në 30 bashki dhe komuna të veçanta si dhe pse për qendrat e shërbimeve sociale në dy bashki fondet ndahen përmes mekanizmit të grantit të pakushtëzuar. Kjo është si të llogarisësh mollët dhe dardhat bashkë dhe e bën të gjithë sistemin më pak transparente nga sa duhet të jetë. Në fakt, edhe rregullat e tjera në Ligjin e Buxhetit minojnë më tej vetë nocionin e një grant të pakushtëzuar duke kërkuar që në bazë të numrit të popullsisë vetëm një përqindje e caktuar e grantit të shpenzohet për paga dhe kosto administrative.

---

35 Në pjesën e mbetur të kësaj ekspozeje nuk do të analizojmë formulën e ndarjes së grantit për qarqet.

36 Duhet të theksohet se shifrat e popullsisë përdorur nga viti në vit janë zhvendosur dhe siç e kemi diskutuar diku tjetër në këtë raport nuk janë shumë të diskutueshme.

37 Kufijtë e komunave dhe bashkive nuk janë përcaktuar asnjëherë zyrtarisht kështu që shifrat e përdorura këtu janë edhe të pasigurta dhe të diskutueshme.

Së dyti, edhe pse është krejtësisht e ligjshme të ndahet një përqindje e grantit sipas sipërfaqes së të qeverive lokale për arsye se ato NJQV me sipërfaqe të mëdha kanë si pësojë shpenzime shtesë për të shërbyer zonave me popullsi të shpërndarë, është e paqartë se pse një ndarje e tillë kufizohet vetëm në komuna. Tek e fundit, ka edhe bashki që kanë sipërfaqe të mëdha dhe në këtë mënyrë kanë shpenzimet shtesë në ofrimin e shërbimeve për popullsinë e shpërndarë në të sipërfaqen e tyre.

Së treti, dhe anasjelltas është e paqartë se pse duhet të përdoret dallimi administrativ për shpërndarjen e fondeve për shërbimet urbane kur ka shumë komuna që kanë popullsi në mënyrë të konsiderueshme më të madhe dhe dendësi më të lartë të popullsisë se disa nga bashki. Këtu në fjalë të tjera, kjo kishte më shumë kuptim që këto para të ndaheshin mes NJQV-ve, qendrat kryesore të banimit të të cilave kanë një dendësi të popullsisë mbi një shifër të caktuar.

Së katërti, duhet të theksohet se llogaritja e ekualizimit do të thotë se qeveritë vendore më të pasura në thelb po tatohen për të ndihmuar në përmirësimin e situatës financiare të atyre të varfra. Këto kosto janë substanciale, dhe në vitin 2011 arritën në 1.2 miliardë lekë, pjesa më e madhe e të cilave erdhi nga buxhetet e Tiranës dhe Durrësit. Kjo është një mënyrë krejtësisht e ligjshme për të financuar barazimin horizontal dhe shumë vende veprojnë në mënyrë të ngjashme. Por ajo që nënkupton në praktikë është se qeveria qendrore nuk po luan asnjë rol në financimin e këtij funksioni të rëndësishëm dhe se mbi 10% e transfertës së pakushtëzuar nuk vjen nga buxheti kombëtar, por nga buxhetet e Tiranës dhe Durrësit. Ka shumë gjasa që shumëfishuesit e mëdhenj për komunat malore (4 herë sa sipërfaqja e tyre) dhe bashkitë malore (4 herë sa popullsia e tyre) kombinohen me dispozitat e ekualizimit për të mbifinancuar njësi vendore të caktuara.

Tabela 5.1 Ndryshimet në rregullat që drejtojnë ndarjen e grantit të përgjithshëm
Koeficientët për bashkitë dhe komunat për 2002-2012

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Shuma fikse	3.5 %	3.5 %	4 %	0	0	0	0	0	0	0	0
Popullsia	62.5 %	62.5 %	62.5 %	73 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70%	70%	70%
Sipërfaqja e komunës	4 %	4 %	9 %	12 %	15 %	15 %	15 %	15%	15%	15%	15%
Shërbimet urbane	20.5 %	20.5 %	18 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15%	15%	15%	15%
Shërbimet urbane Tirana	9.5 %	9.5 %	6.5 %	0	0	0	0	0	0	0	0
Ekualizimi	-	35 %	35 %	35 %	30 %	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Përshtatje të tjera	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po

Së fundi, dhe më e rëndësishmja, si madhësia e grantit të pakushtëzuar ashtu edhe rregullat që rregullojnë shpërndarjen e tij kanë ndryshuar ndjeshëm nga viti në vit. Siç e kemi parë në shifrat e mëparshme, madhësia e grantit të përgjithshëm (për bashkitë dhe komunat) është ulur e rritur gjatë dhjetë viteve të fundit, duke arritur kulmin në 12 miliardë lekë në vitin 2009 (një vit zgjedhjesh) dhe duke rënë në 10 miliardë deri në vitin 2011. Për të ndërlikuar edhe më tej situatën janë ndryshimet në rregullat që rregullojnë shpërndarjen e grantit të pakushtëzuar, të cilat tregohen në Tabelën 5.1.

Siç mund të shihet nga tabela, ka pasur përshtatje në vazhdimësi të rregullave që rregullojnë shpërndarjen e grantit të pakushtëzuar gjatë dekadës së fundit. Për më tepër, këto rregullime janë bërë përgjithësisht pa diskutime serioze të pasojave të tyre me përfaqësues të pushtetit vendor. Është përtej qëllimit të kësaj analize të diskutojë se si këto ndryshime në rregullat e lojës kanë prekur buxhetet e qeverive vendore. Por një gjë duhet të jetë e qartë, ato e kanë bërë një burim kryesor të të ardhurave të qeverisjes vendore tepër të paparashikueshëm nga viti në vit.

Grantet konkurruese përbëjnë një tjetër instrument për ekualizimin në sistemin shqiptar, edhe pse të paktën në teori këto grante supozohet se ndahen jo sipas pasurisë relative të NJQV-ve, se sa në atë se sa mirë i kanë përgatitur aplikimet e tyre për grant këto njësi vendore dhe sipas rëndësisë relative të prioriteteve të investimeve të tyre për nevojat e vendit në tërësi. Megjithatë, në praktikë një pjesë shumë e madhe e këtyre granteve kanë shkuar për të mbështetur ndërtimin e rrugëve, sepse këto lloje projektesh janë më të lehtat për t'u përgatitur, më të lehtat për t'u kontraktuar, më të lehtat për t'u përshtatur me qarkullimin aktual të fondeve dhe më të lehtat për t'u justifikuar.

Ashtu si me grantin e pakushtëzuar, financimi total për granteve konkurruese ka ndryshuar mjaft ndjeshëm nga viti në vit, duke arritur kulmin në vitin 2009 me rreth 6 miliardë lekë dhe duke rënë në që prej atij viti në rreth 4 miliardë lekë. Kjo luhatje është disi më pak shqetësuese se luhatje në madhësinë e grantit të pakushtëzuar, sepse investimet kapitale për nga natyra janë të paqëndrueshme dhe të pakufizuara. Megjithatë, rritja e granteve të kushtëzuara në totalin e transfertave sjell si rezultat rritjen e varësisë së pushtetit vendor ndaj pushtetit qendror. Po aq e rëndësishme, procedurat për grante të kushtëzuara janë jo-transparente dhe të rastësishme, në kuptimin që ndahen në mes të vitit, nuk përmbajnë kërkesa të qarta për bashkë-financimin dhe nuk monitorohet ekzekutimi i tyre.

E gjithë kjo ngre pyetje në lidhje me efikasitetin dhe barazinë e programit të granteve konkurruese. Nga njëra anë, është e nevojshme të ruhet hapësira në sistemin shqiptar të financave ndërqeveritare për nivelin kombëtar për të mbështetur investimet kapitale prioritare në nivel vendor. Për më tepër, është plotësisht e arsyeshme që pjesë të mëdha të kësaj mbështetjeje të shkojnë në NJQV të varfra. Nga ana tjetër, rëndësia e programit nuk duhet të lejohet të eklipsojë transfertat e pakushtëzuara dhe duhet të strukturohet në mënyrë të tillë që rregullat dhe procedurat e tij të jenë të qarta dhe transparente.

Këtu ne shohim dy drejtime themelore të mundshme të zhvillimit. Njëra është të quhet programi i granteve konkurruese me emrin që me të vërtetë doli në praktikë, "Fondi i Zhvillimit të Rrugëve", por edhe të futen rregulla të qarta për llojet e rrugëve që do të financohen dhe një konsideratë të madhe për nivelet e ndryshme të bashkë-financim nga juridiksione të kapaciteteve të ndryshme financiare. Tjetra, opsioni më ambicioze do të ishte të përqendrohej programi në fushat prioritare kombëtare dhe në marrëdhënie me aftësitë dhe praktikat e nevojshme për të përthithur fondet e BE-së në të ardhmen. Në këtë kontekst, do të ishte logjike që programi të përqendrohet në realizimin e projekteve të mëdha të investimeve kapitale në sektorët e ujësjellësit dhe mbetjeve të ngurta, projektet që domosdoshmërisht kërkojnë edhe përgatitje serioze teknike dhe bashkëpunimit ndërvendor. Këtu me fjalë të tjera, programi duhet të hartohen në mbështetje të investimeve që domosdoshmërisht kërkojnë shumë kohë përgatitje dhe hartimi, dhe të cilat mund të ndihmojë edhe me uljen e fragmentimit të rregullimit të territorit në Shqipëri.

Projekti i PNUD-it "Mbështetje e Integruar për Decentralizimin" ka shqyrtuar procesin e granteve konkurruese në kuadër të transformimit të Fondit të Zhvillimit Rajonal të nisur kohët e fundit. Në raportin e PNUD-it jepen një numër rekomandimesh për të përmirësuar performancën e përgjithshme të këtyre granteve. Këto rekomandime përfshijnë përmirësimin e kritereve për përzgjedhjen e projektit, ruajtjen e nivelit të financimit në një raport të vazhdueshëm ndaj PBB-së ose të buxhetit kombëtar për investimet, si dhe shpërndarjen e fondeve në bazë të prioriteteve rajonale. Këto janë rekomandimet të shëndosha dhe duhet të zbatohet gjatë ciklit të buxhetit të ardhshëm.

