C O - P L A N

Co-PLAN GAZETTE

Publikim Gjashtëmujor i Co-PLAN - Instituti për Zhvillimin e Habitatit

Publikim Gjashtëmujor Gazeta Nr. 1 -Qershor 2011

GJETJE & FAKTE

Mbi çështjet e Zhvillimit Urban dhe Rajonal, Manaxhimit Mjedisor Urban, dhe Financave Publike në Shqipëri.

POZICIONI i Co-PLAN

Dhe kontributi i Co-PLAN në fushën e Zhvillimit Urban dhe Rajonal, Manaxhimit Mjedisor Urban, dhe Financave Publike në Shqipëri.

PLATFORMA LOGIN

Mbi Rrjetin e Informacionit mbi Qeverisjen Vendore: objektivat, burimet dhe përdorimi nga njësitë vendore në Shqipëri.

EDITORIAL

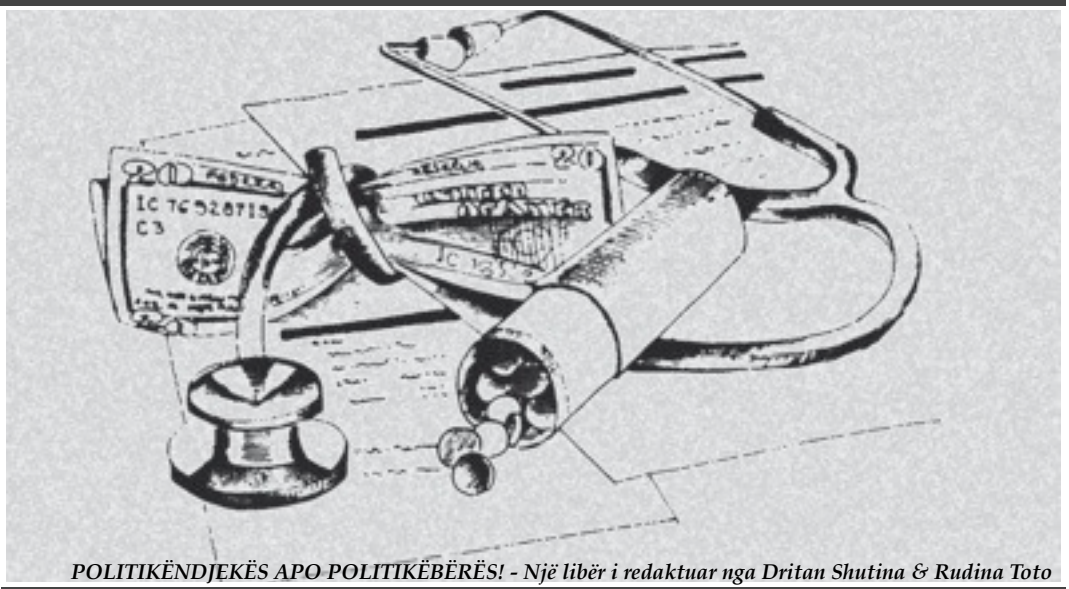
Si rrjedhin të ardhurat vendore nga burimet kombëtare? Një analizë e sistemit të transfertave ndërqeveritare në Shqipëri.

SUPLEMENT

Një raport i detajuar i fokusuar në Transfertat Qeveritare në Shqipëri vjen në formën e suplementit në seksionin 'Studime Kërkimore'.

MIRËNJOHJE

Gazeta është një iniciativë e Co-PLAN, me mbështetjen e TTF/OSI Budapest. Falenderojmë LGI/OSI Budapest, mbështetja e të cilit ishte thelbësore në publikimin e këtij numri të Co-PLAN GAZETTE.



POLITIKËNDJEKËS APO POLITIKËBËRËS! - Një libër i redaktuar nga Dritan Shutina & Rudina Toto

Nisma e Co-PLAN GAZETTE

Në një kohë kur njohuria dhe ekspertiza mbi çështjet e zhvillimit urban dhe hapësinor, mjedisit dhe financave publike janë bërë kritike për zhvillimin e ardhshëm te Shqipërisë. Co-PLAN Instituti për Zhvillimin e Habitatit do të ndajë me ju se si politikat, legjislacioni, praktikat dhe puna kërkimore në të gjitha fushat e mësipërme bashkohen për të ndryshuar panoramën Shqiptare. Realiteti Shqiptar ndjell një interes të natyrshëm për çështje të planifikimit urban/hapësinor, manaxhimit mjedisor, dhe financave publike. Co-PLAN ka mundësinë që të zbutë mungesën e njohurive në këto fusha nëpërmjet rezultateve te studimeve, eksperiencës ne projekte, si dhe lidhjeve tona me partnerë, donatorë dhe ekspertë ndërkombëtarë. Co-PLAN ka tre fusha kryesore ekspertize; Zhvillim Urban dhe Rajonal, Manaxhim Urban dhe Mjedisor, si dhe Financa Publike. Në 16 vitet e fundit, jemi përpjekur të rrisim përfaqësimin e shoqërisë civile në projektet tona. Këto përpjekje kanë dhënë rezultate mjaft interesante në terren, të cilat janë reflektuar në dokumentet politkë që janë përpiluar më vonë.

Për t'i shërbyer më mirë komunitetit, partnerëve dhe donatorëve ne dëshirojmë të ndajmë këtë publikim gjashtëmujor të quajtur Co-PLAN Gazette. Ky publikim përurues do të përcjellë dedikimin tonë në gjetjen e zgjidhjeve ndaj problemeve të zhvillimit që has Shqipëria. CO-PLAN përpiqet që nëpërmjet punës së tij të nxitë debat midis aktorëve me synim ndryshimin e politikave. Kjo gazetë është një instrument për shkëmbimin e njohurive dhe si e tillë do të japë një pamje te përgjithshme të mjedisit politik dhe ligjor në Shqipëri, të lidhur me fushat tona te ekspertizës. Pjesa e dytë e gazetës do t'i dedikohet publikimit të "Studimit Kërkimor" nga Co-PLAN, IKSHLPolis dhe gjithashtu partnerëve të cilët janë të interesuar të ndajnë eksperiencat e tyre. Përveç krijimit të gazetës dhe një numër blogjesh, Co-PLAN do të publikojë një faqe të re interneti. Artikujt e kësaj gazete japin fakte dhe informacione të dobishme në lidhje me zhvillimin urban/hapësinor, manaxhimin mjedisor dhe manazhimin e financave publike. Komentet dhe sugjerimet tuaja, të cilat janë shumë të vlefshme për ne, ju mund t'i dërgoni në adresën e postës elektronike co-plan@co-plan.org.

© Kjo gazetë, përfshirë dhe figurat nuk mund të riprodhohen , pjesërisht apo tërësisht, pa pëlqimin e autorëve dhe Co-PLAN.

EDITORIAL

Transfertat Ndërqeveritare në Shqipëri

Si burojnë të ardhurat vendore nga burimet kombëtare?

SUPLEMENTI i Co-PLAN GAZETTE

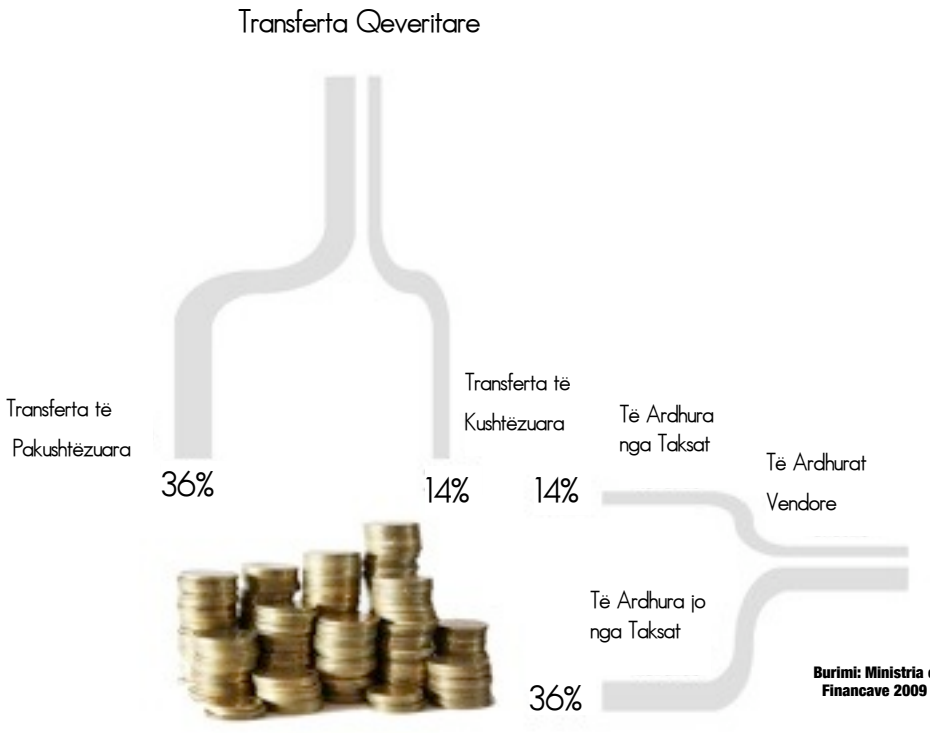
Një raport i detajuar mbi Transfertat Ndërqeveritare në Shqipëri, me fokus në gjetjet e studimit kërkimor dhe rekomandimet përkatese, do të mund ta gjeni në formën e suplementit në seksionin 'Studime Kërkimore' .

Deri në 50% e buxheteve vendore në Shqipëri varen nga transfertat qendrore. Në një kohë kur njësitë e qeverisjes vendore janë akoma të përfshira në procesin e decentralizimit, transfertat qendrore përbëjnë një burim të rëndësishëm të të ardhurave. Shumica e qeverive vendore të vendeve anëtare të Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim , marin 15 deri në 40 përqind të të ardhurave nga burimet e veta. Në shumicën e vendeve, qeveritë vendore vazhdojnë të jenë shumë të varura nga transfertat qendrore, megjithëse teoria e financave publike promovon të kundërtën. Është akoma për tu parë nëse në Shqipëri shifrat dhe praktikat favorizojnë përpjekjet për decentralizimin në nivel qendror. Një gjë është e sigurt, transfertat ndërqeveritare përbejnë një burim kyç të të ardhurave, dhe si rezultat varësia e qeverisë vendore ndaj asaj qendrore është e lartë.

Në vendet ku qeveritë vendore janë përgjegjëse për shërbime bazike urbane, dhe jo për shërbime sociale, pritet që të ardhurat e NJQV-ve të përbehen me 12% deri 15% nga të ardhura të shtetit dhe 5% deri 7% te PBB. Në Shqipëri, të ardhurat e qeverive vendore përbejnë vetëm 11% të buxhetit të shtetit dhe 2.9% e PBB-së, shifra të cilat janë nën normat ndërkombëtare.

Megjithëse Shqipëria ka ndërrmarë reforma madhore në lidhje me marrëdhëniet ndërqeveritare, ka ende disa çështje polemike të cilat duhen adresuar. Në këtë kuadër, Co-PLAN, i financuar nga LGI/OSI Budapest, ka ndërrmarë një studim kërkimor të fokusuar në sistemim e transfertave ndërqeveritare në Shqipëri. Studimi përqendrohet në veçanti tek transfertat e pakushtëzuara dhe grantet konkurruese, dhe ka si qëllim të analizojë lidhjen e transfertave ndërqeveritare me politikën. Për më shume mbi gjetjet dhe rekomandimet e këtij studimi, mund të lexoni në seksionin 'Studime Kërkimore' të Co-PLAN GAZETTE.





Burimi: Ministria e Financave 2009



ZHVILLIMI URBAN DHE RAJONAL NË SHQIPËRI

Gjetje & Fakte

Shumëkush mund të ngrejë pyetjen se çfarë vendi zënë çështjet e zhvillimit urban apo hapësinor në platformat politike sociale dhe ekonomike të 20 viteve të fundit në Shqipëri. Për të përshkruar shkurt panoramën (kryesisht) institucionale mbi këtë çështje të rëndësishme, mund të renditim disa fakte të rëndësishme:

› Në fillim të viteve `90, qeveria shqiptare zbatoi disa reforma privatizimi, të cilat së bashku me ndryshimet kushtetuese riprezantuan konceptin e pronës private. Këto iniciativa patën ndikim të ndjeshëm në sjelljen e individit ndaj pronës dhe mënyrës së përdorimit të territorit (p.sh., vendbanimet informale), por nuk u pasqyruan mjaftueshëm nga baza ligjore për zhvillimet urbane në vitin 1998 (ligji nr. 8405, datë 17.9.1998, "Për Urbanistikën").

› Në vitin 2004, u miratua ligji nr. 9232, 13.5.2004 "Për Programet Sociale për Strehimin e Banorëve të Zonave Urbane", i cili u siguroi bashkive bazën ligjore për të ushtruar shërbimin e strehimit social, si një funksion të tij, sikurse është parashikuar nga ligji nr. 8652, 31.7.2000, "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore". Qeveria shqiptare ka mbështetur bashki të ndryshme në zbatimin e programeve të strehimit social, por nga pikëpamja financiare, në thelb, ky shërbim mbetet ende *"i përbashkët"* dhe qëndrueshmëria e tij është e varur nga programet e ministrisë.

› Në periudhën 2004-2006, një konsideratë e gjerë iu dha dukurisë tejet të përhapur në territor, të vendbanimeve informale. Ligji nr. 9482, datë 3.4.2006 "Për Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa Leje", rishikimet e tij dhe një sërë aktesh nënligjore, nuk kanë qenë gjithsesi të mjaftueshme për të përmbyllur kapitullin e informalitetit në zhvillimin e territorit. Kjo dukuri vazhdon ende, ndërsa procesi i legalizimit të ndërtimeve të krijuara deri në vitin 2007, është i hapur.

› Regjistrimi fillestar, ende i papërfunduar, ka nisur që në dekadën e parë të tranzicionit ekonomik shqiptar. Ndërkohë një çështje e nxehtë, për të cilën çdokush mendon se është çelësi i çlirimit të zhvillimit në Shqipëri, është ajo e kthimit dhe kompensimit të pronave, e shoqëruar me sqarimin e një sërë paqartësish dhe mbivendosjesh pronësore në regjistrat e ZRPP.

› Ligji nr. 10119, datë 23.4.2009, "Për Planifikimin e Territorit", propozon një ndryshim rrënjësor të legjislacionit për zhvillimin hapësinor / të territorit. Ky ndryshim nënkupton jo vetëm koncepte dhe praktika të reja, por ndryshim të mendësisë individuale, profesionale dhe institucionale mbi përdorimin dhe manaxhimin e territorit, dhe jo vetëm të zonave urbane. Gjithashtu, ligji krijon efektin "ortek", duke kërkuar ndryshime ligjore edhe në sfera të tjera, si edhe një investim të jashtëzakonshëm nga ana e qeverisë (vendore dhe qendrore) në burime njerëzore të afta për të manaxhuar territorin nën një regjim të ri ligjor dhe konceptual profesional. Padyshim, ato duhet të shoqërohen me burime financiare, veçanërisht për bashkitë dhe komunat e vogla që jetojnë kushtet e depresionit urban dhe të mungesës së masës që gjeneron zhvillim ekonomik, por me burime tepër të rëndësishme natyrore dhe ekonomike në territoret e tyre. Sipas këtij ligji, asnjë bashki apo komunë nuk duhet të japë leje zhvillimi në mungesë të planit të përgjithshëm të territorit. Edhe ekzistenca e rregullores model të planifikimit (e vlefshme për një periudhë të shkurtër tranzitore) nuk është e mjaftueshme për të ndihmuar njësitë vendore në manaxhimin e zhvillimit urban, dhe sigurisht nuk vlen për manaxhimin e territorit jourban. Sipas këtij ligji, planet e përgjithshme vendore miratohen nga këshillat vendore, dhe jo nga ekipe teknike sikurse është Këshilli Rregullimit të Territorit (KRRT) sipas ligjit të urbanistikës. Megjithatë, të gjitha planet e përgjithshme vendore do të miratohen nga Këshillimi Kombëtar i Territorit (KKT) në raundin e parë të hartimit të tyre; planet e përgjithshme vendore të bashkive të kategorisë së parë do të miratohen gjithmonë edhe nga KKT-ja; çdo plan i përgjithshëm vendor do të miratohet edhe nga KKT-ja, në rast se kërkon të ndryshojë një plan të integruar (rajonal), një plan kombëtar, ose në rast konflikti me njësitë vendore fqinje. Lejet e zhvillimit, për sa kohë që ato miratohen në nivel vendor, miratimi është akt administrativ i kryetarit të bashkisë. Ligji parashikon edhe mjaft raste në të cilat leja e zhvillimit apo leje të tjera (infrastrukturë, ndërtim) miratohen nga ministritë përkatëse ose KKT-ja. Në përputhje me përcaktimet e ligjit, Agjensia Kombëtare e Planifikimit të Territorit (AKPT) ka hartuar tre rregullore shumë të rëndësishme: Rregullorja Uniforme për Instrumentet e Planifikimit të Territorit; Rregullorja Model e Planifikimit; Rregullorja Uniforme e Kontrollit të Zhvillimit, të cilat sapo janë aprovuar nga Këshilli i Ministrave në 22 qershor, 2011. Ligji nr. 10119 pritet të hyjë në fuqi më 30 shtator 2011.

› Në vitin 2007, Ministria e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës (METE) hartoi Strategjinë Ndërsektoriale për Zhvillim Rajonal, e cila u miratua nga Këshilli i Ministrave, dhe draftoi ligjin përkatës, i cili nuk i kaloi fazat miratuese. Në vitin 2009, qeveria shqiptare, e mbështetur nga UNDP-ja përmes projektit "Mbështetje e Integruar për Decentralizimin – një Projekt për Zhvillimin Rajonal" (UNDP/EC), u përfshi në procesin e rishikimit të strategjisë, hartimit të politikës kombëtare për zhvillimin rajonal dhe mbështetjen e disa qarqeve për hartimin e strategjive të tyre rajonale. Projekti e ka mbështetur qeverinë edhe në realizimin e disa detyrimeve të rëndësishme për procesin e integrimit nga pikëpamja e zhvillimit rajonal (IPA 3, pyetësori për statusin e kandidatit, propozime për ndarjen NUTS II, zhvillim kapacitetesh etj.). Projekti është ende në zbatim deri në vitin 2012, ndërkohë që në vitin 2011, ADA dhe SCO janë përfshirë në një mbështetje ndaj qeverisë dhe dy qarqeve veriore (Shkodër dhe Lezhë) për të inkurajuar përpjekjet për zhvillim rajonal, në përputhje me politikën e kohezionit të BE-së, por edhe në përputhje me zhvillimin rajonal për qëllime të brendshme.



Pozicioni dhe Roli i Co-PLAN

ZHVILLIMI URBAN DHE RAJONAL NË SHQIPËRI

Zhvillimi urban/hapësinor në Shqipëri, apo sikurse po quhet gjithmonë e më shumë së fundmi, zhvillimi i territorit, edhe pse tejet i rëndësishëm, nuk është trajtuar ende në mënyrë të plotë dhe të saktë nga institucionet. Individët kanë kuptuar vlerën personale të zhvillimit të territorit dhe mbi këtë kuptim kanë realizuar interesat individuale dhe kanë punuar për të *maksimalizuar* përfitimet. Ky ritëm nuk është paraprirë apo ndjekur nga institucionet. Mungesa e kohezionit të veprimit institucional me atë individual ka prodhuar zhvillim territorial, i cili karakterizohet nga mungesa e qëndrueshmërisë për brezat, mungesa e estetikës, dhe anësia në përfitim. Pra është një zhvillim, i cili nuk i shërben shoqërisë dhe institucioneve, por grupeve të caktuara të individëve. Kjo përkthehet në mungesë të balancës midis interesit publik dhe privat në mënyrën se si shfrytëzohet territori dhe burimet natyrore.

Ndërhyrjet e institucioneve në politikat dhe çështjet e zhvillimit të territorit kanë qenë përgjithësisht të llojit "*injeksion*" dhe jo pjesë e një platforme tërësore dhe me qëllime të shumëfishta. Një platformë e tillë është e nevojshme, pasi zhvillimi i territorit nuk përbën një lëm më vete, por është dimensioni përfundimtar në të cilin ndërthuren politikat e ndryshme sektoriale, ndërsektoriale, çështjet e zhvillimit të tokës, çështje të zhvillimit të burimeve njerëzore dhe financiare, si dhe çështje të integrimit europian. Përsa i përket kësaj të fundit, edhe pse zhvillimi hapësinor / i territorit nuk është pjesë e ndonjë direktive detyruese europiane, apo nuk paracaktohet si detyrim nga MSA-ja për Shqipërinë, të gjitha rekomandimet e BE-së për sektorë të ndryshëm si parakusht për integrimin, japin ndikimin e prekshëm (pra edhe të lexueshëm nga BE-ja) në territor. Le të përmendim, për shembull, çështjen e pazgjidhur të (së drejtës së) pronësisë, apo çështjen që po shfaqet gjithnjë dhe më fuqishëm së fundmi, të zhvillimit rajonal dhe përvetësimit të politikës së kohezionit të BE-së në Shqipëri.

Co-PLAN punon prej 16 vitesh për të zvogëluar hendekun e krijuar midis individëve dhe institucioneve në mënyrën se si përdoret dhe zhvillohet territori. Nga viti 1995 deri në vitin 2006, Co-PLAN ka pasur në fokus të punës, midis të tjerash, zonat informale. Për këtë qëllim Co-PLAN ka punuar në Bathore (Kamëz) dhe Kënetë (Durrës) për të krijuar modele, të cilat iu propozuan politikës shqiptare në vitin 2005 përmes një platforme për zhvillimin e territorit. Co-PLAN ka testuar në praktikë të dy modelet e shumëdiskutuara: urbanizimin dhe integrimin dhe më pas legalizimin (Bathore); legalizim dhe më pas urbanizim (Kënetë). Të dyja rastet kanë rezultuar të suksesshme në zonat në fjalë, ku një sërë investimesh publike kanë pasuar projektet dhe procesi i integrimit ka qenë *avangard* krahasuar me zonat e tjera në Shqipëri.

ndërtim i sektorit publik

vetëm **2-5%**

Burimi : INSTAT. Perpunuar nga Co-PLAN

Rezultati kryesor i këtyre praktikave ka qenë fakti se të dyja modelet janë të mira; suksesin e garanton vullneti politik për të përshpejtuar ndryshimin.

Co-PLAN është bashkautor (në bashkëpunim me bashkitë përkatëse) i një sërë planesh të përgjithshme territoriale të hartuara nga viti 2005 deri në vitin 2011 (Fier, Elbasan, Fushë-Krujë, Kukës, Librazhd etj.). Në këto praktika, Co-PLAN ka krijuar eksperiencën e re të planifikimit hapësinor në Shqipëri, e cila ka

Zhvillim Informal Urban

88%

**i të gjitha ndërtimeve 1990-2008*

Burimi: ALUIZNI. Perpunuar nga Co-PLAN

shërbyer si një nga modelet vendëse jo vetëm për hartimin e ligjit të ri të planifikimit të territorit, por edhe për mbështetjen e donatorëve në fushën e zhvillimit të territorit, si Banka Botërore, USAID, SCO etj.

Në vitin 2010, Co-PLAN u angazhua përmes projektit LGPA të USAID-it për të mbështetur AKPT-në në hartimin e tri rregulloreve bazë të ligjit nr. 10119, për planifikimin e territorit. Tri rregulloret e përmendura edhe më lart u hartuan përmes një procesi intensiv me pjesëmarrjen e aktorëve në nivel lokal dhe qendror. Rregulloret zbërthejnë konceptet dhe parimet e ligjit, plotësojnë bazën ligjore për planifikimin, dhe ndihmojnë autoritetet vendore dhe qendrore në procesin e kuptimit dhe zbatimit të ligjit. Këto rregullore përbëjnë një risi instrumentale në Shqipëri. Megjithatë, zbatimi i rregulloreve dhe i vetë ligjit varet nga investimi i çdo autoriteti vendor dhe veçanërisht i autoriteteve qendrore, në burime njerëzore dhe financiare në fushën e zhvillimit të territorit, për të përmbushur kësisoj kërkesat e reja që vendos legjislacioni.



Gjetje & Fakte

MANAXHIMI MJEDISOR URBAN NË SHQIPËRI

› Mbetjet e ngurta

Procesi i decentralizimit, në kontekstin e manaxhimit të mbetjeve filloi si një nevojë për të mbrojtur mjedisin dhe përmirësimin e shërbimit të manaxhimit të mbetjeve të ngurta, të cilat i janë deleguar niveleve më të ulëta të njësive të qeverisjes vendore, pa përcaktuar standardet e cilësisë, çka çoi në përkeqësimin e kushteve mjedisore.

Si pjesë e CARDS (2006), INPAEL-i ka hartuar Strategjinë Kombëtare të Mbetjeve dhe Planin Kombëtar të Mbetjeve, që aktualisht janë në proces për t'u miratuar[2]. Strategjia përcakton autoritetet në nivel qendror, rajonal dhe lokal si përgjegjëse për hartimin e planit për manaxhimin e mbetjeve. Autoritet përgjegjëse duhet të fillojnë me hartimin e planit kombëtar dhe me pas me hartimin e planeve rajonale dhe lokale. Kur të jetë e nevojshme këto plane duhet të shoqërohen me udhëzime dhe mbështetje teknike, të cilat do të ndihmojnë në zbatimin e tyre efikas.

Politika dhe Strategjia Kombëtare e Mbetjeve bazohet në 4 shtylla (PEBL) themelore në manaxhimin e qëndrueshëm të mbetjeve në Shqipëri:

- Planifikimi: Zbatimi i Planit për Manaxhimin e Mbetjeve; Plani për Manaxhimin Rajonal të Mbetjeve; Plani për Manaxhimin Lokal të Mbetjeve.
- Edukimi: Grupet kyçe të interesit edukohen për të kryer funksionet e tyre në sistem;
- Burimet: Burimet njerëzore dhe financiare.
- Legjislacioni: (1) Ligji nr. 8934, datë 05.09. 2002 "Për Mbrojtjen e Mjedisit"; (2) Ligji nr. 9010, datë 13.02.2003 "Për Manaxhimin Mjedisor të Mbetjeve të Ngurta", i cili synon të mbrojë mjedisin dhe shëndetin e banorëve gjatë të gjithë hapave të trajtimit të mbetjeve të ngurta: krijimit, mbledhjes, ndarjes, mbrojtjes, transportimit, riciklimit, përpunimit dhe depozitimit final të tyre; (3) Ligji nr. 9537, datë 18. 5.2006 "Për Manaxhimin e Mbetjeve të Rrezikshme", i cili synon të rregullojë manaxhimin e mbetjeve të rrezikshme; (4) Ligj nr. 8094, datë 21.3.1996 "Për largimin publik të mbetjeve", i cili synon mbrojtjen e mjedisit urban nga ndotja nga mbetjet dhe largimin e tyre brenda territorit administrativ të bashkive dhe komunave; (5) janë parashikuar legjislacione dytësore, si VKM-të dhe udhëzimet, të cilat plotësojnë kuadrin ligjor për manaxhimin e mbetjeve.

Shërbimi i manaxhimit të mbetjeve të ngurta ju delegua qeverisë vendore, pa përcaktime të qarta mbi standardet e cilësisë, gjë që rezultoi në përkeqësimin e kushteve mjedisore.

› Efiçienca e Energjisë

Energjia është një nga përbërësit e axhendës globale në lidhje me zhvillimin e qëndrueshëm, dhe shikohet si një faktor kyç në ruajtjen dhe uljen e kostos së energjisë. Shqipëria nuk përbën përjashtim; politikat e energjisë i japin prioritet promovimit të efiçiencës së energjisë, sipas direktivës EC 2001/77 dhe sipas principeve të Traktatit të Komunitetit të Energjisë, të cilat së shpejti do të bëhen të detyrueshme.

Çështjet e efiçiencës së energjisë janë të përfshira në një sërë strategjish dhe planesh veprimi: Plan Veprimi

EMETIMET E CO_2



Burimi i Informacionit: MMPAU (2009) "Raporti mbi gjendjen e Mjedisit"

Strategjik për Sektorin e Energjisë Elektrike (Shkurt 2001), Plan veprimi për Zbatimin e Politikave të Sektorit të Energjisë Elektrike (Prill 2002), Strategjia Kombëtare e Energjisë (Qershor 2003), Plan Veprimi për Zbatimin e Strategjisë Kombëtare të Energjisë (Shtator 2003), dhe Drafti i Planeve të Veprimit Kombëtar për Efiçiencën e Energjisë (2010-2016) – tashmë të dorëzuar, pranë përfundimit[2]. Strategjia Kombëtare e Energjisë (2008-2020) ka përcaktuar objektiva të gjerë dhe ambiciozë, të cilët duhet të arrihen brenda vitit 2020: (1) sektori energjetik efiçient në aspektin financiar dhe teknik; (2) kuadri institucional dhe rregullues; (3) rritja e efiçienës së energjisë në përdorimin final të burimeve energjetike; (4) optimizmi i sistemit furnizues të burimeve energjetike; (5) diversifikimi i sektorit energjetik dhe ndërtimi i impianteve dhe linjave të reja të interkonjeksionit; (6) përdorimi i energjive të rinovueshme (diellore, impiante të vogla hidroenergjetike, era dhe biomasa).

Kjo strategji përmban dy skenarë: "skenarin pasiv", ku totali i kërkesës së energjisë deri në vitin 2020 do të jetë 4,167 Ktoe (në sektorin rezidencial do të shkoj deri në 930 Ktoe), dhe "skenari aktiv", i cili parashikon zbatimin e disa masave: rritjen e efiçiencës së energjisë dhe përdorimin e burimeve alternative të energjisë. Legjislacioni: (1) VKM nr. 584, datë 2.11.2000 " Për ruajtjen e energjisë dhe nxehtësisë së brendshme të ndërtesës" (2000): përdorimi i ngrohjes qendrore në ndërtesat ekzistuese; (2) Ligji nr. 8937 datë 12.09.2002 " Për ruajtjen e nxehtësisë në ndërtesa; (3) VKM nr. 38, datë 16.01.2003 "Kodi energjetik": ndërtesat e reja do të ndërtohen sipas normave të përcaktuara për minimizimin e humbjeve termike; (4) Ligji nr. 9379, datë 28.04.2005 "Për efiçiencën e energjisë": synon të vendosë një kuadër ligjor, i cili do të inkurajojë përdorimin efiçient të energjisë në të gjithë ciklin, themelimin e zyrave lokale të energjisë, auditimin energjetik, fondin e efiçiencës së energjisë; (5) Ligj i ri sipas direktivave të BE 200/55/EC, 92/75/EC dhe 96/57/EEC (ndryshuar me 86/594/EEC); (6) VKM nr. 141, data 11.2.2009 "Për përmirësimin e rregullave teknike të pajisjeve shtëpiake sipas kërkesave të efiçiencës energjetike .

