



REFORMA

ADMINISTRATIVE-TERRITORIALE

ANALIZË E SITUATËS SË QEVERISJES VENDORE NË SHQIPËRI

(PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE)

RAPORTI I PËRGJITHSHËM

PËR KOMISIONIN E REFORMËS ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE

Prill 2014

Ky raport është hartuar në kuadrin e nismës së mazhorancës qeverisëse për të ndërmarrë Reformën Administrative Territoriale në Shqipëri, nën kujdesin e zotit Bledar ÇUÇI, Ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore dhe me mbështetjen e një sërë donatorësh dhe partnerësh ndërkombëtarë nën koordinimin e Projektit STAR të zbatuar nga Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (PNUD).

Mbështetja dhe udhëheqja teknike është ofruar nga zyra e Ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore dhe grupit teknik të ekspertëve vendorë dhe ndërkombëtarë të angazhuar nga projekti STAR, i cili financohet nga Agjencia Amerikane për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID), Agjencia Suedeze për Bashkëpunim Ndërkombëtar për Zhvillim (SIDA), Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), Programi i Zhvillimit të Organizatës së Kombeve të Bashkuara (UNDP) si dhe nga donatorët dhe organizatat si Agjencia Austriake për Zhvillim (ADA), Këshilli i Evropës (CoE), Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSCE),.

Përgatitja e këtij raporti është bërë e mundur falë bashkëpunimit shumë të mirë dhe të dhënave të ofruara nga Instituti i Statistikave; Ministria e Financave; ministritë e tjera të linjës; si dhe koordinatorët vendorë të mbështetur nga projekti STAR.

Grupi i personave kontribues në hartimin e raportit

Përfaqësues të MÇV-së	Përfaqësues të Ministrive të linjës dhe institucioneve shtetërore	Ekspertët kombëtarë	Ekspertët ndërkombëtarë
Enea Hoti	Arbër Mazniku	Alba Dakoli	Pawel Swianiewicz
Artur Kurti	Enkelejda Lopari	Albana Dhimitri	David Young
Vasilika Tunj	Fran Brahimi	Anila Gjika	Lars Erik Ericsson
Lorena Liçi	Gjergji Filipi	Ansi Shundi	
	Ervin Shameti	Elira Jorgoni	
	Blendi Bushati	Etleva Çiço	
		Sabina Ymeri	
		Zana Vokopola	
		Manuela Meçe	

Pasqyra e lëndës

I.	Hyrje	4
II.	Përmbledhje Ekzekutive	5
II.1	Pamje e përgjithshme e gjendjes së qeverisjes vendore	13
II.2.	Demografia	16
II.3.	Zhvillimi ekonomik dhe GDP	17
II.3.1	Prodhimi i Brendshëm Bruto	17
II.3.2	Sipërmarrja dhe aktiviteti ekonomik	17
II.3.3	Punësimi dhe fuqia punëtore	18
II.4.	Treguesit financiarë të qeverisjes vendore	19
II.4.1	Pabarazitë në të ardhura	22
II.5.	Funksionet e veta (infrastruktura, ujësjellës kanalizime, pastrimi)	23
II.5.1	Infrastruktura Rrugore	23
II.5.2	Shërbimi i furnizimit me ujë të pijshëm dhe kanalizimet	25
II.5.3	Shërbimi i Largimit dhe Përpunimit të Mbetjeve	27
II.6.	Funksionet e përbashkëta	28
III.	Përfundime	31
IV.	ANEKSE	37
1)	Analizë e situatës financiare dhe ekonomike në njësitet e qeverisjes vendore sipas qarqeve	
2)	Analizë e gjendjes dhe kapaciteteve vendore për ofrimin e shërbimeve publike (infrastruktura rrugore; furnizimi me ujë dhe shërbimi i largimit e trajtimit të mbetjeve)	
3)	Analizë e treguesve socialë, shëndetësorë dhe arsimorë	

I. Hyrje

Qeveria dhe Kuvendi i Shqipërisë kanë nisur Reformën Administrative Territoriale me Komisionin e Posaçëm Parlamentar, në bashkërendim dhe bashkëpunim të ngushtë me njësitë e qeverisjes vendore. Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore është ngarkuar të udhëheqë punën e Qeverisë për zhvillimin dhe zbatimin e Reformës Administrative-Territoriale në Shqipëri, në përputhje me kuadrin ligjor kombëtar, angazhimet ndërkombëtare të Shqipërisë ndaj autonomisë së qeverisjes vendore, si dhe praktikat më të mira ndërkombëtare për një reformë të tillë.

Reforma Administrative Territoriale synon rritjen e efikasitetit të njësive vendore në kosto më të ulëta, të cilat të jenë të afta për të ofruar shërbime më të mira dhe për t'u dhënë qytetarëve dhe komuniteteve më shumë akses në këto shërbime.

Konfigurimi aktual territorial nuk pasqyron ritmet e zhvillimeve ekonomike sociale, demografike dhe infrastrukturore pas ndryshimeve demokratike të ndodhura pas vitit 1992 në vendin tonë, migrimin progresin teknologjik dhe rritjen e pritshmërive të qytetarëve lidhur me shërbimet që ata presin nga qeveria vendore. Fragmentimi i madh dhe kapacitetet e njësive më të vogla në drejtim të ofrimit të shërbimeve kanë penguar zhvillimin e një qeverisjeje vendore demokratike.

Nëpërmjet konsolidimit territorial do të mundësohet delegimi i më shumë shërbimeve tek qeverisja vendore ku nëpërmjet njësive më të mëdha të qeverisjes vendore, do të kenë dhe më shumë kapacitet të ushtrjnë një gamë më të madhe funksionesh dhe do të ofrojnë mundësi më të mëdha promovimi të demokracisë vendore . Ky konsolidim territorial synon në radhë të parë krijimin e një ekonomie shkalle, të munguar deri tani, e do të mundësojë që njësitë më të mëdha të qeverisjes vendore të ofrojnë shërbime më të efektshme dhe me kosto më të ulëta.

Ky raport synon të ofrojë një analizë empirike të situatës aktuale e cila do të shërbejë më pas si pikë nisje për raportin e dytë që parashikohet të dorëzohet në kuvend me propozim konkret të konfigurimit të ri territorial. Analiza është rezultat i grupit të ekspertëve për zbatimin e Reformës Administrativo-Territoriale që funksionon pranë Ministrisë për Çështjet Vendore, ekspertëve teknikë si dhe një rrjeti të gjere koordinatorësh lokalë të financuar nga projekti STAR (Mbështetje për Reformën Administrativo – Territoriale) i zbatuar nga Programi i Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (PNUD). Kjo analizë është bërë e mundur përmes angazhimit serioz të gjithë aktorëve në nivel qendror e vendor, e në mënyrë të veçantë të Institutit të Statistikave (INSTAT), Ministrisë së Financave dhe ministrive të tjera të linjës.

II. Përmbledhje Ekzekutive

Decentralizimi i qeverisjes në Shqipëri nis në fillim të viteve '90të, kur qeveritë vendore për herë të parë u zgjodhen në mënyrë demokratike. Pavarësisht se nuk mund të flasim ende për autonomi administrative apo fiskale, reformat e vitit '92 vendosën bazën për krijimin e autoriteteve vendore demokratike, të cilat ngadalë u përgatitën për të marrë më tepër përgjegjësi e funksione. Ratifikimi pa kushte i Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore (8548/1998) dhe miratimi i Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (8652/2000) shënojnë momentin e dytë të rëndësishëm në decentralizimin e qeverisjes, duke krijuar kornizën për decentralizimin e plotë administrativ e fiskal. Të dyja këto dokumente përcaktojnë si një prej objektivave kryesore të reformave të decentralizimit në Shqipëri, nevojën që Njësitë e Qeverisjes Vendore duhet të jenë të afta të ofrojnë funksionet e transferuara tek qytetarët.

Për këtë arsye, si pjesë e reformave të decentralizimit të qeverisjes u miratua edhe Ligji për Ndarjen Administrativo Territoriale të Njësive të Qeverisjes Vendore (8653/2000). Në thelb, ndarja administrative e vitit 2000 përpiqet të ruajë kufijtë historikë të bashkive, komunave, rretheve apo prefekturave (duke iu referuar fillim shekullit XX) duke shkrirë kufijtë administrativë të rretheve me ato të qarqeve.

Kjo paketë reformash, që përcaktoi kornizën kryesore të decentralizimit të qeverisjes në Shqipëri, u ndërtua mbi supozimin se njësitë e qeverisjes vendore, të cilat s'do të kishin mundësi për të ofruar më vete funksionet dhe përgjegjësitë e transferuara, do të përdornin alternativën e ofruar prej Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore për t'u bashkuar me njëra tjetrën, apo për t'u angazhuar në bashkëpunime ndërvendore. Mbi këtë supozim u hartuan edhe ligjet dhe udhëzimet që plotësuan kornizën e decentralizimit fiskal dhe administrativ, e u dizenuan transfertat ndërqeveritare dhe grantet deri në vitin 2006. Megjithatë, me përjashtim të ndonjë rasti¹, bashkime vullnetare të NJQV-ve nuk kanë ndodhurnë këta 14 vjet funksionim të njësive të qeverisjes vendore.

¹ Në vitin 2003 komuna e Barbullushit dhe ajo e Bushatit në Qarkun e Shkodrës u bashkuan në një njësi vendore, Komunën e Bushatit (ligji 9123/2003)

Në këto kushte, në vitin 2003 u rimor diskutimi mbi reformën administrativo territoriale, dhe referuar një dokumenti politik përgatitur prej Këshillit të Europës, në vitin 2004 u hartua një draft ligj për riorganizimin administrativo-territorial të vendit.

Projektligji përcaktonte një sërë kriteresh, që në thelb synojnë plotësimin e objektivit të sipërmendur për njësi të qeverisjes vendore të afta të gjenerojnë të ardhura dhe të ofrojnë në mënyrë eficiente funksionet e përcaktuara nga ligji. Draft ligji nuk gjeti konsensusin politik dhe si i tillë nuk u miratua nga parlamenti.

Viti 2005 shënon një tjetër moment të rëndësishëm në procesin e decentralizimit të qeverisjes, dhe me ndryshimin e qeverisë ndryshon edhe qasja strategjike në procesin e decentralizimit fiskal. Sistemi i transfertave ndërqeveritare e granteve u reformua, duke prezantuar ekualizimin thuajse të plotë fiskal si instrumentin që do të zgjidhte problemin e njësive të vogla dhe shumë të vogla vendore për të gjeneruar të ardhura dhe ofruar shërbime për qytetarët. Kjo qasje, e arsyetuar me ruajtjen dhe përmirësimin e demokratizimit të qeverisjes, krijoi në fakt konfuzion në lidhje me atë që përcaktohej në strategjinë e decentralizimit si qeverisje e mirë dhe efektive.

Në të vërtetë, dilema për krijimin e njësive më të mëdha vendore, që ofrojnë shërbime në mënyrë më eficiente e përdorin më mirë burimet financiare dhe i përgjigjen nevojës së përfaqësimit më pranë qytetarit (demokratizimi i qeverisjes) përbën temën kryesore mbi të cilën është përqëndruar diskutimi i deritanishëm.

Por, janë në fakt edhe një sërë çështjesh të tjera, të cilat do të adresohen nëpërmjet reformës administrativo-territoriale:

- (i) fragmentarizimi i lartë i vendit – 20% e popullsisë së Shqipërisë jetojnë në 232 NJQV ose mbi 75% e totalit të NJQV-ve, kanë më pak se 5'000 banorë – rezulton me kosto tepër të lartë në ofrimin të shërbimeve bazë për qytetarët;
- (ii) kapacitetet e kufizuara njerëzore me të cilat përballen shpesh njësitet e vogla vendore, e si rezultat pamundësia për të ushtruar funksionet vendore, gjeneruar e grumbulluar të ardhura e ofruar shërbime;
- (iii) procesi i lënë përgjysëm i decentralizimit administrativ e fiskal, deri diku prej kapaciteteve të ulëta vendore, por edhe prej nderhyrjeve të shpeshta e kaotike në bazën ligjore, reduktimit të autonomisë fiskale dhe mos mbulimit financiar të mandateve për funksionet e përbashkëta;
- (iv) roli i paqartë i qarqeve si koordinues e mbështetës në ushtrimin e funksioneve vendore;
- (v) nevoja për një politikë të brendshme të zhvillimit rajonal që përputhet me kërkesat e integritit në BE dhe me nevojën për qeverisje në shumë nivele, përfshirë atë rajonale; etj.

Një sërë projektesh, donatorësh, aktorësh lokalë kanë ushqyer ndër vite diskutimin në lidhje me reformën administrativo-territoriale, apo decentralizimin administrativ e fiskal të qeverisjes.

Kështu, pas Sekretariatit të Këshillit të Europës në vitin 2003, Banka Botërore ndërmerr një vlerësim të thellë të Decentralizimit të Qeverisjes në Shqipëri dhe propozon një sërë reformash në lidhje me decentralizimin administrativ e fiskal si dhe reformën territoriale, ku mes të tjerash spikat rekomandimi për shpërndarjen asimetrike të funksioneve dhe përgjegjësi të NJQV-ve referuar kapaciteteve njerëzore dhe fiskale.