DRAFT

5.3.2 Të ardhurat për frymë dhe barazimi horizontal

Mënyra më e mirë për të vlerësuar se sa barazi horizontale po arrihet në një vend të caktuar është të renditen të gjitha qeveritë vendore sipas të ardhurave të tyre për frymë, të ndahen ato në katër grupe apo pjesë nga më të varfrit tek më të pasurit, dhe pastaj të shohim në përbërjen e të ardhurave të tyre për frymë sipas llojit të të ardhurave. Tabelën 5.2 më poshtë jep këtë informacion për Shqipërinë në vitin 2008. Për vitin e kaluar kemi informacion të besueshëm mbi të ardhurat sipas zërave për të gjitha NJQV-të.

Tabela 5.2 Të ardhurat për frymë të NJQV-ve në Shqipëri sipas tremujorëve në 2008

K & B	2008	popullsia	Të ardhurat nga burimet e veta	Granti i pakushtë-zuar	Granti i kushtë-zuar	Totali i të ardhurave	% e burimev e të veta	% e transf. së pakusht.	% e transf. së kushtëz
94-0	Tremujori I	379,455	284	4,088	1,476	5,849	5%	70%	25%
86-7	Tremujori II	600,985	833	3,115	1,429	5,377	15%	58%	27%
79-14	Tremujori III	771,959	1,561	2,818	1,314	5,693	27%	49%	23%
49-44	Tremujori IV	2,518,032	5,468	2,246	816	8,531	64%	26%	10%
308-65	**Të gjitha**	**4,270,431**	**3,649**	**2,636**	**1,051**	**7,336**	**50%**	**36%**	**14%**
	Tirana	606437	9,049	1,466	117	10,632	85%	14%	1%

Kolona e parë në tabelë tregon numrin e komunave dhe bashkive në secilin grup. Ka 94 NJQV në grupin e parë dhe 93 në secilin grup tjetër. Grupi i parë ka vetëm komuna; grupi i dytë 88 komuna dhe 5 bashki; grupi i tretë 80 komuna dhe 13 bashki dhe grupi i katërt 48 komuna dhe 45 bashki. Kolona e dytë tregon numrin total të popullsisë që jeton në NJQV në secilin grup. Siç mund të shihet nga tabela, numri total i popullsisë që jeton në grupin e parë është sa gjysma e popullsisë së grupit të dytë dhe totali i popullsisë në grupin e katërt është i barabartë sa të gjithë grupet e marrë së bashku

Këtu del e qartë se sa i fragmentuar është sistemi i qeverisjes vendore në Shqipëri dhe pasqyron faktin se ka një numër shumë të madh të NJQV-ve tepër të vogla e të varfra.

Kolona e tretë, e katërt dhe e pestë tregojnë të ardhurat mesatare për frymë që çdo grup i NJQV merr nga të tre burimet kryesore të të ardhurave të qeverisjes vendore. Siç mund të shihet nga Tabela, grupet 1 dhe 2 nxjerrin të ardhura shumë pak nga burimet e veta. Lajm i keq këtu është se kjo nuk ka gjasa të ndryshojë ndjeshëm në të ardhmen e afërt. Ndërkohë, pjesa më e madhe e të ardhurave të veta në sistem vijnë nga grupi 4. Në fakt, juridiksioni mesatare në grupin 4 sjell gati 20 herë më shumë të ardhura për frymë nga burimet e veta sesa juridiksioni mesatar në grupin 1, dhe Tirana pothuajse 32 herë më shumë.

Pavarësisht këtyre dallimeve dramatike në të ardhurat për frymë të qeverive vendore nga burimet e veta, gjithsej të ardhurat e tyre për frymë janë jashtëzakonisht të ngjashme, siç mund të shihet në kolonën e gjashtë. Në fakt, të ardhurat totale për frymë të grupit 1 janë më të larta se ato të grupit 2 dhe 3 dhe vetëm 30% më pak se ato të grupit 4. Kjo është më se e qartë, sepse një pjesë disproporcionale e granteve të pakushtëzuara dhe të kushtëzuara që shkojnë për të gjitha NJQV kalojnë për njësitë vendore me më pak të ardhura të veta. Me pak fjalë, është e qartë se po arrihet një nivel shumë i lartë i barazimit horizontal nga sistemi shqiptar i financave ndërqeveritar.

Të gjykosh nëse ky nivel barazimi është shumë ose pak është në një farë mënyrë çështje e shijes politike. Argumentet që mund të jepen janë se niveli shumë i lartë i barazimit dekurajon mbledhjen e e të ardhurave të veta dhe më e rëndësishmja i privon qendrat më urbane të ardhurave të një vendi nga të qenit baza e rritjes për ekonominë si një e tërë. Në anën tjetër, niveli shumë i ulët i barazimit në mënyrë të qartë e bën të pamundur zhvillimin e barabartë rajonal. Madje më keq, është e vështirë të evidentohen të dhëna të besueshme që do të bënin të mundur krahasimin e këtyre gjykimeve.

Megjithatë, në Tabelën 5.3 më poshtë, kjo gjë jepet edhe për Maqedoninë, Serbinë dhe Shqipërinë për vitin 2008 duke krahasuar raportet e NJQV në grupet e më të varfrave e më të pasurave në secilin vend. Siç mund të shihet nga tabela, Maqedonia deri tani ka sistemin më të dobët të barazimit mes të tre vendeve me NJQV-në më të pasur që merr 14 herë më shumë se të ardhurat e përgjithshme të të varfërve, dhe me grupin 4 që merr 3,7 herë sa shuma e të parit. Ndërkohë, Shqipëria ka sistem të fortë barazimin mes tre vendeve, me grupin 4 që merre vetëm 1,5 herë më shumë se shuma e të ardhurave të grupit 1 dhe kryeqyteti marrë vetëm 4 herë mbi shumën e të ardhurave për frymë të NJQV-ve të varfra. Në fakt, krejt e pazakontë për rajonin, Tirana, si kryeqyteti i vendit, nuk është NJQV më e pasur në Shqipëri. Në vend të saj, në vitin 2008 NJQV me të ardhurat më të larta për frymë në Shqipëri ishte bashkia e Leskovikut. Në fakt, të ardhurat e larta për frymë të kësaj bashkie (24.689) janë pothuajse tërësisht produkt i shumës së granteve të kushtëzuara dhe të pakushtëzuara që mori kjo njësi vendore.

Tabela 5.3[38] Raporti i NJQV-ve më të varfra e më të pasura dhe grupet e NJQV në Shqipëri, Serbi dhe Maqedoni në 2008

	Maqedonia	Serbia*	Shqipëria
Raporti NJQV më e pasur me NJQV me të varfër	14 to 1	6 to 1	9 to 1
Raporti i grupit të NJQV-ve më të pasura me grupin e NJQV-ve më të varfra	3.7 to 1	2.1 to 1	1.5 to 1
Kryeqyteti me NJQV-në më të varfër	14 to 1	6 to 1	4 to 1

*të dhënat për Serbinë janë të vitit 2007

Edhe një herë, është e vështirë të bëhen gjykime të njëanshme në lidhje me faktin nëse ka niveli i ekualizimit është shumë i lartë apo i ulët në një vend të caktuar. Por të dhënat tregojnë se sistemi i ekualizimit në Shqipëri është tepër i lartë dhe si i tillë i provon qendrat e saj urbane nga të ardhurat që u duhen për të shërbyer si pole të rritjes për ekonominë si një e tërë. Të paktën, sistemi i barazimit duhet të rishikohet tërësisht dhe mbi të gjitha duhet stabilizuar duke rregulluar madhësinë e grantit të pakushtëzuar dhe rregullat që rregullojnë shpërndarjen e tij, dhe duke zvogëluar rolin dhe pasigurinë e granteve të kushtëzuara.

5.4 Rekomandime për Përmirësimin e Sistemit të Financave Ndërqeveritare

Në lidhje me financat vendore në mendojmë se çështjet e mposhtmë janë më të rëndësishmet:

1. NJQV në Shqipëri kanë përjetuar një rënie të përgjithshme në burimet e tyre të financimit, ndaj duhen ndërmarrë hapa të menjëhershëm për përmirësimin e financave të tyre.
2. Duhet të vazhdojnë përpjekjet për mbështetjen e mbledhjes më efektive të tarifave të ujit dhe mbetjeve të ngurta si dhe të taksës së pasurisë, *veçanërisht taksën e pasurisë së familjarëve*. Por përmirësimi në këtë fushë nuk mund të konsiderohet si zëvendësim i rritjes së fondit në sistemin e transfertave.

38 Të dhënat për Serbinë dhe Maqedoninë janë marrë përkatësisht nga Levitas, Efektet e Pezullimit të Ligjit për Financat e Pushtetit Vendore mbi të Ardhurat dhe Shpenzimet e qeverive vendore në Serbi: 2007-2009 IDG Working Paper, Instituti Urban, Tetor 2010, fq 1-28 dhe Monitor Tremujor Ekonomiki Serbisë, Winter 2010) dhe Financat e Qeverisjes Vendore në Maqedoni sot: Reformat e mundshme për nesër, IDG material, Instituti Urban, Maj 2010, fq. 1-39