› VNM/ VSM – Vlerësimi i Ndikimit në Mjedis dhe Vlerësimi Strategjik Mjedisor

Ligji për mbrojtjen e mjedisit është themeli i legjislacionit mjedisor në Shqipëri dhe ka si qëllim që të rregullojë marrëdhëniet midis banorëve dhe mjedisit.

Legjislacioni: (1) Ligji nr. 8990, datë 23.01.2003 "Për vlerësimin e ndikimit në mjedis", përcakton një vlerësim të përgjithshëm dhe të integruar mbi ndikimin e projekteve dhe aktivitete të ndryshme në mjedis, duke shërbyer si parandalues ndaj ndikimeve të dëmshme në mjedis; (2) në vitin 2008, në ligji u bënë ndryshime në lidhje me afatet kohore që duhen për të përpunuar dokumentacionin që nevojitet për projekte, të cilat kërkojnë vlerësime në thellësi dhe vlerësime të shkurtuara; (3) në vitin 2010, Ministria e Mjedisit, Pyjeve, dhe Administrimit të Ujërave me asistencën teknike të projektit CARDS, INPAEL, prezantoi një draft të ri ligjor "Për Vlerësimin Mjedisor", i cili synon të mbrojë mjedisin duke pasur një qasje parandaluese. Sipas draftit ligjor, çdo projekt, i cili mund të ketë ndikim në mjedis, duhet të kalojë një vlerësim të ndikimit në mjedis përpara se të marrë licencën për kryerjen e aktivitetit.

› Ndryshimi i Klimës

Shqipëria, si një vend me potencial për anëtarësim në BE, është angazhuar të ulë emetimin e CO_2 me 48% deri në vitin 2025. Shqipëria, si palë pjesëmarrëse në Konventën Kuadër të Kombeve të Bashkuara për Ndryshimet Klimaterike dhe në Protokollin e Kiotos, përfiton nga Fondi i Gjelber i Klimës. Shqipëria duhet të raportojë në lidhje me hapat konkretë, që po ndërmerren për reduktimin e gazeve të efektit serrë dhe kryesisht për CO_2. Në Shqipëri emetohen në atmosferë rreth 7,6 milionë tonë CO_2 apo 2,7 ton për frymë popullsie. Ky tregues është 4-5 herë më i ulët se mesatarja në vendet e industrializuara. Burimet zyrtare nga MMPAD-i pohojnë, se Shqipëria po kërkon të marrë pjesë në tregun e karbonit, duke synuar blerjen e kuotave të reduktimit të gazit karbonik në këmbim të financimit të projekteve të zhvillimit të qëndrueshëm.







MANAXHIMI MJEDISOR URBAN NË SHQIPËRI

Pozicioni dhe Roli i Co-PLAN

> Mbetjet e ngurta

Megjithëse, legjislacioni shqiptar në lidhje me manaxhimin mjedisor mund të përmirësohet më tej, problemet kryesore në këtë fushë vijnë nga shkaqe të tjera, si: mungesa e kapaciteteve njerëzore dhe teknike, mungesa e burimeve financiare dhe investimeve në infrastrukturë, mungesa e standardeve teknike dhe monitorimi i performancës mjedisore, mungesa e incentivave financiare.

Co-PLAN ka qenë prej kohësh një prej grupeve kryesore të interesit, që kanë kontribuar në hartimin e Strategjisë dhe Planit Kombëtar të Mbetjeve dhe në gjenerimin e të dhënave teknike (përbërja merceologjike e mbetjeve) dhe procesit të shpërndarjes. Ekspertet e Co-PLAN-it kanë kryer 5 tryeza rajonale (Shkodër, Lezhë, Kukës, Fier, Tiranë) për të prezantuar ndërlikimet kryesore, që këto dokumente strategjike do të kenë tek NJQV-të. Përveç kësaj, Co-PLAN është i angazhuar në hartimin e një dokumenti, i cili do të përmbajë përfundimet e këtyre tryezave dhe qëndrimet e NJQV-ve. Gjithashtu, Co-PLAN i ka ofruar mbështetje teknike një sërë NJQV-ve në hartimin e planeve lokale të mbetjeve, bazuar në Strategjinë Kombëtare të Mbetjeve:

2009 - Plani Lokal i Manaxhimit të Mbetjeve të Ngurta Bashkiake në Komunën e Gurit të Zi - Projekt i DLDP-së, financuar nga Inter-Cooperation Albania, SDC;

2010 - Plani Lokal i Manaxhimit të Mbetjeve të Ngurta Bashkiake të Qytetit të Fierit– Projekt i EELGP, financuar nga Ambasada e Mbretërisë së Vendeve të Ulëta; Plani Lokal i Manaxhimit të Mbetjeve të Ngurta Bashkiake në Komunën Daiç, Shkodër – Projekt i DLDP, financuar nga Inter-Cooperation Albania, SDC; Studim mbi Manaxhimin e Mbetjeve Spitalore në Qendrën Spitalore Universitare Nënë Tereza, Tiranë; Plani Lokal i Manaxhimit të Mbetjeve të Ngurta Bashkiake të Fushë-Arrëzit; Plani Lokal i Manaxhimit të Mbetjeve të Ngurta Bashkiake të Kamzës.

2011 – Plane Lokale për Manaxhimin e Mbetjeve për Komunën e Velipojës, Bashkisë Koplik, Bashkisë Pukë, dhe Plani Ndërbashkiak për Manaxhimin e Mbetjeve për qytetin e Rrëshenit dhe të Rubikut - Projekt i DLDP, financuar nga Inter-Cooperation Albania, SDC; gjithashtu zhvillimi i kurrikulave dhe kryerja e trajnimeve mbi Manaxhimin e Mbetjeve të Ngurta.

Projekte pilot

2009–Përbërja merceologjike e mbetjeve bashkiake në 8 qytet të Shqipërisë: Tiranë, Durrës, Shkodër, Lezhë, Fier, Berat, Lushnje, Fushë-Krujë, Vorë, të cilat kanë pasur një impakt kombëtar në hartimin SKM-së dhe PKM-së.

2010–Grumbullimi i mbetjeve me tri kontenierë (mbetje organike - kontenieri i gjelbër; mbetje të ricikluesheme - kontenieri blu; mbetje të tjera- kontenieri gri)

Ndikim mbi politikat (tri dokumente të politikave):

Përpunimin dhe asgjësimin përfundimtar i mbetjeve të ngurta bashkiake (2008, 2010) thekson rëndësinë e MMU-së duke: (1) nxitur debatin për shpenzimet financiare të teknologjive të ndryshme që trajtojnë mbetjet, (2) analizuar në atë nivel që duhet të planifikohen/projektohen objektet përkatëse, analizon potencialet e ekonomisë së shkallës; Minimizimi i mbetjeve si hap i rëndësishëm në manaxhimin bashkiak të mbetjeve të ngurta (2009, 2010): (1) dha një pasqyrë pse njësitë e qeverisjes vendore duhet të luajnë një rol aktiv në minimizimin e mbetjeve, dhe disa hapa në përputhje me objektivat e PKMM-së; (2) rekomandon hartuesit e politikave në nivelit qendror të hartojnë ose të miratojnë politika / instrumente për mbështetjen e NJQV-të;

Politikat e mbulimit të kostos së shërbimit të manaxhimit të mbetjeve të ngurta bashkiake (2010): (1) në nivelin qendror - hartimin e standardeve të ofrimit të shërbimeve dhe skenarëve të besueshëm për mbulimin e kostos, (2) në nivelin lokal - llogaritjen e kostos për ofrimin e shërbimeve, planifikimin e buxhetit bazuar në koston e llogaritur, përcaktimin e tarifave për secilën kategori që përfiton këtë shërbim, monitorimin e performancën të shërbimit dhe planifikimin e në një shërbim më të efektshëm.

Tryeza të rrumbullakëta: seminare të ndryshme kombëtare, rajonale dhe lokale, tryeza të rrumbullakëta për të sjellë në fokusin kombëtar dhe lokal debatin mbi rëndësinë e manaxhimit të mbetjeve, përmirësimin e politikave kombëtare dhe zbatimin e tyre në nivel lokal.

> Sistemet e Manaxhimit Mjedisor (SMM)

SMM-të janë skema vullnetare që ndihmojnë kompanitë publike dhe private që të vlerësojnë, raportojnë dhe përmirësojnë performancën e tyre mjedisore. Në ditët e sotme ka një sërë SMM, ku më të njohurat janë: ISO 14001, EMAS dhe EMAS easy. Një ndër iniciativat inovative të Co-PLAN, në kuadër të projektit EELGP, ishte prezantimi i SMM, duke pilotuar njëri nga këto sisteme, si EMAS easy, në Ndërmarrjen e Pastrimit në Bashkinë Fier. Qëllimi kryesor ishte arritja e objektivave për të ofruar një shërbim të manaxhimit të mbetjeve sipas standardeve të certifikuara mjedisore. Për me tepër, duke zbatuar një projekt pilot, i cili është i bazuar në standardet e certifikuara mjedisore, ato mund të merren si model dhe të përdoren për të argumentuar futjen e standardeve të tilla në legjislacionin mjedisor shqiptar.

Co-PLAN ka kontribuar në hartimin e dokumenteve të para, të cilat prezantojnë këto sisteme tek sektori privat dhe publik. Këto dokumente janë:

-Udhëzues i Skemave të Manaxhimit dhe Auditimit Mjedisor për ndërmarrjet e vogla dhe të mesme (2010); një broshurë e cila ndihmon NJQV-të dhe NVM-të në zbatimin e SMM, dhe më konkretisht EMAS easy.

- Dokument Politik "SMM në Institucionet Publike"; shpjegon konceptin e SMM, situatën aktuale në NJQV-te, dhe arsyet pse NJQV-të duhet të zbatojnë SMM.

> Efiçienca e Energjisë

Pavarësisht përpjekjeve nga aktorë të ndryshëm në këtë fushë ka akoma shumë punë për të bërë. Autoritet duhet të përmirësojnë standardet teknike dhe normat për minimumin e efiçiencës energjetike dhe kodet e ndërtimit. Problemet e legjislacionit dytësor dhe të institucioneve kanë luajtur një rol kryesor në dështimin e zbatimit të ligjit "Për Efiçiencën e Energjisë". Duke qenë se nuk ka programe, që promovojnë efiçiencën e energjisë dhe as incentiva ekonomike, fondet e alokura për efiçiencën energjetike mbeten të papërdorura.

Në këtë fushë, Co-PLAN ka luajtur një rol të rëndësishëm, duke testuar përfitimet e efiçiencës energjetike në banesa:

- Studim " Mbi konsumin e energjisë në banesat e rajonit të Tiranës" (2008).
- "Reduktimi i përdorimit të energjisë dhe emetitmit të CO_2 nëpërmjet përfshirjes së shoqërisë civile dhe autoriteteve lokale në edukimin e banorëve dhe në rritjen e efiçiencës termike në bllokat e banuara" (2009-2011).
- Dokument Politik: " Ndryshimi i qasjes ndaj efiçiencës energjetike në bllokat e banimit" (2010).
- Udhëzues praktik për të arritur efiçiencën energjetike në ndërtesat e banimit (2010).
- Tryeza të rrumbullakëta në rang kombëtar dhe lokal për të sjellë në fokus debatin mbi rëndësinë e efiçiencës energjetike dhe zbatimin e saj.

> VNM / VSM

Ajo që vlen për t'u përmendur është fakti, që në rastin e Vlerësimit Strategjik Mjedisor, nuk ka një kuadër të plotë ligjor. Deri më sot, VSM-të bazohen në legjislacionin ekzistues për VNM-të dhe në legjislacionin sekondar. Ende nuk ka rregulla të përcaktuara, që të vlerësojnë VNM/VSM-të si procese që duhet të ndërmerren nga një grup i specializuar individësh, apo nga një kompani që përbëhet nga specialistë të fushave të ndryshme për hartimi e këtyre dokumenteve.

Në këtë aspekt, CO-PLAN ka kontribuar gjatë hartimit të planeve rregulluese të qyteteve, duke testuar hartimin e VSM përkatëse si pjesë e dokumenteve të Planeve Rregulluese të Qyteteve, ku mund të përmendim: Vlerësimin Strategjik Mjedisor për Planet Rregulluese të Fushë-Krujës dhe Kukësit.

MANAXHIMI I FINANCAVE PUBLIKE NË SHQIPËRI

Prej vitesh Shqipëria ka nisur procesin e decentralizimit në të gjitha aspektet: politike, ekonomike, fiskale dhe administrative. Ndërsa në fillimet e viteve '90 decentralizimi fokusohej në aspektet politike dhe administrative, më vonë decentralizimi nënkuptonte rritjen e qëndrueshme ekonomike dhe shpërndarjen eficiente të burimeve për të plotësuar nevojat e qytetarëve me shërbime. Decentralizimi në Shqipëri sipas logjikës së mësipërme shënon tri faza:

(1) Faza e parë 1991 – 1998, nënkupton zhvendosjen nga dekoncentrimi në decentralizim; krijimin e njësive të qeverisjes vendore (NJQV) të nivelit të parë (bashki e komuna); fokusimin në decentralizimin politik më tepër se atë fiskal dhe të funksioneve, si dhe reformat ekonomike.

Karta Europiane e Qeverisjes Vendore u adoptua më 1998 dhe u ratifikua në vitin 1999.

(2) Faza e dytë e decentralizimit nisi në vitin 1999 dhe vazhdoi me ritme të mira deri në vitet 2005-2006. Më 1999 u hartua dhe aprovua Strategjia Kombëtare e Decentralizimit dhe Autonomisë Vendore, e cila u pasua nga Ligji 8652, (31.07.2000) mbi 'Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore' (i njohur si ligji organik). Decentralizimi fiskal nisi gjatë viteve 2002 – 2003 dhe arriti kulmin e tij gjatë viteve 2005-2006. Disa prej zhvillimeve kryesore të kësaj preiudhe kanë të bëjnë me:

- Kalimin e Taksës së Biznesit të Vogël nën përgjegjësinë e qeverisjes vendore (ligji 9632 datë 30/10/2006), i cili mund të vlerësohet si momenti i dytë tepër i rëndësishëm i reformës që lidhet me decentralizimin fiskal. Në të vërtetë që prej vitit 2002, njësive të qeverisjes vendore për herë të parë iu njoh e drejta për manaxhimin dhe administrimin e taksave vendore me ligjin 8982 datë 12/12/2002 'Për Taksat dhe Tarifat Vendore'. Megjithatë, miratimi i ligjit 9632 datë 30.10.2006 "Për sistemin e taksave vendore" rriti diskrecionin e këshillave vendorë për të përcaktuar nivelin e taksave në +/-30%, si dhe zgjeroi akoma më tej kompetencat e njësive të qeverisjes vendore për të vendosur taksa të reja, nivelin e tyre, përcaktimin e procedurave të administrimit e manaxhimit dhe të miratimit të politikave specifike në favor të grupeve të ndryshme taksapaguese. Së bashku me ligjin 9920 datë 19/05/2008 "Për procedurat tatimore në RSH", ky ligj harmonizoi procedurat fiskale për mbledhjen dhe manaxhimin e tyre nga ky nivel qeverisës.
- Megjithatë, e drejta e NJQV-ve për të manaxhuar dhe administruar taksat dhe tarifat lokale u kufizua disi me miratimin e ligjit 10117 datë 23/04/2009 "Për disa ndryshime në ligjin 9632 datë 30/10/2006". Arsyetimi për miratimin e këtij ligji ishte lehtësimi i bizneseve të vogla dhe taksapaguesve familjarë nga barrat e taksave dhe tarifave vendore, por kjo u shoqërua me një sërë efektesh regresive në reformën e decentralizimit fiskal duke cenuar buxhetet vendore nëpërmjet:
- Uljes së diskrecionit të njësive të qeverisjes vendore me +20% (nga +/-30% në +10/-30%) për taksën e biznesit të vogël dhe taksën e pasurisë.
- Ndryshimit të nivelit të barrës fiskale për disa taksa vendore (taksat e përkohshme dhe të gjitha tarifat e tjera) deri në 10% të nivelit tregues të taksës së biznesit të vogël, duke ndikuar drejtpërdrejt në buxhetin e të ardhurave nga tarifat vendore (tarifat e shërbimeve).
- E gjitha kjo rezultoi me disa efekte negative në buxhetet e NJQV-ve: (1) cënimi me të paktën 20% të të ardhurave të veta të NJQV-ve; (2) reduktimin e aftësisë huamarrëse; (3) rënien e buxheteve kapitale për financimin e projekteve kapitale.



(3) Faza e tretë e decentralizimit i ka fillimet e veta në vitin 2007 dhe vazhdon ende. Reformat e ndërmarra në funksion të decentralizimit fiskal fillojnë të tkurren e rrudhen për të ardhur në vitin 2010, kur impakti i tyre në buxhetet vendore ishtë i ndjeshëm. Ndryshimet e bëra në legjislacionin fiskal gjatë viteve 2008 – 2010 synojnë uljen e barrës fiskale për bizneset dhe rritjen e të ardhurave , që duhet të vijë si rezultat i zvogëlimit të evazionit fiskal (ulja e informalitetit,) duke stimuluar NJQV-të të zgjerojnë bazën e taksapagueseve dhe monitorimin e aktivitetit të biznesit brenda juridiksionit të vet. Disa nga momentet ligjore që shënohen gjatë kësaj periudhe janë:

- Miratimi i ligjit 9869 datë 04/02/2008 "Për huamarrjen e qeverisjes vendore" (pavarësisht kufizimeve lidhur me kapacitetin huamarrës, stokun

dhe shërbimin e borxhit), i cili mëton të rrisë pavarësinë e qeverisjes vendore me një instrument financiar ,që mundëson zbatimin e projekteve kapitale dhe realizimin e strategjive të zhvillimit të njësive vendore. Në dy vite të miratimit të ligjit për huamarrjen janë 17 njësi të qeverisjes vendore, të cilat kanë aplikuar për këtë instrument financiar ndërkohë që 7 prej tyre janë aktive me një shumë prej 13,5 milionë Euro.

- VKM nr. 1058 datë 21/10/2009 "Për uljen e kufirit të rregjistrimit për tatimin mbi vlerën e shtuar" nënkupton uljen e pragut të TVSH-së nga 8 milionë lekë në 5 milionë lekë dhe VKM nr. 149 datë 03/03/2010 "Për një shtesë në VKM nr. 1058 datë 21/10/2009", duke çuar automatikisht në uljen e numrit të kontribuesve të buxhetit vendor me të paktën 4 kategori taksapaguese.
- Reforma buxhetore shënon një tjetër ndryshim me miratimin e Ligjit 9936, datë 26/06/2008, "Per manaxhimin e sistemit buxhetor në RSH" parë jo vetëm në aspektin e parashikimit të të ardhurave, por mbi të gjitha të shpenzimeve publike përmes buxhetimit mbi bazën programit të sanksionuar me Udhëzimin 7/1 datë 22.02.2010 "Për hartimin e Programit Buxhetor Afatmesëm në nivel vendor". Mbështetur në këtë ligj, rregullohet sistemi buxhetor nga pikpamja e: a) strukturës; b) parimeve; c) marrëdhënieve financiare dhe; d) përgjegjësive në zbatimin e legjislacionit buxhetor nëpërmjet lidhjes së buxhetit (shpenzimeve dhe të të ardhurave) me politikat e zhvillimit dhe objektivat prioritare afatmesëm. Janë tre parime bazë për të cilat ky ligj merr rëndësi: (1) uniformiteti; (2) ndarja e përgjegjësive dhe (3) kontrolli i brendshëm financiar.
- Edhe ligji 10355 datë 02/12/2010 "Për buxhetin e vitit 2011" dhe Udhëzimi nr. 4 datë 27/01/2011 "Për zbatimin e Buxhetit të vitit 2011" ndërton dhe drejton sistemin buxhetor vendor në të njëjtën logjikë të lidhjes së shpenzimeve me politikat në nivel vendor brenda kuadrit rregullator të Sistemit të Planifikimit të Integruar (SPI), i cili konsiderohet si një sistem vendimmarrës në nivel qendror për përcaktimin e drejtimit të zhvillimit strategjik dhe shpërndarjes të burimeve. Përmes këtij sistemi sigurohet lidhja e prioriteteve afatmesme dhe afatgjatë të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim dhe procesit të shpërndarjes së burimeve financiare. Brenda këtij kuadri, Programi Buxhetor Afatmesëm siguron se përparësitë e shprehura në Strategjinë për Zhvillimin janë lidhur drejtpërdrejt me shpërndarjen e burimeve në periudhën afatmesme.



*) Përllogaritja aktuale e Taksës se Pasurisë bazohet vetëm në elementin siperfaqe; shifrat e vlerësuara në këtë grafik mbështeten në përllogaritjen e taksës së pasurisë sipas vlerës së pronës në treg.

Pozicioni dhe Roli i Co-PLAN

MANAXHIMI I FINANCAVE PUBLIKE NË SHQIPËRI

Manaxhimi Finaciar Bashkiak u prezantua si një fushë e re tematike në agjendën e Co-PLAN-it në vitin 2007 dhe tashmë konsiderohet si një nga ekspertizat e rëndësishme të organizatës. Megjithatë, çështjet që lidhen me menaxhimin financiar bashkiak kanë qenë te pranishme në qasjen e Co-PLAN gjatë asistencës së ofruar për NJQV-të qysh nga viti 2004 (Projekti i Kënetës, EGUG I & II etj.) Për shumë vite Co-PLAN ka mbështetur NJQV-të, organizatat joqeveritare dhe komunitetet e biznesit në adresimin e çështjeve të zhvillimit urban nëpërmjet përgatitjes së dokumenteve udhëheqëse të zhvillimit, si p.sh., strategjitë e zhvillimit të qytetit, planet e përgjithshme rregulluese, planet për zhvillimin e lagjes etj. Thellimi i procesit të decentralizimit dhe numri në rritje i përgjegjësive në nivel vendor ka kërkuar hartimin e politikave të qarta të financimit dhe zbatimit të strategjive lokale të zhvillimit ekonomik.

Brenda kësaj kornize, Co-PLAN ka vazhduar më tej mbështetjen e njësive të qeverisjes vendore, duke punuar për përmirësimin e praktikave të menaxhimit financiar dhe duke prezantuar instrumente të reja për zbatimin e strategjive të zhvillimit ekonomik vendor. Gjatë dy viteve të para (2007 – 2009) organizata mbështeti më tepër se 10 njësi të qeverisjes vendore (nëntë bashki dhe katër komuna) në përmirësimin e performancës financiare nëpërmjet përgatitjes së programeve të investimeve kapitale, buxheteve vendore me pjesëmarrjen e qytetarëve, grumbullimit më të mirë të taksave etj.

Në dy vitet e fundit (2009 – 2011), brenda kësaj fushe tematike janë hartuar dhe zhvilluar projekte që ndonëse kanë një fokus të madh në zhvillimin urban, prezantojnë elemente të qenësishme të financave urbane, si p.sh.: studim i mundshmërisë së një Partneriteti Publik Privat për ndërtimin e një Terminali Autobuzash në qytetin e Fierit, studim i mundshmërisë mbi një Partneritet Publik Privat për një treg në Kukës, studim i mundshmërisë për ndërtimin dhe organizimin e një Parku Industrial në Lezhë, etj.

Objektivi i Co-PLAN brenda kësaj fushe është të zhvillojë dhe ofrojë ekspertizë jo vetëm në çështje të Menaxhimit Financiar Bashkiak, por edhe në ato që kanë të bëjnë me ekonominë dhe financat urbane me ambicien që të sjellë së bashku politikat urbane, planifikimin dhe financat. Duke ndërtuar mbi informacionin, punën dhe eksperiencën e zhvilluar në terren, Co-PLAN ka ndërmarrë dhe zhvilluar tre tema studimi kërkimor: e para, e financuar totalisht nga Co-PLAN, fokusohet në industrinë e ndërtimit dhe sektorin e strehimit në Shqipëri. Tema u konsiderua me interes të veçantë nga Co-PLAN, duke qenë se ishte momenti kur industria e ndërtimit në përgjithësi, por veçanërisht sektori i strehimit, kalonte në momentin e vet më të trazuar. Mbi bazën e gjetjeve dhe konkluzioneve të studimit u hartua një dokument politik, i cili u shpërnda gjatë takimeve të organizuara mbi këtë temë me aktorë të ndryshëm.

Studimi i dytë kërkimor, u konsiderua si thellim i të parit, dhe ndërton mbi eksperiencën e fituar gjatë punës me njësitë e qeverisjes vendore, duku u fokusuar në taksën e pasurisë si një instrument, i cili mund të zhvillohet si për të menaxhuar zhvillimin urban, po ashtu edhe për të gjeneruar të ardhura të qëndrueshme për NJQV-të. Ky studim u financua nëpërmjet programit LGPA të USAID dhe mbi bazën e tij u përgatit një tjetër dokument politik, i cili u shpërnda e diskutua me aktorë të interesuar.

Studimi i tretë kërkimor fokusoi transfertat ndërqeveritare në Shqipëri dhe po ashtu u shoqërua me rekomandime e gjetje të specifikuara në një dokument politik.

Ambicia e Co-PLAN është të integrojë politikat urbane me planifikimin dhe financat urbane. Për këtë arsye, një nga objektivat tona është të ofrojmë kunsulencë në fushën e ekonomisë urbane.



HARTA E ZGJERIMIT TE QYTETEVE
Durrës - Sarandë - Vlorë





Zona jo banimi
1990 - 1999 (Vlora) & 2001 (Durres, Sarada)
Prara vitit 1990
1999 (Vlora) & 2001 (Durres, Sarada) - 2007

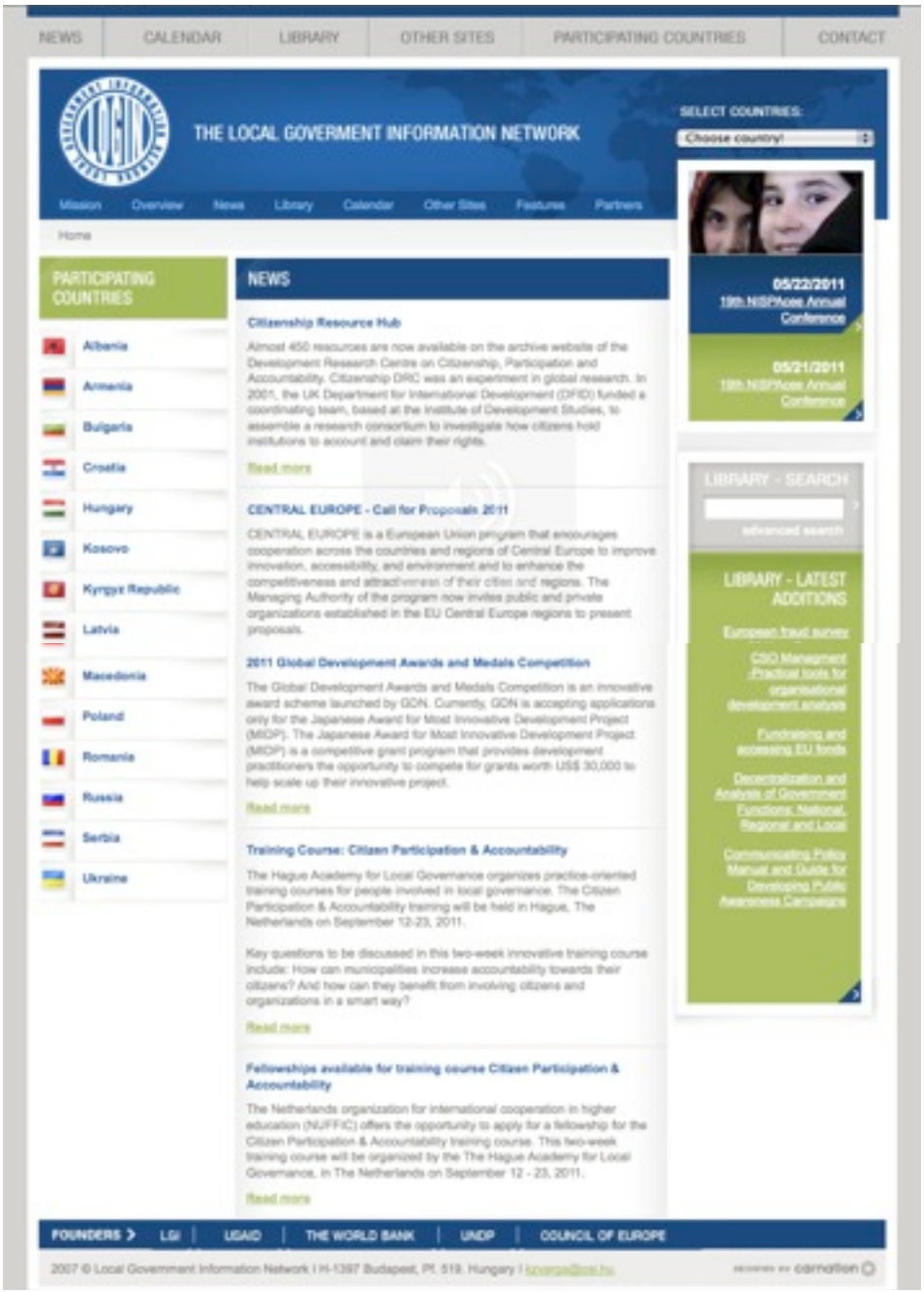
THE LOCAL GOVERMENT INFORMATION NETWORK

www.logincee.org

Viti 2010 shënoi dhe një tjetër vit të suksesshëm në promovimin dhe rritjen e mëtejshme të LOGIN - Rrjeti i informacionit mbi qeverisjen vendore në Shqipëri. Një shumë prej 515 dokumentesh, në gjuhën shqipe dhe angleze, ju shtuan platformës online të LOGIN, duke nxitur dhe më tej zhvillimin profesional të burimeve njerëzore të njësive të qeverisjes vendore, dhe forcimin e kapaciteteve të organizatave, që mbështesin reformën e administratës publike në nivel vendor.

Gjatë vitit të shkuar (viti 2010) u shënua një numër përdoruesish në rritje, me 23627 shkarkime informacioni deri në fund të muajit nëntor 2010. Krahas komenteve të dhëna gjatë konferencave kombëtare, apo tryëzave dhe takimeve të organizuara nga Co-PLAN dhe partnerët e tij, u organizua një pyetësor në 397 njësitë e qeverisjes vendore. Pyetësori preku tema të lidhura me informacionin mbi LOGIN dhe mundësinë për ta përdorur atë; ndërsa të gjitha njësitë ishin të mirëinformuara mbi LOGIN, infrastruktura e dobët teknologjike, përbënte problem për disa prej njësive – kryesisht zonat e largëta të Shqipërisë. Ky problem u zgjidh përmes ofrimit të të gjithë informacionit të hedhur në LOGIN gjatë vitit, nëpërmjet DVD-ve.

Ky projekt është në proces implementimi dhe në pesëmbëdhjetë vende ish-komuniste të Europës Qendrore dhe Lindore, të cilat u janë përkushtuar nxitjes dhe zhvillimit të kapacitetit dhe reformave të decentralizimit. LOGIN ofron informacion mbi çështje të qeverisjes vendore, si për shembull, legjislacioni i ri, procedura të reja, financime, dhe mundësi trajnimi. Përpos qëllimeve të tjera, platforma do të ofrojë më rregullisht lajme të lidhura me procesin e integrimit të Shqipërisë në Bashkimin Europian, duke u përqendruar në nevojat dhe mundësitë e saj.