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim Europian (OSBE), Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara (PNUD) dhe Instituti Suedez për Administratën Publike (SIPU) në vitet 2005 – 2006 risjellin në vëmendje nevojën për reformën administrativo territoriale, duke e lidhur atë me zhvillimin rajonal dhe krijimin e rajoneve ekonomike, duke e konsideruar këtë edhe si një prej parakushteve në procesin e integritit në Bashkimin Europian (BE).

Projekti për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore (PLGP) financuar nga Agjencia Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar e (USAID), në vitin 2012, risjell në vëmendje nevojën për reformën administrative duke e lidhur atë ngushtësisht me përmirësimin e decetralizimit në qeverisje dhe përmirësimin në ofrimin e shërbimeve vendore. Vëmendja tërhiqet në mënyrë të veçantë në lidhje me ndikimin negativ të reformave të ndërmarra në sistemin e transfertave, autonominë fiskale, transferimin e përgjegjësi dhe funksioneve dhe në ngërçin që ato krijojnë në qeverisjen vendore.

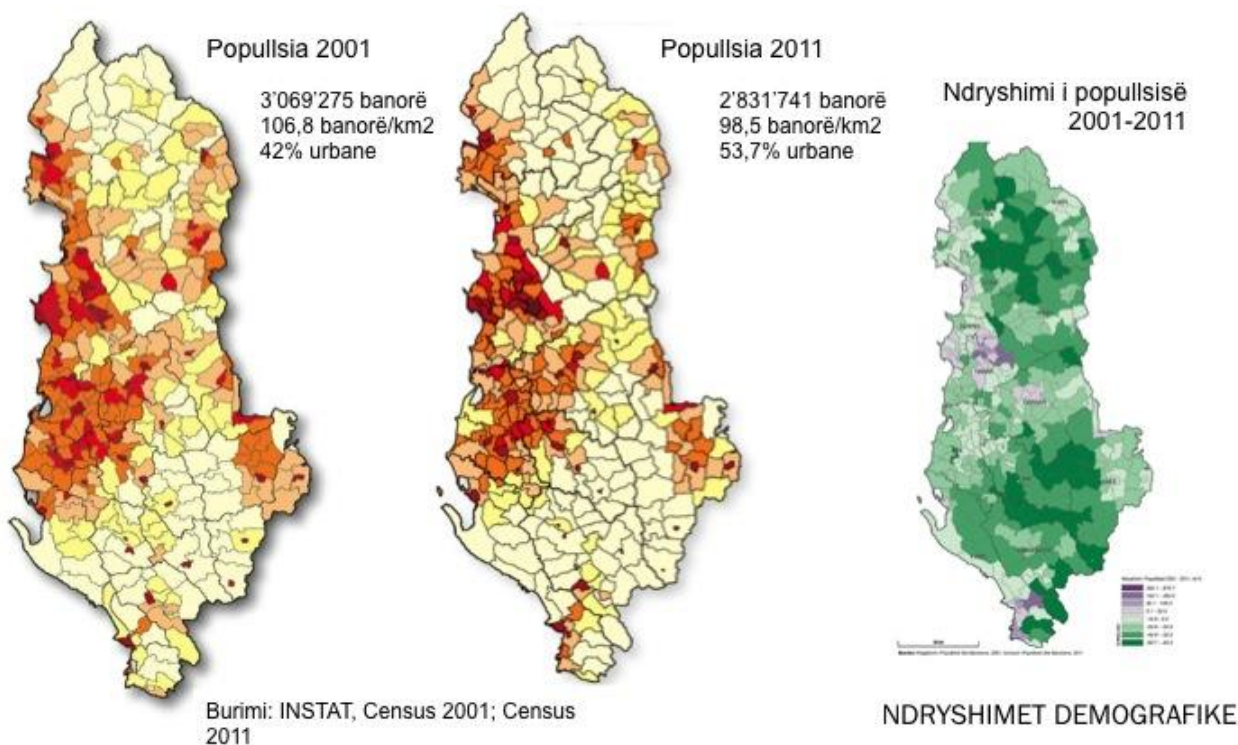
Programi për Zhvillimin Rajonal financuar prej Agjencive Austriake dhe Zviceriane për Zhvillim (ADA & SDC) e pasuron diskutimin në lidhje me nevojën për reformë territoriale dhe administrative, duke u fokusuar në rolin e nivelit të dytë të qeverisjes vendore, e duke analizuar thellësisht qeverisjen nën-kombëtare nga pikëpamja e qeverisjes në shumë nivele dhe e rajonalizimit.

SKL International & Shoqata e Komunave të Shqipërisë (SHKSH) financuar prej Agjencië Suedeze për Zhvillim (SIDA) në 2012, i shtojnë diskutimit një tjetër studim, i cili bazuar në kontributet e studimeve paraardhëse, vjen me rekomandime për reformë administrativo territoriale në nivelin e parë të qeverisjes.

Po përse reforma territoriale administrative përcaktohet si nevojë prej të gjithë aktorëve të përfshirë në skenën e qeverisjes dhe decentralizimit në Shqipëri ? Më poshtë po argumentojmë vetëm katër prej arsyeve që e bëjnë të domosdoshme ndërmarrjen sa më të shpejtë të kësaj reforme:

1. Ndryshimet demografike

Në dhjetë – njëmbëdhjetë vitet që pasuan paketën e reformave të decentralizimit të ndërmara në vitin 2000, një sërë ndryshimesh demografike, sociale dhe ekonomike kanë ndodhur në vend. Harta demografike e Shqipërisë ka dryshuar si rezultat i lëvizjeve migruese të njerëzve brenda dhe jashtë vendit.



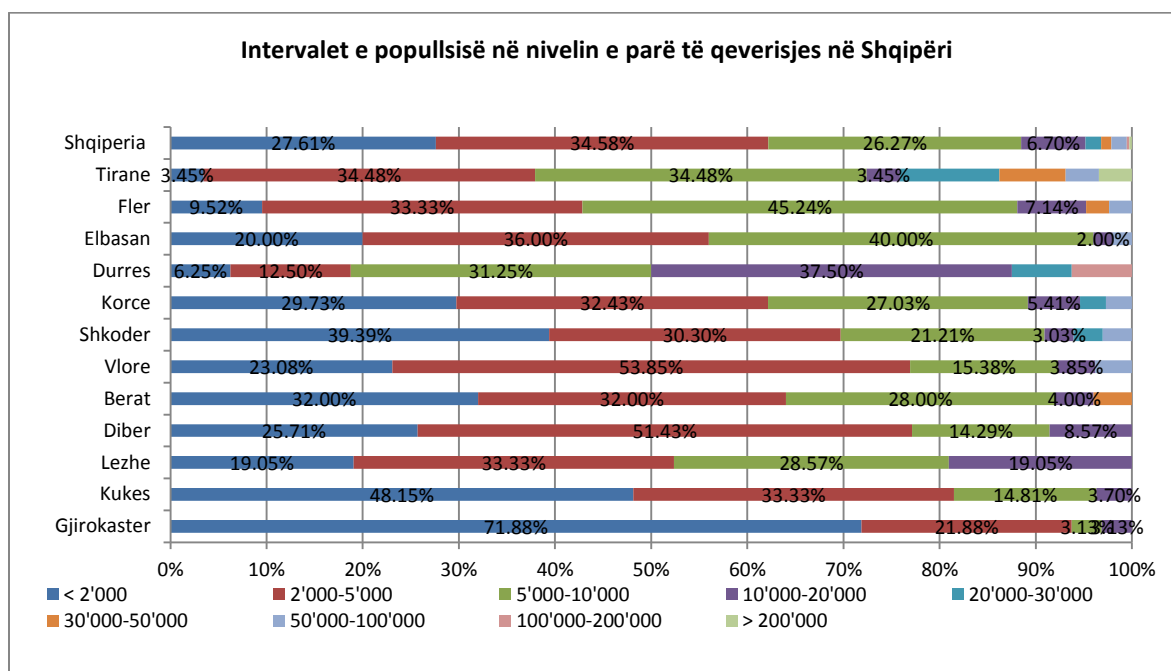
Popullsia rezidente në Shqipëri shënon rënie duke iu refruar nivelit të censusit paraardhës dhe për herë të parë popullsia është e përqëndruar më tepër në zonat urbane. Rreth 2/3 e NJQV-ve pësojnë një ndryshim të popullsisë me rreth 25%. Kjo lëvizje ka patur efektet e saj në njësitë e qeverisjes vendore në Shqipëri, një pjesë prej të cilave është dashur të akomodojë nevojat në rritje të banorëve për shërbime, ndërsa një pjesë e njësive vuajnë pasojat e largimit të banorëve të tyre.

2. Fragmentimi i nivelit vendor të qeverisjes, si përsa i përket ofrimit të shërbimeve ashtu edhe përsa i përket përfaqësimit demokratik

Një tjetër argument i rëndësishëm që diskutohet gjerësisht në nevojën për reformë është niveli i lartë i fragmentimit të NJQV-ve. Madje më tepër se vetë fragmentimi ajo që tërheq vëmendjen është madhësia shumë e variueshme e NJQV-ve, në sipërfaqe, popullsi dhe sidomos në dendësi.

Siç e kemi përmendur më sipër, qasja e reforms në vitin 2000 ishte demokratizimi i qeverisjes, që do të thotë se qytetarët janë të përfaqësuar në nevojat e tyre lokale dhe kanë akses të drejtperdrejtë në vendimmarrje.

Si rezultat i reformës administrativo-territoriale të vitit 2000, Shqipëria rezultoi me 373 NJQV, të cilat kanë mesatarisht një popullsi prej 7'579 banorësh².



Burimi: INSTAT, Census 2011, Llogaritjet tona

² Referuar të dhënave të Censusit 2011

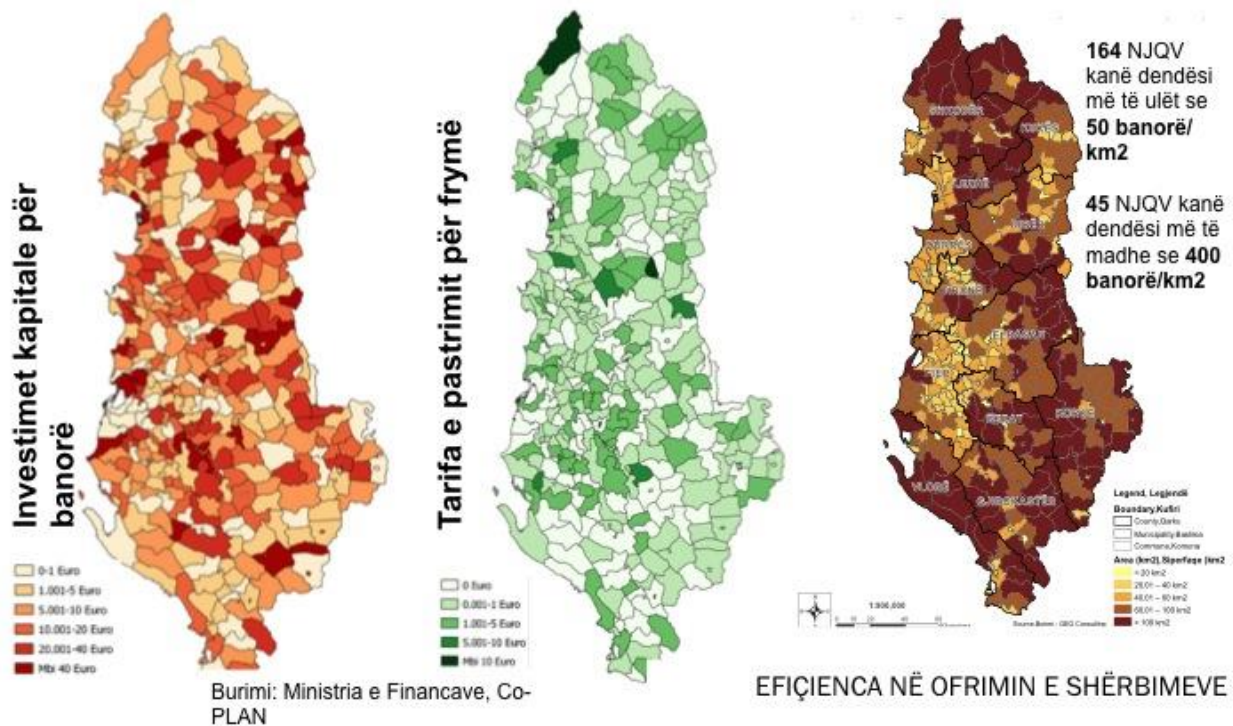
Në kushtet e Shqipërisë kjo ndarje rezulton shumë e fragmentarizuar. Sot në Qarkun e Gjirokastrës 23 NJQV (prej 32 NJQV-ve që qarku ka gjithësej) kanë me pak se 2'000 banorë. Në qarkun e Kukësit prej 27 NJQV-ve gjithsej, 13 prej tyre kanë me pak se 2'000 banorë, e 22 NJQV kanë më pak se 5'000 banorë. Situata prezantohet edhe më dramatike nëse si referencë përdorim dendësinë e popullsisë në njësitë e qeverisjes vendore. 235 NJQV (63% e NJQV-ve) rezultojnë me një dendësi të popullsisë më të ulët se mesatarja në nivel vendi prej 97,4 banorë/km² (INSTAT, Census 2011). Të mos harrojmë se këto NJQV kanë të njëjtat përgjegjësi dhe funksione para qytetarëve të tyre. Kjo do të thotë se kosto për njësi e shërbimit të ofruar për qytetarët rritet ndjeshëm në këtë grup njësisish vendore.