3. Rritja e madhësisë së grantit të pakushtëzuar do të rriste të ardhurat vendore. Shuma e fondit që përdoret për financimin e grantit të pakushtëzuar duhet të përcaktohet në ligj si një përqindje e buxhetit kombëtar (ose PBB-së) me qëllim që buxhetet e NJQV-ve të jenë të parashikueshme dhe për të siguruar që si NJQV ashtu edhe pushteti qendror kanë të njëjtën peshë në rritjen (apo rënien) ekonomike. Sugjerohet që të arrihet në 4.5% të PBB-së deri në 2017.
4. Sistemi i granti konkurrues duhet të përqendrohet në fusha të prioritetit më të lartë rajonal dhe të rishqyrtohet në raport me aftësitë dhe praktikat e nevojshme për të thithur fondet e BE-së në të ardhmen. Në këtë kontekst, do të ishte logjike që të përqendrohej në programin për realizimin e projekteve të mëdha të investimeve kapitale në sektorët e ujësjellësit dhe mbetjeve të ngurta, projektet që domosdoshmërisht kërkojnë edhe përgatitje serioze teknike dhe bashkëpunimit ndër-vendor.
5. Ministria e Financave duhet t'u sigurojë të gjitha NJQV-ve një qarkore buxheti që në korrik apo gusht të çdo viti duke u thënë atyre se çfarë të ardhurash të presin nga grantet dhe transfertat që do të bëhen në vitin e ardhshëm fiskal. Të ardhurat dhe shpenzimet e ekzekutuara sipas zërave të të gjitha njësive vendore për vitin e kaluar fiskal duhet të vihen në dispozicion të shoqatave të njësive vendore dhe publikut të gjerë deri në fund të tremujorit të parë të vitit aktual fiskal.
6. Duhet të bëhen përpjekje për të sqaruar edhe me ligj dhe praktikë dallimin mes tarifave dhe detyrimeve për shfrytëzim nga njëra anë, dhe taksat e përgjithshme për qëllime të tjera nga ana tjetër. Taksat për shfrytëzimin e hapësirës publike, si dhe për tabelat e reklamave duhen ripërcaktuar si tarifa. Më e rëndësishmja, duhet të futet rregullat për të drejtuar llogaritjen e tarifave për grumbullimin e depozitimin e mbetjeve të ngurta. Duhet të merren vendime edhe për të përcaktuar nëse do të vendosen tarifa për të mirën (e përgjithshme) publike, si pastrimi i rrugëve, ndriçimi publik dhe mirëmbajtja e parqeve, dhe nëse po, si duhet të llogariten këto tarifa. Taksa e ndikimit në infrastrukturë duhet të destinohet për investime kapitale dhe për qëllime të kontabilitetit të konsiderohet si e ardhur kapitale për të siguruar huamarrjen të kujdesshme.
7. Në perspektivën afatmesme, duhet të merret parasysh prezantimi i një tatimi më efektiv për tokën urbane. Përfundimisht, mund të bëhen përpjekje për të kaluar të gjithë taksën e pasurisë drejt një sistemi të vlerës sipas tregut. Por për të ardhmen e parashikueshme do të ishte më mirë dhe shumë më e rëndësishme që NJQV të regjistrojnë *dhe të tatojnë* të gjitha pasuritë, dhe që qeveria kombëtare të bëjë përmirësimet përkatëse në sistemin e kadastrës dhe regjistrit të tokës me qëllim që të bëhet i mundur regjistrimi i plotë i bazës së tatueshme. Rritja e konsiderueshme e taksës së pasurisë para se në sistem të futen 80 apo 90% e tatimpaguesve dhe pagimi i taksave ka të ngjarë të nxisë më shumë delegjitimitetin e taksës sesa rritjen e të ardhurave. Do të ishte me vlerë nëse vendosen stimuj për ndarjen e granteve konkurruese duke kushtëzuar marrjen e këtyre granteve me përmirësimin e mbledhjes së tarifave nga familjet.
8. Në periudhën afatmesme, taksa e biznesit të vogël ndoshta duhet të dalë nga loja, sepse në përgjithësi nuk konsiderohet si praktikë e mira dhënia e kompetencave NJQV-ve për të tatuar bizneset; sepse tatimi i biznesit të vogël ka dëshmuar se prodhon shumë debate politike dhe më e rëndësishmja, - sepse kjo taksë është bërë si "e tepërt" me zgjerimin e bazës për tatimin mbi fitimin dhe TVSH tek pothuajse të gjithë operatorët ekonomikë.
9. Heqja graduale e taksës së biznesit të vogël duhet të shoqërohet me futjen graduale të ndarjes së tatimit mbi të ardhurat personale (TAP), (por jo tatimfitimin). Megjithatë, kjo do të kërkojë përgatitjen teknike nga Ministria e Financave për të siguruar që TAP-i të regjistrohet sipas vendbanimit të punonjësit dhe jo sipas vendit të punës (apo selisë së kompanisë për të cilën punojnë). Duhet të bëhen përgatitja për regjistrimin e TAP-it në nivel bashkie dhe komune, sepse aktualisht ai mbahet vetëm në nivel qarku. Do të duhet një analizë e thellë për të kuptuar efektin e TAP-it në ndarjen e të ardhurave të NjQV-ve, sepse për momentin ajo është përqendruar shumë në Tiranë ku mblidhet rreth 70% e tij.
10. Prezantimi i ndarjes së TAP do të kërkojë gjithsesi zhvillimin e një sistemi të ri të ekualizimit. Sistemi që ka funksionuar më mirë në shumicën e vendeve post-komuniste në Evropë është që t'u garantohet të gjitha NJQV-ve grante ekualizimi të barabartë me diferencën midis të ardhurave nga TAP për frymë dhe ndonjë përqindje (70-90%) të mesatares kombëtare të TAP-it për frymë, në se të ardhurat e tyre për frymë nga kjo taksë janë nën këtë prag.

DRAFT

11. Duhet të përshpejtohet transferimi i tokës në pronësi publike dhe ndërtesave me rëndësisë vendore në pronësi të pushtetit lokal. Qeverive vendore duhet t'u jepet e drejta për t'i tjetërsuar këto prona dhe për të vjelë të ardhura nga shitja e tyre.
12. Duhet të ngrihet një komision i përhershëm i financave ndërqeveritare dhe të detyrohet të monitorojë funksionimin e sistemit financiar ndërqeveritar. Ky komision duhet të kryesohet nga Ministria e Financave dhe përbëhet në masë të barabartë me përfaqësues të qeverisë kombëtare dhe të bashkive dhe komunave në mënyrë që të garantojë konsensusin politik të këtij procesi.

5.5 Hapat e Mëtejshëm

Afatshkurtër (brenda një viti)

- Të vazhdohen përpjekjet për zbatimin e mbledhjes efektive të taksës së pasurisë ku të dhënat e regjistrimit të pasurisë t'i kalojnë edhe NJQV-ve;
- Të përcaktohet niveli i transfertave si përqindje e të ardhurave totale publike
- Të qartësohet përkufizimi i tarifave dhe taksave brenda kuadrit ekzistues ligjor
- Të miratohet Ligji për Financat Vendore
- Të hartohet një formulë e re transfertash për transfertat e pakushtëzuara që të bazohen në kritere me transparente, të thjeshta e më objektive
- Të hartohet një analizë e kostos/përfitimit dhe efikasitetit të mbledhjes së taksës së biznesit të vogël dhe taksës së pasurisë nga NJQV
- Të analizohet ndikimi përhapës i ndarjes së taksës mbi të ardhurat personale tek NJQV dhe niveli i transfertave kombëtare
- Të ngrihet një komision për financat ndërqeveritare për të ofruar politika në nivel kombëtar në lidhje me zhvillimin e të ardhurave, shpenzimeve dhe transfertave të qeverisjes vendore

Afatmesëm (1-3 vjet)

- Të eliminohet taksa e biznesit të vogël
- Të zbatohet sistemi i plotë i mbledhjes së taksës së pasurisë
- Të rritet shpërndarja e taksës së automjeteve në nivel 50-50 midis qeverisë qendrore dhe pushtetit vendor
- Të caktohet ndarja e të tatimit mbi ardhurat personale me NJQV-të
- Të transformohet granti konkurrues sipas kritereve më objektive dhe të bazohet në performancën e NJQV-ve për marrjen e këtyre granteve ku këshillat e qarqeve të kenë rol më të madh në procesin e marrjes së vendimeve

Afatgjatë (3-5 vjet)

- Të prezantohet Ligji për Transfertat Ndërqeveritare për të stabilizuar formulën e ndarjes së transfertave, për të përcaktuar madhësinë e shpenzimeve të qeverisjes vendore si përqindje e PBB-së duke arritur shifrën e 4.5% deri në vitin 2017 dhe të ruhet kapaciteti fiskal i qeverisë vendore

DRAFT

6.0 HUAMARRJA E QEVERISJES VENDORE

Ky seksion trajton situatën në lidhje me përdorimin e huamarrjes nga ana e qeverive lokale për të financuar investimet kapitale dhe projektet e infrastrukturës. Edhe Ligji për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore është në fuqi, veprimet pasuese të nivelit qendror përmes rregulloreve administrative kanë penguar seriozisht mundësinë e NJQV për të marrë hua për të financuar projektet. Disa aspekte të kësaj situate të borxhit publik do të analizohen në këtë seksion dhe do të shqyrtohen mundësi të reja që do t'u mundësojnë qeverive vendore të përmbushin nevojat e tyre për financim shtesë.

Pjesët kryesore të seksionit

1. **Është dhënë kuadri ligjor, por edhe tepër kufizues për mundësinë e NJQV-ve për të shfrytëzuar huamarrjen.**
2. **Politika e nivelit kombëtare për borxhin publik me kufizimin e 60% të PBB-së, kombinuar me një nivel të lartë të përdorimit të borxhit të jashtëm dhe të brendshëm nga niveli qendror, nuk ofrojnë asnjë hapësirë për NJQV për të shfrytëzuar huamarrjen brenda këtyre kufizimeve.**
3. **NJQV kanë treguar një nivel të lartë interesi për huamarrjen për investime kapitale që nuk mund të plotësohen.**
4. **Niveli bazë i asistencës teknike për marrjen e huamarrjen në një mënyrë të kujdesshme është dhënë nga një program i USAID-it.**
5. **Ekziston nevoja për të shqyrtuar kufizimet aktuale të borxhit dhe rritjen e nivelit të shpërndarjes së tij për huamarrjen vendore, të shqyrtuar nga Fondi për Zhvillim Shqipëri dhe miratuar nga Ministria e Financave.**
6. **Të fillohet me zbatimin e transformimit të Fondit Shqiptar të Zhvillimit, si një mekanizëm për sigurimin e kapacitet huamarrjes për NJQV-të nëpërmjet nxjerrjes së bonove nga Fondit Shqiptar i Zhvillimit për njësitë e qeverisjes vendore.**
7. **Duhet të shqyrtohen teknika novatore që t'i mundësojë NJQV-ve të marrin hua dhe duhet të miratohen ndryshimet e duhura për të lejuar këto metoda. Kuadri ligjor është i paqartë për sa i përket përdorimit të granteve dhe taksave të ndara.**

6.1 Ligjet që Lidhen me Huamarrjen e Qeverisjes Vendore

Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore i vitit 2000 i njeh të drejtën qeverive lokale të marrin hua (të hyjnë në borxhin publik) edhe si mjet për të përmbushur përgjegjësitë e tyre publike të shërbimeve dhe për të rritur autonominë e tyre financiare. Sipas ligjit të mësipërm, rregullat dhe procedurat që rregullojnë huamarrjen vendore do të përcaktohen në ligj të veçantë duke filluar nga 1 janar 2002.

Megjithatë, nuk u veprua kështu deri në vitin 2008 kur u miratua Ligji për Huamarrjen Vendore (Nr. 9869). Ligji përcakton se NJQV mund të marrin hua nga institucionet financiare dhe bankat në tregun

e brendshëm dhe atë ndërkombëtare për qarkullimin e likuiditeteve dhe për investime. Qeveritë vendore kanë të drejtë për të marrë kredi afatshkurtra dhe afatgjata. Në garancitë për huamarrjen nga NJQV mund të përfshihen pasuritë fizike si kolateral në bazë të pronësisë vendore (por kjo kufizohet tek pronat që janë pronë vendore thjesht publike siç janë shkollat, rrugët etj.); të ardhurat e vëna peng; titujt e përgjithshëm të pagueshme nga çdo burimi të ardhurash të NJQV-ve (borxhi për investime në asetet e furnizimit me ujë mund të sigurohet nëpërmjet tarifave të ujit).