Co-PLAN
INSTITUTE FOR HABITAT DEVELOPMENT
INSTITUTI PER ZHVILLIMIN E HABITATIT

IKSH _ POLIS

SUPLEMENTI i Co-PLAN GAZETTE

STUDIME KËRKIMORE TË IKSH_POLIS

Kjo gazetë është një instrument për shkëmbim njohurish, dhe si i tillë do të publikojë punë kërkimore me qëllim politikëbërjen, dhe zhvillime të fundit në nivel legjislativ në fushat tona të ekspertizës. Rezultatet e punës kërkimore të kryer nga Co-PLAN dhe nga Instituti Kërkimor Shkencor (IKSH_POLIS), do të publikohen në pjesën e dytë të kësaj gazete. Artikujt e punës kërkimore që në dëshirojmë të ndajmë me ju nëpërmjet suplementit, janë përzgjedhur nga Komiteti Drejtues i IKSH_POLIS bazuar në disa kritere që përditësohen në mënyre të vazhdueshme: agjenda kërkimore e Co-PLAN dhe U_POLIS, si dhe prioritetet e zhvillimeve politike në Shqipëri.

> Në këtë numër

Nëpërmjet suplementit të këtij numri, ne dëshirojmë të ndajmë me ju një raport të punës tonë kërkimore mbi Transfertat Ndërqeveritare në Shqipëri, i cili bazohet në një projekt të fundit mbështetur nga Fondacioni LGI dhe Instituti për Shoqëri të Hapur (OSI, Budapest). Në këtë përpjekje, Co-PLAN u angazhua gjatë periudhës prill 2010 – shkurt 2011. Qëllimi i përgjithshëm i studimit hulumtues ishte të yshtë diskutime politike në lidhje me mënyren se si të ardhurat vendore rrjedhin nga burimet kombëtare, dhe cila mund të jetë alternativa politike për të drejtuar hartimin e transfertave ndërqeveritare dhe për të matur performancën e tyre.

Përmes punës kërkimore, dhe mbledhjes së të dhënave cilësore dhe sasiore studimi rezulton në një informacion të përditësuar për trasfertat ndërqeveritare me kriteret përkatese, analizon tendencat dhe modelet, dhe mundëson rekomandimet politike për qeverisjen vendore dhe qendrore, si dhe akorë të tjerë të interesuar.

"Transfertat ndërqeveritare në Shqipëri:
Reflektime mbi mënyrën e krijimit të të ardhurave vendore nga burimet kombëtare."

RAPORT
PËR STUDIMIN KËRKIMOR

Transfertat Ndërqeveritare në Shqipëri:
Reflektime mbi mënyrën e krijimit të të ardhurave vendore nga burimet kombëtare

Përgatitur nga: Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

Tiranë, Janar 2011

FALËNDERIME

Ky studim kërkimor u mundësua nga projekti i financuar nga Nisma për Qeverisje Vendore dhe Reformë në Shërbimet Publike (LGI), "Investigimi i Politizimit të Sistemit të Transfertave Ndërqeveritare Publike në Shqipëri", i cili nisi të zbatohet në Prill 2010. Gjatë tri viteve të fundit LGI ka mbështetur Co-PLAN të zhvillojë produkte dhe t'u ofrojë ndihmë njësive të qeverisjes vendore (NJQV-ve) në Shqipëri në fusha që kanë të bëjnë me demokratizimin dhe decentralizimin; menaxhimin financiar dhe zhvillimin ekonomik vendor.

Ambicia e Co-PLAN për të përdorur arritjet e këtij studimi për të tërhequr vëmendjen e qeverisë qendrore dhe asaj lokale, si dhe të aktorëve të tjerë të interesuar në nevojën për të përmirësuar/riformuluar kornizën shumë të diskutuar ligjore në financat publike, nuk do të mund të realizohej/plotësohej pa mbështetjen e LGI-së.

Ky studim kërkimor ia dedikon ekzistencën e tij udhëheqjes dhe ndihmës me vlerë të Gabor Peterit, Drejtorit Ekzekutiv të organizatës Zhvillimi dhe Inovacioni në Qeverisjen Vendore (LGID), Hungari. Ne i jemi atij thellësisht mirënjohës për këshillat dhe orientimet teknike në çdo hap të këtij studimi.

Veç kësaj, ky studim bazohet dhe reflekton (sjell) mendimin e njësive të qeverisjes vendore në Shqipëri në lidhje me temën aq shume të diskutuar të transfertave ndërqeveritare. Ky informacion u bë i mundur nëpërmjet kontributit të shoqatave të qeverisjes vendore: Shoqata e Bashkive të Shqipërisë (SHBSH); Shoqata për Autonomi Vendore (SHAV) dhe Shoqata e Komunave të Shqipërisë (SHKSH), të cilave u jemi veçanërish mirënjohës.

Së fundmi, e gjithë përpjekja nuk do të ishte bërë e mundur pa kontributin e Z. Fran Brahimi, Drejtor i Departamentit të Marrëdhënieve Ndërqeveritare, Ministria e Financave (MF), për grumbullimin e të gjitha të dhënave dhe informacionit historik në marrëdhëniet ndërqeveritare në Shqipëri.

PËRMBLEDHJE

Transfertat ndërqeveritare nga niveli qendror në atë vendor janë një burim i rëndësishëm të ardhurash në Shqipëri. Nëpërmjet tyre sigurohet rreth 50% e buxhetit vendor. Duke konsideruar ecurinë e procesit të decentralizimi në vend, duket se roli i tyre do të vazhdojë të ngelet i rëndësishëm. Për më tepër, kjo ecuri rëndësi do të vazhdojë, sepse decentralizimi është ende në proces e sipër. Për më tepër, "në shumë vende të OECD, pjesa më e madhe[1] e njësive të pushtetit vendor sigurojnë vetëm 15 deri 40 për qind të të ardhurave nga burimet e tyre. Realisht, në shumë vende, njësitë e pushtetit vendor varen më shumë nga transfertat e qeverisë qendrore sesa nga ato ndërqeveritare, siç do të donin ekspertët financiarë apo zyrtarë të pushtetit vendor"

Edhe pse Shqipëria ka ndërmarrë reforma të mëdha në fushën e marrëdhënieve ndërqeveritare, prapë së prapë ka ende disa çështje që duhen trajtuar.

Brenda këtij kuadri, ky studim përqendrohet në sistemin e transfertave ndërqeveritare në Shqipëri, veçanërisht transfertat e pakushtëzuara dhe grantet konkurruese, si dhe analizon mënyrën në të cilën të ardhurat vendore rrjedhin nga burimet kombëtare si edhe lidhjen e tyre me politikën.

Mekanizmi i transfertës duhet të zgjidhë disa çështje të tilla, si përcaktimi i fondit total të transfertave dhe ndarja e këtij fondi NJQV-ve. Lidhur me përcaktimin e fondit total të transfertave, në Shqipëri nuk ka ende një formulë fikse apo nuk është përcaktuar përqindja që zënë disa taksa të caktuara në të gjithë buxhetin e shtetit. Kjo shumë përcaktohet gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit të çdo viti dhe është ende e paqartë se si përcaktohet ky fond.

Pas përcaktimit të fondit, shuma më pas ndahet tek NJQV sipas formulës, koeficientet e së cilës kanë ndryshuar gjatë viteve të fundit. Kjo e vështirëson madje e dyfishon mundësinë për të parashikuar fondet. Në njërën anë, është ndryshimi i fondit total të transfertave, dhe nga ana tjetër, janë ndryshimet e koeficientëve të formulës. Edhe pse ka pasur opinione të ndryshme në lidhje me përcaktimin e fondit total të transfertave, deri më sot nuk ka një formulë apo përqindje për taksa të caktuara per përcaktimin e shumës së fondit total të transfertave.

Edhe pse, në vendet ku njësitë e qeverisjes vendore janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve bazë urbane si rrugët, ujin, mbeturinat, parqet, ato nuk janë përgjegjëse për funksionet e sektorit shoqëror si arsimi (veçanërisht pagat e mësuesve), ne do të prisnim që të ardhurat e pushtetit vendor të jenë rreth 12% deri në 15% të të Ardhurave të Shtetit dhe 5% deri në 7% të PBB-së. Një rast te tille vëmë rë, për shembull, edhe në Kroaci dhe Serbi.

Megjithatë, në Shqipëri të ardhurat e qeverisjes vendore përfaqësojnë vetëm 11% të Buxhetit të Shtetit dhe janë kështu ende nën "normën" krahasuese, edhe pse jo aq shumë. Të ardhurat e pushtetit vendor si pjesë e PBB-së, 2.9%, janë shumë të ulëta. Gjithsesi, kjo duhet të kuptohet në kontekstin kur i gjithë

[1] Njësi më të mëdha urbane në të gjitha vendet i sigurojnë pjesën më të madhe të të ardhurave të tyre nga burimet e veta në krahasim me njësitë më të vogla urbane.

sektori i qeverisë në Shqipëri është i vogël në lidhje me PBB-në, 27%, në krahasim me normat europiane prej 35% në 45% për shkak se qeveria shqiptare ka probleme në mbledhjen e taksave.

Sistemi shqiptar i financave ndërqeveritare mbështetet në dy shtylla, transfertat dhe të ardhurat e veta. Kjo është e pazakontë, sepse shumica e vendeve europiane përdorin gjerësisht një shtyllë të tretë, taksat e përbashkëta, sidomos tatimi i përbashkët mbi të ardhurat personale (TAP). Në të vërtetë, legjislacioni shqiptar (ligji 8652/2000) përmban dispozita që parashikojnë dhënien e një përqindjeje të TAP-it për qeverisjen vendore, por këto dispozita nuk janë zbatuar asnjëherë.

Nga pikëpamja e jonë, do të ishte logjike të prezantohej ndarja e tatimit të përbashkët mbi të ardhurave personale për një numër arsyesh. Së pari, se ndarja e TAP-it me burimin i jep njësive të pushtetit vendor një shtysë të drejtpërdrejtë për të nxitur rritjen ekonomike, ne një kohë kur mund të kombinohet me përcaktimin e fondit total të transfertave, në mënyrë që të garantohet parashikueshmëria e fondeve.

Është e rëndësishme që burimet dhe të dhënat që përdoren në llogaritjen e formulës të bëhen publike. Në këtë mënyrë, pushteti vendor dhe qendror do të përdorin të njëjtat të dhëna për llogaritjen e transfertave, duke i bërë këto të fundit më të parashikueshme.

Sipas përkufizimit, objektivi kryesor i transfertave të pakushtëzuara është barazimi i burimeve midis njësive të pushtetit vendor. Nga ana tjetër, shpërndarja e transfertave për frymë duket se është bërë më e parregullt pas vitit 2005, duke i sjellë komunat në kufijtë maksimalë.

Pjesa e barazimit të formulës ka prirje të frenojë mobilizimin e burimeve për sa kohë që NJQV-të, të ardhurat për frymë të të cilave nga dy taksat e sipërpërmendura tejkalojnë mesataren në rang vendi, do të kontribuojnë me 25% (në 2010) tek fondet shtesë (shumëzuar me numrin e popullsisë) për NJQV-të që kanë të ardhura për frymë më të ulëta se mesatarja në rang vendi. Një formulë e mirë në fakt nuk duhet të frenojë mobilizimin e burimeve.

Në lidhje me barazimin, formula haset me një problem sepse kapaciteti tatimor i NJQV-ve matet në bazë të mbledhjes së dy taksave aktuale dhe nuk bazohet në kapacitetin e vërtetë të taksave. Koeficientët e barazimit duhet të jenë më të qëndrueshëm, dhe, në të ardhmen e afërt, barazimi duhet të bazohet në kapacitetin e vërtetë tatimor të pushtetit vendor.

Në lidhje me marrëdhënien midis transfertave të pakushtëzuara dhe politikës, është evidentuar një konfirmim i dobët nga testet statistikore. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se testet statistikore ofrojnë siguri absolute. Duket se kur fondet shpërndahen sipas rregullave të përcaktuara mirë, atëherë influencat politike mund të kishin më shumë ndikim në shpërndarjen e fondeve.

Përveç transfertave të pakushtëzuara dhe të ardhurave të veta, burime të rëndësishme për NJQV-të për financimin e investimeve kapitale janë edhe grantet konkurruese, të cilat shpërndahen mbi baza garuese. Kriteret për përzgjedhjen e projekteve janë shumë të përgjithshme dhe nuk bazohen në një sistem pikësh. Drejtuesit vendorë janë të mendimit se këto kritere duhet të ndryshojnë. Pjesa më e madhe e tyre propozojnë që grantet konkurruese të shpërndahen si pjesë e transfertës së pakushtëzuar në ligjin organik të buxhetit dhe të marrin parasysh numrin e popullsisë së çdo NJQV-ëje.

Fragmentarizimi i granteve konkurruese ka çuar në administrim të paefektshëm të fondeve. Ka projekte të përfunduara, por të pafinancuara plotësisht si dhe ka projekte që kanë filluar dhe kanë mbetur të

papërfunduara për shkak të mungesës së fondeve, sepse komisionet kanë miratuar më shumë projekte sesa e lejon fondi i përcaktuar në buxhet.

Është evidentuar se grantet konkurruese shkojnë veçanërisht për NJQV-të e pasura. NJQV-të financiarisht të qëndrueshme kanë më shumë mundësi të përgatisin projekte të mira teknike dhe kanë më shumë shanse për të fituar në krahasim me NJQV-të e varfra. Përveç mungesës së burimeve financiare, NJQV-të e varfra kanë kapacitet të kufizuar stafi për të përgatitur projekte të mira. Kështu që këto NJQV janë të pafavorizuara nga ky mekanizëm i ndarjes së granteve.

Në vitin 2010, granti konkurrues u riorganizua në formën e Fondit të Zhvillimit Rajonal (FZHR), i cili shihet si ushtrim përgatitor nga rajonet për të aplikuar për fonde strukturore dhe investimesh në institucionet financiare të BE-së. FZHR ka të njëjtat kritere si granti konkurrues dhe procesi i ndarjes ka qenë pothuajse i njëjtë në vitin 2010. Për këtë arsye, përfundimet mbi grantet konkurruese në lidhje me efikasitetin e tyre dhe pabarazinë mes NJQV-ve mund të vlejnë edhe për fondin e zhvillimit rajonal për vitin 2010. Ligji 10190 i vitit 2009, "Për Buxhetin e Shtetit për vitin 2010" ka përcaktuar sistemin e pikëve për kriteret e fondit të zhvillimit, duke i caktuar një numër pikësh për secilin prej tyre. Ndërkohë, në kuadër të projektit të Mbështetjes së Integruar për Decentralizimin, financuar nga BE-PNUD dhe i vënë në zbatim nga PNUD-i, janë propozuar kritere të reja për përzgjedhjen e projekteve në raportin për fondet e zhvillimit rajonal[2].

Janë evidentuar disa dëshmi të lidhjeve midis granteve konkurruese dhe përkatësisë në partitë politike. Megjithatë, kjo nuk përjashton mundësitë që kjo marrëdhënie qendron edhe për shkak të faktorëve të tjerë. Gjithsesi, kjo marrëdhënie nuk është aq e fortë në të gjitha rastet, por është e qartë se lidhja e granteve konkurruese me përkatësinë në partitë politike është më e fortë se ajo e transfertës së pakushtëzuar. Kështu, grantet konkurruese janë më të predispozuara nga ndikimet politike.

[2] Për më shumë informacion, shihni raportin "*Vlerësimi i hartimit dhe performancës, rekomandime për përmirësimin dhe mbështetjen në reformimin e Fondit të Zhvillimit Rajonal",* Projekti BE-PNUD "Mbështetja e Integruar për Decentralizimin", 2010

Tabela e Përmbajtjes

FALËNDERIME 14

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE 15

1. SHKURTIME 20

2. HYRJE 21

3. KONTEKSTI 22

3.1 Transfertat ndërqeveritare në Shqipëri 22

3.2 Situata politike për periudhën e studimit 24

4. KUADRI KONCEPTUAL DHE TEORIK 25

4.1. Objektivat e transfertave ndërqeveritare 26

4.2. Kriteret për transfertat ndërqeveritare 27

5. QËLLIMI DHE OBJEKTIVAT E STUDIMIT TË KËRKIMIT 29

6. METODOLOGJIA DHE PËRMBAJTJA E STUDIMIT KËRKIMOR 30

7. KUFIZIMET E STUDIMIT 32

8. ANALIZA E SITUATËS DHE GJETJET 33

8.1 Transfertat e pakushtëzuara 35

8.1.1 Vlerësimi i fondit të përgjithshëm të transfertave për transfertat e pakushtëzuara 35

8.1.2 Vlerësimi i formulës për transfertën e pakushtëzuar 37

8.1.3 Barazimi dhe transfertat e pakushtëzuara 40

8.1.4 Transfertat e pakushtëzuara në lidhje me politikën 44

8.2 Grantet konkurruese 46

8.2.1 Kriteret dhe procesi për grantet konkurruese 46

8.2.2 Efikasiteti i granteve konkurruese 48

8.2.3 Grantet konkurruese dhe pabarazitë mes njësive të qeverisjes vendore 49

8.2.4 Grantet konkurruese në lidhje me politikën 54

9. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME 57

10. REFERENCAT 61

SHTOJCA 1: Rezultate statistikore për MPPTT 62

SHTOJCA 2: Rezultate statistikore për MSH 64

SHTOJCA 3: Rezultate statistikore për MMj 66

1. SHKURTIME

FSHZH – Fondi Shqiptar i Zhvillimit
FZHR – Fondi i Zhvillimit Rajonal
LSI – Lëvizja Socialiste për Integrim
MASH – Ministria e Arsimit dhe Shkencës
MB – Ministria e Brendshme
MF – Ministria e Financave
MMj – Ministria e Mjedisit
MPPTT – Ministria e Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit
MSH – Ministria e Shëndetësisë
NJQV – Njësitë e Qeverisjes Vendore
PBA – Programi i Buxhetit Afatshkurtër
PD – Partia Demokratike
PS – Partia Socialiste

2. HYRJE

Co-PLAN ka disa vite që punon në fushën e Manaxhimit Financiar të Bashkive dhe Financave Publike. Gjatë viteve të fundit, Co-PLAN ka bashkëpunuar me njësi të ndryshme të qeverisjes vendore në Shqipëri për të përgatitur dhe zbatuar instrumentet që synojnë përmirësimin e situatës financiare të NJQV-ve, përgatitjen e planeve të investimeve kapitale, buxheteve vjetore, programit afatmesëm të buxhetit etj. Projektet kryesore janë financuar nga Nisma e Reformës së Shërbimit Publik dhe Qeverisë Vendore Budapest, Programit të USAID-it për Qeverisjen Vendore në Shqipëri (LGPA) i zbatuar nga ARD Inc., si dhe Fondacionit Soros në Shqipëri.

Manaxhimi i financave vendore është një çështje mjaft e rëndësishme në Shqipëri në ditët e sotme. Ndërkohë që nevoja për investime kapitale dhe shërbime të tjera vendore po bëhet edhe më e madhe, manaxhimi i buxhetit vendor po kthehet në një pikë kyçe. Si pjesë e buxhetit vendor, të ardhurat e veta të njësive të qeverisjes vendore janë ende të pakonsoliduara dhe transfertat e pakushtëzuara mbulojnë një pjesë të rëndësishme të buxhetit vendor. Nëse grantet konkurruese apo fondi i zhvillimit rajonal, siç u prezantua në vitin 2010, do të merret parasysh tek të ardhurat vendore[3], atëherë transfertat ndërqeveritare janë një burim i madh të ardhurash për NJQV-të. "Nga ana tjetër, në shumë vende të Organizatës për Zhvillimin dhe Bashkëpunimin Ekonomik (OECD), njësitë e pushtetit vendor e sigurojnë pjesën më të madhe të të ardhurave nga ndërthurja e granteve të përgjithshme, granteve të kushtëzuara si dhe nga përqindjet prej taksave të qeverisë qendrore. Ose, nëse kjo çështje do të thuhej në një mënyrë tjetër, në shumë vende të OECD-it, pjesa më e madhe[4] e njësive të pushtetit vendor sigurojnë vetëm 15 deri 40 për qind të të ardhurave nga burimet e tyre. Në fakt, në shumë vende njësitë e pushtetit vendor varen më shumë nga transfertat e qeverisë qendrore sesa nga ato ndërqeveritare, siç do të donin ekspertët financiarë – apo për këtë arsye zyrtarë të pushtetit vendor" (Levitas, 2010). Kështu, përcaktimi i transfertave ka një rëndësi tepër të madhe për suksesin e decentralizimit. Edhe pse ndarja e transfertave ndërqeveritare është "*caktuar"* në një farë mënyre, ka ende disa debate që duhen trajtuar, veçanërisht për grantet konkurruese apo për fondin e zhvillimit të rajoneve. Ndikimi i politikës në marrëdhëniet ndërqeveritare në përgjithësi dhe në lidhje me kriteret e ndarjes së granteve të pakushtëzuara dhe konkurruese në veçanti ka qenë një çështje e nxehtë në arenën politike, por jo vetëm, pas zgjedhjeve të shumë diskutueshme në Shqipëri.

Në këtë kuadër, Co-PLAN, me shtysë nga Projekti LGI, tregoi interesimin e tij për të analizuar sistemin e transfertave ndërqeveritare në Shqipëri në raport me politikën, duke synuar t'i japë përgjigje disa prej pyetjeve mbi nevojën për të siguruar një bazë të qartë për vlerësimin e mënyrës, në të cilën gjenerohen nga burimet kombëtare të ardhurat vendore.

[3] Grantet konkurruese apo fondi i zhvillimit rajonal nuk janë pjesë e buxhetit vendor.
[4] Njësi më të mëdha urbane në të gjitha vendet i sigurojnë pjesën më të madhe të të ardhurave të tyre nga burimet e tyre në krahasim me njësitë më të vogla urbane.

3. KONTEKSTI

3.1 Transfertat ndërqeveritare në Shqipëri

Rënia e regjimit socialist në Shqipëri në fund të vitit 1991 shënoi fillimin e rindërtimit të shtetit, kalimin e autoritetit dhe tranzicionin drejt ekonomisë së tregut. Nismat për decentralizimin politik dhe administrativ pas ndryshimit të sistemit politik përfshinë një ndarje të re administrative-territoriale, sipas të cilit u krijuan 36 rrethe dhe 374 komuna e bashki. Si pjesë e reformave për demokratizim, procesi i decentralizimit u zhvillua në dy faza: (1) gjatë 1992-1998 theksi u vu tek decentralizimi politik, ndërsa (2) nga 1999-në vazhdim u përqendrua në reformat e decentralizimit fiskal dhe fuqizimin e autonomisë fiskale vendore. Në fazën e dytë Shqipëria ka ndërmarrë një reformë ligjore[5] për reformën e decentralizimit që synon miratimin e kuadrit bazë ligjor.

Në vitin 1999, Shqipëria ratifikoi Kartën Europiane të Vetëqeverisjes Vendore, sanksjonoj në Kushtetutën e re parimet e saj bazë dhe miratoi të parën "Strategji Kombëtare për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore" që shërbeu për zbatimin e dispozitave kushtetuese në përputhje me parimet e decentralizimit të pushtetit. Ligji Nr. 8652, "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore" dhe Ligji Nr. 8653, "Për Ndarjen Administrative-Territoriale të Qeverive Vendore në Republikën e Shqipërisë" siguruan bazat kryesore për reformat e decentralizimit duke prezantuar organizimin e ri territorial të qeverisjes vendore dhe përcaktimin e përgjegjësive. Territori shqiptar u nda në 65 bashki dhe 309[6] komuna (niveli i parë i NJQV-ve) dhe 12 këshilla rajonale (niveli i dytë i qeverisë vendore). Bashkia përfaqëson një njësi territoriale dhe administrative në një zonë urbane dhe në raste të veçanta në zonat rurale. Komuna përfaqëson një njësi territoriale dhe administrative në zonat rurale dhe në raste të veçanta edhe në zonat urbane. Rajoni përfaqëson një bashkim të njësive territoriale administrative të disa bashkive dhe komunave me lidhje gjeografike, tradicionale, lidhje ekonomike sociale dhe interesa të përbashkëta.

Pavarësisht dallimeve territoriale, përfshirë këtu tokën urbane dhe rurale, bashkive dhe komunave u janë caktuar të njëjtat funksione. Funksionet e qeverive vendore në Shqipëri konsistojnë në: (1) funksionet ekskluzive, të tilla si furnizimi me ujë, transporti publik, ndriçimi publik dhe mbledhja e plehrave, (2) funksionet e përbashkëta, të tilla si arsimin parashkollor dhe arsimin parauniversitar, kujdesi shëndetësor, rendi publik dhe mbrojtja civile, dhe (3) funksionet e deleguara nga qeveria qendrore, të cilat janë klasifikuar si funksione të detyrueshme dhe jo të detyrueshme. Qarqeve iu janë caktuar role dhe përgjegjësi të gjera ende të paqarta, të tilla si "zhvillimi dhe zbatimi i politikave rajonale dhe harmonizimi i tyre me politikat kombëtare në nivel rajonal, si dhe çdo funksion tjetër ekskluziv të parashikuar me ligj".

Kushtetuta e Shqipërisë e vitit 1998 parashtron detyrime shumë të përgjithshme dhe të gjera për shpenzimet e NJQV-ve. Po ashtu, "Strategjia Kombëtare për Decentralizimin dhe Qeveritë Vendore" thekson se "funksionet dhe përgjegjësitë e pushtetit vendor do të përcaktohen në mënyrë të atillë që ta bëjë absolutisht të qartë se cilit organ vendor i është besuar një funksion i caktuar, dhe në të njëjtën kohë është përgjegjës për rezultatet dhe performancën", me anë të ligjit organik për pushtetin vendor. Neni 17 i ligjit organik (Ligji 8652) trajton të ardhurat vendore që rrjedhin nga burime kombëtare: (1) taksat e përbashkëta (17.1.a), transfertat e pakushtëzuara (17.1.b) dhe transfertat e kushtëzuara (17.1.c). Në vitet e mëpasshme kur u miratua *de facto* Ligji Nr. 8652, konceptet dhe parimet që nuk janë reflektuar në këtë ligj duket se janë pranuar.

[5] PNUD, 2005 "Zhvillimi Rajonal Shqiptar: Mundësi dhe Sfida"

[6] Sot janë 308 komuna ndërkohë që komunat e Barbullushit dhe Bushatit në rajonin e Shkodrës u konsoliduan me vetë kërkesën e tyre.

Sipas Ligjit 8652 të vitit 2000, "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore" *taksat e përbashkëta* përbëhen nga një pjesë e disa taksave të qeverisë qendrore, të tilla si tatim mbi të ardhurat personale dhe tatimi mbi fitimin. Këto taksa mblidhen dhe shpërndahen tek bashkitë dhe komunat nga qeveria qendrore rregullisht por jo më pak se tri herë gjatë vitit fiskal. Pjesa e taksës dhe tatimit që shkon në favor të tyre si dhe mbledhja dhe administrimi përcaktohen me ligj për secilën taksë apo tatim. Strategjia e decentralizimit (2006) parashikon se taksat e përbashkëta do të jenë: taksa mbi të ardhurat personale (maksimumi 15% për NJQV-në) dhe tatim fitimi (maksimal 5% për NJQV-në). Këto taksa do të mblidhen dhe ndahen nga pushteti qendror. Deri tani këto përqindje nuk janë respektuar dhe taksat e përbashkëta nuk u janë shpërndarë NJQV-ve si formë e veçantë e transfertave ndërqeveritare.

Ligji 8652 i vitit 2000 i përcakton *transfertat e pakushtëzuara* si fonde nga qeveria qendrore tek NJQV-të në bazë të raportit të funksioneve të përbashkëta dhe ekskluzive që kryhen nga qeveria qendrore dhe për qëllimin e arritjes së barazimit të burimeve mes njësive të qeverisjes vendore. Çdo qeveri vendore ka liri të plotë për të vendosur se si t'i përdorë të gjitha burimet e tjera të të ardhurave, të cilat nuk janë transferta të kushtëzuara. Disa prej këtyre fondeve që nuk janë përdorur gjatë një viti fiskal, mund të kalojnë tek ato të vitit të ardhshëm.

Në vitin 2001, transferta e përgjithshme u prezantua si një grant bllok, dhe Ligji i Buxhetit të Shtetit për vitin 2002 ka përcaktuar formulën e shpërndarjes për transfertat e pakushtëzuara. Përcaktimi i fondit total për transfertat e pakushtëzuara është bërë gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit dhe jo në bazë të kritereve të paracaktuara.

Transfertat e kushtëzuara janë fonde nga qeveria qendrore, të cilat do të përdoren vetëm për qëllimin për të cilin janë lëvruar fondet në shumën dhe në përputhje me rregullat e përcaktuara nga qeveria qendrore për përdorimin e tyre. NJQV-të nuk mund t'i përdorin këto fonde për qëllime të tjera dhe shuma e pashpenzuar nuk mund të përdoret në vitin pasardhës.

Gjatë viteve 2000-2001, NJQV-të siguruan pothuaj 45% të të ardhurave të tyre nga grantet e kushtëzuara. Kjo do të thotë se ato nuk ishin vetëm të varura nga qeveria kombëtare për një pjesë të madhe të të ardhurave të tyre, por edhe ishin shumë të kufizuara në vendimet e tyre për shpenzimet.

Kjo u ndryshua krejtësisht në vitin 2002, kur shuma e granteve të kushtëzuara në sistem u shkurtua ndjeshëm; kur madhësia dhe përqindja e transfertës së pakushtëzuar u rrit në mënyrë dramatike, dhe Ligji për sistemin e taksave vendore i jep qeverive vendore kompetenca të reja për të ardhurat e tyre. Pas kësaj, periudha 2002 - 2005 është karakterizuar nga një rritje e të ardhurave dhe një rënie e përqindjes së granteve të kushtëzuara tek të ardhurat totale.

Para vitit 2006, vendimi për grantet e kushtëzuara për investime bëhej nga ministria përkatese. Duke filluar nga viti 2006, grantet e kushtëzuara për investime kapitale jepen si *grante konkurruese*. Sipas ligjit 9464/2005 "Për Buxhetin e Shtetit për vitin 2006", Shtojca 4, grantet konkurruese janë fondet e buxhetit të shtetit akorduar ministrive ose institucioneve, për të financuar projektet kapitale të cilat janë funksione ekskluzive të pushtetit vendor.

Grantet konkurruese përfshijnë: (1) grantet konkurruese për infrastrukturën vendore, (2) grantet konkurruese për furnizim me ujë dhe kanalizimet; (3) grantet konkurruese për projektet e shëndetit (qendra shëndetësore, ambulanca), (4) grantet konkurruese për projektet e arsimit (parashkollor dhe parauniversitar); 5) grantet konkurruese për bujqësinë, (6) grantet konkurruese për kulturën dhe sporte.