Ndërkohë që argumenti i demokratizimit të qeverisjes shkon në linje me njësi vendore të vogla e të përfaqësuara në mënyrë të drejtperdrejtë, niveli i lartë i fragmentimit në njësitë vendore rezulton të bëhet pengesë për decentralizimin e plotë të shërbimeve e përgjegjësive si rezultat i mungesës së kapaciteteve e mos garantimit të ekonomisë së shkallës, pra eficiencës ekonomike në ofrimin e funksioneve, duke shërbyer kështu edhe si kundër argument për demokratizimin.

Megjithatë, si rezultat i këtij fragmentimi sot në Shqipëri janë 232 kryetarë (62% e totalit të NJQV-ve) të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe rreth 3'000 këshilltarë në nivel vendor, të cilët përfaqësojnë vetëm 19% të popullsisë (i referohemi NJQV-ve me më pak se 5'000 banorë). Ndërkohë që 45% e popullsisë përfaqësohet prej 18 kryetarëve të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe 620 këshilltarëve të zgjedhur në sistemin proporcional (i referohemi NJQV-ve me më tepër se 20'000 banorë). Kemi pra, një përfaqësim jo të drejtë të qytetarëve në nivel vendor, duke vënë kështu në diskutim edhe arritjen e objektivit për demokratizimin e qeverisjes në nivel vendor.

3. Mungesa e eficiencës në ofrimin e shërbimeve në nivel vendor

Argumenti i tretë shumë i rëndësishëm mbi nevojën për reformën administrativo territoriale është ai i eficiencës në ofrimin e shërbimeve. Le të shikojmë se si NJQV-të kanë përdorur fondet publike në ofrimin e shërbimeve për qytetarët. Duke iu referuar të dhënave të Ministrisë së Financës për vitin 2012, vëmë re se 70 NJQV (19% e totalit) nuk kanë bërë asnjë shpenzim për investimet gjatë vitit 2012. Mesatarisht NJQV-të në Shqipëri shpenzojnë 27% të buxhetit të tyre për investime kapitale dhe 37% për pagat e punonjësve. 40 NJQV shpenzojnë mbi 80% të buxhetit të tyre vetëm për pagat e punonjësve, ndërsa 230 NJQV (63% e NJQV-ve dhe që përfaqësojnë 34% të popullsisë së vendit) shpenzojnë mbi 60% të buxhetit të tyre për pagat e punonjësve.



Ndërkohë ekziston një korrelacion pozitiv mes investimeve kapitale për fryme dhe sipërfaqes së njësive të qeverisjes vendore, madje po t'i shtojmë edhe hartën në lidhje me dendësitë e popullsisë do të vemë re se ky korrelacion theksohet. Pra, për një numër më të vogël banorësh të vendosur në një territor të gjerë, nevojat për investime kapitale rriten. Riorganizimi i njësive të qeverisjes vendore krijon mundësinë për të ofruar një shpërndarje të investimeve në mënyrë më efiçente; kjo veçanërisht kur flasim për edukimin, infrastrukturën rrugore, shërbimin e largimit të mbetjeve, etj. Fragmentimi i madh i njësive, rrit koston në ofrimin e shërbimeve. Harta më sipër, që prezanton vlerën e investimeve kapitale për frymë prezantohet shumë e fragmentuar dhe dëshmon se, ndonëse llojet e investimeve përgjithësisht janë të njëjta, kosto në ofrimin e shumë shërbimeve (dhe ndërtimin e infrastrukturës përkatëse të tyre) ndryshon në varësi të sipërfaqes dhe numrit të popullsisë, pra dendësisë së banorëve (pa konsideruar në këtë moment faktorë të tjerë). Harta e tarifave të pastrimit për frymë, sjell të njëjtin mesazh por tashmë në këndvështrimin e taksapaguesit. Ajo që vihet re është se shërbimi i grumbullimit të mbeturinave (ndonëse në kushtet e mungesës së standardeve) i kushton ndryshe qytetarëve në njësi vendore me dendësi e madhësi të ndryshme.

4. Pamundësia për të nxitur dhe mbështetur zhvillimin ekonomik vendor dhe niveli i lartë i pabarazive mes njësive të qeverisjes vendore

Një tjetër argument i rëndësishëm që thekson edhe më tepër nevojën për reformën administrative territoriale është pamundësia thuajse e të gjitha njësive vendore sot në Shqipëri për të mbështetur dhe nxitur zhvillimin ekonomik vendor, si dhe niveli i lartë i pabarazive të krijuara jo vetëm si rezultat i ndarjes administrative territoriale por edhe si rezultat i politikave të decentralizimit fiskal të ndjekura prej vitesh.

NJQV-të luajnë një rol të rëndësishëm në zhvillimin ekonomik. Ato janë bashkë-përgjegjëse për të sjellë/nxitur dhe mbajtur investime në territorin e tyre duke përmirësuar klimën për biznesin. Instrumentet më efektive për zhvillimin ekonomik lokal janë një sërë strategjish/aksionesh që mundësojnë infrastrukturën dhe lehtësirat e nevojshme për biznesin. Referuar kësaj llogjike, disa prej treguesve³ që kemi përdorur për të vlerësuar klimën dhe mundësinë për zhvillim ekonomik që ofron një NJQV, janë: (i) Të ardhurat nga taksat e biznesit për banorë (ish-Taksa e Biznesit të Vogël, ose Tatimi mbi Ftimin e Thjeshtuar) krahasuar me mesataren kombëtare të taksës për banorë; (ii) Të ardhurat nga taksat e pasurisë (tokë dhe ndërtesë) për banorë krahasuar me mesataren kombëtare; (iii) numrin e bizneseve për NJQV; etj.

Analizat dëshmojnë se NJQV-të me më tepër potencial (përgjithësisht me popullsi më të dendur e me numër më të lartë të aktiviteteve ekonomike) kanë mundësi të gjenerojnë më tepër të ardhura dhe rrjedhimisht të ofrojnë më tepër shërbime. Një tjetër faktor i rëndësishëm që ndikon situatën ka të bëjë edhe me kapacitetet njerëzore, të cilat ekzistojnë në njësitë e mëdha vendore apo anasjelltas, por mungojnë në njësitë e vogla. Kështu, referuar taksës së biznesit të vogël (sot tatimi i thjeshtuar mbi fitimin) kontributin kryesor e japin vetëm 25 NJQV, të cilat kanë përqëndrim të lartë të popullsisë dhe arrijnë të gjenerojnë rreth 44% të TBV-së. Vetëm Tirana gjeneron rreth 18% të TBV-së.

Së fundmi, argument i rëndësishëm për nevojën bëhet edhe niveli i lartë i pabarazive që ekzistojnë mes NJQV-ve (dallimi është më i lartë mes njësive urbane dhe atyre rurale e me dendësi të ulët të popullsisë). Për të vlerësuar këtë i kemi referuar gjithashtu një sërë treguesve të cilët vlerësojnë mundësitë fiskale dhe financiare të NJQV-ve krahasuar me të njëjshmet e tyre në qark apo në nivel vendi.

³ Këta tregues mund të gjenden të detajuar për çdo njësi të qeverisjes vendore në Aneksin “Analiza e situatës ekonomike dhe financiare e NJQV-ve sipas qarqeve”, bashkangjitur këtij raporti.

Pikërisht duke iu referuar këtyre treguesve mund të themi se niveli i pabarazive të krijuara si rezultat i pamundësive të njëjta të NJQV-ve për të ofruar shërbime lidhet ngushtë me madhësinë (sipërfaqen, popullsinë, dendësinë) dhe kapacitetet e NJQV-së.

Veç kësaj analizat dëshmojnë se politikat subvencionuese ndaj njësive të vogla vendore nëpërmjet skemave të transfertave dhe ekualizimit fiskal në thelb nuk kanë ndihmuar në zhdukjen e pabarazive duke mos garantuar një zhvillim të qëndrueshëm.

II.1 Pamje e përgjithshme e gjendjes së qeverisjes vendore

Struktura administrative në Shqipëri ka pësuar ndryshime rrënjësore që nga fundi i viteve 1990, që shënon nisjen e reformës së decentralizimit. Politika e decentralizimit nuk ka qenë gjithmonë e qëndrueshme, por ka njohur ulje ngritjet e saj në vite.

Një ndër sfidat kryesore për qeverisjen vendore aktualisht në Shqipëri është të përmbushen pritshmëritë në rritje të qytetarëve për shërbime dhe qeverisje më të mirë. Decentralizimi dhe urbanizimi kanë rezultuar në një presion më të madh mbi njësitë e qeverisjes vendore për të financiar shërbimet publike dhe lehtësuar zhvillimin ekonomik. Ndërkohë që funksionet dhe përgjegjësitë e njësive të qeverisjes vendore janë rritur gjatë dhjetëvjeçarit të fundit, decentralizimi fiskal dhe transferimi i fondeve nuk kanë ecur me të njëjtin ritëm, duke rezultuar në mungesa të ndjeshme financimesh për infrastrukturën lokale.

Një ndër sfidat kryesore për qeverisjen vendore aktualisht në Shqipëri është të përmbushen pritshmëritë në rritje të qytetarëve për shërbime dhe qeverisje më të mirë. Decentralizimi dhe urbanizimi kanë rezultuar në një presion më të madh mbi njësitë e qeverisjes vendore për të financiar shërbimet publike dhe lehtësuar zhvillimin ekonomik. Ndërkohë që funksionet dhe përgjegjësitë e njësive të qeverisjes vendore janë rritur gjatë dhjetëvjeçarit të fundit, decentralizimi fiskal dhe transferimi i fondeve nuk kanë ecur me të njëjtin ritëm, duke rezultuar në mungesa të ndjeshme financimesh për infrastrukturën lokale.

Pesha relative e qeverisjes vendore ndaj Prodhimit të Brendshëm Bruto dhe ndaj shpenzimeve buxhetore gjithsej mbeten relativisht të ulëta me rreth 2.9% dhe 10.2% përkatësisht në vitin 2012. Këto raporte kanë rënë që nga viti 2009 (4.7% dhe 14.2%).

Kapacitete jo shumë të konsoliduara, si dhe ndërlikime strukturore dhe institucionale mbeten pengesa për thellimin e decentralizimit. Forcimi i kapaciteteve lokale për përmbushjen e funksioneve të tyre dhe në veçanti për mobilizimin e burimeve të nevojshme financiare janë të varura nga disa faktorë, në veçanti forcimin e autonomisë fiskale nëpërmjet autoritetit fiskal për të gjeneruar të ardhura (taksa dhe tarifa shërbimesh) në nivel lokal; si edhe parashikueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e transfertave fiskale ndërqeveritare.

Megjithatë, gjatë kësaj periudhe kanë ndodhur ndryshime thelbësore cilësore në strukturën e financave lokale. Ndonëse një pjesë e madhe e njësive të qeverisjes vendore vazhdojnë të kenë varësi shumë të lartë ndaj të ardhurave nga burimet kombëtare, të ardhurat e krijuara nga burime të veta janë rritur dhe burime të reja po shfrytëzohen.

Në kushtet e “konkurrencës” për fonde buxhetore dhe të kapacitetit modest për gjenerimin e të ardhurave lokale, njësitë e qeverisjes vendore vazhdojnë të kenë mungesa të mëdha burimesh për investime, veçanërisht për ato që kërkojnë kapitale të mëdha, si infrastruktura rrugore dhe ajo e ujit/kanalizimeve. Buxhetet e tyre janë në përgjithësi të vogla dhe nuk mund të përballojnë financimin për projekte të mëdha përmirësimi infrastrukture. Fondet nga buxheti i shtetit për investime në infrastrukturë (kryesisht grantet konkurruese/Fondi I Zhvillimit të Rajoneve) kanë ardhur në rritje gjatë viteve të fundit, impakti i tyre është sërish i vogël në krahasim me nevojat. Politikat shtrënguese fiskale që nisën të zbatohen nga Ministria e Financave në vitet e fundit për t’i bërë ballë krizës financiare gjithashtu lënë të kuptohet se për disa vite në vazhdim këto fonde nuk pritet të kenë rritje domethënëse. Për më tepër, nismat ligjore të vitit 2009 (të korigjuara që nga viti 2014) në drejtim të kufizimit të autonomisë fiskale si dhe kufizimi i autoritetit huamarrës për efekt të ruajtjes së niveleve të borxhit publik e kanë cenuar me tepër potencialin financiar të njësive të qeverisjes vendore.