Huatë afatshkurtra nuk duhet të kalojë 10% të totalit të të ardhurave aktuale të njësive të qeverisjes vendore nga taksat dhe tarifat vendore dhe taksat e ndara nga viti i kaluar fiskal si dhe kërkon miratimin nga Ministria e Financave para se kryetari i njësië vendore t'i të paraqesë kërkesën bankave pas miratimit nga këshilli bashkiak apo komunal. Ndërsa kreditë afatgjate kufizohen vetëm për investime (vetëm për qëllime publike) në mbulimin e funksioneve vendore të veta, të përbashkëta dhe kur është e nevojshme edhe të funksioneve të deleguara.

Kufizimet e borxhit të përcaktuara në ligj janë:

- Shërbimi i borxhit, që duhet të paguhet çdo vit për borxhin afatgjatë nuk mund të tejkalojë:
    - 20% të buxhetit total të të ardhurave nga transferta e pakushtëzuar, taksat dhe tatimet e ndara dhe taksat e tarifat vendore të tri viteve fiskale paraardhëse të njësisë së qeverisjes vendore;
    - 71 % e tepricës operative, që do të thotë se teprica operative[39] është 1.4 herë më e lartë se shërbimi i borxhit.

- Stoku i borxhit nuk duhet të jetë më i lartë se 130% e të ardhurave të pakushtëzuara (transferta e pakushtëzuar + taksat e ndara+ taksat dhe tarifat vendore)

Pasi u miratua ligji, bashkitë filluar negocimin e kredive të para kryesisht për financimin e projekteve të infrastrukturës kapitale dhe Ministria e Financave dhe bankat në vend miratuan shumë prej tyre.

Në janar 2010 Ministri i Financave nxjerr Urdhrin Administrativ Nr. 857, datë 27.1.2010, që kufizoi përdorimin e huave vendore gjatë vitit 2010 (për huat vendore të miratuara tashmë) në 5% të shpenzimeve operative të vitit 2009 dhe në dhjetor 2010 Ministri i Financave nxori një tjetër Urdhër Administrativ Nr. 17752, datë 28.12. 2010, që e kufizoi edhe më shumë në 2.5% të shpenzimeve operative të vitit 2009 gjatë vitit 2011. Të dy urdhrat e kanë kufizuar jashtëzakonisht shumë mundësinë e bashkive për të marrë hua gjatë tre viteve të fundit, pavarësisht miratimit të legjislacionit që u hartua për të bërë më shumë të mundur financimi i borxhit për NJQV-të.

6.2 Situata Aktuale e Borxhit Publik në Shqipëri

Në fund të vitit 2011 totali i borxhit publik vlerësohet se ishte në 58.9% të PBB-së, me vlerë 774,547 milionë lekë. Borxhi përbëhet nga borxhi i brendshëm që llogaritet në 33.36% të PBB-së dhe borxhit të jashtëm në 25.54% të PBB-së, siç tregohet në Tabelën 6.1 më poshtë. Shërbimet e borxhit u rritën duke filluar që nga viti 2009 (3.15% të PBB-së), 3.55% të PBB-së gjatë 2011 dhe parashikohet të arrijë 3.64% të PBB-së në 2012 dhe 3.79% të PBB-së në 2013. Mungesa e stabilitetit në tregun financiar ndërkombëtar ndikoi në situatën në Shqipëri dhe rriti koston e financimit të borxhit publik.

Siç mund të shihet nga Tabela e mëposhtme, një shumë e konsiderueshme e rritjes së borxhit të jashtëm, në krahasim me borxhin e brendshëm, filloi pas vitit 2007 dhe ishte pasojë e ndjekjes së një politike të vetëdijshme për të financuar më shumë nevoja publike në Shqipëri nga burimet e jashtme në mënyrë që t'i lihej më shumë hapësirë zhvillimit të tregut të brendshëm.[40] Një tjetër arsye për këtë rritje lidhet me hyrjen në tregjet ndërkombëtare dhe për shkak të lëshimit të Eurobondit, si pjesë e

39 Teprica operative është diferenca mes të ardhurave të NjQV 'nga transfertat e pakushtëzuara dhe të ardhurave veta dhe shpenzimeve nga këto burime.

40 Menaxhimi dhe Strategjia e Borxhit Publik 2011-2013, Ministria e Financave

strategjisë së mësipërme. Duke qenë se huat e reja të financimit kanë qenë kryesisht për projektet e infrastrukturës, huat që vinin nga tregjet ndërkombëtare kanë qenë me interesa tregtare gjë që tregon një rritje të stokut të borxhit të jashtëm.

Tabela 6.1 Borxhi i Qeverisë Qendrore

In milionë lekë	2008	2009	2010	9 muaj/11	P 2011
Total i stokut të borxhit	595,786	682,404	715,328	767,876	774,548
Stoku i borxhit të brendshëm	400,456	415,028	407,372	437,652	438,727
Stoku i borxhit të jashtëm	195,330	267,376	307,956	330,224	335,821
PBB	1,089,293	1,151,020	1,238,094	1,314,702	1,314,702
Total i stokut të borxhit /PBB	54.69 %	59.29 %	58.11 %	58.20 %	58.90 %
Stoku i borxhit të brendshëm / PBB	36.76 %	36.06 %	33.09 %	33.17 %	33.36 %
Stoku i borxhit të jashtëm/ PBB	17.93 %	23.23 %	25.02 %	25.03 %	25.54 %

Burimi: Ministria e Financave

Përbërja e stokut të borxhit të brendshëm reflekton kryesisht instrumente afatshkurtër të borxhit dhe tregon vështirësitë e tregut të brendshëm për të rregulluar kërkesat për instrumente afatgjate të huamarrjes.

Politika e Qeverisë Shqiptare në vitet e fundit u përqendrua në rikompozimin e portofolit të borxhit publik, duke zvogëluar instrumentet afatshkurtra të borxhit në dobi të rritjes së instrumenteve afatgjata. Kjo do të jetë strategjia edhe për vitet e ardhshme. Madje edhe lëshimi i Eurobondit bëri të mundur uljen e emetimit të instrumenteve afatshkurtra siç janë bonot e thesarit me afat maturimi 12-mujor. Por përsëri instrumentet afatshkurtra përbëjnë një pjesë të rëndësishme të portofolit të borxhit publik. Qeveria ka hartuar disa politika për 3 vitet e ardhshme për reduktimin e borxhit publik, i cili për një vend në zhvillim konsiderohet të jetë shumë i lartë nga FMN, Banka Botërore dhe institucionet e tjera financiare ndërkombëtare. Masat sugjerohet të përqendrohen në politikat fiskale dhe në shpenzimet publike, ku ndikime të caktuara negative mund të shkojnë edhe tek NJQV-të. Sugjerohet një rishikim i politikave fiskale dhe përmirësimi në mbledhjen e të ardhurave (për shembull, efikasiteti i ulët në mbledhjen e TVSH-së), si dhe ulja e shpenzimeve publike.

6.3 Përdorimi i Huamarrjes nga Qeverisja Vendore

Borxhi publik, deri në fund të vitit 2009, përbëhej vetëm nga borxhi i qeverisë qendrore edhe pse ligji për huamarrjen vendore u miratua në fillim të vitit 2008. Gjatë vitit 2010 vihet re për herë të parë borxhi publik i krijuar nga huamarrja e pushtetit vendor që vlerësohet se është në kufijtë e vendosur nga Ministria e Financave, 147 milionë lekë si stok i borxhit publik vendor, i cili llogaritet të jetë në 0.01% e PBB-së për 2010 dhe pak më shumë për vitin 2011.

Tabela 6.2 Gjendja e borxhit të vendit

In milionë lekë	2009	2010	31.12.2011
Stoku i borxhit publik	682,547	715,517	772.582
Stoku i borxhit i qeverisë qendrore	682,547	715,370	772,364
Stoku i borxhit i qeverisë vendore	0	147	218

Burimi: Ministria e Financave

Borxhi i përgjithshëm publik është afër 60% të GDP-së, që është kufiri i borxhit publik total të përcaktuar në Traktatin e Mastrihtit dhe qeveria kombëtare është duke u përpjekur për të kontrolluar tavanin e borxhit, veçanërisht pas këshillave të Fondit Monetar Ndërkombëtar dhe Bankës Botërore që bëri paralajmërimin në lidhje me këtë nivel. Rekomandimet janë që borxhi publik të bie në nivelin e 50% të PBB-së në vitet e ardhshme. Duke pasur parasysh nivelin relativisht të ulët të të ardhurave në Shqipëri dhe rrezikun e mundshëm të goditjeve me efekt negativ, raporti i borxhit të saj nuk duhet të jetë më e lartë se 41% të PBB-së.[41] Për më tepër, Komisioni Evropian[42] po shtyn Qeverinë e Shqipërisë të aplikojë një përkufizim të rishikuar të borxhit publik që përfshin pagesat e mbledhura të interesit të kredisë dhe detyrimet e pafinancuara, të cilat do të përkeqësojnë vështirësinë e Qeverisë në plotësimin e raportit të synuar të borxhit publik ndaj PBB-së.

Është e qartë se ka një interes të fortë të NJQV-ve për të shfrytëzuar huamarrjen për të financuar infrastrukturën. Pasi miratimit të ligjit NJQV-të filluan negocimin e kredive të para kryesisht për të financuar projektet e infrastrukturës kapitale dhe pjesa më e madhe e tyre u miratuan nga Ministria e Financave dhe u mbështetën nga bankat në vend. Në përgjithësi bankat në vend janë të gatshëm të zgjerojnë portofolin e tyre drejt NJQV-ve dhe e shohin borxhin vendor kryesisht me të njëjtin rrezik si borxhin kombëtar. Normat e interesit dhe afati i maturimit i kredive të ofruara nga bankat ishin të favorshme për qeveritë vendore. Vihet re një likuiditet i mjaftueshëm nga ana e ofertës së tregut të huave vendore, edhe pse ana e kërkesës është e kufizuar. Bankat duan të zgjerojnë interesin e përbashkët me qeveritë vendore edhe në fusha të tjera dhe janë të gatshme të japin kredi për projektet e këtyre të fundit. Gjatë kësaj periudhe kur bizneset private po përballen me shumë vështirësi në pagesat e detyrimeve ndaj bankave, NJQV shihen si një potencial dhe një klient i sigurt për bankat (sipas ligjit, Ministria e Financave do të përdorë transfertën e pakushtëzuar, nëse NJQV-të dështojnë në pagesat e detyrimeve ndaj bankave, një tjetër garanci për bankat krahasuar me sektorin privat).