Sipas ligjit, grantet konkurruese akordohen, monitorohen dhe kontrollohen në bashkëpunim me shoqatat e qeverisjes vendore. Ministritë e linjës i ndajnë grantet për njësitë e qeverisjes vendore në bazë të një procesi konkurrues, në përputhje me kriteret e përcaktuara në ligj.

Këto kritere janë: (1) Shkalla e ndikimit në zhvillimin shoqëror dhe ekonomik dhe shkalla e përputhshmërisë me përparësitë vendore dhe/ose rajonale e kombëtare, (2) Shkalla e ndikimit në uljen e varfërisë dhe në rritjen e aksesit të shërbimeve bazë; (3) Numri i përfituesve të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë, (4) Masa në të cilën projekti bashkëfinancohet me fonde të huaja, (5) Përparësi i jepet projekteve në vazhdim për të cilat ka detyrime kontraktore, si dhe (6) Cilësia teknike e projekteve.

Këto kritere nuk bazohen në një sistem pikësh. Çdo ministri ka zhvilluar metodologjinë e vet për akordimin e granteve. Metodologjia nuk është e unifikuar për të gjitha ministritë. Sekretariati teknik i çdo ministrie vlerëson projektet e paraqitura nga qeveritë vendore dhe liston të gjitha projektet që plotësojnë kriteret teknike. Më pas, kjo listë i dërgohet Komisionit për Ndarjen e Granteve Konkurruese në Ministrinë e Financave. Komisioni zgjedh projektet fituese nga listat deri sa plotësohet buxheti i ministrisë për grantet konkurruese.

Komisioni përbëhet nga përfaqësues të Ministrisë së Financave, ministrisë përkatëse të linjës, Ministrisë së Brendshme dhe përfaqësues të shoqatave të njësive të qeverisjes vendore. Ky komision drejtohet nga Ministria e Financave (kryetar është Zv. Ministri i Financave) dhe ndihmohet nga Fondi Shqiptar i Zhvillimit, në rastin e infrastrukturës vendore, i cili bën vlerësimin dhe listimin paraprak të projekteve. Lëvrimi i fondeve bëhet nga Ministria e Financave në bazë të vendimit të komisionit përkatës, në të cilën jepet: Emri i projektit, vlera e plotë e projektit dhe fondet e miratuara për atë vit.

Sipas Ligjit Nr. 10190, datë 16.12.2009, "Për Buxhetin e Shtetit 2010", grantet konkurruese u shndërruan në "fondin e zhvillimit rajonal". Ndërkohë që në grantet e mëparshme të ashtuquajtura konkurruese, çdo ministri hartonte metodologjinë e vet për ndarjen e tyre, ligji i ri 10190/2009 ka përcaktuar sistemin e pikëve për kriteret, caktimin e një sërë pikësh për secilin kriter. Këto kritere janë pothuajse të njëjta si më parë, por Komisioni përbëhet nga Kryeministri (kryetar), ministrat e linjës dhe përfaqësues të shoqatave të qeverisjes vendore. Komiteti i Zhvillimit Rajonal miraton projektet në bazë të zhvillimit të politikave dhe programit të rajoneve në Shqipëri, edhe pse këto programe dhe politika edhe nuk janë të hartuara.

3.2 Situata politike për periudhën e studimit

Duke qenë se studimi ka për qëllim të analizojë sistemin e transfertave ndërqeveritare në Shqipëri në raport me politikën, është e nevojshme të jepet një sfond i përgjithshëm mbi situatën politike në vend. Studimi mbulon harkun kohor 2000-2010. Duke marrë parasysh reformën e decentralizimit dhe futjen e formave të ndryshme të transfertave ndërqeveritare, ne e përqendruam kërkimin tonë midis viteve 2000-2009 për Grantet e Kushtëzuara/Pakushtëzuara dhe midis viteve 2006 (koha kur u prezantuan grantet konkurruese) deri në vitin 2010 (koha kur grantet konkurruese u zëvendësuan nga Fondi i Zhvillimit Rajonal) për Grantet Konkurruese. Gjatë kësaj periudhe (2000-2009) ka pasur dy zgjedhje parlamentare (2005 dhe 2009) dhe dy zgjedhje vendore (2003 dhe 2007).

Duke filluar që nga viti 1998 e deri në vitin 2005, Partia Socialiste (PS) ishte partia qeverisëse, e cila në legjislaturën e fundit[7] kishte 73 vende në parlament. Gjatë zgjedhjeve të vitit 2005 Partia Demokratike fitoi 56 vende në Parlament nga 140 vende në total (40%). Kjo parti qeverisi deri në zgjedhjet e fundit të vitit 2009, ne te cilat koalicioni i Partisë Demokratike fitoi 70 vende në Kuvend, Partia Socialiste fitoi 66 vende koalicionit

[7] Zgjedhjet parlamentare në Shqipëri bëhen çdo katër vjet ashtu si edhe zgjedhjet vendore. Zgjedhjet parlamentare dhe ato vendore kanë një largësi kohore prej dy vjetësh.

dhe Levizja Socialiste për Integrim fitoi 4 vende në parlament. Koalicioni i Partisë Demokratike dhe Koalicioni i Aleancës Socialiste për Integrim formuan një koalicion të ri, i cili po drejton vendin aktualisht.

Në zgjedhjet vendore të vitit 2003 shumica e njësive të qeverisjes vendore (52%) ishin të Koalicionit të Partisë Socialiste, ndërsa 38% ishin me koalicionin e Partisë Demokratike. E kundërta ndodhi në zgjedhjet lokale të vitit 2007, ku 60% e njësive të qeverisjes vendore ishin me Koalicionin e Partisë Demokratike dhe 32% me atë të Partisë Socialiste. Tabela 1 "Të dhëna për zgjedhjet vendore 2003 dhe 2007" më poshtë jep hollësi në lidhje me komunat dhe bashkitë, si dhe përkatësinë e tyre politike.

Tabela 1. Të dhëna për zgjedhjet vendore në 2003 dhe 2007

	Zgjedhjet vendore 2003 (qeverisur nga PS)			Zgjedhjet vendore 2007 (qeverisur nga PD)		
	Bashki	Komuna	Gjithsej	Bashki	Komuna	Gjithsej
Në qeverisje	55%	52%	52%	55%	61%	60%
Jo në qeverisje	39%	37%	38%	40%	30%	32%
Të tjera	6%	11%	10%	5%	9%	8%
Gjithsej	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Për ta mbyllur, në këtë studim do të analizohet procesi i shpërndarjes së transfertave ndërqeveritare në nivel vendor si dhe lidhja e tij me politikën. Gjatë harkut kohor të këtij studimi (2000 - 2010) të dyja partitë kryesore politike kanë qenë në pushtet në nivel qendror. Kjo krijon mundësinë e shqyrtimit të qëndrimit dhe politikave të praktikuara nga të dyja koalicionet politike në lidhje me transfertat ndërqeveritare.

4. KUADRI KONCEPTUAL DHE TEORIK

Si qeveria qendrore, ashtu edhe ajo vendore ofrojnë shërbime publike, por njësitë vendore përballen me vështirësi të financimit të funksioneve të caktuara duke marrë parasysh nevojën e madhe për investime. Kështu, ky boshllëk plotësohet nga transfertat ndërqeveritare nga qeveria qendrore tek ato vendore.

Mekanizmi i transferimit të fondeve ndërqeveritare duhet të zgjidhë çështjet e: (1) përcaktimit të shumës totale të të ardhurave që duhet t'u shpërndahen njësive të qeverisjes vendore, (2) akordimit të të ardhurave totale të fondit tek NJQV-të; (3) kufizimit ose moskufizimit të shpenzimeve të mbuluara nga transfertat ndërqeveritare.

Përcaktimi i shumës totale të të ardhurave që do të shpërndahen te njësitë e qeverisjes vendore mund të bëhet në tri mënyra: (1) si një përqindje fikse e të ardhurave të qeverisë qendrore. Me uljen e të ardhurat të qeverisë qendrore, për shembull gjatë krizave, transfertat drejt njësive të qeverisjes vendore do të bien, ose do të ndodhë e kundërta me rritjen e të ardhurave qendrore, (2) akordimi i transfertave mund të lidhet në varësi të planeve të shpenzimeve të qeverive lokale. Këto fonde transfertash mund të jenë të mbyllura ose të hapura. Në fondet e mbyllura jo të gjitha shumat e lëna mënjanë duhet të shpërndahen nëse numri i planeve të miratuara është i pamjaftueshëm. Fondet me fund të hapur përcaktohen mbi bazën e të gjitha planeve të miratuara që janë propozuar nga qeveritë vendore dhe mund të jenë potencialisht të pakufizuara. Kjo mund të jetë e rrezikshme për pushtetin qendror, i cili po bën përpjekje për të mbajtur nën kontroll shpenzimet. Për këtë arsye ato janë më pak të zakonshme në vendet në zhvillim, (3) me vendimet e buxhetit vjetor. Akordime të tilla *ad hoc* (sipas rastit) mund të krijojnë pasiguri për pushtetin vendor dhe ta bëjnë atë të cenueshëm ndaj ekonomive të paqëndrueshme dhe tekave të negociatave politike (Shröder dhe Smoke 2003).

Shpërndarja e të ardhurave totale nga fondet për NJQV-të mund të bëhet në disa mënyra të ndryshme: (1) transfertat nga taksat e përbashkëta tek qeveritë vendore si përqindje e të ardhurave të qeverisë qendrore të mbledhura brenda juridiksionit të tyre gjeografik. Në këtë rast, këto njësi të qeverisjes vendore me kapacitet më të madh fiskal do të marrin më shumë fonde (2) formula objektive. Kjo po bëhet më shumë e njohur, por ka një kufizim për transfertat e bazuara në formulë në vendet në zhvillim për shkak të mungesës së të dhënave të sakta dhe në kohën e duhur për të zbatuar formulën (3) transfertat për kostot e përbashkëta për rimbursimin e pushtetit vendore për shpenzimet në lidhje me veprimtari të përparësisë së veçantë që konsiderohen si të denja për subvencionim. Transferta të tilla mund të jenë për kosto të pjesshme ose të plota, (4) vendime *ad hoc* të institucionit financues në përcaktimin e shumës për çdo njësi të qeverisjes vendore. Në këtë rast, njësitë e qeverisjes vendore nuk e dinë se cila pjesë është për transfertat e tyre dhe se si ndahet ajo. Kështu, këto vendime janë subjektive dhe jotransparente (Shröder dhe Smoke 2003).

Për kufizimin ose moskufizimin e shpenzimeve të mbuluara nga transfertat ndërqeveritare përdoren një sërë mekanizmash: (1) akordimet me qëllim të përgjithshëm që i japin njësisë vendore pushtet të plotë mbi fondet; (2) akordimet bllok të kufizuara brenda sektorit që e lejojnë njësinë marrëse të zgjedhë si do të përdoren fondet, por vetëm brenda një sektori të caktuar; (3) transferta me qëllim specifik që mund të jetë shumë kufizuese në mënyrën se si shpenzohen fondet. Për shembull, fondet për projektet e zhvillimit të kapitalit mund të shpenzohen në përputhje me dispozitat e planeve të projektit të miratuara nga një ministri qendrore (Shröder dhe Smoke 2003).

4.1. Objektivat e transfertave ndërqeveritare

Qeveritë i prezantojnë transfertat ndërqeveritare për arsye të ndryshme. Në përgjithësi, ka dy arsye. Njëra është pak a shumë arsye ekonomike, e cili mbulon çekuilibrin vertikal, çekuilibrin horizontal dhe të gjitha efektet ndërjuridiksionale të ndarjes së fondeve. Pjesa e dytë e argumenteve është aryesja politike dhe institucionale.

Tre arsyet kryesore ekonomike të transfertave[8]

Çekuilibri vertikal

Në shumicën e vendeve, qeveria kombëtare mban për vete bazën kryesore të taksave, duke lënë burime të pamjaftueshme fiskale për qeveritë rajonale për të mbuluar nevojat e tyre të shpenzimeve. Shpenzimet e nevojshme mund të përfshijnë detyra që qeverisja vendore duhet të kryejë në cilësinë e një agjenti të qeverisë kombëtare. Nuk është e lehtë për të matur çekuilibrin midis përgjegjësive për shpenzime të qeverive rajonale dhe kompetencave të tyre për rritjen e të ardhurave, dhe në vendet në tranzicion "mandatet e pafinancuara" kontribuan në rritjen e hendekut.

Çekuilibri horizontal

Nga njëra anë, disa qeveri vendore mund të kenë akses më të mirë tek burimet natyrore apo baza të tjera tatimore, të cilat nuk janë në dispozicion për të tjerë. Ato mund të kenë edhe nivele më të larta të ardhurash se ato të njësive të tjera të qeverisjes vendore. Këto quhen shpesh dallime të kapaciteteve fiskale. Në anën tjetër, disa institucione mund të kenë nevojë të jashtëzakonshme për shpenzime, sepse ato kanë një numër më të madh të popullsisë së varfër, të moshuar apo të re, ose për shkak se ata kanë nevojë për të mbajtur spitale të mëdha rajonale apo aeroporte dhe porte detare kombëtare.

[8] *Burimi: Marrëdhëniet Fiskale Ndërqeveritare dhe Manaxhimi Financiar Vendor, Modulet e të Mësuarit në Distancë,* Programi Veror i Universitetit të Europës Qendrore në bashkëpunim me Institutin e Bankës Botërore si dhe Nismën e Reformës në Shërbimin Publik dhe Qeverinë Vendore të Institutit të Shoqërisë së Hapur.

Përhapja ndërjuridiksionale
Disa shërbime publike kanë efekte përhapjeje (ose të jashtme) në juridiksione të tjera. Shembujt janë kontrolli i ndotjes (së ujit apo ajrit), autostradat ndërrajonale, arsimi i lartë (të diplomuarit mund të largohen për të punuar në krahina të tjera), mjediset çlodhëse dhe argëtuese (mund të përdoren nga zonat fqinje) etj. Pa marrë të gjitha përfitimet e këtyre projekteve, qeveria vendore priret të investojë më pak në projekte të tilla. Prandaj, qeveria qendrore duhet të sigurojë stimuj ose burime financiare për të trajtuar probleme të tilla të nëninvestimeve.

Aspekti politik i sistemit të transfertave
Çështjet ndërqeveritare fiskale nuk mund të diskutohen pa kuptuar politikën, sidomos në rastin e vendeve në tranzicion. Në demokracitë e reja, decentralizimi është bërë një nga elementet më të rëndësishme të ndryshimit të regjimit. Ndryshimet vetëm ligjore pa mekanizmin e duhur financiar nuk mund të çojnë në ndryshimet e nevojshme strukturore në rajon. Transfertat janë gjithmonë në qendër të diskutimit politik. Para së gjithash, sasia e transfertës (ose të ardhurat totale të qeverive vendore) janë shumë më të vogla nga sa i konsiderojnë si të mjaftueshme qeveritë vendore. Mirëpo, pikërisht ky stres fiskal ishte një nga faktorët më të rëndësishëm, që imponoi ndryshimet strukturore. Së dyti, politikanët në nivelin qendror gjithmonë i konsiderojnë transfertat si një teknikë për të rritur ndikimin e tyre politik.

4.2. Kriteret për transfertat ndërqeveritare
Diskutimi i mësipërm i objektivave ofron arsyetim bazë për përdorimin e transfertave ndërqeveritare. Po ashtu, kriteret për vlerësimin e mekanizmave të transfertave ndërqeveritare janë po aq të rëndësishme sa ia vlen të përmenden. Këto kritere janë autonomia, mjaftueshmëria e të ardhurave, barazia, parashikueshmëria, efikasiteti, thjeshtësia, stimujt për manaxhim të shëndoshë fiskal dhe ruajtja e objektivave të financuesit duke mundësuar monitorimin efektiv dhe shqyrtimin e ecurisë.

- **Autonomia**[9] – Transfertat duhet të kenë pak ose asnjë fije të lidhura, kështu që njësitë e qeverisjes vendore të mund të ruajnë *pavarësinë e tyre në përcaktimin e përparësive të tyre vendore.*
- **Mjaftueshmëria e të ardhurave** – Vëllimi i financimit nga transfertat *duhet të jetë i mjaftueshëm* për njësitë vendore për të përmbushur përgjegjësitë e tyre.
- **Barazia**- Transfertat e kapitalit *duhet të ndryshojnë drejtpërdrejtë sipas nevojave dhe në krah të kundërt me kapacitetin për mbledhjen e taksave.*
- **Parashikueshmëria** – Mundësia e financimit nga grantet duhet të bëhet e ditur paraprakisht. *Parametrat që përcaktojnë madhësinë e transfertave duhet të jenë fikse dhe të qëndrueshme* për të nxitur praktikat e shëndosha të buxhetimit.
- **Efikasiteti** – Transfertat për njësitë e pushtetit vendor duhet të jenë *asnjanëse në lidhje me zgjedhjet e qeverive vendore* për akordimin e fondeve për sektorë dhe lloje të veprimtarive.
- **Thjeshtësia** – Formula e transfertës duhet të jetë transparente, *e lehtë për t'u kuptuar dhe e mbështetur në faktorë objektivë,* dhe të mos ndikohet nga manipulime burokratike dhe as nga interesat politike.
- **Stimujt** - Transfertat duhet të ruajnë stimujt për *menaxhim të shëndoshë financiar (p.sh., përpjekje për vjeljen e taksave dhe kontrollin e shpenzimeve)* dhe duhet të dekurajojë praktikat e paefektshme fiskale si financimi i deficitit.
- **Ruajtja e objektivave të financuesit** – Hartimi i transfertës duhet të sigurojë se përmbushen objektivat e financuesit, duke *mundësuar monitorimin efektiv dhe analizën e përparimit.*

[9] Të gjitha kriteret janë cituar në Raportin e Bankës Botërore. *Burimet origjinale:* Anwar Shah, *Reforma e Marrëdhënieve Fiskale Ndërqeveritare në Ekonomitë në Zhvillim dhe ato në Krijim*, Seri Kërkimesh dhe Politikash 23, (Uashington, D.C.: Banka Botërore, 1994); Roy W. Bahl dhe Johannes F. Linn, *Financa Urbane Publike në Vendet në Zhvillim*, Botuar për Bankën Botërore, Nju-Jork: Oxford University Press 1992.

Kuadri i mësipërm teorik i lidhur me mekanizmat e transferimit, objektivat dhe kriteret e transfertave ndërqeveritare formojnë bazën për këtë studim kërkimor. Sigurisht jo të gjitha këto mund të analizohen vetëm në një studim. Gjithsesi, në këtë studim në fokus janë analizat e fondit të përgjithshëm të transfertave, formula, barazimi dhe efikasiteti i granteve konkurruese, si dhe politika e transfertave ndërqeveritare në Shqipëri.

5. QËLLIMI DHE OBJEKTIVAT E STUDIMIT TË KËRKIMIT

Objektivi i këtij studimi është të analizojë sistemin e transfertave ndërqeveritare në Shqipëri në raport me politikën me qëllim që t'i japë përgjigje disa prej pyetjeve në lidhje me nevojën për të siguruar një bazë të qartë për vlerësimin e mënyrës, në të cilën sigurohen të ardhurat vendore nga burimet kombëtare.

Pyetjet kryesore të kërkimit do të përqendrohen në këto drejtime: (1) Si është hartuar sistemi i transfertave ndërqeveritar në Shqipëri? (2) Cilat janë detyrat e përcaktuara për transfertat brenda këtij sistemi? (3) Duke marrë parasysh kuadrin historik të transfertave ndërqeveritare në Shqipëri, cila ka qenë lidhja midis ndarjes së transfertave (në veçanti grantet konkurruese) dhe prapavijës politike në nivel qendror dhe vendor? (4) A ka nevojë të hartohen rregulla që sigurojnë akordimin e transfertave ndërqeveritare në një formë të përhershme të legjislacionit? (5) Cilat janë përvojat e vendeve të tjera të Europës Qendrore dhe Lindore në lidhje me rregullat për transfertat ndërqeveritare?

Ky studim ka për qëllim të prezantoje informacion aktual mbi transfertat ndërqeveritare dhe kriteret përkatëse me anë të rishikimit të plotë, mbledhjes së të dhënave cilësore dhe sasiore, sondazheve në terren dhe intervistave. Ai synon të analizojë tendencat dhe modelet, nëse ka, dhe të ofrojë rekomandime politikash për qeverinë qendrore dhe vendore, si dhe për aktorë të tjerë të interesuar.

6. METODOLOGJIA DHE PËRMBAJTJA E STUDIMIT KËRKIMOR

Objektivi i këtij studimi është të analizojë sistemin e transfertave ndërqeveritare në Shqipëri në raport me politikën për t'iu përgjigjur disa prej pyetjeve në lidhje me nevojën për të siguruar një bazë të qartë për vlerësimin e mënyrës që siguron të ardhurat vendore nga burimet kombëtare. Metodologjia është hartuar duke marrë parasysh objektivin dhe pyetjet e parashtruara më lart. Në fillim të këtij projekti u vendos që komponentët e transfertave ndërqeveritare që do të studiohen janë transfertat e pakushtëzuara dhe grantet konkurruese. Një tjetër vendim ishte se vetëm transfertat ndërqeveritare të akorduara për komunat dhe bashkitë (niveli i parë i qeverisjes lokale) duhej të studioheshin. Vendimet e mësipërme janë marrë për këto arsye: (1) transfertat e kushtëzuara janë fonde nga pushteti qendror që do të përdoren vetëm, për qëllimin për të cilin janë dhënë fondet në shumën dhe sipas rregullave të vendosura nga qeveria qendrore për përdorimin e tyre. Në këtë rast, njësitë e qeverisjes vendore veprojnë si agjent i pushtetit qendror. Këto transferta nuk përbëjnë një pjesë të madhe të të ardhurave lokale. Megjithatë, janë analizuar grantet konkurruese si pjesë e ish-granteve të kushtëzuara. U diskutua dhe u vendos që grantet e kushtëzuara të jenë temë e një tjetër studimi të veçantë, që kërkon më shumë kohë dhe mënyra të ndryshme të analizave. (2) Sipas Ministrisë së Brendshme (2006), roli dhe funksioni i nivelit të dytë (këshillit të qarkut) i qeverisjes vendore nuk ka përfunduar ende (fq. 19). Rajoni është një nivel më i gjerë i qeverisë dhe nuk luan ndonjë rol të madh, sepse në këtë kohë ligji i përcakton funksionet e tyre vetëm me terma të përgjithshme. Por, me futjen e Fondit të Zhvillimit Rajonal do të jetë me interes të madh që këto të analizohen në të ardhmen.

Ky studim shqyrton periudhën prej vitit 2000 deri në 2009 për transfertat e pakushtëzuara dhe te periudhës 2006-2009 për grantet konkurruese. Siç u përmend më lart, grantet konkurruese filluan për herë të parë në 2006 dhe janë riorganizuar si fonde të zhvillimit rajonal në 2010. Për shkak të mungesës së të dhënave dhe procesit të vazhdueshëm të fondeve të zhvillimit rajonal, këto të fundit nuk analizohen në këtë studim. Analiza është bërë veçmas për transfertat e pakushtëzuara dhe grantet konkurruese për shkak të natyrave të ndryshme dhe kritereve të shpërndarjes.

Të dhënat u morën nga burime të ndryshme si më poshtë:

Tipi i të dhënave	MF	Ministri të linjës	Fletoret zyrtare	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	Kryetar Bashkish/ Komunash	Anëtarë të Komisionit të Granteve	Anëtarë të sekretariatit teknik të granteve konkurruese	Shënime
Shuma e transfertave të pakushtëzuara për çdo NJQV për 2005-2009	X		X					
Të dhëna të tjera të përgjithshme për grantet e pakushtëzuara, të kushtëzuara dhe konkurruese	X							
Projekte të financuara nga grantet konkurruese për çdo NJQV	X	X						Nuk disponohen të dhëna për të gjithë sektorët
Lëvrimi i fondeve të granteve konkurruese për secilën NJQV dhe për secilin sektor për 2006 - 2009	X							
Popullsia për secilën NJQV, e cila përdoret në llogaritjet e formulës	X							
Zgjedhjet vendore dhe parlamentare		X	X	X				
Intervista					X	X	X	
Pyetësorë					X			

Popullsia në këtë studim përcaktohet si një e tërë për nivelin e parë të qeverisjes vendore, e përbërë nga 308 komuna dhe 65 bashki. Për qëllim të këtij studimi, zakonisht nga popullata zgjidhet një mostër (shih më poshtë).

Metodat dhe teknikat e kërkimit të përdorura janë si më poshtë:

- *Shqyrtim në zyrë:* Stafi i projektit shqyrtoi literaturën ekzistuese rreth decentralizimit dhe qeverisjes vendore, dokumente, studimet e mëparshme etj. Një vëmendje e veçantë iu kushtua legjislacionin në fuqi në lidhje me transfertat ndërqeveritare.
- *Intervistat gjysmë të strukturuara:* U kryen 13 intervista me (1) kryetarë bashkish dhe komunash, (2) përfaqësues e sekretariateve teknike të granteve konkurruese (3) anëtarë të komisionit për ndarjen e granteve. Intervistat u përdorën me qëllim që të kuptohet procesi i shpërndarjes së granteve tek njësitë vendore.
- *Pyetësorët:* u realizuan 76 pyetësorë (21% e NJQV-ve) me kryetarë bashkish e komunash për mbledhjen e të dhënave sasiore dhe cilësore për procesin e akordimit të transfertave ndërqeveritare. Përcaktimi i kampionit të popullsisë u bë me teknikat e përzgjedhjes rastësore dhe shtresore për përfaqësimin e të dy partive politike.
- *Testet statistikore:* Testet statistikore Phi/Kramer V[10] dhe tabelore u përdorën për të provuar lidhjen e transfertave ndërqeveritare me politikën. Zakonisht, analizat e ndërlidhjes së tyre u përdorën edhe për të provuar lidhjen mes variabëlve të ndryshëm.

Të dhënat që janë analizuar në testet statistikore janë:

Përkatësia politike (rezultatet e zgjedhjeve)	*Të dhëna financiare*	
	Grantet e pakushtëzuara (ndryshim në grante)	*Grantet konkurruese (nr. i projekteve të fituara)*
Zgjedhjet parlamentare, 2001; NJQV, 2003	2005	Nuk ka
Zgjedhjet parlamentare, 2005; NJQV, 2003	2006, 2007	2006, 2007
Zgjedhjet parlamentare, 2005; NJQV, 2007	2008, 2009	2008, 2009

Të dhënat sasiore janë përpunuar në Microsoft Excel dhe SPSS[11]. Për analizat e pyetësorëve janë përdorur statistika përshkruese. Për pyetjet e mbyllura janë përdorur teknikat e statistikave përshkruese bazuar në llogaritjet e frekuencës, ndërsa për pyetjet e hapura, ku të anketuarit japin mendimin e tyre të lirë, janë përdorur llogaritjet e frekuencave për lloje të caktuara përgjigjesh. Për analizat e intervistave është përdorur interpretimi i drejtpërdrejtë.

Raporti i studimit kërkimor fillon me shpjegimin e kuadrit konceptual dhe teorik për transfertat ndërqeveritare në lidhje me arsyet për shpërndarjen e tyre. Teoritë e transfertave ndërqeveritare të diskutuara në këtë pjesë formojnë bazën e analizës studimore.

Raporti vazhdon me një analizë të hollësishme të situatës aktuale në lidhje me transferimet ndërqeveritare, fondin e përgjithshëm, kriteret, formulën, raportin me politikën etj., dhe përfundon me rezultatet. Bazuar në to, në fund të këtij raporti studimi jepen përfundimet dhe rekomandimet përkatëse.

[10] Cramer V përdoret për tabelat që kanë më shumë se 2x2 shtylla dhe rreshta. Për tabelat 2x2 përdoret koeficienti Phi.
[11] SPSS (Statistical Program for Social Sciences – Program Statistikash për Shkencat Shoqërore)

7. KUFIZIMET E STUDIMIT

Gjatë punës për këtë studim shkencor u ndeshën disa kufizime të tilla si: (1) grantet konkurruese filluan për herë të parë në 2006 dhe zgjatën deri në vitin 2009 (në vitin 2010 ata u riorganizuan). Gjatë gjithë këtij harku kohor në pushtet ishte Koalicioni i Partisë Demokratike. Në këtë aspekt, nuk ka të dhëna për periudhën të qeverisjes socialiste në mënyrë që të bëhen krahasime midis të dy qeverive të ndryshme; (2) të dhënat për grantet konkurruese nuk janë vënë në dispozicion për të gjithë sektorët, gjë që do të thotë se rezultatet në raport me politikën janë për sektorë dhe nuk mund të bëhen përgjithësime; (3) grantet konkurruese u zëvendësuan me fondin e zhvillimit rajonal në vitin 2010 dhe për këtë arsye analiza e tyre ka vetëm një vlerë historike. Për më tepër, fondet e zhvillimit rajonal nuk janë analizuar për shkak të mungesës së të dhënave dhe procesit të vazhdueshëm të tyre, (4) grantet e pakushtëzuara të vitit 2010 në raport me politikën nuk janë analizuar për shkak se ishte e vështirë të përcaktohej përkatësia politike midis NJQV-ve dhe koalicionit qeveritar, si dhe për shkak të koalicionit të ri qeverisës, që u formua në fillim të korrikut 2009. Ky koalicion i ri qeverisës përbëhet nga Partia Demokratike dhe Lëvizja Socialiste për Integrim (LSI). Kjo e fundit ka qenë në koalicion me partinë kryesore të opozitës (Partia Socialiste) në zgjedhjet vendore të vitit 2007.

8. ANALIZA E SITUATËS DHE ARRITJET

Pas vitit 2000, procesi i decentralizimit po vazhdon me anë të një reforme strategjike. Kjo reformë mbështetet në Kushtetutën e Shqipërisë, Kartën Europiane për Vetëqeverisjen Vendore dhe Strategjinë për Decentralizimin. Me miratimin e ligjit organik nr. 8652/2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore" dhe Ligjit Nr. 8653/2000 "Për ndarjen administrative-territoriale të qeverive vendore në Republikën e Shqipërisë" procesi i decentralizimit u çua edhe më tej. Kështu, në vitin 2002, decentralizimi fiskal filloi me paketën e re fiskale, e cila përcaktoi taksat vendore dhe kompetencat për vendosje taksash të qeverive vendore. Paketa e re fiskale hyri në fuqi në janar 2003. Raporti i Bankës Botërore (2004, a), vë në dukje se "autonomia e të ardhurave vendore në Shqipëri mbetet e ulët edhe pas futjes, me reformën fiskale të vitit 2002, të taksës vendore mbi biznesin e vogël, tatim fitimin e thjeshtuar, taksën për tokën bujqësore, dhe taksën e regjistrimit të automjeteve" (f.16).