Bashkitë dhe komunat janë niveli i parë i qeverisjes vendore, të cilat kanë kompetenca të plota në fushat administrative, rregullatore, atë të shërbimeve dhe investimeve mbi funksionet e veta (ekskluzive), ku përfshihen një gamë e gjerë shërbimesh publike vendore – shërbimet komunale, si dhe ato të zhvillimit ekonomik dhe shërbimet shoqërore dhe kulturore. Sot bashkitë dhe komunat ushtrojnë një gamë të gjerë funksionesh ekskluzive, që nga ndërtimi dhe mirëmbajtja e rrugëve vendore dhe menaxhimi i mbeturinave, deri tek funksionet shoqërore dhe argëtuese. Bashkitë dhe komunat kanë gjithashtu përgjegjësi të përbashkët për disa funksione të tjera si mirëmbajtja dhe investimet në objektet e arsimit parauniversitar, si dhe asistencën shoqërore dhe lehtësimin e varfërisë.

Numri i njësive të qeverisjes vendore është relativisht i lartë, ndaj është e kuptueshme që ka luhajtje dhe pabarazi të larta mes tyre për sa u përket kapaciteteve lokale, aftësisë për mobilizimin e të ardhurave si edhe ofrimit të shërbimeve.

Tema e konsolidimit të njësive të qeverisjes vendore është ripërtërirë në mënyrë të vazhdueshme nga aktorë e politikëbërës të ndryshëm që nga viti 2003, por nuk ka qenë e qartë nëse do të kishte vërtet të mira e përfitime për sa u përket kursimeve në kosto administrative apo potencialet më të mira për zhvillim ekonomik.

Ngritja e kapaciteteve në nivel vendor është një shqetësim tjetër i arsyeshëm, sidomos duke marrë në konsideratë faktin se shumë njësi vendore ndodhen në zona të largëta e nuk janë në gjendje të tërheqin punonjës të kualifikuar. Shumë njësi vendore, në veçanti bashkitë, kanë përfituar nga programe asistence teknike dhe trajnimesh nga një sërë donatorësh. Është e vështirë të arrihet në një përfundim të vetëm për cilësinë e administratës lokale në përgjithësi, pasi kjo e fundit varet nga konteksti lokal dhe nevojat e përparësitë e çdo komuniteti. Administrata bashkiake (dhe ajo komunale pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri për shërbimin civil) është pjesë e shërbimit civil, çka përveç cilësisë së personelit nënkupton edhe kosto shtesë për rekrutimin, trajtimin si edhe standardet e kualifikimit. Kjo nuk do të thotë se ndryshimi në cilësi mes bashkive e komunave është po kaq i qartë dhe i mprehtë: edhe ndërmjet këtyre dy kategorive ekzistojnë asimetri të mëdha. Vetëm popullsia nuk është kriter për të bërë dallimin mes bashkive e komunave, pasi ka shumë komuna me popullsi disa herë më të madhe se disa bashki. Gjithashtu, një numër i madh bashkish (ashtu edhe komuna), kanë përjetuar një reduktim të ndjeshëm të popullsisë për shkak të lëvizjeve demografike, ndërkohë që mjaft komuna, në veçanti ato në afërsi të qyteteve të mëdha apo në zonat me aktivitet industrial më të theksuar kanë potencial të mirë rritjeje dhe mundësi të tërheqin personel më të kualifikuar.

Qarqet janë niveli i dytë i qeverisjes vendore, funksioni i të cilëve është zhvillimi dhe zbatimi i politikave rajonale në përputhje me politikat kombëtare. Qarqet nuk kane funksione dhe kompetenca të veta thelbësore, ato ushtrojnë disa funksione të deleguara nga qeveria qendrore – si për shembull mirëmbajtja e rrjetit rrugor rural ose nga bashkitë dhe komunat. Roli i qarkut mbetet ende disi i paqartë, pasi ai nuk ka arritur të konfirmohet si hartuesi i politikave rajonale apo promotor i zhvillimit ekonomik⁴, ndërkohë që diskutimi mbi nevojën e zhvillimit të integruar dhe të qëndrueshëm rajonal bëhet gjithmonë e më i kohës. Diskutime në zhvillim e sipër mes aktorëve të ndryshëm po rishikojnë rolin dhe potencialet e qarkut në përputhje me Strategjinë e Zhvillimit Rajonal si dhe me perspektivën eventuale të afrimit me BE-në.

⁴ Shih “Albanian Regional Development; Opportunities and Challenges”, UNDP Mission Report, 2005; World Bank Albania Local Finance Policy Note, 2009

II.2. Demografia

Niveli i parë i qeverisjes vendore në Shqipëri përfaqësohet nga 65 bashki dhe 308 komuna. Bashkitë dhe komunat kanë funksione, kompetenca dhe përgjegjësi të barasvlershme. Ligji organik për qeverisjen vendore përcakton qartë funksionet dhe përgjegjësitë e bashkive dhe komunave, të përkufizuara si funksione të vetat (ekskluzive), funksione të përbashkëta, dhe të deleguara.

Madhësia nga pikëpamja e popullsisë e bashkive/komunave luhetet shumë. Sipas të dhënave të Regjistrimit të popullsisë 2011, ka 330 njësi (88%) me popullsi më të vogël se 10 mijë banorë, ndërkohë që 232 njësi (62%) kanë popullsi më të vogël se 5 mijë banorë. Popullsia mesatare për komunat është 4300, ndërkohë që gjysma e komunave kanë popullsi më të ulët se 3100 banorë. Rreth 53% e popullsisë jeton në bashki, ndërkohë që 64% e popullsisë urbane ose 34% e popullsisë gjithsej) jeton në 8 qytetet më të mëdha të vendit – Tiranë, Durrës, Vlorë, Elbasan, Shkodër, Kamëz, Fier dhe Korçë. Vetëm 15 njësi të qeverisjes vendore kanë popullsi më të madhe se 20 mijë banorë. Mesatarja e banorëve në bashki është 22,600 banorë, por mbi gjysma e bashkive kanë popullsi më të vogël se 7,800 banorë.

Tabela 1. Shpërndarja dhe madhësia e bashkive dhe komunave

Popullsia (në mijë banorë)	Nr. i njësive	Përqindja	Përqindja akumulative	Nr. i banorëve	Përqindja	Përqindja akumulative
< 1	37	0.10	0.10	25,249	0.01	0.01
.1 - 5	195	0.52	0.62	527,976	0.19	0.20
.5 - 10	98	0.26	0.88	685,784	0.24	0.44
.10 - .15	15	0.04	0.92	175,666	0.06	0.51
.15 - .20	13	0.03	0.96	228,374	0.08	0.59
.20 - 30	3	0.01	0.97	67,913	0.02	0.61
30 - 50	4	0.01	0.98	148,303	0.05	0.66
50 - 100	6	0.02	0.99	409,129	0.15	0.81
>100	2	0.01	1.00	531,744	0.19	1.00
Gjithsej	373	1.00		2,800,138	1.0	

Burimi: INSTAT, Census 2011

II.3. Zhvillimi ekonomik dhe GDP

Qeverisja vendore luan një rol jo pak të rëndësishëm në zhvillimin ekonomik lokal. Në këtë seksion do të hedhim një vështrim mbi të dhënat për Prodhimin e Brendshëm bruto (PBB) për cdo qark; të dhënat mbi forcën e punës dhe punësimin (për sa të dhënat janë të disponueshme); si edhe sipërmarrja dhe zhvillimi i bizneseve, të cilat analizohen nga pikëpamja e përqendrimit në cdo qark, ashtu edhe nga pikëpamja e të ardhurave që gjenerojnë në nivel kombëtar si dhe për cdo njësi.

II.3.1 Prodhimi i Brendshëm Bruto

Sipas të dhënave të Institutit të Statistikave për PBB-në rajonale, rajoni i Tiranës është qartazi motori i ekonomisë shqiptare, ku gjenerohet mbi 36% e vlerës së shtuar në nivel kombëtar. Qarqe të tjera me peshë të rëndësishme janë Fieri (9.8%); Durrësi (9.4%) dhe Elbasani (9.2%). Rajoni i Vlorës dhe i Korçës gjenerojnë vetëm nga 6% të vlerës së shtuar në nivel kombëtar. Vlen të eksplorohet nëse kjo peshë specifike relativisht e ulët për Vlorën dhe Korçën në krahasim me qytetet në qendër është tregues i pabarazisë më të madhe brenda rajoneve përkatëse. PBB për frymë në nivel kombëtar në vitin 2012 ishte 3271 euro. Në nivel rajonal, PBB për frymë në Tiranë është rreth 35% më e lartë se ajo kombëtare (4439 euro), e ndjekur nga Gjirokastra (3382 euro) dhe Durrësi (3276 euro). PBB më e ulët për frymë regjistrohet në zonat malore, në rajonin e Dibrës (36% më e ulët se kombëtare) dhe Lezhës (24% më e ulët se kombëtarja). Rajone të njohura tradicionalisht si të varfra, si Kukësi ndonëse ka peshën më të ulët specifike në PBB-në kombëtare, ka PBB më të lartë për frymë se Dibra, Lezha, apo edhe vetë Shkodra dhe Korça.

II.3.2 Sipërmarrja dhe aktiviteti ekonomik

Sipas të dhënave të Qendrës Kombëtare të Regjistrimit, në janar 2014 në Shqipëri ishin të regjistruara rreth 157 mijë biznese, ndër të cilat 8441 ishin biznese të mëdha (xhiro mbi 15 milionë lekë në vit); 3430 biznese të mesme (8-15 milionë lekë xhiro vjetore) dhe pjesa tjetër biznese të vogla ose të papërcaktuara. Përqendrimi gjeografik i bizneseve përkon me të dhënat e zhvillimit ekonomik: mbi gjysma e bizneseve të përgjithshme (52%) dhe e bizneseve të mëdha (56%) operojnë në korridorin Tiranë – Durrës, me përqendrim akoma më të madh në rajonin e Tiranës. Fieri dhe Vlora vijjnë të dytat për nga renditja nga pikëpamja e numrit të bizneseve aktive, së bashku me mbi 15% të numrit të bizneseve gjithsej e atyre të mëdha.

Të dhënat mbi realizimet e të ardhurave nga burimet kryesore të taksave japin disa indikacione të rëndësishme për shpërndarjen e pasurisë, të cilat do të duhet të eksplorohen më në detaje gjatë shtjellimit të politikës së ardhshme të decentralizimit fiskal.

Në nivel kombëtar të ardhurat nga tatimi i vlerës së shtuar (TVSH) dhe tatim fitimi (tatimi mbi bizneset e mëdha) kanë pësuar rënie të ndjeshme nga viti 2008 në vitin 2013. Tatimi mbi të ardhurat personale në të kundërt ka ruajtur tendencën në rritje pavarësisht gjendjes së vështirë ekonomike, sipas gjasave për shkak të zgjerimit të bazës së taksës në këtë rast.

Shpërndarja e të ardhurave nga të gjitha këto taksa kombëtare ka përqendrim tejet të madh në rajonin e Tiranës dhe Drejtorinë e Tatimpaguesve të Mëdhenj (bizneset e ashtuquajtur VIP, me xhiro mbi 150 milionë lekë), ku mbledhet mbi 80% e TVSH dhe tatim fitimit dhe 75% e tatimit të të ardhurave personale. Drejtoria rajonale e Durrësit (që për arsye administrative përfshin edhe Kavajën, e cila përndryshe është pjesë e qarkut të Tiranës) mbledh rreth 5% të të ardhurave në shkallë vendi nga secili prej këtyre burimeve, ndërkohë që në rajonet e tjera me zhvillim të mirë ekonomik si Fieri e Vlora pesha specifike e tatimeve mbetet në nivelet 2%. Këto të dhëna nuk përputhen plotësisht me rezultatet e matjeve të INSTAT për PBB rajonale, sipas të cilave pesha specifike e rajoneve të tjera duhet të ishte më e konsiderueshme. Në këndvështrimin e decentralizimit, këto të dhëna duhet të mbahen parasysh për efekt të politikave për taksat e ndara.

II.3.3 Punësimi dhe fuqia punëtore

Rreth 68% e popullsisë në rang vendi është në moshë pune sipas klasifikimit statistikor (15 – 64 vjeç). Sipas të dhënave të INSTAT, shkalla e punësimit është në nivelin 50.1% të popullsisë në moshë pune. Nuk ka pabarazi të theksuara në këtë tregues në shkallë rajonale, ndonëse vërehet se rajone si Tirana kanë përqindje më të ulët punësimi se shumë qarqe të tjera. Ndërkohë, shkalla e papunësisë së regjistruar është rreth 13% në shkallë vendi, por veçanërisht e lartë në Vlorë (19%) dhe në Fier (16%). Këto të dhëna marrin parasysh edhe vetëpunësimin në sektorin e bujqësisë.

Shpërndarja e punësimit sipas sektorëve tregon përqendrim më të lartë të punësimit në zonat urbane në industri dhe shërbime, përkundrajt bujqësisë si burimi kryesor i punësimit në zonat rurale. Në këto të fundit bujqësia punëson shumicën e punëmarrësve; ndërkohë që në Tiranë dhe Durrës kemi numrin më të madh të punonjësve në industrinë prodhuese, shërbime dhe në ndërtim.