Dhjetë qytetet pilot të përfshira në Programin USAID LGPA pilotuan huamarrjen vendore. LGPA ofroi ndihmë teknike si dhe manuali për huamarrjen vendore për zbatimin e huamarrjes dhe NJQV-të e kanë pritur mjaft mirë këtë asistencë.

Gjatë vitit 2010, Ministria e Financave miratoi kërkesat e 7 bashkive/komunave në totalin e 1.668 miliardë lekë, ku huaja më e madhe ishte për Bashkinë e Elbasanit prej 800 milionë lekë dhe ajo më e vogla për Komunën e Petrelës prej 15 milion lekë. Gjatë vitit 2010 ka pasur 8 kërkesa të tjera të dorëzuara nga bashkitë dhe komunat dhe vetëm Bashkia e Poliçanit mori miratimin nga Ministria e Financave. Kohët e fundit janë vetëm dy NJQV, Bashkia e Gjirokastrës dhe Komuna Libofshe që kanë paraqitur kërkesën në Ministrinë e Financave për hua. Por me nxjerrjen e rregulloreve administrative për shkak të politikës së shtrënguar të borxhit të Qeverisë Qendrore huamarrja e qeverisjes vendore është tkurrur shumë, pasi ajo ka filluar të zbatohet përmes lëshimit të Urdhëresave Administrative të MF.

41 Dokument Pune i FMN-së "Objektivat Fiskalë në Botën pas Programeve të FMN-së: Rasti i Shqipërisë" Jiri Jonas, mars 2010

42 Komisioni Evropian "Raporti i Progresit i Shqipërisë 2010-2011" Bruksel, nëntor 2010/tetor 2011

Të gjitha huat vendore janë marrë nga bankat në vend. Asnjë nga njësitë e qeverisjes vendore nuk iu afrua ndonjë banke ndërkombëtare përveç Bashkisë së Tiranës që negocioi me Bankën Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim një kredi vendore në vlerë prej 22 milion Euro për financimin e unazës së jashtme të qytetit. Janë vetëm 6 NJQV që morën hua vendore nga bankat dhe vetëm 85 milionë lekë janë disbursuar deri në 31 dhjetor 2011, siç tregohet edhe në tabelën e mëposhtme:

Tabela 6.3. Të dhëna për huamarrjen vendore për vitin 2011

Bashkia/Komuna	Disbursime deri më 30.12.2011	Pagesa deri më 30.12.2011	Stoku i borxhit publik vendor 30.12.2011
Korçë	23,800,000	4,172,124	63,983,191
Pogradec	18,000,000	2,283,279	33,716,721
Vlorë	0	4,477,689	55,224,859
Petrelë	3,000,000	0	9,000,000
Elbasan	32,032,519	2,978,475.11	48,257,544.49
Lezhë	8,262,526.73	545,939.33	7,695,250.62
Total	**85,095,046.33**	**14,457,506.44**	**217,877,566.11**

Burimi: Drejtoria e Borxhit, Ministria e Financave

Sot stoku i borxhit publik vendor është llogaritet të jetë vetëm 218 milionë lekë ose 0.01% të PBB-së për shkak të një politike tejet kufizuese huamarrjen për qeveritë vendore për shkak të politikave të borxhit. Ligji nuk përcakton nivelin e borxhit publik që kanë të drejtë të krijojnë qeveritë vendore, por e lë atë si pjesë e vendimeve buxhetore vjetore.

Sipas strategjisë së decentralizimit të prillit 2010 (që nuk është miratuar ende nga qeveria shqiptare) huamarrja është përcaktuar si instrument i kufizuar financiare për sigurimin e të ardhurave nga pushteti vendor. Arsyet për kufizime të tilla siç përmenden në strategjinë lidhen kryesisht me pamundësinë e NJQV-ve për të paguar dhe me disa masa të caktuara që duhet të marrin ato për të gjeneruar taksat dhe tarifat vendore dhe jo me shqetësimet reale që ka Qeveria qendrore për të kontrolluar borxhin publik në vitet në vazhdim. Të dy urdhrat administrativë të nxjerrë kur filloi shtrëngimi i politikës së borxhit publik kanë kufizuar jashtëzakonisht shumë mundësinë e bashkive për të marrë hua gjatë tre viteve të fundit, pavarësisht miratimit të legjislacionit që u hartua për të bërë më shumë të mundur financimi i borxhit për NJQV-të

Në Strategji përmendet edhe vëmendja e Qeverisë Qendrore për njësitë e qeverisjes vendore për përmbushjen e detyrimeve financiare për pagimin brenda afatit të principalit dhe interesave të huave, por nuk ka asnjë dëshmi të ndonjë shembull të keq për sa i përket korrektësisë së NJQV-ve deri tani.

Sipas Programit Ekonomik dhe Fiskal 2012-2014 të Qeverisë së Shqipërisë në lidhje me procesin e integrimit në Bashkimin Evropian pritet të merren masa të caktuara gjatë viteve të ardhshme të tilla si:

- Tavani i borxhit publik si raport me PBB is 60 % për secilin vit 2012-2014 dhe premtimi për ta ulur në 55 %;
- Deficiti vjetor i qeverisë së përgjithshme në raport me PBB është 3% për 2012 dhe 2013 dhe 2.5% për 2014;

Bëhet më se e qartë se qeveritë vendore do të ndjejnë peshën më të madhe të politikave kombëtare për reduktimin e borxhit publik. Në të gjithë Programin e Ekonomik dhe Fiskal 2012-2014 nuk thuhet asnjë gjë për strategjinë e Qeverisë për huamarrjen vendore, për disbursimet e kredive ekzistuese që

janë bllokuar nga urdhrat administrativë, dhe çdo gjë i lihet diskutimit të buxhetit vjetor. Pritshmëritë janë kufij të tillë do të vazhdojnë edhe në vitet e ardhshme dhe ka më pak mundësi që situata të përmirësohet ndërkohë që borxhi publik po i afrohet kufirit maksimal.

6.4 Rekomandime për Përmirësimin e Huamarrjes Vendore

Edhe pse situata aktuale e borxhit publik duket se kufizon shumë mundësinë e NJQV për të përdorur metodat e borxhit, ka disa veprime që duhet të shqyrtohen për të parë nëse situata mund të përmirësohet për NjQV-të për të pasur disa masa të borxhit me qëllim financimin e investimet kapitale. Këto rekomandime dhe veprimet trajtohen në seksionet e mëposhtme.

6.4.1 Të kompensohet rritja në kufizimet e borxhit

Politika aktuale e kufizimit të borxhit publik në 60% të PBB-së nuk parashikon asnjë hapësirë për huamarrjen e qeverisjes vendore që mund t'i jepet NJQV-ve. Është e nevojshme të shqyrtohet kjo situatë dhe të përcaktohet nëse NJQV-ve do t'i jepet një pjesë e borxhit ku Fondin Shqiptar i Zhvillimit do të shqyrtojë të gjitha kërkesat për qëllime huamarrjeje dhe ku Ministria e Financave do të japë miratimin përfundimtar. Kjo do të bëjë të mundur përdorimin e klasifikimit kreditor që gëzon Shqipëria e që do të përdoret për huamarrjen me qëllim financimin e projekteve infrastrukturore shumë të domosdoshme vendore dhe për të nxitur rritjen ekonomike që do të rrisë të ardhurat në nivel kombëtar e vendor. Duhet të shqyrtohet edhe mundësia për të rishikuar kufirin e borxhit të brendshëm për të siguruar mundësi që NJQV-të të marrin hua nga bankat që duket se janë të gatshme të japin kredi.

Urdhri Administrativ Nr. 857, datë 27.1.2010 që kufizoi disbursimin e huas në 5 % shpenzimeve operative të 2009 Urdhri tjetër Administrativ Nr. 17752, datë 28.12.2010 që e kufizoi edhe më shumë në 2.5 % të shpenzimeve operative të 2009 duhet të shqyrtohen përsëri dhe të zbuten në ndikimin e tyre.

6.4.2 Nevoja për dialog midis qeverisë qendrore dhe qeverisë vendore

Ekziston nevoja për të filluar një dialog dhe konsultime mes të gjithë aktorëve që kanë të bëjnë huamarrjen e qeverisjes vendore. Projekti PLGP i mbështetur nga USAID mund të ndërmarrë këtë përpjekje dhe të vazhdojë me përpjekjet tashmë të konsiderueshme që USAID-i ka angazhuar për të siguruar mundësitë për huamarrjen e qevesirjes vendore. Ky dialog mund të trajtojë veprimet e mundshme të përshkruara në këtë dokument.

Si pjesë e dialogut dhe përpjekjeve të konsultimit duhet të nisë analiza e situatës që bëri të nevojshëm nxjerrjen e urdhrave administrative, të cilët kufizojnë huamarrjen e qeverisjes vendore. Kjo mund të çojë në një modifikim ose eliminimin e dy urdhrave administrative të nxjerra nga Ministria e Financave që kanë bllokuar përdorimin e kredive tashmë të miratuar dhe që kanë lënë në mes zbatimin e projekteve infrastrukturore.

Ekziston mundësi që qeveria të bashkëpunojë me institucionet financiare ndërkombëtare për krijimin e një Fondi për Zhvillim Vendor si mjet për financimin e investimeve kapitale, fond i cili do të ketë kompetencën për të shqyrtuar huamarrjen vendore dhe për të vlerësuar projektet e investimeve kapitale. Ky Institucion mund të ketë autoritetin për të shqyrtuar huamarrjen vendore dhe për të vlerësuar projektet e investimeve kapitale.

6.4.3 Të mundësohet huamarrja vendore me anë të institucioneve të veçanta NJQV-ve me kompetenca për huamarrje

Të shqyrtohen kompetencat ekzistuese të NJQV-ve, të cilat mund të lejojnë krijimin e njësive të veçanta për të ndërmarrë financimin e investimeve kapitale nëpërmjet përdorimit të njësive administrative territoriale të krijuara për këtë qëllim dhe mjetet e financimit përmes fondeve të veçanta. Këto duket e realizueshme në bazë të ligjeve ekzistuese të përmendura këtu. Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore lejon krijimin e njësive organizative brenda strukturës së pushtetit vendor, siç tregohet në kutinë më poshtë.