Të ardhurat e pushtetit vendor janë rritur në terma nominalë çdo vit që nga viti 2000 me përjashtim të vitit 2003 dhe gjatë gjithë kësaj periudhe ato gati janë trefishuar. Totali i të ardhurave të qeverisjes vendore si përqindje e PBB-së dhe të Buxhetit të Shtetit tregojnë një prirje modeste në rritje gjatë gjithë periudhës, edhe pse të dyja ranë dukshëm midis viteve 2003 dhe 2005. Kjo tendencë në rritje dhe qëndrueshmëria relative rreth tij janë tregues pozitivë dhe sugjerojnë se qeveria kombëtare është përpjekur për të përmirësuar gjendjen e njësive të qeverisjes vendore. (Levitas, 2010)

Megjithatë, pavarësisht nga kjo rritje, përqindja e të ardhurave të qeverisë vendore si tek buxheti i shtetit, ashtu dhe tek PBB-ja janë të ulëta sipas standardeve europiane, madje edhe rajonale. Këtu nuk ka rregulla të ngurta, por në vendet ku qeveritë lokale janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve bazë urbane - rrugët, uji, mbeturinat, parqet, - ato nuk janë përgjegjëse për funksionet e sektorit shoqëror, si arsimi (veçanërisht pagat e mësuesve), ne do të prisnim që të ardhurat e pushtetit vendor të jenë rreth 12% deri në 15% të të ardhurave të Shtetit dhe 5% deri në 7% të PBB-së. Një rast i tillë vihet re, për shembull, edhe në Kroaci dhe Serbi (Levitas, 2010).

Gjithsesi, sipas Tabelës 2, në Shqipëri të ardhurat e qeverisjes vendore përfaqësojnë vetëm 11% të buxhetit të shtetit dhe po kështu ende nën "normën" krahasuese, edhe pse jo aq shumë. Të ardhurat e pushtetit vendor si pjesë e PBB-së, 2,9%, janë shumë të ulëta. Megjithatë, kjo duhet të kuptohet në kontekstin kur sektori total i qeverisë në Shqipëri është i vogël në raport me PBB-në, 27%, në krahasim me normat europiane prej 35% në 45% për shkak se qeveria shqiptare ka probleme në mbledhjen e taksave. (Levitas, 2010)

Tabela 1. Zhvillimi i financave të pushtetit vendor gjatë viteve 2000-2008 në milionë lekë

Zhvillimi i financave të pushtetit vendor gjatë viteve 2000-2008 në milionë lekë									
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
PBB (GDP)	523,043	583,369	622,711	694,098	750,785	814,797	891,000	982,737	1,090,305
Të ardhurat e buxhetit të shtetit	130,642	145,639	154,595	167,224	184,355	204,163	226,283	253,455	291,238
Të ardhurat e PV	**11,314**	**13,501**	**16,529**	**15,302**	**17,678**	**20,414**	**24,406**	**27,007**	**31,743**
Transfertat e pakushtëzuara	3,643	4,870	9,500	6,300	6,277	7,300	8,300	9,000	10,500
Transfertat e kushtëzuara	4,714	4,619	1,805	1,588	2,646	1,999	5,900	7,970	10,118
Të ardhurat e veta	2,957	4,012	5,224	7,414	8,755	11,115	10,206	10,037	11,125
Të ardhurat e veta të PV si % e PBB	2.16%	2.31%	2.65%	2.20%	2.35%	2.51%	2.74%	2.75%	2.91%
Të ardhurat e PV si % e Buxhetit të Shtetit	8.66%	9.27%	10.69%	9.15%	9.59%	10.00%	10.79%	10.66%	10.90%
Transfertat si % e Buxhetit të Shtetit	6.40%	6.52%	7.31%	4.72%	4.84%	4.55%	6.28%	6.70%	7.08%

Gjatë viteve 2000-2001, NJQV-të siguruan pothuaj 45% të të ardhurave të tyre nga grantet e kushtëzuara. Si të tilla, ato jo vetëm që ishin të varura nga qeveria kombëtare për një pjesë të madhe të të ardhurave të tyre, por shumë të kufizuara në vendimet e tyre për shpenzimet.

Kjo u ndryshua krejtësisht në vitin 2002, kur shuma e granteve të kushtëzuara në sistem u shkurtua ndjeshëm; ndërsa madhësia dhe përqindja transfertës së pakushtëzuar u rrit gjithashtu në mënyrë dramatike, dhe Ligji për Sistemin e Taksave Vendore i jep qeverive vendore kompetenca të reja për të ardhurat e tyre. Pas kësaj, periudha 2002 - 2005 është karakterizuar nga një rritje e të ardhurave dhe një rënie e përqindjes së granteve të kushtëzuara tek të ardhurat totale.

Në vitin 2006 këto zhvillime duket se kanë prodhuar një reagim të dyanshëm nga një koalicion i ri qeverisës. Në njërën anë, qeveria riinjektoi sasi shumë të konsiderueshme parash në sistemin e transfertave, por jo në formën e transfertave të pakushtëzuara. Në vend të saj, paratë u vunë në sistem si një formë e re e Grantit të Kushtëzuar - Grante Konkurruese. Nga ana tjetër, qeveria kërkoi të kufizonte taksat vendore mbi biznesin e vogël, duke përgjysmuar bazën e taksës mbi biznesin e vogël në vitin 2006.

Si rezultat, pjesa e transfertave dhënë qeverive lokale si një përqindje e Buxhetit të Shtetit u kthye në nivelet e para-2002, 6,3%. Kjo pa dyshim u mirëprit nga njësitë e qeverisjes vendore. Por në të njëjtën kohë, paratë e reja erdhën në formën e granteve të kushtëzuara.

Sistemi shqiptar i financave ndërqeveritare mbështetet në dy shtylla, transfertat dhe të ardhurat e veta. Kjo është e pazakontë, sepse shumica e vendeve europiane përdorin gjerësisht një shtyllë të tretë, taksat e përbashkëta, sidomos tatimi i përbashkët mbi të ardhurat personale (TAP). Në të vërtetë, legjislacioni shqiptar[12] (ligji 8652 / 2000) përmban dispozita që parashikojnë dhënien e një përqindjeje të TAP-it qeverisjes vendore TAP, por këto dispozita nuk janë përdorur asnjëherë.

Transfertat përbëhen nga grantet e pakushtëzuara dhe të kushtëzuara (granti konkurrues është pjesë e këtij të fundit). Fondi total për të dyja transfertat caktohet gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit. Shrëder (2004) vë në dukje "se përcaktimi i çdo fondi individual varej nga madhësia e tjetrës, d.m.th, ai është një proces i njëkohshëm. Kur rritej një fond, ulej tjetri" (f. 25). Transferta e kushtëzuar konsiston në transfertat e kushtëzuara për funksionet e deleguara (ndihma ekonomike për personat me aftësi të kufizuara dhe fonde për kujdesin social) dhe të fondeve të kushtëzuara për investime kapitale. Para vitit 2006, fondet për investime në rrugë lokale, furnizimi me ujë dhe kanalizime, arsimi dhe shëndetësia akordoheshin për njësitë e qeverisjes vendore nga ministritë e linjës. NJQV-të parashtronin kërkesat e tyre për investime tek ministritë e linjës dhe këto të fundit merrnin vendimin për financimin e projekteve. Ka pasur shumë debate në lidhje me këtë mekanizëm. Kështu, Shehu (2006) thekson: "Procesi nuk është transparent, sepse ai nuk ndjek rregulla apo kritere të paracaktuara për shpërndarjen e investimeve. Përvoja tregon se shpërndarja e fondeve investuese mbështetet mbi gjykimin personal të zyrtarëve të pushtetit qendror ose prej ndikimit të kryetarëve të komunave, deputetëve dhe drejtuesve të komunitetit".

Shrëder (2004) vë në dukje se "Qeveritë vendore nuk thonë dot fjalën e tyre në shpërndarjen e fondeve dhe, për më tepër, nuk e kanë idenë se si merren vendimet për akordimin e tyre. Kjo është veçanërisht e vërtetë për ndarjen e fondeve për investime kapitale të financuara përmes mekanizmit të transfertave të kushtëzuara" (f. 26). Po ashtu, Banka Botërore (2004 a) rekomandoi rritjen e transparencës dhe efikasitetit të granteve të kushtëzuara kapitale nëpërmjet përdorimit të rregullave të qarta për përzgjedhjen e projekteve (f. 21).

[12] Levitas, T., 2010

Në mënyrë që të investohej në projekte më të mëdha nga buxheti vendor (të ardhurat e veta + transfertat e pakushtëzuara), në vitin 2006 në fondin total të transfertave të pakushtëzuara u shtua një shumë për projektet e rrugëve, e cila parashikohej të shpërndahej në baza konkurruese.

Në vitin 2006, me përjashtim të fondeve konkurruese për rrugët, të përcaktuara në ligjin e buxhetit të shtetit, fondet e investimeve për shëndetësi dhe arsim u shpërndanë drejtpërdrejt te komunat dhe/ose me anë të këshillave të qarqeve. Në vitin 2007, fondet e investimeve për tri funksionet e mësipërme, si dhe për projektet e furnizimit me ujë dhe kanalizimeve janë të shpërndara si grante konkurruese nga ministria përkatëse. Më pas, grantet konkurruese u rritën me fonde për projekte të kulturës dhe bujqësisë. Shuma e përgjithshme lëvruar për investime kapitale nga grantet konkurruese, gjatë viteve 2006-2009 është rreth 17 miliardë lekë, ku pjesa më e madhe përbëhet nga projektet për rrugët (43%), arsim (32%) dhe furnizimi me ujë dhe kanalizimeve (18 %).

Duke marrë parasysh se pjesa më e madhe e të ardhurave të veta të NJQV-ve, përfshirë këtu edhe transfertat e pakushtëzuara, përdoren për shpenzime operative, si dhe nevojën e madhe për investime kapitale, transfertat ndërqeveritare, veçanërisht grantet konkurruese, luajnë një rol të rëndësishëm për financimin e NJQV-ve (për investime kapitale).

Projektet e investimeve nuk janë një shqetësim vetëm për qeverisjen vendore, por edhe atë qendrore, si pjesë e zhvillimit ekonomik të vendit. Në këtë kuadër, në vitin 2010, grantet konkurruese u shndërruan në fonde për zhvillimin rajonal. Kjo është parë si ushtrim përgatitor për rajonet në përgatitjen e tyre për të aplikuar për fondet strukturore dhe investimet në institucionet financiare të BE-së.

Pas këtij sfondi të përgjithshëm, qëllimi i kësaj pjese është të nxjerrë në pah ndryshimet që janë bërë në sistemin e transfertave ndërqeveritare (të pakushtëzuara dhe konkurruesë) që nga prezantimi i tyre i parë si dhe për të vlerësuar këto ndryshime. Së pari, u vlerësuan transfertat e pakushtëzuara në lidhje me përcaktimin e fondit të përgjithshëm, vlerësimin e formulës dhe barazimin, dhe së dyti, grantet konkurruese në lidhje me vlerësimin e kritereve, efikasitetit të fondeve të përdorura dhe pabarazitë e krijuara gjatë zbatimit të këtyre granteve. Në të njëjtën kohë, në pjesën e fundit të çdo seance janë analizuar të dyja llojet e granteve në raport me politikën. Në këtë pjesë të studimit janë përfshirë edhe rezultatet e pyetësorëve zhvilluar me drejtuesit vendorë dhe intervistat e zhvilluara me krerët lokalë, anëtarët e komitetit të ndarjes së granteve dhe anëtarët e sekretariatit teknik për përzgjedhjen e projekteve.

8.1 Transfertat e pakushtëzuara

Siç u përmend edhe më sipër, transfertat e pakushtëzuara janë fonde nga qeveria qendrore tek NJQV-të në bazë të raportit të funksioneve të përbashkëta dhe ekskluzive, që kryhen nga qeveria vendore dhe për qëllimin e arritjes së barazimit të burimeve mes njësive të qeverisjes vendore. Çdo qeveri vendore do të ketë liri të plotë për të vendosur se si të përdorë të gjitha burimet e tjera të të ardhurave, të cilat nuk janë transferta të kushtëzuara. Transferta e pakushtëzuar u prezantua në fillim në vitin 2001, por duke filluar nga vitin 2002 transferta shpërndahej sipas një formule të paracaktuar.

8.1.1 Vlerësimi i fondit të përgjithshëm të transfertave për transfertat e pakushtëzuara

Raporti i Bankës Botërore (2008: f. 12) thekson se: "Dobësia kryesore në sistemin e transfertave është paparashikueshmëria e tij. Kjo ndodh pjesërisht për shkak të bisedimeve për buxhetin vjetor të cilit i nënshtrohen transfertat. Po ashtu, kjo është edhe për shkak të ndryshimit nga viti në vit i formulës për shpërndarjen e transfertave. Kjo sjell si rezultat një shkallë të lartë të pasigurisë duke minuar buxhetimin lokal si dhe rolin e tepërt për konsiderata afatshkurtra politike në përcaktimin e shpërndarjes së fondeve."

Tabela 2 më poshtë jep përqindjen e fondit të total të transfertave të pakushtëzuara krahasuar me buxhetin total të shtetit.

Tabela 2. Zhvillimi i financave të pushtetit vendor gjatë viteve 2000-2008 në milionë lekë

Zhvillimi i financave të pushtetit vendor gjatë viteve 2000-2008 në milionë lekë									
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
PBB (GDP)	523,043	583,369	622,711	694,098	750,785	814,797	891,000	982,737	1,090,305
Të ardhurat e buxhetit të shtetit	130,642	145,639	154,595	167,224	184,355	204,163	226,283	253,455	291,238
Të ardhurat e PV	**11,314**	**13,501**	**16,529**	**15,302**	**17,678**	**20,414**	**24,406**	**27,007**	**31,743**
Transfertat e pakushtëzuara	3,643	4,870	9,500	6,300	6,277	7,300	8,300	9,000	10,500
Transfertat e kushtëzuara	4,714	4,619	1,805	1,588	2,646	1,999	5,900	7,970	10,118
Të ardhurat e veta	2,957	4,012	5,224	7,414	8,755	11,115	10,206	10,037	11,125
Të ardhurat e veta të PV si % e PBB	2.16%	2.31%	2.65%	2.20%	2.35%	2.51%	2.74%	2.75%	2.91%
Të ardhurat e PV si % e Buxhetit të Shtetit	8.66%	9.27%	10.69%	9.15%	9.59%	10.00%	10.79%	10.66%	10.90%
Transfertat si % e Buxhetit të Shtetit	6.40%	6.52%	7.31%	4.72%	4.84%	4.55%	6.28%	6.70%	7.08%

Fondi total i transfertave përcaktohet çdo vit gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit. Nga tabela e mësipërme është e qartë se përqindja e transfertave të pakushtëzuara në buxhetin e shtetit ndryshonte me kalimin e viteve. Shehu (2006, p.5) thekson në kumtesën e tij: "*Në vitin 2002, fondi fillestar i përgjithshëm i transfertave të pakushtëzuara (të përgjithshme) u bazua në koston historike të shërbimeve të transferuara dhe të kompetencave tatimore t*ë *akorduara njësive të qeverisjes vendore. Më vonë, me ndryshimin e përgjegjësive të shpenzimeve për funksionet e deleguara (shërbimet shëndetësore, investimet rrugore urbane dhe rurale) u përshtat edhe fondi."*

Deri tani nuk ka një formulë fikse për të përcaktuar fondin total të transfertave në raport me buxhetin e përgjithshëm të shtetit. Ndaj, shuma totale që të transferohet te njësitë e qeverisjes vendore varet nga përparësitë e qeverisë qendrore dhe kushtet fiskale të vendit. Kështu, me ndryshimin e përparësive të qeverisë qendrore mund të ndryshohet edhe shuma e transferuar tek qeveritë vendore. Mënyra e përcaktimit të fondit të transfertave është e paqartë dhe specifikohet në ligjin organik të buxhetit. Ka mendime të ndryshme në lidhje me përcaktimin e fondit të transfertave. Për shembull, Konvey (2007) thekson se "Vendimi për të caktuar fondin e përgjithshëm të buxhetit të shtetit duhet të shtyhet për më vonë, kur në Shqipëri të jetë konsoliduar manaxhimi financiar dhe fiskal" (f. 18). Ndërsa Banka Botërore (2008) në raportin e saj thekson se "Legjislacioni duhet të krijojë një mekanizëm për përcaktimin e shumës së përgjithshme të transfertave të çdo viti, për shembull, si një përqindje e caktuar e totalit të të ardhurave kombëtare prej taksave" (f. 2).

Në kuadër të përgatitjes së PBA-së, Udhëzimi Nr. 20/1, datë 26.02.2009 "Për përgatitjen e buxhetit vendor", ka parashikuar rritje në fondin e transfertave nga 7% në vitin 2010, 10% në 2011 dhe 10% në 2012 në krahasim me vitin e mëparshëm. Por, Udhëzimi nr. 7/1, datë 22/02/2010 "Për përgatitjen e buxhetit vendor" përcakton se këto shifra rriten 3% në 2011, 7% në 2012 dhe 9% në vitin 2013. Për më tepër, shifrat aktuale tregojnë se në vitin 2010 fondi i transfertave është zvogëluar dhe nuk është rritur me 7% siç ishte parashikuar. Kështu, shuma

që duhet të transferohet tek njësitë e qeverisjes vendore mbetet e paqartë derisa të miratohet ligji i buxhetit të shtetit. Kjo çështje u ngrit edhe nga intervista me drejtuesit vendorë, të cilët thonë se ata nuk mund të parashikojn sasinë e transfertave për njësitë e tyre, veçanërisht në kuadrin e PBA-së.

8.1.2 Vlerësimi i formulës për transfertën e pakushtëzuar

Pasi caktohet fondi total i transfertave nga qeveria, kjo shumë shpërndahet tek NJQV-të në bazë të një formule (bazuar në Ligjin 8847/2000 "Për Buxhetin e Shtetit për vitin 2002"). Siç mund të shihet nga Tabela 3 "Formula për ndarjen e transfertave të pakushtëzuara, 2002-2010", formula ka ndryshuar vazhdimisht nga viti në vit.

Tabela 3. Formula për ndarjen e transfertave të pakushtëzuara, 2002-2010

Ndarja e fondit total	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Qarqet	10%	19%	15%	9%	8.5%	9%	9%	8.5%	8.5%
Bashki/Komuna	86%	79%	83%	91%	91.5%	91%	91%	91.5%	91.5%
Fondi i kompensimit	4%	2%	2%	-	-	-	-	-	-
Ndarja e fondit për bashkitë/komunat									
Formula	95%	88%	94%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Fondi i kompensimit	5%	12%	6%	-	-	-	-	-	-
Formula për bashkitë/komunat									
Fondi i barabartë	3.5%	3.5%	4%	-	-	-	-	-	-
Popullsia	62.5%	62.5%	62.5%	73%	70%	70%	70%	70%	70%
Sipërfaqja e komunave	4%	4%	9%	12%	15%	15%	15%	15%	15%
Popullsia urbane	20.5%	20.5%	18%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Koeficienti për Tiranën (Kryeqyteti)	9.5%	9.5%	6.5%	-	-	-	-	-	-
Përshtatja e kapacitetit fiskal	Jo	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po
Përshtatje të tjera	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po
Ndarja e fondit për qarqet									
Formula	100%	85%	97%	98%	98%	98%	98%	99%	99%
Fondi i kompensimit	-	15%	3%	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Formula për qarqet									
Fondi i barabartë	30%	25%	25%	15%	15%	10%	10%	10%	10%
Popullsia	15%	15%	15%	25%	25%	28%	28%	28%	28%
Treguesit gjeografikë[13]	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Gjatësia e rrugëve[14]	25%	30%	30%	30%	30%	32%	32%	32%	32%

Burimi: Ministria e Financave
Të dhënat e vitit 2010 janë futur nga Co-PLAN

Sipas Bankës Botërore (2004 a), "Mekanizmi i granteve të pakushtëzuara u fillua me një formulë të përkohshme për shpërndarjen bazuar në nevojat e ndryshme vendore dhe po zhvillohet ende drejt një transferte të vërtetë të barabartë (f. 20). Kjo formulë ka ekuilibruar nevojën për të marrë parasysh kriteret objektive në lidhje me kostot e shërbimeve vendore dhe duke siguruar një nivel barazie për të mbështetur njësitë më të varfra të pushtetit vendor (Ministria e Brendshme, 2006).

[13] Ky është një tregues që merr vlerën 1, 3, ose 5 ku 1 tregon rajon fushor, 2 tregon rajon kodrinor dhe 5 qëndron për rajon malor.

[14] Në 2003 sipërfaqja e tokës u ndryshua në km rrugë në qark

Nga viti 2006 në 2008, fondi i transfertave të pakushtëzuara të transferimit është ndarë në dy pjesë: (1) një fond i përgjithshëm për nevojat administrative (pjesa A), dhe (2) një fond për investimet vendore (pjesa B). Ka pasur kritere të veçanta për pjesën A dhe pjesën B. Kriteret për pjesën A janë paraqitur në tabelën 3, ndërsa për pjesën B kishte vetëm një kriter "fonde të barabarta për frymë". Pas zbatimit të këtij kriteri rezultati i fundit është korrigjuar nga tri kriteret e tjera: (1) Kriteri i drejtësisë, (2) kriteri i njësive vendore malore ", (3) kriteri i njësive vendore në nevojë.

Formula e transfertave të pakushtëzuara është përmirësuar vit pas viti me qëllim që ajo të ketë kritere më objektive. Sipas Strategjisë së Decentralizimit (2006), formula për llogaritjen e transfertës së pakushtëzuar sipas pjesës A është përmirësuar si më poshtë:

- Korrigjoi të dhënat për popullsinë, që shërbejnë si bazë e llogaritjes, sipas numrit të popullsisë të verifikuar në zgjedhjet e qershorit 2005.
- Korrigjoi të dhënat mbi sipërfaqen e komunave, ku baza e llogaritjes është sipërfaqe e vërtetë sipas të dhënave nga Instituti i Historisë dhe Gjeografisë.
- Përmirësoi koeficientin e popullsisë, në bazë të të cilit llogaritet transferta e pakushtëzuar.
- Përmirësoi koeficientin e sipërfaqes, në bazë të të cilit llogaritet transferta e pakushtëzuar për komunat, duke përcaktuar një raport më të drejtë midis transfertës së pakushtëzuar ndarë midis komunave dhe bashkive.

Në vitin 2009 dhe 2010 pjesa A dhe B u bashkuan dhe fondi i përgjithshëm për bashkitë dhe komunat u shpërnda, duke përdorur vetëm një formulë (shih tabelën 3). Fondi i përgjithshëm i transfertave ndahet në radhë të parë në tri nënfonde: (1) për bashkitë dhe komunat, (2) për rajonet, (3) fondi i kompensimit. Pjesa e bashkive dhe komunave ndahet më pas në dy nënfonde: (1) në bazë të një formule specifike, (2) si një fond kompensimi për bashkitë dhe komunat.

Formula për ndarjen e pjesës së bashkive dhe të komunave ka këto komponentë: (1) një shumë të barabartë për të gjitha komunat dhe bashkitë nga viti 2002 deri në 2004. Pas këtij viti ky komponent hiqet, (2) numri i popullsisë i NJQV-ve. Ky është komponenti kryesor i formulës (70% që nga 2006), (3) sipërfaqja e çdo komune; (4) popullsia urbane për bashkitë; (5) një koeficient të veçantë për qytetin e Tiranës (kryeqyteti) vetëm nga viti 2002 deri në 2004; (6) përshtatjet e kapaciteteve fiskale dhe përshtatjet e tjera (rregullim kalimtar). Kapaciteti fiskal përshtatet pasi të jenë llogaritur komponentët e mësipërme dhe më pas rezultati korrigjohet për të pasqyruar ndryshimet e kapaciteteve fiskale dhe rregullimet kalimtare.

Përshtatja fiskale bazë krahason mbledhjen e taksave për frymë në çdo NjQV nga dy taksat vendore: (1) tatimi mbi biznesin e vogël, dhe (2) taksa e regjistrimit të automjeteve me mesataren e mbledhjes së taksave për frymë në rang vendi. Nëse vlerësimi i tatimit për frymë i NJQV-së është më i madh se ai i mesatares kombëtare[15], 25% e diferencës shumëzohet me numrin e të popullsisë së asaj NJQV dhe zbritet nga akordimi fillestar i transfertës së pakushtëzuar. Nëse vlerësimi i tatimit për banor i NJQV-së është më pak se mesatarja kombëtare nga të dyja taksat, 25% e diferencës i shtohet akordimit të parë. Pas rregullimit fiskal shuma korrigjohet për disa rregullime kalimtare dhe për përshtatjen në lidhje me minimumin për frymë.

Koeficientët e barazimit dhe të rregullimit kanë ndryshuar gjatë viteve dhe ata nuk bëhen të njohur deri në miratimin e ligjit organik të buxhetit.

[15] Kjo shifër është për vitin 2010.

Të dhënat nga pyetësorët tregojnë se 39.7% e të anketuarve janë të mendimit se formula për shpërndarjen e transfertës së pakushtëzuar është e mirë. Nga të tjerët (60.3%), pjesa më e madhe e tyre mendojnë se formula duhet të marrë parasysh situatën aktuale të infrastrukturës, largësinë nga fshati në fshat dhe nga fshati tek zona urbane si dhe nivelin e varfërisë.

Mënyra e llogaritjes së formulës tregohet në Udhëzimin 20/1/(2009) dhe 7/1/(2010), por as në ligjin për buxhetin e shtetit e as në udhëzimin për përgatitjen e buxhetit lokal nuk tregohet burimi i të dhënave për popullsinë, sipërfaqen e tokës dhe popullsisë urbane, për shembull, në lidhje me popullsinë nëse janë përdorur të dhënat e Regjistrit të gjendjes civile ose të dhënat e Institutit të Statistikave.

Edhe pse komponentët dhe koeficientët e formulave përcaktohen në ligjin organik të buxhetit, ato njihen vetëm nga 63% e të anketuarve. Gjithashtu 44,9% janë në gjendje të llogarisin transfertat për vitin e ardhshëm. Ata që janë përgjigjur se nuk mund të llogarisin pjesën e tyre nga formula (55.1%) shohin si vështirësi kryesore të dhënat e tyre që janë të ndryshme nga ato në nivel kombëtar, formula është komplekse dhe koeficientët ndryshojnë çdo vit, sidomos ato të pjesës së barazimit.

Në kuadrin e PBA-së, NJQV-të duhet të përgatisin buxhetin për tri vitet e ardhshme. Me përjashtim të të ardhurave të veta, ato duhet të përfshijnë në buxhetin edhe shumën e transfertës së pakushtëzuar, por një numër i konsiderueshëm i NJQV-ve (66,2%) nuk mund të llogarisin dot shumën e transfertave për tri vitet e ardhshme. Shqetësimet kryesore për pamundësinë e llogaritjes së shumës së transfertës janë ndryshimi i fondit total të transfertave çdo vit, në kundërshtim me shumën e parashikuar, si dhe ndryshimin e koeficientëve të formulës. Në të dyja rastet, si për llogaritjen për vitin e ardhshëm ose për tre vitet e ardhshme, pjesa e formulës për rregullimet fiskale dhe rregullimet kalimtare janë më problematike dhe të vështira për t'u parashikuar.

Kriteret që duhet të përmbushin transfertat e pakushtëzuara, siç u përmend në kuadrin teorik, përfshijnë autonominë, mjaftueshmërinë e të ardhurave, barazinë, parashikueshmërinë, efikasitetin, thjeshtësinë, dhe stimujt për manaxhimin e shëndoshë fiskal. Por, a i përmbushin transfertat ndërqeveritare këto kritere?

- ***Autonomia*** – Teorikisht këto transferta janë të pakushtëzuara dhe njësitë vendore kanë lirinë të vendosin si t'i shpenzojnë ato. Ligji Nr. 10355/2010 "Për Buxhetin e Shtetit", Neni 15 përcakton kufizimet për pjesën e granteve të pakushtëzuara për t'u përdorur si pjesë e shpenzimeve operative (paga, sigurimet shoqërore etj., të stafit). Pas kësaj, ne dalim në përfundimin se *dëmtohet kriteri i autonomisë së granteve të pakushtëzuara.*
- ***Mjaftueshmëria e të ardhurave*** – Në terma nominalë, fondi total i transfertave rritet përveç rastit kur NJQV-së i transferohen më shumë taksa. Përjashtimet vihen re në vitin 2006, kur qeveria injektoi shuma të konsiderueshme parash në formën e transfertës së kushtëzuar – grantet konkurruese dhe kërkoi të kufizojë tatimin e qeverisjes vendore për biznesin e vogël duke përgjysmuar bazën e taksës mbi biznesin e vogël. Në vitin 2010, fondi total i transfertës u pakësua dhe qeveria qendrore vendosi disa kufizime për taksat dhe tatimet vendore. Prandaj, duke marrë parasysh zhvillimet e fundit, mund të thuhet se transfertat *nuk i përmbushin kriteret e mjaftueshmërisë së të ardhurave.*
- ***Barazia*** – Kjo pasqyrohet në formulë nga përshtatja e kapacitetit fiskal. Gjithashtu, barazia sigurohet më tej përmes përdorimit të minimumit të përshtatjes për frymë, në krahasim me mesataren kombëtare. Në lidhje me barazimin, formula përballet me një problem, sepse kapaciteti tatimor matet në bazë të vjeljes aktuale të të dyja taksave dhe jo në bazë të kapacitetit tatimor të vërtetë. Për më tepër, siç do të diskutohet më poshtë, shpërndarja e transfertave për frymë është duke u rritur gjatë viteve 2008-2010, por koeficienti i variacionit është ende i ulët (shih në pjesën tjetër). Megjithatë, përderisa kapaciteti i vërtetë tatimor për çdo NJQV është i vështirë për t'u llogaritur, mund të thuhet se *për momentin formula aktuale priret të jetë e mirë për sa i përket barazimit.*

- ***Parashikueshmëria*** – Parametrat që përcaktojnë madhësinë e transfertave nuk janë fikse dhe të qëndrueshme. Fondi total i transfertave i nënshtrohet negociatave të buxhetit çdo vit dhe formula ndryshon vit pas viti. NJQV-ve e marrin vesh shumën e saktë të transfertave vetëm kur miratohet buxheti i shtetit për vitin e ardhshëm. Për më tepër, intervistat me drejtuesit vendorë tregojnë se ata nuk mund të parashikojë shumën e fondeve për njësinë e tyre. Ky është me të vërtetë një shqetësim për ta, veçanërisht në kuadrin e PBA-së. Në këtë aspekt, transfertat *nuk i përmbushin kriteret e parashikueshmërisë*. Edhe pse njësitë e qeverisjes vendore mund ta dinë përafërsisht fondin total të transfertave, mospërputhja e të dhënave në nivel lokal dhe kombëtar, si dhe ndryshimi i koeficientëve të barazimit dhe përshtatjet e tjera i bëjnë teknicienët e NJQV-ve të mos jenë në gjendje të llogarisin shumën e transfertave. Siç u përmend edhe më parë, 55,1% e NJQV-ve nuk mund të llogarisin transfertën për vitin e ardhshëm dhe 66,2% nuk mund të llogarisin transfertën për tri vitet e ardhshme.
- ***Efikasiteti*** – Autonomia i bën drejtuesit vendorë të vendosin se si do të përdoren fondet, por nëse fondet përdoren me efikasitet kjo varet nga vullneti i drejtuesve vendorë. Kjo kërkon shqyrtim të mëtejshëm dhe në këtë raport nuk mund të dilet në një përfundim për këtë kriter.
- ***Thjeshtësia*** – Formula përcaktohet në ligjin e buxhetit të shtetit, por kriteret, veçanërisht ato të barazisë dhe rregullimeve kalimtare, kanë ndryshuar çdo vit. Formula ende nuk përdor të dhëna të përditësuara dhe shpeshherë të dhënat në nivel kombëtar janë të ndryshme me ato në nivel vendor. Ky shqetësim, siç u përmend edhe më sipër, u ngrit edhe nga drejtuesit vendorë në pyetësorë. Në këtë aspekt, formula *është mesatarisht e thjeshtë.*
- ***Stimujt*** – Pjesa e barazimit në formulë priret të shkurajojë mobilizimin e burimeve përderisa NJQV-të që kanë transferta për frymë më të larta se mesatarja kombëtare kontribuojnë për ato NJQV që kanë transferta më të ulëta se ato të mesatares kombëtare. Po ashtu, pas rezultateve të barazimit fiskal, ato bashki apo komuna që kanë përfituar një transfertë mbi 87.23% (në vitin 2010) krahasuar me atë 2009, kontribuojnë tek fondi i garancisë të minimumit për frymë dhe tek fondi i kompensimit për shumën mbi 87.23% krahasuar me rezultatet e transfertës për 2009. Në këtë aspekt, transfertat *nuk e përmbushin kriterin e stimujve*, edhe pse kjo ndofta nuk njihet nga drejtuesit vendorë, sepse 37% e tyre as nuk e dinë formulën.