II.4. Treguesit financiarë të qeverisjes vendore

Rritja e autonomisë financiare të pushtetit vendor, një ndër sukseset e reformës së decentralizimit në vitet e para të decentralizimit, bëri hapa prapa që nga viti 2009. Pesha relative e shpenzimeve të buxhetit vendor në buxhetin e shtetit mbetet relativisht e ulët, por ajo është e krahasueshme me vende të ngjashme⁵.

Tabela 2. Të ardhurat e buxheteve vendore ndër vite

(në milionë lekë)	2005	2009	2012
PBB	815,000	1,173,760	1,389,791
Të ardhura tatimore qeverisje e përgjithshme	183,816	305,988	325,306
Të ardhura buxhetet vendore	37,584	49,043	40,540
Të ardhura të veta të PV	11,500	14,114	13,306
Transferta e pakushtëzuar	7,300	12,923	11,465
Të ardhura të pakushtëzuara gjithsej	18,800	27,037	24,771
Transferta e kushtëzuar/Grante konkurruese	18,784	22,006	20,067
Pesha e PV në qeverisjen e përgjithshme			
Të ardhurat PV ndaj BSH	20.40%	16.00%	12.5%
Të ardhura të pakushtëzuara PV	10.23%	8.84%	7.6%
Pesha e PV ndaj PBB			
Pesha e të ardhurave PV	4.61%	4.18%	2.9%
Pesha e të ardhurave të pakushtëzuara	1.41%	1.20%	1.8%

Burimi: Tabela fiskale dhe Thesari, Ministria e Financave

Të ardhurat totale në dispozicion të njësive të qeverisjes vendore kanë ardhur në rritje të përshkallëzuar deri në vitin 2009 dhe kanë pësuar rënie që atëherë. Rritja galopante në nivelin e përgjithshëm të të ardhurave në vitin 2009 i dedikohet kryesisht rritjes së transfertave fiskale ndërqeveritare. Në fakt, transferta e pakushtëzuar për njësitë e qeverisjes vendore u rrit nga 7,3 miliardë lekë në vitin 2005, në pothuaj 13 miliardë lekë për vitin 2009, por u reduktua sërish për herë të parë në vitin 2010.

⁵ Albania Local Finance Policy Note, World Bank Document September 2008.

Tendenca e rritjes së transfertës së pakushtëzuar ka qenë mjaft e ndjeshme gjatë viteve 2006 – 2007, por për herë të parë në vitin 2009 ritmi i rritjes së transfertës së pakushtëzuar u ul në krahasim me një vit më parë, ndërkohë që në vitin 2010 ajo u ul edhe në vlerë absolute, me rreth 12% në krahasim me transfertën e një viti më parë. Transferta e pakushtëzuar në vitin 2009 luhatej në nivelet e 2008-ës me rreth 12,9 miliardë lekë, ndërkohë që për vitin 2010 - 2012 ajo ka rënë ndjeshëm në rreth 11,4 miliardë lekë, për shkak të shkurtimeve në shpenzimet buxhetore. Një tendencë e lehtë në ulje është konsoliduar qoftë edhe për shkak të krizës ekonomike dhe nevojës së përmbajtjes së shpenzimeve buxhetore.

Tendenca e evoluimit të madhësisë së fondit të granteve konkurruese ka shfaqur më shumë stabilitet, ndonëse politika e zbatimit të tij nuk ka qenë fort e qëndrueshme. Në vitin 2008 fondi i plotë në dispozicion të granteve konkurruese ishte vetëm 1,6 miliardë lekë, ndërkohë që ai kërceu në rreth 5.5 miliardë lekë në vitin 2009 dhe ishte parashikuar të jetë pothuajse 6 miliardë për vitin buxhetor 2010 (Fondi i rajoneve, ndonëse karakteri i tij është disi i ndryshëm). Pavarësisht parashikimeve optimiste, këto fonde nuk u realizuan 100%. Nga viti 2011 edhe FZHR pati ulje, me 2,9 miliardë lekë në 2011 dhe 2,3 miliardë në vitin 2012. Parashikimi për vitin 2013 ishte për rreth 4 miliardë lekë.

Pavarësisht nga rritja në shifra absolute e të ardhurave të pushtetit vendor në krahasim me vitet e para të decentralizimit, pesha e tij specifike ndaj buxhetit të shtetit dhe Prodhimit të Brendshëm Bruto ka rënë në vazhdimësi. Të ardhurat e veta të pushteteve vendore kanë ardhur gjithashtu në ulje të lehtë që nga viti 2009. Ndryshimet në kuadrin ligjor për sistemin e taksave vendore⁶, që cenonin autoritetin fiskal vendor duke ulur ndjeshëm diskrecionin vendor në vendosjen e disa taksave si dhe duke kufizuar barrën fiskale nga disa taksa të tjera vendore në jo më shumë se 10% të nivelit tregues të taksës së biznesit të vogël, patën efekte dramatike në potencialin e të ardhurave nga burimet e veta.

Ndonëse pesha e shpenzimeve të pushtetit vendor nuk ka ndryshuar shumë në terma relativë ndaj Prodhimit të Brendshëm Bruto dhe buxhetit të shtetit, ato janë rritur në mënyrë konstante nga viti në vit. Është domethënëse gjithashtu të vihet re se përqindja e shpenzimeve të pakushtëzuara ndaj totalit të shpenzimeve të buxhetit vendor është rritur në mënyrë të ndjeshme, nga rreth 45% në vitin 2005, në rreth 57% në vitin 2009 e 61% në vitin 2012, çka dëshmon për diskrecionin në rritje të vendimmarrjes. Por këto të dhëna duhet të trajtohen me kujdes: rritja e diskrecionit është përqendruar qartë në qytetet dhe lokalitetet e mëdha, ndërkohë që shumica dërrmuese e njësive vendore kanë varësi absolute ndaj të ardhurave nga transfertat ndërqeveritare.

⁶ Ligji nr. 10117, datë 23.04.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”, të ndryshuar

Tabela 3. Të ardhurat dhe shpenzimet e buxheteve vendore ndër vite 2005 – 2009-2012

	2005	2009	2012
<i>Në milionë lekë</i>			
PBB	815,000	1,173,760	1,389,791
Shpenzime buxheti i shtetit	232,339	384,834	396,922
Shpenzime vendore Gjithsej	38,196	54,729	45,101
Shpenzime të vetat*	17,246	31,174	27,335
<i>Si peshë relative ndaj PBB</i>			
Shpenzime buxheti i shtetit	29%	33%	28.6%
Shpenzime vendore Gjithsej	4.70%	4.70%	3.2%
Shpenzime të vetat	2.10%	2.70%	2.0%
<i>Si peshë relative ndaj buxhetit të shtetit</i>			
Shpenzime vendore Gjithsej	16.40%	14.20%	11.4%
Shpenzime të vetat	7.40%	8.10%	6.9%
Shpenzime të veta si përqindje ndaj buxhetit vendor	45.00%	57.00%	60.6%
Shpenzime te vetat për frymë	4,106	7,422	6,508

Burimi: Thesari, Ministria e Financave. (* Përfshin edhe grantet konkurruese në infrastrukturën rrugore)

Pjesa më e madhe e shpenzimeve të buxhetit vendor janë shpenzime për personel, ndjekur nga shpenzime operative dhe mirëmbajtjeje. Pësia e investimeve nga fondet e pakushtëzuara të buxhetit vendor (të ardhurat e veta dhe transferta e pakushtëzuar) është rritur që nga vitet 2002, kur ishte më pak se ¼, në rreth pothuaj 45% në vitin 2009, por është ulur në mënyrë drastike sërish në vitet e fundit (26% në 2012).

Megjithatë, buxhetet nga transferta e pakushtëzuar dhe të ardhurat e veta shërbejnë kryesisht për të financuar ndërhyrje relativisht modeste në infrastrukturën vendore (pjesa dërrmuese ndërhyrje në rrugë); ndërkohë që për investime më të mëdha pjesa dërrmuese e njësive vendore varen nga transfertat nga buxheti qendror (apo fonde të tjera investimesh, si Fondi Shqiptar i Zhvillimit).

Tabela 4. Përbërja e shpenzimeve të veta vendore

	2005	2009	2012
Gjithsej	17,246	31,174	27,335
Shpenzime operative	10,983	17,179	20,300
<i>Nga të cilat:</i>			
Paga dhe sigurime	5,788	9,448	10,227
Te tjera operative (mirëmbajtje dhe transferta)	5,195	8,012	10,073
Shpenzime kapitale	6,263	13,988	6,998
Pesha e shpenzimeve kapitale ndaj totalit	36.30%	44.90%	25.60%
Pesha e pagave ndaj totalit	33.56%	30.31%	37.41%

II.4.1 Pabarazitë në të ardhura

Ka pabarazi të mëdha në nivelet e realizimit të të ardhurave mes njësive të ndryshme vendore. Kryeqyteti dhe shtatë qytetet më të mëdha të vendit⁷ realizojnë pjesën dërrmuese të të ardhurave të veta, me një peshë specifike prej 54% në vitin 2012. Pesha specifike e qyteteve më të mëdha tregon se njësitet më të mëdha vendore kanë përparësi në sistemin aktual, pavarësisht vështirësive të viteve të fundit. Në veçanti, qytetet e mëdha mbledhin mbi 65% të gjithë realizimit të taksës së biznesit të vogël dhe të tarifës së pastrimit në shkallë vendi.

Shpërndarja për frymë e të ardhurave tatimore lokale, një tregues më i saktë për të parë pabarazitë, gjithashtu tregon luhajtje të mëdha në shpërndarje. Koeficienti i variacionit për gjithë të ardhurat tatimore për frymë është mjaft i lartë (1.22). Shpërndarja më normale vërehet për taksën e biznesit të vogël dhe tarifën e pastrimit, të cilat duket se janë të ardhurat që mbledhen më rëndom nga të gjitha njësitet e qeverisjes vendore. Megjithatë, edhe për këto dy burime ka një numër shumë të lartë njësish të cilat nuk mbledhin asnjë të ardhur. 108 njësi vendore (komuna) nuk mbledhin tarifë pastrimi në vitin 2012, çka tregon se as nuk e ofrojnë këtë shërbim. Po ashtu, në 63 komuna nuk ka biznese (ose nuk mbledhet taksa e biznesit të vogël), ndërkohë që në mbi 80 të tjera mbledhen më pak se 200 mijë lekë në vit nga kjo taksë, çka është më pak edhe se paga vjetore e një punonjësi me rrogë minimale.

Shpërndarja për frymë e të ardhurave bëhet më e barabartë për të ardhurat totale lokale, çka tregon se sistemi i transfertave nga buxheti i shtetit i arrin deri diku qëllimet e ekualizimit. Pas ekualizimit shpërndarja e të ardhurave bëhet më uniforme, që tregon se shumica dërrmuese e njësive vendore kanë një shkallë shumë të lartë varësie nga buxheti i shtetit për të mbuluar shpenzimet korrente dhe kanë shumë pak hapësira për të kryer shërbime dhe investime.

⁷ Tirana, Durrës, Elbasan, Fier, Korçë, Shkodër, Vlorë, Kamëz

II.5. Funkcionet e veta (infrastruktura, ujësjellës kanalizime, pastrimi)

II.5.1 Infrastruktura Rrugore

E gjithë infrastruktura rrugore si dhe shërbimet që lidhen me të janë tashmë në pronësi dhe administrim të pushtetit vendor. Në funksion të mirëmbajtjes dhe përmirësimit të tyre bashkitë dhe komunat janë sovrane në vendimmarrjen e tyre. Këshillat e bashkive apo komunave duhet të planifikojnë fondet përkatëse, nga burimet e veta për administrimin e tyre.

Gati 45 përqind e inventarit të rrugëve transferuar në pushtetin vendor është nën administrimin e qarqeve. Duke qenë se qarqet nuk janë njësi vendore që gjenerojnë direkt të ardhura për t'i përdorur më pas për investime, është plotësisht e paqartë mënyra se si qarqet ofrojnë shërbimin e mirëmbajtjes apo investime në infrastrukturës rrugore nën administrimin e tyre.

Shpërndarja e rrugëve është lidhur më tepër me hapësirën gjeografike se sa me potencialin ekonomik të këtyre njësive vendore për të administruar këtë rrjet rrugor. Si rrjedhojë, vihen re shpërpjesëtime të mëdha në inventar. Për shembull, Qarku Shkodër ka nën administrim rreth 1800 km rrugë rajonale dhe komunale; ndërkohë që Qarku Tiranë -me një popullsi disa herë më të madhe dhe me buxhet dhe kapacitete njerëzore dhe financiare më të mëdha - ka nën administrim vetëm 600 km rrugë.

Infrastruktura rrugore e transferuar ishte dhe mbetet shumë e amortizuar. Ky inventar i amortizuar i infrastrukturës dhe shërbimeve të transferuara në pushtetin vendor, i vendosur në realitetin shumë të dobët financiar dhe administrativ të pushtetit vendor, më së shumti e ka çuar këtë infrastrukturë drejt degradimit të mëtejshëm.