Neni 8 Të drejtat e njësive të qeverisjes vendore

1. Njësitë e qeverisjes vendore gëzojnë këto të drejta:

I. E drejta e qeverisjes

a) Përcaktojnë masa që ato i gjykojnë të nevojshme për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave.

b) Bazuar në Kushtetutë, në ligje dhe aktet nënligjore të nxjerra në bazë dhe për zbatim të tyre për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave, nxjerrin urdhëresa, vendime dhe urdhra që janë të detyrueshme për të gjitha subjektet e përfshira në akt, në juridiksionin e tyre.

c) Krijojnë struktura administrative për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave të tyre, sipas ligjeve në fuqi

ç) Krijojnë njësi ekonomike e institucione në varësi të tyre.

d) Krijojnë komitete, borde ose komisione për kryerjen e funksioneve të veçanta sa herë që paraqitet nevoja.

e) Krijojnë nënndarje administrativo-territoriale brenda juridiksionit për rritjen e efikasitetit në kryerjen e funksioneve të tyre qeverisëse, sipas mënyrës së përcaktuar në këtë ligj.

Financimi i këtyre enteve organizative për qëllime të investimeve kapitale mund të sigurohet me anë të Nenit 7 të Ligjit për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor me referencë tek Fondet Speciale. Ky nen jepet në kutizën e mëposhtme.

Neni 7 Fondet Speciale

Fondi special i njësive të qeverisjes qendrore ose vendore krijohet me ligj të veçantë, të propozuar nga Këshilli i Ministrave, me nismën e ministrit përgjegjës për financat, që në vijim do të quhet Ministri i Financave. Fondet speciale të qeverisjes vendore i propozohen Ministrit të Financave nga këshilli i njësisë së qeverisjes vendore.

Ligji për krijimin e fondit special të qeverisjes qendrore apo vendore përcakton:

a) qëllimin e krijimit të fondit special;

b) njësinë administrative të fondit special, që mund të jetë një njësi e qeverisjes qendrore ose vendore e pavarur ose e kontrolluar nga një njësi tjetër;

c) mënyrën e financimit dhe balancimit të fondit special;

ç) mënyrën e konsolidimit në llogaritë e qeverisjes qendrore ose vendore;

d) kohëzgjatjen dhe mënyrën e mbylljes së fondeve speciale.

Fondi special përfshin të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet e një njësie të fondit special.

Procedurat e propozimit dhe të miratimit të buxhetit të fondit special të qeverisjes qendrore apo vendore janë të njëjta me Buxhetin e Shtetit.

Fondet speciale të njësive të qeverisjes qendrore paraqiten në Kuvend, së bashku me Buxhetin e Shtetit.

Fondet speciale të njësive të qeverisjes vendore paraqiten në këshillin e qeverisjes vendore, së bashku me buxhetin vendor.

Asnjë fond ekstrabuxhetor nuk krijohet, nëse nuk është një fond special..

Pushteti vendor nëpërmjet këtyre neneve ligjore mund të jetë në gjendje të krijoje këto entitete organizative dhe burimin e financimit dhe të sigurojë një garanci për pagesën e fondeve të marrë hua prej tyre, siç përcaktohet në Ligjin për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore, nenin 4/3, cituar si vijon: "Njësia e qeverisjes vendore mund të lëshojë garanci në favor të subjekteve të kontrolluara prej saj për hua, që merren prej këtyre subjekteve, për financimin e shpenzimeve kapitale, që shërbejnë për një funksion të njësisë së qeverisjes vendore."

Duhet të merret parasysh edhe potenciali për përdorimin e huave, që mbulohen me të ardhurat vendore, për financimin e shërbimeve vendore nëpërmjet kredive të ofruara, shërbime që ofrohen nga NJQV si sistemet e furnizimit me ujë dhe kanalizimi i ujërave të zeza. Për shkak të statusit ligjor ndërmarrjes, kredi të tilla nuk llogariten si hua të borxhit publik. Kohët e fundit Ndërmarrja e Ujësjellësit të Tiranës mor një kredi prej 15 milionë euro për një investim të rëndësishëm që do të kryejë në sistem, i cili nuk është llogaritur si borxhit publik për shkak të statusit si kompani me kapital të përbashkët. Pjesa më e madhe e ndërmarrjeve ujësjellës-kanalizimeve nën administrimin e NJQV-së mund shqyrtojnë mundësinë e huamarrjes për fillimin e investimeve aq që nevojshme në sektorin e ujit. NJQV-të po ndërmarrin nisma të ndryshme të partneritetit publik-privat për shërbime të tilla si mbledhja e mbetjeve, landfille, parkime nëntokësore, etj., ku ndërmarrjet private mund të aplikojnë skemat e kreditimit në përmirësimin e shërbimeve të tilla vendore.

6.4.4 Metodat novatore që lidhin zhvillimin me huamarrjen

Janë evidentuar disa metoda të reja të financimit të investimeve kapitale përmes përdorimit të bashkëpunimit ndërvendor, partneriteteve publike-private, ose metodave të tjera të financimit, të tilla si Financimin me Rritjen e Taksës, që mund të autorizohet sipas kuadrit ligjor aktualisht në fuqi. Nga rishikimi i plotë i këtyre metodave si pjesë e dialogut të qeverive qendrore-vendore- institucioneve financiare mund të evidentohen disa mundësi për krijimin e mekanizmave alternative të borxhit që nuk shkelin kufizimet aktuale të borxhit.

Taksa për rritjen e vlerës së tokës (taksa për fitimet nga planifikimi, financimi nga rritja e taksave tatimore financimit ardhura) supozon se mbulon shpenzimet e planit territorial, duke qenë se kjo e fundit do të ndikojë në rritjen e vlerës së tokës. Në parim kjo bazohet në rritjen e plotë të vlerës së tokës, por meqenëse pagesa e vlerës mund të rezultojë shumë e lartë, qeveritë shpesh tentojnë të mbulojnë një përqindje të kësaj rritjeje. Në parim, pronari, prona e të cilit rritet në vlerë, e paguan atë, por këtë rritje mund ta paguajë edhe zhvilluesi sipas marrëveshjes së biznesit mes pronarit të tokës dhe atij. Kur rritja e vlerës së tokës ndodh si pasojë e investimeve të veçanta publike, atëherë kjo rritje vlere duhet të financojë infrastrukturën publike. Kur kjo rritje vlere është më e lartë se kostoja e

infrastrukturës, atëherë teprica shkon për investime të tjera publike. Megjithatë, nëse kjo rritje krijohet me planin e përdorimit të tokës, atëherë ajo shpërndahet për të mbuluar qëllime të ndryshme publike, apo edhe destinohet për një shpenzim të veçantë publik, apo strehim publik. Në rast se taksa është krijuar me planin e përdorimit të tokës, ajo mund të grumbullohen në tre momente të ndryshme: 1) Kur miratohet plani, 2) kur shitet toka; 3) kur jepet një leje zhvillimi. Në parim është më e lehtë që taksa të mblidhet në rastin e dytë ose të tretë, sepse edhe rreziku i ndryshimit të planit është shumë më i ulët në rastin e tretë. Në parim, kjo taksë ul përfitimin e pronarit të tokës, por ajo pakëson apo parandalon edhe spekulimet. Nuk është e vështirë të llogaritet, por kërkon një studim të kujdesshëm të tregut para dhe pasi të jepet e drejta e përdorimit të tokës.

Të drejtat e tregtueshme të zhvillimit (blerja/shitja e të drejtave të zhvillimit, tarifa/bonusi i dendësisë, kufiri tavan i densitetit, platforma ligjore e densitet) të ndërtuar mbi konceptin e të drejtave të zhvillimit janë të ndara nga të drejtat e pronësisë. Në Shqipëri kjo nuk shkruhet shprehimisht në ligje. Megjithatë, një interpretim i Kodit Civil tregon se një gjë e tillë është e mundur. Për më tepër, meqenëse të drejtat e zhvillimit janë thjesht koeficienti i shfrytëzimit të sipërfaqes, dhe ligji shqiptar i planifikimit të territorit i përcakton të drejtat e zhvillimit si të tilla, kjo do të thotë se është e mundur që të ndahen të drejtat e pronësisë nga të drejtat e zhvillimit. Tregtimi i të drejtave të zhvillimit janë një mënyrë shumë praktike dhe e thjeshtë për të mbledhur vlerën e plotë të përdorimit të tokës për qëllime urbane (bonus i densitetit mund të jetë një prej më të dobishmëve).

Meqenëse përdorimi i tokës caktohet nga njësia e qeverisjes vendore (që përcakton edhe rritjen në vlerë të tokës), ky e fundit ka të drejtë të marrë edhe vlerën e krijimit të këtij përdorimi. Pushteti lokal shet të drejtën dhe pronari i tokës ose zhvilluesi i tokës përkatëse e blen atë. Paratë shkojnë për financimin e infrastrukturës publike - mundësisht në zonën ku zhvillimi është duke u zhvilluar, por jo vetëm (ajo mund të aplikohet edhe për strehimin social). Për të aplikuar këtë, është e nevojshme që në radhë të parë të ketë një plan, të përcaktohen të drejtat e zhvillimit dhe të vendoset një njësi për të, të përcaktohet bazën për aplikimin e blerjes/shitjes dhe pastaj të shiten të drejtat në treg - mundësisht përmes një procesi ankandi. Po ashtu, është shumë e rëndësishme që të regjistrohet procesi, qoftë në sistemin e regjistrimit të pasurive të patundshme apo në një regjistër të veçantë.

6.4.5 Shqyrtimi i alternativave për huamarrjen

Veprime të tjera që duhet të merren parasysh dhe që bazohen në përvojë mund të përfshijnë si më poshtë vijon:

Autoriteti i Kredisë së Zhvillimit

Autoriteti i Kredisë së Zhvillimit i USAID mund të krijohet si një strukturë për garancitë e kredive nëpërmjet projektit të USAID-it dhe bashki të ndryshme mund të vazhdojnë me këtë proces të huamarrjes (siç përdoret në Maqedoni). Projekti i mëparshëm i USAID-it ka qenë shumë aktive në promovimin e huamarrjes vendore dhe ka mbështetur dhjetë bashkitë pilot për përgatitjen e dokumentacionit dhe zhvillimin e huamarrjes e qeverisjes vendore me institucionet financiare. Dhjetë njësi vendore morën kredi nga bankat në vend.