8.1.3 Barazimi dhe transfertat e pakushtëzuara

Siç u përmend edhe në kuadrin teorik, transfertat e pakushtëzuara përdoren për qëllimin e arritjes së barazimit vertikal dhe horizontal të burimeve midis njësive të qeverisjes vendore. Bazuar në përkufizimin e transfertës së pakushtëzuar të ligjit 8652/2000 duket se barazimi është objektivi kryesor i transfertave.

Barazimi vertikal, i cili bazohet në ndarjen e përgjegjësive dhe të funksioneve ndërmjet autoriteteve qendrore dhe lokale dhe në mbështetjen e shpenzimeve për shërbimet publike dhe funksioneve të qeverisjes vendore, deri tani është konsideruar me përcaktimin e fondit të përgjithshëm të transfertave.

Gjatë viteve 2009 dhe 2010 fondet për paga dhe sigurimet shoqërore për stafin e konvikteve të arsimit parauniversitar janë të përfshira në transfertat e pakushtëzuara. Ligji[16] thotë se ndarja për pagat dhe sigurimet shoqërore është bërë në mënyrë proporcionale me numrin e të punësuarve për stafin e konvikteve. Në të njëjtën kohë, fond për qendrat e shërbimit social janë të përfshira në transfertat e pakushtëzuara për vitin 2010 për komuna të caktuara. Ky është një shembull që tregon se kur transferohet funksioni tek qeverisja vendore, transferohen edhe fondet për financimin e këtyre funksioneve. Por, a është arritur barazimi vertikal?

Fondi i përgjithshëm i transfertave varet nga rritja në buxhetin e shtetit dhe nga transferimi i funksioneve dhe kompetencave tek pushtetit vendor. Për sa kohë që përcaktimi i fondit të përgjithshëm të transfertave nuk është

[16] Ligji 10025/2008 "Për Buxhetin e Shtetit për vitin 2009", Shtojca 1

ende transparent dhe i parashikueshëm, nuk mund të arrihet në një përfundim të shëndoshë në lidhje me barazimin vertikal. Megjithatë, Konvey (2007) thekson se "barazimin vertikal do të arrihet kur madhësia e fondit të transfertave ruan të njëjtin raport apo një më të madh me totalin e të ardhurave shtetërore."

Barazimi horizontal ka të bëjë me fondet e shpërndara për njësitë e qeverisjes vendore, bazuar në kapacitetet fiskale dhe nevojat e shpenzimeve. Barazimi horizontal priret të trajtojë të gjitha njësitë e qeverisjes vendore në mënyrë të barabartë. Një nga mënyrat që përdoren për të matur barazinë horizontale është llogaritja shpërndarjes së transfertave për frymë si në tabelën 4 "Shpërndarja e madhësisë së transfertave të pakushtëzuara për frymë, 2005-2010". Kjo tabelë tregon se shpërndarja në raport për frymë është përmirësuar për sa i përket kufijve më të ulët. Në vitin 2005 ka dy njësi të qeverisjes vendore me transferta për frymë më të ulët se 1.000 lekë, ndërsa 2006-2010 nuk ka asnjë NJQV në këtë nivel. Gjithashtu, numri i NJQV-ve, të cilat kan transferta për frymë midis 1000 - 1500 lekëve është ulur nga 9 në vitin 2005 në 1 në 2010.

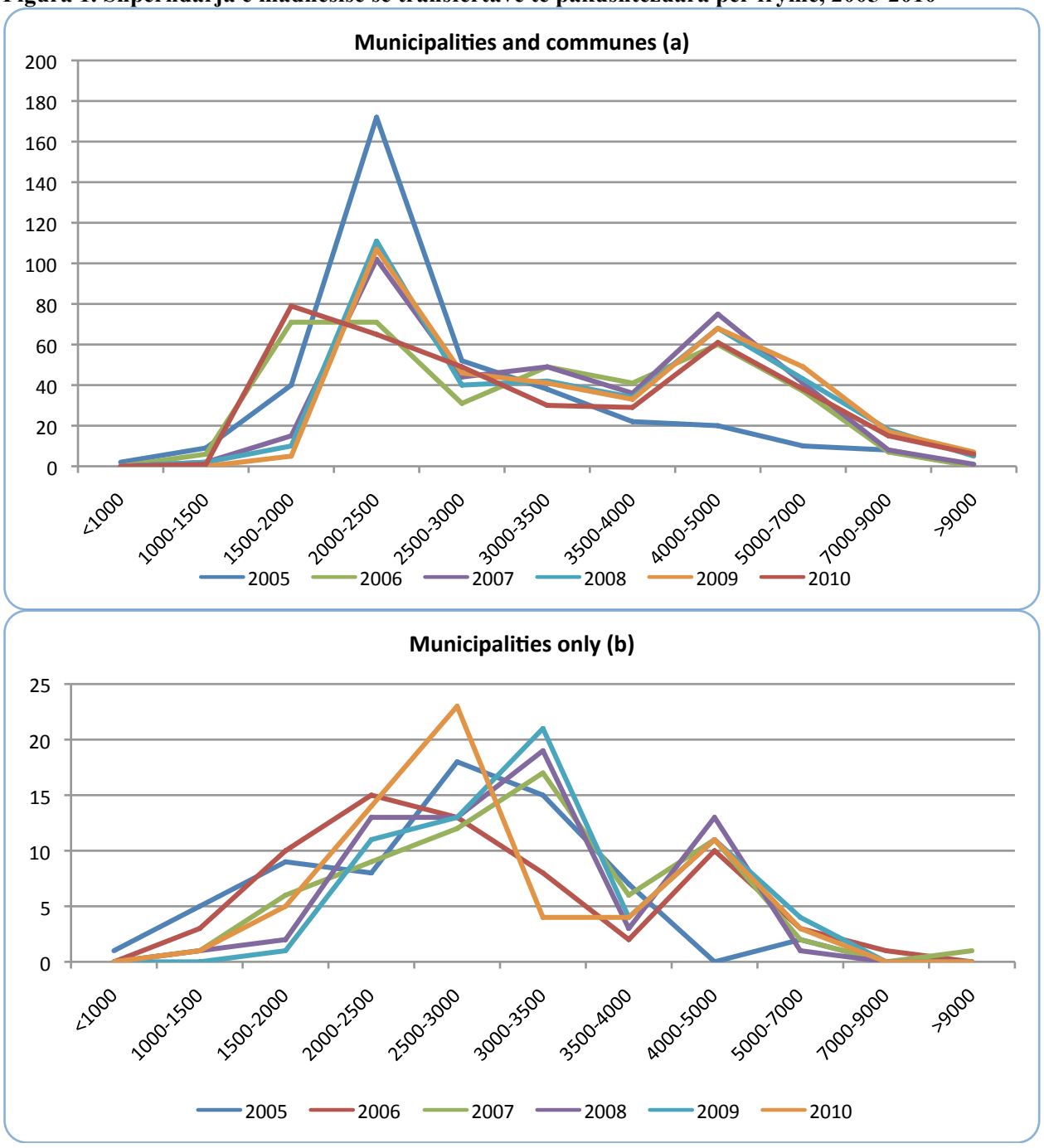
Numri i NJQV-ve në kufijtë e sipërm është rritur dhe shpërndarja është shumë e parregullt, sidomos pas vitit 2005. Gjatë tri viteve të fundit nuk ka asnjë komunë që ka një transfertë për frymë mbi 7.000 lekë, ndërsa kishte 23 komuna në vitin 2008, 24 në vitin 2009 dhe 21 në 2010. Tabela 4 është paraqitur edhe grafikisht në figurën 1 (a, b, c). Siç mund të shihet nga shifrat, shpërndarja është e parregullt si për bashkitë, ashtu edhe për komunat. Transfertat për frymë janë të përqendruara tek 2.500 - 3.500 lekë dhe 4.000 - 5.000 lekë në bashki dhe në 2.000 - 2.500 lekë dhe 4.000 - 5.000 lekë për komuna. Si rezultat, shpërndarja është duke u rritur në tri vitet e fundit duke i çuar komunat në kufijtë e skajshëm të sipërm.

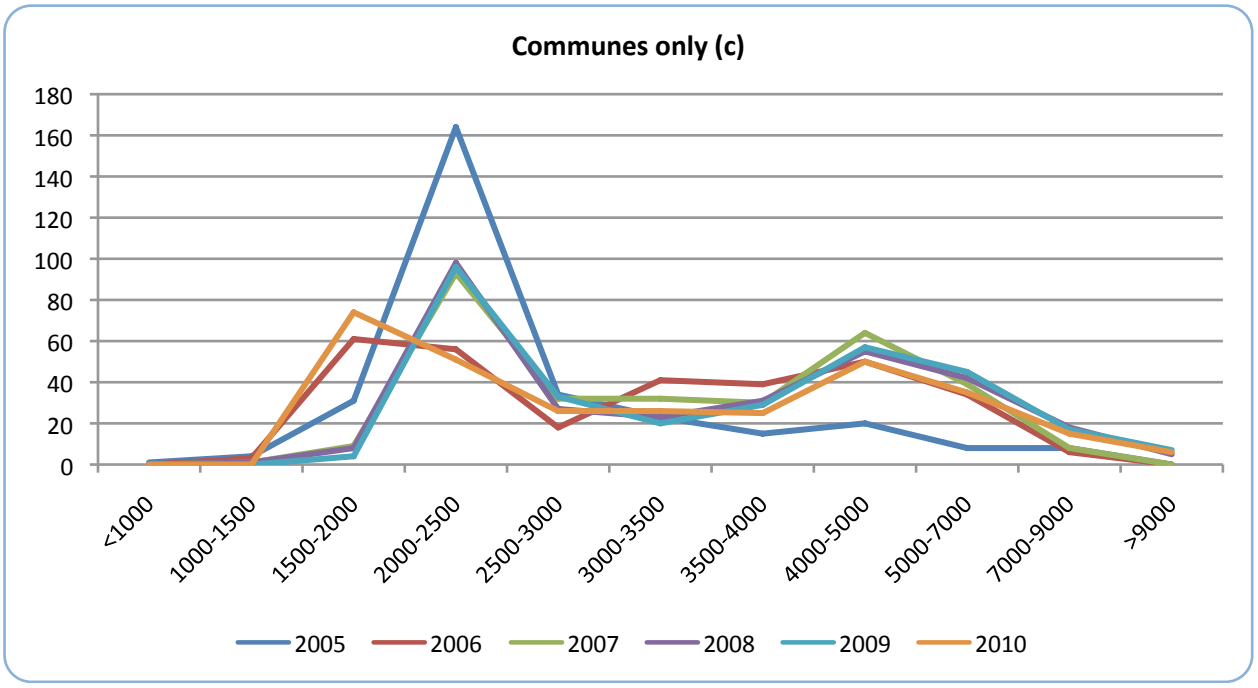
Tabela 4. Shpërndarja e madhësisë së transfertave të pakushtëzuara për frymë, 2005-2010

	Numri i njësive të qeverisjes vendore në secilin grup të madhësisë										
	Lekë për transfertat e pakushtëzuara për frymë										
	<1000	1000-1500	1500-2000	2000-2500	2500-3000	3000-3500	3500-4000	4000-5000	5000-7000	7000-9000	>9000
Të gjitha NJQV											
2005	2	9	40	172	52	38	22	20	10	8	0
2006	0	6	71	71	31	49	41	60	37	7	0
2007	0	2	15	102	44	49	36	75	41	8	1
2008	0	2	10	111	40	42	34	68	43	18	5
2009	0	0	5	107	46	41	33	68	49	17	7
2010	0	1	79	65	49	30	29	61	38	15	6
Bashkitë											
2005	1	5	9	8	18	15	7	0	2	0	0
2006	0	3	10	15	13	8	2	10	3	1	0
2007	0	1	6	9	12	17	6	11	2	0	1
2008	0	1	2	13	13	19	3	13	1	0	0
2009	0	0	1	11	13	21	4	11	4	0	0
2010	0	1	5	14	23	4	4	11	3	0	0
Komunat											
2005	1	4	31	164	34	23	15	20	8	8	0
2006	0	3	61	56	18	41	39	50	34	6	0
2007	0	1	9	93	32	32	30	64	39	8	0
2008	0	1	8	98	27	23	31	55	42	18	5
2009	0	0	4	96	33	20	29	57	45	17	7
2010	0	0	74	51	26	26	25	50	35	15	6

Shënim: Këto llogaritje janë bërë nga Co-PLAN. Ndarja e nivelit të transfertave për frymë ndjek ndarjen e bërë për matjen e barazimit horizontal në kuadër të Projektit të Ndihmës dhe Decentralizimit të Qeverisjes Vendore në Shqipëri.

Figura 1. Shpërndarja e madhësisë së transfertave të pakushtëzuara për frymë, 2005-2010





Shpërndarja e transfertave për frymë tregohet edhe në Tabelën 5 përmes disa statistikave përshkruese për periudhën 2005 - 2010. Mesatarja e transfertave për banor është rritur deri në 2009 dhe është zvogëluar në 2010 krahasuar me 2009, për shkak të rënies së fondit të përgjithshëm të transfertave. Në 2010, edhe koeficienti i variacionit u rrit, cka do të thotë se transfertat për frymë janë më pak të grupuara rreth mesatares dhe shpërndarja është e lartë. Siç paraqitet në tabelën 5, komunat kanë transferta më të larta për frymë sesa bashkitë gjatë periudhës 2008-2010.

Tabela 5. Statistika përshkruese për transfertat e pakushtëzuara, 2005 – 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			Të gjitha NJQV			
Mesatare e ulët (Mean)	2,759	3,304	3,550	3,703	3,829	3,523
Mesatare (Median)	2,404	3,092	3,319	3,216	3,352	2,932
Devijim standard	1,131	1,431	1,432	1,682	1,763	1,832
Koeficienti i variacionit	41%	43%	40%	45%	46%	52%
Minimumi	624	1,057	1,277	1,346	1,595	1,428
Maksimumi	8,669	8,222	9,301	10,296	10,811	11,413
			Bashkitë			
Mesatare e ulët (Mean)	2,684	2,964	3,279	3,176	3,377	3,088
Mesatare (Median)	2,754	2,685	3,136	3,096	3,199	2,785
Devijim standard	910	1,262	1,196	869	973	1,065
Koeficienti i variacionit	34%	43%	36%	27%	29%	34%
Minimumi	624	1,057	1,433	1,466	1,595	1,428
Maksimumi	5,795	8,156	9,301	5,143	6,114	6,742
			Komunat			
Mesatare e ulët (Mean)	2,774	3,375	3,607	3,814	3,925	3,615

Mesatare (Median)	2,392	3,238	3,384	3,453	3,512	3,053
Devijim standard	1,173	1,456	1,472	1,789	1,876	1,945
Koeficienti i variacionit	42%	43%	41%	47%	48%	54%
Minimumi	723	1,065	1,277	1,346	1,822	1,522
Maksimumi	8,669	8,222	8,636	10,296	10,811	11,413

Koeficienti i variacionit, që është më i lartë në komuna sesa në bashki, veçanërisht në tri vitet e fundit, vërtetëson rezultatin e dhënë më lart se shpërndarja në komuna është më e lartë sesa tek bashkitë.

8.1.4 Transfertat e pakushtëzuara në lidhje me politikën

Në kuadrin teorik është përmendur se një nga arsyet për shpërndarjen e transfertave ndërqeveritare është arsyetimi politik dhe institucional. Çështjet fiskale ndërqeveritare nuk mund të diskutohen pa kuptuar politikën, sidomos në rastin e vendeve në tranzicion. Ka pasur edhe në Shqipëri disa debate në arenën politike dhe profesionale në lidhje me shpërndarjen e transfertave dhe lidhjen e tyre me politikën. Sipas raportit të Kontrollit të Lartë të Shtetit mbi zbatimin e Buxhetit të Shtetit për vitin 2007, rezulton se janë vënë re disa pasaktësi në bazën e të dhënave të përdorura për llogaritjen e pjesës B të transfertës së pakushtëzuar për vitin 2006 dhe 2007. Kjo ngre dyshime për mënyrën se si janë shpërndarë transfertat dhe për manipulim të mundshëm të formulës. Një nga pyetjet që mund të mendohet se ndodh kështu, është fakti nëse formula është e manipuluar politikisht. Për shkak se është një shpërndarje e bazuar në formulë, një gjë e tillë duket e pamundur, por t'i dhënë përgjigjen e saktë kësaj pyetjeje nevojitet një analizë më e thellë përfshirë këtu edhe analizat statistikore.

Përderisa popullsia llogaritet për 70% të formulës, pritej që raporti midis ndryshimit në popullsi dhe ndryshimit të transfertave ndërmjet dy viteve me radhë të ishte i fortë ose mesatarisht i fortë. Korrelacioni për vitet 2006/2005 tregoi një lidhje të fortë pozitive (r = 0,832 n = 373, p = 0.01), për 2008/2007 tregoi përsëri një marrëdhënie të fortë pozitive (r = 0,933, n = 373, p = 0.01), ndërsa 2010/2009 tregoi për një marrëdhënie të dobët pozitive (r = 0,223 n = 373, p = 0.01). Kjo do të thotë se me rritjen e popullsisë rritet edhe transferta dhe me rënien e popullsisë bie edhe transferta, por në vitin 2010 kjo marrëdhënie është e dobët. Prandaj, ngrihet një pyetje: Pse ka një raport të dobët pozitiv midis ndryshimit të popullsisë dhe ndryshimit të transfertave të pakushtëzuara? A manipulohet formula? Me qëllim që t'i jepet përgjigje këtyre pyetjeve, u llogaritën të gjitha tabelat si dhe koeficienti Phi. Variabëlat e përdorur janë përkatësia politike dhe ndryshimet në transfertat ndërmjet dy viteve rresht. Rrjeti i partive politike konsiderohen si i fortë, kur qeveria qendrore dhe vendore i përkasin të njëjtit koalicion të partive politike. Përdoret ndryshimi në transfertat në përqindje kur vlera absolute varet nga madhësia e fondit total të transfertave.

Për sa i përket përkatësisë politike janë krijuar dy grupe: (1) NJQV, ku drejtuesit vendorë i përkasin të njëjtit koalicion politik me partinë e koalicionit qeveritar (përcaktuar si drejtues), dhe (2) NJQV, drejtuesit vendorë i përkasin krahut të opozitës së koalicionit qeverisës (të përcaktuar si jo-qeverisëse). Pjesa tjetër e njësive të qeverisjes vendore, të cilat konsiderohen si asnjanëse, janë përjashtuar, edhe pse mund të jenë të mundshëm ndonjë rrjet të rastit. Si rezultat, popullsia është e përbërë nga një mostër prej 335 njësish nga viti 2005 në 2007 dhe prej 342 njësish nga viti 2007 në 2009 (nga 373 njësi në total). Kjo ka ndodhur për shkak të zgjedhjeve lokale në vitin 2007 që ndryshoi përkatësitë politike.

Variabli i dytë ndahet në dy grupe: (1) NJQV-të cilat kanë një ndryshim më të lartë në transfertat se ndryshimi i fondit total midis dy viteve rresht, dhe (2) NJQV-të cilat kanë një ndryshim më të ulët në transfertat se ndryshimi i fondit total.

Rezultatet në testet e krahasimit dhe ato statistikore jepen në tabelat 6 dhe 7.

Tabela 6. Krahasimi i të dhënave për përkatësinë politike dhe transfertat e pakushtëzuara

	2006			2007			2008			2009		
	Qeverisës e qeverisës e		Gjithsej	Qeverisës e qeverisës e		Gjithsej	Qeverisës e qeverisës e		Gjithsej	Qeverisës e qeverisës e		Gjithsej
Nën raportin e fondit total	60	108	168	106	127	233	195	98	293	174	75	249
Mbi raportin e fondit total	80	87	167	34	68	102	29	20	49	50	43	93
Gjithsej	140	195	335	140	195	335	224	118	342	224	118	342

Tabela 7. Rezultatet e koeficientit Phi transfertat e pakushtëzuara

	2006	2007	2008	2009
Koeficienti Phi	0.124	-0.113	Not significant	-0.151
Sig. i përafërt	0.024	0.038		0.005
N (të gjitha)	335	335	342	342

Siç shihet në tabelën 7, testet statistikore tregojnë një lidhje të dobët midis variablave, që nënkupton lidhjen ndërmjet përkatësisë politike dhe transfertës së pakushtëzuar. Për më tepër, rezultatet e vitit 2008 nuk janë në kufi të një marrëdhënieje të rëndësishme.

Nga pyetësorët, 35% e krerëve vendorë mendojnë se transferta shpërndahet në mënyrë të drejtë mes NjQV-ve dhe 21,7% mendojnë se transferta shpërndahet në bazë të preferencave politike. Të dhënat tregojnë se 58,9% e të anketuarve nuk kanë takuar asnjë person (zëvendës ministër apo zyrtarë të tjerë) për qëllime të përfitimit të transfertave më të mëdha dhe 26% janë takuar midis 2-5 herë. 76% e atyre që kanë pasur të paktën një takim me zyrtarët deklarojnë se mes tyre ekziston një lidhje politike. Kur drejtuesit vendorë u pyetën rreth perceptimit që kanë për mekanizmin e përdorur nga të tjerët për të rritur shumën e transfertat, 61% e të intervistuarve deklaruan se nuk kanë dëgjuar për drejtues të tjerë vendorë që të kenë përdorur takimin me ndonjë zëvendësministër apo zyrtarë të tjerë si mekanizëm për të përfituar transferta më të mëdha.

Në bazë të pyetësorit, 50.7% e drejtuesve vendorë janë të mendimit se transfertat e pakushtëzuara janë pak të varura nga politika dhe 31.5% e tyre mendojnë se ato nuk varen aspak nga politika.

Sipas mendimit tuaj, si e konsideroni lidhjen e transfertave të pakushtëzuara me politikën?				
	Pozita	Opozita	Asnjanëse	Gjithsej
I pavarur	41.3%	13.6%	20%	31.5%
Pak i varur	56.5%	31.8%	80%	50.7%
I varur	2.2%	36.4%	0%	12.3%

Shumë i varur	0%	18.2%	0%	5.5%
Gjithsej	100%	100%	100%	100%

Është shumë interesant fakti se 97,8% e drejtuesve vendorë që i përkasin koalicionit të PD-së mendojnë se transfertat nuk janë të varura ose më pak të varura nga lidhjet politike, ndërsa 54,6% e atyre që i përkasin koalicionit të PS-së mendojnë transfertat janë të varura ose shumë të varura nga lidhjet politike. Siç mund të vërehet, drejtuesit vendorë janë përgjigjur politikisht, dhe për këtë arsye, nuk mund të arrihet në një përfundim në lidhje me perceptimin e krerëve vendorë për këtë çështje. Megjithatë, testet statistikore tregojnë një lidhje të dobët.

8.2 Grantet konkurruese

Grantet konkurruese filluan për herë të parë në vitin 2006. Siç përcaktohet në ligjin 9464/2005 "Për Buxhetin e Shtetit për vitin 2006", Shtojca 4, grantet konkurruese janë fondet e buxhetit të shtetit të caktuara për ministritë e linjës për të financuar projektet kapitale, të cilat janë funksione ekskluzive të pushtetit vendor. Në vitin 2010, grantet konkurruese u riorganizuan në formën e fondit për zhvillimin rajonal, i cili ka kritere të ngjashme. Analiza e mëposhtme konsiston vetëm në grantet konkurruese (2006-2009), sepse fondet e zhvillimit rajonal janë në proces dhe të dhënat përkatëse nuk janë vënë në dispozicion.

Grantet konkurruese u prezantuan për të mbështetur qeverinë vendore për financimin e investimeve kapitale në disa sektorë. Para prezantimit të tyre, Banka Botërore (2004 a) rekomandoi miratimin e rregullave të qarta, konkurrencën dhe kriteret për zgjedhjen e projektit për ndarjen e granteve kapitale të kushtëzuara. Përderisa objektivat e vërtetë nuk janë bërë publikë, më poshtë jepet një vlerësim për kriteret për shpërndarjen e tyre, efikasitetin e përdorimit të fondeve dhe pabarazive, si objektivat më të rëndësishëm të granteve konkurruese. Njësoj si transfertat e pakushtëzuara, këto grante janë vlerësuar për lidhjen e tyre me politikën.

8.2.1 Kriteret dhe procesi për grantet konkurruese

Ministritë e linjës akordojnë grante konkurruese për njësitë e qeverisjes vendore në bazë të një procesi konkurrues, në përputhje me kriteret e përcaktuara në ligj. Këto kritere janë: (1) Shkalla e ndikimit në zhvillimin shoqëror dhe ekonomik dhe shkalla e përputhshmërisë me përparësitë vendor dhe / ose rajonale si dhe ato kombëtare. (2) Shkalla e ndikimit në uljen e varfërisë dhe në rritjen e aksesit ndaj shërbimeve bazë. (3) Numri i përfituesve direkt dhe indirekt, (4) Shkalla në të cilën projekti është i bashkë financuar nga fonde të huaja. (5) Përparësi i është dhënë projekteve në vazhdim, për të cilat ka detyrim kontrate. (6) Cilësia teknike e projekteve.

Nga pyetësori, 61.6% e të intervistuarve deklarojnë se ata e dinë se cilat janë kriteret. Niveli i gjykimit nëse këto kritere janë të matshme është si më poshtë:

Projektet në vazhdim, për të cilat ka detyrime kontrate	72.1%
Numri i përfituesve të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë	64.6 %
Shkalla i ndikimit në zhvillimin ekonomik dhe shoqëror dhe shkalla e përputhshmërisë me përparësitë vendore dhe/ose rajonale, si dhe ato kombëtare	58.5%
Cilësia teknike e projekteve	58.2%
Shkalla e ndikimit në uljen e varfërisë dhe në rritjen e aksesit tek shërbimet bazë	46.2 %
Shkalla në të cilin projekti financohet me fonde të huaja	35.9 %

Në përgjithësi vihet re një nivel mesatar i matjes së kritereve me "projekte në vazhdim, për të cilat ka detyrim të kontratës", duke u bërë kriteri më i matshëm (72,1%) dhe "Shkalla në të cilën projekti është i bashkë financuar nga fondi i huaj" si më pak i matshmi (35.9%). Kriteri që konsiderohet si më i rëndësishëm për një projekt për t'u financuar është "cilësia teknike e projekteve" (68% e të anketuarve). Nga tabela e mësipërme, duket se vetëm 58,2% e të anketuarve e kanë konsideruar këtë kriter si të matshëm.

Ky proces fillon me aplikimet e projekteve të NjQV-ve në ministritë përkatëse. Këto projekte vlerësohen nga sekretariati teknik i çdo ministrie. Fondi Shqiptar i Zhvillimit (FSHZH) është sekretariati teknik i Ministrisë së Brendshme në rastin e infrastrukturës rrugore vendore. FSHZH përdor një metodologji të bazuar në sistem pikësh duke marrë parasysh edhe kriteret ligjore. Kjo metodologji mbështetet në përvojën e FSHZH-së për përzgjedhjen e projekteve të financuara nga Banka Botërore. Ministritë e tjera kanë caktuar stafin e tyre për të bërë vlerësimin paraprak të projekteve dhe kanë hartuar metodologjitë e tyre. Pas vlerësimit, FSHZH-ja dhe ministritë e tjera dërgojnë listën tek komisioni për ndarjen e granteve. Lëvrimi i fondeve bëhet nga Ministria e Financave në bazë të vendimit të komisionit përkatës, në të cilin përcaktohet: emri i projektit, vlera e plotë e projektit dhe fondet e miratuara për vitin.

Pjesa më e madhe e drejtuesve vendorë nuk e dinë përbërjen e komisionit për ndarjen e granteve si në tabelën e mëposhtme. Edhe pse përqindja është e ulët, komisioni i rrugëve vendore është më i njohur se komisionet e tjera.

	Po	Jo
Projekte rruge	28.6%	71.4%
Ujësjellës-kanalizim	14.3%	85.7%
Arsim	12.9%	87.1%
Shëndetësi	8.8%	91.2%
Kulturë	7.1%	92.9%
Bujqësi	4.4%	95.6%

Duke pasur parasysh se numri i atyre që e dinë se si është i përbërë komisioni për ndarjen e granteve është i ulët, numri i atyre që mendon se ky komision përfaqëson interesat e qeverisë vendore është po ashtu i ulët (22%). Është shumë interesant fakti se 100% e NJQV-ve të opozitës mendojnë se ky komision nuk ka përfaqësuar interesat e qeverisjes vendore dhe vetëm 32% NJQV-ve mendojnë ndryshe.