Shumica e rrugëve vendore janë rurale. Ato lidhin fshatrat me njeri tjetrin dhe jo të gjitha janë të asfaltuara. Pothuajse të gjitha komunat kanë kapacitete financiare të pamjaftueshme për të ndërtuar apo asfaltuar rrugë. Shumica e komunave nuk arrijnë të ofrojnë asnjë shërbim në këto rrugë. Në raste emergjencash civile është qeveria që ndërhyr me fonde dhe mjete shtesë për normalizimin e tyre.

Vetëm bashkitë e mëdha planifikojnë fonde të përvitshme për riparimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve brenda territorit të tyre. Sidoqoftë, këto fonde asnjëherë nuk mjaftojnë për t'i ofruar të gjitha shërbimet e mirëmbajtjes për rrugët nën administrim.

Investuesi kryesor në mirëmbajtjen dhe ndërtimin e rrugëve vendore, mbetet ende qeveria, e cila financon ndërtimin e rrugëve të reja rurale apo asfaltimin e rrugëve ekzistuese nëpërmjet tre burimeve financiare: (i) Autoritetit Rrugor Shqiptar, i cili ndërhyr në ato segmente që lidhin me akset kryesore rrugore në vend por që njëkohësisht prekin edhe territoret vendore, (ii) Fondi Shqiptar i Zhvillimit, që ka qenë praktikisht investitori kryesor i ndërtimit të rrugëve rurale, dhe (iii) nëpërmjet granteve konkurruese nga Fondi i Zhvillimit të Rajoneve (buxheti i shtetit) të cilat përmes të tjerash financojnë projekte për rikonstrukcione rrugësh për pushtetin vendor.

Sipas statistikave të Autoritetit Rrugor Shqiptar, qeveria qendrore në periudhën 1996 – 2012 ka investuar në 767 km rrugë rajonale dhe komunale. Si pasojë e pamundësisë administrative dhe financiare të njësive vendore për të ofruar shërbime mirëmbajtjeje në këto rrugë dhe bazuar në rëndësinë e këtyre rrugëve pas investimit të bërë, me vendime të Këshillit të Ministrave këto rrugë janë hequr nga inventari i rrugëve rajonale apo komunale dhe i janë shtuar inventarit të rrugëve kombëtare nën administrimin e Autoritetit Rrugor Shqiptar. Këto pritet të jenë edhe pjesa kryesore e investimeve të bëra në rrugët vendore.

Ne përfundim, duke analizuar inventarin e infrastrukturës rrugore në hartën juridiksionale që imponohet nga ndarja aktuale administrative rezulton se :

Juridiksioni administrativ i njësive vendore është fizikisht shumë kufizuar për të administruar në mënyrë të suksesshme infrastrukturën rrugore. Edhe sikur për një çast të mendojmë se kapaciteti financiar i njësive vendore të jetë për të ndërtuar dhe asfaltuar rrugë është në dispozicion, nuk do ishte efektiv përdorimi i tij i ndarë në juridiksione të vogla. Praktikisht, një rrugë që lidh një komunë me një tjetër në këto kushte do të duhet të tenderohej dhe zbatohet në dy pjesë nga secila komunë, me dy projekte të ndryshme dhe jo domosdoshmërisht me një lidhje logjike mes tyre dhe me të njëjtin efektivitet. Koordinimi dhe bashkëpunimi mbetet i vështirë në kushtet kur çdo i zgjedhur vendor mendon dhe sillet si “zot shtëpie” në territorin e tij. Janë të njohura tashmë avantazhet financiare dhe administrative të ndërtimit të një infrastrukture në mënyrë unike dhe me çelësa në dorë në raport me infrastrukturën e copëzuar.

Zhvillimi disproporcional në njësi vendore fqinje sjell vështirësi në ndërtimin dhe administrimin e një infrastrukture të përbashkët. Veçanërisht problematike shfaqen barrierat fizike ndërmjet bashkive të mëdha dhe komunave fqinje. Sot duken edhe fizikisht dallimet infrastrukturore rrugore ndërmjet një bashkie dhe komunave fqinje për shkak të faktit se bashkitë mbetet me të angazhuara në sigurimin e mjeteve të nevojshme për mirëmbajtjen e infrastrukturës. Ndërsa sapo kalon në territorin e komunës fqinje, edhe pse mbase cilësia e ndërtimeve mund të jetë më e mirë sesa në bashki, përsëri cilësia e infrastrukturës rrugore dhe aksesit i banorëve të komunës në të mbetet i dobët.

Investimet e qeverisë qendrore apo investimet e donatorëve në rrugë bëhen për territore me popullsi të madhe dhe afektoje disa NJQV. Ndarja aktuale e përgjegjësiave e bën shumë të vështirë procesin e projektimit dhe të zbatimit të këtyre projekteve si pasojë e procesit të copëzuar të vendimmarrjes dhe të buxhetimit për investime plotësuese. Kjo ka çuar disa herë në dështimin e thithjes së donacioneve të mëdha.

Infrastruktura rrugore e ndërtuar kërkon sisteme mirëmbajtjeje të qëndrueshme. Këto sisteme quhen të qëndrueshme sepse tejkalojnë barrierat administrative. Nëse imagjinohet për shembull se rruga Durrës - Kukës do të administrohej nga njësitë vendore që ajo prek, nuk do kishte asnjë ndërmarrje publike ose private që ta bënte këtë gjë me sukses. Për këtë arsye segmentet rrugore të kësaj rruge që i përkisnin inventarëve rrugore vendore u janë hequr njësisive vendore përkatëse dhe u shtuan në inventarin e rrugëve kombëtare.

E njëjta gjë mund të thuhet për rrugë që shtrihen tërësisht në territor komunal por që për nga përdorimi janë të një rëndësie kombëtare.

II.5.2 Shërbimi i furnizimit me ujë të pijshëm dhe kanalizimet

Procesi i transferimit të kompanive të ujësjellës-kanalizimeve krijoi 58 operatorë, prej të cilave 55 janë shoqëri anonime ndërsa një operator funksionon si ndërmarrje shtetërore pronë e njësisive vendore respektive, dhe operator është Drejtoria brenda njësisë vendore. Prej 58 operatorëve, 28 janë operatorë për furnizimin me ujë dhe kanalizime, 30 janë operatorë që ofrojnë vetëm shërbimin e furnizimit me ujë.

Pjesa më e madhe e kompanive, 20 të tilla ose 35% e totalit janë pronë e 2 ose 3 njësisive, ndërsa 26 % ose 15 kompani i takojnë vetëm një njësie, ndërsa pjesa tjetër, 22 kompani ose 39% janë kompani që ndahen ndërmjet më shumë se tre njësisive vendore. Rastet me tipike të kompanive prone e një numri të madh njësisish vendore janë Sh.a Uk Elbasan (fshat), Asambleja e përgjithshme e se cilës përbëhet nga 19 njësi vendore; rasti i Sha UK Tiranë, e cila përbëhet nga 16 njësi vendore dhe rasti i Sha Uk Durrës, me 15 njësi vendore, të cilat kanë përmasat tipike të kompanive rajonale në kontekstin shqiptar. 19 kompanitë e tjera kanë nga 4 deri në 11 aksionarë (njësi vendore).

Në 7 raste, qytetet që janë qendër rrethi zotërojnë 75 % të aksioneve ndërsa pjesa tjetër është shpërndarë në pronësi të komunave që i rrethojnë ato. Bashkia e Tiranës, dhe bashkia e Durrësit zotërojnë respektivisht 72,5 % dhe 54,7% të aksioneve, ndërsa pjesa tjetër u është shpërndarë komunave në zonën e shërbimit të kompanisë. Raste ekstreme janë ato të bashkisë Elbasan dhe Gjirokastër, të cilat zotërojnë përkatësisht 90 % të aksioneve; ndërsa Korça, Librazhdi dhe disa njësi të tjera zotërojnë 100 % të aksioneve pasi zona e mbulimit të kompanive në këto njësi përputhet totalisht me juridiksionin e njësisive të cilave ato u përkasin.

Raporti i Entit Rregullator të Ujit (ERRU) për vitin 2011, duke iu referuar dhe të dhënave të publikuara në kuadër të Strategjisë Sektoriale 2011-2017, vlerëson se kanë qasje ose mbulohen me shërbimin e furnizimit me ujë rreth rreth 2,65 milion banorë ose 80,3 % e totalit prej 3,31 milion që jetojnë në zonën e juridiksionit të shoqërive, prej të cilëve 90,7% në zonat urbane dhe 57 % në zonat rurale të vendit.

Bazuar në këtë raport, kanë qasje ose mbulohen me shërbimin e UN rreth 1,65 milion banorë ose rreth 64,6% e totalit, kryesisht në zonat urbane ku shërbehen rreth 83 % e popullsisë dhe vetëm 10,9 % në zonat rurale.

Realisht mbulimi me këto shërbime nga operatorët e licencuar mund të jetë më i ulët se sa raportohet prej tyre, duke qenë se në shumë raste është evidentuar një diferencë ndërmjet zonës reale të mbulimit më shërbim kundrejt zonës së licencuar të mbulimit më shërbim, ku kjo e fundit rezulton më e madhe se e para.

Efekti i ndryshimi të numrit të njësisve vendore për efekt të një reforme territoriale administrative efektive, është ende i paqartë. Megjithatë, është e njohur dhe argumentuar me disa studime sektoriale se ekonomia e shkallës është kusht i domosdoshëm për rritjen e eficiencës dhe përmirësimit e aksesit në furnizimit me ujë. Mëdyshja mes rajonalizimit dhe/apo decentralizimit të sistemeve të furnizimit me ujë ka qenë një nga faktorët kryesorë që penguan zhvillimin e sektorit, krahas faktorëve objektivë të nevojës urgjente për investime dhe amortizimit të aseteve. Si minimum, shoqëritë ekzistuese të ujësjellës kanalizimeve do të jenë më lehtësisht të administrueshme për shkak të reduktimit të numrit të aksionarëve, çka pritet të çojë në disa raste edhe në përqendrim të mjaftueshëm të aksioneve në një njësi vendore më të madhe.

Është krejt e mundshme që rrethi si nëndarje administrative të shërbejë si pikënisje për riorganizimin e operatorëve në këtë sektor. Ky mund të ishte hapi i parë drejt agregimit të kompanive të ujësjellës kanalizimeve. Krahas kësaj, këta operatorë do të siguronin njëkohësisht edhe shërbimin e largimit të ujërave të ndotura duke e unifikuar kontrollin me të dy aspektet organike të të njëjtit shërbim, ndonëse deri më tani kjo nuk ka qenë e mundur.

Gjithsesi, qasja për agregimin si një mjet efektiv për përmirësimin e performancës së operatoreve në këtë sektor mund të udhëhiqej në mënyrë të përmbledhur sipas parimeve si më poshtë: (i) Agregimi i dy komponentëve të shërbimit, furnizimin me ujë dhe shërbimin e ujërave të ndotura; (ii) Shtrirja e zonës së shërbimit të operatoreve në përputhje me kufijtë administrativë të rrethit; (iii) Bashkimi i operatorëve përtej kufijve të rrethit me qëllim përmirësimin e treguesve kryesorë të performancës.

II.5.3 Shërbimi i Largimit dhe Përpunimit të Mbetjeve

Mbledhja dhe grumbullimi i mbetjeve nga njësitë vendore mbetet një çështje shumë e vështirë. Shumica e komunave, rreth 70% e tyre, nuk e ofrojnë fare shërbimin e mbledhjes së mbeturinave. Në këto komuna nuk aplikohet asnjë tarifë për këtë gjë. Në ato komuna ku ky shërbim kryhet është gjysmak dhe nuk respekton asnjë standard ligjor. Në bashkitë e mëdha ky shërbim kryhet rregullisht, por ende jo sipas skemës së menaxhimit të integruar. Skema e menaxhimit të integruar të mbetjeve konsiderohet ende e vështirë për t'u realizuar. Kjo skemë kërkon financim të qëndrueshëm që sigurohet nga tarifa e mbetjeve që duhet vendosur në çdo njësi vendore. Janë ndërtuar disa landfill-e nga qeveria, por administrimi i tyre mbetet ende problematik nga njësitë vendore.

Mesatarja e mbulimit me shërbimin e zakonshëm të pastrimit dhe largimit të mbetjeve nga bashkitë në çdo qark shkon nga 30%-100%; ndërsa për komunat mbulimi me shërbim shkon nga 0% në 30%. Shumica e komunave në çdo qark nuk e ofrojnë shërbimin. Nëse do të tentonim organizimin e territorit sipas rretheve, bashkitë qendra rrethi mund të ndikojnë në ofrimin e shërbimit edhe për bashki dhe komuna. Pra në këtë rast mund të kishim efikasitet më të mirë në përdorimin e fondeve nga organizimi i transportit të mbledhjes dhe largimit të mbetjeve.