Fondi Shqiptar i Zhvillimit

Ligji që krijoi Fondin Shqiptar të Zhvillimit (FSHZH), në vitin 2009 synonte nxitjen e zhvillimit ekonomik në nivel rajonal dhe vendor në mbështetje të politikave kombëtare. Ky fond financohet nga qeveria qendrore, donatorët, kreditë, etj., dhe mundëson zbatimin e pjesës më të madhe të projekteve që vijnë nga bashkëpunimi reciprok i qeverisë me institucionet ndërkombëtare në nivel rajonal dhe vendor. Dy autoritetet kryesore të FSHZH janë Këshilli Drejtues dhe Drejtori Ekzekutiv. Këshilli drejtues është organi vendimmarrës kryesor i FSHZH që emëron drejtorin ekzekutiv me 2/3 e votave. Këshilli Drejtues kryesohet nga Zëvendëskryeministri dhe është i përbërë nga 11 anëtarë, pesë nga Qeveria qendrore dhe 6 nga tre shoqatat e njësive të qeverisjes vendore. Si një institucion i financuar

me fondet e shtetit, FSHZH ka mbështetur NJQV në projekte të ndryshme përmes zbatimit të projekteve të Bankës Botërore, projekteve të Bankës e Këshillit të Evropës dhe institucioneve të tjera ndërkombëtare. Projekti i fundit i Bankës Botërore për përmirësimin e rrugëve dytësore dhe vendore është zbatuar nga FSHZH, duke siguruar gjithashtu mbikëqyrje dhe qëndrueshmërinë e projektit. FSHZH ka të drejtë të sigurojë mbështetje financiare për njësitë e qeverisjes vendore, si grante, kredi, garanci, etj.

FSHZH-ja mund të jetë një institucion që mund të vazhdojë mbështetjen për njësitë e qeverisjes vendore në ofrimin e kredive vendore me interes më të ulët se bankat tregtare dhe duhet parë mundësia e transformimit të saj një Fondit Zhvillimor Vendor ose Fondi/Banka për Zhvillim Vendor.

Projektet e Financuara nga BE

Marrja hua për projekte të financuar nga KE, të cilat do të vijnë nga procesi i integrimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, mund të jetë një prej mundësive, sepse ajo ofron stimuj të ndryshme të tilla si përjashtimi nga pragu i borxhit të marrë për sigurimin e kontributit vendor. Qeveria qendrore mund të garantojë kreditë vendore apo rajonale të ndërmarrjeve ujësjellës-kanalizime të lidhura me projektet e financuara nga BE; dhe Qeveria qendrore i ofron pushtetit vendor kredi pa interesa për të përmbushur nevojat.

Mekanizmi i Financimit Urë

Përdorimi i Mekanizmit të Financimit Urë si një lloj i veçantë të kredisë afatshkurtër, ku sigurohet financimi për një projekt investimi kapital në një periudhë tranzitore deri financimi afatgjatë. Bashkitë në Bullgari janë asistuar nga një fond i tillë. Bashkia e Mezdrës mori kredi urë për zbatimin e projektit për rikonstruksionin e 6.7 km rrugë vendore, ndërkohë që ajo po përfundonte procedurat për një kredi afatgjatë.

6.5 Hapat e Mëtejshëm

Afatshkurtër (1 vit)

- të vendoset dialogu midis aktorëve kryesorë qendrorë, vendorë dhe institucioneve financiare për të shqyrtuar kuadrin ekzistues ligjor dhe për të evidentuar përqasjet e reja ndaj huamarrjes
- të rishikohet kufiri i borxhit dhe t'i lihet një hapësirë edhe NJQV-ve për huamarrjen nëpërmjet Fondit Shqiptar të Zhvillimit
- të mundësohet përdorimi i enteve të veçanta për të marrë hua për NJQV-të

Afatmesëm (1-3 vjet)

- Të jepen kompetenca për metoda novatore për huamarrjen vendore ku të lidhet toka dhe infrastruktura me kompetencat e financimit të veçantë, të tilla si vlerësimet e veçanta, tarifat e ndikimit të destinuara për financimin e infrastrukturës dhe financimi nga rritja e taksës;

Afatgjatë (3-5 vjet)

- Të shihet mundësia që FSHZH të emetojë bono për të mbuluar nevojat e NJQV-ve për huamarrje

7.0 PËRMBLEDHJE DHE PËRFUNDIME

Në pjesët e mësipërme është paraqitur fokusi i plotë i çështjeve që do të trajtohen në ecjen përpara me decentralizimin fiskal në Shqipëri. Është e qartë se ka shumë çështje dhe ata lidhen në mënyrë të qartë me të gjitha këto fusha problematike. Për të përcaktuar rrugën e mundshme përpara është e nevojshme të identifikohen qartë përparësitë dhe proceset që duhet të zbatohen në muajt dhe vitet në vazhdim. Brenda secilit prej këtyre seksioneve jepen disa rekomandime si dhe afati kohor për trajtimin e këtyre çështjeve. Sfida e identifikimit dhe prioritizimi i këtyre çështjeve paraqitet në seksionet e mëposhtme.

7.1 Rruga e Reformës

Në tabelën e mëposhtme jepet një përmbledhje e shkurtër e reformave kyçe që duhet të ndërmerren në një qasje gjithëpërfshirëse dhe të integruar të zhvillimit të politikave gjatë muajve të ardhshëm. Tabela synon t'u caktojë fushave të veçanta të prioriteteve reformuese një listë të plotë të ndryshimeve kryesore që duhet të trajtohen me anë të dialogut qeveri qendrore–qeveri vendore që do të sigurojë vullnetin politik për të evidentuar kuadrin e rëndësishëm ligjore dhe rregullatore që do të përmbushë qëllimin e një sistemi demokratik më të decentralizuar.

Tabela 7.1 Prioritetet e reformës për decentralizimin fiskal në Shqipëri

	(A) Qëndrimi i përgjithshëm politik dhe efektiviteti i politikave	(B) Kuadri kushtetues dhe ligjor	(C) Kuadri rregullator e institucional i qeverisjes qendrore	(D) Kuadri rregullator e institucional i qeverisjes vendore	(E) Pjesëmarrja nga shoqëria civile dhe sektori privat
(1) Struktura dhe roli i sektorit publik	Përditësimi i strategjisë së decentralizimit	Të miratohet Strategjia Kombëtare e Decentralizimit	Të përmirësohen institucionet e nivelit kombëtar		Të nxitet procesi i monitorimit për decentralizimin fiskal
(2) Detyrat funksionale dhe të shpenzimeve	Të sqarohet funksionet e përbashkëta Roli i qarqeve		Të zbatohet reforma administrative e territoriale	Të përmirësohet procesi i buxhetit në nivel komuniteti	Të përmirësohet përfshirja e komunitetit në procesin e buxhetimit
(3) Caktimi i burimeve të të ardhurave	Të përcaktohen taksat e përbashkëta	Ligji për Financat e Qeverisjes Vendore			Të rritet angazhimi i qytetarëve për pagimin e taksave

	(A) Qëndrimi i përgjithshëm politik dhe efektiviteti i politikave	(B) Kuadri kushtetues dhe ligjor	(C) Kuadri rregullator e institucional i qeverisjes qendrore	(D) Kuadri rregullator e institucional i qeverisjes vendore	(E) Pjesëmarrja nga shoqëria civile dhe sektori privat
(4) Transfertat fiskale ndërqeveri-tare përfshirë objektin e mandatit të pafinancuar	Formula objektivë dhe transparent për transfertat Përzierje e transfertave të kushtëzuara e të pakushtëzuara Stabiliteti i transfertave për NJQV	Ligji për Marrëdhëniet Fiskale Ndërqeveritare	Aktet normative të nevojshme dhe zbatimi i planit të veprimit		
(5) Huamarrja e NJQV dhe zhvillimi i infra-strukturës			Të përcaktohet niveli i huamarrjes kombëtare dhe nën-kombëtare	Të përmirësohet kapaciteti i NJQV për huamarrje me planin e investimeve kapitale dhe burimet financiare për huamarrje	Përfshirja e komunitetit në vendimet e planit të investimeve kapitale

7.2 Fushat Prioritare për Përmirësimin e Decentralizimit Fiskal

7.2.1 Fushat e konsensusit

Me një grup të tillë komplekse të çështjeve të politikës dhe opsioneve përkatëse ekziston një nevojë për të identifikuar prioritetet kombëtare dhe fushat e konsensusit në të cilat ekziston mundësia e arritjes së disa përmirësimeve në sistemin e decentralizimit fiskal.

Për të përcaktuar bazën për dialog të mëtejshëm në nivel qendror-lokal dhe për arritjen e konsensusit, është ndërmarrë një studim i 11 nga 14 NJQV pjesëmarrëse në Projektin PLGP. Atyre iu dhanë disa i pyetje duke u kërkuar të bënin një renditje të çështjeve të ndryshme dhe fushave të mundshme që kanë nevojë për përmirësim në sistemin e qeverisjes vendore. Rezultatet e këtij pyetësori paraqiten këtu si bazë për fillimin e këtij dialogu me konsensus dhe për diskutim të mëtejshëm.

Pyetja e parë që u bë përqendrohej në fushat kryesore të decentralizimit fiskal dhe si duhet të identifikoheshin ato në një renditje prioritare për hartimin e politikave qendrore/vendore. Fushat prioritare dhe rezultatet e këtij minisondazhi jepen më poshtë.

Fushat kryesore për përmirësim

Nga të mëposhtmet, tregoni se cilin besoni se është më i rëndësishëm për t'u ndryshuar në dy vitet e ardhshme (renditi sipas rëndësisë ku 1 është më i rëndësishmi):

__1__Ndryshime në kuadrin ligjor

__3__Të qartësohen funksionet e NJQV për shpenzimet

__5__Të përmirësohet kapaciteti për mbledhjen e të ardhurave në NJQV-të

__3__Të përmirësohet sistemi i transfertave ndërqeveritare

Të mbështeten NJQV-të për përdorimin e borxhit dhe huamarrjes

_____(Tjetër, Specifiko)_____

Një NJQV evidentoi shumë përparësi për fushat në fjalë. Sipas renditjes së mësipërme, fusha prioritare për NJQV-të është përmirësimi i kapacitetit për mbledhjen e të ardhurave, me fushat e tjera që renditen pas saj.

Ndryshimet në kuadrin ligjor

Në këtë minisondazh u kërkua të renditeshin çështjet brenda fushave të politikave të evidentuara më sipër. Fusha e parë ishte rëndësia e realizimit të ndryshimeve në kuadrin ligjor. Rezultatet e kësaj pyetje jepen më poshtë.