A mendoni se përbërja e komisionit përfaqëson interesat tuaja?				
	Pozita	Opozita	Asnjanëse	Gjithsej
Po	32%	0%	50%	22%
Jo	68%	100%	50%	78%
Gjtihsej	100%	100%	100%	100%

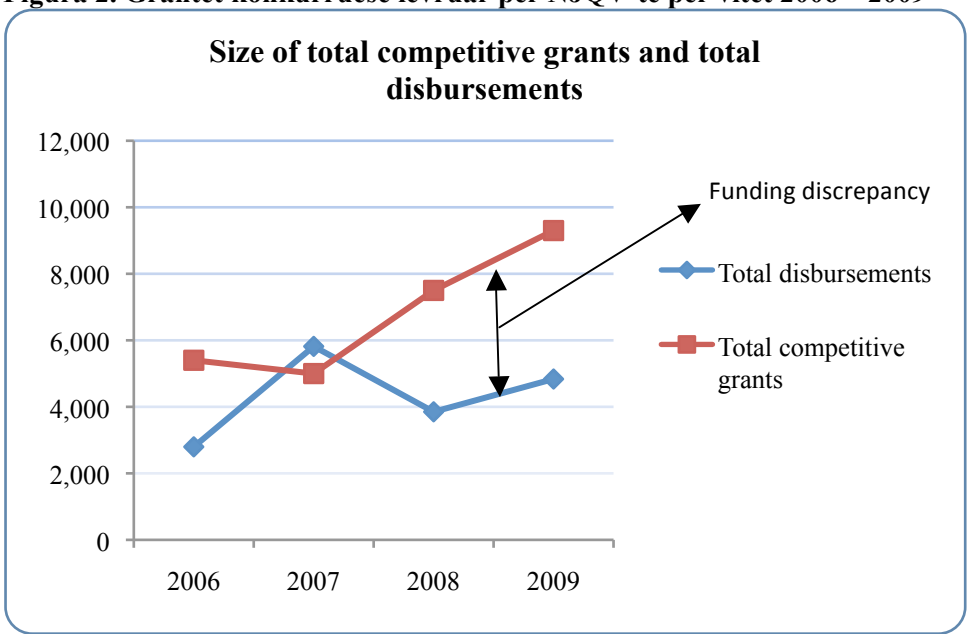
Komisioni është i përbërë nga anëtarë të niveleve të larta politike dhe duket se NJQV-të nuk janë të kënaqura me të. NjQV-të përfaqësohen në komisionin për ndarjen e granteve nga përfaqësues të shoqatave të qeverisjes vendore. Përderisa 100% e NJQV-ve të opozitës mendojnë se komisioni nuk përfaqëson interesat e qeverisjes vendore, kjo mund të ketë çuar të ndarjen e shoqatës së bashkive në dy shoqata (socialiste në njërën anë [opozita], dhe demokratët + të tjerët, në anën tjetër) .

Kriteret e granteve konkurruese janë shumë të përgjithshme dhe nuk bazohen në një sistem pikësh. 66% e të anketuarve janë të mendimit se kriteret duhet të ndryshohen. Shumica e tyre propozojnë që grantet konkurruese të shpërndahen si pjesë e transfertës së pakushtëzuar në ligjin organik të buxhetit dhe të marrë parasysh numrin e popullsisë së çdo NJQV-je.

8.2.2 Efikasiteti i granteve konkurruese

Transfertat ndërqeveritare janë projektuar për të mbështetur kryesisht shpenzimet operative. Investimet kapitale janë shpesh një hap i mëtejshëm. Pjesa më e madhe e transfertave ndërqeveritare, veçanërisht ato të investimeve kapitale, nuk hartohen mirë apo operohen pa efikasitet. Normalisht, përderisa grantet konkurruese janë pjesë e transfertave ndërqeveritare, një nga kriteret e përgjithshme për shpërndarjen e tyre duhet të jetë efikasiteti i fondeve. Investimet kapitale vendore për nga natyra janë të ndryshme nga shpenzimet operative dhe mund të zgjasin më shumë se një vit. Çelja e fondeve bëhet sipas ecurisë së investimeve dhe buxhetit të ministrive të caktuar për atë vit, pra, financimi i investimeve kapitale bëhet nga buxheti i viteve të ndryshme. Kontrolli i Lartë i Shtetit vë në dukje në raportin e tij për Zbatimin e Buxhetit të Shtetit për vitin 2009, që për shumë vite me radhë, shumë projekte të investimeve kapitale janë financuar pjesërisht, ndërsa ka pasur mundësi të realizohej brenda vitit buxhetor. Kjo është bërë e qartë edhe nga Figura 2, e cila tregon grantet konkurruese dhe lëvrimet totale për njësitë e qeverisjes vendore për vitet 2006 - 2009 për të gjitha ministritë e linjës, si edhe mospërputhjet e financimit ndërmjet tyre.

Figura 2. Grantet konkurruese lëvruar për NJQV-të për vitet 2006 – 2009

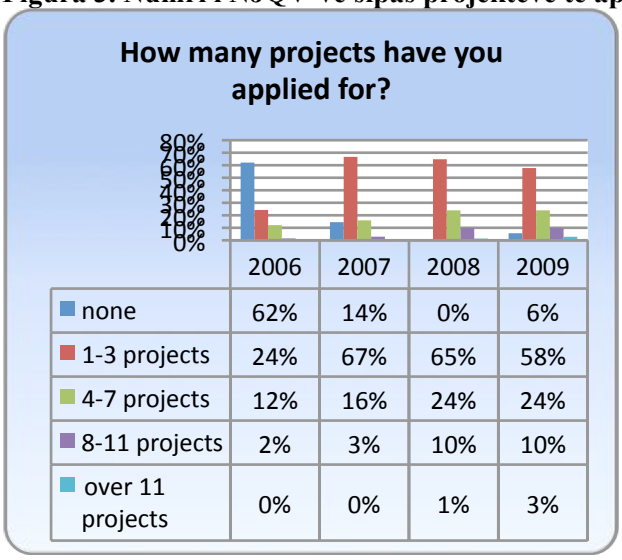


Siç mund të shihet nga shifra, lëvrimi është rreth gjysmë here më pak se shuma totale e granteve në 2008 dhe 2009. Kështu, ndërsa financimi është i copëzuar gjatë viteve, kjo çon në projekte të papërfunduara, të cilat mund të shkatërrohen nëse fondet nuk çelen në përputhje me ecurinë e investimeve. Ka edhe disa raste kur investimi është përfunduar, por i pafinancuar plotësisht. Nga pyetësorët rezulton se 29% e NJQV-ve ka mbaruar 1-3 projekte, por ende nuk janë financuar plotësisht. Në lidhje me këtë, fondet konkurruese nuk manaxhohen me efikasitet.

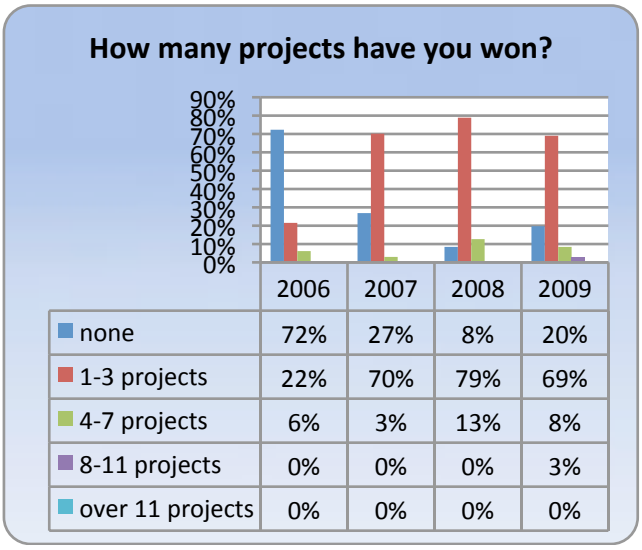
8.2.3 Grantet konkurruese dhe pabarazitë mes njësive të qeverisjes vendore

Grantet konkurruese shpërndahen sipas rastit dhe jo për të gjitha njësitë e qeverisjes vendore. Buxheti i përgjithshëm për rrugët vendore bëhet publike në ligjin organik të buxhetit, si pjesë e fondit të përgjithshëm total. Fondet e tjera konkurruese caktohen në buxhetin e ministrive përkatëse. NJQV-të mund të thithin këto fonde në baza konkurruese pas paraqitjes së projekteve në ministritë përkatëse të linjës. Projektet e paraqitura duhet të jenë në përputhje me kriteret dhe standardet e përcaktuara në ligj. NjQV-të më të mëdha dhe financiarisht më të qëndrueshme kanë shanse më të larta për të thithur grante konkurruese në krahasim me njësitë e varfra. Numri i NjQV-ve që aplikojnë për projekte është rritur, por vetëm një numër i kufizuar projektesh fitojnë. Figura 3 tregon se në vitin 2006, 62% e NJQV-ve nuk kanë aplikuar për projekte, ndërkohë që ky numër është zvogëluar në 14% në vitin 2007, 0% në vitin 2008 dhe 6% në 2009. Në vitin 2006 dhe 2007 pjesa më e madhe e NjQV-ve kanë aplikuar për 1-3 projekte me 24% dhe 67% respektivisht, kurse në vitin 2008 dhe 2009 numri i NJQV-ve që kanë aplikuar për 4-7 dhe 8-11 projekte është rritur.

Figura 3. Numri i NJQV-ve sipas projekteve të aplikuara dhe të fituara



	2006	2007	2008	2009
none	62%	14%	0%	6%
1-3 projects	24%	67%	65%	58%
4-7 projects	12%	16%	24%	24%
8-11 projects	2%	3%	10%	10%
over 11 projects	0%	0%	1%	3%



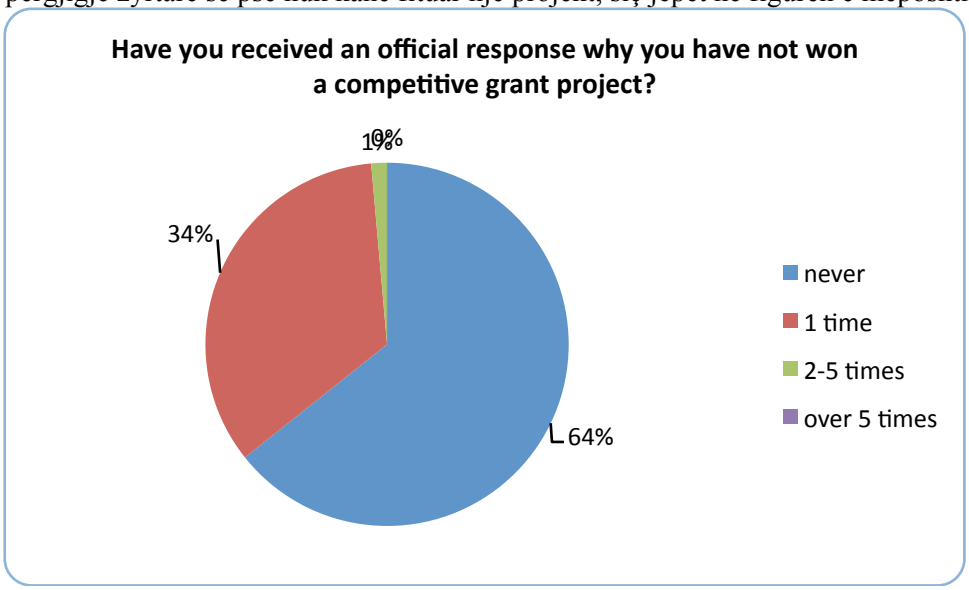
	2006	2007	2008	2009
none	72%	27%	8%	20%
1-3 projects	22%	70%	79%	69%
4-7 projects	6%	3%	13%	8%
8-11 projects	0%	0%	0%	3%
over 11 projects	0%	0%	0%	0%

Pjesa më e madhe e NJQV-ve kanë fituar 1-3 projekte gjatë viteve2006-2009. Numri i NJQV-ve që kanë fituar 4-7 projekte është rritur në vitin 2008 dhe 2009, dhe në 2009, 3% e NJQV-ve kanë fituar 8-11 projekte.

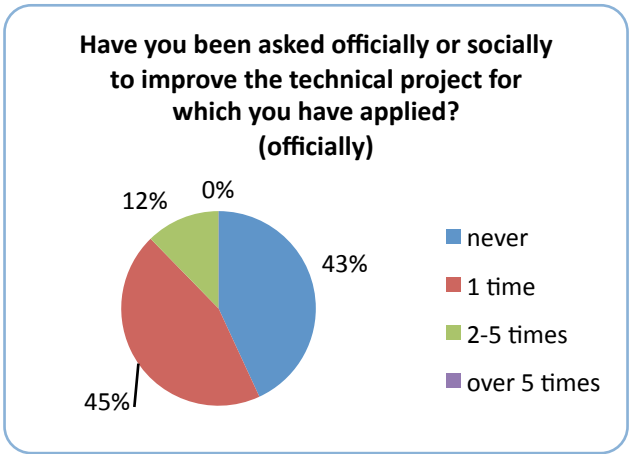
Ajo që mund të vihet re nga këto rezultate është se grantet konkurruese janë rritur si në terma nominalë, ashtu edhe absolutë çdo vit që nga viti 2006, me përjashtim të 2007, dhe që gjatë gjithë periudhës (2006 - 2009) ato janë dyfishuar. Pavarësisht nga kjo rritje, ato përbëjnë vetëm 2,3% të buxhetit të shtetit në vitin 2006 dhe 2.8% e buxhetit të shtetit në 2009.

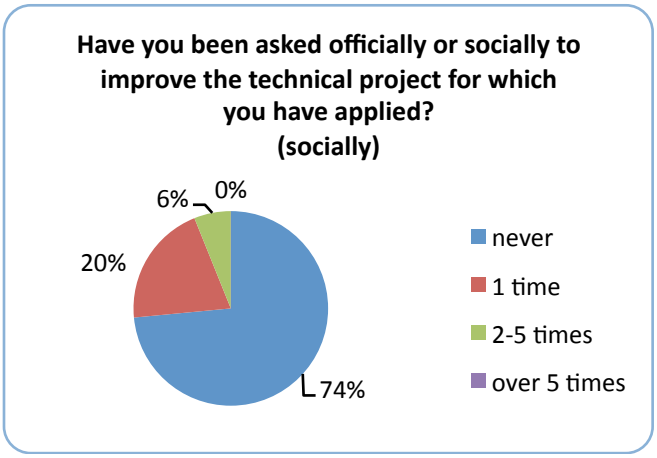
Kjo prirje është pasuar nga një rritje mbresëlënëse e numrit të qeverive vendore që, garojnë për këto grante me më shumë se një projekt. Në të njëjtën kohë numri i projekteve të suksesshme për grantet konkurruese është rritur ndjeshëm. Ndërsa në vitin 2006, 72% e NJQV-ve nuk kishin projekt të suksesshëm, në vitin 2009 kjo përqindje u zvogëlua në 20%. Nga ana tjetër, 69% e NJQV-ve kanë pasur 1-3 projekte të suksesshme në skemën e granteve konkurruese në vitin 2009, krahasuar me vetëm 22% në vitin 2006.

Bazuar në gjetjet e anketës së bërë me kryetarët e drejtuesit e pushtetit vendor, pothuajse të gjitha njësitë e qeverisjes vendore nuk i dinë arsyet pse ata janë skualifikuar. 64.3% e të anketuarve tregojnë se ata kurrë nuk kanë marrë një përgjigje zyrtare se pse nuk kanë fituar një projekt, siç jepet në figurën e mëposhtme.



Nga intervistat me anëtarë të sekretariatit teknik të granteve konkurruese në ministritë e linjës del në pah se projekte që nuk janë hartuar mirë dhe teknikisht janë skualifikuar që në fazën e parë dhe nuk janë dërguar në komisionin e granteve për miratim. 43% e NJQV-ve nuk kanë marrë një letër zyrtare, në mënyrë që të përmirësojnë projektet teknike në rastin kur këto projekte nuk janë në formën e kërkuar dhe 45% e tyre janë pyetur një herë, ndërsa një përqindje e vogël (12%) është pyetur 2-5 herë. Format shoqërore informative nuk të luajë ndonjë rol kritik në këtë çështje. 74% të NJQV-ve nuk u kërkohet në mënyrë shoqërore të bëjnë përmirësime në projektet teknike, ndërsa vetëm 20% të tyre u kërkohet një herë dhe 6% u kërkohet 2-3 herë.





Përderisa grantet konkurruese shpërndahen sipas rastit, pritet që ato të jepen në mënyrë të pabarabartë midis njësive të pushtetit vendor. Tabela 8 "Shpërndarja sipas madhësisë e granteve konkurruese për frymë, 2006-2009", vërtetëson atë që u tha më sipër. Shpërndarja sipas raportit për frymë shtrembërohet edhe më shumë në krahasim me shpërndarjen e transfertës së pakushtëzuar. Shumica e NJQV-ve kanë të ardhura për frymë më të

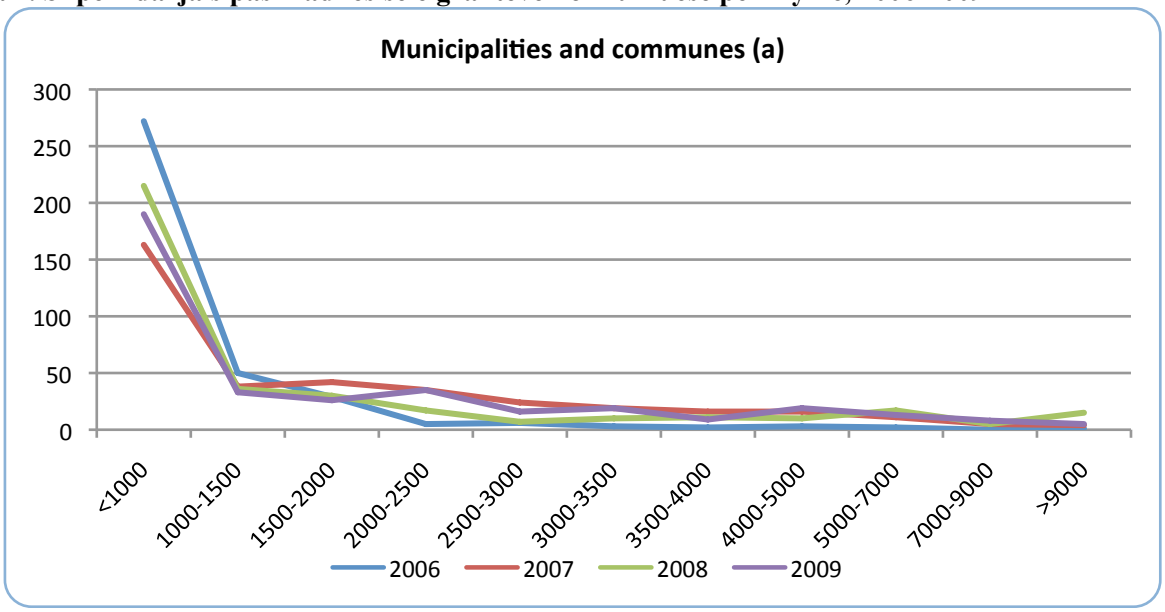
ulët se 1.000 lekë. Në vitin 2006, 272 njësi kishin të ardhura për frymë më pak se 1.000 lekë. Në fakt 202 njësi e kanë këtë shifër zero (Shih Figurën 4). Nga pyetësorët tregohet se shumë NJQV nuk kanë aplikuar fare (62% e NJQV-ve të intervistuara). 78,4% e komunave nuk kanë aplikuar fare në vitin 2006 dhe 86,7% të bashkive kanë aplikuar 1-7 projekte. Në vitin 2007 duket një përmirësim, sidomos në komuna. Në këtë vit është rritur edhe numri i komunave që kanë dërguar projekte (76,5% të komunave kanë aplikuar për 1-3 projekte). Në të njëjtën kohë 50% e bashkive kanë aplikuar për 4-7 projekte. Në vitin 2008 dhe 2009 është vënë re që si komunat, ashtu edhe bashkitë priren të aplikojnë për një numër më të madh projektesh.

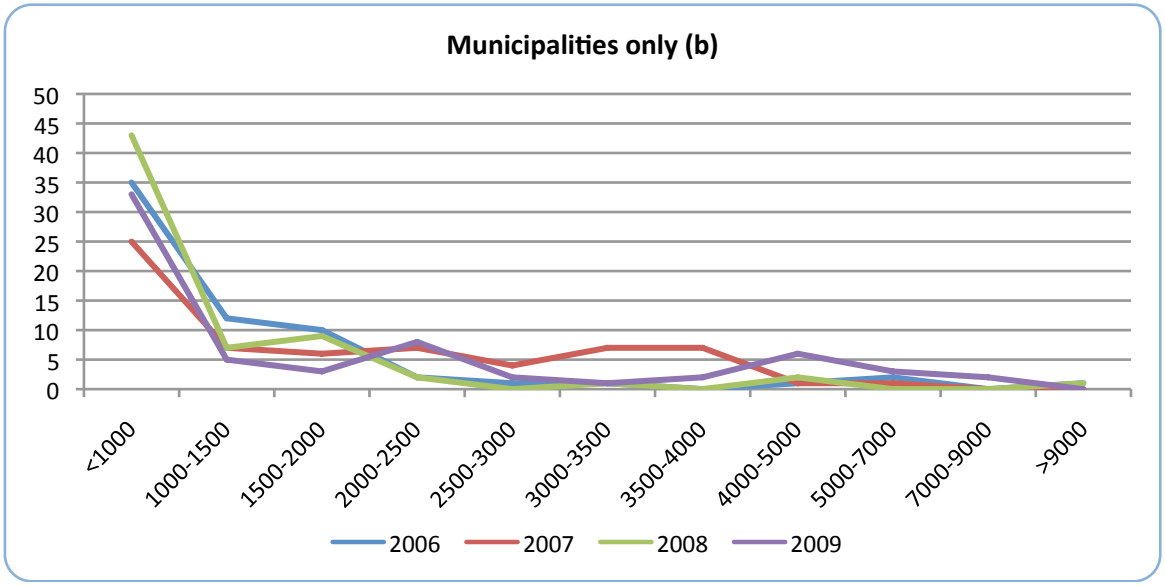
Tabela 8. Shpërndarja e granteve konkurruese për frymë, 2006-2009

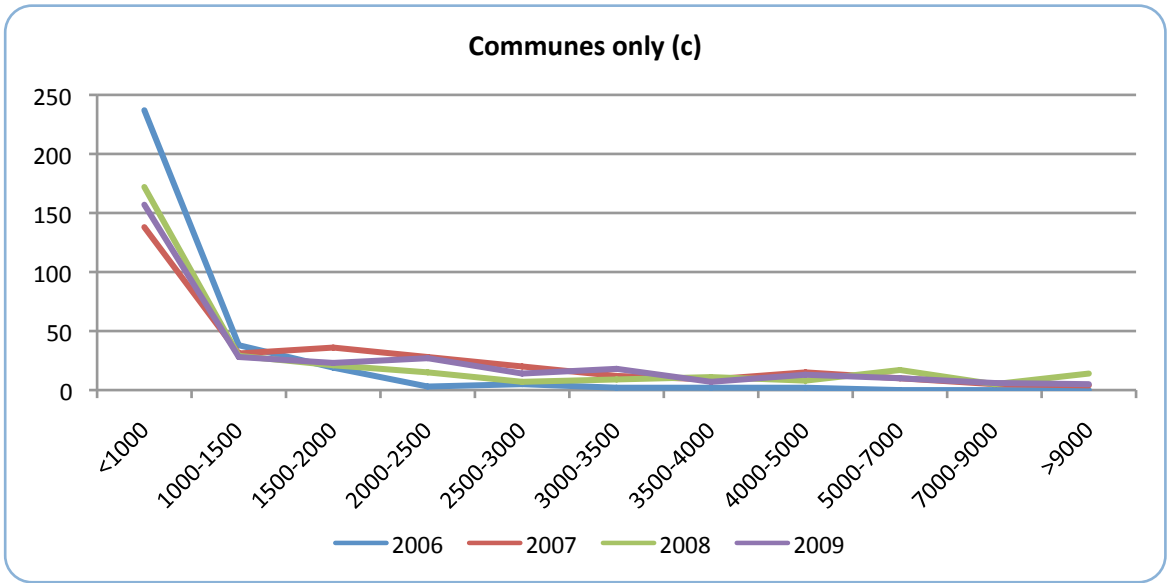
	Numri i njësive të qeverisjes vendore në secilin grup të madhësisë										
	Grantet konkurruese për frymë										
Tërë NJQV	<1000	1000-1500	1500-2000	2000-2500	2500-3000	3000-3500	3500-4000	4000-5000	5000-7000	7000-9000	>9000
2006	272	50	29	5	6	3	2	3	2	0	1
2007	163	38	42	35	24	19	16	16	11	5	4
2008	215	36	30	17	7	10	11	10	17	5	15
2009	190	33	26	35	16	19	9	19	13	8	5
Bashkitë											
2006	35	12	10	2	1	1	0	1	2	0	1
2007	25	7	6	7	4	7	7	1	1	0	0
2008	43	7	9	2	0	1	0	2	0	0	1
2009	33	5	3	8	2	1	2	6	3	2	0
Komunat											
2006	237	38	19	3	5	2	2	2	0	0	0
2007	138	31	36	28	20	12	9	15	10	5	4
2008	172	29	21	15	7	9	11	8	17	5	14
2009	157	28	23	27	14	18	7	13	10	6	5

Figura 4 i jep shifrat e tabelës së mësipërme grafikisht. Siç mund të shihet, grafiku është i shtrembëruar si për bashkitë, ashtu edhe për komunat. Përqindja e NJQV-ve me një grant për frymë nën 1000 lekë shkon nga 64% në vitin 2006, 37% në vitin 2007, 47% në 2008 dhe 42% në vitin 2009.

Figura 4. Shpërndarja sipas madhësisë e granteve konkurruese për frymë, 2006-2009







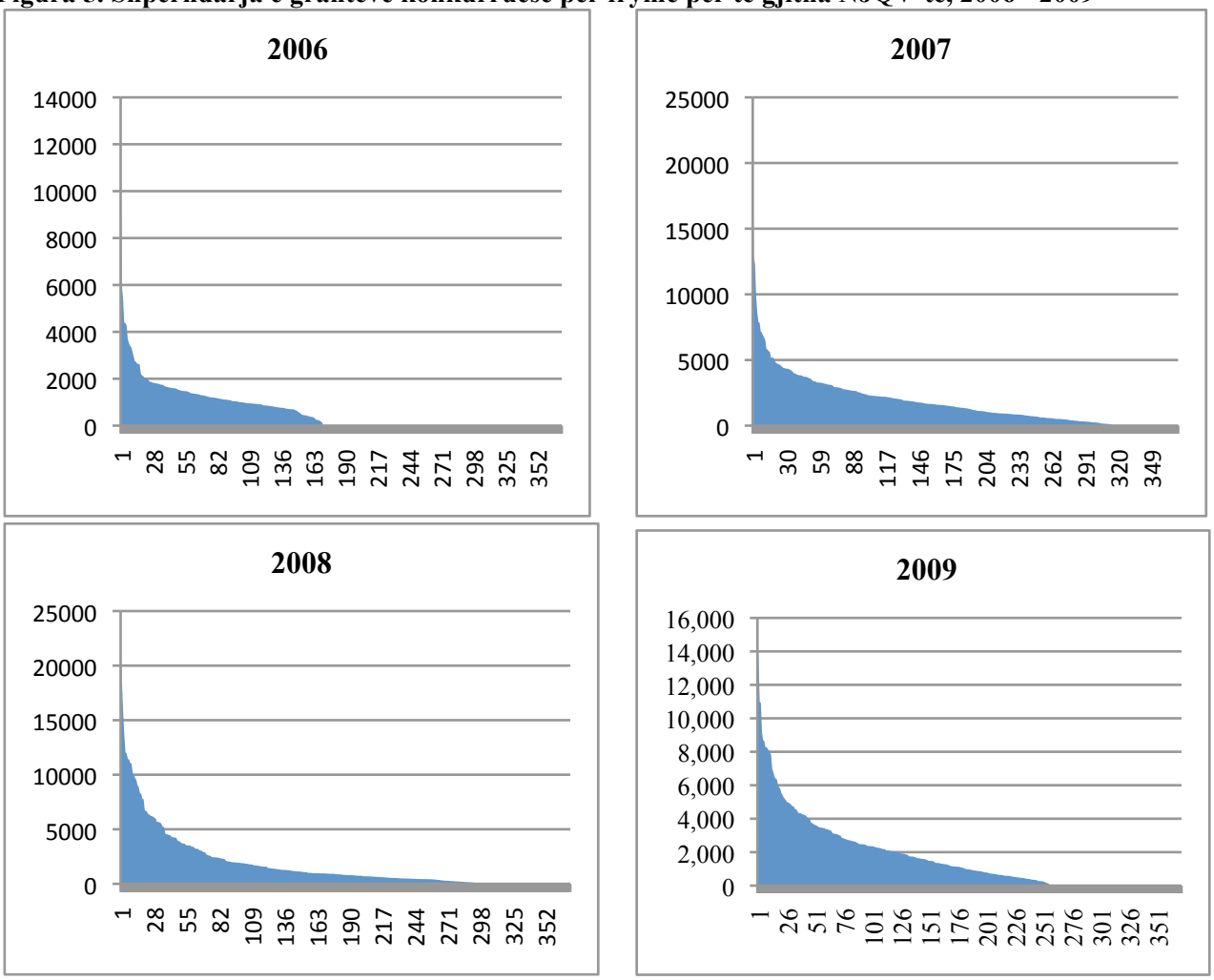
Edhe Tabela 9 tregon shpërndarjen e grantit për frymë, por me disa statistika përshkruese për të gjitha NjQV-të së bashku. Siç mund të shihet, koeficienti i variacionit është shumë i lartë. Edhe pse koeficienti i variacionit është zvogëluar nga 170% në vitin 2006 në 130% në vitin 2009 ai mbetet ende i lartë (më shumë se 100%).

Tabela 9. Statistika përshkruese për grantet konkurruese për frymë, 2005 – 2010

	2006	2007	2008	2009
Të gjitha NJQV				
Mean	647	1,799	1,823	1,707
Median	0	1,326	816	973
Devijimi standard	1,100	2,051	2,854	2,216
Koeficienti i variacionit	170%	114%	157%	130%
Minimumi	0	0	0	0
Maksimumi	12,531	19,090	21,744	14,810

Figura 5 tregon grantet konkurruese për frymë në mënyrë grafike për vitet 2006 - 2009 dhe numrin e NJQV-ve për secilin nivel të granteve për frymë. Shumica e tyre kanë një grant për frymë prej zero (202 njësi në 2006, 58 njësi në 2007, 76 njësi në 2008, dhe 116 njësi në 2009) dhe një numër i vogël kanë grante të larta për frymë.

Figura 5. Shpërndarja e granteve konkurruese për frymë për të gjitha NJQV-të, 2006 - 2009



Lidhja reciproke (0,324) midis granteve konkurruese për frymë dhe të ardhurave ekskluzive për frymë (transferta e pakushtëzuara + të ardhurat e veta) në vitin 2006 tregon se grantet për frymë kanë një tendencë për rritje, kur rriten të ardhurat totale ekskluzive. Kjo do të thotë se njësitë "e pasura" janë duke u bërë "më të pasura", edhe pse koeficienti i lidhjes reciproke është i dobët. Këtu mund të ketë ndikim fakti që njësitë e qeverisjes vendore financiarisht të qëndrueshme kanë mundësi të përgatisin projekte të mira teknike, cka do të thotë se ata kanë më shumë mundësi për të fituar. NJQV-të e varfra kanë dy probleme: (1) mungesën e burimeve financiare, dhe (2) kapacitetin e kufizuar të stafit. Kjo doli në pah edhe gjatë intervistave me drejtuesit vendorë. Në këtë aspekt, grantet e rastit ushtrojnë ndikim në rritjen e pabarazive midis NJQV dhe në zhvillimin e njësive më të forta.