II.6. Funkcionet e përbashkëta

II.6.1 Shërbimet Sociale dhe Shëndetësia

Politikat dhe ndërhyrjet në fushën sociale në Shqipëri karakterizohen nga një ndërthurje autoritetesh dhe kompetencash që deri më tani kanë rezultuar në një sistem i cili ka treguar se ka nevojë të reformohet në mënyrë thelbësore. Ky reformim duhet t'u japë përgjigje të gjitha sfidave të identifikuar gjatë këtyre 15 vjetëve të fundit dhe për më tepër duhet të bazohet në një kontekst sa më të detajuar social dhe ekonomik i përditësuar me të dhënat më të fundit statistikore dhe administrative.

Në të vërtetë, sistemi i mbrojtjes sociale bazohet kryesisht në "ratifikimin e dëmit" e jo në përfshirjen aktive. Ka një shkallë paqartësie institucionale – ndonëse institucionet e kujdesit social u decentralizuan në 2006, financimi dhe varësia operationale është ende nën qeverinë qendrore.

Në fushën sociale, qeveria qendrore është përgjegjëse për hartimin e politikave dhe monitorimin e zbatimit të tyre. Në mënyrë më specifike licencën ofruesit e shërbimeve sociale dhe përkufizon standardet dhe kriteret sipas të cilave do të ofrohen këto shërbime. Nga ana tjetër, autoritetet vendore reflektojnë objektivat e legjislacionit për mbrojtjen sociale, si edhe politikat dhe procedurat përkatëse në strategjitë, programet dhe buxhetet e tyre lokale. Ato përgjigjen për ngritjen e strukturave përkatëse të shërbimit social dhe përgjigjen për ofrimin e shërbimeve për banorët e tyre. Ndiham ekonomike dhe përfitime të tjera në "cash" financohen përmes buxhetit të shtetit, por u transferohen përfitueseve përmes njësisve të pushtetit vendor në përputhje me kriteret të përcaktuara në nivel qendror. Nga ana tjetër ata identifikojnë dhe personat që kanë nevojë për shërbime sociale dhe kujdes, duke planifikuar në kohë për nevojat e tyre dhe duke vijuar me kërkesat për fondet.

Në këtë kuadër, këshilli qarkut ka një rol të veçantë e përgjigjet për koordinimin, vlerësimin e nevojave dhe planifikimin e shërbimit social në territoret e tyre, bazuar tek të dhënat dhe kërkesat që vijnë nga autoritetet vendore në përbërje të tyre. Megjithatë, përfshirja dhe angazhimi i këshillave të qarqeve në iniciativat për vlerësim dhe planifikim, deri më tash, ka qenë shumë i kufizuar në të gjithë vendin. Burimet për funksionet e vlerësimit dhe planifikimit janë shumë të kufizuara e shpesh funksionet e planifikimit social kryhen nga personeli i Drejtorisë së Planifikimit dhe Zhvillimit Rajonal. Për më tepër, çështjet që kanë të bëjnë me mbrojtjen sociale përgjithësisht nuk konsiderohen prioritare për politikë-bërësit në nivel qarku e bashki/komune.

Nga pikëpamja gjeografike, shpërndarja e shërbimeve sociale karakterizohet nga një përqendrim i tyre në zonat qendrore dhe perëndimore të vendit. Në kontrast, zonat lindore dhe verilindore, megjithë nevojën më të madhe për shërbime sociale – sipas treguesve ekonomikë dhe socialë, mbeten të pambuluara. Pjesa më e madhe e shërbimeve janë përqendruar në qytetet e mëdha si Tirana, Durrësi, Shkodra, Korça dhe Elbasani; ndërkohë që ka qytete ku këto shërbime mungojnë plotësisht si Delvina, Përmeti, Patosi, Erseka apo Kruja.

Nga pikëpamja e llojit të shërbimit gjithashtu shpërndarja rezulton e parregullt. Rreth 60% e shërbimeve të kujdesit social fokusohen për fëmijët. Nga ana tjetër, 90 përqind e shërbimeve janë të përqendruara në zonat urbane. Gjithashtu, numri i shërbimeve të financuara nga njësitë vendore është shumë i kufizuar dhe financimi i tyre vjen kryesisht nga donatorët dhe qeveria qendrore.

Në kuadër të prioriteteve të politikave të mbrojtjes sociale, decentralizimi i shërbimeve shoqërore dhe de-institucionalizimi janë procese kryesore të reformimit të shërbimeve sociale. Nga kjo pikëpamje, zhvillimi i politikave të shërbimeve sociale duhet të ecë paralelisht me procesin e decentralizimit. Decentralizimi financiar dhe aftësia e njësive vendore për të formuluar dhe zbatuar politika rajonale si edhe bashkëpunimi i këtyre të fundit me shoqërinë civile janë disa prej sfidave më të mprehta. Qeveria qendrore duhet të mbështesë dhe orientojë aktorët rajonalë dhe lokalë për rolet e tyre të reja të planifikimit, ofrimit dhe menaxhimit të shërbimeve sociale duke u vënë në dispozicion mjetet e duhura të vlerësimit të nevojave, duke planifikuar për decentralizimin e shërbimeve sociale dhe monitorimin e strategjive në nivel lokal – një hallkë problematike e zbatimit të strategjive në Shqipëri.

Strukturat vendore duhet të jenë të përgatitura për të mbështetur dhe nxitur rolin e administratorëve lokalë në aktivitetin e tyre. Reforma duhet të orientohet për ofrimin e shërbimeve në zonat e thella dhe ato rurale, si edhe për të diversifikuar këto shërbime duke adresuar gjithashtu dhe kapacitetet e munguara në nivelin lokal.

Kjo pamje institucionale ka dhe një orientim të qartë empirik nga të dhënat që ekzistojnë dhe mbledhen nga shumë burime statistikore dhe administrative. Në të vërtetë, tabloja sociale ekonomike e Shqipërisë shpalos karakteristika të ndryshme dhe shpeshherë të veçanta e që vlejnë të analizohen nga pikëpamja e zhvillimit rajonal, por edhe nga këndvështrimi i shërbimeve publike dhe përfituesve të tyre. Një sërë treguesish përdoren për të nxjerrë në pah veçoritë rajonale të vendit me qëllim analizën e dukurive të ndryshme të cilat mund të adresohen nëpërmjet reformave sektoriale por edhe më gjerë.

Varfëria

Në vitin 2012 varfëria në Shqipëri pësoi rritje (14.3%) në krahasim me vitin 2008 (12.4%). Gjithashtu, varfëria ekstreme u rrit në 2.2% nga 1.2% që ishte në vitin 2008. Ajo çka është interesante të nënvizohet është fakti që rritja e varfërisë, në dallim nga më parë, ka një karakter urban. Rritja e varfërisë ka çuar një një rritje të konsumit të ushqimit dhe shërbimeve utilitare në kurriz të arsimit dhe konsumit të mallrave dhe artikujve jo-ushqimorë. Treguesit e tjerë të varfërisë, si hendeku dhe ashpërsia janë përkeqësuar gjithashtu.

Një vështrim më i detajuar nxjerr në pah se varfëria është më e lartë se mesatarja kombëtare në qarqet e Durrësit, Fierit, Kukësit, Lezhës dhe Shkodrës. Qarqet e Gjirokastrës, Elbasanit, Vlorës dhe Korçës dhe ato të Beratit dhe Dibrës janë më pak të varfërat.

Në Shqipëri ka 106,476 familje përfutuese të ndihmës ekonomike. Qarqet Shkodër, Dibër dhe Elbasan kanë numrin më të madh mesatar të familjeve që trajtohen me ndihmë ekonomike ndërkohë që familjet me nga katër pjesëtarë përbëjnë pjesën më të madhe të familjeve që trajtohen me këtë ndihmë.

Shëndetësia

Një nga aspektet më të rëndësishme të performancës së shërbimeve publike është sektori shëndetësor. Treguesi i numrit të mjekëve nxjerr në pah se Kukësi dhe Dibra së bashku me qarqet e Elbasanit, Fierit dhe Shkodrës janë më problematikët.

Një tregues tjetër hedh dritë mbi aspektin e qasjes dhe afërsisë tek qendrat shëndetësore, e shprehur në distancën prej tyre si për zonat rurale dhe urbane për çdo qark ashtu edhe për grupet e varfra dhe jo të varfra. Treguesit ruralë kuptohet janë më problematikë por edhe nga këndvështrimi i grupeve – të varfrit duken që janë më në distancë nga ky lloj shërbimi. Qarku i Gjirokastrës veçohet në të dyja rastet me tregues të diferencuar urbanë-ruralë dhe të varfër – jo të varfër. Është interesant dhe fakti që Gjirokastra është qarku me koeficientin e varësisë së të moshuarve më të lartë: popullsia 65+ vjeç ndaj popullsisë 15-64 vjeç, prej 23,8 %. Nga ana tjetër, për herë të parë kemi në Shqipëri një shifër totale të vetë-deklaruarve si persona me aftësi të kufizuar – 137,435 persona mbi 15 vjeç ose 6.2% e popullsisë. Gjirokastra ka prevalencën më të lartë të aftësisë së kufizuar me 8,0%. Është interesant fakti që në qarkun e Gjirokastrës konvergjojnë disa karakteristika komplekse shëndetësore të cilat duhet të shqyrtohen seriozisht nga politikëbërësit.

Pakicat dhe migrimi

Nga këndvështrimi i pakicave dhe grupeve etnike, komuniteti rom – gjerësisht i konsideruar si i pafavorizuar në Shqipëri me rreth 8,300 persona të vetëdeklaruar është kryesisht i përqendruar në qarqet e Tiranës, Fierit, Elbasanit dhe Korçës. Ndërsa komuniteti egjiptian gjendet më së shumti në qarqet e Tiranës, Korçës, Shkodrës dhe Elbasanit.

Së fundmi, një fenomen që ka filluar të vihet në mënyrë më të dukshme sidomos pas vitit 2008 është ai i kthimit të emigrantëve si pasojë e krizës ekonomike që ka goditur vendet fqinjë sidomos Greqinë dhe Italinë. Për periudhën 2009 – 2011 rezultojnë të kthyer 73,231 persona prej të cilëve shumica janë meshkuj (50,311) me moshë prevalente 25 – 34 vjeç. Fluksi më i madh i kthimit shënohet në qytetet e mëdha si Tiranë, Fier e Vlorë.

Dinamikat sociale në ndryshim dhe sfidat që vendi duhet të përmbushë në kuadër të antarësimit në Bashkimin Evropian, theksojnë nevojën për qasje e përkthim të politikave në mënyrë më të integruar duke siguruar aksesin e barabartë, cilësinë dhe kategoritë e nevojshme për shërbime sociale apo shëndetësore, si dhe ekonominë e shkallës.

Reforma territoriale ofron një mundësi pozitive për planifikimin social lokal në një shkallë më të gjerë si edhe për të përcaktuar rolet dhe përgjegjësitë më të qarta. Nëse qarku do të mbetet si institucion qoftë dhe me numra të reduktuar, reforma duhet të artikulojë qartë misionin e tij në përgjithësi dhe rolin e tij social në veçanti. Përveç vlerësimit të nevojave dhe planifikimit të shërbimeve sociale, qarku duhet të përgatitet për të përmirësuar shpërndarjen shërbimeve të specializuara dhe përmirësimin e në shkallë të gjerë brenda territorit duke siguruar përkthimin e përparësive kombëtare në nivel lokal e që zbatimi i tyre kryhet në standardin e duhur e përmes një koordinimi të të gjithë aktorëve. Ndërkohë, ofrimi i shërbimeve shoqërore mbetet përgjegjësi e njësive vendore.

Sfidat e vërteta për hapat në vijim, do të jenë përcaktimi i plotë dhe i qartë funksioneve të njësive vendore, pajisja me instrumentet burimore e teknike të duhura, si fuqizimi i kapaciteteve për të menaxhuar nën një konfigurim gjeografik të ri, në shkallë të gjerë duke patur në thelb të misionit të përditshëm, përmirësimin e aksesit të shërbimeve dhe shpërndarjen e barabartë të tyre.

II.6.2. Arsimi

Në vitin 2010–2011, numri i kopshteve në Shqipëri është 9 për çdo 10 000 banorë. Në gjysmën e rrethve përqindja e regjistrimit të fëmijëve në arsimin parashkollor është 1%. Në Tiranë ndodhet një e pesta e numrit të përgjithshëm të fëmijëve të kopshteve në të gjithë vendin, e ndjekur nga Elbasani dhe Fieri, (6% secili).

Raporti i edukatorëve për 10 000 banorë është mesatarisht 14 edukatorë, ndërsa raporti fëmijëve për edukatorë varion është 19 edukatorë për 10.000 banorë. Raporti i shkollave 9-vjeçare është 4.8 për 10 000 banorë. Përqindja e fëmijëve të moshës 9 deri në 14 vjeç që ndjekin arsimin 9-vjeçar është mesatarisht 83%. Pothuajse gjysma e të gjithë nxënësve që ndjekin shkollën 9-vjeçare janë të regjistruar në Tiranë, Durrës, Elbasan, Shkodër dhe Fier. Këto rrethe regjistrojnë, gjithashtu, edhe numrin më të madh të mësuesve. Numri i mësuesve për 10 000 banorë varion nga 57 në 163 ose mesatarisht 86 mësues për 10.000 banorë, ndërsa numri i nxënësve për çdo mësues varion nga 9 në 22, me një mesatare prej 17 nxënës për mësues.