__3__Amendimi i Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore

_____Amendimi i Ligjit për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor

_____Amendimi i Ligjit për Huamarrjen Vendore

__7__Hartimi i Ligjit për Financat e Qeverisjes Vendore

__2__Hartimi i Ligjit për Marrëdhëniet Fiskale Ndërqeveritare

_____(Tjetër, Specifiko)_____

Ka konsensus të gjerë për nevojën për hartimin e një ligji për financat e qeverisjes vendore në çështjet e ndryshimit të kuadrit ligjor.

Qartësimi i funksioneve për shpenzimet

Pas çështjes së ndryshimeve në kuadrin ligjor, NJQV-ve në minisondazh iu kërkuar të rendisnin sipas përparësisë fushat në të cilat duhet të bëhen përmirësime në funksionin e shpenzimeve. Rezultatet jepen më poshtë.

_____Të qartësohen funksionet e qarqeve

__4__Të qartësohen funksionet e përbashkëta

__3__Të mundësohet rindarja territoriale administrative

__4__Të mundësohen funksionet sipas madhësisë së NJQV-së

_____(Tjetër, Specifiko)_____

Edhe pse ka konsensus tek NJQV për funksionet e shpenzimeve sipas numrit të popullsisë së NJQV-ve, çështjet e reformës territoriale administrative dhe qartësimi i funksioneve të përbashkëta renditen shumë pranë njëra tjetrës.

Përmirësimi i kapacitetit të të ardhurave të NJQV-së

Fusha tjetër për prioritizim ishte mënyra e përmirësimit të kapacitetit të të ardhurave të NJQV-ve dhe përqasjet e veçanta që duhet të zbatohen në këtë aspekt. Rezultatet e pyetjeve jepen më poshtë.

__7__Më shumë kompetenca për NJQV për të caktuar nivelin e tarifave dhe taksave

_____Të hiqen kufizimet për përdorimin e taksës së biznesit të vogël

_____Të jepen kompetenca për burime të tjera të ardhurash

__2__Të përdoren taksat e përbashkëta me NJQV-të

DRAFT

__2__Të përmirësohet niveli i vjeljes së taksës së pasurisë

_____Të përmirësohet niveli i vjeljes së taksave të tjera

_____(Tjetër, Specifiko)_____

Me konsensus tepër të gjerë, NJQV-të e pyetura treguan fusha me prioritetin më të madh për NJQV-të është "Më shumë kompetenca për NJQV për të caktuar nivelin e tarifave dhe taksave"

Përmirësimi i sistemit të transfertave ndërqeveritare

Një tjetër fushë prioritare që kërkon vëmendje është përmirësimi i transfertave ndërqeveritare nga niveli qendror në atë vendor. Opinionet e NJQV-ve për këtë çështje jepen më poshtë.

__3__Të përmirësohet qëndrueshmëria e alokimeve të transfertave nga viti në vit

__3__Të përcaktohet shuma e granteve si % e Prodhimit të Brendshëm Bruto apo e totalit të të ardhurave

__4__Formulat të jenë më transparente dhe më objektive në alokimin e të gjitha transfertave

__1__Të përmirësohen grantet konkurruese me kritere më të përshtatshme

__1__Të hiqen grantet konkurruese dhe fondet përkatëse të kalojnë te grantet e pakushtëzuara

__1__Të përmirësohet trajtimi i barabartë për transfertat mes të gjitha NJQV-ve

__2__Të përdoret niveli i vlerës së granteve sipas një klasifikimi bazuar në numrin e popullsisë

_____(Tjetër, Specifiko)_____

Një njësi e qeverisjes vendore bëri shumë zgjedhje si prioritete, por fusha kryesore ku u evidentua konsensus ishte përmirësimi i ndarjes (alokimit) të transfertave sipas një formule më transparente dhe më objektive. Menjëherë pas saj vinin qëndrueshmëria e alokimeve të transfertave nga viti në vit dhe përcaktimi i shumës së granteve si % e Prodhimit të Brendshëm Bruto apo e totalit të të ardhurave.

Përmirësimi i Huamarrjes së Qeverisjes Vendore

Fusha e fundit që u shqyrtua në pyetësor ishte prioritizimi i përmirësimeve të mundshme për përdorimin e huamarrjes nga NJQV për financimin e investimeve kapitale. Gjetjet e pyetësorit për këtë pyetje jepen si më poshtë:

__8__Huamarrja të ketë më pak kufizime sipas ligjit aktual dhe rregulloreve përkatëse

__2__Të fiksohet ndarja e kapacitetit të borxhit e mundshme për t'u përdorur prej NJQV dhe prej qeverisë qendrore

__1__Të përmirësohet kapaciteti i NJQV për planifikimin e investimeve kapitale dhe të përdoret borxhi për këto qëllime

__1__Të përmirësohet pjesëmarrja e komunitetit në planifikimin e investimeve kapitale

_____Të krijohen një bankë bonosh apo mekanizma të tjera kredie që NJQV të aksesojnë tregun e kredive

Konsensusin më të madh e mori pika "Huamarrja të ketë më pak kufizime sipas ligjit aktual dhe rregulloreve përkatëse"

7.2.2 Renditja e hapave të decentralizimit fiskal

Edhe pse në këtë Dokument Studimor përcaktohen një grup gjithëpërfshirës dhe kompleks rekomandimesh dhe afatet përkatëse për zbatimin e tyre, realisht nuk është e mundshme që të arrihen të gjitha këto në një kohë veprimi. Shumë prej këtyre veprimeve do të kërkojë analizë të mëtejshme të ndikimeve të mundshme dhe ndryshimeve në kuadrin ligjor si dhe reforma administrative territoriale do të kërkojë kohë dhe mundësi për debat publik para se të arrihet një konsensus. Prandaj, është e rëndësishme që të përcaktohen ato veprime që mund të ndërmerren shpejtë dhe pa vonesë të mëdha.

Disa rekomandime mund të fillojnë pa u vonuar më shumë. Ndër to janë edhe si më poshtë:
1. Të riaktivizohet rishikimi dhe përditësimi i Strategjisë Kombëtare të Decentralizimit
2. Të përfundohet drafti ekzistues i Ligjit për Financat e Qeverisjes Vendore
3. Të bëhet përputhja e të dhënave të censusit dhe regjistrit civil
4. Të përshpejtohet procesi i regjistrimit të pronave me transferimin tek NJQV-të të informacionit të regjistrimit të pronave
5. Të fillohet me ndarje më të mirë të taksës së regjistrimit të automjeteve ku pjesa më e madhe t'i kalojë NJQV-ve

Rekomandimet e tjera që kërkojnë më shumë kohë dhe konsideratë janë:
1. Të ripërcaktohen strukturat territoriale administrative pas një periudhe strukturimi vullnetar dhe më pas bashkimin e detyrueshëm
2. Të transferohen funksionet e përbashkëta me NJQV-të sipas vullnetit dhe kapacitetit
3. Të fillohet me taksat e përbashkëta për TAP-in sapo të jenë zgjidhur problemet teknike të zbatimit të tij
4. Të përcaktohen roli dhe përgjegjësitë e qarqeve

Renditja e mësipërme e veprimeve synon të evidentojë se ka rëndësi të merret parasysh kuadri kohor dhe renditja kronologjike e veprimeve të decentralizimit fiskal me qëllim që ky i fundit të realizohet me rregull dhe sistematikisht pa ndërprerje serioze të punës dhe veprimtarisë së njësive të qeverisjes vendore.

Për t'u marrë parasysh seriozisht dhe me kujdes, veçanërisht në lidhje me ndryshimin e funksioneve të shpenzimeve dhe formulës së transfertave është nëse të procedohet me to para apo pas përfundimit të reformës territoriale administrative.

7.2.3 Me ristrukturimin territorial

Situata ideale, nga perspektiva teorike, është të përfundojë ristrukturimi administrativ territorial në mënyrë që funksionet e shpenzimeve dhe formulat e transferimit të mund të bazohen në kushte më realiste brenda sistemit të qeverisjes vendore. Kjo do të bëjë të mundur caktim më të mirë të funksioneve të shpenzimeve sipas numrit të popullsisë, kapaciteteve, dhe efikasitetit të shërbimeve që caktohen dhe ofrohen në nivel vendor apo nga niveli rajonal ose qendror.

Në përgjithësi kjo nuk do ndodh në praktikë kur duhet kohë e konsiderueshme, veçanërisht nëse nuk do të ketë shkrirje vullnetare, për realizimin e ristrukturimit territorial. Gjithashtu, pa një sërë kriteresh të qëndrueshme dhe pa specifikuar nivelin minimal të madhësisë NJQV, mund të ketë shkrirje që ende nuk i sigurojnë njësisë së qeverisjes vendore të ardhura ose kapacitetin e nevojshëm për të ofruar shërbimet.

Rrjedhimisht, në qoftë se Shqipëria do të presë deri sa të zgjidhet ristrukturimi administrativ territorial, ka gjasa që në mënyrë realiste të mos jetë i mundur asnjë ndryshim i rëndësishëm të paktën në funksionet e shpenzimeve apo formulën e transfertave brenda disa viteve të ardhshme.

7.2.4 Pa ristrukturimin territorial

Është e nevojshme të merren në konsideratë ato që mund të realizohen për sa i përket nxitjes së decentralizimit fiskal pa pasur ristrukturimin territorial për disa vite më shumë. Ka disa veprime që mund të ndërmerren realisht për të përmirësuar procesin e decentralizimit fiskal dhe këto janë të përqendruar kryesisht në aspektin e të ardhurave e përpjekjeve të decentralizimit fiskal.

Nuk ka asnjë arsye përse të mos vazhdohet që t'i ofrohen NJQV disa burime shtesë të të ardhurave, qoftë ndarjen e të ardhurave ose nga burimet e veta. Disa ndryshime në kuadrin ligjor që lidhen me rritjen e burimeve të taksave, sqarimin e marrëveshjeve për ndarjen e taksave të TAP, apo autorizimi i NJQV për të vendosur nivelin dhe bazën për disa mbi-taksa do të rrisnin kapacitetin e përgjithshëm fiskale të njësive të qeverisjes vendore dhe përgatitjen e tyre për të marrë më shumë përgjegjësi për

shpenzimet. Prandaj, sugjerohet që këto përpjekje të vazhdojnë dhe të përshpejtohen gjatë dy viteve të ardhshme në pritje të ndonjë ndryshimi në ristrukturimin administrativ territorial

DRAFT

U.S. Agency for International Development
Planning and Local Governance Project in Albania
St. Dervish Hima
3 Towers near Qemal Stafa Stadium
Tower No. 1, Apt. 91, Tenth Floor
Tirana, Albania
Tel: + 355-04-450-4150
Fax: + 355-04-450-4149
www.usaid.gov