8.2.4 Grantet konkurruese në lidhje me politikën

Siç u përmend më sipër, çështjet fiskale ndërqeveritare nuk mund të diskutohen pa kuptuar politikën, veçanërisht në rastin e granteve konkurruese. Për sa kohë që kriteret për përzgjedhjen e projekteve janë të përgjithshme dhe jo të bazuara në një formulë, grantet konkurruese janë më të cenueshme se transfertat e pakushtëzuara. Grantet konkurruese shpërndahen sipas rastit prandaj dhe mënyra e vlerësimit të projekteve

është ende e paqartë. Për këtë arsye, mund të mendohet se këto grante mund të jenë subjekt i manipulimit apo mund të përdoren nga qeveria qendrore në favor të drejtuesve vendorë të së njëjtës parti politike. Nga ana tjetër, për shkak se të ardhurat e veta të NJQV-ve janë ende të ulëta dhe nuk janë të mjaftueshme për të financuar projektet e investimeve kapitale, krerët lokalë janë të motivuar për të kërkuar fonde nga buxheti kombëtar në mënyrë që të përmbushin premtimet e tyre para zgjedhësve. Në Shqipëri ka pasur shumë diskutime në arenën politike dhe profesionale në lidhje me shpërndarjen e granteve konkurruese. Kështu, raporti i Kreut të Prezencës së OSBE-së në Shqipëri në Këshillin e Përhershëm të OSBE-së (shtator 2010, fq. 6) thotë: "Shpërndarja e fondeve për autoritetet vendore është shpesh më pak objektive, që do të thotë se komunat e drejtuara nga opozita janë më pak të favorizuara sidomos në lidhje me grantet e ashtu quajtura konkurruese, të cilat përndahen sipas konkurrencës përveç granteve standarde." Për këtë arsye, krahasimet dhe testet V të Kramerit kryhen për të testuar nëse grantet konkurruese shpërndahen sipas parapëlqimeve të politikës.

Analiza për grantet konkurruese bëhet veçmas për secilin sektor. Variabëlat e përdorur janë: (1) numri i projekteve të fituara për secilën NJQV[17]; dhe (2) përkatësia politike.

Për sa i përket variabëlit të parë, janë identifikuar tri grupe: (1) NJQV-të cilat nuk kanë fituar asnjë projekt; (2) NJQV të cilat kanë fituar vetëm një projekt, dhe (3) NJQV që kanë fituar më shumë se 1 projekt. Supozimi i bërë është që të gjitha njësitë e qeverisjes vendore kanë aplikuar për të paktën një projekt në çdo ministri linje. Kjo ndarje në 0, 1 dhe më shumë se 1 projekt bazohet në bisedat me drejtuesit vendorë, të cilët konfirmuan se ata do të kishin qenë të kënaqur në qoftë se fitonin të paktën një projekt për një sektor nga grantet konkurruese. Ky kategorizim ka shërbyer për të shmangur edhe efektin e veçuar (Bashkia e Shkodrës).

Variabëli i dytë u testua në tri alternativa të ndryshme:

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Grupi 1	I së njëjtës parti në zgjedhjet e 2003 dhe 2007 me partinë në pushtet (partizan)	NJQV partizane me partinë në pushtet + NJQV e lëkundura	NJQV partizane me partinë në pushtet
Grupi 2	I së njëjtës parti në zgjedhjet e 2003 dhe 2007 me partinë opozitare (partizan)	NJQV partizane me partinë opozitare	NJQV partizane me partinë opozitare
Grupi 3	Opozita në 2003 dhe me partinë në pushtet në 2007 (NJQV të lëkundura)		

Supozohet se partia në pushtet do të favorizojë njësitë e saj vendore. Por, në të njëjtën kohë partia qeverisëse dëshiron që kandidatët e saj të fitojnë si në njësitë e tyre aktuale, ashtu edhe tek ato të lëkundurat, duke rritur madhësinë e granteve për to. Për qëllim të këtij studimi, njësitë vendore të lëkundura konsiderohen ato ku kryetari i bashkisë ka aderuar në partinë kryesore të opozitës në zgjedhjet e vitit 2003 dhe kryetari i ri i bashkisë i përket koalicionit qeverisës në zgjedhjet vendore të 2007. Supozohet se njësitë e identifikuara si të lëkundura konsiderohen si të tilla edhe nga partia qeverisëse përpara zgjedhjeve të 2007. Njësitë e tjera të qeverisjes vendore janë përjashtuar edhe pse ka një numër shumë të vogël njësish që mund të konsideroheshin si të lëkundura nga partia qeverisëse (pra, njësi që ishin me koalicionin qeverisës në vitin 2003 dhe u atashuan me koalicionin e opozitës në vitin 2007).

[17] Nuk është përdorur shuma e grantit konkurrues për secilin projekt sepse shuma varet nga lloji i investimit, për shembull, nëse është rinovim apo një investim i ri. Kjo kërkon një teknikw më të sofistikuar dhe supozime të tjera.

Alternativat e përmendura më sipër janë kryer duke pasur parasysh edhe variabëlat e paqenë të përkatësisë politike, në një anë, dhe numrin e përgjithshëm të projekteve për 2006 - 2009 në anën tjetër, i ndarë sërish në grupet e mësipërme

Shtojcat 1 - 3 paraqesin rezultatet statistikore për arsimin, furnizimin me ujë, kanalizimet dhe sektorët e shëndetësisë. Teste statistikore tregojnë se nuk u vunë re shenja të marrëdhënieve mes granteve konkurruese dhe përkatësisë politike. Si përkundër marrëdhënieve midis transfertave të pakushtëzuara dhe përkatësisë politike, grantet konkurruese duket se ndikohen nga politika. Megjithatë, kjo nuk e përjashton mundësnë që kjo marrëdhënie të vijë edhe për shkak të faktorëve të tjerë.

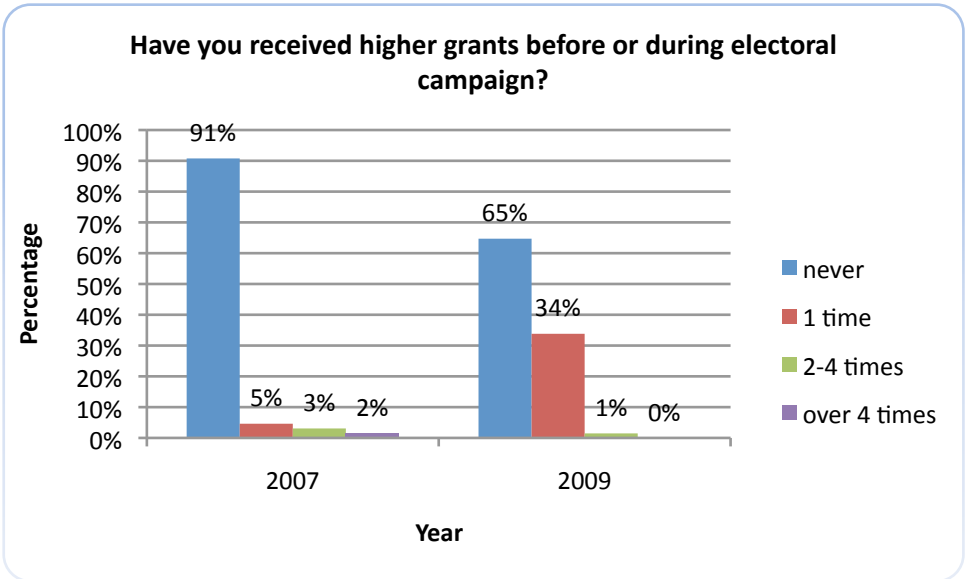
53.5% e të anketuarve janë të mendimit se grantet konkurruese janë më pak të varura nga përkatësia politike dhe 23,9% mendojnë se ato janë të varura (shih tabelën e mëposhtme). E njëjta situatë krijohet edhe për transfertat e pakushtëzuara. 93,2% e NJQV-ve të drejtuara nga partia në pushtet mendojnë se grantet nuk janë të varura ose më pak të varura, ndërsa 72,8% e NJQV-ve që drejtohen nga partia opozitare mendojnë se grantet janë të varura apo shumë të varura. Nga grupi neutral, shumica e tyre mendojnë se grantet janë të varura (80%).

Sipas mendimit tuaj, si e konsideroni lidhjen e granteve konkurruese me politikën?				
	Qeverisës	Jo-qeverisës	Asnjanës	Gjithsej
Jo të varura	18.2%	9.1%	0%	14.1%
Më pak të varura	75.0%	18.2%	20%	53.5%
Të varura	6.8%	45.5%	80%	23.9%
Shumë të varura	0%	27.3%	0%	8.5%
Gjithsej	100%	100%	100%	100%

Ndërkohë që 54,6% e NJQV-ve të opozitës mendojnë se transfertat e pakushtëzuara janë të varura ose shumë të varura nga politika, kjo përqindje bëhet 72,8% në rastin e granteve konkurruese. Prandaj, edhe pse drejtuesit vendorë janë përgjigjur politikisht, ajo që vihet re është një tendencë për perceptimin e granteve konkurruese si më shumë të varura nga politika në krahasim me transfertat e pakushtëzuara. Ky perceptim është në përputhje edhe me rezultatet e testeve statistikore.

Nga pyetësorët, drejtuesit vendorë të të dyja partive kryesore politike duket se përdorin marrëdhëniet e tyre politike me qëllim që të përfitojnë më shumë grante dhe kjo konfirmohet nga një e treta e tyre (67%). 52.1% e drejtuesve vendorë nuk kanë takuar asnjë ministër, deputet apo zyrtar tjetër, por 39.4% e tyre kanë takuar nga 1 në 5 herë dhe 8,5% më shumë se 5 herë. Për sa i përket perceptimeve për drejtuesit e tjerë vendorë nëse ata favorizohen nga lidhjet politike 25,7% e të anketuarve kanë dëgjuar për këtë favor në një rast, 7,1% e tyre në 3-4 raste dhe 10% për më shumë se 4 raste.

Qeveria qendrore mund të jetë më e prirur të rrisë madhësinë e granteve të NJQV-ve partizane gjatë periudhës së zgjedhjeve në mënyrë që të rrisë shanset e tyre për rizgjedhje. 34% e të anketuarve në vitin 2009 nga 5% në vitin 2007 janë përgjigjur se kanë marrë grante në një kohë para ose gjatë periudhës së zgjedhjeve.



72,2% e të anketuarve i kanë pranuar këto grante në formën e granteve konkurruese dhe 27.8% në formën e investimeve të drejtpërdrejta nga qeveria qendrore. Pra, këtu mund të arrihet në përfundimin se rritja në 34% mund të ketë ardhur kryesisht nga grantet konkurruese.

9. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Në këtë studim analizohet sistemi i transfertave ndërqeveritare në Shqipëri, veçanërisht transfertat e pakushtëzuara dhe grantet konkurruese, në lidhje me mënyrën e krijimit të të ardhurave vendore nga burimet kombëtare, si dhe lidhja e tyre me politikën.

Mekanizmi i transfertës ndërqeveritare duhet të zgjidhë çështjet e përcaktimit të fondit total të transfertave që duhen shpërndarë si dhe në akordimin e këtij fondi transfertash tek secila NJQV. Fondi total i transfertave i nënshtrohet negociatave, gjatë përgatitjes së procesit të buxhetit dhe nuk është as transparent dhe as i parashikueshëm. Shuma e përcaktuar për njësitë e qeverisjes vendore mund të jetë subjekt i përparësive të qeverisë vit pas viti. Edhe pse ka pasur opinione të ndryshme në lidhje me përcaktimin e fondit total të transfertave, deri në këto ditë nuk ka asnjë formulë apo përqindje për taksa të caktuara për të përcaktuar shumën e fondit total të transfertave.

Edhe pse, në vendet ku qeveritë lokale janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve bazë urbane - rrugët, uji, mbeturinat, parqet, ato nuk janë përgjegjëse për funksionet e sektorit shoqëror si arsimi (veçanërisht pagat e mësuesve). Ne do të prisnim që të ardhurat e pushtetit vendor të jenë rreth 12% deri në 15% të të Ardhurave të Shtetit dhe 5% deri në 7% të PBB-së. Një rast i tillë është, për shembull, edhe në Kroaci dhe Serbi (Levitas, 2010).

Megjithatë, në Shqipëri të ardhurat e qeverisjes vendore përfaqësojnë vetëm 11% të buxhetit të shtetit dhe janë kështu ende nën "normën" krahasuese, edhe pse jo aq shumë. Të ardhurat e pushtetit vendor si pjesë e PBB-së, 2,9%, janë shumë të ulëta. Gjithsesi, kjo duhet të kuptohet në kontekstin kur i gjithë sektori i qeverisë në Shqipëri është i vogël në lidhje të PBB-së, 27%, në krahasim me normat europiane prej 35% në 45%, për shkak se qeveria shqiptare ka probleme në mbledhjen e taksave.

Sistemi shqiptar i financave ndërqeveritare mbështetet në dy shtylla, transfertat dhe të ardhurat e veta. Kjo është e pazakontë, sepse shumica e vendeve europiane përdorin gjerësisht një shtyllë të tretë, taksat e përbashkëta, sidomos tatimi i përbashkët mbi të ardhurat personale (TAP). Në të vërtetë, legjislacioni shqiptar (ligji 8652 / 2000) përmban dispozita që parashikojnë dhënien e një përqindjeje të TAP-it qeverisjes vendore TAP, por këto dispozita nuk janë përdorur asnjëherë.

Nga pikëpamja jonë, do të ishte logjike të prezantohej ndarja e tatimit të përbashkët mbi të ardhurat personale për një numër arsyesh. Së pari, ndarja me burimin e TAP-it i jep njësive të pushtetit vendor një shtysë të drejtpërdrejtë për të nxitur rritjen ekonomike, ndërsa në të njëjtën kohë mund të kombinohet me përcaktimin e fondit total të transfertave, në mënyrë që të garantohet parashikueshmëria e fondeve.

Koeficientët e formulës për shpërndarjen e fondit total në transferimin tek NJQV-të ndryshojnë çdo vit, sidomos koeficientët për barazim. Kjo e dyfishon pamundësinë e parashikimit të fondeve. Në njërën anë, është ndryshimi në fondin e përgjithshëm të transfertave dhe në anën tjetër ndryshimet e koeficientëve të formulës. Shuma e saktë e transfertave të pakushtëzuara për çdo NJQV nuk është e parashikueshme deri në miratimin e ligjit organik të buxheti. Edhe pse fondi i përgjithshëm i transfertave parashikohet në kuadrin e MTPB-së për tri vitet e ardhshme, përvoja e vitit të kaluar tregoi se ky fond bëhet subjekt ndryshimi. Për më tepër, kur shpërndahet për njësitë e qeverisjes vendore sipas formulës, përqindja e ndryshimit të tij mund të jetë më shumë apo më pak se përqindja e parashikuar për fondin total. Kjo mund te ndodhë për shkak të ndryshimit të të dhënave (të popullsisë) dhe të koeficientëve të barazimit që kërkohen në formulë. Edhe nëse shuma e fondit total të transfertave për tre vitet e ardhshme nuk do të ndryshojë, NJQV-të nuk mund të llogarisin pjesën e tyre për çdo vit për shkak të mospërputhjes së të dhënave midis nivelit vendor dhe atij kombëtar dhe për shkak se koeficientët e saktë të formulës bëhen publike çdo vit vetëm pas miratimit të ligjit organik të buxhetit. Pamundësia për të parashikuar buxhetin ua bën të vështirë punën bashkive për planifikimin e shpenzimeve, veçanërisht për zërin e investimeve kapitale. Kur pakësohen transfertat, NJQV-të duhet të rrisin taksat vendore ose të ulin shpenzimet. Për të përmirësuar mundësinë e parashikimit të fondeve, veçanërisht në kuadrin e MTPB-së, duhet të bëhen publike burimet e të dhënave që përdoren në llogaritjen e formulës. Në këtë mënyrë, qeveria vendore dhe kombëtare përdorin të njëjtat të dhëna për llogaritjen e transfertave, duke i bërë ato më të parashikueshme.

Për të përmbushur kërkesat e një sistemi të mirë të ndarjes së granteve, transfertat e kushtëzuara duhet të plotësojnë kriteret e autonomisë, mjaftueshmërisë së të ardhurave, barazisë, parashikueshmërisë, efikasitetit, thjeshtësisë dhe stimujve për manaxhim të shëndoshë financiar.

Edhe pse këto transferta janë të pakushtëzuara dhe njësitë e qeverisjes vendore kanë liri të plotë për të vepruar në lidhje me shpenzimin e tyre, ato nuk plotësojnë plotësisht kriterin e autonomisë.

Në përgjithësi, fondi i përgjithshëm i transfertave rritet me përjashtim kur te njësitë e qeverisjes vendore transferohen më shumë taksa. Por, duke marrë parasysh se vitin e kaluar fondi i transfertave u pakësua dhe qeveria qendrore imponoi disa kufizime për taksat dhe tarifat vendore, mund të thuhet se transfertat nuk i përmbushin plotësisht kriteret e mjaftueshmërisë së të ardhurave. Është cenuar autonomia e qeverisjes vendore për të vendosur taksat dhe tarifat.

Formula për ndarjen e transfertave është mesatarisht e thjeshtë përderisa koeficientët e barazimit dhe të rregulloreve kalimtare ndryshojnë çdo vit dhe kjo pjesë e formulës vështirë se mund të llogaritet nga përfituesit.

Me përkufizim, objektivi kryesor i transfertave të pakushtëzuara është barazimi midis NJQV-ve. Shpërndarja e transfertave për frymë është rritur pas vitit 2005, duke i sjellë komunat tek kufijtë e sipërm të skajshëm. Në lidhje me barazimin, formula haset me një problem, sepse kapaciteti tatimor i NJQV-ve matet sipas vjeljes së taksave dhe tatimeve dhe jo sipas kapacitetit të vërtetë tatimor. Koeficientët e barazimit duhet të jenë më të qëndrueshëm, dhe në të ardhmen e afërt barazimi duhet të bazohet në kapacitetin e vërtetë tatimor të pushtetit vendor.

Pjesa e barazimit të formulës priret të dekurajojë mobilizimin e burimeve për sa kohë që NJQV-të, të ardhurat për frymë të të cilave nga dy taksat e sipërpërmendura tejkalojnë mesataren në rang vendi, do të kontribuojnë me 25% (në vitin 2010) te fondet shtesë (shumëzuar me numrin e popullsisë) për NJQV-të që kanë të ardhura për frymë më të ulëta se mesatarja në rang vendi. Po ashtu, pas rezultateve të barazimit fiskal, ato bashki apo komuna që kanë përfituar një transfertë mbi 87.23% (në vitin 2010) krahasuar me 2009, kontribuojnë tek fondi i garancisë së minimumit për frymë dhe tek fondi i kompensimit për shumën mbi 87.23% krahasuar me rezultatet e transfertës për 2009. Një formulë e mirë në fakt nuk duhet të dekurajojë mobilizimin e burimeve.

Kriteret për përzgjedhjen e projekteve janë shumë të përgjithshme dhe nuk bazohen në një sistem pikësh. Kriteri që konsiderohet si më i rëndësishëm për një projekt në mënyrë që të financohet është "cilësia teknike e projekteve" (68% e të anketuarve). Megjithatë, drejtuesit vendorë janë të mendimit se këto kritere duhet të ndryshojnë. Shumë prej tyre propozojnë që grantet konkurruese të ndahen si pjesë e transfertës së pakushtëzuar në ligjin organik të buxhetit dhe të marrë parasysh numrin e popullsisë së çdo NJQV-je.

Fragmentarizimi i granteve konkurruese ka çuar në administrim të paefektshëm të fondeve. Ka projekte të përfunduara por të pafinancuara plotësisht si dhe ka projekte që kanë filluar dhe kanë mbetur të papërfunduara për shkak të mungesës së fondeve, sepse komisionet kanë miratuar më shumë projekte sesa shumat e përcaktuara në buxhet.
Grantet konkurruese ndahen sipas rastit tek NJQV-të me anë të një procesi konkurrues. Ndarja e granteve konkurruese për frymë anon më shumë nga kufiri i ulët krahasuar me transfertat e pakushtëzuara. Përqasja e rastit për akordimin horizontal të burimeve, siç thekson Boex dhe Martinez-Vazquez (2006), zor se rezulton në një ndarje të drejtë, efikase dhe të qëndrueshme të granteve ndërqeveritare.

Është evidentuar se grantet konkurruese shkojnë veçanërisht për NJQV-të e pasura. NJQV financiarisht të qëndrueshme kanë më shumë mundësi të përgatisin projekte të mira teknike dhe kanë më shumë shanse për të fituar në krahasim me NJQV e varfra. Përveç mungesës së burimeve financiare, NJQV e varfra kanë kapacitet të kufizuar stafi për të përgatitur projekte të mira. Kështu që këto NJQV janë të pafavorizuara nga ky mekanizëm i transfertave të granteve.

Në vitin 2010, granti konkurrues u riorganizua si Fondi i Zhvillimit Rajonal (FZHR), i cili shihet si ushtrim përgatitor nga rajonet për të aplikuar për fonde strukturore dhe investimesh në institucionet financiare të BE-së. FZHR ka të njëjtat kritere si granti konkurrues dhe procesi i shpërndarjes ka qenë pothuajse i njëjtë në vitin 2010. Për këtë arsye, përfundimet e granteve konkurruese për efikasitetin e granteve dhe pabarazinë mes NJQV-ve mund të vlejnë edhe për fondin e zhvillimit rajonal për vitin 2010. Ligji 10190 i vitit 2009, "Për Buxhetin e Shtetit për vitin 2010" ka përcaktuar sistemin e pikëve për kriteret e fondit të zhvillimit, duke i caktuar një numër pikësh për secilin prej tyre. Ndërkohë, në kuadër të projektit të Mbështetjes së Integruar për

Decentralizimin, financuar nga BE-PNUD dhe i vënë në zbatim nga PNUD, janë propozuar kritere të reja për përzgjedhjen e projekteve në raportin për fondet e zhvillimit rajonal[18].

Në lidhje me marrëdhënien midis transfertave të pakushtëzuara dhe politikës, është gjetur një konfirmim i dobët nga testet statistikore. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se testet statistikore ofrojnë siguri absolute. Duket se kur fondet shpërndahen në bazë të rregullave të përcaktuara mirë, atëherë influencat politike mund të kishin ndikim më të madh në shpërndarjen e fondeve.

Në lidhje me grantet konkurruese, janë evidentuar disa dëshmi të marrëdhënieve midis tyre dhe përkatësisë në partitë politike. Megjithatë, kjo nuk i përjashton mundësitë që kjo marrëdhënie vjen edhe për shkak të faktorëve të tjerë. Edhe kjo marrëdhënie nuk është aq e fortë në të gjitha rastet, por është e qartë se marrëdhëniet e granteve konkurruese dhe përkatësia në partitë politike është më e fortë se ajo e transfertës së pakushtëzuar. Kështu, grantet konkurruese janë më të cenuara nga ndikimet politike.

[18] Për më shumë informacion, shihni raportin "*Vlerësimi i hartimit dhe performancës, rekomandime për përmirësimin dhe mbështetjen në reformimin e Fondit të Zhvillimit Rajonal",* Projekti BE-PNUD "Mbështetja e Integruar për Decentralizimin", 2010

10. REFERENCAT

1. Boex, J. and Martinez–Vazquez, J. (2005). The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience, Working Paper 06-52. Georgia State University.
2. CEU Summer Program in association with World Bank Institute and LGI/OSI. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, Distance Learning Modules.
3. Conway, Francis J. (2007). Rritja e kapacitetit institucional për reformën e Marrëdhënieve Fiskale Ndërqeveritare, Ministria e Brendshme, Shqipëri.
4. Ministria e Brendshme, (2006). Strategjia e Decentralizimit dhe Qeverisjes Vendore
OSBE (2010). Report nga Kreu i Prezencës së OSBE-së në Shqipëri për Këshillin e Përhershëm të OSBE-së.
5.Shehu, Sh. (2006). Barazimi fiskal dhe financiar në Shqipëri LGI/FDI, Budapest, 2006, http://lgi.osi.hu/documents.php?m_id=111&bid=2.
6.Schroeder, L. and Spoke, P, (2003). Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues, *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future,* Asian Development Publication, *p.* 20-59, http://www.adb.org/Documents/Books/Intergovernmental_Fiscal_Transfers/chap_02.pdf.
7.Schroeder, L. (2004). "Shqipëria: Studim për politikat e decentralizimit fiskal" përgatitur për Projektin e USAID-it për Decentralizimin dhe Asistencën për Qeverisjen Vendore, zbatuar nga Instituti Urban Institute.
8.Kontrolli i Lartë i Shtetit (2008). Raport për Zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2007
9.Kontrolli i Lartë i Shtetit (2010). Raport për Zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2009
10.UNDP, 2005 "Zhvillimi Rajonal në Shqipëri: Mundësi dhe sfida".
11.Banka Botërore (2003). Shqipëria: Studim për Decentralizimin Fiskal, Përmbledhje Ekzekutive
12.Banka Botërore (2004a). Shqipëria: Decentralizimi në Tranzicion, Volumi I: Raport Përmbledhës dhe Matrica e Çështjeve dhe Mundësive, Raporti no. 27885-ALB.
13.Banka Botërore (2004b). Shqipëria: Decentralizimi në Tranzicion, Volumi II: Raporti Analitik, Raporti Nr. 27885-ALB.
14.Banka Botërore (2008). Shënim për politikën financiare vendore në Shqipëri, Shqyrtim programatik institucional dhe për shpenzimet publike, Raporti nr. 44109-AL.

SHTOJCA 1: Rezultate statistikore për MPPTT

Tabela 10. Koeficienti V i Kramerit për MPPTT (Alternativa 1)[19]

	2006	2007	2008	2009	gjithsej
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.111	0.162	0.208	0.241
Sig. i përafërt		0.103	0.003	0.000	0.000
N (all)		314	314	314	314
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.286	0.292	0.254	0.349
Sig. i përafërt		0.058	0.049	0.125	0.008
N (vetëm bashkitë)		56	56	56	56
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.124	0.138	0.199	0.222
Sig. i përafërt		0.095	0.043	0.000	0.000
N (vetëm komunat)		258	258	258	258

Tabela 11. Koeficienti V i Kramerit për MPPTT (Alternativa 2)

	2006	2007	2008	2009	gjithsej
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.136	0.209	0.291	0.325
Sig. i përafërt		0.056	0.001	0.000	0.000
N (all)		314	314	314	314
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.125	0.369	0.356	0.447
Sig. i përafërt		0.644	0.022	0.029	0.004
N (vetëm bashkitë)		56	56	56	56
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.165	0.177	0.277	0.302
Sig. i përafërt		0.03	0.017	0.000	0.000
N (vetëm komunat)		258	258	258	258

[19] Janë evidentuar me ngjyrë gri rezultatet me marzh të konsiderueshëm (α <= 0.05, niveli i besueshmërisë>= 95%)

Tabela 12. Koeficienti V i Kramerit për MPPTT (Alternative 3)

	2006	2007	2008	2009	gjithsej
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.187	0.266	0.337	0.409
Sig. i përafërt		0.027	0.001	0.000	0.000
N (all)		208	208	208	208
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.305	0.48	0.374	0.59
Sig. i përafërt		0.163	0.011	0.066	0.001
N (vetëm bashkitë)		39	39	39	39
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka grante	0.193	0.228	0.328	0.374
Sig. i përafërt		0.043	0.013	0.000	0.000
N (vetëm komunat)		169	169	169	169

SHTOJCA 2: Rezultate statistikore për MSH

Tabela 13. Koeficienti V i Kramerit për MSH (Alternative 1)

	2006	2007	2008	2009	Gjithsej '07-'08
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.130	0.088	Nuk janë ndarë grante	0.145
Sig. i përafërt		0.030	0.300		0.010
N (të gjtiha)		314	314		314
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.114	0.172	Nuk janë ndarë grante	0.172
Sig. i përafërt		0.836	0.509		0.508
N (vetëm bashkitë)		56	56		56
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.140	0.108	Nuk janë ndarë grante	0.162
Sig. i përafërt		0.038	0.198		0.009
N (vetëm komunat)		258	258		258

Tabela 14. Koeficienti V i Kramerit për MSH (Alternative 2)

	2006	2007	2008	2009	Gjithsej '07-'08
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.175	0.111	Nuk janë ndarë grante	0.198
Sig. i përafërt		0.008	0.143		0.002
N (të gjtiha)		314	314		314
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.128	0.061	Nuk janë ndarë grante	0.201
Sig. i përafërt		0.630	0.901		0.323
N (vetëm bashkitë)		56	56		56
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.177	0.143	Nuk janë ndarë grante	0.210
Sig. i përafërt		0.018	0.072		0.003
N (vetëm komunat)		258	258		258

Tabela 15. Koeficienti V i Kramerit për MSH (Alternative 3)

	2006	2007	2008	2009	Gjithsej '07-'08
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.174	0.146	Nuk janë ndarë grante	0.217
Sig. i përafërt		0.043	0.110		0.008
N (të gjtiha)		208	208		208
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.140	0.135	Nuk janë ndarë grante	0.210
Sig. i përafërt		0.682	0.702		0.422
N (vetëm bashkitë)		39	39		39
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	0.175	0.164	Nuk janë ndarë grante	0.217
Sig. i përafërt		0.075	0.104		0.019
N (vetëm komunat)		169	169		169

SHTOJCA 3: Rezultate statistikore për MMj

Tabela 16. Koeficienti V i Kramerit për MMj (Alternative 1)

	2006	2007	2008	2009	Gjithsej '08-'09
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.112	
Sig. i përafërt				0.099	N/A
N (të gjtiha)				314	
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.191	
Sig. i përafërt				0.393	N/A
N (vetëm bashkitë)				56	
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.154	
Sig. i përafërt				0.015	N/A
N (vetëm komunat)				258	

Tabela 17. Koeficienti V i Kramerit për MMj (Alternative 2)

	2006	2007	2008	2009	Gjithsej '08-'09
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.139	
Sig. i përafërt				0.047	N/A
N (të gjtiha)				314	
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.147	
Sig. i përafërt				0.544	N/A
N (vetëm bashkitë)				56	
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.200	
Sig. i përafërt				0.006	N/A
N (vetëm komunat)				258	

Tabela 18. Koeficienti V i Kramerit për MMj (Alternative 3)

	2006	2007	2008	2009	Gjithsej '08-'09
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.128	
Sig. i përafërt				0.183	N/A
N (të gjtiha)				208	
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.220	
Sig. i përafërt				0.388	N/A
N (vetëm bashkitë)				39	
Koeficienti V i Kramerit	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	0.192	
Sig. i përafërt				0.045	N/A
N (vetëm komunat)				169	


Co-PLAN
Environment
Sustainability
society
Co-PLAN's
process
urban
Governance
best
policies
Civil
Policy
knowledge
work
development
tangible
habitat
good
years
part
people
People
growth
success
philosophy
partners
projects
governance
sustainable
past
change
city making
stronger
produce
serves
pride
foster
concerns
feature
outcomes
improvements
experience
positive
statement
training
Research
organization
professionalism
continuous
worked
contributed
experts
young
Mission
important
values
peoples
decision-making
seminars
backgrounds
Organisation
Since