Raporti i shkollave të mesme është 1.4 për 10 000 banorë. Përqindja e fëmijëve të moshës 15 deri në 19 vjeç që ndjekin shkollën e mesme varion nga 45 në 75%, me një mesatare prej 51%. Afërsisht gjysma e nxënësve që ndjekin shkollën e mesme janë të regjistruar në Tiranë, Elbasan, Shkodër dhe Durrës, të cilët kanë edhe numrin më të madh të mësuesve. Numri i mësuesve për 10 000 banorë varion nga 12 në 40, me një mesatare prej 24 mësues. Numri i nxënësve për çdo mësues varion nga 12 në 38, me një mesatare prej 20 nxënës.

Analiza e treguesve sipas zonës së vendbanimit (rurale dhe urbane)

Shkollat sipas zonave rurale dhe urbane: Numri i kopshteve në zonat rurale varion nga 11 në 98 kopshte, dhe në zonat urbane nga 1 në 57 shkolla. Numri rritet me rritjen e dendësisë së popullsisë. Vihet re një dallim mes zonave rurale dhe urbane me dendësi të ulët të popullsisë përse i përket numrit të kopshteve. Pas heqjes së tri rretheve me dendësinë më të lartë të popullsisë, rezulton se në zonat rurale ka tri herë më shumë kopshte në raport me dendësinë e popullsisë sesa në ato urbane. Analiza është kryer bazuar në dendësinë mesatare të popullsisë për rreth: kur dendësitë e popullsisë u klasifikuan sipas zonave rurale dhe urbane ndryshimi rezulton më i madh.

Nxënësit e regjistruar në zonat rurale dhe urbane: Numri i fëmijëve të regjistruar në kopshte në zonat rurale varion nga 136 në 3,902 fëmijë, ndërsa në zonat urbane numri varion nga 183 në 9,639 fëmijë. Treguesit janë në raport me numrin e popullsisë dhe nuk ka ndryshime të dukshme ndërmjet zonave rurale dhe urbane. Kështu, shumë më tepër fëmijë ndjekin kopshtet në zonat urbane se sa në zonat rurale, në kontrast me shpërndarjen e kopshteve.

Në shkollat 9-vjeçare, numri i nxënësve të regjistruar në zonat rurale varion nga 455 në 22,689 nxënës, ndërsa në zonat urbane numri varion nga 697–65,167 nxënës, me shumë pak ndryshime ndërmjet zonave rurale dhe urbane në raport me rritjen e numrit të popullsisë. Numri i fëmijëve rritet me rritjen e dendësisë.

Në shkollat e mesme, numri i nxënësve të regjistruar në zonat rurale varion nga 42 në 8,204, ndërsa në zonat urbane numri varion nga 248 në 24,580 nxënës. Diferenca për zonat urbane

është e dukshme krahasuar me zonat rurale për sa i përket numrit të fëmijëve në raport me raport me dendësinë e popullsisë.

Raporti i mësuesve sipas zonave rurale dhe urbane: Numri edukatoreve që punojnë në kopshte në zonat rurale varion nga 12 në 194, ndërsa në zonat urbane numri varion nga 8 në 414 edukatore. Numri i edukatoreve është rritur në raport të drejt me numrin e popullsisë, me pak difference ndërmjet zonave urbane dhe atyre rurale. Numri i mësuesve që punojnë në shkollat 9-vjeçare në zonat rurale varion nga 82 deri në 1,283, dhe nga 43 deri në 2,666 mësues në zonat urbane, me shumë pak ndryshime ndërmjet tyre në raport me rritjen e numrit të popullsisë. Numri i mësuesve është rritur me rritjen e dendësisë së popullsisë. Numri i mësuesve të shkollave të mesme në zonat rurale varion nga 5 në 228, dhe nga 14 në 1,137 në zonat urbane. Në raport me dendësinë e popullsisë, ka më shumë mësues në zonat urbane sesa në zonat rurale.

Raporti nxënës për çdo mësues sipas zonave rurale dhe urbane: Në kopshte, numri i nxënësve për çdo mësues varion nga 10 në 27 në zonat rurale, dhe nga 12 në 25 nxënës në zonat urbane. Në shkollat 9-vjeçare, raporti varion nga 5 në 20 në zonat rurale, dhe nga 13 në 25 nxënës në zonat urbane.

Në shkollat e mesme, raporti varion nga 6 në 36 në zonat rurale, dhe nga 12 në 52 nxënës në zonat urbane. Si në shkollat 9-vjeçare, ashtu edhe në ato të mesme ka dy herë më shumë nxënës për çdo mësues në zonat urbane sesa në zonat rurale. Raporti i shkollave për 10 000 banorë sipas zonave rurale dhe urbane: Zonat rurale kanë deri në pesë herë më shumë kopshte për 10,000 banorë sesa zonat urbane nëse krahasohen me dendësinë mesatare të popullsisë në rreth, megjithëse ndryshimi zvogëlohet me rritjen e dendësisë. Ndryshimi është më i theksuar kur dendësia e popullsisë klasifikohet sipas tipit të vendbanimit.

Numri i mësuesve për 10 000 banorë në zonat rurale dhe urbane: Numri i edukatoreve për 10 000 banorë varion nga 3 në 17 në zonat rurale, dhe nga 3 në 21 edukatore në zonat urbane, me tregues në rënie në raport me rritjen e dendësisë së popullsisë. Numri i mësuesve të shkollave 9-vjeçare për 10 000 banorë varion nga 19 në 119 mësues në zonat rurale, dhe nga 18 në 54 mësues në zonat urbane, me dyfishin e numrit mesatar në zonat rurale krahasuar me zonat urbane.

Numri i mësuesve të shkollave të mesme për 10 000 banorë në zonat rurale varion nga 3 në 19 mësues, ndërsa në zonat urbane numri varion nga 8 në 35 mësues, me dyfishin e numrit mesatar në zonat urbane krahasuar me zonat rurale.

III. Përfundime

Nevoja për reformën territoriale është një temë që diskutohet prej vitesh në Shqipëri, duke marrë pikënisjen nga fragmentarizimi i skajshëm i territorit të vendit, çka ka dëmtuar potencialin e zhvillimit të komuniteteve, në kushtet e mundësisë së cunguar për mobilizimin e të ardhurave dhe ofrimit të shërbimeve për qytetarët. Në veçanti, copëzimi i territorit ka krijuar pabarazi të theksuara ndërmjet bashkive dhe komunave të vendit, duke bërë që decentralizimi të ketë një tipar të theksuar asimetrik; ndonëse kompetencat dhe autoritetet janë transferuar në mënyrë plotësisht simetrike.

Bashkëpunimi ndërvendor , si një zgjidhje e ndërmjetme për vende të ngjashme me tablo të copëzuar të qeverisjes vendore, nuk ka funksionuar për vite me radhë në Shqipëri, pavarësisht përpjekjeve të vazhdueshme të disa partnerëve ndërkombëtarë për të mbështetur nisma të ngjashme. Po ashtu, bashkitë dhe komunat nuk kanë qenë të gatshme të delegojnë kompetencat e tyre as në nivelin e dytë të qeverisjes vendore, në rastet kur shërbimet apo projektet nuk kanë rezultuar eficiente për njësi aq të vogla. Mungesa e vullnetit të zyrtarëve vendorë për të deleguar pushtetin e tyre, krahas sjelljes së ngurtë dhe shumë burokratike të administratës qendrore i kanë penguar format e bashkëpunimit vullnetar ndërmjet njërive.

Kjo situatë ka prodhuar ngërçe të vazhdueshme për njësitë vendore, në veçanti për polet e rëndësishme të zhvillimit ekonomik si qytetet më të mëdha të vendit, të cilat janë përballur me një *fait accompli* në zhvillimin kaotik dhe të dendur urban në komunat përreth tyre; çka ka sjellë një ngarkesë të pajustificuar në infrastrukturën dhe shërbimet e ofruara prej tyre. Nga ana tjetër, njësitë në skajet më të largëta të vendit janë përballur me mungesën e plotë të instrumenteve për të ndikuar zhvillimin, duke u reduktuar në agjenci paguese të administratës vendore dhe pagesave të varfërisë, të gjitha me fonde nga buxheti i shtetit.

Popullsia mesatare e njërive vendore ka pësuar rënie gjatë dekadës së fundit. Konfigurimi aktual i njërive vendore nuk pasqyron më shpërndarjen e popullsisë. Gjatë njëzet viteve të fundit, një numër i madh vendesh evropiane si Suedia, Danimarka, Anglia, Finlanda, Greqia, Maqedonia, Gjeorgjia dhe së fundmi Irlanda, Armenia, Ukraina etj., kanë ndërmarrë reforma territoriale në drejtim të formimit të njërive më të mëdha vendore.

Një sërë argumentesh në rang evropian mbështesin konsolidimin territorial në vende të ndryshme, përfshirë:

- Nevoja për kapacitete më të mëdha administrative dhe financiare për të ofruar shërbime dhe infrastrukturë (si ujë, trajtim mbetjesh, rrugë lokale);
- Ndryshimi demografik, që përbën sfidë për qeverisjen vendore si në zonat që humbasin popullsi, ashtu edhe për ato me rritje të vazhdueshme;
- Në disa vende reforma ka reflektuar rolin në rritje të njësive vendore për ofrimin e shërbimeve (në veçanti për shërbimet sociale) dhe ka shërbyer si instrument për të përshtatur ndarjen territoriale me ndryshimin në ndarjen e funksioneve;
- Së fundmi, nevoja për të respektuar standardet evropiane për shërbimet lokale (si uji dhe kanalizimet) ose për të forcuar kapacitetet administrative për thithjen e fondeve të BE-së;
- Në veçanti, gjatë viteve të fundit në vendet e prekura nga kriza financiare, potenciali i kursimit të fondeve nga ulja e numrit të njësive të qeverisjes vendore. Reformat në Letoni, Greqi, Irlandë dhe Irlandën e Veriut qartësisht udhëhiqen nga ky parim, ndërkohë që debatet për reformën territoriale kanë filluar apo janë intensifikuar edhe në vende të tjera për të njëjtat arsye.

Në veçanti në lidhje me situatën në Shqipëri, në përfundim theksojmë:

1. Ndryshimet demografike të dekadës së fundit kanë sjellë ndryshime të ndjeshme edhe në madhësinë e njqV-ve;
2. Niveli i lartë i fragmentimit të njqV-ve pengon thellimin e mëtejshëm të decentralizimit, si rezultat i mungesës së kapaciteteve dhe pamundësisë për të ofruar shërbime me eficiencë të lartë;
3. Niveli i lartë i fragmentimit të njqV-ve ka bërë që edhe demokratizimi i qeverisjes, që ishte objektivi kryesor i ndarjes territoriale të vitit 2000, të mos rezultojë i suksesshëm;
4. Procesi i decentralizimit të qeverisjes gjithashtu ka bërë hapa mbrapa. Ai ka rezultuar asimetrik në nivel vendor duke krijuar pabarazi mes njqV-ve në ofrimin e shërbimeve për qytetarët;
5. Gjatë viteve të fundit është rritur pesha e shpenzimeve administrative në nivel vendore, po ashtu si edhe vlera absolute, pavarësisht rënies së shpenzimeve në përgjithësi. Njësitë më të vogla vendore kanë tendencën të kenë buxhete të dominuara nga shpenzimet e personelit;
6. Një numër i madh njësish vendore nuk mbledhin asnjë të ardhur të vet dhe nuk ofrojnë shërbime për qytetarët e tyre;
7. Fragmentimi i njqV-ve ka sjellë dhe fragmentimin e shërbimeve publike (transporti publik, ujësjellësit, trajtimi i mbetjeve urbane, etj.), kryesisht si rezultat i potencialit të ulët të njqV-ve për të gjeneruar të ardhura dhe kryer investime;

8. Fragmentimi i njqV-ve i pasuar edhe nga procesi i lënë përgjysmë i decentralizimit ka krijuar një sërë pabarazish të ndjeshme mes njqV-ve, të cilat pavarësisht disa përpjekjeve për t'u adresuar nëpërmjet granteve ekualizuese kanë nevojë të zgjidhen përfundimisht;
9. Nevojë për konsolidim të komunave/bashkive për të garantuar eficiencë në shërbime dhe demokratizim më të madh;
10. Nevojë për bazë ligjore që përcakton qartë përgjegjësitë në funksionet e përbashkëta, shoqëruar me faturë financiare, dhe mundëson eficiencën ekonomike;
11. Nevojë për të saktësuar kufijtë territorialë në përputhje me të gjithë faktorët e ndarjes.

IV. ANEKSE

Analizë e situatës financiare dhe ekonomike në njësite e qeverisjes vendore sipas qarqeve

Analizë e gjendjes dhe kapaciteteve vendore për ofrimin e shërbimeve publike (infarstruktura rrugore; furnizimi me ujë dhe shërbimi i largimit e trajtimit të mbetjeve)

Analizë e treguesve socialë, shëndetësorë dhe arsimorë